



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.011.01.2020

Halina Szymańska
Prezes
Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
ul. Poleczki 33,
02-822 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/044 – Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ¹ Pomorski Oddział Regionalny w Gdyni, 81-322 Gdynia, ul. Kołłątaja 1 (dalej: „Pomorski Oddział ARiMR”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska, Prezes ARiMR od 20 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Tomasz Nowakowski, Prezes ARiMR od 28 maja do 19 października 2020 r.; p.o. Prezesa ARiMR od 28 sierpnia 2019 r. do 27 maja 2020 r. – Maria Fajger, Prezes ARiMR od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r.; p.o. Prezesa ARiMR od dnia 1 sierpnia do dnia 1 listopada 2017 r., – Dariusz Golec, p.o. Prezesa ARiMR od 2 marca do 31 lipca 2017 r., – Daniel Obajtek, Prezes ARiMR od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r., p.o. Prezesa ARiMR od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r., – Andrzej Gross, Prezes ARiMR od 25 lutego 2013 r. do 27 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Kontrola przeprowadzana przez Delegaturę NIK w Gdańsku dotyczyła działalności Pomorskiego Oddziału ARiMR, którym kierował Karol Narloch, Dyrektor Pomorskiego Oddziału ARiMR (dalej: „Dyrektor”) od 10 lipca 2017 r.; wcześniej p.o. Dyrektora Pomorskiego Oddziału ARiMR od 27 marca do 9 lipca 2017 r.
Okres objęty kontrolą	W okresie objętym kontrolą Pomorskim Oddziałem ARiMR kierowali: – Andrzej Styn, Dyrektor Pomorskiego Oddziału ARiMR od 23 sierpnia 2012 r. do 31 marca 2016 r., – Jarosław Wittstock, Dyrektor Pomorskiego Oddziału ARiMR od 14 stycznia 2016 r. do 30 kwietnia 2017 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 26 października 2020 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Kontrolerzy	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
	1. Małgorzata Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/128/2020 z 18 sierpnia 2020 r. 2. Rafał Wieczorkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/145/2020 z 8 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „ARiMR”

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Pomorski Oddział ARiMR rozpatrywał odwołania od decyzji kierowników biur powiatowych ARiMR, a także realizował kontrole na miejscu, zapewniając prawidłowe przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach polskich parków narodowych i krajobrazowych. Rozpatrzono wszystkie odwołania od decyzji w sprawie przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i decyzji w sprawie przyznania pomocy w ramach pakietu 4⁴ i pakietu 5⁵ działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, które wpłynęły w ramach poszczególnych kampanii prowadzonych w latach 2015-2019, przy czym większość z nich (87,4%) po upływie dwumiesięcznego terminu określonego w art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁶ (dalej: „ustawa o płatnościach”) oraz art. 27 ust. 3 pkt 1 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 w ramach PROW 2014-2020”). Badanie 10 z ww. odwołań wykazało, że opóźnienia w ich rozpatrywaniu wynikały z przyczyn zależnych od ARiMR. Pomorski Oddział ARiMR przeprowadził kontrole na miejscu u wszystkich wytypowanych przez centralę ARiMR rolników wnioskujących o dopłaty w ramach ww. płatności. Przeprowadzone przez NIK badanie sześciu wytypowanych raportów z ww. czynności kontrolnych przeprowadzonych w latach 2016-2019 w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego oraz oględziny czynności prowadzonych przez inspektorów terenowych ARiMR u trzech rolników, którzy wnioskowali o ww. płatności wykazało, że pomiarów działek kwalifikowanych do płatności oraz weryfikacji spełniania wymogów warunkujących przyznanie płatności dokonano zgodnie z obowiązującymi w ARiMR procedurami. W ramach oceny formalnej ww. raportów z czynności kontrolnych, pracownicy Pomorskiego Oddziału ARiMR przeprowadzili ich weryfikację, a w przypadku stwierdzenia braków i niezgodności z procedurami, dokonano stosownych poprawek. Ponadto Pomorski Oddział ARiMR przeprowadził w 2020 r. dwie kontrole wewnętrzne w dwóch biurach powiatowych ARiMR w zakresie obejmującym obsługę wniosków o płatność w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego obejmujących pakiety 4 lub 5. Wobec stwierdzenia nieprawidłowości sformułowano wnioski, a także uzyskano informację o ich realizacji.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000.

