



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-009-02/2014

P/14/051

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/051 – Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	1. Waldemar Żarnoch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90864 z dnia 29 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Bartoszycach, 11-200 Bartoszyce, ul. 11-go Listopada 7 (zwany dalej „BP ARiMR”, „Biuro”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Ziemiński, Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Bartoszycach (zwany dalej „Kierownikiem BP”).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych przez BP ARiMR².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było prawidłowe prowadzenie postępowań związanych z wydaniem decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej oraz przestrzeganie procedur obsługi wniosków przez Biuro ARiMR.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegała natomiast na przekroczeniu terminu wydania 19 spośród 208 decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej w ramach wariantów sadowniczych programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013, w stosunku do terminu wymaganego w obowiązujących przepisach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych.

Opis stanu faktycznego

- 1.1. BP ARiMR w Bartoszycach w latach 2010-2014 (I kwartał) było przygotowane organizacyjnie i technicznie do realizacji zadań programu rolnośrodowiskowego (dalej „Programu”). Biuro otrzymało z Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie (dalej „Centrala ARiMR”) książki procedur oraz instrukcje stanowiskowe dotyczące obsługi wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej, w tym:

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

² Program rolnośrodowiskowy jest działaniem w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013). Program obejmuje m.in. Pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne, w tym warianty: 2.9. Uprawy sadownicze i jagodowe (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).

- Książkę procedur PROW 2007-2013 Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013³ dla wniosków złożonych na rok 2010-2014 (12 wersji od 4 do 15), w której zawarto m.in.: zasady oceny prawidłowości sporządzenia wniosków oraz opis czynności związanych z obsługą wniosków wykonywanych przez:
 - operatora wprowadzającego dane z wniosku do systemu informatycznego ARiMR i przeprowadzającego kontrolę wizualną wniosków,
 - kontrolera danych - sprawdzającego dane wprowadzone do systemu i wykonującego kontrolę zgodności dokumentacji oraz przeprowadzającego kontrolę administracyjną wniosków (wyjaśniającego wykryte niezgodności),
 - kierownika BP sprawującego nadzór nad poprawnością wykonywanych czynności).
- Instrukcje stanowiskowe na lata 2010-2014 w zakresie:
 - wprowadzania i kontroli kompletności wniosków, w tym m.in.: rejestracji i wprowadzania wniosków, kontroli kompletności wniosków i załączników graficznych, uzupełnienia określonych pól w systemie informatycznym, obsługi wezwań po kontroli kompletności, rejestracji korekt, zmian oraz wycofań wniosków,
 - kontroli administracyjnej wniosków, w tym dotyczące m.in. kontroli wniosków, wytycznych do obsługi błędów w kontroli administracyjnej, obsługi wezwań po kontroli oraz stosowania powierzchni udowodnionych, sankcjonujących.
- Instrukcję wprowadzania i weryfikacji wyników kontroli na miejscu, wprowadzania i zatwierdzania danych z Jednostek Certyfikujących (dalej „JC”) oraz naliczania płatności rolnośrodowiskowej umożliwiając wdrażanie programu.

Według stanu na 30 czerwca 2014 r. przy obsłudze wniosków rolnośrodowiskowych było zaangażowanych ośmiu pracowników Biura. Pisemne zakresy obowiązków tych osób uwzględniały m.in. obsługę spraw związanych z przyznaniem pomocy finansowej w ramach programu rolnośrodowiskowego. Ponadto każdy z pracowników obsługujących wnioski beneficjentów odbył szkolenie proceduralne oraz zdał egzamin, a także został przeszkolony w zakresie obsługi systemu informatycznego PROW. System ten był wykorzystywany przez Biuro m.in. do rejestracji i kontroli wniosków dotyczących płatności rolnośrodowiskowych oraz do naliczania tych płatności. Umożliwiał on dodatkowo stosowanie zasady „dwóch par oczu” oraz obejmował kontrole administracyjne i krzyżowe, których celem było wykrywanie wniosków składanych na te same działki rolne przez więcej niż jednego rolnika.

(dowód: akta kontroli str. 3-102)

1.2. Według stanu na koniec I kwartału 2014 r., spośród 1.247 spraw rolnośrodowiskowych w ramach PROW 2007-2013, Biuro wydało 208 decyzji rolnośrodowiskowych do wariantów sadowniczych i jagodowych, z tego 200 o przyznaniu płatności (ogółem 4.499,9 tys. zł) do łącznej powierzchni 2,66 tys. ha gruntów oraz osiem - odmawiających przyznania płatności (ogółem na kwotę 200,5 tys. zł) rolnośrodowiskowych do powierzchni ok. 64 ha.

Analiza dokumentacji losowo wybranych 20 decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej, wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach decyzje:

- Były podpisane przez kierownika Biura oraz zarejestrowane w systemie informatycznym PROW w terminie, w którym wydano decyzje.

³ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

- Spełniały wymogi określone w art. 107 Kpa⁴, tj. zawierały m.in: podstawę prawną, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości wniesienia odwołania.
- Wydano zgodnie z obowiązującą procedurą, tj. m.in. po zweryfikowaniu treści wniosku z danymi uzyskanymi z jednostek certyfikujących.
- Przyznana wysokość świadczeń odpowiadała aktualnym stawkom dotacji dla danego wariantu uprawy, stosownie do kwot przyjętych w załączniku nr 5 do rozporządzenia 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 (dalej „rozporządzenie z dnia 26 lutego 2009 r.”).

We wszystkich badanych przypadkach kwota przyznanych świadczeń była niezwłocznie umieszczana, na listach zleceń płatności (przekazanych do Centrali ARiMR).

Ponadto badanie dokumentacji dotyczącej ww. 20 decyzji wykazało, że wszystkie wnioski złożone na formularzach opracowanych przez ARiMR, były kompletne i zawierały wymagane przepisem § 17 ust.1 rozporządzenia z dnia 26 lutego 2009 r. dane oraz załączniki. We wszystkich też przypadkach wnioskodawcy spełniali wstępne warunki do ubiegania się o płatność. Każdy z nich posiadał nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego oraz prowadził działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o powierzchni wynoszącej co najmniej 1 ha użytków rolnych. Wszystkie analizowane wnioski wpłynęły do Biura w terminie określonym w § 17 ust. 2 ww. rozporządzenia (tj.: do dnia 15 maja danego roku), a w ramach ich weryfikacji zastosowano zasadę „dwóch par oczu” przy wprowadzaniu i zatwierdzaniu kompletności danych oraz wprowadzaniu i zatwierdzaniu danych z JC. Okres rozpatrywania wniosków wynosił od 181 do 363 dni (okres pomiędzy złożeniem wniosku, a wydaniem decyzji).

(dowód: akta kontroli str. 103-257)

Kontrola wykazała, że spośród 200 decyzji przyznających płatność do wariantów sadowniczych 37 wydano po upływie terminu określonego w § 21 ust. 2 rozporządzenia z dnia 26 lutego 2009 r. i w § 26 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 2007-2013⁶ (dalej „rozporządzenie z dnia 13 marca 2013 r.”), tj. pierwszego marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek. We wszystkich tych przypadkach wnioskodawcy byli prawidłowo zawiadomieni o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i o nowym terminie jej załatwienia.

Analiza przyczyn opóźnień w wydaniu ww. decyzji wykazała, że w 18 przypadkach przyczyny opóźnień były niezależne od Biura, tj. w:

- 17 przypadkach wynikały z objęcia beneficjentów kontrolami na miejscu i otrzymaniem raportu z tych kontroli do weryfikacji w miesiącach marzec - maj roku następującego po roku złożenia wniosków. Biuro, zgodnie z procedurą obsługi wniosków rolnośrodowiskowych, miało obowiązek wstrzymać wydawanie decyzji w sprawach objętych kontrolą na miejscu do czasu otrzymania ostatecznego raportu z tej kontroli.
- jednym przypadku wstrzymano wydanie decyzji odnośnie wniosku beneficjenta złożonego w 2012 r. do czasu rozstrzygnięcia skargi dotyczącej sprawy pomniejszonej płatności za 2011 r.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.).

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 361 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono, że w 19 przypadkach decyzje o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej zostały wydane z opóźnieniem, w stosunku do terminów określonych w ww. przepisach, wynoszącym od dwóch do 78 dni pomimo tego, że raporty z czynności kontrolnych wpływały do Biura w czasie umożliwiającym terminowe wydanie decyzji, tj. w:

- 10 przypadkach w miesiącach styczeń - luty roku następującego po roku złożenia wniosku,
- pięciu przypadkach w miesiącach sierpień, listopad oraz grudzień, w roku złożenia wniosku.

