



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-007-03/2014

P/14/051

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/051 – Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych w latach 2010 – 2014 (I półrocze).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Edward Kowalczyk – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90117 z dnia 10.06.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, 23-400 Biłgoraj, ul. Gen. Bora Komorowskiego 3 (dalej „Biuro”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Żmijan, Kierownik Biura Powiatowego.

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wdrażanie w latach 2010–2014 (I półrocze) przez kontrolowaną jednostkę programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych².

Podstawą pozytywnej oceny było przestrzeganie obowiązujących procedur przy przyjmowaniu i rozpatrywaniu wniosków oraz terminowe i prawidłowe wydawanie decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowych z tytułu upraw sadowniczych i jagodowych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych

1.1. Biuro było przygotowane organizacyjnie i technicznie do realizacji zadań związanych z wdrażaniem oraz realizacją płatności na rzecz rolników z tytułu prowadzonych przez nich upraw sadowniczych i jagodowych w ramach programów rolnośrodowiskowych PROW.

Wnioski rolników o przyznanie płatności składane były w kancelarii Biura (sali obsługi klienta) lub przesyłane drogą pocztową. Stanowiska pracy osób obsługujących wnioski rolnośrodowiskowe wyposażono w niezbędny sprzęt biurowy oraz komputery z odpowiednim oprogramowaniem (aplikacjami ZSZiK oraz PROW; pakietem biurowym MS Office oraz portalami: informacyjnym „portalwpr” i szkoleń „Pakiet Oracle E-Business Suite”).

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

² Pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne, działania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007–2013, warianty: 2.9 uprawy sadownicze i jagodowe (z certyfikatem zgodności dla których zakończono okres przestawiania), 2.10 uprawy sadownicze i jagodowe (w okresie przestawiania), 2.11 pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe (z certyfikatem zgodności dla których zakończono okres przestawiania), 2.12 pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe (w okresie przestawiania).

W latach 2010-2014 (I półrocze) w Biurze zatrudnione były cztery osoby do prowadzenia postępowań w sprawach rolnośrodowiskowych, w tym obejmujących warianty sadownicze i jagodowe. Uczestniczyli oni w szkoleniach z postępowania o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej, prowadzonych w formie tradycyjnej lub elektronicznej (e-learning) i zakończonych egzaminami. W Biurze dostępne były obowiązujące w tym czasie instrukcje stanowiskowe oraz książki procedur określające postępowanie w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 3-15,196-201)

1.2. W latach 2010–2014 (I półrocze) wydano łącznie 2.134 decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej, z tego 662 w sprawie płatności z tytułu upraw sadowniczych i jagodowych. W powyższym okresie liczba wydanych decyzji, dotyczących dopłat z tytułu upraw sadowniczych i jagodowych uległa zmniejszeniu z uwagi na spadek ilości składanych przez rolników wniosków. Ilość wydanych decyzji w poszczególnych latach kształtowała się następująco:

- w 2010 r. wydano 580 decyzji w sprawie przyznania płatności w ramach programu rolnośrodowiskowego, w tym 178 decyzji z tytułu upraw sadowniczych i jagodowych,
- w 2011 r. wydano 512 decyzji o płatności rolnośrodowiskowej, w tym 176 dotyczących upraw sadowniczych i jagodowych,
- w 2012 r. - 530 decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej, w tym 168 dotyczących upraw sadowniczych i jagodowych,
- w 2013 r. – 512 decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej, w tym 140 dotyczących upraw sadowniczych i jagodowych.

Wnioski o płatność za rok 2014 były w toku rozpatrywania.

(Dowód: akta kontroli str. 16–17)

Skontrolowano 20 postępowań z lat 2010-2013, zakończonych decyzjami w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej, z których cztery (20%) objęte były kontrolą na miejscu przez pracowników Lubelskiego Oddziału Regionalnego (dalej: LOR) ARiMR. W wyniku przeprowadzonych kontroli na miejscu, w dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku czystości i porządku w gospodarstwie, w związku z czym zastosowano 1% sankcje finansowe, które w odniesieniu do kontrolowanych rolników wyniosły: 62,64 zł oraz 49,50 zł.

Skontrolowane decyzje wydane zostały na podstawie:

- art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich³,
- obowiązujących w danym roku przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013,
- odpowiednich przepisów Unii Europejskiej,
- art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴.

Decyzje określały strony postępowania, adresata, rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, uzasadnienie oraz pouczenie o sposobie, trybie i terminie odwołania od decyzji.

Decyzje zostały zarejestrowane w systemie elektronicznym SI PROW. Wydruki dokumentów obrazujących proces wykonywanych czynności w ramach

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 173

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267

postępowania o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej, tzw. „Kart weryfikacji wniosku” określały: daty utworzenia dokumentu, zarejestrowania wydania decyzji oraz fakt doręczenia decyzji rolnikowi.

W skontrolowanych decyzjach należność z tytułu upraw sadowniczych i jagodowych obliczona została w sposób prawidłowy. Zastosowano stawki właściwe dla poszczególnych uprawy oraz ich statusu (w okresie przestawiania lub z certyfikatem).

(Dowód: akta kontroli str. 18–60, 182–195, 229–236)

Czynności w postępowaniach o przyznanie płatności z tytułu upraw sadowniczych i jagodowych prowadzono z zachowaniem wymogów i terminów określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, posługując się określonymi w procedurach wzorami pism urzędowych, w szczególności dotyczącymi: wezwań do usunięcia braków formalnych, pism w sprawie pozostawienia wniosku bez rozpoznania, wezwań do złożenia wyjaśnień, informacji dotyczącej nieusunięcia braków we wniosku, pism informujących rolnika o nieprzyznaniu płatności, a także wydania decyzji.

W badanych sprawach decyzje zostały wydane w terminach określonych w § 21 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Program rolnośrodowiskowy", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁵ i § 26 ust. 2 analogicznego rozporządzenia z dnia 15 marca 2013 r. w tej sprawie⁶, tj. do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności. Od złożenia wniosku do wydania decyzji w poszczególnych sprawach upłynęło od sześciu do siedmiu miesięcy.

(Dowód: akta kontroli str. 18–20)

Kierownik Biura wyjaśnił, że ... zgodnie z § 10 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13.03.2013 r. ... płatność jest przyznawana, jeżeli rolnik prowadzi produkcję rolną zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej, oznakowania produktów ekologicznych (Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007 r.) Ocena czy produkcja rolna prowadzona jest metodami ekologicznymi została powierzona podmiotom upoważnionym do działania w rolnictwie ekologicznym jako jednostki certyfikujące ... Zatem w przypadku upraw sadowniczych w pakiecie rolnictwo ekologiczne, kierownik Biura Powiatowego nie może wydać decyzji środowiskowej wcześniej niż po otrzymaniu wykazu z jednostki certyfikującej. Dodatkowo na termin wydania decyzji mają wpływ kontrole na miejscu. Wydanie decyzji następuje po otrzymaniu protokołu kontroli na miejscu i wprowadzeniu go do systemu PROW.

(dowód: akta kontroli str. 137–140)

W badanych sprawach uprawy sadownicze i jagodowe obejmowały jabłonie, czereśnie, maliny, porzeczki, truskawki i były zgodne z wykazami roślin zamieszczonych w załącznikach do ww. rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. i 15 marca 2013 r. Powierzchnia i rodzaj upraw nie były zmieniane. Zachowano także ciągłość realizacji zobowiązania rolnośrodowiskowego. Zadeklarowane przez rolników uprawy i sposób ich prowadzenia nie były kwestionowane przez jednostki certyfikujące.

(Dowód: akta kontroli str. 18–20, 242–243)

⁵ Dz. U. nr 33, poz. 262 ze zm. (uchylone z dniem 15.03.2013 r.).

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 361 ze zm.

Złożone wnioski były zgodne z formularzami określonymi w procedurach. Do wniosków zostały dołączone wymagane załączniki, tj.: oświadczenia o powierzchni działek ewidencyjnych, oświadczenia o sposobie wykorzystywania działek rolnych, deklaracje pakietów rolnośrodowiskowych oraz materiał graficzny z oznaczonymi działkami na których realizowane były zobowiązania rolnośrodowiskowe. Akta postępowań w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej zawierały załączone przez pracowników Biura pisemne wydruki z systemu elektronicznego, potwierdzające przez jednostki certyfikujące powierzchnię działek rolnych na których prowadzone były ekologiczne uprawy sadownicze i jagodowe w okresie przedstawiania lub z certyfikatem. Dokumentacja kontrolowanych postępowań umożliwiała rozpatrzenie spraw oraz wydanie prawidłowej decyzji (była kompletna), określała cechy upraw (w okresie przedstawiania, lub dla których zakończono ten okres), a zawarte w nich dane dotyczące działek rolnych i ich powierzchni były spójne.

(Dowód: akta kontroli str. 61–130, 141–172)

Przebieg procesu rozpatrywania wniosków o płatność rolnośrodowiskową poczynsz od kontroli wniosku, jego rejestracji wraz z deklaracją pakietów, kontroli zgodności danych i kompletności był prawidłowy. Zgodnie z procedurami, przeprowadzono kontrolę administracyjną w systemie PROW, obejmującą kontrolę prostą oraz krzyżową. W toku postępowań o przyznaniu płatności z tytułu realizacji zobowiązań rolnośrodowiskowych badano czy powierzchnia deklarowana do płatności wykazywana jest w prawidłowo oraz pozyskiwano dokumenty, dotyczące planu rolnośrodowiskowego rolników, tj. wydruki z systemu elektronicznego Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. W toku tych kontroli przestrzegano zasady „dwóch par oczu”. Zgodnie z procedurami przebiegało również zatwierdzanie list zleceń płatności oraz przekazywanie ich do Centrali ARiMR.

(Dowód: akta kontroli str. 228)

1.3. Odwołania od decyzji Kierownika Biura podlegały rejestracji w formie elektronicznej w systemie PROW.

W kontrolowanym okresie czterech rolników odwołało się od decyzji Kierownika Biura w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej dotyczącej upraw sadowniczych i jagodowych, z których jedno zostało w dniu 19.03.2010 r. przez rolnika cofnięte. Odwołania zostały rozpatrzone przez Dyrektora LOR ARiMR, który uchylił trzy orzeczenia organu I instancji w całości, przekazując sprawy do ponownego rozpatrzenia, a jedną decyzję utrzymał w mocy.

We wszystkich sprawach, w odniesieniu do których wpłynęły odwołania Kierownik Biura wydał nowe decyzje o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej, w których uwzględnił uwagi Dyrektora LOR ARiMR.

(Dowód: akta kontroli str. 173–181, 244–245)

1.4. Realizacja płatności przez Biuro, dotyczących wariantów sadowniczych i jagodowych była przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Urząd Kontroli Skarbowej (UKS) w Lublinie w 2010 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. W 2012 r. UKS w Lublinie przeprowadzał w Biurze audyt gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej stwierdzając m.in., że wszystkie etapy obsługi wniosków, dotyczących PROW oraz płatności rolnośrodowiskowych przeprowadzone zostały w sposób prawidłowy i zgodny z obowiązującymi procedurami.

Według dokumentacji Biura w latach 2010–2014 (I półrocze) właściwe komórki organizacyjne LOR ARiMR nie przeprowadzały kontroli wyłącznie w zakresie realizacji pakietu obejmującego uprawy sadownicze i jagodowe. Problematyka ta była jednak uwzględniana w toku kontroli doraźnych i problemowych

przeprowadzonych przez służby ARiMR, a także audytów wewnętrznych w zakresie zgodności działań Agencji z przyjętymi procedurami unijnymi i polskimi.... Zakres kontroli oraz ich wyniki dotyczyły m.in.:

- 2010 r.: w wyniku kontroli w dniu 23.06.2010 r. pracownicy Biura Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich nie wnieśli uwag do realizacji programu rolnośrodowiskowego;
- 2011 r.: według protokołu kontroli nr 48/11 z dnia 22.09.2011 r., w części dotyczącej PROW, stwierdzono, że ... *decyzja o przyznaniu płatności zawiera błędną datę rozpoczęcia zobowiązania rolnośrodowiskowego*. Sformułowane zalecenie dotyczyło poinformowania wnioskodawcy o właściwym terminie rozpoczęcia zobowiązania, tj. 15.03.2010 r. Wniosek w tym zakresie Biuro zrealizowało;
- 2012 r.: według protokołu z wizytacji nr 41/12 z dnia 5.10.2012 r., obejmującej m.in. problematykę płatności rolnośrodowiskowej, do postępowania nie wniesiono uwag;
- 2013 r.: w wyniku kontroli obejmującej m.in. program rolnośrodowiskowy, Biuro Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich LOR sformułowało jeden wniosek pokontrolny dotyczący *obsługi zmian i wycofań zgodnie z obowiązującą procedurą i instrukcjami stanowiskowymi*. Z udzielonej odpowiedzi wynika, że wniosek został zrealizowany.
Realizacja programu rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013 była kontrolowana także przez Biuro Kontroli Wewnętrznej ARiMR w marcu 2013 r. W wystąpieniu pokontrolnym podano, ... *ustalenia zawarte w protokole pozwalają stwierdzić, że Biuro Powiatowe ... prawidłowo obsłużyło kontrolowane sprawy. W toku kontroli wskazano jednak, że w jednym wniosku nie określono godziny wpływu wniosku, w dwóch wnioskach nie umieszczono we właściwym miejscu adnotacji o wydaniu potwierdzenia przyjęcia dokumentów, w jednej nieterminowo zrealizowano obowiązek przesłania do wnioskodawcy rejestru działalności rolnośrodowiskowej oraz w trzech sprawach data wydania decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej w systemie informatycznym ZSZiK nie była zgodna z datą decyzji, ponadto decyzje te wysłane zostały do wnioskodawców po dacie przekazania LZP do Departamentu Księgowości ARiMR ...* Z informacji Kierownika Biura wynika, że wnioski pokontrolne zostały zrealizowane a wyniki tej kontroli omówiono na naradzie pracowniczej;
- w 2014 r. w wyniku wizytacji bezpośrednich Biuro Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich LOR sporządziło raport obejmujący m.in. kontrolę spraw rolnośrodowiskowych - nie stwierdzono nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 201-227)

1.5. Podstawy wyłączenia pracownika z prowadzenia spraw związanych z wykonywaniem, zarządzaniem lub kontrolą budżetu UE ze względu na konflikt interesów określają przepisy art. 57 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2002 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002⁷, a także przepisy rozdz. 5 K.p.a.

Niezależnie od ww. regulacji prawnych, w kontrolowanym okresie kwestie wyłączenia pracownika z prowadzenia spraw z uwagi na konflikt interesów określne zostały w Kodeksie Etyki Pracowników Agencji⁸, według którego pracownik

⁷ Dz. Urz. UE L 298 z 26.10.2012, str. 1 ze zm.

⁸ Załącznik do zarządzenia nr 62/2004 Prezesa ARiMR z dnia 29 listopada 2004 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etyki pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

... nie dopuszcza do podejrzeń o związek między interesem Agencji i prywatnym, w szczególności występuje z wnioskiem do bezpośredniego przełożonego o wyłączenie go z wszelkich czynności w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających obiektywną ocenę wniosków złożonych przez beneficjentów ... Ponadto problematykę konfliktu interesów określa m.in. zarządzenie nr 67/2012 Prezesa ARiMR z dnia 30.08.2012 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej.

(Dowód: akta kontroli str. 237-241)

Według wyjaśnień Kierownika Biura, w badanym okresie nie było przypadków wyłączenia pracownika Biura z postępowania ze względu na konflikt interesów przy obsłudze wniosków rolnośrodowiskowych z deklaracją wariantu uprawy sadownicze i jagodowe. Ponadto każdy pracownik Biura podpisał umowę o zakazie konkurencji.

(Dowód: akta kontroli str. 139-140)

1.6. W kontrolowanych latach zasady postępowania ze skargami i wnioskami (przyjmowanie, rozpatrywanie i koordynacja ich załatwiania) określały zarządzenia Prezesa Agencji nr 98/2009 z dnia 7.09.2009 r. oraz nr 39/2013 z dnia 26.07.2013 r. Zgodnie z zarządzeniami, ewidencja skarg prowadzona była w systemie elektronicznym przez Departament Kontroli Wewnętrznej Centrali ARiMR i biura kontroli wewnętrznej w oddziałach regionalnych ARiMR. W przypadku gdy skarga lub wniosek wpłynie do biura powiatowego, kierownik biura przekazuje go niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech dni, do właściwego dyrektora oddziału regionalnego. W myśl powyższych zasad, Biuro nie było zobowiązane do ewidencjonowania wnoszonych skarg lub wniosków oraz uprawnione do ich rozpatrywania.

(Dowód: akta kontroli str. 133-136)

Według informacji Dyrektora LOR ARiMR, w okresie objętym kontrolą do LOR nie wpłynęły skargi na działania Kierownika lub pracowników Biura Powiatowego w Biłgoraju związane z obsługą wniosków o płatności rolnośrodowiskowe z tytułu upraw sadowniczych i jagodowych.

(Dowód: akta kontroli str. 131-132)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Lublinie.

Lublin, dnia 13 sierpnia 2014 r.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Kontroler
Edward Kowalczyk
Gł. specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis