



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.010.03.2018
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

Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/68/2018 z dnia 25 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka
kontrolowana

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Gołdapi (dalej: „Biuro” lub „BP”), ul. Konstytucji 3 Maja 3, 19-500 Gołdap

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „Prezes” lub „Prezes ARiMR”)¹

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w latach 2014-2017.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono:

- przygotowanie pracowników BP do rozpatrywania wniosków o przyznanie płatności ekologicznej, m.in. poprzez przeszkolenie ich z ustalonych procedur rejestracji i analiz wniosków złożonych w celu uzyskania płatności ekologicznej ustalonych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR” lub „Agencja”),
- działania w zakresie przyjmowania wniosków o płatność ekologiczną,
- stosowanie zasad przyznawania pomocy finansowej w ramach płatności ekologicznej określonej w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi³,
- przeprowadzanie akcji informacyjnych wśród rolników powiatu gołdapskiego, przed rozpoczęciem każdej kampanii przyjmowania wniosków, z zakresu prawidłowego ich wypełniania oraz zmian przepisów prawnych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprzestrzeganiu terminów wydawania decyzji przyznających płatność ekologiczną,
- nieterminowym wydawaniu decyzji w sprawie płatności ekologicznej po otrzymaniu sprawy z organu odwoławczego do ponownego rozpatrzenia.

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 lub ocenę opisową.

³ Rozporządzenie 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 2014-2020 (Dz. U. poz. 370, ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego

1.1. Przygotowanie organizacyjne i techniczne Biura do realizacji zadań z zakresu udzielania płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W latach 2014-2017 w Agencji w każdym roku wprowadzano nowe książki procedur w zakresie obsługi działania rolnictwa ekologicznego⁴. Zmiany procedur przekazywane były do Biura w terminie do trzech dni od ich zatwierdzenia przez Prezesa, poprzez zamieszczenie ich na portalu intranetowym ARiMR. Wszystkie procedury były zamieszczane na ww. portalu przed datą wprowadzenia ich w życie, co umożliwiało terminową obsługę wniosków beneficjentów. W ramach tych procedur opisano m.in.:

- tryb postępowania w procesie rozpatrywania i obsługi wniosków,
- naliczenie płatności i wydanie decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania płatności rolnośrodowiskowej,
- procedury złożenia odwołania od wydanej decyzji.

Wprowadzone zmiany dotyczyły głównie dostosowania książek procedur do aktualnych przepisów prawnych⁵ oraz wewnętrznych uregulowań w tym zakresie, odnoszących się głównie do:

- aktualizacji dat składania corocznych wniosków o płatności rolnośrodowiskowe w ramach rolnictwa ekologicznego,
- wprowadzania nowych wzorów wniosków o płatność bądź ich modyfikacji,
- modyfikacji wymogów dla pakietu odnoszącego się do rolnictwa ekologicznego,
- wykazu roślin objętych płatnością ekologiczną,
- wymogów stosowania nawozów i środków ochrony roślin upraw ekologicznych,
- zmian pięcioletnich planów działalności ekologicznej sporządzanych na zlecenie rolników przez zewnętrznych doradców rolnośrodowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Kierownik BP ARiMR (dalej: „Kierownik”)⁶ podał, że terminy otrzymywania nowych książek procedur umożliwiały dotrzymanie terminowej realizacji poszczególnych etapów obsługi wniosków ekologicznych. Wskazał też, że zmiany procedur nie wpływały na opóźnienia w obsłudze wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 2-4,7-12)

1.1.2. Zadania biur powiatowych oraz ich kierowników zostały ustalone przez Prezesa Agencji⁷. Do zadań BP należało m.in. prowadzenie spraw związanych

⁴ W 2014 r. została wprowadzona: Książka procedur PROW 2007-2013. Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013 dla wniosków złożonych na rok 2014 (wersje 15, 16, 17 i 18); w 2015 r. została wprowadzona: Książka procedur PROW 2007-2013. Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013 dla wniosków złożonych na rok 2015 (wersje 19, 20, 22 i 24); Książka procedur PROW 2014-2020. Płatność ekologiczna. Kampania 2015 (wersja 1, 2, 4 i 6); w 2016 r. została wprowadzona: Książka procedur PROW 2007-2013. Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013 dla wniosków złożonych na rok 2016 (wersje 21, 23, 25 i 27); Książka procedur PROW 2014-2020. Płatność ekologiczna. Kampania 2016 (wersja 3, 5 i 8); w 2017 r. została wprowadzona: Książka procedur PROW 2007-2013. Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013 dla wniosków złożonych na rok 2017 (wersje 26, 28, 29 i 31); Książka procedur PROW 2014-2020. Płatność ekologiczna. Kampania 2017 (wersja 7, 9 i 10).

⁵ M.in.: rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia: 13 marca 2013 r. i 13 marca 2015 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.) oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2015 r. poz. 370, ze zm.), a także ustaw z dnia 7 marca 2007 r. i 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 2007–2013 i 2014–2020 (Dz. U. z 2013 r. poz. 173, ze zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 352, ze zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 627).

⁶ Andrzej Juchniewicz, Kierownik BP od 3 marca 2016 r. Wcześniej, od 29 grudnia 2003 r. do 4 lutego 2016 r., Kierownikiem BP był Wojciech Labak.

⁷ Zarządzenie nr 110/2017 Prezesa ARiMR z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego ARiMR.

z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach PROW na lata 2007-2013 oraz PROW na lata 2014-2020, natomiast do zadań Kierownika należało m.in. wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie określonym w ustawach oraz zatwierdzanie zleceń płatności.

W okresie objętym kontrolą do obsługi wniosków i przygotowania płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020 angażowano w poszczególnych badanych latach od ośmiu do dziesięciu pracowników Biura. Przekazano im pisemne zakresy obowiązków, w tym m.in. obsługę spraw związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach działań obszarowych PROW. Bezpośredni nadzór nad tymi pracownikami sprawował Naczelnik Wydziału Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich w Biurze.

W Biurze nie opracowywano harmonogramów przygotowań realizacji działania w ramach PROW 2014-2020, gdyż, jak wyjaśnił Kierownik, poszczególne etapy obsługi wniosków były uzależnione od terminów przewidzianych przepisami prawa oraz od wdrożeń poszczególnych funkcjonalności w systemie informatycznym. Podał, że w ramach każdej kampanii ARiMR prowadził szkolenia dla doradców, rolników oraz pracowników Agencji w zakresie zasad i warunków przyznawania płatności, zaś po rozpoczęciu naboru wniosków prowadzono cykliczne monitoringi obsługi wniosków w Biurze.

(dowód: akta kontroli str. 8-11,22-59)

1.1.3. Wszyscy pracownicy BP, którzy w badanym okresie zajmowali się przyjmowaniem wniosków, przygotowywaniem decyzji oraz ich podpisywaniem, brali udział w obowiązkowych e-szkoleniach organizowanych przez Warmińsko-Mazurski Oddział Regionalny ARiMR w Olsztynie (dalej: „OR”). Kończyły się one egzaminem, który przeprowadzano przed każdą kampanią obsługi wniosków, m.in. z programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013 („PRS”), rolnictwa ekologicznego PROW 2014-2020 („RE”) oraz rolnictwa rolno-środowiskowo-klimatycznego (program nieekologiczny) – „PRSK”.

(dowód: akta kontroli str. 60-72)

1.1.4. Biuro przeprowadzało akcje informacyjne dla potencjalnych beneficjentów na temat działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014-2020, w formie spotkań informacyjno-promocyjnych. Odbýwały się one co roku w każdej z czterech gmin powiatu gołdapskiego (łącznie po trzy spotkania w latach 2014-2016 i cztery w 2017 r.). Ich tematem było m.in. wypełnianie wniosków o przyznanie płatności w ramach PROW 2014-2020 oraz zmiany w przepisach prawa. Na spotkaniach tych, a także w siedzibie Biura, dystrybuowano materiały informacyjne otrzymane z OR.

(dowód: akta kontroli str. 73-76)

1.1.5. Stan przygotowania BP do obsługi wniosków o przyznanie płatności ekologicznych nie był przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej ARiMR. Nadzór nad stanem przygotowania w powyższym zakresie OR realizował natomiast poprzez e-szkolenia. W BP, w latach 2014-2016 i 2018 r. (I półrocze), pracownicy OR przeprowadzili wizytacje obejmujące m.in. obsługę wniosków o przyznanie płatności ekologicznych. W ich toku stwierdzono jednostkowe nieprawidłowości polegające m.in. na:

- braku na formularzu wniosku pełnego numeru dokumentu nadanego w Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli⁸,
- niezgodności danych w systemie informatycznym z wersją papierową,
- braku podpisów wnioskodawców przy adnotacji na wniosku o otrzymaniu rejestru działalności rolnośrodowiskowej,

⁸ W 2014 r. system służył do rejestracji i kontroli kompletności wniosków, a od 2015 r. do tworzenia list zleceń płatności.

- braku w decyzjach m.in.: informacji o wykrytych nieprawidłowościach, informacji o złożonym wniosku, informacji i podstaw prawnych dotyczących zmiany zobowiązania rolnośrodowiskowego oraz powołaniu się na niewłaściwe rozporządzenie,
- niewprowadzeniu informacji o nieprawidłowościach z danej decyzji do Rejestru informacji o nieprawidłowościach,
- przeprowadzeniu obsługi wniosku niezgodnie z harmonogramem,
- nieinformowaniu wnioskodawcy o przedłużonym terminie wydania decyzji.

Po każdej przeprowadzonej wizytacji Kierownik otrzymał zalecenia, które niezwłocznie wdrażał we wszystkich sprawach obsługiwanych w Biurze i informował OR o ich wykonaniu.

(dowód: akta kontroli str. 7-9,77-98, 526-545)

1.1.6. Do rejestracji i analizowania wniosków oraz wydawania decyzji o płatnościach ekologicznych wykorzystywano w Biurze następujące rejestry elektroniczne: wydanych pełnomocnictw, otrzymanych pełnomocnictw, wydanych upoważnień, kontroli zewnętrznych, dokumentów i spraw (ReD), informacji o nieprawidłowościach, rolników, dla których odstąpiono od ustalania kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, postępowań odwoławczych, spraw transferowych PRS, RE i PRSK. Rejestry te umożliwiały stosowanie zasady „dwóch par oczu” oraz zapobiegały wypłacie beneficjentowi nienależnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 99)

1.1.7. Do obsługi płatności rolnośrodowiskowych, poza systemami informatycznymi, Biuro stosowało techniki manualne dotyczące m.in. tzw. wniosków transferowych⁹. Manualna obsługa tych wniosków polegała m.in. na zweryfikowaniu, czy wniosek został złożony w wymaganym terminie oraz czy nowy posiadacz faktycznie przejął w posiadanie działki objęte zobowiązaniem PRS. Po przeprowadzeniu takiej weryfikacji dane z wniosku wprowadzane były do systemu informatycznego. Poza tym techniki manualne stosowano przy wprowadzaniu danych: z wniosku i załączników, uzyskanych z jednostki certyfikującej oraz wynikających z raportów z kontroli na miejscu i uzupełnienia projektu decyzji o uzasadnienie faktyczne. W przypadkach stwierdzenia niedochowania zobowiązań, obsługa manualna dotyczyła także weryfikacji zobowiązań oraz prowadzenia windykacji.

Kierownik wyjaśnił, że proces obsługi manualnej wniosków transferowych nie wpływał negatywnie na sprawność obsługi całego obszaru i realizacji płatności.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

1.1.8. W Agencji, celem zapobieżenia konfliktom interesu m.in. przy obsłudze działania „Rolnictwo ekologiczne”, zarządzeniem Prezesa¹⁰ wprowadzono politykę antykorupcyjną. W latach 2014-2018 (I półrocze) w Biurze wystąpił jeden przypadek (w maju 2018 r.) wyłączenia pracownika z wykonywania zadań przy obsłudze działania „Rolnictwo ekologiczne”, w którym uczestniczył jego małżonek. Po złożeniu przez pracownika wniosku o wyłączenie, Kierownik wydał stosowne postanowienie. Powyższe wyłączenie zostało wpisane do prowadzonego przez BP rejestru wyłączeń pracowników w przypadku zaistnienia możliwości wystąpienia konfliktu interesów.

(dowód: akta kontroli str. 100-115)

⁹ Tj. wniosków o wystąpienie do toczącego się postępowania w sprawie przyznania pierwszej albo kolejnej płatności rolnośrodowiskowej (PROW 2007-2013) w przypadku np. śmierci rolnika, zapisu windykacyjnego, rozwiązania albo przekształcenia rolnika.

¹⁰ Zarządzenie nr 81/2016 Prezesa ARiMR z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w ARiMR.

1.2 Rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy i wydawanie decyzji w sprawie udzielenia płatności rolnośrodowiskowych w ramach działania rolnictwo ekologiczne

Opis stanu faktycznego

1.2.1. W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba wniosków o przyznanie pomocy w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” wynosiła:

- w 2014 r. – 1.041 wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 8.149,5 tys. zł, w wyniku których wydano 1.030 decyzji na kwotę 7.835 tys. zł i zrealizowano 1.009 płatności na kwotę 7.862,0 tys. zł,
- w 2015 r. – 216 wniosków pierwszorocznych w ramach PROW 2014-2020, w wyniku których wydano 199 decyzji na kwotę 1.301,5 tys. zł i zrealizowano 199 płatności na kwotę 1.301,5 tys. zł,
- w 2016 r. – 440 wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych w ramach PROW 2014-2020, w wyniku których wydano 430 decyzji na kwotę 3.523,2 tys. zł i zrealizowano 408 płatności na kwotę 2.408,1 tys. zł,
- w 2017 r. – 540 wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych w ramach PROW 2014-2020, w wyniku których wydano (stan na 12 lipca 2018 r.) 342 decyzje na kwotę 1.953,7 tys. zł i zrealizowano 300 płatności na kwotę 1.707,3 tys. zł.

Przeciętny okres od złożenia wniosku przez producenta, do wydania decyzji o udzieleniu płatności na realizację zadań w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” w poszczególnych latach 2014-2017 wynosił średnio od 303 do 416 dni. Kierownik wyjaśnił, że przyczyną tego był m.in. niewystarczający poziom zatrudnienia i wiążące się z tym duże obciążenia pracowników różnorodnymi zadaniami.

(dowód: akta kontroli str. 116-121,203)

1.2.2. Z analizy sześciu losowo wybranych wniosków w sprawie przyznania płatności w zakresie działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014-2020 (po dwa z lat 2015-2017) wynikało, że: zawierały one deklarowany pakiet/wariant rodzaju uprawy oraz deklarowaną powierzchnię realizacji wariantów w roku składania wniosku, były zgodne z obowiązującym wzorem wniosku, posiadały wymagane załączniki, tj. m.in. materiały graficzne działek, oświadczenia oraz kopię certyfikatu zgodności wymaganego przepisami o rolnictwie ekologicznym, a także zostały wprowadzone do systemu informatycznego ARiMR.

We wszystkich sześciu zbadanych wnioskach przeprowadzono kontrolę zgodności i ich kompletności oraz kontrolę administracyjną wniosku, w tym kontrolę prostą i krzyżową, w wyniku których w trzech przypadkach wykryto błędy w złożonych wnioskach. Wnioskodawcy spełniali wstępne warunki ubiegania się o płatność rolnośrodowiskową. Posiadali oni bowiem nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego, działki rolne o powierzchni minimum 1 ha, plan działalności ekologicznej oraz zobowiązali się do realizowania pięcioletniego zobowiązania rolnośrodowiskowego i niezwłocznego powiadamiania BP o dokonanych zmianach w prowadzonej działalności ekologicznej w zakresie realizowanych wariantów upraw i powierzchni deklarowanych działek. Dane zawarte w analizowanych wnioskach były zgodne z danymi uzyskanymi przez BP z jednostek certyfikujących.

(dowód: akta kontroli str. 122-198)

1.2.3. Z analizy sześciu losowo wybranych decyzji dotyczących przyznania płatności w zakresie działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014-2020 (po dwie z lat 2015-2017) wynikało, że ujęto w nich m.in.: warianty, do których przyznano płatność, powierzchnię areалу objętego płatnością oraz naliczenia płatności.

Zbadane decyzje zawierały elementy określone w art. 107 Kpa¹¹, tj. m.in. datę wydania, oznaczenie stron, rozstrzygnięcie oraz uzasadnienie faktyczne i prawne. Jedną decyzję wydano z zachowaniem terminu określonego 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 2014-2020¹², a pozostałych pięć wydano po tym terminie.