W trzech przypadkach beneficjenci nie byli objęci kontrolą na miejscu, a w jednym przypadku (dotyczącym unieważnienia decyzji z roku 2011 przez organ II instancji) Biuro otrzymało dokumentację sprawy, w celu ponownego wydania decyzji, w lutym 2013 r. W tych przypadkach decyzje zostały wydane z opóźnieniem od 4 do 42 dni w stosunku do wyznaczonego w przepisach terminu.

Kierownik BP ARiMR wyjaśnił, że opóźnienia wydania decyzji wynikały głównie z przekazania do Biura dużej ilości raportów z kontroli producentów na miejscu w zakresie spraw rolnośrodowiskowych oraz kwalifikowalności powierzchni metodą foto do zweryfikowania. Wskazał, że oprócz kontroli na miejscu w latach 2010-2012 kontrolą kwalifikowalności powierzchni objęto ponad 1,5 tys. gospodarstw objętych płatnościami rolnośrodowiskowymi. Dodał, że w tym czasie pracownikom realizującym obsługę wniosków rolnośrodowiskowych zostały powierzone również inne zadania związane z obsługą dużej ilości wniosków obszarowych.

(dowód: akta kontroli str. 258-279)

Opis stanu
faktycznego

1.3. Prawidłowe były działania BP ARiMR związane z sposobem ustalania faktu spełnienia przez wnioskodawców wstępnych warunków upoważniających ich do ubiegania się o płatność rolnośrodowiskową. Wszystkie wnioski poddano kontroli zgodności, kompletności, a także kontroli administracyjnej (w tym kontroli krzyżowej). Najczęściej stwierdzanymi błędami były:

- przedeklarowania powierzchni działek rolnych (tj.: zadeklarowania przez wnioskodawców powierzchni użytkowanej rolniczo większej niż powierzchnia kwalifikująca się do wsparcia) w związku z czym w 17 przypadkach pomniejszono płatność na łączną kwotę 12,8 tys. zł,
- niedostarczenie przez wnioskodawców wymaganych załączników i oświadczeń do wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 280-284)

1.4. W latach 2010-2014 (I kwartał) kontrolą na miejscu beneficjentów objęto 51 wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej w ramach wariantów sadowniczych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w 19 przypadkach nie wypłacono beneficjentom środków na łączną kwotę 317,7 tys. zł.

Badanie dokumentacji 20 (opisanych w pkt. 1.2 wystąpienia) decyzji w sprawie przyznania płatności (wydanie których w 11 przypadkach poprzedzono kontrolą na miejscu beneficjentów) wykazało m.in., że:

- Dziewięć z nich stanowiły decyzje przyznające płatność w wysokości wnioskowanej przez beneficjentów, z czego wydanie trzech poprzedziła kontrola na miejscu, która nie stwierdziła nieprawidłowości.
- Pozostałe 11 decyzji (w tym osiem po kontroli na miejscu) dotyczyło przyznania płatności w pomniejszonej wysokości, wynikającej ze stwierdzonych nieprawidłowości (wykazanych w kontroli na miejscu oraz kontroli administracyjnej) oraz błędów we wnioskach. W dziewięciu z nich stwierdzono nieprawidłowości przedeklarowania powierzchni kwalifikowanej do wsparcia (z czego sześć po kontroli na miejscu). Ponadto w decyzjach tych dokonano pomniejszeń także w związku z niespełnieniem na działkach rolnych określonych wymagań materiału szkółkarskiego upraw i nieutrzymania minimalnej obsady roślin (2 przypadki), a także niespełnienia norm i wymogów dobrej kultury rolnej (2 przypadki) oraz dodania przez wnioskodawcę kolejnego wariantu, nieuwzględnionego w poprzednich wnioskach (jeden przypadek).

Biuro prawidłowo określało wysokość pomniejszonej pomocy finansowej. W przypadku przedeklarowania powierzchni przez wnioskodawców⁷ zgodnie z art. 16 ust. 5 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011⁸ wyliczono sankcje z zastosowaniem dwukrotności różnicy między powierzchnią zadeklarowaną przez beneficjenta, a stwierdzoną w wyniku kontroli. Odnośnie niespełniania wymogów wynikających z rozporządzenia z dnia 26 lutego 2009 r., zgodnie z § 9 ust. 2 pkt. 3 naliczono 100% sankcji do powierzchni działek objętych stwierdzonymi nieprawidłowościami.

(dowód: akta kontroli str. 105-109, 285)

1.5. W badanym okresie wpłynęło sześć odwołań od decyzji Kierownika BP w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej do wariantów sadowniczych, w tym jedno w 2012 r., które nie zostało rozpatrzone przez Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w związku z uchybieniem terminu do wniesienia odwołania oraz pięć odwołań w 2014 r., które były w trakcie rozpatrywania. Według stanu na 30 czerwca 2014 r. sprawy te były zarejestrowane w systemie informatycznym ARiMR i posiadały status „w odwołaniu”.

(dowód: akta kontroli str. 286-287)

1.6. Realizacja programu rolnośrodowiskowego w Biurze była przedmiotem kontroli przeprowadzonej w kwietniu 2013 r. przez Biuro Kontroli Wewnętrznej Oddziału Regionalnego ARiMR w Olsztynie (dalej „OR ARiMR”). Przedmiotem kontroli było ustalenie prawidłowości realizacji PROW 2007-2013 w ramach działania Program rolnośrodowiskowy m.in. sprawdzenie prawidłowości procesu: obsługi wniosków, ustalania kwot płatności, wydawania decyzji administracyjnych oraz zgodności danych ujętych w systemie informatycznym ARiMR z dokumentacją papierową. Kontrolą objęto okres od marca 2012 r. do lipca 2013 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości w ww. zakresie.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono w Biurze audytów wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 288-296)

1.7. W badanym okresie, w Biurze nie wystąpiły przypadki wyłączenia pracownika z wykonywanych zadań obsługi wniosków ze względu na konflikt interesów. Zgodnie z § 9 zarządzenia Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁹ oraz procedurami obsługi wniosków (książka procedur PROW 2007-2013 płatności rolnośrodowiskowe), każdy pracownik zatrudniony na stanowisku wrażliwym (zwłaszcza obsługi wniosków o przyznanie płatności) podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu jeżeli zaistnieją okoliczności, o których mowa w art. 24 § 1 – 3 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 297-301)

1.8. W badanym okresie, w związku z realizacją wariantów sadowniczych do BP ARiMR wpłynęła jedna skarga. Dotyczyła ona m.in. zakwestionowania przez skarżącego poprawności przeprowadzenia u beneficjenta kontroli na miejscu oraz przebiegu postępowania obsługi jego wniosku. W trakcie przeprowadzonej w lipcu 2013 r. kontroli na miejscu u skarżącego stwierdzono m.in. brak spełnienia podstawowych wymogów dotyczących minimalnej obsady drzew i krzewów, uszkodzenia większości sadzonek, niewykonywania przez rolnika zabiegów pielęgnacyjnych na działkach oraz różnice pomiędzy powierzchnią kwalifikowaną działek zadeklarowanych we wniosku, a powierzchnią stwierdzoną podczas kontroli. W związku z powyższym Kierownik BP w kwietniu 2014 r. wydał decyzję o odmowie

⁷ Pomoc obliczano na podstawie różnicy zatwierdzonego obszaru pomniejszonego o podwojoną różnicę, którą stwierdzono, jeżeli różnica ta przekraczała albo 3 % albo dwa hektary, ale nie więcej niż 20 % zatwierdzonego obszaru.

⁸ Dz. U. L 25 z 28.1.2011.

⁹ Zarządzenie nr 67/2012 z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

przyznania płatności rolnośrodowiskowej i poinformował beneficjenta o możliwości dokonania zwrotu nienależnie pobranych płatności w kwocie łącznej 12.618,30 zł. Beneficjent nie wniósł odwołania od decyzji Kierownika BP ARiMR. Dyrektor OR ARiMR w Olsztynie 9 czerwca 2014 r. poinformował skarżącego o uznaniu jego skargi jako bezzasadnej, wskazując iż uzyskane w toku prowadzonych przez OR ARiMR czynności wyjaśniających, dowody zabrane w sprawie nie potwierdzały naruszenia przepisów prawa przez kierownika BP wydającego decyzję oraz, że kontrolę na miejscu u beneficjenta przeprowadzono prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 302)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków nieuzasadnionego przekraczania terminu wydawania decyzji przyznających płatność.

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 Olsztynie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, dnia 14 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler:
Waldemar Żarnoch
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Żyśk

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.