



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL- 4101-02-07/2012
P/12/155

Olsztyn, 20 lipca 2012 r.

**Pani
Joanna Kościńska
Kierownik Biura Powiatowego
Agencji Restrukturyzacji
i Modernizacji Rolnictwa
w Olsztynie**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Olsztynie („Biurze”) kontrolę w zakresie wykorzystania środków publicznych ujętych w programach rozwoju obszarów wiejskich na zalesianie gruntów w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008-2012.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 9 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 60 ustawy o NIK², przekazuje Pani Kierownik niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Biura w badanym zakresie. Podstawą pozytywnej oceny była prawidłowa realizacja płatności na zalesianie gruntów rolnych i innych niż rolne w ramach PROW na lata 2007-2013³ oraz gruntów rolnych zalesionych w ramach PROW na lata 2004-2006⁴ i objętych przekwalifikowaniem na grunty leśne, a także prawidłowe stosowanie wobec beneficjentów (producentów rolnych) sankcji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji programów zalesiania.

Stwierdzone przypadki nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- nieterminowego wydania decyzji o przyznaniu pomocy na zalesienia gruntów w ramach PROW, a także niepowiadamiania strony o przyczynach opóźnienia,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² W dniu 2 czerwca 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o NIK, wprowadzona ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227 poz. 1482 ze zm.), jednakże na mocy art. 2 ustawy nowelizującej, do postępowań kontrolnych niezakończonych sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego do dnia wejścia w życie zmienionych przepisów, stosuje się przepisy dotychczasowe.

³ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich objęty wsparciem środkami pochodzącymi z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁴ Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich objęty wsparcie ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

- opóźnienia w przekazywaniu do Centrali ARiMR listy zleceń płatności beneficjentom pomocy na zalesienie gruntów, co skutkowało nieterminową realizacją wypłaty tej pomocy.

1. NIK pozytywnie ocenia działalność Biura w zakresie realizacji zadań związanych z zalesianiem gruntów objętych PROW. Według stanu na koniec 2011 r. Biuro prowadziło 147 spraw, w których wydane zostały decyzje administracyjne przyznające płatności na zalesienie gruntów o łącznej powierzchni 954,94 ha, w tym 789,72 ha gruntów rolnych zalesionych w ramach PROW na lata 2004-2006 (91 sprawy), zaś 165,22 ha – gruntów rolnych i innych niż rolne objętych wsparciem PROW na lata 2007-2013. (56 spraw). Decyzjami tymi wraz z wnioskami kontynuacyjnymi o płatność, w latach 2008-2011 udzielono producentom rolnym pomocy finansowej z tytułu wsparcia na zalesienia, premii pielęgnacyjnej i premii zalesieniowej w łącznej kwocie 6.811,2 tys. zł, z czego 5.473,7 tys. zł stanowiły płatności przyznane w ramach PROW na lata 2004-2006, a 1.337,5 tys. zł – PROW na lata 2007-2013.

Analiza losowo wybranych 27 oświadczeń, spośród 89 złożonych w okresie od 2008 r. do 29 maja 2012 r. do Biura przez beneficjentów o wykonaniu zalesienia gruntów w ramach PROW na lata 2007-2013 oraz wydanych w związku z tym decyzji o przyznaniu pomocy finansowej na zalesienia wykazała m.in., że:

- Wszystkie oświadczenia wpłynęły do Biura w wymaganym § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra R i RW z dnia 19 marca 2009 r.⁵ terminie, tj. do dnia 30 czerwca w przypadku lat 2008-2010 oraz do dnia 20 maja – lata 2011-2012. Do wszystkich oświadczeń załączone też były wymagane zaświadczenia właściwych nadleśniczych potwierdzających wykonanie zalesienia zgodnie z planem zalesienia.
- W odniesieniu do 24 oświadczeń, kierownik Biura wydał decyzje o przyznaniu pomocy na zalesienie, które spełniały wymogi art. 107 Kpa⁶. W sześciu przypadkach decyzję wydano z opóźnieniem wynoszącym od 4 do 24 dni, w stosunku do terminu określonego w § 13 ust. 2 ww. rozporządzenia ((30 dni od dnia otrzymania oświadczenia o wykonaniu zalesienia). Stwierdzono, że w pięciu pozostałych przypadkach opóźnień, Biuro poinformowano wprawdzie pisemnie beneficjentów o przedłużeniu terminu wydania decyzji, jednak w trzech nie podano przyczyn zwłoki w załatwieniu sprawy, co stanowiło naruszenie art. 36 § 2 Kpa. 36.
- W wydanych decyzjach prawidłowo określono wysokość przyznanej pomocy finansowej z tytułu wsparcia na zalesienie, premii pielęgnacyjnej i premii zalesieniowej. Przyjęte stawki były bowiem zgodne z określonymi w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra R i RW z dnia 19 marca 2009. W czterech przypadkach pomoc na zalesienie została wypłacona beneficjentom z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 36, 42, 62 i 62 dni, w stosunku do terminu określonego w § 13 ust. 3 ww. rozporządzenia (30 dni od dnia, w którym decyzja o przyznaniu pomocy na zalesienie stała się ostateczna). NIK zwraca uwagę, że opóźnienia wynoszące po 62 dni były zawinione przez Biuro, ponieważ po uprawomocnieniu się decyzji przyznających pomoc na zalesienie, dopiero po upływie dwóch miesięcy przesłało do Centrali ARiMR listy zleceń płatności.
- W przypadku pozostałych trzech oświadczeń złożonych w 2011 r. nie wydano do czasu kontroli NIK decyzji przyznających pomoc na zalesienie, przy czym beneficjenci zostali poinformowani o przyczynach przedłużenia terminu ich wydania.

2. W latach 2008 -2012 (do 31.05.) do Biura wpłynęło ogółem 533 wnioski o płatność (kontynuacyjnych), z czego 355 dotyczyło zalesień wykonanych w ramach PROW na lata 2004-2006, zaś 178 – zalesień w ramach PROW na lata 2007-2013.

⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2009 r. Nr 48, poz. 390 ze zm.)

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

Badanie dokumentacji związanej z obsługą 20 spraw dotyczących przyznania pomocy do zalesień objętych PROW na lata 2007-2013, w ramach których złożono w latach 2009-2012 do Biura 37 wniosków kontynuacyjnych wykazało m.in., że wszystkie złożono na formularzach opracowanych przez ARiMR i zawierały dane wymagane § 9 rozporządzenia Ministra R i RW z dnia 19 marca 2009 r., a także zgodnie z obowiązującą procedurą objęte były kontrolą administracyjną i tzw. kontrolą krzyżową. Wszystkie analizowane wnioski wpłynęły do Biura w terminie określonym w § 13 ust. 6 ww. rozporządzenia.

3. Biuro prawidłowo realizowało płatności do zalesionych w ramach PROW na lata 2004-2006 gruntów rolnych, które zostały przekwalifikowane na grunty leśne. Spośród 94 spraw dotyczących objęcia pomocą finansową 795,79 ha zalesionych gruntów rolnych, do dnia 6 czerwca 2012 r., w ramach 80 spraw przekwalifikowanych zostało 570,05 ha (71,3%). W przypadku pozostałych 225,74 ha gruntów rolnych (14 spraw), które zostały zalesione w 2007 r., nie upłynął jeszcze wymagany termin przedłożenia przez beneficjentów decyzji starosty o ich przekwalifikowaniu na grunty leśne. Zgodnie bowiem z § 10 ust. 6 rozporządzenia RM z dnia 11 sierpnia 2004 r.⁷, kopie tych decyzji składa się do kierownika Biura do końca roku kalendarzowego, w którym upływa 5 lat od daty wykonanie zalesienia.

Kwota pomocy finansowej wypłaconej beneficjentom, którzy w latach 2009-2011 przekwalifikowali zalesione grunty rolne na grunty leśne wyniosła 879,3 tys. zł, z czego 284,7 tys. zł stanowiła kwota premii pielęgnacyjnej, a 594,6 tys. zł - premii zalesieniowej.

Analiza dokumentacji 79 spraw⁸, w których zalesione w ramach PROW na lata 2004-2006 grunty rolne zostały przekwalifikowane na grunty leśne wykazała m.in., że:

- We wszystkich przypadkach do wniosków o płatność beneficjenci dołączyli kopie decyzji właściwych starostów w sprawie przekwalifikowania gruntu rolnego na leśny.
 - W 76 przypadkach powierzchnia gruntów przekwalifikowanych była zgodna (równa lub większa) z powierzchnią gruntów objętych pomocą finansową na zalesianie. W trzech przypadkach była ona mniejsza odpowiednio o 0,03 ha, 0,04 ha oraz o 0,60 ha, przy czym w odniesieniu do różnic wynoszących 0,03 ha oraz 0,04 ha w związku z tym, że nie przekraczały 0,1 ha, na podstawie art. 57 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r., uznano obszar przekwalifikowany za równy deklarowanemu (objęty pomocą). W przypadku natomiast różnicy wynoszącej 0,60 ha, kierownik Biura po wznowieniu postępowania, wydał nową decyzję, którą uchylił w całości pierwszą decyzję przyznającą pomoc i przyznał nią płatność pomniejszoną o kwotę 19.960,97 zł. (została ona w całości zwrócona przez beneficjenta).
4. Prawidłowe były działania Biura w latach 2008-2012 (I kwartał) w zakresie stosowania sankcji w przypadku nieprawidłowości przy zalesianiu gruntów rolnych stwierdzonych w wyniku kontroli na miejscu. W okresie tym kontrolą taką objęto 39 beneficjentów, w tym 24, którzy zalesili grunty rolne w ramach PROW na lata 2004-2006 oraz 15 – objęci pomocą z PROW na lata 2007-2013. W wyniku tych kontroli w 11 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na: braku udokumentowania zakupu repelentów oraz ich niestosowania (pięć przypadków), nie stosowania indywidualnych środków ochrony roślin (dwa), braku ogrodzenia uprawy leśnej lub mniejszą powierzchnię ogrodzoną (trzy) oraz zalesione powierzchnie o nachyleniu terenu poniżej 12 stopni (5), które skutkowały zastosowaniem sankcji finansowych.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.).

⁸ W jednej sprawie dotyczącej przekwalifikowania 2,81 ha, po stwierdzeniu przez kontrolę na miejscu nieprawidłowości (na jednej działce o pow. 0,68 ha nie było zalesienia w ramach PROW, a w przypadku dwóch działek różnica w powierzchni przekwalifikowanej, a stwierdzonej przez kontrolę na miejscu wyniosła 0,82 ha, co stanowiło 41,2% obszaru stwierdzonego), kierownik Biura stosowną decyzją uchylił pierwotną decyzję przyznającą pomoc na zalesianie tych działek i odmówił przyznania płatności, a także zamknął program zalesiania w tej sprawie. W maju 2012 r., po zakończeniu postępowania odwoławczego, dyrektor OR ARiMR w Olsztynie wydał decyzję, w której ustalono do zwrotu przez beneficjenta kwotę nienależnie pobranych płatności w wysokości 40.564,80 zł wraz z odsetkami.

We wszystkich tych sprawach kierownik Biura zastosował wobec beneficjentów sankcje w łącznej wysokości 77.597,90 zł (w tym 40.564,80 zł stanowiła kwota do zwrotu nienależnie pobranych płatności dotycząca przypadku podanego w przypisie nr 8).

Wysokość i forma zastosowanych sankcji wobec beneficjentów była zgodna ze stawkami określonymi w załączniku nr 5 do rozporządzenia RM z dnia 11 sierpnia 2004 r. oraz w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra R i RW z dnia 19 marca 2009 r.

5. Według stanu na dzień 6 lipca 2012 r. na terenie powiatu olsztyńskiego w ramach PROW wykonano zalesienia gruntów o łącznej powierzchni 1.266,62ha, w tym 570,05 ha zostało przekwalifikowanych na grunty leśne. W porównaniu do powierzchni gruntów rolnych przewidzianych w Krajowym Programie Zwiększenia Lesistości w latach 2001-2020 do zalesienia w ww. powiecie wynoszących 2.155 ha w sektorze niepaństwowym, stanowiły one 58,8%, w tym 26,5% grunty przekwalifikowane na leśne.

Biuro monitorowało wywiązywanie się beneficjentów z obowiązku udokumentowania przekwalifikowania zalesionych gruntów na grunty leśne, prowadząc w tym celu stosowne zestawienia w systemie elektronicznym, które pozwalają na określenie wymaganych terminów przekwalifikowania gruntu rolnego na grunt leśny. Z realizacji programów zalesień, Biuro przekazywano też tygodniowe raporty do Oddziału Regionalnego ARiMR w Olsztynie oraz do wewnętrznego systemu informatycznego ARiMR, które w sposób narastający uwzględniały m.in. liczbę złożonych wniosków o przyznanie pomocy na zalesianie, liczbę wydanych postanowień o spełnieniu warunków przyznania pomocy oraz liczbę wydanych decyzji przyznających płatność wraz z kwotą przyznanej pomocy i powierzchnią gruntów nimi objętych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków:

- 1) nieterminowego wydawania decyzji przyznających płatności na zalesianie gruntów objętych wsparciem z PROW, a także informowania beneficjentów o przyczynach opóźnień,
- 2) opóźnień w przekazywaniu do Centrali ARiMR list dotyczących zlecenia wypłatę beneficjentom pomocy na zalesianie gruntów.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w tym wystąpieniu ocen i uwag oraz wniosków.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od daty otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem