



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.013.03.2018

P/18/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/043 – Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Katarzyna Juchniewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/126/2018 z dnia 23.07.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Biuro Powiatowe w Człuchowie, ul. Słowackiego 5, 77-300 Człuchów (dalej: Biuro)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ¹ (dowód: akta kontroli str. 605)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK, Biuro w latach 2014-2017² zapewniało prawidłową realizację zadań na rzecz wspierania rolnictwa ekologicznego³.

Biuro było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań z zakresu udzielania płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego. Pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej posiadali pisemne zakresy czynności, zostali przeszkoleni w zakresie obowiązujących procedur związanych z płatnościami ekologicznymi. Biuro przeprowadzało akcje informacyjne dotyczące zasad i wymogów przyznawania płatności. Objęte badaniem decyzje wydawane w sprawach przyznania płatności ekologicznej (PROW 2014-2020⁴) spełniały wymogi przepisów art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: „kpa”). W Biurze stosowano zasady przyznawania pomocy finansowej w ramach płatności ekologicznej, określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej

¹Prezes ARiMR od dnia 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 1 sierpnia 2017 r. do dnia 1 listopada 2017 r.; Dariusz Golec p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 2 marca 2017 r. do dnia 31 lipca 2017 r.; Daniel Obajtek Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 13 stycznia 2016 r. do dnia 1 marca 2017 r.; p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 26 listopada 2015 r. do dnia 12 stycznia 2016 r.; Andrzej Gross Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 25 lutego 2013 r. do dnia 26 listopada 2015 r.; Kierownikiem Biura od dnia 22.02.2017 r. jest Marek Barecki, wcześniej funkcję tę pełnili: od dnia 16.02.2016 do dnia 22.02.2017 r. Romuald Fijało, od dnia 01.01.2014 do dnia 15.06.2016 r. Krzysztof Szymański.

² Kontrolą objęto lata 2014-2017 z uwzględnieniem zagadnień okresu wcześniejszego, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁶ (dalej: „rozporządzenie ekologiczne”). Stwierdzono jednak, że Biuro nie przestrzegało terminów związanych z wydaniem czterech (z sześciu badanych) decyzji przyznających płatność ekologiczną. Wydano je od 55 do 106 dni po upływie terminu określonego w art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁷ (dalej: „ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich”). Spośród wszystkich 368 decyzji wydanych w okresie 2014-2017, 195 wydano z przekroczeniem terminu. Opóźnienia były spowodowane wadliwym funkcjonowaniem systemu informatycznego a także oczekiwaniem na protokoły kontroli, na co Biuro nie miało wpływu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego

1.1 W latach 2014-2017 Biuro prowadziło obsługę wniosków o przyznanie płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne. Poszczególne etapy obsługi wniosków zostały określone w książkach procedur, zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”). W okresie objętym kontrolą⁸ obowiązywało szesnaście wersji *Książki Procedur KP-611-110-ARiMR Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013* i dwanaście wersji *Książki Procedur KP-611-395-ARiMR Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020*, określających m.in.: tryb przyjmowania wniosków, wprowadzania danych z wniosków do systemu informatycznego, kontrolę kompletności i kontrolę administracyjną wniosków, wprowadzanie i weryfikację wyników z kontroli na miejscu, wprowadzanie danych z jednostek certyfikujących, naliczanie płatności rolnośrodowiskowej oraz wydawanie decyzji.

Zmiany wynikały między innymi z nowelizacji: kpa, przepisów ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich i przepisów wykonawczych do tej ustawy, ustaw o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, zarządzenia Prezesa ARiMR nr 31 z dnia 20 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego ARiMR oraz zmian w systemie informatycznym.

Książki Procedur w zakresie płatności rolnośrodowiskowych oraz płatności ekologicznych opracowywane były kampanijnie. Zatwierdzone Książki Procedur zamieszczano na wewnętrznym portalu ARiMR, do którego dostęp mają wszyscy pracownicy ARiMR. Pierwsza Książka Procedur w ramach danej kampanii była zatwierdzana oraz wprowadzana w życie do 15 marca danego roku, czyli do terminu rozpoczęcia przyjmowania wniosków o przyznanie płatności na dany rok.

Kierownik Biura wyjaśnił, że zmiany dokonywane w Książkach Procedur nie miały wpływu na terminowość obsługi poszczególnych spraw.

(dowód: akta kontroli str. 36-135)

1.2 W badanym okresie zadania dotyczące płatności do rolnictwa ekologicznego realizowało 8⁹ osób zatrudnionych w Wydziale Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich. Pracownicy obsługujący wnioski

⁶ Dz. U. poz. 370, ze zm.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 627.

⁸ Według stanu na dzień 1 sierpnia 2018 r.

⁹ W 2014 roku – 7 osób, w 2015 i 2016 roku 8 osób, w 2017 roku – 7 osób.

ukończyli szkolenia z zakresu programów rolnośrodowiskowych (płatności ekologicznych) oraz zdali pozytywnie egzaminy z procedur dotyczących płatności w ramach PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020.

Kierownik Biura wyjaśnił, że przydział obowiązków i odpowiedzialności związanych z zarządzaniem i realizacją płatności rolnośrodowiskowych wynika z faktu przypisania ich do Wydziału Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich zgodnie z organizacją Biura. Szczegółowe zadania pracowników zostały określone w przyjętych przez nich zakresach obowiązków.

(dowód: akta kontroli str.: 36-135, 156-160)

1.3 Pracownicy obsługujący wnioski o płatności ekologiczne ukończyli szkolenia oraz zdali egzaminy z procedur dotyczących płatności w ramach PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020. W latach 2014-2017 ww. pracownicy uczestniczyli między innymi w szkoleniach:

- działanie "Rolnictwo ekologiczne" PROW 2014-2020;
- zasady przyznawania płatności ekologicznych PROW 2014-2020;
- płatności rolnośrodowiskowe w okresie 2007-2013 i 2014-2020;
- zasady weryfikacji po kontroli na miejscu, naliczanie płatności i wydawanie decyzji;
- zasady przyjmowania wniosków w ramach działania rolnictwo ekologiczne.

Kierownik Biura wyjaśnił, że każdy z pracowników, który jest związany z zarządzaniem i realizacją płatności rolnośrodowiskowych (ekologicznych), posiada indywidualną kartę szkoleń e-learningowych i kartę egzaminów z danych obiektów nauczania.

(dowód: akta kontroli str. 36-135)

Rolnicy, podejmujący się realizacji działania Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020 w swoim gospodarstwie, wnioski o przyznanie płatności składali na formularzu opracowanym przez Centralę ARiMR. Formularz wniosku na dany rok obejmował wnioskowanie o przyznanie płatności z różnych tytułów związanych z produkcją rolną, w tym m.in.: płatności obszarowej, płatności za zazielenianie, dodatkowej, dla młodych rolników, do powierzchni upraw roślin wysokobiałkowych, płatności związanej z hodowlą zwierząt¹⁰, dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (płatność ONW), płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej (PROW 2014-2020), płatności ekologicznej (PROW 2014-2020), płatności rolnośrodowiskowej (PROW 2007-2013), pomocy na zalesianie (PROW 2007-2013) – wniosek o wypłatę.

Wnioski na powyższe płatności są przyjmowane od 15 marca danego roku i w dacie rozpoczęcia przyjmowania wniosków w Biurze funkcjonował system informatyczny (IACSplus). Rolnicy od 2014r. mieli możliwość składania wniosków w formie elektronicznej za pomocą aplikacji eWniosekplus.

(dowód: akta kontroli str. 36-135)

1.4 Szkolenia dla doradców, rolników oraz pracowników ARiMR w zakresie zasad i warunków przyznawania płatności były prowadzone w ramach każdej kampanii przed terminem przyjmowania wniosków o przyznanie płatności. Po rozpoczęciu naboru wniosków prowadzono cykliczne monitoringi obsługi wniosków w poszczególnych biurach powiatowych - z poziomu Centrali ARiMR generowane są raporty z liczbą oraz stanem spraw na daną kampanię. W Biurze od 1 września 2016 r. działa Punkt Informacyjny uruchomiony w celu zwiększenia dostępności

¹⁰ Krów, bydła, owiec i kóz.

informacji o wszystkich instrumentach wsparcia oferowanych przez ARiMR oraz ujednoczenia informacji na każdym szczeblu organizacyjnym ARiMR. Podstawowym zadaniem Punktu Informacyjnego było udzielenie informacji o aktualnie wdrażanych instrumentach wsparcia, w tym m.in. oferowanych w ramach płatności bezpośrednich, PROW 2014-2020, Pomocy krajowej, IRZ¹¹.

W roku 2017 z usług Punktu Informacyjnego skorzystało łącznie 6 755 osób (w tym: I kwartał – 951, II kwartał – 3 733, III kwartał – 838, IV kwartał – 1 233). W pierwszym kwartale 2018 roku z usług Punktu skorzystały 1 063 osoby.

Ponadto, informacje dotyczące płatności, o które mogą ubiegać się rolnicy były zamieszczane na stronie internetowej ARiMR (w tym w postaci specjalnych banerów informacyjnych) w okresie składania wniosków o przyznanie płatności. Kierownik Biura wyjaśnił, że Przedstawiciele Centrali ARiMR uczestniczyli w targach, wystawach oraz dożynkach, na których prezentowane były informacje na temat dostępnych działań, w tym działania „Rolnictwo ekologiczne”. Przeprowadzane były także wywiady telewizyjne oraz radiowe do portali internetowych i gazet. Z inicjatywy Kierownika Biura m.in. przeprowadzono w 2017 r. szkolenie nt. „Zmian w zakresie zasad przyznawania płatności bezpośrednich i rolnośrodowiskowych na rok 2017”, skierowane do pracowników Placówki Terenowej Ośrodka Doradztwa Rolniczego (dalej: „ODR”) w Człuchowie, przedstawicieli Pomorskiej Izby Rolniczej w Człuchowie oraz doradców rolnośrodowiskowych prowadzących działalność komercyjną w tym zakresie. W marcu 2018 r.¹² Kierownik Biura wraz z pracownikami Placówki Terenowej ODR w Człuchowie przeprowadzili szkolenie dla rolników z gmin powiatu człuchowskiego na temat Płatności na 2018 r.

Przed rozpoczęciem każdej kampanii Centrala ARiMR przeprowadza szkolenia dla doradców, pracowników jednostek certyfikujących rolnictwo ekologiczne oraz koordynatorów działań w poszczególnych Oddziałach Regionalnych ARiMR w zakresie zasad przyznawania płatności oraz wprowadzonych na daną kampanię zmian w tym zakresie. Kolejne szkolenia – w formie kaskadowej – dedykowane pozostałym pracownikom ARiMR, a także rolnikom i doradcom, przeprowadzane były przez przeszkolonych pracowników Oddziałów Regionalnych i Biur Powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 36-135)

1.5 W okresie 2014-2017 Biuro było trzykrotnie wizytowane przez pracowników Biura Działań Społecznych oraz Płatności Bezpośrednich Pomorskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Gdyni:

- w dniach 6 i 7 sierpnia 2014 r. (protokół z wizytacji Nr 1/2014 z dnia 7.08.2014 r., w którym w obszarze płatności rolnośrodowiskowej skontrolowano 3 sprawy);
- w dniach 9 i 10 lipca 2015 r. (protokół z wizytacji Nr 1/2015 z dnia 15.07.2015 r., w którym w obszarze płatności rolnośrodowiskowej skontrolowano 3 sprawy);
- w dniach 16 i 17 sierpnia 2016 r. (protokół z wizytacji Nr 1/2016 z dnia 25.08.2016 r., w którym w obszarze płatności rolnictwo ekologiczne skontrolowano 2 sprawy).

Tylko w przypadku kontroli prowadzonej w 2016 r. wydane zostały zalecenia powizytacyjne, w których zalecono, aby w przypadku przedłużenia prowadzenia postępowania wynikającego z konieczności podjęcia przez organ¹³ dodatkowych wyjaśnień, zamieszczać w teczках aktowych sprawy dokumenty potwierdzające dokonanie takich czynności, np. w postaci notatki służbowej, wezwania

¹¹ System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt.

¹² W dniach 7, 9, 12, 13, 14 i 15 marca 2018 r.

¹³ Kierownika Biura.

skierowanego do strony lub pisma dotyczącego przekazania sprawy do innej komórki. Kierownik Biura wyjaśnił, że po otrzymaniu zaleceń pracownicy zostali poinformowani w ramach szkolenia wewnętrznego o konieczności stosowania trybu sporządzania notatek służbowych lub innego dokumentowania czynności w przypadku przedłużenia prowadzenia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 36-135, 583-585)

1.6 Manualne wprowadzanie danych do systemu informatycznego IACSplus w przypadku obsługi wniosków w zakresie rolnictwa ekologicznego dotyczyło danych z wykazów producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym oraz danych z raportów z przeprowadzonych kontroli na miejscu.

Kierownik Biura wyjaśnił, że ponieważ wszelkiego rodzaju walidacje są wykonywane po wprowadzeniu przedmiotowych danych do systemu, „techniki manualne” nie mają wpływu na sprawność realizacji płatności, a wprowadzanie i zatwierdzanie danych w systemie informatycznym odbywa się zawsze z zachowaniem zasady „dwóch par oczu”.

(dowód: akta kontroli str. 36-135)

1.7 System ewidencji przyjmowanych i załatwionych wniosków o przyznanie płatności rolnych, w tym dot. płatności rolnośrodowiskowych w zakresie działania rolnictwo ekologiczne, funkcjonował w postaci aplikacji ReD. Zakres rejestrowanych danych umożliwiał bieżące monitorowanie liczby przyjętych i zarejestrowanych wniosków dla poszczególnych płatności w tym dotyczących płatności rolnośrodowiskowych w zakresie działania Rolnictwo ekologiczne. Podstawowa obsługa spraw odbywała się w dwóch aplikacjach IACSplus/PROW.

Według wyjaśnień Kierownika Biura system ten zapobiegał wypłacie beneficjentowi nienależnych środków - z wykluczających się mechanizmów pomocowych, informując kontrolera w trakcie kontroli administracyjnej o wystąpieniu konfliktu krzyżowego.

Przy obsłudze wniosków wykorzystywano także ZSZiK (Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli), w którym zawarte były wszystkie dane w zakresie ewidencji producentów. W systemie tym, na podstawie numeru dokumentu badanego w systemie ReD, zakładany był znak sprawy na daną kampanię. Systemy ZSZiK i PROW¹⁴ służyły także do generowania list zleceń płatności, na podstawie których dokonywane były wypłaty płatności.

(dowód: akta kontroli str. 36-135, 583-585, 603-604)

1.8 Kierownik Biura wyjaśnił, że w Biurze stosowana jest procedura zapobiegania konfliktowi interesów przy obsłudze wniosków zgodnie z polityką antykorupcyjną w ARiMR oraz w art. 24 kpa w zakresie wyłączeń pracowników i organu. W okresie objętym badaniem nie stwierdzono przypadków wyłączenia pracownika Biura z wykonywanych zadań przy obsłudze działania „rolnictwo ekologiczne”.

(dowód: akta kontroli str. 156-160)

1.9. W latach 2014-2017 złożono w Biurze 368 wniosków o przyznanie płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne. W 2014 r. w bazie systemu informatycznego zarejestrowano 9 wniosków producentów ubiegających się o płatność z tytułu produkcji rolnictwa ekologicznego w pierwszym roku oraz 118 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013. W 2015 r. zarejestrowano 20 wniosków pierwszorocznych w ramach PROW 2014-2020 oraz 75 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013. W 2016 r. zarejestrowano 18 wniosków pierwszorocznych oraz 19 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW

¹⁴ PROW do końca kampanii 2014 r.

2014-2020, jak również 42 wnioski kontynuacyjne w ramach PROW 2007-2013. W 2017 r. zostało zarejestrowanych 9 wniosków pierwszorocznych i 35 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2014-2020 oraz 23 wnioski kontynuacyjne w ramach PROW 2007-2013.

W badanym okresie na podstawie złożonych wniosków wydano: 318 decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w całości uwzględniających zgłoszenia rolników (w zakresie powierzchni oraz rodzaju uprawy) oraz 49 decyzji uwzględniających w części zgłoszenia zawarte we wnioskach – przyznając ogółem 5 825,1 tys. zł wsparcia z tytułu płatności ekologicznej. W wymienionym okresie wydano również jedną decyzję w całości odmawiającą płatności. Przyczyną odmowy było stwierdzone przeddeklarowanie (zawyżenie) powierzchni i zaniechanie prowadzenia działalności gospodarczej¹⁵.

W okresie 2014-2017 wydano 49 decyzji, w których przyznano płatność w wymiarze mniejszym, niż wnioskowana przez rolnika, w tym w przypadku 26 decyzji powierzchnia zmniejszenia została ustalona w oparciu o system informacji geograficznej¹⁶. W 23 przypadkach powierzchnia, do której naliczono zmniejszone wypłaty, została ustalona w oparciu o Raport z czynności kontrolnych w zakresie kwalifikowalności powierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 136-154)

1.10 W latach 2014-2016 średni okres pomiędzy złożeniem wniosku przez producenta rolnego a wydaniem decyzji wynosił od 297 dni w 2014 r. do 401 dni w 2016 r. W 2017 r. średni okres od dnia złożenia wniosku do dnia wydania decyzji wyniósł 314 dni.

Kierownik Biura wyjaśnił, że postępowanie w zakresie ustalenia powierzchni kwalifikowanej do płatności ekologicznej na działkach rolnych wymaga weryfikacji prowadzonej w systemie informatycznym - przeprowadzenia kontroli administracyjnej. Część wniosków jest poddawana kontroli na miejscu i wydanie decyzji może nastąpić dopiero po wpłynięciu do Biura protokołu kontroli. Ponadto w latach 2014-2017 w gminach: Debrzno, Przechlewo, ponownie Debrzno oraz w ostatnim etapie w gminie Człuchów, były przeprowadzane kontrole na miejscu metodą FOTO¹⁷, co bardzo przedłużyło kontrolę administracyjną wniosków (raporty służyły z firmy zewnętrznej za pośrednictwem Biura Kontroli w Gdyni – dodatkowo wymagały weryfikacji przez rolników).

(dowód: akta kontroli str. 145-154, 156-160, 583-585)

1.11 W kontrolowanym okresie nie stwierdzono przypadków wstrzymania postępowania o udzielenie płatności rolnośrodowiskowych ze względu na wyczerpanie limitu środków przewidzianych na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 583-585)

1.12 W 2014 r. w ramach PROW 2007-2013 wydano 9 decyzji na podstawie wniosków pierwszorocznych na kwotę 107,2 tys. zł (z tego 85,8 tys. zł stanowiły środki unijne i 21,4 tys. zł środki krajowe) oraz 118 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych na kwotę 1 940,0 tys. zł (z czego 1 552,0 tys. zł stanowiły środki unijne i 388,0 tys. zł środki krajowe). W decyzjach pierwszorocznych oraz

¹⁵ Przeddeklarowanie było następstwem zgłoszenia do płatności ekologicznej powierzchni, na której zastosowano niedozwolony w rolnictwie ekologicznym środek chemiczny.

¹⁶ System, o którym mowa w art. 70 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) 1290/2005 i (WE) 485/2008 (Dz. Urz. L 347 z 2012.12.2013 r. s 549).

¹⁷ Kontrole prowadzone były przez firmy zewnętrzne.

kontynuacyjnych przeważały dofinansowania do upraw rolniczych w okresie konwersji (72,9% wartości dofinansowania z tego okresu).

W 2015 r. wydano 20 decyzji na podstawie wniosków pierwszorocznych w ramach PROW 2014-2020 na kwotę 322,6 tys. zł (z tego 205,3 tys. zł stanowiły środki unijne i 117,3 tys. zł środki krajowe). W decyzjach tych przeważały dofinansowania do upraw rolniczych po okresie konwersji (89,3% wartości dofinansowania z tego okresu). Wydano również 75 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 877,0 tys. zł (z tego 501,6 tys. zł stanowiły środki unijne i 175,4 tys. zł środki krajowe).

W 2016 r. w ramach PROW 2014-2020 wydano 18 decyzji na podstawie wniosków pierwszorocznych na kwotę 455,4 tys. zł (z tego 289,8 tys. zł stanowiły środki unijne i 165,6 tys. zł środki krajowe) oraz 19 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych na kwotę 399,8 tys. zł (z tego 254,4 tys. zł stanowiły środki unijne i 145,4 tys. zł środki krajowe). W decyzjach pierwszorocznych oraz kontynuacyjnych przeważało dofinansowanie do upraw rolniczych po okresie konwersji (73,5% wartości dofinansowania z tego okresu). W wymienionym okresie wydano również 42 decyzje na podstawie wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 508,5 tys. zł (z tego 406,8 tys. zł stanowiły środki unijne i 100,7 tys. zł środki krajowe).

W 2017 r. w ramach PROW 2014-2020 wydano 9 decyzji na podstawie wniosków pierwszorocznych na kwotę 193,8 tys. zł (z tego 123,3 tys. zł stanowiły środki unijne i 72,3 tys. zł środki krajowe) oraz 35 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych na kwotę 706,3 tys. zł (z czego 449,4 tys. zł stanowiły środki unijne i 256,9 tys. zł środki krajowe). W decyzjach pierwszorocznych przeważało dofinansowanie do upraw rolniczych w okresie konwersji (58,7% wartości dofinansowania z tego okresu), a w decyzjach kontynuacyjnych przeważało dofinansowanie do upraw rolniczych po okresie konwersji (73,0% wartości dofinansowania z tego okresu). W wymienionym okresie wydano również 23 decyzje na podstawie wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 341,2 tys. zł (z tego 199,9 tys. zł stanowiły środki unijne i 114,3 tys. zł środki krajowe).

(dowód: akta kontroli str. 145-154)

W latach 2014-2017 w zgłoszonej do płatności ekologicznej powierzchni (7 949 ha) dominowały uprawy:

- mieszanka wieloletnia traw z motylkowatymi drobnonasiennymi (w 2014 r. – 43,3%, w 2015 r. – 32,3%, w 2016 r. – 21,4 %, w 2017 r. – 10,7 %),
- gryka (w 2014 r. – 8,6%, w 2015 r. – 4,9 %, w 2016 r. – 16,3 %, w 2017 r. – 30,1 %),
- żyto ozime (w 2014 r. – 24,3%, w 2015 r. – 8,6%, w 2016 r. – 10,43%, w 2017 r. – 11,8 %).

Powierzchnia upraw zgłoszonych do płatności ekologicznej ulegała w badanym okresie systematycznemu zmniejszeniu i wynosiła odpowiednio: w roku 2014 – 2 777,36 ha, w roku 2015 – 1 799,25 ha, w roku 2016 – 1 752,43 ha i w roku 2017 – 1 620,0 ha.

(dowód: akta kontroli str. 198-260)

1.13 W kontrolowanym okresie nie stwierdzono przypadków przekształcenia zobowiązania z PROW na lata 2007-2013 na zobowiązania z PROW na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 583-585)

1.14 Prawidłowość łączenia między sobą pakietów/wariantów ekologicznych z innymi pakietami rolnośrodowiskowymi na poziomie gospodarstwa i działki rolnej

była weryfikowana na poziomie systemu informatycznego Biura. W systemie automatycznie była przeprowadzana również kontrola krzyżowa, polegająca na sprawdzeniu danych wprowadzonych na podstawie wniosku i korekty z danymi z wniosków innych rolników, w celu uniknięcia przyznawania pomocy w odniesieniu do tych samych działek rolnych. Prawdliwość objęcia dopłatami jest weryfikowana dla tego samego roku gospodarczego oraz w celu zapobieżenia niedopuszczalnej kumulacji pomocy przyznanej na podstawie odrębnych schematów pomocowych.

W objętych badaniem sześciu postępowaniach¹⁸ nie stwierdzono korzystania przez rolników z innych pakietów rolnośrodowiskowych, uniemożliwiających przyznanie płatności ekologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 583-585)

1.15 Analiza sześciu wybranych do badania decyzji wykazała, że zawierały one elementy wymagane art. 107 § 1 kpa. Wysokość świadczeń ustalono prawidłowo, przy zastosowaniu obowiązującej stawki płatności oraz stwierdzonej podczas kontroli powierzchni uprawy ekologicznej; w żadnym z badanych przypadków nie stwierdzono nieprawidłowości, o których mowa w art. 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r.¹⁹, skutkujących naliczeniem sankcji.

W czterech przypadkach (z sześciu zbadanych) stwierdzono przekroczenie terminu wydania decyzji, o którym mowa w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

Z 368 decyzji wydanych w badanym okresie, przekroczenie terminu wydania decyzji wystąpiło w 195 przypadkach, w tym dotyczyło: w 2017 r. - 22 decyzji (z 67), w 2016 r. - 49 decyzji (z 79), w 2015 r. - 95 decyzji (z 95, tj. 100%), w 2014 r. - 29 decyzji (z 127).

(dowód: akta kontroli str. 583-585, 513-582, 606-616)

1.16 Analiza sześciu wybranych spraw dotyczących przyznania płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne²⁰ wykazała, że wnioski zostały złożone terminowo, na formularzach opracowanych przez ARiMR²¹, były kompletne oraz zawierały dane zgodnie z wymogami rozporządzenia ekologicznego. Badane wnioski poddane zostały kontroli kompletności i kontroli administracyjnej.

Wnioskodawcy nie dołączali do wniosków: kopii certyfikatów zgodności lub dokumentów poświadczających, że gospodarstwo znajduje się w okresie przestawienia na produkcję rolniczą metodami ekologicznymi, czy też dokumentu poświadczającego, że gospodarstwo rolne objęte jest planem kontroli - informacje w wymienionym zakresie były w Biurze dostępne i wynikały z danych jednostki certyfikującej.

(dowód: akta kontroli str. 513-582)

¹⁸ Sprawy o numerach: 0204-65120-0204-00001241/17 z dnia 2017-05-11, 0204-65120-0204-00001674/17 z dnia 2017-05-30, 0204-65110-0204-00000016/16 dnia 2016-05-10, 0204-65110-0204-00000012/16 z dnia 2016-05-10, 0204-65110-0204-00000002/15 z dnia 2015-05-14, 0204-65110-0204-00000009/15 z dnia 2015-06-12.

¹⁹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) NR 640/2014 z dnia 11 marca 2014 uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. L 181 z 20.6.2014, s. 48)

²⁰ Sprawy o numerach: 0204-65120-0204-00001241/17 z dnia 2017-05-11, 0204-65120-0204-00001674/17 z dnia 2017-05-30, 0204-65110-0204-00000016/16 dnia 2016-05-10, 0204-65110-0204-00000012/16 z dnia 2016-05-10, 0204-65110-0204-00000002/15 z dnia 2015-05-14, 0204-65110-0204-00000009/15 z dnia 2015-06-12.

²¹ Wzory wniosków na danych rok zamieszczane były na stronie ARiMR. Od 2014 r. istnieje możliwość elektronicznego składania wniosków.

1.17 W sprawach objętych badaniem²² wnioskodawcy spełniali wstępne warunki ubiegania się o płatność rolnośrodowiskową, tj. mieli nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego, posiadali działki rolne o powierzchni co najmniej 1 ha oraz zobowiązali się do realizowania 5-letniego zobowiązania rolnośrodowiskowego, zgodnie z zarejestrowanym planem działalności rolnośrodowiskowej.

(dowód: akta kontroli str. 513-582)

1.18 Dane ujęte w sześciu badanych wnioskach były zgodne z danymi jednostki certyfikującej (w zakresie powierzchni działek i rodzaju upraw objętych wnioskowanym dofinansowaniem do upraw ekologicznych) i zostały potwierdzone przez Biuro podczas weryfikacji wniosków z danymi dotyczącymi powierzchni tych działek, wynikającymi z elektronicznego systemu identyfikacji działek rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 513-582)

1.19 W zakresie płatności Rolnictwo ekologiczne za lata 2014-2017 wniesiono osiem odwołań od decyzji Kierownika Biura (organ I instancji), w tym: trzy odwołania w 2014 r., cztery odwołania w 2015 r. i jedno odwołanie w 2016 r.

Kierownik Biura wyjaśnił, że Beneficjent zgodnie z Kpa ma prawo w terminie 14 dni od daty odbioru decyzji do złożenia odwołania do organu II instancji, tj. Dyrektora Pomorskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Gdyni za pośrednictwem Kierownika Biura. Każde odwołanie rejestrowane jest w systemie ReD, nadawany jest nr dokumentu i dołączone jest do znaku sprawy, w której rolnik się odwołuje. Kierownik Biura sporządza swoje stanowisko w danej sprawie i w terminie 14 dni kopia dokumentów sprawy, potwierdzona za zgodność z oryginałem, przesyłana jest do Dyrektora Pomorskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Gdyni.

Spośród ośmiu decyzji:

- sześć decyzji zostało utrzymanych w mocy przez Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w Gdyni;
- w jednym przypadku uchylono²³ w całości decyzję Kierownika Biura i przekazano do ponownego rozpatrzenia, po ponownym rozpatrzeniu przyznano płatność rolnośrodowiskową (uznając w części żądanie strony);
- w jednym przypadku uwzględniono odwołanie i w korekcie decyzji uwzględniono przedmiot odwołania.

(dowód: akta kontroli str.: 513-582, 583-585),

W dwóch przypadkach rolnicy wnieśli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku na decyzje Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w Gdyni utrzymujące w mocy decyzje I organu.

(dowód: akta kontroli str.: 513-585, 603-604)

1.20 Kierownik Biura wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym oraz obowiązującymi książkami procedur Kierownik Biura Powiatowego ARiMR nie jest zobligowany do monitorowania oraz prowadzenia analiz dotyczących zwiększenia bądź zmniejszenia liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych oraz do monitorowania liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych funkcjonujących bądź zlikwidowanych po 5 – letnim okresie zobowiązania PROW 2007-2013 na terenie działania Biura. ARiMR pełni rolę akredytowanej agencji płatniczej, czyli zajmuje się wdrażaniem instrumentów współfinansowanych z budżetu Unii

²² Sprawy o numerach: 0204-65120-0204-00001241/17 z dnia 2017-05-11, 0204-65120-0204-00001674/17 z dnia 2017-05-30, 0204-65110-0204-00000016/16 dnia 2016-05-10, 0204-65110-0204-00000012/16 z dnia 2016-05-10, 0204-65110-0204-00000002/15 z dnia 2015-05-14, 0204-65110-0204-00000009/15 z dnia 2015-06-12.

²³ Ze względów formalnych – niezależnych od Biura.

Europejskiej oraz udziela pomocy ze środków krajowych, zatem ARiMR nie jest właściwym organem do prowadzenia ww. monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 36-135)

1.21 Kierownik Biura wyjaśnił, że dostęp do wykazów gospodarstw ekologicznych Biuro otrzymywało z jednostek certyfikujących (na podstawie art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym²⁴) w formie elektronicznej. Jednostki certyfikujące przekazują dane do Centrali ARiMR, która udostępnia je na wewnętrznym portalu. Portal umożliwia odszukanie danych przekazanych z jednostki certyfikującej (na podstawie numeru producenta) oraz wydrukowanie zestawienia przekazanego przez jednostkę certyfikującą. Z załączonych do dokumentacji informacji z jednostek certyfikujących wynikało m.in., że na deklarowanych powierzchniach rolnych prowadzona jest produkcja ekologiczna, oraz wskazano rodzaj upraw i ich powierzchnię.

(dowód: akta kontroli str. 513 -585)

Ustalona
nieprawidłowość

Kierownik Biura wydał cztery decyzje²⁵ w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 (z sześciu badanych) od 55 do 106 dni po upływie terminu określonego w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

Zgodnie z art. 31 ww. ustawy decyzje administracyjne należało wydać do 1 marca roku następującego po roku, w którym zostały złożone wnioski o przyznanie pomocy.

Kierownik Biura wyjaśnił, że przyczyną przedłużania terminów była wadliwa funkcjonalność systemu informatycznego. Wpływ na terminowość wydawania decyzji miał także okres oczekiwania na protokoły kontroli na miejscu, które w większości spływają w okresie grudzień – styczeń, a w części przypadków do kwietnia lub maja roku, w którym wydawana jest decyzja.

(dowód: akta kontroli str. 513-585, 603-604)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 w terminie określonym w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1054.

²⁵ Decyzje: Nr 0204-2017-002755 z dnia 16-05-2017, Nr 0204-2017-002745 z dnia 16-05-2017, Nr 0204-2016-002503 z dnia 26-04-2016, Nr 0204-2016-003448 z dnia 16-06-2016.

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

²⁷ Dz. U. z 2017r. poz. 524, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.


Gdańsk, dnia 6 września 2018 r.

Kontroler
Katarzyna Juchniewicz
Specjalista k.p.



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor



WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


.....
podpis
Teresa Sawicka