⁵ Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1341.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 217, ze zm.

III. Opis stanu faktycznego

1. Rozpatrywanie odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych ARiMR

Opis stanu
faktycznego

1.1. W badanym okresie w ARiMR obowiązywała procedura określająca przebieg działań związanych z obsługą odwołań wniesionych od decyzji administracyjnych wydawanych przez kierowników biur powiatowych ARiMR w zakresie płatności, ujęta w „Księżce procedur. Instrumenty Kpa w zakresie płatności”⁸
(akta kontroli str. 6-8, 12-39)

1.2. Do Pomorskiego Oddziału ARiMR, w ramach poszczególnych kampanii prowadzonych w latach 2015-2019, wpłynęło i zostało rozpatrzonych łącznie 111 odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych ARiMR w sprawach przyznania, na obszarach parków narodowych i krajobrazowych, płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i od decyzji w sprawie przyznania pomocy w ramach pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, z czego: 94 dotyczyło decyzji w sprawie przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (w ramach poszczególnych kampanii odpowiednio: 22, 16, 13, 30 i 13), a 17 – decyzji w sprawie przyznania pomocy w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (z czego po cztery w ramach kampanii 2015 r. i 2018 r., po dwa w ramach kampanii 2016 i 2017 oraz pięć w ramach kampanii 2019 r.).

(akta kontroli str. 6, 10-11, 78-83, 675-677)

1.3. Zasady i tryb przyjmowania i rejestrowania odwołań od decyzji administracyjnych kierowników biur powiatowych ARiMR wynikały z „Instrukcji kancelaryjnej”⁹ stanowiącej Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 61/2015 Prezesa ARiMR¹⁰.

(akta kontroli str. 40-41 i 50-77)

Badaniem dokumentacji dotyczącej 10 spośród 111 odwołań, o których mowa w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego¹¹, wykazało, że zostały one przyjęte i zarejestrowane zgodnie z „Instrukcją kancelaryjną”.

(akta kontroli str. 84-99)

Z wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora wynikało, że odwołania były ewidencjonowane pomocniczo w Wydziale Odwołań Biura Działania Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich Pomorskiego Oddziału ARiMR (dalej: „BDSPB”), w bazie danych prowadzonej w programie Excel, wg. kolejności wpływu, w podziale na rodzaj płatności. Tworzenia bazy danych na poziomie wydziałów nie przewiduje żadna procedura.

(akta kontroli str. 140-142)

1.4. Spośród ww. 111 odwołań, 14 zostało rozpatrzonych terminowo (jedno dotyczyło kampanii 2016 r., dziewięć – kampanii 2018 r. i cztery – kampanii 2019 r.), a 97 (w ramach poszczególnych kampanii, odpowiednio: 26, 17, 15, 25 i 14) po

⁸ Aktualna wersja KP-611-14-ARiMR/9/z weszła w życie 11 maja 2015 r.

⁹ Rozdziału 6 – „Przeglądanie i przydzielanie korespondencji”, Rozdziału 7 – „Rejestrowanie i nadawanie znaków sprawom”, Rozdziału 8 – „Załatwianie spraw” i Rozdziału 9 – „sporządzanie czystopisów i podpisywanie spraw”.

¹⁰ Zarządzenie Nr 61/2015 Prezesa ARiMR z dnia 12.10.2015 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych i składnic akt w ARiMR.

¹¹ Badaniem objęto postępowania wytypowane na podstawie osądu kontrolera nr: 6400-0217-00002774/15, 65100-0213-00000088/15, 6400-0205-00003121/16, 65100-0202-00000124/15/16, 6400-0215-00001220/17, 65100-0202-00000175/16/17, 65100-0202-00000957/18, 65100-0211-00000001/15/16, 6400-0206-00004157/19, 65100-0213-00000087/15/19.

terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania, określonym w art. 24 ust. 5 ustawy o płatnościach lub art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o wspieraniu w ramach PROW 2014-2020.

Średni okres rozpatrywania odwołań dotyczących poszczególnych kampanii wyniósł:

- w sprawach przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, odpowiednio: 183, 120, 141, 80 i 91 dni,
- w sprawach przyznania pomocy w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, odpowiednio: 168, 127, 121, 117 i 88 dni.

a maksymalny:

- w sprawach przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, odpowiednio: 305, 263, 260, 166 i 132 dni,
- w sprawach przyznania pomocy w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, odpowiednio: 228, 138, 175, 144 i 141 dni.

(akta kontroli str.6-7, 10-11, 78-83, 675-677)

Dyrektor wyjaśnił także, że główną przyczyną nieterminowego rozpatrywania ww. odwołań była konieczność przeprowadzenia postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiału w sprawie. Czynności jakie podejmował organ obejmowały weryfikację prawidłowości wyznaczenia maksymalnego kwalifikowalnego obszaru i przeprowadzenie w terenie oględzin gruntów deklarowanych do płatności. Wpływ również miała wymiana korespondencji z innymi podmiotami biorącymi udział w postępowaniu.

(akta kontroli str. 40, 42-43)

Badanie dokumentacji dotyczącej 10 wytypowanych odwołań, o których mowa w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego wykazało, że były one rozpatrywane przez ponad cztery miesiące – w sześciu przypadkach, a w czterech przypadkach – przez ponad pięć, sześć, siedem i osiem miesięcy.

(akta kontroli str.84-99)

1.5. Głównymi przyczynami składanych odwołań były – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora – niezadowolenie rolników z wysokości przyznanych płatności do powierzchni, która według ARiMR kwalifikowała się do objęcia dopłatami¹², negowanie wyników kontroli na miejscu, jakim poddane były gospodarstwa, w oparciu o które ustalano m.in. powierzchnię kwalifikowaną do płatności lub, czy dane rośliny uprawne uprawiały rolników do uzyskania płatności w ramach poszczególnych rodzajów płatności oraz brak spełnienia szczegółowych warunków przyznawania rodzajów płatności bezpośrednich lub płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

(akta kontroli str. 40-42)

Badanie dokumentacji dotyczącej 10 wytypowanych odwołań, o których mowa w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego wykazało, że przyczynami odwołań było: zaniżenie powierzchni działek kwalifikowanych do płatności – w pięciu przypadkach, zakwalifikowanie niewłaściwych działek – w dwóch przypadkach, nieuwzględnienie wykonania wymogów dot. obsiania – w dwóch przypadkach, a w pojedynczych przypadkach: nieuwzględnienie wymogu wykonania terminowego koszenia, dostarczenia wyników analizy gleby, złożenia wniosku i jego uzupełnienia oraz niezakwalifikowanie działek do płatności.

(akta kontroli str. 84-99)

1.6. Spośród ww. 111 odwołań, o których mowa w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia: 47 nie zostało uwzględnionych (utrzymano w mocy zaskarżone

¹² Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i pomocy w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego przyznawano z uwzględnieniem tzw. Maksymalnego kwalifikowania obszaru („MKO”), stanowiącego w szczególności użytki rolne na danym gruncie.

decyzje), 52 uwzględniono w części lub w całości poprzez uchylenie zaskarżonych decyzji i przyznanie płatności, bądź uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania, a 12 decyzji uchylono i przekazano sprawy do ponownego rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 40, 42)

Badanie dokumentacji dotyczącej 10 wytypowanych odwołań, o których mowa w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego wykazało, że: w trzech przypadkach uchylono w całości zaskarżoną decyzję i przyznano płatności w wyższej wysokości, w jednym przypadku uchylono w całości zaskarżoną decyzję i przyznano płatności, w czterech przypadkach utrzymano w mocy zaskarżone decyzje, a w dwóch przypadkach uchylono zaskarżone decyzje i przekazano sprawy do ponownego rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 84-99)

1.7. Badanie dokumentacji dotyczącej 10 ww. odwołań, wykazało, że:

- postępowania prowadzili pracownicy BDSPB, którzy podejmowali czynności przewidziane w obowiązujących w ARiMR procedurach. W czterech przypadkach sprawy rozpatrywano wyłącznie na podstawie dokumentów przekazanych przez biura powiatowe ARiMR wraz z odwołaniem, w sześciu przypadkach sprawy wymagały dodatkowo weryfikacji powierzchni działek przez Wydział ds. GIS Biura Kontroli na Miejsu Pomorskiego Oddziału ARiMR, a w jednym przypadku wystąpiono do strony o uzupełnienie braków formalnych w odwołaniu¹³;
- stosownie do wymogu art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴, we wszystkich przypadkach informowano stronę postępowania o niezatawieniu sprawy w ustawowym terminie, z podaniem przyczyn i wyznaczano nowe terminy zatawienia sprawy. Jako przyczyny wyznaczenia nowych terminów podawano konieczność przeprowadzenia: uzupełniającego postępowania dowodowego, dodatkowego postępowania wyjaśniającego, dodatkowych czynności sprawdzających, przeprowadzenia oględzin działek referencyjnych, zbadania prawidłowości ustalenia stanu faktycznego, analizy materiału dowodowego, przeanalizowania poprawności wyznaczenia maksymalnego kwalifikowanego obszaru, dokładnego zbadania stanu faktycznego na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie lub skomplikowany charakter sprawy;
- zgodnie z wymaganiami obowiązujących w ARiMR procedur, w aktach spraw znajdowały się projekty dokumentacji sporządzonej w związku z prowadzonymi postępowaniami (wezwania, zawiadomienia i decyzje) podpisane przez osoby sporządzające i zatwierdzające, które potwierdzały stosowanie zasady „dwóch par oczu”.

(akta kontroli str. 84-99)

2. Realizacja zadań z zakresu kontroli na miejscu płatności bezpośrednich oraz działania rolno-środowiskowo-klimatycznego

2.1. W badanym okresie w zakresie kontroli na miejscu w ARiMR obowiązywały:

- procedury ujęte w „Księżce procedur. Kontrole w zakresie systemów wsparcia bezpośredniego, Kontrole w zakresie kwalifikowalności powierzchni metodą inspekcji terenowej i metodą FOTO”¹⁵,

¹³ Przy ustalaniu okresu prowadzenia postępowania nie wliczono okresu od daty przekazania stronie wezwania do uzupełnienia braków w odwołaniu do daty wpływu odpowiedzi na wezwanie.

¹⁴ Dz. U. z 2020 poz. 256, z zm. (dalej: „Kpa”).

¹⁵ Aktualna wersja KP-611-37-ARiMR/26/z weszła w życie 3 czerwca 2020 r.

- procedury ujęte w „Księżce Procedur PROW 2014-2020. Przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań: Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz Rolnictwo ekologiczne”¹⁶,
- „Instrukcja realizacji kontroli w zakresie kwalifikowalności powierzchni”¹⁷,
- „Instrukcja Realizacji Kontroli PROW 2014-2020. Przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań. Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz Rolnictwo ekologiczne”¹⁸,
- „Roczne plany kontroli na miejscu płatności bezpośrednich oraz płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego”:

(akta kontroli str. 104, 158-460)

2.2. W latach 2015-2019 Pomorski Oddział ARiMR przeprowadził łącznie 1.771 kontroli na miejscu dotyczących wniosków o płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i płatności w ramach pakietu 4 i 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (w poszczególnych latach odpowiednio: 114, 375, 187, 856 i 239), na terenach parków narodowych i krajobrazowych, w tym:

- 1.648 dotyczyło płatności bezpośrednich (w poszczególnych latach odpowiednio: 106, 359, 167, 821 i 195), z czego, 48 dotyczyło działek na terenach parków narodowych (w poszczególnych latach odpowiednio: 23, 15, pięć, jedna i cztery), a 1.600 – na terenach parków krajobrazowych (w poszczególnych latach odpowiednio: 83, 344, 162, 820 i 191);
- 123 dotyczyło płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (w poszczególnych latach odpowiednio: osiem, szesnaście, 20, 35 i 44), w tym: 109 w ramach pakietu 4 (w poszczególnych latach odpowiednio: osiem, 12, 17, 32 i 40) i 48 w ramach pakietu 5 (w poszczególnych latach odpowiednio: trzy, osiem, siedem, 13 i 17). Spośród ww. 123 kontroli, jedenaście dotyczyło działek na terenach parków narodowych (po jednej w 2015 i 2017 r., trzy w 2016 r., cztery w 2018 r. i dwie w 2019 r.), a 112 – na terenach parków krajobrazowych (w poszczególnych latach odpowiednio: siedem, 13, 19, 31 i 42).

W I połowie 2020 r. nie prowadzono ww. kontroli.

(akta kontroli str. 125-127)

2.3. P.o. Zastępcy Dyrektora wyjaśniła, że w latach 2015-2019 podjęto próbę skontrolowania wszystkich wytypowanych do kontroli wniosków o płatności bezpośrednie i płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego. Pojawiły się pojedyncze przypadki niezrealizowania kontroli z powodu: śmierci beneficjenta, przekazania całego zobowiązania innemu rolnikowi, wycofania wniosku przez beneficjenta lub wycofanie się beneficjenta z programu rolnośrodowiskowego przed powiadomieniem o kontroli na miejscu. Kampania kontrolna 2020 r. jest obecnie w trakcie realizacji, a kontrole wniosków z pakietem 4 i pakietem 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, zgodnie z harmonogramem będą realizowane od 1 października (warianty 4.2/5.2, 4.4/5.4, 4.5/5.5 i 4.7) i od listopada (pozostałe). W latach 2015-2019 zostały skontrolowane wszystkie wytypowane do kontroli wnioski o płatności bezpośrednie i płatności w ramach w ramach pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, dotyczące parków narodowych i krajobrazowych

(akta kontroli str. 130-133, 136-144)

2.4. Z wyjaśnień Dyrektora wynikało, że przedmiotem kontroli na miejscu były wszystkie wymogi dotyczące płatności bezpośrednich, wzajemnej zgodności i działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, wymienione w instrukcjach realizacji

¹⁶ Aktualna wersja KP-611-340-ARiMR/6/z weszła w życie 3 czerwca 2020 r.

¹⁷ Aktualna wersja 2.0. zatwierdzona została 27 stycznia 2020 r.

¹⁸ Aktualna wersja 6.1. zatwierdzona została 29 maja 2020 r.

kontroli, dotyczących poszczególnych działań. Wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony oraz inne obowiązujące wymogi określone w załączniku nr 1 i nr 2 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020¹⁹, były weryfikowane podczas kontroli na miejscu beneficjentów pakietu 4 i pakietu 5, zgodnie z instrukcjami realizacji kontroli obowiązującymi w ramach każdej kampanii kontrolnej. Podczas ww. kontroli nie weryfikuje się:

- przeznaczenia i zagospodarowania biomasy skoszonej na łąkach, ponieważ w obowiązujących przepisach brak jest regulacji w tym zakresie;
- poprawności klasyfikacji cennego siedliska, ponieważ należy to do kompetencji eksperta przyrodniczego, a zadaniem kontroli na miejscu jest zweryfikowanie w terenie, czy dane siedlisko stwierdzone przez eksperta przyrodniczego jest użytkowane rolniczo na zasadach określonych przez tego eksperta w dokumentacji przyrodniczej i w planie działalności rolnośrodowiskowej.

Dyrektor wyjaśnił także, że w 2015 r. przeprowadzono szkolenia dla inspektorów terenowych przybliżające tematykę rozpoznawania siedlisk i identyfikacji gatunków roślin oraz prowadzenia działalności rolniczej.

(akta kontroli str. 130-135)

Badanie raportów z sześciu wybranych kontroli na miejscu beneficjentów płatności w ramach pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego wykazało, że zgodnie z instrukcjami realizacji kontroli obowiązującymi w ramach danej kampanii, we wszystkich przypadkach przedmiotem kontroli były działki rolne (m.in. ich powierzchnia), oraz realizacja przez beneficjentów wymogów wspólnych określonych dla działania, ogólnych określonych dla poszczególnych pakietów i szczegółowych określonych dla poszczególnych wariantów w ramach pakietów, a w uzasadnionym przypadku także weryfikacja poziomów nawożenia.

(akta kontroli str. 466-526, 674)

2.5. W wyniku kontroli na miejscu przeprowadzanych przez Pomorski Oddział ARiMR w latach 2015-2019, stwierdzono następujące nieprawidłowości sklasyfikowane w procedurach, o których mowa w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dotyczące nieprzestrzegania przez rolników wymogów wynikających z realizacji pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na terenie parków narodowych i krajobrazowych:

- niewykonanie koszenia w odpowiednim terminie – w pięciu przypadkach²⁰ (czterech w 2015 r. i jednym w 2017 r.),
- nieprzestrzeganie wymogu pozostawienia 15-20% powierzchni nieskoszonej – w 34 przypadkach²¹ (sześciu w 2015 r., czterech w 2016 r., czterech w 2017 r., 11 w 2018 r. i dziewięciu w 2019 r.),
- pozostawienie nieskoszonej właściwej części działki rolnej, która została zaznaczona na materiale graficznym – w 22 przypadkach²² (jednym w 2015 r., trzech w 2016 r., czterech w 2017 r., 10 w 2018 r. i czterech w 2019 r.),

¹⁹ Dz. U. poz. 415, ze zm.

²⁰ Sklasyfikowane pod nr kodu: R_4_4_5 w jednym przypadku, R_4_5_6 w dwóch przypadkach i R_5_5_6 w dwóch przypadkach.

²¹ Sklasyfikowane pod nr kodu: R_4_3_9 w jednym przypadku, R_4_4_9 w 11 przypadkach, R_4_5_11 w dwóch przypadkach, R_4_7_9 w pięciu przypadkach, R_4_7_10 w jednym przypadku, R_4_8_11 w czterech przypadkach, R_4_11_5 w jednym przypadku, R_5_4_9 w czterech przypadkach, R_5_4_10 w jednym przypadku, R_5_5_11 w czterech przypadkach.

²² Sklasyfikowane pod nr kodu: R_4_4_12 w siedmiu przypadkach, R_4_5_14 w jednym przypadku, R_4_7_12 w trzech przypadkach, R_4_8_14 w czterech przypadkach, R_4_11_8 w jednym przypadku, R_5_4_12 w pięciu przypadkach, R_5_5_14 w jednym przypadku.

- nieprzestrzeganie wymogu zebrania i usunięcia skoszonej biomasy w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy – w trzech przypadkach²³ (dwóch w 2015 r. i jednym w 2019 r.),
- nieprzestrzeganie dopuszczonego poziomu obsady – w jednym przypadku w 2016 r.²⁴,
- nieprzestrzeganie częstotliwości koszenia – w jednym przypadku w 2018 r.²⁵
(akta kontroli str. 461-526)

2.6. Do przeprowadzenia w 2020 r. kontroli na miejscu przez Pomorski Oddział ARiMR wytypowano:

- 206 wniosków o płatności bezpośrednie dotyczących łącznie 815 działek położonych na terenach parków krajobrazowych (nie wytypowano wniosków dotyczących działek rolnych położonych na terenach parków narodowych),
- siedem wniosków dotyczących płatności w ramach pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, dotyczących łącznie 24 działek rolnych położonych na terenie parków narodowych i krajobrazowych, z czego dwa dotyczyły pięciu działek na terenie parków narodowych, jeden dotyczył dwóch działek położonych na terenie parku narodowego i jednej działki na terenie parku krajobrazowego, a cztery – 16 działek na terenie parków krajobrazowych.
(akta kontroli str. 644-673)

Oględziny przeprowadzone przez NIK w trakcie kontroli sześciu działek rolnych w ramach wybranych trzech z ww. wytypowanych kontroli na miejscu wniosków o płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego wykazały, że zgodnie zobowiązującymi procedurami:

- kontrole przeprowadziły zespoły składające się z dwóch inspektorów terenowych, którzy posiadali ważne upoważnienia do kontroli na miejscu w ramach PROW 2014-2020 m.in. w zakresie działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, wyposażonych w odpowiedni sprzęt pomiarowy zapewniający wykonanie pomiarów, sprzęt informatyczny i oprogramowanie zapewniające wykonanie zdjęć i przetwarzanie danych,
- inspektorzy terenowi zweryfikowali sposób zagospodarowania działek z zadeklarowanym, wykonali odpowiednie pomiary powierzchni działek i zweryfikowali z powierzchnią zadeklarowaną, zweryfikowali spełnianie wymogów szczegółowych dla danych pakietów oraz wykonali szkice i zdjęcia działek.

W przypadku wszystkich ww. działek, zadeklarowano ich użytkowanie kośne, ale jedna działka nie została skoszona i była użytkowana jako pastwisko, jedna nie była w ogóle użytkowana rolniczo (ani kośnie, ani pastwiskowo), a z większej części jednej działki²⁶, pomimo wymogu, nie usunięto skoszonej biomasy. Na pozostałych działkach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie powierzchni, sposobu użytkowania działek i spełniania warunków szczegółowych dla danych pakietów.

(akta kontroli str. 527-643)

2.7. W latach 2015-2019 w wyniku kontroli na miejscu w ramach poszczególnych kampanii na terenach parków narodowych i krajobrazowych Pomorski Oddział ARiMR nie stwierdził nieprawidłowości dotyczących nieprzestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności. W 2020 r. (do czasu zakończenia kontroli) takich kontroli nie prowadzono.

(akta kontroli str. 105, 106, 108-124)

²³ Sklasyfikowane pod nr kodu: R_5_4_7 w jednym przypadku, R_5_5_9 w dwóch przypadkach.

²⁴ Sklasyfikowanym pod nr kodu R_4_4_14.

²⁵ Sklasyfikowanym pod nr kodu: R_4_5_5.

²⁶ Na działce o powierzchni 0,77 ha pozostawiono biomasę na powierzchni 0,52 ha.

2.8. W latach 2015-2020 do Pomorskiego Oddziału ARiMR nie zgłoszono zastrzeżeń do ustaleń zawartych w raportach z czynności kontrolnych w ramach wzajemnej zgodności oraz nie wpłynęły skargi dotyczące działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

(akta kontroli str. 40, 43)

2.9. W badanych latach w Pomorskim Oddziale ARiMR nie przeprowadzono audytów ani kontroli wewnętrznych w zakresie wzajemnej zgodności i działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

Biuro Kontroli Wewnętrznej Pomorskiego Oddziału ARiMR przeprowadziło w 2020 r. dwie kontrole wewnętrzne obejmujące obsługę wniosków o płatność w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, w tym w ramach pakietu 4 i 5, dotyczących działek ewidencyjnych znajdujących się na terenie parków narodowych lub krajobrazowych, i tak:

- kontrola w Biurze Powiatowym ARiMR w Człuchowie wykazała nienależytą staranność przy weryfikacji wniosku, czego następstwem było wypłacenie beneficjentowi nienależnych środków. W wyniku kontroli sformułowano wnioski dotyczące m.in. zwiększenia nadzoru i bieżącej kontroli nad pracownikami, pouczenia pracowników o przestrzeganiu przepisów, procedur i instrukcji oraz ponowne przeprowadzenie postępowania w jednej ze spraw, które zostały zrealizowane;
- kontrola w Biurze Powiatowym ARiMR w Nowym Dworze Gdańskim, nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 40, 43, 140-157)

Badanie raportów z sześciu wybranych kontroli na miejscu beneficjentów płatności w ramach pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego wykazało, że zgodnie z obowiązującymi procedurami we wszystkich przypadkach przeprowadzono kontrole formalną raportów. W dwóch raportach stwierdzono pojedyncze błędy, które po kontroli formalnej zostały poprawione: m.in.: błędna topologia granic niewykoszenia działki, niewypełnienie lub błędne wypełnienie niektórych pól formularzy raportów, niezastosowanie odpowiednich kodów, nieodpowiednie wykonanie szkicu działki, braki w dokumentacji fotograficznej.

(akta kontroli str. 466-467, 484-486, 527-529)

2.10. W badanych latach Pomorski Oddział ARiMR nie współpracował z parkami narodowymi w zakresie kontroli przestrzegania wymogów dotyczących obszarów Natura 2000, przy czym nie stwierdził nieprawidłowości na tych obszarach w wyniku własnych działań lub uzyskanych informacji z innych źródeł.

(akta kontroli str. 105-107)

2.11. W latach 2015-2020 Pomorski Oddział ARiMR nie otrzymał informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych w wyniku kontroli u rolników, przeprowadzonych przez inne organy.

(akta kontroli str. 105, 107)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na rozpatrywaniu odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych ARiMR w sprawie przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i decyzji w sprawie przyznania pomocy w ramach pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, z naruszeniem dwumiesięcznego terminu, określonego w art. 24 ust. 5 ustawy o płatnościach ustawa o płatnościach lub art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o wspieraniu w ramach PROW 2014-2020”.

Badanie terminowości załatwienia 10 wytypowanych odwołań (po wyłączeniu terminów i okresów, wymienionych w art. 35 § 5 Kpa, których nie wlicza się do terminów załatwiania spraw administracyjnych) wykazało, że były one rozpatrywane przez ponad cztery miesiące – w sześciu przypadkach, a w pojedynczych przypadkach przez ponad: pięć, sześć, siedem i osiem miesięcy.

(akta kontroli str. 6-8, 12-39, 84-99)

Według wyjaśnień Dyrektora rozpoznanie ww. odwołań z przekroczeniem obowiązującego terminu wynikało z szeregu czynników. Poszczególne odwołania rozpatrywane są według kolejności wpływu, mając przy tym na uwadze stopień skomplikowania danej sprawy i związany z tym charakter czynności, które należy podjąć celem jej załatwienia. Terminowość wydawania rozstrzygnięć była również w znacznym stopniu uzależniona od możliwości kadrowych w danym okresie. W tym zakresie nie bez znaczenia pozostaje także „sezonowość” wpływu odwołań. Przykładowo spośród wszystkich badanych spraw obejmujących kampanię 2015 r., 22 z 26 odwołań wpłynęło w miesiącach maj-czerwiec. Dyrektor dodał, że poza odwołaniami będącymi przedmiotem niniejszej kontroli NIK, rozpatrywano równolegle inne środki zaskarżenia na decyzje kierowników biur powiatowych, w tym dotyczące płatności bezpośrednich jak i poszczególnych działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020.

(akta kontroli str. 100-102)

Zdaniem NIK wskazane przyczyny, w tym głównie niedostosowanie organizacyjne do załatwiania dużej liczby spraw w ograniczonym czasie nie stanowi dostatecznego uzasadnienia stwierdzonego rozpoznania odwołań z naruszeniem obowiązującego, ustawowego terminu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających terminowe rozpatrywanie przez Pomorski Oddział ARiMR odwołań od decyzji w sprawach przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i pomocy w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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, 6 listopada 2020 r.

Kontroler
Rafał Wieczorkowski
główny specjalista kontroli
państwowej



podpis

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Ewa Jasiurska-Kluczek
podpis