



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.015.01.2018

P/18/043

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/18/043 – Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2017 z uwzględnieniem zagadnień z okresu wcześniejszego i późniejszego (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/90/2018 z dnia 15 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 2)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Białej Podlaskiej (dalej: „BP ARiMR” lub „Biuro”), ul. J. Piłsudskiego 38, 21-500 Biała Podlaska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger – Prezes ARiMR, od dnia 2 listopada 2017 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą Prezesem ARiMR byli: Andrzej Gross (od 25 lutego 2013 r. do 3 grudnia 2015 r.) i Daniel Obajtek (od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r.), a ponadto obowiązki Prezesa ARiMR pełnili: Daniel Obajtek (od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r.), Dariusz Golec (od 2 marca 2017 r. do 31 lipca 2017 r.) oraz Maria Fajger (od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.). Łukasz Chilczuk – Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w Białej Podlaskiej, od dnia 16 lutego 2016 r. Barbara Mazurek – Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w Białej Podlaskiej, od dnia 1 grudnia 2007 r. do 15 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Biuro poprawnie realizowało zadania na rzecz wspierania rolnictwa ekologicznego. Z przyczyn niezależnych od Biura nie zapewniło jednak terminowego wydania decyzji administracyjnych w sprawie przyznania płatności ekologicznych.¹

Zadania dotyczące płatności ekologicznych zostały przypisane do zakresów czynności pracowników BP ARiMR, którzy byli merytorycznie przygotowani do rozpatrywania wniosków o przyznanie płatności ekologicznych. Procedury regulujące sposób postępowania w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” zostały przekazane do BP ARiMR w terminach pozwalających na sprawną realizację tego zadania. Przeprowadzona kampania informacyjna zapewniła osobom zainteresowanym równy dostęp do informacji o uzyskaniu wsparcia ekologicznej produkcji rolnej. Niepełne przygotowanie BP ARiMR do obsługi płatności ekologicznych wynikało z niewdrożenia w ARiMR pełnej funkcjonalności systemu informatycznego, w którym odbywała się obsługa złożonych wniosków.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Uruchomienie funkcjonalności przeprowadzenia kontroli administracyjnej, poprzedzającej wydanie decyzji administracyjnej w sprawie przyznania płatności ekologicznej, nastąpiło w stosunku do lat 2015 i 2016 już po obowiązującym terminie na wydanie tej decyzji, określonym 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 2014-2020². Skutkowało to niedotrzymaniem tego terminu we wszystkich postępowaniach wszczętych w 2015 i 2016 roku oraz w 62% postępowań wszczętych w 2017 roku.

W kolejnych latach okresu 2014-2017 przyznane płatności ekologiczne producentom rolnym z obszaru działania BP ARiMR wyniosły: 6.340,2 tys. zł, 2.067,9 tys. zł, 3.388 tys. zł oraz 5.017,8 tys. zł. Liczba złożonych wniosków o przyznanie płatności ekologicznych zmalała z 630 w 2014 r. do 498 w 2017 r. Jednocześnie wydłużył się okres oczekiwania na wydanie decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej: pierwszorocznej – z 281 dni w 2014 r. do 381 dni w 2016 r. oraz kontynuacyjnej – z 238 dni w 2014 r. do 390 dni w 2016 r., natomiast w 2017 r. okres ten zmalał do odpowiednio 299 i 329 dni.

Biuro prawidłowo weryfikowało czy producenci rolni ubiegający się o płatność ekologiczną spełniali warunki, określone w rozporządzeniu 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 2014-2020³. Deklarowane numery i powierzchnie działek rolnych oraz uprawy zostały zweryfikowane z wykazami producentów rolnych, terminowo przekazanymi do ARiMR przez jednostki certyfikujące. W przeanalizowanych postępowaniach Kierownik BP ARiMR przyznał płatności ekologiczne w prawidłowej wysokości, a wydane decyzje administracyjne zawierały elementy określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴. Płatności ekologiczne zrealizowano w kwotach określonych w tych decyzjach oraz terminowo przekazano na rachunki bankowe producentów rolnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w powiecie białskim

Opis stanu
faktycznego

1. Procedury wprowadzone przez Prezesa ARiMR pozwalały na terminową obsługę działania „Rolnictwo ekologiczne” przez BP ARiMR.

W latach 2014-2017 termin składania wniosków o przyznanie płatności ekologicznych przypadał w okresach: 15.03-15.05.2014 r.⁵, 15.03-15.06.2015 r.,

² Dz. U. z 2018 r. poz. 627 (dalej: u.w.r.o.w.).

³ Dz. U. poz. 370 (dalej: rozporządzenie ekologiczne).

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm. (dalej: kpa).

⁵ Zgodnie § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. poz. 361 ze zm.), w zw. z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1164 ze zm.).

15.03-15.06.2016 r. oraz 15.03-31.05.2017 r.⁶

Poszczególne etapy obsługi wniosków zostały określone w książkach procedur, zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa ARiMR w dniach: 13 marca 2014 r., 12 marca 2015 r., 11 marca 2016 r. oraz 13 marca 2017 r. W okresie objętym kontrolą obowiązywało 15 wersji Książki Procedur KP-611-110-ARiMR Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013⁷ i 10 wersji Książki Procedur KP-611-395-ARiMR Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020⁸, określających m.in. tryb przyjmowania wniosków, wprowadzania danych z wniosku do systemu informatycznego, kontrolę kompletności i kontrolę administracyjną wniosków, wprowadzenie i weryfikację wyników kontroli na miejscu, wprowadzanie danych z jednostek certyfikujących, naliczanie płatności rolnośrodowiskowej i wydanie decyzji. Centrala ARiMR udostępniła książki procedur BP ARiMR za pośrednictwem wewnętrznego portalu intranetowego lub poczty elektronicznej, w terminie nie przekraczającym trzech dni od daty ich zatwierdzenia lub wprowadzenia zmian.

Kierownik BP ARiMR poinformował, że zmiany procedur spowodowane były koniecznością dostosowania dokumentów oraz zadań wykonywanych przez pracowników na przypisanych funkcjach do wprowadzanych zmian przepisów. Kierownik BP ARiMR nadmienił, że wprowadzone zmiany oraz sposób i terminy przekazania zmienionych procedur nie miały wpływu na prawidłową obsługę realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 5-99, 393-394, 424)

2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym ARiMR⁹ do zadań biur powiatowych należało m.in. prowadzenie spraw związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach: Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: PROW) 2007-2013 i PROW 2014-2020. W okresie objętym kontrolą zadania te realizowało 11 pracowników Biura, a w ramach nadzoru funkcjonalnego, Naczelnik Wydziału Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich oraz Kierownik i Zastępca Kierownika BP ARiMR. Zadania te zostały uwzględnione w przyjętych przez ww. pracowników zakresach czynności¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 100-171, 424)

3. BP ARiMR w Białej Podlaskiej było przygotowane merytorycznie do obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne”. Pracownicy Biura obsługujący wnioski o wsparcie rolnictwa ekologicznego ukończyli od trzech do siedmiu szkoleń, a następnie zdali egzaminy z procedur dotyczących płatności w ramach PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 177-186)

4. BP ARiMR przeprowadziło akcję informacyjną na temat działania „Rolnictwo ekologiczne”, która zapewniła osobom zainteresowanym równy dostęp do informacji

⁶ Zgodnie § 17 ust. 2 rozporządzenia ekologicznego, w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2017 r. poz. 278 ze zm.). Termin ten został w 2015 r. wydłużony na podstawie art. 1 Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2015/747 z dnia 11 maja 2015 r. (Dz. U. UE L 119 z dnia 12 maja 2015 r., str. 21), natomiast w latach 2016 i 2017 na podstawie § 1 rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przedłużenia terminu składania wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich lub płatności niezwiązanej do tytoniu (Dz. U. z 2016 r. poz. 680 i Dz. U. z 2017 r. poz. 968).

⁷ Wersje od 15 do 29.

⁸ Wersje od 1 do 10.

