



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.02.2018

P/18/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 93-106 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	Rafał Piotrowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/114/2018 z dnia 24 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ¹ Biuro Powiatowe w Pabianicach ² , 95-200 Pabianice, ul. Zamkowa 6.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger - Prezes ARiMR od 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezesa ARiMR od 1 sierpnia do 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 3 grudnia 2015 r. Jarosław Kosmała, Kierownik Biura od 23 lutego 2016 r. Piotr Gorzela, Kierownik Biura od 9 grudnia 2003 r. do 4 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 2-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wskazaną ocenę uzasadnia przede wszystkim prawidłowe przygotowanie Biura do realizacji zadań w zakresie wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego, polegające w szczególności na przypisaniu pracownikom do realizacji zadań w tym zakresie oraz ich przeszkoleniu. Biuro prowadziło również akcje informacyjne, których adresatami byli producenci rolni ubiegający się o otrzymanie płatności ekologicznych. Łączna kwota udzielonych w badanym okresie płatności wyniosła 2.591,9 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 2014-2020⁴ (dalej: „rozporządzenie ekologiczne”), przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks

¹ Dalej: ARiMR, Agencja.

² Dalej: Biuro Powiatowe, Biuro.

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

⁴ Dz.U. z 2015 r. poz.370 ze zm.; dalej rozporządzenie ekologiczne.

postępowania administracyjnego⁵ oraz obowiązujących procedur, za wyjątkiem terminowości wydawania decyzji w sprawie płatności. Decyzje administracyjne, spełniające wymogi określone w art. 107 Kpa, w pięciu na sześć skontrolowanych przypadków zostały wydane z opóźnieniem wynoszącym od 96 do 183 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 2014-2020⁶ (dalej: *PROW 2014-2020*). W poszczególnych latach objętych kontrolą średni okres upływający od daty zarejestrowania wniosku do daty wydania decyzji wynosił od 293 do 378 dni. W jednym przypadku (spośród sześciu analizowanych) płatności dokonano z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z § 20 rozporządzenia 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 2014-2020⁷.

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 przebieg poszczególnych etapów obsługi wniosków o przyznanie płatności związanych z rolnictwem ekologicznym został określony w książkach procedur, zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa ARiMR. W okresie objętym kontrolą obowiązywały 4 wersje⁸ książki procedur dotyczącej obsługi wniosku o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej w ramach PROW 2007-2013 i 3 wersje⁹ książki procedur w zakresie obsługi wniosku o przyznanie płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020. Zmiany książek procedur każdorazowo odnotowywano w ich kartach aktualizacji i udostępniano wszystkim pracownikom ARiMR (w tym pracownikom Biura) na portalu ARiMR w zakładce „Książki Procedur”, a także za pośrednictwem poczty elektronicznej. Zmiany te wynikały z konieczności m.in. uwzględnienia zmiany przepisów ustaw oraz rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, aktualizacji danych promulgacyjnych aktów prawnych, zmiany lub uszczegółowienia zapisów poszczególnych procedur oraz wzorów dokumentów. W książkach procedur określono m.in. tryb: przyjmowania wniosków, wprowadzania danych z wniosków do systemu informatycznego, kontroli kompletności i kontroli administracyjnej wniosków, wprowadzania i weryfikacji wyników z kontroli na miejscu, wprowadzania danych z jednostek certyfikujących, naliczania płatności rolnośrodowiskowej oraz wydawanie decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 134-228, 678)

W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego realizowało 3 pracowników Wydziału Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich (dalej: *Wydział*). Pracownikom tym

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.; dalej: *kpa*.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 627; dalej: *u.w.r.o.w.*

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 370 ze zm.; dalej: *rozporządzenie ekologiczne*.

⁸ KP-611-110-ARiMR/18/z (na rok 2014), KP-611-110-ARiMR/20/z (na rok 2015), KP-611-110-ARiMR/25/z (na rok 2016), KP-611-110-ARiMR/31/z (na rok 2017).

⁹ KP-611-395-ARiMR/6/z (na rok 2015), KP-611-395-ARiMR/8/z (na rok 2016), KP-611-395-ARiMR/10/z (na rok 2017).

przekazano pisemne zakresy obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień, określające m.in. zagadnienia wymagane przy obsłudze wniosków oraz zapewniono udział w szkoleniach. Spośród 13 zbadanych zakresów obowiązków, 12 zostało przyjętych przez pracowników Wydziału do wiadomości i stosowania w datach ich sporządzenia. W jednym przypadku data przyjęcia zakresu obowiązków była o siedem dni późniejsza od daty jego sporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 7-34, 118-130, 244-246)

1.2. Pracownicy posiadający w zakresie obowiązków prowadzenie spraw dotyczących płatności rolnośrodowiskowych i płatności ekologicznych odbywali szkolenia (łącznie 23 szkolenia, z tego 17 szkoleń e-learningowych, 4 w formie samokształcenia i 2 szkolenia stacjonarne) m.in. w zakresie:

- płatności ekologicznych w ramach PROW 2014-2020 na rok 2015,
- działania rolnictwo ekologiczne PROW 2014-2020, kampania 2015,
- płatności rolnośrodowiskowych w ramach PROW 2007-2013,
- zmian w przepisach dotyczących przyznawania płatności rolnictwo ekologiczne.

Pracownicy zdali łącznie 14 egzaminów¹⁰ 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.

W ocenie Kierownika Biura, stan liczbowy pracowników realizujących zadania objęte kontrolą NIK był niewystarczający; celem terminowej realizacji zadań przesuwani są pracownicy wewnątrz Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 35-60, 131-132, 134-228)

W Agencji nie opracowano harmonogramu przygotowań do realizacji działania rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020. Kierownik Biura wyjaśnił, iż harmonogram nie jest tworzony z uwagi na obowiązywanie proceduralnych terminów dotyczących działań takich jak data przyjęcia wniosku oraz wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 134-228)

Wnioski o przyznanie płatności ekologicznych w ramach PROW 2014-2020 obsługiwane były w Biurze Powiatowym z wykorzystaniem 4 systemów informatycznych: aplikacji ReD¹¹, ZSZiK¹², IACSplus¹³ i PROW 0.2.

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 zatwierdzonych płatności. W powyższych systemach zaimplementowano funkcjonalność kontroli krzyżowej, m.in. w celu zapobieżenia nienależnej kumulacji pomocy przyznanej na podstawie odrębnych schematów pomocowych.

(dowód: akta kontroli str. 229- 233, 244-246)

1.3. Z dniem 1 września 2016 r. uruchomiono w siedzibie Biura punkt informacyjny, w którym udzielano zainteresowanym rolnikom informacji dotyczących działań prowadzonych lub projektowanych przez ARiMR. W latach 2014-2017 Biuro Powiatowe przed rozpoczęciem każdej kampanii przyjmowania wniosków przeprowadzało akcje informacyjne na temat płatności, o jakie można się ubiegać

¹⁰ 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.

¹¹ Rejestr Dokumentów; narzędzie kancelaryjne służące do ewidencjonowania wniosków i innych dokumentów przyjmowanych od beneficjentów, wydawania producentom rolnym potwierdzeń złożenia wniosków.

¹² Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.

¹³ Integrated Administration and Control System plus, służący do merytorycznej obsługi wniosków, wprowadzony do użytku 8 kwietnia 2015 r., tj. 24 dni od upływu terminu na złożenie wniosku o płatność ekologiczną w ramach kampanii na 2015 r.

oraz sposobu wypełniania wniosków. Zadania informacyjne realizowane były również w formie dystrybucji ulotek i broszur. W latach 2014-2017 przeprowadzono łącznie 18 szkoleń dotyczących składania wniosków w danej kampanii dla zainteresowanych rolników. Szkolenia przeprowadzono na terenie wszystkich gmin z terenu powiatu pabianickiego, przy czym liczba szkoleń w poszczególnych gminach wahała się od jednego do dwóch. Biuro nie ponosiło kosztów opisanych powyżej działań, ponieważ broszury pochodziły z Łódzkiego Oddziału Regionalnego (dalej: ŁOR) ARiMR, a szkolenia prowadzone były przez pracowników w ramach obowiązków służbowych i nie wpływały na wzrost kosztów funkcjonowania Biura.

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 134-228, 234-237)

1.4. Obsługa działania rolnictwo ekologiczne w Biurze była nadzorowana przez ŁOR ARiMR. W latach 2014-2017 pracownicy ŁOR przeprowadzili jedną wizytację¹⁴, w wyniku której stwierdzono brak informacji o wydaniu lub wysłaniu wnioskodawcy „Rejestru działalności ekologicznej”. W związku z ustaleniami sformułowany został wniosek pokontrolny dotyczący płatności ekologicznej, zgodnie z którym zgromadzona dokumentacja powinna zawierać informację o wydaniu wnioskodawcy rejestru działalności ekologicznej wraz z instrukcją wypełnienia. Wniosek pokontrolny został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 61-66, 118-130)

1.5. Do obsługi wniosków rolnośrodowiskowych, poza wykazanymi wcześniej systemami informatycznymi, w Biurze stosowano techniki manualne w szczególności w odniesieniu do wniosków składanych w formie papierowej, w tym w zakresie: umieszczenia pieczętki wpływu na wniosku, wprowadzenia danych z wniosku do systemu informatycznego, wprowadzenia danych z raportów z czynności kontrolnych oraz danych z wykazów rolników, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym do systemu informatycznego, założenia teczki aktowej. Kierownik Biura wyjaśnił, że czynności te są czasochłonne i powodują wydłużony czas obsługi całego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 134-228)

1.6. W całej Agencji obowiązywał Kodeks Etyki Pracowników ARiMR¹⁵, który zawierał m.in. regulacje dotyczące zastosowanie w przypadku wystąpienia konfliktu interesów. Zgodnie z nimi, pracownik w szczególności miał przedkładać dobro Agencji nad interesy własne i swojego środowiska oraz miał być bezstronny w wykonywaniu zadań, w tym miał nie dopuszczać do:

- podejrzeń o związki między interesem Agencji i prywatnym, w szczególności występując z wnioskiem do bezpośredniego przełożonego o wyłączenie go z wszelkich czynności w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających obiektywną ocenę wniosków złożonych przez beneficjentów,
- powstania konfliktu interesów wynikających z powiązań personalnych z organizacjami otrzymującymi bezpośrednio lub pośrednio środki finansowe z Agencji.

W Biurze obowiązywały procedury mające zastosowanie m.in. przy obsłudze spraw w ramach działania *Rolnictwo ekologiczne*, ustalone zarządzeniami Prezesa ARiMR w sprawie polityki antykorupcyjnej¹⁶. W myśl przyjętych unormowań, każdy pracownik obsługujący wnioski o przyznanie płatności miał obowiązek niezwłocznego powiadomienia bezpośredniego przełożonego o przyczynach powodujących wyłączenie pracownika od udziału w sprawie, w przypadku zaistnienia możliwości wystąpienia konfliktu interesów¹⁷. Bezpośredni przełożony

¹⁴ Wizytacja została przeprowadzona w dniu 24 listopada 2016 r.

¹⁵ Zarządzenie nr 1/2014 z dnia 3 stycznia 2014 r.

¹⁶ Zarządzenia: nr 67/2012 z 30 sierpnia 2012 r., nr 26/2015 z dnia 14 kwietnia 2015 r., nr 81/2016 z dnia 8 sierpnia 2016 r.

¹⁷ Konflikt interesów rozumiany jako „wystąpienie okoliczności, które zagrażają bezstronnemu / obiektywnemu wykonywaniu obowiązków służbowych, z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne, interesy gospodarcze lub jakiegokolwiek inne interesy pracownika Agencji wspólne z wnioskodawcą/beneficjentem/kontrahentem Agencji”.

powinien w takiej sytuacji wyłączyć pracownika od czynności w danej sprawie. Rejestr wyłączeń prowadzony był w Biurze od 2014 r. 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. 67-117)

2. Prawdliwość 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 wpłynęły 64 wnioski, z tego 13 wniosków pierwszorocznych¹⁸ i 51 wniosków kontynuacyjnych¹⁹. W wyniku rozpatrzenia wniosków kierownik Biura wydał 64 decyzje skutkujące płatnością, z tego 13 dotyczących wniosków pierwszorocznych²⁰ i 51 dotyczących wniosków kontynuacyjnych²¹. W oparciu o wydane decyzje udzielono płatności w łącznej kwocie 1.312,5 tys. zł, z tego 1.050 tys. zł stanowiły środki unijne i 262,5 tys. zł - środki krajowe. Największego dofinansowania udzielono dla pakietu 2.1 (uprawy rolnicze z certyfikatem zgodności), tj. 612,3 tys. zł (46,7%), z tego 489,9 tys. zł ze środków unijnych i 122,4 tys. zł ze środków krajowych, oraz dla pakietu 2.5 (Uprawy warzywne z certyfikatem zgodności) uprawy, tj. 360,2 tys. zł (27,4%), z tego 288,1 tys. zł ze środków unijnych i 72,1 tys. zł ze środków krajowych. Najmniejszego dofinansowania udzielono dla pakietu 2.11 (pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe z certyfikatem zgodności), tj. 3,3 tys. zł (0,3%), z tego 2,6 tys. zł ze środków unijnych i 0,7 tys. zł ze środków krajowych, oraz dla pakietu 2.3 (Trwale użytki zielone z certyfikatem zgodności), tj. 21 tys. zł (1,6%), z tego 16,8 tys. zł ze środków unijnych i 4,2 tys. zł ze środków krajowych.

W ramach realizacji PROW 2014-2020:

- w kampanii 2015 r. do Biura wpłynęło 28 wniosków pierwszorocznych²². W wyniku rozpatrzenia wniosków Kierownik Biura wydał 20 decyzji skutkujących płatnością²³. W oparciu o wydane decyzje udzielono płatności w łącznej kwocie 311,9 tys. zł, z tego 198,5 tys. zł stanowiły środki unijne i 113,4 tys. zł - środki krajowe. Największego dofinansowania udzielono dla pakietu 8 (uprawy rolnicze w okresie konwersji), tj. 105,8 tys. zł (33,9%), z tego 67,3 tys. zł ze środków unijnych i 38,5 tys. zł ze środków krajowych, oraz dla pakietu 2 (uprawy warzywne w okresie konwersji), tj. 97,6 tys. zł (31,3%; 62,1 tys. zł ze środków unijnych i 35,5 tys. zł ze środków krajowych). Najmniejszego dofinansowania udzielono dla pakietu 5 (Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji), tj. 0,2 tys. zł (0,06%; odpowiednio: 145 zł i 82 zł) oraz dla pakietu 4.2 (ekstensywne uprawy sadownicze w okresie konwersji), tj. 1,2 tys. zł (0,4%; 0,8 tys. zł i 0,4 tys. zł). Kampania 2015 r. była pierwszą realizowaną w ramach PROW 2014-2020, dlatego nie wystąpiły w jej ramach wnioski kontynuacyjne;

¹⁸ Z tego 4 wnioski dotyczące pakietu 2.1, 2 wnioski dotyczące pakietu 2.2, 1 wniosek dotyczący pakietu 2.5, 3 wnioski dotyczące pakietu 2.6, 1 wniosek dotyczący pakietu 2.9, 1 wniosek dotyczący pakietu 2.10, 1 wniosek dotyczący pakietu 2.11. Nie złożono wniosków pierwszorocznych dotyczących pakietów 2.3, 2.4, 2.7, 2.8 i 2.12.

¹⁹ Z tego 22 wnioski dotyczące pakietu 2.1, 1 wniosek dotyczący pakietu 2.2, 12 wniosków dotyczących pakietu 2.3, 2 wnioski dotyczące pakietu 2.5, 1 wniosek dotyczący pakietu 2.6, 8 wniosków dotyczących pakietu 2.9, 2 wnioski dotyczące pakietu 2.10, 3 wnioski dotyczące pakietu 2.11. Nie złożono wniosków kontynuacyjnych dotyczących pakietów 2.4, 2.7, 2.8 i 2.12.

²⁰ Z tego 4 decyzje dotyczące pakietu 2.1, 2 decyzje dotyczące pakietu 2.2, 1 decyzja dotycząca pakietu 2.5, 3 decyzje dotyczące pakietu 2.6, 1 decyzja dotycząca pakietu 2.9, 1 decyzja dotycząca pakietu 2.10, 1 decyzja dotycząca pakietu 2.11. Nie wydano decyzji dotyczących pakietów 2.3, 2.4, 2.7, 2.8 i 2.12.

²¹ Z tego 22 decyzji dotyczących pakietu 2.1, 1 decyzja dotycząca pakietu 2.2, 12 decyzji dotyczących pakietu 2.3, 2 decyzje dotyczące pakietu 2.5, 1 decyzja dotycząca pakietu 2.6, 8 decyzji dotyczących pakietu 2.9, 2 decyzje dotyczące pakietu 2.10, 3 decyzje dotyczące pakietu 2.11. Nie wydano decyzji dotyczących pakietów 2.4, 2.7, 2.8 i 2.12.

²² Z tego 8 wniosków dotyczących pakietu 1, 7 wniosków dotyczących pakietu 2, 1 wniosek dotyczący pakietu 4.2, 3 wnioski dotyczące pakietu 5, 2 wnioski dotyczące pakietu 6, 4 wnioski dotyczących pakietu 7, 1 wniosek dotyczący pakietu 8, 2 wnioski dotyczące pakietu 12. Nie złożono wniosków pierwszorocznych dotyczących pakietów 3, 4.1.1, 4.1.2, 9, 10 i 11.

²³ Z tego 6 decyzji dotyczących pakietu 1, 4 decyzje dotyczące pakietu 2, 1 decyzja dotycząca pakietu 4.2, 3 decyzje dotyczące pakietu 5, 2 decyzje dotyczące pakietu 6, 3 decyzje dotyczące pakietu 7, 1 decyzja dotycząca pakietu 8. Nie wydano decyzji pierwszorocznych dotyczących pakietów 3, 4.1.1, 4.1.2, 9, 10 i 11.

- w kampanii 2016 r. do Biura wpłynęło 25 wniosków, z tego 2 wnioski pierwszorzeczne²⁴ i 23 wnioski kontynuacyjne²⁵. W odniesieniu do każdego z tych wniosków Kierownik Biura wydał decyzję skutkującą płatnością. Łączna kwota tych płatności wyniosła 375,5 tys. zł (238,9 tys. zł ze środków unijnych i 136,6 tys. zł ze środków krajowych). Największego dofinansowania udzielono dla pakietu 8 (uprawy warzywne po okresie konwersji), tj. 174,5 tys. zł (46,5%; odpowiednio: 111 tys. zł i 63,5 tys. zł) oraz dla pakietu 2 (uprawy warzywne w okresie konwersji), tj. 98,6 tys. zł (26,3%; 62,7 tys. zł i 35,9 tys. zł). Najmniejszego dofinansowania udzielono dla pakietu 4.2 (ekstensywne uprawy sadownicze w okresie konwersji), tj. 2,5 tys. zł (0,7%; 1,6 tys. zł i 0,9 tys. zł) oraz dla pakietu 6 (trwałe użytki zielone w okresie konwersji), tj. 5,6 tys. zł (1,5%; 3,6 tys. zł i 2 tys. zł);
- w kampanii 2017 r. do Biura wpłynęło 44 wnioski, z tego 18 wniosków pierwszorzecznych²⁶ i 24 wnioski kontynuacyjne²⁷. W wyniku rozpatrzenia wniosków Kierownik Biura wydał 38 decyzji, z tego 15 dotyczących wniosków pierwszorzecznych²⁸ i 23 dotyczących wniosków kontynuacyjnych²⁹. W oparciu o wydane decyzje udzielono płatności w łącznej kwocie 591,7 tys. zł (376,5 tys. zł ze środków unijnych i 215,2 tys. zł ze środków krajowych). Największego dofinansowania udzielono dla pakietu 9 (uprawy zielarskie po okresie konwersji), tj. 403,8 tys. zł (68,2%; odpowiednio: 256,9 tys. zł i 146,9 tys. zł) oraz dla pakietu 8 (uprawy warzywne po okresie konwersji), tj. 90,1 tys. zł (15,2%; 57,3 tys. zł i 32,8 tys. zł). Najmniejszego dofinansowania udzielono dla pakietu 10.2 (ekstensywne uprawy sadownicze po okresie konwersji), tj. 0,3 tys. zł (0,03%; 0,2 tys. zł i 0,1 tys. zł) oraz dla pakietu 4.1.1 (Podstawowe uprawy sadownicze w okresie konwersji), tj. 0,3 tys. zł (0,05%; 0,2 tys. zł i 0,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 134-228)

2.2. Średni okres upływający od daty zarejestrowania wniosku w Biurze Powiatowym do daty wydania decyzji ulegał zmianom i wynosił dla decyzji pierwszorzecznych i kontynuacyjnych odpowiednio: 293 i 298 w 2014 r., 362³⁰ w 2015 r., 378 i 371 w 2016 r. oraz 304 i 328 w 2017 r. Kierownik Biura wyjaśnił, że różnice w średniej długości czasu wydawania decyzji w poszczególnych latach wynikały m.in. z funkcjonalności systemu dla wprowadzania wniosku, przeprowadzanej kontroli: kompletności, administracyjnej i wydania decyzji oraz dla części wniosków - kontroli na miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 134-228, 229-233)

²⁴ Oba wnioski dotyczące pakietu 7.

²⁵ Z tego 5 wniosków dotyczących pakietu 1, 4 wnioski dotyczące pakietu 2, 1 wniosek dotyczący pakietu 4.2, 5 wniosków dotyczących pakietu 5, 2 wnioski dotyczące pakietu 6, 2 wnioski dotyczące pakietu 7, 3 wnioski dotyczące pakietu 8, 1 wniosek dotyczący pakietu 12. Nie złożono wniosków kontynuacyjnych dotyczących pakietów 3, 4.1.1, 4.1.2, 9, 10, 11.

²⁶ Z tego 2 wnioski dotyczących pakietu 1, 1 wniosek dotyczący pakietu 4.1.1, 2 wnioski dotyczące pakietu 4.2, 1 wniosek dotyczący pakietu 5, 3 wnioski dotyczące pakietu 7, 1 wniosek dotyczący pakietu 8, 2 wnioski dotyczące pakietu 9, 1 wniosek dotyczący pakietu 10.1.1, 1 wniosek dotyczący pakietu 10.1.2, 2 wnioski dotyczące pakietu 10.1.2., 1 wniosek dotyczący pakietu 11, 1 wniosek dotyczący pakietu 12. Nie złożono wniosków pierwszorzecznych dotyczących pakietów 2, 3, 4.1.2 i 6.

²⁷ Z tego 1 wniosek dotyczący pakietu 1, 1 wniosek dotyczący pakietu 4.2, 1 wniosek dotyczący pakietu 5, 5 wniosków dotyczących pakietu 7, 3 wnioski dotyczące pakietu 8, 5 wniosków dotyczących pakietu 9, 1 wniosek dotyczący pakietu 10.2, 5 wniosków dotyczących pakietu 11, 2 wnioski dotyczące pakietu 12. Nie złożono wniosków kontynuacyjnych dotyczących pakietów 2, 3, 4.1.1, 4.1.2, 6, 10.1.1, 10.1.2.

²⁸ Z tego 2 decyzje dotyczących pakietu 1, 1 decyzja dotycząca pakietu 4.1.1, 2 decyzji dotyczących pakietu 4.2, 3 decyzje dotyczące pakietu 7, 1 decyzja dotycząca pakietu 8, 2 decyzje dotyczące pakietu 9, 1 decyzja dotycząca pakietu 10.1.2, 1 decyzja dotycząca pakietu 10.2, 1 decyzja dotycząca pakietu 11, 1 decyzja dotycząca pakietu 12. Nie wydano decyzji pierwszorzecznych dotyczących pakietów 2, 3, 4.1.2, 5, 6 i 10.1.1.

²⁹ Z tego 1 decyzja dotycząca pakietu 1, 1 decyzja dotycząca pakietu 4.2, 5 decyzji dotyczących pakietu 7, 3 decyzje dotyczące pakietu 8, 5 decyzji dotyczących pakietu 9, 1 decyzja dotycząca pakietu 10.2, 5 decyzji dotyczących pakietu 11, 2 decyzje dotyczące pakietu 12. Nie wydano decyzji kontynuacyjnych dotyczących pakietów 2, 3, 4.1.1, 4.1.2, 5, 6, 10.1.1, 10.1.2.

³⁰ Brak wartości dla decyzji kontynuacyjnych, ponieważ kampania 2015 była pierwszą realizowaną w ramach PROW 2014-2020.

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. 131-132, 134-228)

2.4. W 2015 r. w odniesieniu do dwóch producentów rolnych nastąpiło przekształcenie zobowiązania realizowanego w ramach PROW 2007-2013 na zobowiązania realizowane w ramach PROW 2014-2020. Przekształcenia dotyczyły odpowiednio pakietu 2.6 (Uprawy warzywne w okresie przestawiania) na pakiety 1.1 (uprawy rolnicze w okresie konwersji) i 2.1 (uprawy warzyw w okresie konwersji) oraz pakietu 2.6 (Uprawy warzywne w okresie przestawiania) na pakiet 2.1 (uprawy warzyw w okresie konwersji).

(dowód: akta kontroli str. 229-233)

2.5. W wyniku badania sześciu losowo wybranych spraw wszczętych wnioskami złożonymi podczas kampanii 2015 r., 2016 r., i 2017 r. 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 procedur³¹. 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 wielu par oczu. W dwóch sprawach przeprowadzona była kontrola na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności i kwalifikowalności powierzchni;
- czas rozpatrywania spraw wahał się od powyżej ośmiu miesięcy do powyżej 14 miesięcy;
- decyzje wydane zostały z zachowaniem wymogów art. 107 Kpa. Rozstrzygnięcia odnosiły się do wszystkich żądań zakreślonych we wnioskach. Wysokość przyznanych płatności stanowiła iloczyn obowiązujących stawek płatności ekologicznej i stwierdzonej powierzchni upraw rolnych. 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 wniosek. W pozostałych pięciu przypadkach, o których mowa w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”, wnioskodawcy byli informowani o niezakończaniu sprawy w terminie (wynikającym z konieczności wykonania obligatoryjnych kontroli oraz ze skomplikowanego charakteru spraw), jak również wyznaczano nowy termin załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa;
- płatności ekologiczne przyznane na podstawie decyzji zostały zrealizowane w wysokościach określonych w decyzjach. W pięciu przypadkach zachowano termin, 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. 234-237, 240-243, 247-676, 679-691)

³¹ KP-611-395-ARiMR/6/z, KP-611-395-ARiMR/8/z, KP-611-395-ARiMR/9/z.

3. Odwołania od decyzji kierownika Biura Powiatowego

3.1. W okresie objętym kontrolą złożono 11 odwołań od decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020, z tego 5 w 2016 r. i 6 w 2017 r. Wszystkie odwołania rejestrowano w systemie kancelaryjnym RED, w którym podawano: datę wpływu, data pisma, numer przesyłki, treść pisma.

(dowód: akta kontroli str. 692-704)

3.2. Analizie poddano 10 z 11 złożonych odwołań:

- przy prowadzeniu dziewięciu spraw stosowano procedury określone w książce procedur *Instrumenty Kpa w zakresie płatności* z 11 maja 2015 r. oraz w Kpa;
- Kierownik Biura wydawał decyzje w terminie określonym w Kpa;
- spośród 10 odwołań, jedno zostało uwzględnione przez Kierownika Biura w całości w trybie art. 132 § 1 Kpa, cztery decyzje organ II instancji utrzymał w mocy, w kolejnych czterech przypadkach uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w jednej sprawie wydał postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania;
- w dwóch sprawach producenci rolni złożyli skargi na decyzje dyrektora ŁOR ARiMR do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi; sprawy są w trakcie rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli str. 238-239, 705-755, 705-1101)

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

4.1. Biuro w latach 2014-2017 nie monitorowało zmian w postaci zwiększenia lub zmniejszenia liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych na terenie powiatu pabianickiego. Nie posiadało także danych o liczbie gospodarstw ekologicznych, które po pięcioletnim okresie zobowiązania w ramach PROW 2007-2013 zostały zlikwidowane, a istnieją nadal. W konsekwencji Biuro nie prowadziło analiz dotyczących stanu liczbowego i powierzchni gospodarstw ekologicznych. Kierownik Biura w zakresie braku monitoringu i analiz rozwoju rolnictwa ekologicznego wyjaśnił, że czynności te nie należą do kompetencji Kierownika Biura Powiatowego.

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 134-228, 229-233)

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 ekologicznym³². Wykazy były zamieszczane przez Centralę ARiMR na portalu wewnętrznym dostępnym pracownikom Biura. Dostęp dotyczył danych konkretnych producentów - były one wykorzystywane na etapie kontroli administracyjnej wniosków o płatności ekologiczne. Pierwotne wykazy zostały przekazane przez jednostki certyfikacyjne do Centrali ARiMR (a tym samym do Biura) do dnia 30 listopada roku, którego dotyczyły. W terminach późniejszych przekazywano ewentualne zmiany danych dotyczące poszczególnych producentów.

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 134-228)

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

- rozpoczęte w 2010 r. - o zaciągnięcie zobowiązania ekologicznego w ramach PROW 2014-2020 ubiegało się 4, nie ubiegało się 9,
- rozpoczęte w 2011 r. - o zaciągnięcie zobowiązania ekologicznego w ramach PROW 2014-2020 ubiegało się 5, nie ubiegało się 6,
- rozpoczęte w 2012 r. - o zaciągnięcie zobowiązania ekologicznego w ramach PROW 2014-2020 ubiegało się 6, nie ubiegało się 8.

(dowód: akta kontroli str. 677)

³² Dz. U. z 2017 r., poz. 1054.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W pięciu z sześciu zbadanych spraw, decyzje zostały wydane z naruszeniem terminu ustawowego, przy czym opóźnienie wynosiło odpowiednio 107, 183, 100, 96 i 103 dni.

Zgodnie z art. 31 u.w.r.o.w., decyzja jest wydawana w terminie do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek.

Wnioski zawierające żądanie przyznania płatności ekologicznej złożone były w dniach: 20 maja 2015 r., 17 czerwca 2015 r., 7 kwietnia 2016 r., 17 czerwca 2016 r., 12 kwietnia 2017 r. Decyzje o przyznaniu płatności ekologicznych wydane były w dniach: 16 czerwca 2016 r., 31 sierpnia 2016 r., 9 czerwca 2017 r., 5 czerwca 2017 r., 12 czerwca 2018 r.

Kierownik Biura wyjaśnił, że nieterminowe wydawanie decyzji spowodowane było: nieprawidłowym działaniem aplikacji, skomplikowanym charakterem spraw, długotrwałym oczekiwaniem na aktualizację danych w bazie referencyjnej, długim okresem trwania kontroli na miejscu oraz oczekiwania na dokumentację pokontrolną.

Zdaniem NIK wskazane przez Kierownika Biura przesłanki nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla przewlekłości prowadzonych postępowań ze względu na systemowy charakter nieprawidłowości oraz rozmiary przekroczonych terminów postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 234-237, 247-657)

2. Kierownik Biura przekazał do organu II instancji jedno z dziesięciu analizowanych odwołań od decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 z dwudniowym opóźnieniem w stosunku do siedmiodniowego terminu określonego w art. 133 Kpa oraz w *Księżce Procedur Instrumenty Kpa w zakresie płatności* z 11 maja 2015 r. Odwołanie wpłynęło w dniu 7 czerwca 2016 r., a przekazane zostało wraz ze stanowiskiem Kierownika Biura do ŁOR ARiMR dopiero 16 czerwca 2016 r. Pozostało to jednak bez wpływu na przebieg i wynik postępowania odwoławczego.

Kierownik Biura wyjaśnił, że przyczyną nieprzekazania odwołania w terminie było zbyt późne przekazanie do wydziału kontroli prośby o analizę w systemie zasadności modyfikacji danych referencyjnych, zgodnie ze złożonym odwołaniem.

(dowód: akta kontroli str. 238-239, 705-755)

3. W jednej z sześciu zbadanych spraw, płatność ekologiczna została zrealizowana z opóźnieniem 76 dni w stosunku do terminu określonego w rozporządzeniu ekologicznym. Zgodnie z przepisem § 20³³ tego rozporządzenia, płatność ekologiczną wypłaca się do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym został złożony. Wniosek zawierający żądanie przyznania płatności ekologicznej, złożony został w dniu 17 czerwca 2015 r., natomiast płatność ekologiczna wypłacona została w dniu 14 września 2016 r. Kierownik Biura wyjaśnił, że przyczyną nieterminowego dokonania płatności były nieprawidłowości w działaniu aplikacji IACSPPlus podczas obsługi sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 240-243, 247-370)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

³³ Obowiązującego do dnia 14 marca 2018 r.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴, 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.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Łódź, dnia 5 września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Kontroler
Rafał Piotrowski
starszy inspektor kontroli państwowej


podpis


Podpis

³⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

