



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-009-03/2014

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	Izabela Kowalska-Jasiecka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90863 z dnia 29 maja 2014 r.
Jednostka kontrolowana	Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Lidzbarku Warmińskim, 11-100 Lidzbark Warmiński, ul. Bartoszycka 9 (zwane dalej „Biurem” lub „BP ARiMR”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Myśliwiec, Kierownik Biura Powiatowego (zwany dalej „Kierownikiem BP”). (dowód: akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ wdrażanie przez BP ARiMR programów rolnośrodowiskowych² w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było przygotowanie techniczno-organizacyjne Biura do realizacji wariantów sadowniczych, prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawach o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej oraz przestrzeganie obowiązujących procedur przy obsłudze wniosków i wydawaniu decyzji w sprawie dopłat do upraw sadowniczych i jagodowych w ramach programów rolnośrodowiskowych.

Stwierdzoną nieprawidłowością było natomiast przekroczenie terminu wydania 13 decyzji (6,8% ogółu) w stosunku do terminu określonego w obowiązujących rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwanych dalej rozporządzeniami z dnia 26 lutego 2009 r.³ i z dnia 13 marca 2013 r.⁴

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).

³ Rozporządzenie 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 2007–2013, Dz. U. Nr 33, poz. 262.

⁴ Rozporządzenie 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. z 2013 r., poz. 361 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2010-2014 (I kwartał) Biuro prowadziło obsługę wniosków w zakresie wariantów sadowniczych wykorzystując do tego celu m.in. systemy informatyczne PROW⁵ i Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (dalej „ZSZiK”). Systemy te wprowadzone w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej „Centrala ARiMR”) i wykorzystywane były przez Biuro m.in. do rejestracji i kontroli wniosków dotyczących płatności rolnośrodowiskowych, wydawania decyzji oraz do naliczania płatności. Umożliwiały one dodatkowo stosowanie zasady „dwóch par oczu” oraz zapobiegały wypłacie beneficjentowi nienależnych środków z wykluczających się mechanizmów pomocowych.

Zgodnie z § 40 ust. 1 regulaminu organizacyjnego ARiMR⁶ prowadzenie spraw związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach PROW wykonywał Wydział Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich Biura (dalej „Wydział”). Pracownicy (łącznie 6 osób) zaangażowani przy obsłudze wniosków rolnośrodowiskowych posiadali pisemne zakresy obowiązków. Określono w nich m.in. zadania w zakresie przyjmowania, rejestracji i kontroli wniosków. Każdy pracownik Wydziału miał ustaloną osobę zastępującą.

W okresie objętym kontrolą, w szkoleniach w zakresie obsługi wniosków w systemach informatycznych oraz zmian w procedurze uczestniczyli wszyscy pracownicy Wydziału, którzy byli zaangażowani w obsługę wniosków, i tak: siedem osób przeszkolono w 2010 r., sześć w 2011 r., po siedem w 2012 r. i 2013 r. oraz sześć w 2014 r. (I kwartał).

Zadania Biura w zakresie obsługi wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej, w tym wariantów sadowniczych, zostały określone w procedurach przekazanych BP ARiMR przez Centralę ARiMR, tj. w:

- Książce procedur PROW 2007-2013 Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013 dla wniosków złożonych na rok 2010-2014 (12 wersji od 4 do 15), w których zawarto m.in.:
 - opis czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach pracy przy obsłudze wniosków w zakresie przyjmowania wniosków, przeprowadzania kontroli zgodności i kompletności oraz kontroli administracyjnej, a także wydawania decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej,
 - reguły związane z przebiegiem procedury rozpatrywania wniosków.
- Instrukcji stanowiskowej – wprowadzanie i kontrola kompletności wniosków o przyznanie płatności w zakresie wniosków rolnośrodowiskowych (cztery wersje na lata 2010-2014). W Instrukcjach przedstawiono proces obsługi wniosków w sposób opisowy i graficzny w postaci zrzutów ekranowych.
- Instrukcji stanowiskowej – kontrola administracyjna wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych (cztery wersje na lata 2010-2013). Określono w nich m.in.: sposób weryfikacji zobowiązań rolnośrodowiskowych, reguły dotyczące zgłaszania błędów, ustalanie powierzchni kwalifikującej do płatności.

Oprócz ww. procedur Biuro otrzymało z Centrali ARiMR instrukcję wprowadzania i weryfikacji wyników kontroli na miejscu wniosków rolnośrodowiskowych oraz naliczania płatności rolnośrodowiskowej.

(dowód: akta kontroli str. 4-62)

⁵ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

⁶ Regulamin organizacyjny stanowiący załącznik do zarządzenia nr 74/2009 Prezesa ARiMR z dnia 24.06.2009r.

1.2. W badanym okresie spośród 1.241 spraw rolnośrodowiskowych, Kierownik BP wydał 190 decyzji w ramach wariantów sadowniczych, z tego 187 – przyznających pomoc w łącznej wysokości 2 527,0 tys. zł i trzy odmawiające przyznania płatności na kwotę 15,5 tys. zł.

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

- wnioski, na podstawie, których wydano decyzje, były kompletne i złożone na obowiązujących w ARiMR formularzach,
- decyzje były zarejestrowane w systemie informatycznym PROW i spełniały wymogi wynikające z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ (dalej „Kpa”) oraz rozporządzeń z dnia 26 lutego 2009 r. i 13 marca 2013 r.,
- wysokość świadczenia ustalono przy zastosowaniu obowiązującej stawki płatności do wariantu oraz stwierdzonej powierzchni, uwzględniając w uzasadnionych przypadkach sankcje wynikające ze stwierdzonych nieprawidłowości,
- Biuro dokonywało weryfikacji danych zawartych we wnioskach o dofinansowanie, uwzględniając informacje Jednostek Certyfikujących (dalej „JC”) oraz raporty z przeprowadzonych kontroli na miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 63-77)

Spółród 190 decyzji dotyczących wariantów sadowniczych, 31 (16,3%) wydano po upływie terminu wynikającego z § 21 rozporządzenia z dnia 26 lutego 2009 r. oraz § 26 rozporządzenia z 13 marca 2013 r. tj. pierwszego marca roku następnego po roku, w którym został złożony wniosek. Zwłoka ta wynosiła od 2 do 94 dni. W każdym z tych przypadków poinformowano wnioskodawcę o przyczynie zwłoki oraz wskazano nowy termin załatwienia sprawy.

Analiza przyczyn opóźnień w wydaniu ww. decyzji wykazała, że w 18 przypadkach zwłoka w wydaniu decyzji wynikała z przyczyn niezależnych od Biura, tj. w:

- 12 przypadkach – Biura otrzymało raporty z kontroli na miejscu w terminach od 1 marca do 29 maja następnego roku od złożenia wniosku przez beneficjenta. Zgodnie z obowiązującą procedurą ARiMR kierownik Biura w przypadku objęcia wnioskodawcy kontrolą na miejscu, jest zobowiązany wstrzymać wydanie decyzji do czasu otrzymania ostatecznego raportu z tej kontroli;
- dwóch przypadkach, kierownik Biura wstrzymał wydanie decyzji, przychylając się do wniosku beneficjentów z uwagi na przedłużające się wyjaśnienia prowadzone przez nich z JC, a mogące mieć wpływ na wysokość kwoty dofinansowania;
- trzech przypadkach - zgodnie z wytycznymi Centrali ARiMR zawartymi w komunikatach nr 16/2013 z dnia 24.01.2013 r. oraz nr 39/2013 z dnia 12.02.2013 r. wstrzymano wydawanie decyzji, w których prowadzono kontrole na miejscu i stwierdzono, że granice działek rolnych wykraczają poza granice działek ewidencyjnych (zastosowanie kodu DR50⁸);
- jednym – oczekiwano na zakończenie przez WSA w Olsztynie rozpatrywania sprawy wnioskodawcy z roku poprzedniego. Pismo z Sądu wpłynęło do Biura w dniu 24.02.2013 r., a w dniu 21.03.2013 r. wnioskodawca złożył korektę wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 78-126)

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁸ Kod DR50 – granice uprawy (działki rolnej) wykraczają poza granice działek referencyjnych (ewidencyjnych) zadeklarowanych przez rolnika we wniosku.

Kierownik BP wyjaśnił, że przychylił się do prośby beneficjentów o wstrzymanie wydania decyzji do czasu zakończenia prowadzonych przez nich uzgodnień z JC, ponieważ w przypadku nieuwzględnienia ich prośby i wydania decyzji w terminie, płatności byłyby pomniejszone lub nastąpiłaby odmowa przyznania płatności.

(dowód: akta kontroli str. 128-129)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono, że w 13 przypadkach (6,8%) decyzje o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej zostały wydane z opóźnieniem, w stosunku do terminów określonych w ww. przepisach, wynoszącym od dwóch do 29 dni pomimo tego, że raporty z kontroli na miejscu wpłynęły do Biura w czasie umożliwiającym terminowe wydanie decyzji, tj. w terminach: 8 i 28 listopada oraz od 3 stycznia do 16 lutego (osiem przypadków), a w przypadku pięciu wniosków z 2011 r. w ogóle nie prowadzono kontroli na miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 78-79,127)

Kierownik BP wyjaśnił, iż przyczyną niezalatwienia spraw w terminie była długotrwała nieobecność dwóch z sześciu pracowników Wydziału zajmujących się obsługą spraw rolnośrodowiskowych. Dodał, że nie było możliwości zatrudnienia osób na zastępstwo, ponieważ procedura przygotowania pracownika do wykonywania zadań (szkolenie, zdanie egzaminów, uzyskanie uprawnień do pracy w systemie) trwa do dwóch miesięcy. Sprawy rolnośrodowiskowe są szczególnie skomplikowane, wymagają doświadczenia, którego nowozatrudniony pracownik nie posiada. Odnosnie sześciu spraw, w których raporty z kontroli wpłynęły od 3 stycznia do 16 lutego to przyczyną zwłoki był ich skomplikowany charakter.

(dowód: akta kontroli str. 128-129)

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 i kompletności, a także kontroli administracyjnej w ramach, której przeprowadzano również kontrolę krzyżową. W wyniku kontroli administracyjnej stwierdzono ogółem 59 błędów dotyczących m.in.:

- zadeklarowania przez rolnika upraw w innym wariantcie niż wynikało to z podjętego zobowiązania,
- zmiany powierzchni wskazanej do udzielenia płatności w stosunku do powierzchni deklarowanej w roku poprzednim,
- niedołączenia przez wnioskodawców wymaganych załączników i oświadczeń do wniosków,
- deklarowania tych samych działek przez więcej niż jednego rolnika.

Przy prowadzeniu kontroli wniosków stosowana była zasada „dwóch par oczu”. Zgodnie z tą zasadą pracownik Biura będący operatorem danych wprowadzał dane z wniosków do systemu ZSZK, a drugi pracownik – kontroler danych, dokonywał zatwierdzenia ich zgodności i kompletności. Zasada ta była również stosowana przy wprowadzaniu i zatwierdzaniu danych uzyskanych z JC.

(dowód: akta kontroli str. 130-137)

W wyniku przeprowadzonej w latach 2010-2014 (I kwartał) 190 kontroli administracyjnych wniosków w 34 przypadkach stwierdzono błędy skutkujące niewypłaceniem beneficjentom nienależnych środków w wysokości 225,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 138)

1.4. W badanych latach przeciętny okres pomiędzy złożeniem wniosku przez rolnika, a wydaniem decyzji o przyznaniu płatności do wariantu sadowniczego wynosił 263 dni (270 w 2010 i 2011 r., 262 w 2012 r., 248 w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 139)

1.5. W badanym okresie wniesiono siedem odwołań od decyzji Kierownika BP w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej do wariantów sadowniczych, dwa w 2012 r., trzy w 2013 r., dwa w 2014 r. Wszystkie odwołania zostały zarejestrowane w systemie PROW. Według stanu na 30 czerwca 2014 r. jedno dowołanie (z 2014 r.) było w trakcie rozpatrywania, w trzech przypadkach Dyrektor Oddziału utrzymał decyzje kierownika Biura i w trzech decyzje uchylił i skierował sprawy do ponownego rozpatrzenia. Przyczyną uchylenia decyzji była m.in. konieczność dokonania ponownych pomiarów działek oraz pojawienie się nowych dowodów wniesionych na etapie odwołania przez beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str.140)

1.6. Realizacja wariantów sadowniczych przez Biuro nie była w badanym okresie przedmiotem audytów i kontroli wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 141)

Pracownicy Biura Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich Oddziału ARiMR przeprowadzili w Biurze trzy wizytacje (po jednej w 2010, 2012 i 2013 r.), których tematem była realizacja programu rolnośrodowiskowego, w tym wariantów sadowniczych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia wewnętrznych procedur ARiMR i polegały m.in. na:

- niezalączeniu spisu akt w sprawie, braku podpisu producenta rolnego we wniosku, niezamieszczeniu daty wpływu na załącznikach graficznych,
- nienaniesieniu numerów dokumentów oraz znaku sprawy na załącznikach do wniosków, braku informacji czy producentowi został wydany rejestr działalności,
- niedołączeniu do sprawy w systemie informatycznym PROW zmiany do wniosku.

W każdym przypadku Kierownik BP zrealizował zalecenia skierowane po wizytacjach.

(dowód: akta kontroli str. 142)

1.7. W latach 2010-2014 (I-kwartał) nie odnotowano przypadku wyłączenia pracownika Biura z wykonywanych zadań.

Zgodnie z § 9 Zarządzenia w sprawie polityki antykorupcyjnej w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁹ każdy pracownik zatrudniony na stanowisku wrażliwym podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w przypadku zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 24 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 143)

1.8 W badanym okresie do Biura nie wpłynęły skargi w związku z realizacją wariantów sadowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 144)

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 wyeliminowanie nieuzasadnionych

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

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

przypadków nieterminowego wydawania decyzji w ramach płatności rolnośrodowiskowej.

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:

Izabela Kowalska-Jasiecka
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Zyśk