⁹ Ustalono na podstawie regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniami Prezesa ARiMR: Nr 74/2009 z dnia 24 czerwca 2009 r. (zmienione zarządzeniami: Nr 148/2009 z dnia 29 grudnia 2009 r., Nr 35/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r., Nr 119/2010 z dnia 16 listopada 2010 r., Nr 4/2011 z dnia 18 stycznia 2011 r., Nr 24/2012 z dnia 13 marca 2012 r., Nr 10/2013 z dnia 4 marca 2013 r. oraz Nr 46/2014 z dnia 9 września 2014 r.), Nr 21/2015 z dnia 9 kwietnia 2015 r. (zmienione zarządzeniem Nr 17/2016 z dnia 29 lutego 2016 r.) oraz Nr 56/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r.

¹⁰ Zakresy czynności dotyczące płatności bezpośrednich realizowanych w 2014 r. zostały przyjęte przez pracowników BP ARiMR w dniach 6-19 sierpnia oraz 24 września 2013 r. W kolejnych latach zakresy czynności przyjmowano w terminach: na rok 2015 r. – 10-11 czerwca 2015 r., na rok 2016 – 1-2 czerwca 2016 r. (jedna osoba 3 października 2016 r.), natomiast na rok 2017 – 16 października 2017 r.

o tym działaniu.

Zasadniczym elementem akcji informacyjnej były spotkania przeprowadzone przez pracowników Biura w październiku i listopadzie 2014 r., marcu 2016 r. oraz marcu i kwietniu 2017 r. w poszczególnych gminach na obszarze powiatu bialskiego. Termin oraz miejsce tych spotkań zostały uzgodnione z wójtami poszczególnych gmin. Działania informacyjne realizowano także na spotkaniach, uroczystościach okolicznościowych i wydarzeniach lokalnych¹¹, na których propagowano działania PROW 2014-2020 w formie broszur lub ulotek informacyjnych. Dystrybuowane broszury i ulotki były opracowywane, przygotowywane i finansowane przez Centralę ARiMR. Informacje dotyczące m.in. PROW 2014-2020 przekazywane były również poprzez Punkt Informacyjny, uruchomiony w BP ARiMR z dniem 1 września 2016 r. Kampania informacyjna skierowana do mieszkańców powiatu bialskiego realizowana była także przez Centralę ARiMR oraz jej Lubelski Oddział Regionalny (dalej: LOR), m.in. z wykorzystaniem stacji radiowych, telewizyjnych oraz publikacji prasowych.

(dowód: akta kontroli str. 187-203)

5. W latach 2014-2017 LOR ARiMR przeprowadził w BP ARiMR jedną kontrolę, dotyczącą m.in. rolnictwa ekologicznego. Kontrola wykazała uchybienie w jednej z sześciu przeanalizowanych spraw¹². Uchybienie usunięto.

Działanie „Rolnictwo ekologiczne” realizowane w BP ARiMR nie było przedmiotem badania audytu wewnętrznego.

W latach 2014-2017 w Biurze przeprowadzona została jedna kontrola zewnętrzna obejmująca rolnictwo ekologiczne¹³, która nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 204-207, 424)

6. W BP ARiMR manualna obsługa płatności rolnośrodowiskowych obejmowała kontrolę kompletności, kontrolę administracyjną oraz zatwierdzanie poszczególnych etapów obsługi sprawy. Kierownik Biura wyjaśnił, że nie ma możliwości określenia wpływu technik manualnych na sprawność prowadzonych postępowań, gdyż techniki manualne są elementem standardowej procedury obsługi wniosków i stosowane były we wszystkich postępowaniach, tj. 630 w 2014 r., 554 w 2015 r., 533 w 2016 r. i 498 w 2017 r. Od 2018 roku wprowadzono obowiązek składania wniosków w wersji elektronicznej, przez aplikację „e-Wniosek”, jednak z uwagi na wczesny etap obsługi złożonych wniosków BP ARiMR nie może określić wpływu elektronicznego składania wniosków na szybkość wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 402-407)

7. Obsługę wniosków w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” realizowano z wykorzystaniem systemów informatycznych: RED oraz IACSplus¹⁴ (wcześniej ZSZiK¹⁵). Aplikacja RED służy do elektronicznej rejestracji wniosków i innych dokumentów przyjętych w Biurze¹⁶, natomiast z wykorzystaniem aplikacji IACSplus (ZSZiK) prowadzona była obsługa płatności ekologicznych, obejmująca m.in.

¹¹ Przykładowe wydarzenia to: aukcja koni arabskich w Janowie Podlaskim, dożynki gminne i powiatowe, Święto Ziół, dni otwarte w Zespole Doradztwa Rolniczego, wykłady w Szkole Rolniczej w Leśnej Podlaskiej.

¹² Uchybienie polegało na zaznaczeniu w systemie, że rolnik zadeklarował dostosowanie podjętego zobowiązania rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013 do PROW 2014-2020. Faktycznie rolnik zakończył zobowiązanie rolnośrodowiskowe PROW 2007-2013 i rozpoczął nowe zobowiązanie w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”. Uchybienie nie miało wpływu na przyznaną płatność.

¹³ Kontrolę przeprowadził Urząd Kontroli Skarbowej w Lublinie.

¹⁴ Aplikacja IACSplus wprowadzona do użytku z dniem 3 kwietnia 2015 r.

¹⁵ ZSZiK - Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.

¹⁶ W trakcie przyjmowania wniosku, w obecności beneficjenta, realizowana jest wstępna manualna weryfikacja wniosku obejmująca m.in. złożenie podpisu oraz dołączenie wymaganych załączników, co jest dokumentowane na liście kontrolnej w systemie oraz wydrukiem Karty Manualnej Weryfikacji Wniosku.

przeprowadzenie kontroli administracyjnej¹⁷, naliczanie i zatwierdzanie płatności oraz generowanie decyzji administracyjnych. Zgodnie z „zasadą dwóch par oczu”, kontrolę kompletności i administracyjną przeprowadzały różne osoby¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 208-234)

8. W okresie objętym kontrolą w ARiMR obowiązywała polityka antykorupcyjna wprowadzona zarządzeniami Prezesa ARiMR: Nr 67/2012 z dnia 30 sierpnia 2012 r., Nr 26/2015 z dnia 14 kwietnia 2015 r. oraz Nr 81/2016 z dnia 8 sierpnia 2016 r.¹⁹ Regulacje § 9 polityki antykorupcyjnej nakładały na pracowników ARiMR obowiązek niezwłocznego poinformowania bezpośredniego przełożonego o możliwości wystąpienia konfliktu interesów²⁰ oraz przewidywały wyłączenie takiego pracownika z udziału w danej sprawie. W latach 2014-2017, w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”, nie wystąpiły przypadki zgłoszenia przez pracownika Biura wystąpienia konfliktu interesów.

Czynności sprawdzające przeprowadzone w latach 2016-2017 przez Kierownika BP ARiMR wobec pracowników zatrudnionych na stanowiskach wrażliwych, wykonujących zadania w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”, nie wykazały nieprawidłowości²¹.

W 2018 r. pracownicy LOR ARiMR przeprowadzili w Biurze kontrolę prawidłowości postępowania pracowników zajmujących stanowiska kierownicze w przypadku wystąpienia konfliktu interesów. W jednej z trzynastu zbadanych spraw stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na częściowej obsłudze sprawy swojej żony przez Zastępcę Kierownika BP. Kierownik Biura poinformował, że było to efektem pomyłki i nie miało wpływu na obsługę sprawy i wysokość przyznanej kwoty płatności.

Pracownicy realizujący czynności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” zawarli z ARiMR umowy o zakazie konkurencji, w których zobowiązali się w okresie zatrudnienia w ARiMR do niewykonywania działań sprzecznych lub konkurencyjnych wobec działań ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 172-176, 235-253, 424)

9. W latach 2014-2017 do BP ARiMR złożono łącznie 2.215 wniosków o przyznanie płatności ekologicznych w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”. W ramach PROW 2007-2013 złożono 52 wnioski pierwszoroczne (wszystkie w 2014 r.) oraz 578, 402, 291 i 146 wniosków kontynuacyjnych w poszczególnych latach okresu 2014-2017. W ramach PROW 2014-2020 złożono w latach 2015-2017 odpowiednio 152, 103 i 127 wniosków pierwszorocznych oraz 139 i 225 wniosków kontynuacyjnych złożonych odpowiednio w latach 2016 i 2017.

W okresie objętym kontrolą na podstawie złożonych wniosków wydano 2.147 decyzji przyznających płatności ekologiczne na łączną kwotę 23.755.241,59 zł, z tego 1.446 decyzji przyznających dofinansowanie w ramach PROW 2007-2013 w łącznej kwocie 13.706.433,17 zł oraz 701 decyzji przyznających dofinansowanie w ramach PROW 2014-2020 w łącznej wysokości 10.048.808,42 zł.

W poszczególnych latach wydano odpowiednio:

¹⁷ Na kontrolę administracyjną składały się: kontrola prosta, polegająca na porównaniu danych zadeklarowanych we wniosku z danymi będącymi w dyspozycji ARiMR oraz kontrola krzyżowa, polegająca na porównaniu danych zadeklarowanych we wniosku, z danymi zadeklarowanymi przez innych wnioskodawców (m.in. w zakresie czy deklaracje nie dotyczą tych samych działek).

¹⁸ Ustalono na podstawie próby sześciu przeanalizowanych spraw.

¹⁹ Wszyscy pracownicy BP ARiMR wykonujący czynności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” ukończyli w okresie od grudnia 2015 r. do lutego 2016 r. szkolenie e-learningowe w zakresie polityki antykorupcyjnej.

²⁰ Zgodnie z § 2 pkt 3 zarządzenia Nr 26/2015 konflikt interesów to wystąpienie okoliczności, które zagrażają bezstronności i obiektywnemu wykonywaniu obowiązków służbowych, z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne, interesy gospodarcze lub jakiegokolwiek inne interesy pracownika ARiMR wspólne z wnioskodawcą/beneficjentem/kontrahentem ARiMR.

²¹ Zgodnie z § 6 polityki antykorupcyjnej kierownicy jednostek i komórek organizacyjnych ARiMR, w ramach szczególnego nadzoru, dokonują weryfikacji co najmniej dwóch spraw rocznie wobec każdego z pracowników zatrudnionych na stanowiskach wrażliwych tj. stanowiskach szczególnie narażonych na ryzyko wystąpienia zdarzeń korupcyjnych.

- rok 2014 – 619 decyzji przyznających dofinansowanie w łącznej wysokości 6.229.570,30 zł. Kwotą 497.185,06 zł dofinansowano wnioski pierwszoroczne, natomiast kwotą 5.732.385,24 zł wnioski kontynuacyjne;
- rok 2015 – 539 decyzji przyznających dofinansowanie w łącznej wysokości 5.737.714,76 zł, z tego: 397 decyzji dotyczyło przyznania wsparcia wniosków kontynuacyjnych kwotą 3.669.784,81 zł w ramach PROW 2007-2013, natomiast 142 decyzje dotyczyły przyznania płatności ekologicznej wniosków pierwszorocznych w łącznej kwocie 2.067.929,95 zł w ramach PROW 2014-2020;
- rok 2016 – 512 decyzji przyznających dofinansowanie w łącznej wysokości 6.017.490,30 zł, z czego: 287 decyzji przyznających dofinansowanie w łącznej wysokości 2.682.214,84 zł w ramach PROW 2007-2013 oraz 225 decyzji przyznających wsparcie w ramach PROW 2014-2020 na łączną kwotę 3.335.275,46 zł (w tym: wnioski pierwszoroczne – 1.266.903,87 zł, wnioski kontynuacyjne – 2.068.371,59 zł);
- rok 2017 – 477 decyzji przyznających dofinansowanie w łącznej wysokości 5.770.466,23 zł. 143 decyzje dotyczyły wsparcia rolnictwa ekologicznego wniosków kontynuacyjnych kwotą 1.124.863,22 zł w ramach PROW 2007-2013, natomiast 334 decyzje dotyczyły przyznania płatności ekologicznych w łącznej wysokości 4.645.603,01 zł w ramach PROW 2014-2020 (w tym: wnioski pierwszoroczne – 1.691.309,42 zł, wnioski kontynuacyjne – 2.954.293,59 zł).

Średni okres oczekiwania na wydanie decyzji dotyczącej płatności pierwszorocznej wzrósł z 281 dni w 2014 roku do 381 dni w 2016 roku, natomiast w 2017 roku okres ten wynosił 299 dni. Analogiczna sytuacja wystąpiła w przypadku decyzji kontynuacyjnych. W 2014 roku średni okres oczekiwania na wydanie takiej decyzji wyniósł 238 dni, w 2016 roku było to 390 dni, natomiast w 2017 roku było to 329 dni. Wszystkie decyzje dotyczące płatności ekologicznych na rok 2015 i 2016 oraz 62% decyzji dotyczących tych płatności na rok 2017 wydano po upływie obowiązującego terminu, co zostało opisane w sekcji „*Uwagi dotyczące badanej działalności*”.

(dowód: akta kontroli str. 254-263)

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

(dowód: akta kontroli str. 402-407)

11. Spośród decyzji przyznających płatności ekologiczne za rok 2014 najwięcej dotyczyło pakietów (wariantów): 2.1 – 478 decyzji na łączną kwotę 4.385.586,76 zł i 2.3 – 383 decyzje na sumę 363.311,61 zł. W latach 2015-2016 dominowały decyzje dotyczące pakietów (wariantów):

- 7 – 94 decyzje dotyczące 2015 r. na łączną kwotę 1.164.556,64 zł, 136 decyzji dotyczących roku 2016 na łączną kwotę 1.598.948,52 zł oraz 221 decyzji dotyczących 2017 roku na łączną kwotę 2.590.753,96 zł;
- 1 – 53 decyzje dotyczące 2015 r. na łączną kwotę 413.483,53 zł, 92 decyzje dotyczące 2016 r. na sumę 857.936,76 zł oraz 105 decyzji dotyczących 2017 roku na łączną kwotę 1.073.732,26 zł.

(dowód: akta kontroli str. 256-263)

12. W okresie objętym kontrolą na obszarze właściwości BP ARiMR wystąpiły trzy przypadki, w których przekształcono zobowiązanie PROW 2007-2013 na zobowiązanie PROW 2014-2020. Zobowiązania dotyczące wariantów 2.1, 2.2 i 2.3 przekształcono na zobowiązania wg wariantów: 1, 7, 8, 10, 11 i 12.

(dowód: akta kontroli str. 402-407)

13. Analiza sześciu losowo wybranych spraw dotyczących przyznania płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” wykazała, że wnioski zostały złożone terminowo, na formularzach opracowanych przez ARiMR, były kompletne oraz zawierały dane i załączniki zgodnie z wymogami rozporządzenia ekologicznego. Wnioskodawcy spełniali wstępne warunki ubiegania się o płatność rolnośrodowiskową, tj.: posiadali nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego, posiadali działki rolne o powierzchni co najmniej 1 ha oraz zobowiązali się do realizowania 5-letniego zobowiązania w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”. Badane wnioski poddane zostały kontroli kompletności, kontroli administracyjnej oraz kontroli zgodności danych zawartych we wniosku z danymi jednostki certyfikującej.

Decyzje o przyznaniu płatności zawierały elementy określone w art. 107 kpa. Wysokość świadczeń ustalono przy zastosowaniu obowiązującej stawki płatności oraz stwierdzonej powierzchni uprawy ekologicznej, uwzględniając sankcje wynikające ze stwierdzonych nieprawidłowości. Płatności ekologiczne przyznane analizowanymi decyzjami zostały zrealizowane w wysokościach i terminach określonych w tych decyzjach. W czterech z sześciu zbadanych przypadków decyzje wydano po upływie obowiązującego terminu. W przypadkach tych Biuro poinformowało wnioskodawców o przyczynach zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 264-268)

14. W latach 2014-2017 złożono 44 odwołania od decyzji Kierownika BP ARiMR wydanych w sprawach płatności ekologicznych²². Dwa odwołania zostały uwzględnione przez Kierownika Biura. Spośród 42 spraw przekazanych do rozpoznania przez Dyrektora LOR ARiMR²³, 25 odwołań zostało uwzględnionych, 16 nieuwzględnionych, a jedno postępowanie było w trakcie rozpatrywania²⁴.

Analiza pięciu postępowań, w których złożono odwołania wykazała, że w jednym przypadku pracownik Biura wprowadzając wniosek do systemu IACSplus przeoczył, że wnioskodawca ubiegał się również o przyznanie kosztów transakcyjnych. Odwołanie strony uwzględniono i wadliwa decyzja została zmieniona przez organ I instancji. Pozostałe odwołania przekazano do organu II instancji, z zachowaniem terminu określonego w art. 133 kpa, z których:

- w jednym przypadku organ II instancji uchylił decyzję Kierownika BP ARiMR i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W sprawie tej po wydaniu decyzji przez organ II instancji zmianie uległy przepisy rozporządzenia ekologicznego, które umożliwiły przyznanie płatności ekologicznej również do działek rolnych, na których producent rolny zadeklarował uprawę koniczyzny czerwonej na nasiona, zamiast koniczyzny czerwonej na materiał siewny. Po ponownym rozpoznaniu sprawy Kierownik Biura przyznał płatność ekologiczną zgodnie ze złożonym wnioskiem;

- w kolejnym przypadku organ II instancji uchylił decyzję Kierownika Biura i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W sprawie tej po wydaniu decyzji przez organ II instancji zmianie uległy przepisy rozporządzenia ekologicznego, które umożliwiły przyznanie płatności ekologicznej również do działek rolnych, na których uprawiany materiał siewny nie został poddany ocenie na podstawie przepisów o nasiennictwie. Po ponownym rozpoznaniu sprawy Kierownik Biura przyznał płatność ekologiczną zgodnie ze złożonym wnioskiem;

²² 19 dotyczących PROW 2007-2013 oraz 25 dotyczących PROW 2014-2020.

²³ Zgodnie z § 38 ust. 3 pkt 26 załącznika do zarządzenia Prezesa ARiMR Nr 56/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego ARiMR do zadań oddziału regionalnego należy rozpatrywanie odwołań od decyzji administracyjnych wydawanych przez kierowników biur powiatowych.

²⁴ Stan na dzień 5 lipca 2018 r.

- w dwóch przypadkach Dyrektor LOR uchylił decyzje Kierownika Biura i orzekł co do istoty sprawy. Powodem zmiany zaskarżonych decyzji była zmiana powierzchni nieruchomości rolnych, wprowadzona do systemu po wydaniu decyzji przez Kierownika Biura, lecz przed wydaniem decyzji przez organ II instancji.

(dowód: akta kontroli str. 269-390)

15. BP ARiMR nie posiadało informacji w zakresie liczby i powierzchni gospodarstw i przetwórci ekologicznych. Jak wyjaśnił Kierownik BP ARiMR, analiza takich danych nie należy do zadań Biura. Zgodnie z § 17 regulaminu organizacyjnego ARiMR zadania dotyczące m.in. sporządzania analiz i sprawozdań z działalności ARiMR należały do Departamentu Analiz i Sprawozdawczości.

W latach 2014-2017 do Biura nie złożono żadnego wniosku o dofinansowanie przetwórci ekologicznych, natomiast w poszczególnych latach tego okresu liczba złożonych wniosków o dofinansowanie działalności gospodarstw ekologicznych systematycznie malała i wyniosła odpowiednio: 630, 554, 533 i 498. Kierownik BP ARiMR wyjaśnił, że Biuro nie prowadziło monitoringu w zakresie stanu liczbowego gospodarstw ekologicznych i nie zna przyczyn malejącego zainteresowania otrzymaniem dotacji na wsparcie rolnictwa ekologicznego. Na potrzeby bieżącej pracy Biura monitorowano postęp w składaniu wniosków w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”. Pracownicy BP ARiMR kontaktowali się telefonicznie z producentem rolnym, będącym w trakcie realizacji zobowiązania ekologicznego, który mimo upływającego terminu nie złożył wniosku o przyznanie płatności ekologicznej. Głównymi przyczynami zwłoki w składaniu wniosków kontynuacyjnych były: przeoczenie terminu, przekazanie zobowiązań, czy też długotrwała choroba lub zgon producenta rolnego. Producenci rolni nie wskazywali przypadków utrudnień lub uciążliwości przy ubieganiu się o przyznanie płatności ekologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 391-407, 423-424)

W 2014 roku pięcioletnie zobowiązanie rolnośrodowiskowe zakończyło 217 osób, w 2015 roku 130 osób, a w 2016 roku – 169 osób. Spośród tych osób, w latach 2015-2017 o przyznanie płatności ekologicznej ponownie ubiegało się odpowiednio 88, 35 i 57 osób, co stanowiło odpowiednio: 40,5%, 26,9% i 33,7% osób, które zakończyły pięcioletnie zobowiązanie rolnośrodowiskowe. Kierownik Biura wyjaśnił, iż nie posiada informacji, czy rolnicy, którzy nie złożyli ponownie wniosków o płatności ekologiczne, kontynuują produkcję metodami ekologicznymi, czy też zaniechali tej praktyki.

(dowód: akta kontroli str. 395-396)

16. Jednostki certyfikujące przekazywały do ARiMR wykazy gospodarstw ekologicznych z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym²⁵. Dane ujęte w wykazach były zgodne z danymi wykazywanymi w ewidencji BP ARiMR²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 264-268)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z art. 31 u.w.r.o.w. decyzja administracyjna w sprawie o przyznanie płatności ekologicznej jest wydawana w terminie do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej pomocy. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że 100% decyzji dotyczących płatności

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1054.

²⁶ Ustalono na próbie sześciu postępowań, w których dane ujęte we wniosku o przyznanie płatności ekologicznej zweryfikowano z wykazem jednostki certyfikującej, dotyczącym analizowanego wnioskodawcy.

ekologicznych za rok 2015 i 2016 oraz 62% decyzji dotyczących takich płatności za rok 2017 wydano po upływie obowiązującego terminu. Spowodowane to było opóźnieniem we wdrożeniu funkcjonalności systemowej, dotyczącej możliwości przeprowadzenia kontroli administracyjnej oraz naliczenia płatności ekologicznej. Funkcjonalność tą w stosunku do płatności za rok 2015 – wprowadzono z dniem 22 marca 2016 r.²⁷, natomiast w stosunku płatności za rok 2016 – z dniem 8 maja 2017 r.²⁸ W przypadku płatności za rok 2017 możliwość przeprowadzenia kontroli administracyjnej oraz naliczenia płatności ekologicznej wprowadzono z dniem 9 stycznia 2018 r.²⁹ Spośród 334 decyzji dotyczących płatności ekologicznych przyznanych za rok 2017 do 1 marca 2018 r. wydano 128 decyzji (38%). Kierownik Biura wyjaśnił, że przyczyną niewydania wszystkich decyzji w obowiązującym terminie była niepełna funkcjonalność systemu IACS+. Dopiero komunikatem Nr WPRE 6/2018 z dnia 29 marca 2018 r. Departament Płatności Bezpośrednich ARiMR poinformował o wdrożeniu funkcjonalności umożliwiającej obsługę spraw z rolnictwa ekologicznego w pełnym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 408-421)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³⁰ działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z ustalonym stanem faktycznym Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹ 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁷ Komunikat Departamentu Płatności Bezpośrednich ARiMR Nr WPRE 9/2016 z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie przekazania instrukcji stanowiskowej w zakresie kontroli administracyjnej oraz naliczania płatności ekologicznej (PROW 2014-2020) na rok 2015.

²⁸ Komunikat Departamentu Płatności Bezpośrednich ARiMR Nr WPRE 16/2017 z dnia 10 maja 2017 r. w sprawie przekazania instrukcji stanowiskowej w zakresie kontroli administracyjnej oraz naliczania płatności ekologicznej za rok 2016.

²⁹ Komunikat Departamentu Płatności Bezpośrednich ARiMR Nr WPRE 1/2018 z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie przekazania Instrukcji Stanowiskowej Kontrola administracyjna wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej, rolno-środowiskowo-klimatycznej, ekologicznej oraz naliczanie płatności rolnośrodowiskowej, rolno-środowiskowo-klimatycznej, ekologicznej za rok 2017.

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

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.

Lublin, dnia 5 września 2018 r.

Kontroler:

Wojciech Niemyski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis