



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.010.02.2018
P/18/043

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/18/043 – Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Waldemar Żarnoch, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/59/2018 z dnia 4 czerwca 2018 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Braniewie, ul. Bł. Reginy Protman 2, 14-500 Braniewo (dalej: „Biuro Powiatowe” albo „BP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ¹

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prawidłowość realizacji przez Biuro Powiatowe zadań wspierających rolnictwo ekologiczne w okresie objętym kontrolą³.

Biuro Powiatowe było przygotowane organizacyjnie i technicznie do realizacji zadań z zakresu udzielania płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego. Pracownicy obsługujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej posiadali pisemne zakresy czynności oraz zostali przeszkoleni z obowiązujących w tym zakresie procedur. BP przeprowadziło też akcje informacyjne dotyczące zasad i wymogów przyznawania płatności, prawidłowego wypełniania wniosków, a także zmian przepisów prawnych (m.in. w ramach płatności rolnośrodowiskowej i rolnictwa ekologicznego). Prawidłowo rozpatrywano wnioski o przyznanie pomocy, stosując przy tym zasady przyznawania pomocy finansowej w ramach płatności ekologicznej 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 2014–2020⁴ (dalej: „rozporządzenie ekologiczne”) oraz w obowiązujących procedurach.

Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące decyzji Kierownika Biura Powiatowego przyznających płatność ekologiczną, polegały natomiast na:

- nieterminowym wydaniu wszystkich sześciu zbadanych decyzji oraz podaniu w uzasadnieniu jednej z nich niezgodnej ze stanem faktycznym powierzchni gruntów objętej zobowiązaniem ekologicznym wnioskodawcy,
- niewywiązaniu się w pełni z obowiązku określonego w art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵ (dalej: „Kpa”) w przypadku pięciu decyzji

¹ Prezes ARiMR od 2 listopada 2017 r. (wcześniej, od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r., pełniąc obowiązki Prezesa ARiMR). Poprzednio funkcję tę pełnili: Andrzej Gross, Prezes ARiMR od 25 lutego 2013 r. do 3 grudnia 2015 r., Daniel Obajtek, od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r. p. o. Prezesa ARiMR, następnie od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r. Prezes ARiMR, Dariusz Golec p.o. Prezesa ARiMR od 2 marca do 31 lipca 2017 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Lata 2014–2017, z uwzględnieniem zagadnień z okresu wcześniejszego, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

⁴ Dz. U. poz. 370, ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).

wydanych w wyniku wniesionego odwołania oraz nie przywołaniu w trzech z nich art. 132 § 1 ustawy,

- nieterminowym wydaniu jednej decyzji po otrzymaniu z organu odwoławczego sprawy do ponownego rozpatrzenia, a także niezawiadomieniu w tym przypadku wnioskodawcy o przyczynie zaistniałej zwłoki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Biuro Powiatowe w Braniewie prowadziło obsługę wniosków o przyznanie płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne. Poszczególne etapy obsługi tych wniosków zostały określone w książkach procedur oraz instrukcjach stanowiskowych, zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”) i przekazanych do Biura Powiatowego z Centrali ARiMR. W latach 2014-2017 obowiązywało 15 wersji Książki Procedur KP-611-110-ARiMR Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007–2013 oraz dziewięć wersji Książki Procedur KP-611-395-ARiMR Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014–2020. Określono w nich m.in. tryb: przyjmowania wniosków, wprowadzania danych z wniosków do systemu informatycznego, kontroli kompletności i kontroli administracyjnej wniosków, wprowadzania i weryfikacji wyników z kontroli na miejscu oraz danych z jednostek certyfikujących, a także naliczania płatności rolnośrodowiskowej i wydawania decyzji. W instrukcjach stanowiskowych dotyczących wprowadzania i kontroli kompletności wniosków oraz kontroli administracyjnych zawarto szczegółowe wytyczne postępowania dla pracowników obsługujących wnioski w przedmiotowym zakresie⁶.

Wprowadzone zmiany dotyczyły głównie dostosowania ww. książek procedur (dalej: „KP”) do obowiązujących w latach 2014–2020 przepisów prawnych i ich nowelizacji, w tym rozporządzenia ekologicznego oraz 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 PROW na lata 2014–2020⁷ (dalej: „u.w.r.o.w.”). Zmiany te wynikały również m.in. z wprowadzania nowych wzorów wniosków o płatność i wykazu roślin objętych płatnością ekologiczną.

(dowód: akta kontroli str. 2-147)

W okresie objętym kontrolą w BP określono podział obowiązków i odpowiedzialności pracowników w komórkach związanych z zarządzaniem i realizacją płatności rolnośrodowiskowych. Zadania dotyczące płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego realizowało od siedmiu do dziewięciu osób zatrudnionych w Wydziale Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich. Pracownicy obsługujący wnioski ukończyli szkolenia z zakresu programów rolnośrodowiskowych oraz zdali pozytywnie egzaminy z procedur dotyczących płatności w ramach PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020. Szkolenia te dotyczyły m.in.:

- działania Rolnictwo ekologiczne PROW 2014–2020, kontrola administracyjna, kontrola na miejscu, naliczanie – kampania 2015,
- działania Rolnictwo ekologiczne EKO PROW 2014–2020 – kampania 2015,
- płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007–2013 na rok 2014 – część I i II,

⁶ Obejmujących m.in.: rejestrację i wprowadzanie wniosków, kontrolę kompletności wniosków i załączników graficznych, uzupełnienia określonych pól w systemie informatycznym, obsługę wezwań po kontroli, rejestrację korekt oraz zmian i wycofań wniosków, a także stosowania powierzchni udowodnionych i sankcjonujących.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 627.

- płatności rolnośrodowiskowe PROW 2007–2013, kontrola administracyjna, kontrola na miejscu, naliczanie – kapania 2015,
- płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007–2013 KP-611-110 – kampania 2015,
- zasad przyznawania płatności rolnośrodowiskowych i ekologicznych,
- obsługi systemu IACS plus.

Szczegółowe zadania pracowników zostały określone w przyjętych przez nich zakresach obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 148-198)

Do obsługi wniosków i realizacji płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego BP korzystało z następujących systemów informatycznych:

- aplikacji RED (rejestr dokumentów i spraw ARiMR) oraz Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK), przeznaczonych głównie do rejestracji wniosków,
- systemu PROW do 2014 r., a od 2015 r. systemu IACS plus.

W systemie RED i ZSZiK ewidencjonowane były wnioski i inne dokumenty przyjmowane od beneficjenta i wysyłane w danej sprawie. Systemy PROW oraz IACS plus umożliwiały m.in. przeprowadzanie kontroli zgodności, kompletności i kontroli administracyjnej aż do wydania decyzji i naliczenia płatności. Umożliwiały one również stosowanie zasady „dwóch par oczu” (wprowadzanie danych do systemu było wykonywane przez inną osobę niż kontrola zgodności i kompletności) oraz obejmowały kontrole krzyżowe, których celem było zapobieganie wypłacie beneficjentowi nienależnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 199-213)

W 2015 r. Biuro nie przeprowadzało kontroli administracyjnej otrzymanych wniosków, ponieważ odpowiednią funkcjonalność systemu informatycznego IACS plus uruchomiono w I kwartale 2016 r. W związku z tym instrukcję stanowiskową w tym zakresie Biuro otrzymało 22 marca 2016 r. W rezultacie dopiero od tego czasu rozpoczęto przeprowadzanie tych kontroli i naliczanie płatności dotyczących wniosków złożonych w 2015 r. (w ramach PROW 2014–2020). W kampanii 2016 r. wystąpiła podobna sytuacja, ponieważ moduł systemu IACS plus umożliwiający przeprowadzenie kontroli administracyjnej uruchomiono w maju 2017 r. W terminie tym przekazano też instrukcję stanowiskową.

(dowód: akta kontroli str. 72-77)

Do terminowej realizacji płatności w ramach PROW 2014-2020, w tym również dotyczących działania rolnictwo ekologiczne opracowano harmonogramy obsługi wniosków na poszczególne lata. W dokumentach tych określono kolejne etapy obsługi wniosków, w tym m.in. terminy: przyjmowania wniosków, przeprowadzania kontroli kompletności i kontroli administracyjnej, wydawania decyzji oraz naliczania płatności. Zgodnie z tymi harmonogramami przeprowadzenie kontroli administracyjnej oraz naliczenie płatności i wydawanie decyzji miało nastąpić do dnia 1 marca roku następującego po roku złożenia wniosku przez beneficjenta, natomiast realizacja płatności końcowych do dnia 30 czerwca tego roku⁸. W Biurze Powiatowym nie opracowano natomiast harmonogramu przygotowań realizacji działania rolnictwo ekologiczne PROW 2014–2020. Kierownik Biura Powiatowego⁹ wyjaśnił m.in., że przed rozpoczęciem terminu przyjmowania wniosków o przyznanie płatności na każdą kampanię przez Departament Płatności Bezpośrednich ARiMR (DPB) są prowadzone szkolenia dla doradców, rolników oraz pracowników Agencji w zakresie zasad

⁸ Zgodnie z art. 31 u.w.r.o.w decyzja administracyjna w sprawie o przyznanie pomocy w ramach działania rolnictwo ekologiczne jest wydawana w terminie do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej pomocy.

⁹ Tomasz Kurlenda, Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w Braniewie od 25 lutego 2016 r. (w okresie od 5 lutego 2016 r. do 24 lutego 2016 r. p.o. Kierownika Biura). Wcześniej, od 27 listopada 2007 r. do 4 lutego 2016 r., Kierownikiem Biura był Henryk Bakinowski.

i warunków przyznawania płatności. Przygotowane i udostępnione są wzory dokumentów, instrukcje ich wypełniania, instrukcje stanowiskowe, książki procedur. Dodatkowo po rozpoczęciu naboru wniosków DPB prowadzi cykliczne monitoringi obsługi wniosków w poszczególnych biurach powiatowych. Z poziomu Centrali ARiMR generowane są codzienne raporty z liczbą oraz stanem spraw na daną kampanię.

(dowód: akta kontroli str. 214-249, 822-826)

W okresie objętym kontrolą BP przeprowadziło łącznie 27 spotkań informacyjno – promocyjnych dla potencjalnych beneficjentów na temat zasad i wymogów przyznawania płatności w poszczególnych latach oraz wprowadzonych w tym zakresie zmian. Spotkania te zorganizowano w ośmiu różnych miejscowościach powiatu. Akcje promocyjno – informacyjne polegały również na wykładaniu w siedzibie BP ulotek i biuletynów informacyjnych, które otrzymano z Centrali oraz Oddziału Regionalnego ARiMR. Biuro Powiatowe nie posiadało informacji o wysokości kosztów druku i dystrybucji materiałów, gdyż otrzymywało je z Oddziału Regionalnego ARiMR w Olsztynie i rozprowadzało wśród rolników w ramach prowadzonych akcji promocyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 250-256)

Stan przygotowania BP do obsługi działania rolnictwo ekologiczne był nadzorowany przez Centralę ARiMR, głównie poprzez organizowanie i monitorowanie szkoleń pracowników, kończących się egzaminem. Realizacja wsparcia udzielonego beneficjentom, w tym również obsługa działania rolnictwo ekologiczne w BP była przedmiotem czterech kontroli, z czego dwie przeprowadził Departament Audytu Środków Publicznych Ministerstwa Finansów, a pozostałe kontrole Biuro Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich i Biuro Kontroli Wewnętrznej Oddziału Regionalnego ARiMR w Olsztynie¹⁰. Przedmiotem ww. kontroli było m.in. ustalenie prawidłowości obsługi wniosków oraz udzielonego wsparcia w ramach płatności rolnośrodowiskowej i ekologicznej (także w następstwie przeprowadzonych kontroli na miejscu u wnioskodawców) oraz gospodarowanie środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. Szczegółową weryfikacją objęto dokumentację poszczególnych spraw beneficjentów wytypowanych do kontroli. W przypadku trzech kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in.: obsługi wniosków niezgodnie z harmonogramem wewnętrznym, wydawania decyzji o przyznaniu płatności po ustalonym przepisami prawa terminie, niepoprawnego i nieterminowego rejestrowania nieprawidłowości w rejestrze informacji o nieprawidłowościach, a także zawyżenia w jednym przypadku płatności o wartość 3,2 tys. zł w związku z jej naliczeniem od większej powierzchni niż zobowiązanie rolnośrodowiskowe. Kierownik Biura Powiatowego poinformował o wykonaniu zaleceń pokontrolnych, w tym m.in. o dokonaniu stosowanych korekt i zwiększeniu nadzoru nad czynnościami wykonywanymi przez podległych pracowników. Biuro Powiatowe przeprowadziło również stosowne postępowanie w sprawie ustalenia ww. kwoty nadmiernie pobranej w wyniku czego beneficjent dokonał zwrotu środków.

(dowód: akta kontroli str. 189-198, 257-320)

Obsługa manualna wniosków (poza wykazanymi powyżej systemami informatycznymi) obejmowała w szczególności: kontrolę wizualną wniosków i załączników graficznych w momencie przyjmowania dokumentacji, kontrolę zgodności danych wprowadzonych do systemu informatycznego z papierową wersją wniosków i dołączonymi do niego załącznikami, a także kontrolę administracyjną w zakresie zmiany lub przeniesienia zobowiązania rolnośrodowiskowego lub ekologicznego i zgodności możliwych do wykonania zmian oraz dokumentację rolnika

¹⁰ Jedna kontrola została przeprowadzona w 2015 r. i dotyczyła kampanii wniosków z 2014 r., trzy kontrole zaś przeprowadzono w 2017 r. i dotyczyły kampanii wniosków z 2016 r. Kontrolą nie objęto natomiast spraw kampanii wniosków z 2015 r.

aktywnego zawodowo. Dotyczyła ona również weryfikacji dochowania powierzchni objętej zobowiązaniem rolnośrodowiskowym/ekologicznym.

(dowód: akta kontroli str. 321-324)

Prowadzone w BP rejestry dotyczyły m.in. ewidencji przyjmowanych dokumentów i załatwianych spraw wnioskodawców z wykorzystaniem aplikacji RED oraz prowadzonych w formie elektronicznej wykazów: postępowań odwoławczych, karnych, spraw skierowanych do organów ścigania, a także spraw transferowych, postępowań administracyjnych odnośnie ustalenia nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności i informacji o nieprawidłowościach. Za funkcjonalność zapobiegającą nienależnemu wypłacaniu środków, w tym obejmującą wykluczające się mechanizmy pomocowe odpowiadał system IACS plus.

(dowód: akta kontroli str. 325-327)

W okresie objętym kontrolą w Biurze wystąpiły dwa przypadki wyłączenia pracownika z wykonywanych zadań obsługi wniosków ze względu na konflikt interesów w przedmiotowym zakresie. Na podstawie art. 24 § 1 i art. 26 § 1 Kpa Kierownik Biura Powiatowego po rozpatrzeniu złożonych przez pracownika Biura wniosków o wyłączenie go z postępowania (dotyczących załatwienia spraw o przyznanie płatności na 2014 i 2015 rok), postanowił o jego wyłączeniu oraz wyznaczył do ich prowadzenia innych pracowników Biura. Zgodnie z § 9 zarządzenia Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹¹ oraz procedurami obsługi wniosków (książka procedur PROW 2014-2020 płatność ekologiczna), w przypadku zaistnienia możliwości wystąpienia konfliktu interesów, pracownik Agencji podlega wyłączeniu od udziału w danej sprawie. O przyczynach powodujących wyłączenie pracownik zobowiązany jest niezwłocznie powiadomić bezpośredniego przełożonego, który w przypadku powzięcia wiedzy o wystąpieniu takich okoliczności powinien wyłączyć pracownika z wykonywanych czynności w danej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 328-330)

Z danych otrzymanych z Centrali ARiMR wynikało, że w latach 2014-2017 do Biura Powiatowego złożono łącznie 1.046 wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych w ramach działania rolnictwo ekologiczne, z których 767 dotyczyło PROW 2007-2013, a 279 - PROW 2014-2020. I tak:

- W kampanii 2014 r. (dotyczącej PROW 2007–2013) otrzymano 311 wniosków, w tym 61 pierwszorocznych i 250 kontynuacyjnych. Po ich rozpatrzeniu wydano 288 decyzji i udzielono 3.679,6 tys. zł dofinansowania, w tym: 2.943,7 tys. zł ze środków unijnych i 735,9 tys. zł ze środków krajowych. Największego dofinansowania udzielono do upraw rolniczych, dla których zakończono okres przestawienia (66,5% dofinansowania) i upraw rolniczych w okresie przestawienia (21,3%), a najmniejszego do upraw zielarskich, dla których zakończono okres przestawienia oraz upraw warzywniczych w okresie przestawienia (0,1%).
- W kampanii 2015 r. (w ramach PROW 2014–2020) otrzymano 49 wniosków na podstawie których wydano 44 decyzje przyznające 907,9 tys. zł płatności ekologicznych (w tym 577,7 tys. zł ze środków unijnych i 330,2 tys. zł ze środków krajowych). Największe dofinansowanie udzielono do upraw warzywnych w okresie konwersji (35,4%) i do upraw rolniczych po okresie konwersji (16,7%), a najmniejsze do ekstensywnych upraw sadowniczych po okresie konwersji (0,02%) oraz do upraw zielarskich po okresie konwersji (0,2%).
- W kampanii 2016 r. (w ramach PROW 2014–2020) rolnicy złożyli 105 wniosków (w tym 58 pierwszorocznych i 47 kontynuacyjnych), w oparciu o które wydano

¹¹ Zarządzenie nr 81/2016 z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

89 decyzji przyznających 2.154,9 tys. zł płatności ekologicznych (w tym 1.371,2 tys. zł ze środków unijnych i 783,7 tys. zł ze środków krajowych). Najwięcej środków przeznaczono na dofinansowanie upraw warzywnych w okresie konwersji (32,6%) i upraw paszowych na gruntach ornych w okresie konwersji (14,6%), a najmniej przeznaczono na ekstensywne uprawy sadownicze po okresie konwersji (0,01%) oraz na uprawy zielarskie po okresie konwersji (0,1%).

- W kampanii 2017 r. (w ramach PROW 2014–2020) otrzymano 125 wniosków, w tym 25 pierwszorocznych i 100 kontynuacyjnych. Po ich rozpatrzeniu wydano 100 decyzji¹² przyznających 2.133,2 tys. zł płatności ekologicznych, z których 1.357,4 tys. zł stanowiły środki unijne i 775,8 tys. zł - środki krajowe. Najwięcej środków przeznaczono na uprawy rolnicze po okresie konwersji (19%) i uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji (14,1%), a najmniej na ekstensywne uprawy sadownicze po okresie konwersji (0,01%) i uprawy jagodowe w okresie konwersji (0,2%).
- Negatywnie rozpatrzono 33 wnioski (z tego w poszczególnych kampaniach z lat 2014–2017 odpowiednio: 20, dwa, siedem i cztery)¹³. Najczęstszą przyczyną odmownego rozpatrzenia wniosków był brak wymaganej liczby zwierząt przy deklarowaniu upraw paszowych oraz zadeklarowanie przez rolników upraw traw na gruntach ornych, mimo że faktycznie stanowiły one trwałe użytki zielone. Pozostałe 36 wniosków dotyczyło spraw zawieszonych oraz pozostawionych bez rozpatrzenia, a także wniosków wycofanych przez beneficjentów na etapie ich rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli str. 331-343)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wstrzymania do realizacji ustalonych płatności ekologicznych, z uwagi na wyczerpanie limitów środków finansowych. W przypadku czterech beneficjentów dokonane zostały przekształcenia zobowiązań ekologicznych, realizowanych w ramach PROW 2007–2013 na PROW 2014–2020, tj.:

- z pakietu 2.2 „Uprawy rolnicze w okresie przestawienia” i pakietu 2.6 „Uprawy warzywne w okresie przestawienia” na pakiet 1.1 „Uprawy rolnicze w okresie konwersji” oraz 2.1 „Uprawy warzywne w okresie konwersji” i 5.1 „Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji”,
- z pakietu 2.2 „Uprawy rolnicze w okresie przestawienia” na pakiet 11.1 „Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji”,
- z pakietu 2.2 „Uprawy rolnicze w okresie przestawienia” na pakiet 5.1 „Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji” oraz 6.1 „Trwałe użytki zielone w okresie konwersji”,
- z pakietu 2.2 „Uprawy rolnicze w okresie przestawienia” i 2.4 „Trwałe użytki zielone w okresie przestawienia” na pakiet 6.1 „Trwałe użytki zielone w okresie konwersji” oraz 5.1 „Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji”

(dowód: akta kontroli str. 344-345)

Analiza sześciu decyzji administracyjnych o najwyższej kwocie (po dwie z poszczególnych kampanii przeprowadzonych w latach 2015–2017), przyznających 617,2 tys. zł płatności ekologicznych wykazała m.in., że:

- wnioski o wydanie decyzji zostały złożone na formularzach opracowanych przez ARiMR oraz zawierały wymagane dane,

¹² Według Wydziału Programów Rolnośrodowiskowych i Ekologii Departamentu Płatności Bezpośrednich ARiMR kampania 2017 roku nie została jeszcze zakończona.

¹³ Z wyłączeniem wniosków kontynuacyjnych w latach 2015-2017 w ramach PROW 2007-2013.

- 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 pięcioletniego zobowiązania rolnośrodowiskowego, zgodnie z zarejestrowanym planem działalności rolnośrodowiskowej,
- wnioski wraz z obowiązującymi załącznikami były kompletne i zostały złożone na obowiązujących formularzach, a zawarte w nich dane były zgodne z wymogami rozporządzenia ekologicznego,
- wnioski o wydanie decyzji poddane zostały kontroli kompletności, kontroli administracyjnej (w tym kontroli krzyżowej) oraz kontroli zgodności danych we wniosku z danymi jednostki certyfikującej.
- wszystkie badane decyzje wydano po ustawowo określonym terminie (tj. po 1 marca w latach 2016–2018), w tym: dwie decyzje po upływie: 71 i 106 dni w kampanii 2015 r., dwie – 98 i 104 dni w kampanii 2016 r. oraz dwie – 57 i 84 dni w kampanii 2017 r.¹⁴ Przeciętny okres rozpatrywania wniosków, w oparciu o które wydano przeanalizowane decyzje, w poszczególnych kampaniach wyniósł od 331 do 377 dni. W każdym z sześciu przypadków opóźnień zawiadamiano wnioskodawców o niezalatwieniu sprawy w terminie wskazując nowy termin jej załatwienia oraz przyczynę zwłoki, tj. głównie skomplikowany charakter sprawy oraz konieczność wykonania wszystkich obowiązkowych kontroli wniosków. Wszystkie decyzje wydano następnie w określonych terminach. Płatności do tych decyzji zrealizowano w ustawowym terminie, tj. do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym zostały złożone wnioski o przyznanie tych płatności.
- decyzje o przyznaniu płatności zawierały elementy wymagane art. 107 Kpa. Wysokość płatności ekologicznych ustalono przy zastosowaniu obowiązującej stawki oraz ustalonej powierzchni uprawy ekologicznej, uwzględniając w uzasadnionych (pięciu) przypadkach sankcje wynikające ze stwierdzonych nieprawidłowości.¹⁵

(dowód: akta kontroli str. 346-551)

Przeciętny okres między złożeniem wniosku przez producenta, a wydaniem decyzji o udzieleniu płatności na realizację zadań w działaniu rolnictwo ekologiczne wyniósł w ramach poszczególnych kampanii lat 2015-2017 od 322 do 380 dni. Był on dłuższy od maksymalnego terminu wynoszącego: 260 i 259 dni w latach 2015–2016 oraz 274 dni w 2017¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 346-347)

W okresie objętym kontrolą do Biura wpłynęły 44 odwołania od decyzji ustalających płatności ekologiczne, w tym 16 dotyczących działań prowadzonych w ramach PROW 2007-2013 oraz 28 w ramach PROW 2014-2020. Odwołania składane były osobiście przez rolników bądź za pośrednictwem poczty. W Biurze rejestrowano je w systemie RED i ZSZiK, a w 2014 roku także w systemie PROW. Spośród nich:

- 27 zostało uchylonych przez Dyrektora Warmińsko - Mazurskiego Oddziału Regionalnego ARiMR (organ II instancji) i przekazanych do ponownego rozpatrzenia,
- 10 zostało utrzymanych w mocy przez organ II instancji,

¹⁴ Liczba wydanych decyzji w ramach działania Rolnictwo ekologiczne 2014-2020 po ustawowym terminie w latach 2015-2017 z uwzględnieniem zobowiązań kontynuacyjnych PROW 2007-2013 wyniosła odpowiednio: 250, 128 oraz 66.

¹⁵ W jednym przypadku stwierdzono błąd w wydanej decyzji, co szerzej omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

¹⁶ Termin składania wniosków: od 15 marca do 15 czerwca 2015 r. i 2016 r. oraz do 31 maja 2017 r.

- cztery zostały rozpatrzone w trybie art. 132 Kpa,
- jedna sprawa przekazana została do właściwego organu,
- dwie sprawy, wg stanu na dzień 27 czerwca 2018 r., zostały przekazane do rozpatrzenia przez organ II instancji i były w trakcie weryfikacji.

Głównymi powodami wniesienia odwołań było m.in. stwierdzone przekroczenie powierzchni ewidencyjno-gospodarczej działek, fakt nieposiadania zwierząt, niewystarczający wskaźnik obsady oraz błędnie nałożona warstwa trwałego użytku zielonego, a także wyniki z jednostek certyfikujących.

(dowód: akta kontroli str. 552-569)

Analiza 10 losowo wybranych odwołań od decyzji Kierownika Biura Powiatowego w sprawie przyznania płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne PROW 2014-2020 wykazała, że sposób ich rozpatrzenia był zgodny z Kpa i procedurami wewnętrznymi, tj. m.in:

- przesłano je wraz z aktami sprawy i stanowiskiem Kierownika Biura Powiatowego organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymano odwołanie (art. 133)¹⁷,
- organ odwoławczy w czterech przypadkach rozstrzygał sprawy w dwumiesięcznym terminie, określonym w książce procedur „Instrumenty Kpa w zakresie płatności” z 11 maja 2015 r., w pozostałych sprawach zawiadamiał strony, podając przyczynę zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 Kpa),
- spośród 10 odwołań, Kierownik Biura Powiatowego, po ponownym rozpatrzeniu spraw, uwzględnił w całości dwa odwołania (wydając w trybie art. 132 § 1 Kpa stosowne decyzje), trzy decyzje organ II instancji utrzymał w mocy, a pięć skierował do ponownego rozpatrzenia. Po rozpatrzeniu odwołania te zostały uwzględnione¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 570-809)

W latach 2014–2017 Biuro Powiatowe nie monitorowało przyrostu lub zmniejszenia liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych na terenie powiatu braniewskiego, ani też nie dokonywało analiz w tym zakresie. Nie posiadano także danych o liczbie gospodarstw ekologicznych, które po pięcioletnim okresie zobowiązania w ramach PROW 2007–2013 zostały zlikwidowane, a ile istnieje nadal. Kierownik BP wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym oraz procedurami wewnętrznymi nie jest zobligowany do monitorowania oraz prowadzenia analiz w powyższym zakresie.

Zdaniem NIK niemonitorowanie przez Biuro Powiatowe przyrostu lub zmniejszenia liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych, na terenie powiatu braniewskiego, oraz niedokonywanie odpowiednich analiz w tym zakresie pozbawia Biuro możliwości poznania efektów realizowanych płatności rolnośrodowiskowych na tym terenie w ramach pakietu rolnictwo ekologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 810-811, 822-826)

Biuro Powiatowe posiadało dostęp do wykazów z jednostek certyfikujących, które otrzymywał Prezes ARiMR. Wykazy te, w formie dokumentu elektronicznego, były dostępne na stronie intranetowej ARiMR. Pracownicy BP wykorzystywali je do weryfikowania pod względem zgodności zamieszczonych w nich danych z danymi zawartymi we wnioskach (w ramach kontroli administracyjnej). Biuro otrzymywało wykazy do 30 listopada danego roku, a ich uzupełnienia wykazów dokonywane były

¹⁷ Za wyjątkiem dwóch spraw rozpatrzonych w myśl art. 132 Kpa.

¹⁸ Kierownik Biura Powiatowego przyznał płatności ekologiczne do kwestionowanych wariantów, z uwzględnieniem pomniejszych wynikających ze stwierdzonych powierzchni ewidencyjno – gospodarczych w kwocie ogółem 105,2 tys. zł (137,1 ha).

w terminie do końca lutego następnego roku, tj. zgodnie z zapisami art. 17 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 812-821)

Ustalono
nieprawidłowości

1. Wszystkie sześć analizowanych decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 wydano po terminie określonym w art. 31 u.w.r.o.w., z opóźnieniem wynoszącym od 57 do 106 dni.

Kierownik Biura Powiatowego wyjaśnił, że decyzje były wydawane po terminie w związku z opóźnionym wdrożeniem funkcjonalności przeprowadzania kontroli administracyjnej i naliczania płatności w systemie IACS plus w zakresie działania rolnictwo ekologiczne 2014-2020, a także niewystarczającym poziomem zatrudnienia i wiążącym się z tym dużym obciążeniem pracowników zadaniami.

(dowód: akta kontroli str. 346-486, 822-826)

2. W pięciu decyzjach przyznających płatność ekologiczną, wydanych w wyniku uwzględnienia odwołań²⁰, niewywiązano się w pełni z obowiązku określonego w art. 107 § 3 Kpa, dotyczącego uzasadnienia prawnego oraz faktycznego decyzji. W uzasadnieniach tych decyzji nie wskazano bowiem w sposób wyczerpujący faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł rozstrzygając sprawę. Ponadto, w trzech decyzjach²¹ (spośród ww. pięciu) nie przywołano art. 132 § 1 Kpa, który stanowi, że jeżeli organ administracji publicznej, który wydał decyzję uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję.

Na powyższą okoliczność, Kierownik Biura Powiatowego wyjaśnił m.in., że decyzje były wydawane w warunkach presji terminowych, w związku z czym w uzasadnieniu faktycznym zabrakło opisu wcześniejszego przebiegu sprawy dotyczącego procedury odwoławczej. Dodał również, że wskazane braki w decyzjach mogły być pochodną presji na dochowanie terminów na realizację płatności, a także mnogości i różnorodności zadań jakie mieli w tym samym czasie do realizacji pracownicy Biura.

(dowód: akta kontroli str. 572-640, 822-826)

3. W jednym przypadku, po otrzymaniu sprawy z organu odwoławczego do ponownego rozpatrzenia²², Kierownik Biura Powiatowego wydał decyzję w sprawie płatności ekologicznej 11 dni po upływie terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa. Nie wywiązał się on także z określonego w art. 36 § 1 ww. ustawy obowiązku zawiadomienia beneficjenta o przyczynie zwłoki w załatwieniu sprawy.

Kierownik Biura Powiatowego wyjaśnił m.in., że w związku z faktem iż sprawa ta wymagała dodatkowej analizy nie udało się jej obsłużyć w przewidywanym terminie. Dodał również, że niewystarczający poziom zatrudnienia i wiążące się z tym duże obciążania pracowników zadaniami oraz różnorodność realizowanych zadań powoduje, że zdarzają się incydentalne przypadki nieterminowej obsługi spraw.

(dowód: akta kontroli str. 570-571, 761-785, 822-826)

4. W uzasadnieniu jednej z decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej²³, spośród sześciu zbadanych, podano niezgodną ze stanem faktycznym powierzchnię gruntów objętą zobowiązaniem ekologicznym wnioskodawcy. Wskazano w niej bowiem, że sumaryczna powierzchnia tych zobowiązań wyniosła 126,52 ha, podczas

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1054.

²⁰ Decyzje nr: 0249-2017-003174 z 22 sierpnia 2017 r., 0249-2016-003410 z 12 grudnia 2016 r., 0249-2018-001943 z 7 maja 2018 r., 0249-2017-002824 z 6 czerwca 2017 r. oraz 0249-2017-003197 z 21 września 2017 r.

²¹ Dotyczyło to decyzji: nr 0249-2016-003410, nr 0249-2018-001943, 0249-2017-002824, wydanych w wyniku uwzględnienia odwołań wniesionych od wcześniej wydanych decyzji. Zgodnie z Księżką procedur Instrumenty Kpa w zakresie płatności z 11 maja 2015 r. w przypadku, gdy w ocenie Kierownika Biura Powiatowego odwołanie zasługiwało w całości na uwzględnienie mógł on, zgodnie z art. 132 Kpa w terminie 7 dni od daty wpływu odwołania, wydać nową decyzję, zmieniającą lub uchylającą zaskarżoną decyzję.

²² Decyzja nr 0249-2017-000006 z 4 stycznia 2017 r.

²³ Decyzja nr 0249-2018-002166 z 24 maja 2018 r.

gdy faktycznie stanowiła ona 119,52 ha (w tym 42,23 ha w ramach pakietu 5 oraz 77,29 ha w ramach pakietu 9). Niezgodność ta nie miała jednakże wpływu na kwotę przyznanej płatności.

Kierownik Biura Powiatowego wyjaśnił, że duże obciążenie pracowników zadaniami, ich różnorodność oraz pośpiech w rozpatrywaniu wniosków skutkujący skróceniem czasu na pisanie decyzji spowodował, że nie zauważono nieprawidłowo wygenerowanej na decyzji informacji o powierzchni zobowiązania. Dodał również, że wygenerowana przez system w decyzji sumaryczna powierzchnia zobowiązania stała się przedmiotem pilnej weryfikacji po ukazaniu się komunikatu informującego o konieczności uzupełniania lub zmiany decyzji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 346-347, 434-438, 822-826)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁴, wnosi o podjęcie działań zmierzających do:

- 1) terminowego wydawania przez Kierownika Biura Powiatowego decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020.
- 2) zawierania w decyzjach wydawanych na skutek uwzględnienia odwołania, uzasadnienia faktycznego, o którym mowa w art. 107 § 3 Kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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
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 wykonania wniosków pokontrolnych 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 8 sierpnia 2018 r.

Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Waldemar Żarnoch
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).