



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.10.010.01.2020

Wiesław Polek
Dyrektor
Podkarpackiego Oddziału Regionalnego
Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
w Rzeszowie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/044 Gospodarowanie gruntami 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	Podkarpacki Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Rzeszowie, Al. Tadeusza Rejtana 36, 35-310 Rzeszów (dalej POR ARiMR)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Polek, Dyrektor, od 4 czerwca 2020 r., Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, Dyrektorem POR ARiMR byli: Marek Ordyczyński od 3 marca 2008 do 26 stycznia 2016 r. oraz Teresa Pamuła od 27 stycznia 2016 r. do 3 czerwca 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 (do 20 października tj. dnia zakończenia kontroli)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Magdalena Grabowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/117/2020 z 21 sierpnia 2020 r. (akta kontroli str.1-4)

¹ tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Podkarpacki Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Rzeszowie realizację zadania przyznawania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych w zakresie kontroli na miejscu, spełniania przez rolników zobowiązań wynikających z warunków przyznawania płatności bezpośrednich oraz w ramach działania rolno-leśno-środowiskowo-klimatycznego.

W ocenie NIK, w niektórych postępowaniach odwoławczych, niezasadnie stosowano przepis art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³, który stanowi o obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu i wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów, jako podstawy i przesłanki dla zmiany (przesunięcia) terminu załatwienia sprawy, przy jednoczesnym pominięciu zasad związanych z wyznaczaniem nowego terminu jej rozstrzygnięcia. NIK stwierdza, że w postępowaniach administracyjnych będących przedmiotem niniejszej kontroli POR ARiMR nie miał obowiązku stosowania art. 10 kpa, ponieważ zasady dotyczące udziału stron w postępowaniu regulowały ustawy szczególne o dopłatach bezpośrednich i o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

Ponadto w kontroli stwierdzono uchybienia związane z nadzorem nad biurami powiatowymi w zakresie rejestrowania wniesienia odwołań od decyzji i ich przekazywania do rozpoznania przez organ wyższej instancji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W POR ARiMR kontrole spełniania przez rolników wymogów przyznawania płatności bezpośrednich przeprowadzane były zgodnie z procedurami i zasadami określonymi w stosownych przepisach wewnętrznych. Realizowany był pełny zakres kontroli u producentów rolnych wskazywanych przez ARiMR.

W ocenie NIK stosowanie (w niektórych sprawach) przepisu art. 10 kpa skutkowało nierównym traktowaniem beneficjentów pomocy, gdyż udzielanie niektórym z nich „dodatkowej” informacji o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań wydłużało czas trwania postępowania, a nawet powodowało przekroczenie terminu załatwienia sprawy administracyjnej. Działanie takie było ponadto sprzeczne z dyspozycjami wynikającymi z przepisów art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁴ oraz art. 27 ust. 1 pkt 4 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 2014-2020⁵ ponieważ przepisy te stanowiły, że czynny udział strony w postępowaniu zapewnia na żądanie tej strony, a nie z urzędu.

Zdaniem NIK nierzetelny nadzór nad realizacją zadań związanych z rejestrowaniem i przekazywaniem przez biura powiatowe odwołań od decyzji do POR ARiMR przyczyniał się do nieuzasadnionego wydłużenia procedury odwoławczej oraz przekraczania siedmiodniowego terminu przekazywania akt sprawy do organu wyższej instancji, wynikającego z przepisu art. 133 kpa.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm., dalej kpa

⁴ tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 1341, dalej ustawa o dopłatach

⁵ tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 217, dalej ustawa PROW

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych

1.1 Poprawność rozpatrywania odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych

Opis stanu faktycznego

POR ARiMR występował, jako organ II instancji w przypadku odwołań składanych przez producentów rolnych na decyzje kierowników biur powiatowych (dalej kierowników BP) w procesie przyznawania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej.

Wniesione odwołania rozpatrywane były w oparciu o przepisy kpa. Zarówno treść decyzji administracyjnych dot. przyznania płatności, jak również tryb odwołania oraz termin wydania decyzji II instancji wynoszący 2 miesiące został określony w art. 24 ust. 4 oraz 5 ustawy o dopłatach.

POR ARiMR występował, jako organ II instancji w przypadku odwołań składanych przez producentów rolnych na decyzje kierowników biur powiatowych (dalej kierowników BP) w procesie przyznawania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej.

Wniesione odwołania rozpatrywane były w oparciu o przepisy kpa. Zarówno treść decyzji administracyjnych dot. przyznania płatności, jak również tryb odwołania oraz termin wydania decyzji II instancji wynoszący 2 miesiące został określony w art. 24 ust. 4 oraz 5 ustawy o dopłatach.

W latach 2015-2020 Agencja wykonywała zadania w ramach obsługi wniosków o płatności bezpośrednie na podstawie Książki Procedur Płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (kampanie 2015⁷, 2016⁸, 2017⁹, 2018¹⁰, 2019¹¹ oraz 2020 r.¹². Obsługa wniosków o wsparcie w ramach płatności rolno -środowiskowo-klimatycznych realizowana była w oparciu o Książkę Procedur PROW 2014 – 2020 Płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna Kampanie: 2015¹³, 2016¹⁴, 2017¹⁵, 2018¹⁶, 2019¹⁷ oraz 2020¹⁸.

(akta kontroli str.5-112)

W latach 2015-2020 wpłynęły 143 odwołania od decyzji kierowników biur powiatowych dot. gospodarstw zlokalizowanych w granicach parków krajobrazowych oraz parków narodowych. W badanych sprawach stwierdzono przekroczenie dwumiesięcznego terminu rozpatrzenia sprawy wymaganego

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ KP-611-01-ARiMR/43/z

⁸ KP-611-01-ARiMR/54/z

⁹ KP-611-01-ARiMR /59/z

¹⁰ KP-611-01-ARiMR/66/z

¹¹ KP-611-01-ARiMR/71/z

¹² KP-611-01-ARiMR/76/z

¹³ KP-611-394-ARiMR/6/z

¹⁴ KP-611-394-ARiMR/5/z

¹⁵ KP-611-394-ARiMR/12/z

¹⁶ KP-611-394-ARiMR/15/z

¹⁷ KP-611-394-ARiMR/20/z

¹⁸ KP-611-394-ARiMR/23/z

przepisami ustawy o dopłatach oraz PROW, a okres tego przekroczenia wynosił od 9 do 74 dni. W 24 przypadkach, termin zawiadomienia strony w trybie art. 10 kpa był tożsamy z datą, w której winna była być załatwiona decyzja administracyjna. W 26 przypadkach pominięto zawiadomienie stron o zebraniu materiału dowodowego w trybie 10 kpa. W 7 przypadkach doszło do naruszenia przepisu art. 133 kpa, w zakresie terminu, w jakim organ I instancji winien przekazać odwołanie do rozpatrzenia organowi II instancji. W 12 przypadkach nieprawidłowo zarejestrowano złożone odwołania. Data rejestracji w siedmiu przypadkach była tożsama z datą wydania decyzji organu drugiej instancji. W trzech przypadkach, pismo odwoławcze zostało zarejestrowane po wydaniu decyzji administracyjnej II instancji przez OR ARiMR, tj. po upływie od 35 do 106 dni, licząc od dnia wydania decyzji odwoławczej. Szerszy opis stanu faktycznego został zamieszczony w sekcji nieprawidłowości.

Z analizy 143 odwołań od decyzji wynika, iż najczęstszą ich przyczyną w zakresie decyzji przyznających płatności bezpośrednie oraz w ramach zadania rolno-środowiskowo-klimatycznego było wykluczenie części powierzchni deklarowanej np. część deklarowanej działki stanowiła teren niekoszony z wyraźnie występującymi samosiejkami. Wykluczenia dotyczyły również sytuacji, gdy działki ewidencyjne będące przedmiotem użytkowania nie pokrywały się ze stanem faktycznym, np. stwierdzono użytkowanie rolnicze działki, która stanowiła drogę dojazdową¹⁹. Odwołania dotyczyły również metody wyliczenia przyznanej płatności.

Spośród 143 prowadzonych postępowań odwoławczych prowadzonych przez OR ARiMR w 88 przypadkach nastąpiło uchylenie decyzji kierowników powiatowych, dwa postępowania zostały umorzone, a w pozostałych 53 przypadkach decyzje zostały utrzymane w mocy.

W badanej próbie 10 postępowań spośród ww. sprawy zostały załatwione w terminie przekraczającym 2 miesiące. We wszystkich postępowaniach przed wydaniem rozstrzygnięcia zawiadamiano strony o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym w trybie art. 10 kpa. Przed podpisaniem decyzji, pracownik dokonywał analizy zgromadzonego materiału dowodowego i przygotowywał projekt decyzji, która po weryfikacji przez naczelnika oraz kierownika była podpisywana przez dyrektora POR ARiMR.

Procedury, na podstawie których rozpatrywane były wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich jak również płatności w ramach PRŚK w ramach kampanii 2015-2020, jak również same formularze wniosków o płatności nie obejmowały informacji, czy dana działka objęta była powierzchnią formą ochrony przyrody w tym parku narodowego lub krajobrazowego. Nie wynikał z nich ponadto obowiązek badania, kto jest właścicielem danej nieruchomości. Istotne znaczenie miało jedynie, kto użytkował dany grunt. Dopiero w kampanii 2020 wnioskodawcy będą mieli obowiązek przedstawiać tytuł prawny do nieruchomości w przypadku gruntu Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowej osoby prawnej.

W latach 2015-2020, wpłynęło 11 skarg producentów rolnych gospodarujących na terenie parków narodowych oraz krajobrazowych do WSA na decyzje POR ARiMR występującego w roli organu II instancji. W jednym przypadku sprawa jest nadal w toku. W 8 przypadkach skarga została oddalona, w dwóch nastąpiło uchylenie rozstrzygnięcia POR ARiMR.

(akta kontroli str.264-326, 898-1439)

¹⁹ Sytuację taką stwierdzono podczas przeprowadzonej kontroli na miejscu dnia 6 października 2020 r.

1.2 Rzetelność i prawidłowość realizacji zadań kontroli na miejscu płatności bezpośrednich oraz działania rolno-środowiskowo-klimatycznego

Opis stanu faktycznego

Sposób realizacji zadań kontrolnych OR ARiMR określały Procedury zawarte w *Księżce Procedur Kontrole w zakresie wsparcia bezpośredniego „Kontrola w zakresie kwalifikowalności powierzchni metodą inspekcji terenowej i metodą foto”²⁰* oraz *„Księżce Procedur PROW 2014-2020 Przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań: Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz Rolnictwo ekologiczne”²¹*.

(akta kontroli str.113-263)

W latach 2015-2020 OR ARiMR przeprowadził na terenie parków narodowych oraz krajobrazowych łącznie 4 132 kontrole na miejscu, z czego 4 087 dotyczyło gruntów położonych na terenie parków krajobrazowych. Łącznie w latach 2015-2020 na terenie parków narodowych wykonano 20 kontrole realizacji pakietów 4 i 5 PRŚK oraz 25 dotyczących dopłat bezpośrednich. W gospodarstwach zlokalizowanych na terenie parków krajobrazowych w latach 2015-2020 zrealizowano 365 kontrole dot. pakietów 4 i 5 PRŚK oraz 3 722 dot. dopłat bezpośrednich. Oddział regionalny realizuje kontrole na miejscu na podstawie typowania realizowanego przez Wydział ds. typowania w Departamencie Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych w Centrali ARiMR oraz tzw. typowania manualnego spośród gruntów skontrolowanych przez podmiot zewnętrzny (tzw. kontrole FOTO). W latach 2015-2019 zrealizowano wszystkie zaplanowane kontrole. W roku 2020 spośród typowanych do skontrolowania przez Biuro Kontroli na miejscu (dalej BKM), na dzień 30 września 2020 r. do skontrolowania pozostało 17 gospodarstw.

(akta kontroli str. 264-326)

Dokonano analizy 6 losowo wybranych kontroli. Kontrolowane gospodarstwa zlokalizowane były częściowo na obszarze parku narodowego lub częściowo na obszarze parku krajobrazowego.

Dwie kontrole dotyczyły realizacji zasady wzajemnej zgodności, dwie kwalifikowalności powierzchni oraz dwie PRŚK.

W pięciu przypadkach inspektorzy informowali rolników o planowanej kontroli telefonicznie, z czego w dwóch przypadkach w dniu kontroli, w trzech przypadkach z wyprzedzeniem od jednego do czterech dni. W jednym przypadku, producent rolny został poinformowany o fakcie kontroli osobiście przez kontrolujących w dniu kontroli.

Obydwa gospodarstwa wytypowane zostały do kontroli w ramach działania PRŚK metodą analizy ryzyka.

- Kontrola wykonana w 2017 r. w dniach 7-15 listopada. Gospodarstwo rolne było położone w obrębie ewidencyjnym Caryńskie, realizowało wariant 4.5 PRŚK. Gospodarstwo prowadziło chów zwierząt, dominował wypasowy typ użytkowania w ramach PRŚK. Nieprawidłowości dotyczyły nie wykoszenia „niedojadów” – R_4_5_17 co skutkowało wyłączeniem z powierzchni deklarowanej.
- Kontrola w 2020 r. dotyczyła gospodarstwa zlokalizowanego w obrębie ewidencyjnym Polany, Makowska. Na jednej z działek stwierdzono niedokończony zbiór biomasy, oraz biomasę złożoną w zakrzaczach. Ponadto rolnik pozostawił więcej niż 20% nieskoszonych powierzchni – wymóg

²⁰ KP-611-37-ARiMR/26/z i wcześniejsze wersje

²¹ KP-611-340-ARiMR/6/z

R_5_8. W gospodarstwie prowadzona była produkcja zwierzęca. Rolnik zgodnie z planem działalności miał jeszcze czas na dokończenie wywozu biomasy oraz prowadzenie wypasu zwierząt.

Raporty dot. kwalifikowania powierzchni dot. czynności kontrolnych wykonanych w 2017 r.

- Gospodarstwo położone w obrębie Chmiel, Brzegi Górne zostało skontrolowane w dniach od 28 marca do 3 kwietnia. W gospodarstwie dominowały trwałe użytki zielone (dalej TUZ). Na działkach stwierdzono liczne krzewy jałowca, samosiejki drzew leśnych oraz jagody leśne, w związku z czym dokonano wyłączeń, których wyliczenie dokonano z użyciem metody obwodowej.
- Gospodarstwo położone w obrębie ewidencyjnym Stale, Krawce, Tarnawa Wyżna, Sokoliki skontrolowano w dniach od 6 grudnia 2017 do 24 kwietnia 2018 r. Na działkach stwierdzono brak zabiegów agrotechnicznych, występowanie samosiejek brzozy, olchy, wierzby. Stwierdzono również zachwaszczenie gatunkami jednorocznymi. Na jednej z działek stwierdzono wieloletni brak koszenia (użytkowana przez innego użytkownika). Do obliczenia wyłączeń zastosowano obwód liniowy. Wyłączenia zastosowano również w przypadku użytkowania przez innego użytkownika – stwierdzono młode drzewa owocowe.

Raporty z czynności kontrolnych w zakresie wzajemnej zgodności wykonanych w 2016 r.

- Gospodarstwo położone w obrębie ewidencyjnym Wetlina skontrolowano 30 listopada 2016 r. Położone w całości na różnych formach powierzchniowej ochrony przyrody: park narodowy, park krajobrazowy, obszar Natura 2000 (siedliskowy i ptasi – 100% gospodarstwa). Grunty gospodarstwa (TUZ) były zagrożone erozją wodną (wszystkie działki), charakteryzujące się nachyleniem powyżej 20% i spadkiem powyżej 10%. W gospodarstwie nie stwierdzono niezgodności.
- Gospodarstwo położone w obrębie ewidencyjnym Brzegi Górne Chmiel, poddano kontroli w dniach 12-13 grudnia 2016 r. Gospodarstwo pokryte w 100% obszarem Natura 200 (SOO, OSO). Część gospodarstwa położona na terenie parku narodowego, część parku krajobrazowego. Grunty usytuowane na obszarach zagrożonych erozją wodną, o nachyleniu powyżej 20% i spadku powyżej 10%. Dominowały TUZ. W gospodarstwie nie stwierdzono występowania nieprawidłowości.

Wszystkie kontrole były przeprowadzone przez zespoły dwuosobowe. Wszystkie raporty zawierały dołączoną dokumentację fotograficzną. Raporty były kompletne i zweryfikowane. Formularz oceny raportów zawierał rubrykę „deklaracja bezstronności”, gdzie swoje podpisy złożyli zarówno pracownicy dokonujący kontroli na miejscu, jak również dokonujący oceny raportu.

(akta kontroli str.372-897)

W gospodarstwach zlokalizowanych na terenie parków narodowych w zakresie przestrzegania zasady wzajemnej zgodności latach 2015-2020 nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. Na terenie parków krajobrazowych w latach 2015-2020 stwierdzono natomiast czterokrotnie odstępstwo od wymogu przestrzegania na obszarach zagrożonych erozją wodną utrzymania okrywy ochronnej gleby w okresie od 1 listopada do dnia 15 lutego, co najmniej 30% powierzchni gruntów ornych

wchodzących w skład gospodarstwa rolnego²². W wyniku kontroli stwierdzono ponadto przypadek wypalania traw²³.

Na terenie parków narodowych stwierdzono w latach 2015-2020 nieprzestrzeganie wymogów realizacji pakietów PRŚK. Dotyczyły one nieprzestrzeganie wymogu pozostawienia 15-20% powierzchni (użytkowanie kośne i kośno-pastwiskowe) oraz właściwego jej oznaczenia na materiale graficznym²⁴. Zdarzały się ponadto przypadki nieprzestrzegania dopuszczonego poziomu obsady²⁵, obowiązku wykaszania niedojadów w odpowiednim terminie²⁶ oraz zakazu mechanicznego niszczenia struktury gleby (w tym bronowania i przeorywania)²⁷. Kontrole w latach 2015-2020 wykazały, iż w gospodarstwach zlokalizowanych na terenie parków krajobrazowych w różnych wariantach pakietu 4 nie dotrzymywano wymogu pozostawienia 15-20% nieskosszonej powierzchni. Powtarzały się błędne oznaczenia nieskosszonej części działki na materiale graficznym. Stwierdzono również wiele przypadków nieprzestrzegania wymogu zebrania i usunięcia skosszonej biomasy w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy. Sporadycznie zdarzały się przypadki nieprzestrzegania wymogu prowadzenia wypasu w odpowiednim terminie, wykaszania niedojadów, częstotliwości koszenia lub jego wykonywania w nieodpowiednim terminie.

(akta kontroli str.264-326)

W ramach kontroli NIK przeprowadzono oględziny czynności kontrolnych, realizowanych przez pracowników POR ARiMR podczas kontroli na miejscu w trzech gospodarstwach, które korzystały z dopłat bezpośrednich oraz w ramach zadania rolno-środowiskowo-klimatycznego. Ich przedmiotem było zbadanie sposobu realizacji kontroli na miejscu u producenta realizującego zadanie PRKS oraz dwóch beneficjentów płatności bezpośrednich. Wszystkie kontrole przeprowadzały zespoły dwuosobowe. Inspektorzy wyposażeni byli w odbiorniki GNSS Spectra precision, laptopy z oprogramowaniem Quantum GIS, odbiornik GPS oraz taśmę mierniczą. Zastosowano metodę pomiaru z wykorzystaniem techniki DGNS²⁸ oraz RTK²⁹. Realizujący kontrolę inspektorzy dysponowali podstawowymi danymi dotyczącymi przedmiotu kontroli. Nie dysponowali jednak wiedzą dot. zakresu innych działań realizowanych przez kontrolowanego. Do raportów z czynności kontrolnych dołączana była wykonywana na bieżąco dokumentacja fotograficzna. Dzięki oprogramowaniu MIT³⁰ zainstalowanym na laptopie, na bieżąco generowany był szkic z pomiaru, który był załącznikiem do raportu z kontroli. Zastępca Kierownik Biura Kontroli na miejscu, który również wykonywał czynności kontrolne, wniósł do protokołu, iż raport z czynności kontrolnych producenta realizującego zadanie PRKS przedstawiał stan na działkach na dzień kontroli, stąd też producent był przed terminem niektórych zobowiązań, których niewykonanie stwierdzono. Podał ponadto, iż kontrola w gospodarstwach producentów będących beneficjentami płatności bezpośrednich odbyła się przed przeprowadzeniem w tych gospodarstwach kontroli jakości (z wykonania kontroli metodą FOTO przez wykonawcę zewnętrznego).

(akta kontroli str.327-371, 1440)

²² DKR-N-01,

²³ DKR-N.02

²⁴ R_5_11, R_5_12, R_4_5_13, R_4_5_14, R_4_9_8

²⁵ R_4_5_16, R_4_5_8

²⁶ R_4_5_17

²⁷ R_4_5_4

²⁸ Differential Global Navigation Satellite System,

²⁹ Real Time Kinematic

³⁰ Mobilny Inspektor Terenowy

Położenie gospodarstwa na terenie parków narodowych i krajobrazowych nie miało znaczenia z punktu widzenia sprawdzenia przestrzegania wymogów przez producentów rolnych. Dyrektor POR ARiMR wyjaśnił, iż *położenie danej działki nie zawsze jest powiązane z weryfikacją dodatkowych wymogów (...)*. Wyjaśnił ponadto, iż *w przypadku płatności bezpośrednich nie ma specjalnych wymogów dedykowanych (...)*. Ta sama sytuacja dotyczy działań PRŚK w ramach pakietu 4 i 5 *prawodawca nie wprowadził zróżnicowania wymogów pod kątem położenia gruntów, w tym w szczególności na obszarach parków narodowych i krajobrazowych*.

Dyrektor wyjaśnił również iż *inspektorzy terenowi podczas realizacji kontroli PRSK opierają się na dokumentacji przyrodniczej oraz planie rolnośrodowiskowym, które są sporządzane przez osoby wykwalifikowane, posiadające stosowne uprawnienia. Weryfikacja poprawności klasyfikacji cennego siedliska jest kompetencją eksperta przyrodniczego (...)*. Zadaniem kontroli na miejscu jest zweryfikowanie w terenie czy dane siedlisko stwierdzone przez eksperta przyrodniczego jest użytkowane rolniczo (...) zgodnie z zasadami określonymi w dokumentacji przyrodniczej i w planie działalności rolnośrodowiskowej.

Dyrektor podał, iż w 2015 r. przeprowadzono szkolenia dla inspektorów terenowych *przybliżające tematykę rozpoznawania siedlisk i identyfikacji gatunków roślin (...)*

(akta kontroli str.264-326)

Z analizy wyżej wymienionych raportów z przeprowadzenia czynności kontrolnych wynika, iż spełnianie wymogu zarówno stosowania nawozów jak również środków ochrony roślin odbywa się na podstawie zapisów w Rejestrze działalności rolnośrodowiskowej, stanu stwierdzonego na działkach rolnych oraz wyliczeń np. ilości azotu pochodzącego z nawozów naturalnych w oparciu o obsadę zwierząt. Dyrektor wyjaśnił, iż *zasady weryfikacji podczas kontroli na miejscu wymogów wynikających z realizacji zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego w ramach pakietu 4 i 5 (w tym również wymogi wynikające z załącznika nr 1 i nr 2 rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego) zawarte są w obowiązujących w ramach każdej kampanii kontrolnej instrukcjach*.

W instrukcjach tych zawarto, (w sytuacjach tego wymagających), możliwość wykonania badań w akredytowanych laboratoriach próbek gleby w zakresie spełniania odpowiednich norm dot. nawozów lub środków ochrony roślin.

POR ARiMR nie współpracował z parkami narodowymi w zakresie kontroli i wymiany informacji w tym przestrzegania wymogów dotyczących obszarów Natura 2000. Parki narodowe również nie informowały POR ARiMR o stwierdzonych naruszeniach przepisów dot. obszarów Natura 2000. W okresie tym nie było również podejmowanych żadnych działań będących wynikiem informacji innego organu.

W okresie objętym kontrolą w zakresie wdrażania zasady wzajemnej zgodności oraz programu rolno-środowiskowo-klimatycznego wpłynęły jedynie skargi na rozstrzygnięcia POR ARiMR do WSA. Nie było w tym okresie innych skarg dotyczących tych zagadnień.

W okresie objętym kontrolą POR ARiMR nie podlegał kontrolom wewnętrznym i audytom w zakresie realizacji zasady wzajemnej zgodności oraz działania rolno-środowiskowo-klimatycznego. Niemniej na terenie województwa podkarpackiego prowadzone były audyty z zakresu Programów rolnośrodowiskowych w zakresie Zasady wzajemnej zgodności (Cross Compliance), mające status audytów Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz Komisji Europejskiej. Jak wyjaśnił Dyrektor POR ARiMR, *za ich koordynację oraz obsługę odpowiadał Departament*

Płatności Bezpośrednich i Departament Baz Referencyjnych i Kontroli w Terenie w Centrali ARiMR w Warszawie.

W okresie objętym kontrolą zostały natomiast przeprowadzone audyty w biurach powiatowych ARiMR w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach audytu certyfikującego Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przeprowadzone przez Izbę Administracji Skarbowej w Rzeszowie

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. POR ARiMR nieterminowo rozpatrywał odwołania od decyzji przyznających płatności bezpośrednie oraz w ramach działania PRKŚ.

W 19³¹ sprawach spośród 56 analizowanych, został przekroczony o 8 do 74 dni dwumiesięczny termin ustawowy na ich rozpatrzenie. Stosownie do art. 24 ust. 5 ustawy o dopłatach oraz art. 27 ust.3 pkt. 1 ustawy PROW odwołania od decyzji rozpatruje się w terminie 2 miesięcy od dnia jego otrzymania.

Dyrektor POR ARiMR wyjaśnił, iż *stosuje tzw. dobrą praktykę, czyli załatwianie spraw w możliwie najszybszym terminie*, w związku z tym podejmuje się starania by *nie prolongować spraw*. Natomiast w sytuacjach, kiedy termin na rozpatrzenie kończy się, a z analizy sprawy wynika, że rozstrzygnięcie może być dla strony niesatysfakcjonujące, zawsze zapoznajemy stronę ze zgromadzoną dokumentacją na podstawie art. 10 kpa (pomimo wyłączenia, jakie mamy w ustawach o płatnościach bezpośrednich i ustawie o PROW, które pozwala nam nie stosować tego artykułu) tym samym wydłużając niejako termin załatwienia sprawy (...). Dyrektor podał ponadto, iż praktyka ta nie została dotychczas zakwestionowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Spółród poddanych analizie 56 postępowań w 30 przypadkach (54%) zastosowano art. 10 kpa (o możliwości wypowiedzenia się strony, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań). Zdaniem NIK taka praktyka jest niezgodna z przepisami regulującymi tę kwestię w sposób szczególny (*lex specialis*), tj. art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy o dopłatach oraz art. 27 ust. 1 pkt 4 ustawy PROW, które analogicznie określają, że organ *zapewnia stronom, na ich żądanie, czynny udział w każdym stadium postępowania i na ich żądanie, przed wydaniem decyzji administracyjnej, umożliwia im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań; przepisów art. 79a oraz art. 81 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się*.

W ocenie NIK praktyka stosowana przez POR ARiMR skutkowała też brakiem wyznaczenia nowych terminów załatwienia sprawy, co naruszało art. 36 kpa.

POR ARiMR uznał, iż skoro w postępowaniach przed Sądem Administracyjnym nie zakwestionowano tej praktyki, jest ona prawidłowa i ugruntowana w orzecznictwie WSA w Rzeszowie.

³¹ 6400-0174-00002252/15, 6400-0175-00000768/15, 0173-69120-0173-00000005/15, 6400-0183-00012105/15, 6400-0183-00012098/15, 65100-0167-00000166/15, 6400-0183-00012145/15, 6400-0183-00012191/16, 6400-0183-00012193/16, 65100-0180-00000101/16, 6400-0180-00006555/16, 6400-0185-00002876/17, 65100-0184-00000184/16/17, 65100-0173-00000072/17/18, 6400-0173-00006701/18, 6400-0183-00012355/18, 65100-0183-00000064/15/18, 65100-0183-00000219/18, 6400-0183-00012378/18

NIK stwierdza, że kwestie proceduralne związane z realizacją przez organ obowiązku wynikającego z art. 10 kpa nie były przedmiotem przedłożonych w toku kontroli orzeczeń WSA.

(akta kontroli str.264-326, 898-1439)

2. POR ARiMR w sposób niewłaściwy sprawował nadzór nad podległymi biurami powiatowymi ARiMR w zakresie rejestrowania odwołań od decyzji przyznających płatności bezpośrednie w ramach realizacji zadania rolno-środowiskowo-klimatycznego oraz w zakresie przestrzegania siedmiodniowego terminu przekazania odwołania organowi drugiej instancji, wynikającego z art.133 kpa.

W 11 przypadkach BP ARiMR zarejestrowały wniesione odwołanie w dniu wydania decyzji organu II instancji lub później, w skrajnych przypadkach odpowiednio 35, 45 i 106 dni od wydania decyzji przez organ II instancji. Dyrektor POR ARiMR wyjaśnił iż zdarzały się sytuacje, iż pracownicy biur powiatowych rejestrowali w systemie wniesione odwołania z opóźnieniem, jednak należy podkreślić, że są to czynności czysto techniczne niemające w żaden sposób wpływu na sposób i prawidłowość oraz terminowość wydanych rozstrzygnięć.

Zdaniem NIK, czynności te mają co prawda charakter techniczny, jednak ich nieprawidłowa realizacja może utrudniać nadzór nad prawidłowością działań podejmowanych przez pracowników. Brak korekty takiego postępowania ze strony organu nadrzędnego należy uznać za działanie nierzetelne.

W trzynastu przypadkach, odwołanie od decyzji zostało przekazane do organu II instancji w terminie 8 do 20 dni od daty ich wpływu do BP ARiMR, co było niezgodne z art. 133 kpa, który stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132.

(akta kontroli str.264-326)

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do właściwego stosowania przepisów o dopłatach oraz PROW w zakresie regulacji związanych z udziałem strony w postępowaniu administracyjnym oraz wyłączeniem stosowania art. 79a oraz 81 kpa.
2. Stosowanie trybu określonego w art. 36 kpa, w sytuacji konieczności przedłużenia terminu załatwienia sprawy administracyjnej.
3. Podjęcie działań nadzorczych, mających na celu rzetelne weryfikowanie wykonywania przez biura powiatowe instrukcji i procedur w zakresie rejestracji wniesionych odwołań oraz ustawowych terminów ich przekazywania do organu II instancji.

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 Rzeszowie. 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 dni 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.

Rzeszów, 12 listopada 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

Kontroler
Magdalena Grabowska
główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

*p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
z up. /-/
Robert Łukasz*