



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.01.2018

P/18/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@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 Łodzi
Kontroler	Ewelina Dębowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/112/2018 z dnia 20 lipca 2018 r. (Dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (zwana dalej: ARiMR), Biuro Powiatowe w Koluszkach (zwane dalej: Biuro Powiatowe lub Biuro), ul. 11 Listopada 65, 95-040 Koluszki.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger – Prezes ARiMR od dnia 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezesa ARiMR od dnia 1 sierpnia 2017 r. do dnia 1 listopada 2017 r. Dariusz Golec – p.o. Prezesa ARiMR od dnia 2 marca 2017 r. do dnia 31 lipca 2017 r. Daniel Obajtek – Prezes ARiMR od dnia 13 stycznia 2016 r. do dnia 1 marca 2017 r.; p.o. Prezesa ARiMR od dnia 26 listopada 2015 r. do dnia 12 stycznia 2016 r. Andrzej Gross – Prezes ARiMR od dnia 25 lutego 2013 r. do dnia 3 grudnia 2015 r. Mariusz Kotynia – Kierownik Biura Powiatowego od dnia 12 lutego 2016 r. Jan Michalak – Kierownik Biura Powiatowego od dnia 13 października 2008 r. do dnia 4 lutego 2016 r. (Dowód: akta kontroli str. 2-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Biura w zakresie wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego w latach 2014-2017.

Wskazaną ocenę uzasadnia przede wszystkim prawidłowe przygotowanie do realizacji zadań w zakresie wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego polegające w szczególności na przydzieleniu pracownikom obowiązków i ich przeszkoleniu oraz prowadzeniu przez Biuro Powiatowe akcji informacyjnych, których adresatami byli producenci rolni z terenu powiatu łódzkiego wschodniego ubiegający się o otrzymanie płatności ekologicznych. Łączna kwota udzielonych w badanym okresie płatności wyniosła 1.521,7 tys. zł.

Decydując o udzieleniu wsparcia finansowego do działalności ekologicznej, przestrzegano zasad określonych rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020², przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ oraz obowiązujących procedur, za wyjątkiem terminowości wydawania decyzji w sprawie płatności. Decyzje administracyjne, spełniające wymogi określone

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. poz. 370, ze zm.; dalej rozporządzenie ekologiczne.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.; dalej: Kpa.

w art. 107 Kpa, w pięciu na sześć skontrolowanych przypadków zostały wydane z opóźnieniem wynoszącym od 36 do 111 dni w stosunku do 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 2014-2020⁴ (dalej: PROW 2014-2020). Średni okres załatwienia sprawy, od daty zarejestrowania wniosku do daty wydania decyzji, wynosił w poszczególnych latach objętych kontrolą od 275 do 403 dni. Pomimo opóźnienia w wydaniu decyzji spowodowanego m.in. późnym uruchomieniem w systemie informatycznym funkcjonalności do kontroli administracyjnej wniosków oraz naliczania płatności, płatności te zrealizowane zostały z zachowaniem terminu wynikającego z § 20 rozporządzenia ekologicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne i techniczne Biura do realizacji zadań z zakresu udzielania płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego

1.1. W latach 2014-2017 Biuro Powiatowe prowadziło obsługę wniosków o przyznanie płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne na podstawie Książek procedur zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa ARiMR, tj.:

- Książki procedur KP-611-110-ARiMR Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013,
- Książki procedur KP-611-395-ARiMR Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020.

W powyższych procedurach określono m.in. tryb: przyjmowania wniosków i wprowadzania danych z wniosków do systemu informatycznego, kontroli kompletności i kontroli administracyjnej wniosków, wprowadzania i weryfikacji wyników kontroli na miejscu, wprowadzania danych z jednostek certyfikujących, naliczania płatności rolnośrodowiskowej i ekologicznej oraz wydawania decyzji.

W badanym okresie obowiązywało 15 wersji Książki procedur KP-611-110-ARiMR oraz 9 wersji Książki procedur KP-611-395-ARiMR. Zmiany wynikały głównie z konieczności:

- aktualizacji dat składania corocznych wniosków o płatności rolnośrodowiskowe/ekologiczne,
- wprowadzenia nowych wzorów wniosków o płatność bądź ich modyfikacji,
- modyfikacji wymogów dla pakietu odnoszącego się do rolnictwa ekologicznego,
- uzupełnienia procedur o dodatkowe działania, dostosowania nazewnictwa komórek organizacyjnych do zmienionego regulaminu organizacyjnego,
- uwzględnienia uwag zgłoszonych przez departamenty Centrali ARiMR,
- uwzględnienia zmiany przepisów prawnych⁵ i aktualizacji danych promulgacyjnych aktów prawnych.

(Dowód: akta kontroli str. 5, 6)

Informacje o wprowadzonych zmianach były przekazywane wszystkim pracownikom przez Centralę ARiMR, najpóźniej w dniu ich wprowadzenia, za pośrednictwem poczty elektronicznej oraz zamieszczane w formie komunikatów na ogólnodostępnym dla wszystkich pracowników portalu ARiMR. Treść kolejnych

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 627; dalej: u.w.r.o.w.

⁵ W szczególności, u.w.r.o.w. oraz rozporządzenia ekologicznego.

wprowadzonych wersji Książek procedur była dostępna, z możliwością pobrania, na ww. portalu.

(Dowód: akta kontroli str. 7-9, 552-555)

Jak wyjaśnił Kierownik Biura, wprowadzenie kolejnych zmian Książek procedur nie skutkowało utrudnieniami w obsłudze działania rolnictwo ekologiczne, ale wydłużało jego czas ze względu na konieczność zapoznania się ze zmianami.

(Dowód: akta kontroli str. 552-555)

1.2. W latach 2014-2017 zadania Biura w zakresie prowadzenia spraw związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020, z wyjątkiem zadań należących do kompetencji innych jednostek organizacyjnych ARiMR, realizowało 4 pracowników Wydziału Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich. Ponadto zadania w zakresie weryfikacji i autoryzacji wydanych decyzji realizowali Kierownik oraz Zastępca Kierownika Biura. Wszyscy pracownicy zajmujący się płatnościami rolnośrodowiskowymi/ekologicznymi mieli ustalone zakresy obowiązków, przyjęte przez nich w dniu sporządzenia i obejmujące m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych, w których Kierownik Biura występował jako organ pierwszej instancji w sprawach związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach ww. programów.

(Dowód: akta kontroli str. 7-9, 10-49)

W ocenie Kierownika Biura, stan liczbowy pracowników realizujących m.in. zadania związane z obsługą działania rolnictwo ekologiczne był wystarczający.

(Dowód: akta kontroli str. 552-555)

1.3. W badanym okresie pracownicy zajmujący się obsługą działania rolnictwo ekologiczne byli zobowiązani przez Centralę ARiMR do odbycia szkoleń i zdania egzaminów w określonym terminie, przed przystąpieniem do realizacji zadań w kolejnych kampaniach. Szkolenia przeprowadzone były w formie stacjonarnej oraz e-learningu. Pracownicy odbyli łącznie 40 szkoleń, m.in. w zakresie:

- płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007-2013 na rok 2014 i 2015,
- płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007-2013, kontrola administracyjna, kontrola na miejscu, naliczanie (kampania 2015),
- płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007-2013 KP-611-110 (kampania 2015),
- działania Rolnictwo ekologiczne EKO PROW 2014-2020 (kampania 2015),
- działania Rolnictwo ekologiczne PROW 2014-2020, kontrola administracyjna, kontrola na miejscu, naliczanie (kampania 2015),
- płatności ekologicznych w ramach PROW 2014-2020 na rok 2015,
- płatności rolnośrodowiskowych 2007-2013 na 2016 rok – obsługa w systemie IACSplus,
- zasad obsługi wniosków o przyznanie płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne w 2016 r.,
- zasad wypełniania wniosków na 2017 r. za pomocą aplikacji e-Wniosek.

Pracownicy zdali łącznie 14 egzaminów⁶ obejmujących:

- płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013 na rok 2014,
- zasady przyznawania płatności ekologicznych w ramach PROW 2014-2020,
- zasady przyznawania płatności rolnośrodowiskowych w ramach PROW 2007-2013.

(Dowód: akta kontroli str. 50-99, 556)

⁶ Liczba szkoleń i liczba egzaminów były różne. Nie każde szkolenie zostało zakończone egzaminem, a ponadto część egzaminów nie była przeprowadzona po uprzednim szkoleniu, miała natomiast na celu zbadanie wiedzy zdobytej w ramach samokształcenia pracowników.

W Biurze Powiatowym nie opracowano harmonogramu przygotowań do realizacji działania rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020. Jak wyjaśnił Kierownik Biura, zadania realizowane były w terminach zgodnych z Książkami procedur i komunikatami Centrali ARiMR.

(Dowód: akta kontroli str. 552-555)

Wnioski o przyznanie płatności ekologicznych w ramach PROW 2014-2020 obsługiwane były w Biurze z wykorzystaniem czterech systemów informatycznych:

- aplikacji ReD⁷ do przyjmowania, rejestracji i wydawania producentom rolnym potwierdzeń przyjęcia wniosków,
- ZSZiK⁸,
- PROW 0.2,
- IACSplus⁹ dla wniosków od 2015 r.

Systemy ZSZiK i IACSplus umożliwiały m.in. wprowadzenie danych z wniosków złożonych przez beneficjentów, przeprowadzenie kontroli ich kompletności oraz kontroli administracyjnej, jak również obsługę wniosków aż do wydania decyzji i wygenerowania list zleceń płatności.

Powyższe systemy wymuszały stosowanie zasady „dwóch par oczu”, w szczególności:

- przy przeprowadzaniu manualnej kontroli kompletności operator wypełniał Karty weryfikacji wniosku w zakresie wykonanych przez siebie czynności, następnie kontroler danych sprawdzał poprawność wykonania przez operatora manualnej kontroli kompletności;
- przy wydawaniu decyzji przygotowywał ją sporządzający, weryfikował sprawdzający, a podpisywał (zatwierdzał) Kierownik Biura lub osoba przez niego upoważniona.

W powyższych systemach przeprowadzano także kontrolę krzyżową w celu zapobiegania wypłacie beneficjentowi środków nienależnych.

Jak wyjaśnił Kierownik Biura, w momencie rozpoczęcia przyjmowania wniosków w kampaniach 2014-2017, systemy informatyczne obsługujące działanie rolnictwo ekologiczne umożliwiały wprowadzanie danych i wykonanie kontroli kompletności. W późniejszych terminach wdrażane były kolejne funkcjonalności umożliwiające dalszą obsługę spraw.

(Dowód: akta kontroli str. 6, 7-9, 552-555)

1.4. W ramach kampanii 2014-2017 Biuro Powiatowe organizowało i przeprowadzało szkolenia dla rolników dotyczące zasad wypełniania wniosków o przyznanie płatności w ramach PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020, w tym również zasad przyznania płatności rolnośrodowiskowych oraz ekologicznych. Szkolenia organizowane były zarówno w siedzibie Biura, jak i na terenie gmin powiatu łódzkiego wschodniego (w salach udostępnianych nieodpłatnie przez urzędy gmin, OSP, szkoły, ośrodki kultury, ośrodki sportu, itp.). Szkolenia prowadzili pracownicy Biura w ramach swoich obowiązków służbowych. Informacje o planowanych szkoleniach wysyłano do urzędów gmin oraz sołtysów, jak również telefonicznie informowano indywidualnych rolników.

W latach 2014-2017 przeprowadzono łącznie 29 szkoleń, w tym 3 szkolenia dla doradców rolnych i pracowników gminy zajmujących się zagadnieniami rolniczymi. Łącznie przeszkolono 613 rolników, z tego 200 w 2014 r., 209 w 2015 r., 122 w 2016 r. i 82 w 2017 r.

Jak wyjaśnił Kierownik Biura, liczba przeszkolonych rolników jest orientacyjna i oparta na listach obecności, na które uczestnicy szkoleń wpisywali się dobrowolnie.

⁷ Rejestr Dokumentów.

⁸ Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.

⁹ Integrated Administration and Control System plus, służący do merytorycznej obsługi wniosków.

Ze względu na to, że szkolenia miały charakter otwarty i były nieodpłatne, Biuro nie egzekwowało obowiązku wpisywania się na listy obecności, jeśli rolnik nie chciał dobrowolnie tego dokonać.

Ponadto w siedzibie Biura dostępne były broszury informacyjne dotyczące programów pomocowych przekazywane przez Łódzki Oddział Regionalny ARiMR (dalej: ŁÓR ARiMR). Koszty ich wydruku ponosiła Centrala ARiMR. Zainteresowanym rolnikom informacje były udzielane również na miejscu w siedzibie ARiMR przez pracowników Biura.

(Dowód: akta kontroli str. 7-9, 100-105, 552-555)

1.5. W latach 2014-2017 pracownicy ŁÓR przeprowadzili dwie wizytacje, które swoim zakresem przedmiotowym obejmowały m.in. działanie rolnictwo ekologiczne¹⁰. W trakcie czynności kontrolnych sprawdzano m.in. prawidłowość realizacji pięciu płatności rolnośrodowiskowych/ ekologicznych na rzecz konkretnych beneficjentów. W ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano żadnych wniosków pokontrolnych.

(Dowód: akta kontroli str. 106, 552-555)

1.6. Do obsługi wniosków rolnośrodowiskowych/ekologicznych, poza wykazanymi wcześniej systemami informatycznymi, w Biurze stosowano – w ograniczonym zakresie przewidzianym w Książkach procedur – techniki manualne obejmujące w szczególności:

- czynności związane z przyjęciem wniosków składanych w wersji papierowej, w tym umieszczeniem pieczętki wpływu na wniosku, wprowadzeniem danych z wniosku do aplikacji ReD, rejestracją wniosku w systemie ZSZiK, wpisaniem numeru dokumentu i znaku sprawy na wniosku, przeprowadzeniem manualnej kontroli kompletności, wypełnieniem karty weryfikacji wniosku (karta była zaimplementowana w aplikacji ReD w formie checklisty wymagającej zaznaczenia odpowiednich pól przez operatora), założeniem teczki aktowej;
- wprowadzenie danych z wniosku do systemu komputerowego (w zakresie, w jakim dane nie zainicjalizowały się w systemie);
- wprowadzanie danych z jednostek certyfikujących;
- wprowadzanie danych z raportu z kontroli na miejscu;
- badanie sztucznych warunków do przyznania płatności;
- modyfikację przygotowanej decyzji w sprawie przyznania płatności w zakresie uzupełnienia podstaw prawnych i uzasadnienia faktycznego;
- przygotowanie decyzji o ustaleniu nienależnie lub nadmiernie pobranych płatnościach.

Pracownik zajmujący się obsługą wniosków rolnośrodowiskowych/ekologicznych wyjaśnił, że techniki manualne nie wpływały na terminowość obsługi wniosków.

(Dowód: akta kontroli str. 6, 7-9, 552-555)

1.7. W latach 2014-2017 w Biurze Powiatowym stosowano procedury zapobiegające konfliktowi interesów, określone w zarządzeniach Prezesa ARiMR w sprawie polityki antykorupcyjnej¹¹. Ponadto obowiązywał Kodeks Etyki Pracowników ARiMR¹², który zawierał m.in. regulacje znajdujące zastosowanie w przypadku wystąpienia konfliktu interesów. Zgodnie z nimi, pracownik w szczególności miał przedkładać dobro ARiMR nad interesy własne i swojego środowiska oraz miał być bezstronny w wykonywaniu zadań.

Każdy pracownik Biura, przed przystąpieniem do obsługi wniosków o przyznanie płatności, miał obowiązek niezwłocznego pisemnego powiadomienia

¹⁰ Po jednej wizytacji w 2015 r. i 2017 r.

¹¹ Zarządzenie nr 67/2012 z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w ARiMR uchylone zarządzeniem nr 26/2015 z dnia 14 kwietnia 2015 r. oraz zarządzeniem nr 81/2016 z dnia 8 sierpnia 2016 r.

¹² Wprowadzony zarządzeniem nr 62/2004 Prezesa ARiMR z dnia 29 listopada 2004 r. zmienionym zarządzeniem nr 49/2006 z dnia 25 października 2006 r. i zarządzeniem nr 1/2014 z dnia 3 stycznia 2014 r.

bezpośredniego przełożonego o zaistniałym konflikcie interesów oraz o przyczynach powodujących jego wyłączenie, zaś bezpośredni przełożony był obowiązany do wyłączenia pracownika od czynności w danej sprawie w przypadku powzięcia wiedzy o wystąpieniu konfliktu interesów. Każdy przypadek wyłączenia pracownika od udziału w danej sprawie był odnotowany w rejestrze wyłączeń, w którym zamieszczano imię i nazwisko pracownika oraz numer i datę postanowienia o wyłączeniu. Od 2016 r. dane w rejestrze wyłączeń – zgodnie z wytycznymi zawartymi w zarządzeniu Prezesa ARiMR w sprawie polityki antykorupcyjnej z dnia 8 sierpnia 2016 r. – rozszerzono o wskazanie stanowiska wyłączonego pracownika, datę złożenia wniosku o wyłączenie oraz datę wyłączenia z obsługi sprawy wraz z jej znakiem.

W kontrolowanym okresie nie zaistniały okoliczności uzasadniające konieczność wyłączenia pracowników z przedmiotowych postępowań ze względu na konflikt interesów w postępowaniach dotyczących płatności rolnośrodowiskowych/ekologicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 107-160, 556)

2. Prawidłowość rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy i wydawania decyzji w sprawie udzielenia płatności rolnośrodowiskowych

2.1. W ramach realizacji PROW 2007-2013:

- w kampanii 2014 r. do Biura wpłynęło 14 wniosków, z tego 3 wnioski pierwszorzeczne¹³ i 11 wniosków kontynuacyjnych¹⁴. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, w wyniku czego Kierownik Biura wydał 14 decyzji skutkujących płatnością w zakresie zgodnym z żądaniami beneficjentów. W oparciu o wydane decyzje udzielono płatności w łącznej kwocie 210,9 tys. zł, z tego 167,8 tys. zł stanowiły środki unijne i 43,1 tys. zł – środki krajowe. Największego dofinansowania udzielono dla pakietu 2.11 (pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe z certyfikatem zgodności), tj. 111,4 tys. zł (52,8%), z tego 89,1 tys. zł ze środków unijnych i 22,3 tys. zł ze środków krajowych, zaś najmniejszego dofinansowania udzielono dla pakietu 2.1 (uprawy rolnicze z certyfikatem zgodności), tj. 37,1 tys. zł (17,6%), z tego 29,7 tys. zł ze środków unijnych i 7,4 tys. zł ze środków krajowych;
- w kampanii 2015 r. do Biura wpłynęły trzy wnioski kontynuacyjne¹⁵. W wyniku ich rozpatrzenia, Kierownik Biura wydał 2 decyzje skutkujące płatnością w zakresie zgodnym z żądaniami beneficjentów¹⁶. W oparciu o wydane decyzje udzielono płatności w łącznej kwocie 17,4 tys. zł, z tego 11,1 tys. zł stanowiły środki unijne i 6,3 tys. zł – środki krajowe. Największego dofinansowania udzielono dla pakietu 2.1 (uprawy rolnicze z certyfikatem zgodności), tj. 14,6 tys. zł (84%), z tego 9,3 tys. zł ze środków unijnych i 5,3 tys. zł ze środków krajowych, zaś dla pakietu 2.11 (pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe z certyfikatem zgodności) udzielono dofinansowania w wysokości 2,8 tys. zł (16%), z tego 1,8 tys. zł ze środków unijnych i 1 tys. zł ze środków krajowych;
- w kampaniach z lat 2016 i 2017 do Biura wpłynęły po dwa wnioski kontynuacyjne¹⁷. W wyniku rozpatrzenia wniosków Kierownik Biura wydał w każdym roku 2 decyzje skutkujące płatnością w zakresie zgodnym

¹³ W tym: 1 wniosek dotyczący pakietu 2.1 oraz 2 wnioski dotyczące pakietu 2.11. Nie złożono wniosków pierwszorzecznych dotyczących pakietów 2.2-2.10 i 2.12.

¹⁴ W tym: 1 wniosek dotyczący pakietu 2.1; 5 wniosków dotyczących pakietu 2.9 oraz 5 wniosków dotyczących pakietu 2.11. Nie złożono wniosków kontynuacyjnych dotyczących pakietów 2.2-2.8, 2.10 i 2.12.

¹⁵ W tym: 1 wniosek dotyczący pakietu 2.1 oraz 2 wnioski dotyczące pakietu 2.11.

¹⁶ W tym: po jednej decyzji dotyczącej pakietu 2.1 i 2.11.

¹⁷ W tym po jednym wniosku dla pakietu 2.1 i 2.11.

z żądaniami beneficjentów. W oparciu o wydane decyzje, w latach 2016 i 2017, udzielono płatności w takiej samej kwocie – po 15,7 tys. zł, z tego 10 tys. zł stanowiły środki unijne i 5,7 tys. zł – środki krajowe. Największego dofinansowania udzielono dla pakietu 2.1 (uprawy rolnicze z certyfikatem zgodności), tj. 14,6 tys. zł (93%), z tego 9,3 tys. zł ze środków unijnych i 5,3 tys. zł ze środków krajowych, zaś dla pakietu 2.11 (pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe z certyfikatem zgodności) udzielono dofinansowania w wysokości 1,2 tys. zł (7%), z tego 0,8 tys. zł ze środków unijnych i 0,4 tys. zł ze środków krajowych.

W ramach realizacji PROW 2014-2020:

- w kampanii 2015 r. do Biura wpłynęło 18 wniosków pierwszorocznych¹⁸. W wyniku rozpatrzenia wniosków Kierownik Biura wydał 15 decyzji skutkujących płatnością dotyczących wniosków pierwszorocznych¹⁹. W oparciu o wydane decyzje udzielono płatności w łącznej kwocie 473,4 tys. zł, z tego 301,2 tys. zł stanowiły środki unijne i 172,2 tys. zł – środki krajowe. Największego dofinansowania udzielono dla pakietu 4.1.1 (podstawowe uprawy sadownicze w okresie konwersji), tj. 182,8 tys. zł (38,6%), z tego 116,3 tys. zł ze środków unijnych i 66,5 tys. zł ze środków krajowych oraz dla pakietu 10.2 (ekstensywne uprawy sadownicze po okresie konwersji), tj. 155,1 tys. zł (32,8%), z tego 98,7 tys. zł ze środków unijnych i 56,4 tys. zł ze środków krajowych. Najmniejszego dofinansowania udzielono dla pakietu 1 (uprawy rolnicze w okresie konwersji), tj. 2,8 tys. zł (0,6%; odpowiednio: 1,8 tys. zł i 1 tys. zł) oraz dla pakietu 4.2 (ekstensywne uprawy sadownicze w okresie konwersji), tj. 26,4 tys. zł (5,6%; odpowiednio: 16,8 tys. zł i 9,6 tys. zł). Kampania 2015 r. była pierwszą realizowaną w ramach PROW 2014-2020, dlatego nie składano w niej wniosków kontynuacyjnych;
- w kampanii 2016 r. do Biura wpłynęło 18 wniosków, z tego jeden wniosek pierwszoroczny²⁰ i 17 wniosków kontynuacyjnych²¹. W wyniku rozpatrzenia wniosków Kierownik Biura wydał 15 decyzji skutkujących płatnością, z tego jedną dotyczącą wniosku pierwszorocznego i 14 dotyczących wniosków kontynuacyjnych²². W oparciu o wydane decyzje udzielono płatności w łącznej kwocie 448 tys. zł (285,1 tys. zł ze środków unijnych i 162,9 tys. zł ze środków krajowych). Największego dofinansowania udzielono dla pakietu 4.1.1 (podstawowe uprawy sadownicze w okresie konwersji), tj. 162,8 tys. zł (36,3%; odpowiednio: 103,6 tys. zł i 59,2 tys. zł) oraz dla pakietu 10.2 (ekstensywne uprawy sadownicze po okresie konwersji), tj. 157,6 tys. zł (35,2%; 100,3 tys. zł i 57,3 tys. zł). Najmniejszego dofinansowania udzielono dla pakietu 4.2 (ekstensywne uprawy sadownicze w okresie konwersji), tj. 25,6 tys. zł (5,7%; 16,3 tys. zł i 9,3 tys. zł) oraz dla pakietu 10.1.2 (uprawy jagodowe po okresie konwersji), tj. 36,1 tys. zł (8%; 23 tys. zł i 13,1 tys. zł);

¹⁸ W tym: 1 wniosek dotyczący pakietu 1; 3 wnioski dotyczące pakietu 4.1.1; 2 wnioski dotyczące pakietu 4.2; 1 wniosek dotyczący pakietu 5; 5 wniosków dotyczących pakietu 10.1.1; 1 wniosek dotyczący pakietu 10.1.2 oraz 5 wniosków dotyczących pakietu 10.2. Nie złożono wniosków pierwszorocznych dotyczących pakietów 2, 3, 4.1.2, 6-9, 11, 12.

¹⁹ W tym: 1 decyzję dotyczącą pakietu 1; 3 decyzje dotyczące pakietu 4.1.1; 1 decyzję dotyczącą pakietu 4.2; 4 decyzje dotyczące pakietu 10.1.1; 1 decyzję dotyczącą pakietu 10.1.2 oraz 5 decyzji dotyczących pakietu 10.2. Nie wydano decyzji pierwszorocznych dotyczących pakietów 2, 3, 4.1.2, 5-9, 11, 12.

²⁰ Dotyczący pakietu 10.2.

²¹ W tym: 3 wnioski dotyczące pakietu 4.1.1; 2 wnioski dotyczące pakietu 4.2; 1 wniosek dotyczący pakietu 5; 5 wniosków dotyczących pakietu 10.1.1; 1 wniosek dotyczący pakietu 10.1.2 oraz 5 wniosków dotyczących pakietu 10.2. Nie złożono wniosków pierwszorocznych dotyczących pakietów 1, 2, 3, 4.1.2, 6-9, 11, 12.

²² W tym: 3 decyzje dotyczące pakietu 4.1.1; 1 decyzję dotyczącą pakietu 4.2; 4 decyzje dotyczące pakietu 10.1.1; 1 decyzję dotyczącą pakietu 10.1.2 oraz 5 decyzji dotyczących pakietu 10.2. Nie wydano decyzji dotyczących pakietów 1, 2, 3, 4.1.2, 5-9, 11, 12.

- w kampanii 2017 r. do Biura wpłynęło 21 wniosków, z tego trzy wnioski pierwszorzeczne²³ i 18 wniosków kontynuacyjnych²⁴. W wyniku rozpatrzenia wniosków Kierownik Biura wydał 15 decyzji, z tego 2 dotyczące wniosków pierwszorzecznych²⁵ i 13 dotyczących wniosków kontynuacyjnych²⁶. W oparciu o wydane decyzje udzielono płatności w łącznej kwocie 340,4 tys. zł (216,6 tys. zł ze środków unijnych i 123,8 tys. zł ze środków krajowych). Największego dofinansowania udzielono dla pakietu 10.2 (ekstensywne uprawy sadownicze po okresie konwersji), tj. 158,4 tys. zł (46,5%; odpowiednio: 100,8 tys. zł i 57,6 tys. zł) oraz dla pakietu 10.1.2 (uprawy jagodowe po okresie konwersji), tj. 94,7 tys. zł (27,8%; 60,3 tys. zł i 34,4 tys. zł). Najmniejszego dofinansowania udzielono dla pakietu 5 (uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji), tj. 2,6 tys. zł (0,8%; 1,7 tys. zł i 0,9 tys. zł) oraz dla pakietu 1 (uprawy rolnicze w okresie konwersji), tj. 4 tys. zł (1,2%; 2,6 tys. zł i 1,4 tys. zł).

W dziewięciu przypadkach odmowne załatwienie wniosków spowodowane było w szczególności wykryciem nieprawidłowości w wyniku kontroli na miejscu, niedopuszczalną procentową różnicą między deklarowaną a stwierdzoną powierzchnią uprawy oraz stwierdzonym w toku postępowania zaprzestaniem realizacji zobowiązania ekologicznego przez producenta rolnego.

(Dowód: akta kontroli str. 161-171, 172-184)

2.2. Średni okres upływający od daty zarejestrowania wniosku w Biurze Powiatowym do daty wydania decyzji ulegał zmianom i wynosił dla decyzji pierwszorzecznych kontynuacyjnych odpowiednio: w kampanii 2014 r. – 275 i 298, w kampanii 2015 r. – 403 i 357²⁷, w kampanii 2016 r. – 336, 366²⁸ i 316²⁹ oraz w kampanii 2017 r. – 301, 331³⁰ i 346³¹.

Kierownik Biura wyjaśnił, że różnice w średniej długości czasu wydawania decyzji w poszczególnych latach wynikały m.in. z różnych terminów uruchomienia w systemie informatycznym funkcjonalności niezbędnych do obsługi wniosków w zakresie kontroli administracyjnej i naliczania płatności, zawłośc spraw i objętości wniosków wymagających większego nakładu pracy oraz wytypowania wniosków do kontroli na miejscu, co wpływało na wydłużenie terminu załatwienia takich spraw.

(Dowód: akta kontroli str. 161-171, 172-184, 557-566)

2.3. W latach 2014-2017 nie wystąpiły przypadki wstrzymania postępowania o udzielenie płatności rolnośrodowiskowych/ekologicznych ze względu na wyczerpanie limitu środków przewidzianych na dany rok.

(Dowód: akta kontroli str. 552-555)

2.4. W 2015 r. w przypadku jednego producenta rolnego nastąpiło przekształcenie zobowiązania realizowanego w ramach PROW 2007-2013 na zobowiązania realizowane w ramach PROW 2014-2020. Przekształcenie związane było ze zwiększeniem wielkości obszaru, na którym realizował dotychczas zobowiązanie rolnośrodowiskowe z PROW 2007-2013 w ramach wariantu 2.11 –

²³ W tym: jeden wniosek dotyczący pakietu 1 oraz 2 wnioski dotyczące pakietu 5. Nie złożono wniosków pierwszorzecznych dotyczących pakietów 2-4, 6-12.

²⁴ W tym: 3 wnioski dotyczące pakietu 4.1.2; 2 wnioski dotyczące pakietu 4.2; 2 wnioski dotyczące pakietu 10.1.1; 4 wnioski dotyczące pakietu 10.1.2; 6 wniosków dotyczących pakietów 10.2 oraz 1 wniosek dotyczący pakietu 11. Nie złożono wniosków kontynuacyjnych dotyczących pakietów 1, 2, 4.1.1, 5-9, 12.

²⁵ W tym: po jednej decyzji dotyczącej pakietu 1 i 5.

²⁶ W tym: 2 decyzje dotyczące pakietu 4.1.2; 1 decyzję dotyczącą pakietu 10.1.1; 4 decyzje dotyczące pakietu 10.1.2 oraz 6 decyzji dotyczących pakietu 10.2. Nie wydano decyzji kontynuacyjnych dotyczących pakietów 1, 2, 4.1.1, 4.2, 5-9, 12.

²⁷ Dotyczy wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013. Brak wartości dla decyzji kontynuacyjnych w ramach PROW 2014-2020, ponieważ kampania 2015 była pierwszą realizowaną w ramach tego programu..

²⁸ Dotyczy wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2014-2020.

²⁹ Dotyczy wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013.

³⁰ Dotyczy wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2014-2020.

³¹ Dotyczy wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013.

pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe (z certyfikatem zgodności) na warianty z PROW 2014-2020: 4.1.1 – podstawowe uprawy sadownicze w okresie konwersji i 10.2 – ekstensywne uprawy sadownicze po okresie konwersji.

(Dowód: akta kontroli str. 556)

2.5. Analizie poddano sześć losowo wybranych spraw dotyczących przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 (po dwie z lat 2015-2017). Ustalono, że:

- wszystkie wnioski były kompletne, złożone w terminie, z wykorzystaniem prawidłowych formularzy. Dane zawarte we wnioskach były zgodne z danymi uzyskanymi przez Biuro z jednostek certyfikujących;
- wszyscy wnioskodawcy spełnili warunki upoważniające do ubiegania się o płatność ekologiczną: posiadali nadany numer producenta rolnego, użytkowali działki rolne o powierzchni większej niż 1 ha, zadeklarowali 5-letnie zobowiązanie w ramach działania rolnictwo ekologiczne;
- przebieg postępowań administracyjnych był zgodny z regulacjami wewnętrznymi zawartymi w Książkach procedur, w szczególności przeprowadzona była kontrola kompletności wniosków, kontrola administracyjna, kontrola zgodności z danymi uzyskanymi z jednostek certyfikujących. Czynności w ramach postępowania podejmowane były z zachowaniem zasady „dwóch par oczu”. W dwóch sprawach³² przeprowadzone były kontrole na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności i kwalifikowalności powierzchni;
- czas rozpatrywania spraw wahał się od powyżej ośmiu miesięcy (w kampanii na 2017 r.) do powyżej 13 miesięcy (w kampanii na 2015 r.);
- decyzje wydane zostały zgodnie z wymogami art. 107 Kpa. Poza jednym przypadkiem, rozstrzygnięcia uwzględniały wszystkie żądania sformułowane we wnioskach. W przypadku jednego beneficjenta Kierownik Biura odmówił przyznania płatności na 2015 r. na jeden z wariantów, o które wnioskował rolnik, ponieważ różnica między powierzchnią działek zadeklarowanych we wniosku a powierzchnią stwierdzoną w toku kontroli na miejscu wynosiła ponad 100%. Wysokość świadczeń ustalono przy zastosowaniu obowiązującej stawki płatności oraz stwierdzonej powierzchni uprawy ekologicznej, uwzględniając w uzasadnionych przypadkach sankcje wynikające ze stwierdzonych nieprawidłowości. Jedna z sześciu decyzji (16,7%) wydana była z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 31 u.w.r.o.w., tj. przed dniem 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek³³. W pięciu pozostałych przypadkach, o których mowa w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”, wnioskodawcy byli informowani o niezafatwieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki, jak również wyznaczano nowy termin zafatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa;
- płatności ekologiczne przyznane na podstawie decyzji zostały zrealizowane w wysokościach określonych decyzjami, z zachowaniem terminu, o którym mowa w § 20 rozporządzenia ekologicznego;
- w żadnej ze zbadanych spraw beneficjent nie korzystał z innych pakietów rolnośrodowiskowych, które uniemożliwiałyby przyznanie płatności ekologicznej.

(Dowód: akta kontroli str. 186-530, 556)

³² Po jednej w 2015 r. i 2016 r.

³³ Na potrzeby kontroli sporządzono zestawienie, z którego wynikało, że 38 na 45 decyzji przyznających płatność ekologiczną (84,4%) zostało wydanych z opóźnieniem wynoszącym od 27 do 112 dni w stosunku do terminu określonego w art. 31 u.w.r.o.w.

3. Odwołania od decyzji kierownika Biura

W latach 2014-2017 nie wniesiono odwołań od decyzji Kierownika Biura dotyczących płatności rolnośrodowiskowych/ekologicznych. Jedno odwołanie od decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej na rok 2017 w ramach PROW 2014-2020, wpłynęło do Biura w dniu 12 lipca 2018 r. i dotyczyło nieuwzględnienia w toku rozpatrywania sprawy przedstawionych zaświadczeń dotyczących posiadanych zwierząt. Odwołanie zostało złożone w terminie zgodnym z art. 129 § 2 Kpa i zarejestrowane w Biurze w aplikacji ReD. Biuro, zgodnie z Kpa oraz z Ksiązką procedur KP-611-14-ARiMR Instrumenty Kpa w zakresie płatności, przekazało akta sprawy wraz ze stanowiskiem Kierownika Biura o nieuwzględnieniu odwołania w całości do Dyrektora ŁOR ARiMR z zachowaniem siedmiodniowego terminu oraz poinformowało o tym beneficjenta.

Do dnia zakończenia kontroli postępowanie odwoławcze prowadzone przez ww. organ drugiej instancji nie zostało zakończone.

(Dowód: akta kontroli str. 531, 532-551)

4. Efekty płatności rolnośrodowiskowych w ramach pakietu rolnictwo ekologiczne na terenie powiatu w okresie ich obowiązywania

4.1. Biuro Powiatowe nie monitorowało stanu liczbowego i powierzchni gospodarstw ekologicznych³⁴ oraz stanu liczbowego przetwórnictwa ekologicznego, ponieważ – zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Biura – nie istniał taki obowiązek. Przetwórnictwo ekologiczne nie było ewidencjonowane ani rejestrowane w Biurze. W konsekwencji, Biuro nie prowadziło analiz dotyczących stanu liczbowego i powierzchni gospodarstw ekologicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 185, 552-555, 556)

4.2. Biuro posiadało dostęp do wykazów producentów ekologicznych przekazywanych do Centrali ARiMR przez jednostki certyfikujące, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym³⁵. Dostęp był udzielony w formie elektronicznej i dotyczył danych konkretnych producentów – były one wykorzystywane na etapie kontroli administracyjnej wniosków o płatności ekologiczne. Pierwotne wykazy były udostępnione przez jednostki certyfikacyjne Centrali ARiMR (a tym samym Biurze) do dnia 30 listopada roku, którego dotyczyły. W terminach późniejszych przekazywano ewentualne zmiany danych dotyczące poszczególnych producentów.

(Dowód: akta kontroli str. 552-555)

4.3. Spośród 10 producentów ekologicznych, którzy realizowali zobowiązanie w ramach PROW 2007-2013:

- w 2015 r. (po zakończeniu w 2014 r. zobowiązania rolnośrodowiskowego) sześciu rolników ubiegało się o zaciągnięcie zobowiązania w ramach PROW 2014-2020. W przypadku jednego beneficjenta zobowiązanie z PROW 2007-2013 zostało przekształcone na zobowiązanie ekologiczne w ramach PROW 2014-2020;
- w 2016 r. (po zakończeniu w 2015 r. zobowiązania rolnośrodowiskowego) jeden rolnik ubiegał się o zaciągnięcie zobowiązania w ramach PROW 2014-2020;

³⁴ Na potrzeby kontroli sporządzono zestawienie, z którego wynikało, że powierzchnia działek rolnych, na których realizowano zobowiązania rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013 zmniejszała się i wynosiła odpowiednio: w 2014 r. – 261,16 ha; w 2015 r. – 24,24 ha oraz w 2016 i 2017 r. – po 21,78 ha. Powierzchnia działek rolnych objętych zobowiązaniami ekologicznymi w ramach PROW 2014-2020 wynosiła w latach 2015-2017 odpowiednio: 493,62 ha; 492,52 ha; 397,3 ha. W latach 2014-2017 zobowiązaniami rolnośrodowiskowymi i ekologicznymi na terenie powiatu łódzkiego wschodniego objęte były działki rolne o łącznej powierzchni odpowiednio: 261,16 ha; 517,86 ha; 514,3 ha; 419,08 ha.

³⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1054.

- wszyscy ww. producenci rolni składali wnioski kontynuacyjne w ramach PROW 2014-2020 (w 2016 r. – 7 rolników, w 2017 r. – 8 rolników);
- dwóch rolników, po zakończeniu w 2014 r. zobowiązania rolnośrodowiskowego, nie ubiegało się o zaciągnięcie zobowiązania ekologicznego w ramach PROW 2014-2020.

Biuro nie posiadało wiedzy o ilości zlikwidowanych gospodarstw ekologicznych i przetwórci ekologicznych po 5-letnim okresie zobowiązania w ramach PROW 2007-2013. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich, nieubieganie się przez dwóch beneficjentów o zaciągnięcie zobowiązania w ramach PROW 2014-2020, po zakończeniu realizacji zobowiązania z PROW 2007-2013, nie jest wystarczającą podstawą do stwierdzenia, że te gospodarstwa ekologiczne zostały zlikwidowane.

(Dowód: akta kontroli str. 172, 174, 556)

Ustalono
nieprawidłowości

W pięciu z sześciu zbadanych spraw (83,3%), decyzje przyznające płatność ekologiczną w ramach PROW 2014-2020 zostały wydane z naruszeniem terminu ustawowego, przy czym opóźnienie wynosiło odpowiednio: w 2015 r. – 104 i 101 dni, w 2016 r. – 78 i 111 dni oraz w 2017 r. – 36 dni.

Zgodnie art. 31 u.w.r.o.w., decyzje należało wydać w terminie do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek.

Wnioski o przyznanie płatności ekologicznej złożone były w dniach: 7 i 11 maja 2015 r., 14 i 16 czerwca 2016 r. oraz 11 kwietnia 2017 r. Decyzje o przyznaniu płatności ekologicznych wydane były odpowiednio w dniach: 13 i 10 czerwca 2016 r., 18 maja i 20 czerwca 2017 r. oraz 6 kwietnia 2018 r.

Kierownik Biura wyjaśnił, że przyczyną niewydania decyzji w terminie był w szczególności wysoki stopień skomplikowania spraw, stwierdzone podczas kontroli na miejscu nieprawidłowości i w związku z tym konieczność manualnego wprowadzenia wyników do systemu IACSplus i wnikliwej analizy dokumentów oraz konieczność weryfikacji danych pośrednich przez ŁOR ARiMR niezbędnych do naliczenia płatności. Ponadto Kierownik Biura wskazał, że na opóźnienie wydania decyzji wpływ miało późne uruchomienie w systemie informatycznym funkcjonalności do kontroli administracyjnej wniosków oraz naliczania płatności, tj. od dnia 14 kwietnia 2016 r. w odniesieniu do wniosków na 2015 r. oraz od dnia 10 maja 2017 r. w odniesieniu do wniosków na 2016 r.

(Dowód: akta kontroli str. 186-530, 557-566)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niedokonywanie przez Biuro monitoringu zmiany liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych na terenie powiatu łódzkiego wschodniego oraz niewykonywanie odpowiednich analiz w tym zakresie powoduje, że nie znane są efekty realizowanych płatności ekologicznych na tym terenie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli³⁶, wnosi o terminowe wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 Łodzi.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Łódź, 5 września 2018 r.

Kontroler

Ewelina Dębowska
inspektor k. p.


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


Podpis