Biuro, zgodnie z art. 36 Kpa, powiadamiało strony o niezalutwieniu sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Sprawy załatwiono w nowych, wyznaczonych terminach. W dwóch badanych przypadkach zawiadomienia takie przesłano czterokrotnie, a w trzech – jednokrotnie. We wszystkich pięciu badanych przypadkach w zawiadomieniach jako przyczynę zwłoki wskazano, że: „z uwagi na konieczność wykonania wszystkich obowiązkowych kontroli wniosku oraz skomplikowany charakter sprawy termin załatwienia przyznania płatności zostanie przekroczony”. Kierownik wyjaśnił, że taki zapis dotyczący przyczyny przesunięcia terminu, był konieczny, gdyż głównymi przyczynami przekroczenia terminów była zbyt mała liczba pracowników, czasami zaś niesprawny system informatyczny i uważał, że informowanie stron o tych przyczynach byłoby niewłaściwe.

(dowód: akta kontroli str. 132-134, 142-146, 154-159, 166-170, 176-180, 189-198, 199-200, 491-502)

Ustalone
nieprawidłowości

Pięć decyzji, spośród sześciu zbadanych z lat 2015-2017¹³, zostało wydanych po 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy w zakresie rolnictwa ekologicznego, tj. po terminie 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 2014-2020. Opóźnienia wyniosły od 53 do 211 dni.

Kierownik wyjaśnił, że na przyczynę wydawania z opóźnieniem ww. decyzji wpłynął niewystarczający poziom zatrudnienia i wiążące się z tym duże obciążenia pracowników zadaniami oraz różnorodność realizowanych zadań przez poszczególnych pracowników, co powodowało, że dochowanie terminów w jednych sprawach zagrażało niedochowaniem go w innych. Podał również, że w trakcie obsługi występowały problemy techniczne z systemem informatycznym IASCplus.

(dowód: akta kontroli str. 132-134, 154-159, 166-170, 176-180, 189-198, 199-204, 491)

Opis stanu
faktycznego

1.2.4. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki wstrzymania postępowania o udzielenie płatności rolnośrodowiskowych ze względu na wyczerpanie się limitu środków przewidzianych na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

1.2.5. W okresie objętym kontrolą sześciu rolnikom przekształcono zobowiązania z PROW 2007-2013 na zobowiązania z PROW 2014-2020, tj.:

- rolnikowi posiadającemu warianty zobowiązania z pakietu: 2.1 (uprawy rolnicze, dla których zakończono okres przestawiania) i pakietu 2.5 (uprawy warzywne, dla których zakończono okres przestawiania) przekształcono zobowiązania na wariant upraw ekologicznych: 5.1 (uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji), 6.1 (trwałe użytki zielone w okresie konwersji), 8.1. (uprawy warzywne po okresie konwersji) i 11.1 (uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji),

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.).

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 627.

¹³ Nr decyzji: 0254-2016-002839, 0254-2016-002921, 0254-2017-003057, 0254-2017-003123 i 0254-2018-000691.

- dwóm rolnikom posiadającym wariant zobowiązania z pakietu 2.1 przekształcono na wariant 5.1 i 11.1,
- rolnikowi posiadającemu wariant zobowiązania z pakietu: 2.1, 2.2 (uprawy rolnicze w okresie przestawiania), 2.3 (trwałe użytki zielone, dla których zakończono okres przestawiania) i 2.4 (trwałe użytki zielone w okresie przestawiania) przekształcono na wariant: 5.1, 11.1, i 12.1 (trwałe użytki zielone po okresie konwersji),
- rolnikowi posiadającemu wariant zobowiązań z pakietu 2.1 i 2.3 przekształcono na wariant 8.1, 11.1 i 12.1,
- rolnikowi posiadającemu wariant zobowiązań z pakietu 2.1 i 2.3 przekształcono na wariant 11.1 i 12.1.

(dowód: akta kontroli str. 205)

1.2.6. W latach 2014-2017 w Biurze nie wystąpiły przypadki korzystania przez beneficjentów z płatności za realizację działania „Rolnictwo ekologiczne” z innych pakietów rolnośrodowiskowych, które uniemożliwiały przyznanie tej płatności. Kierownik wyjaśnił, że podczas przeprowadzania przez system informatyczny kontroli sprawdzane było m.in., czy wnioskodawca ubiega się o przyznanie płatności do danej działki w ramach jednego pakietu/wariantu oraz czy wnioskodawca realizujący zobowiązanie w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” nie jest beneficjentem działania „Program rolnośrodowiskowy”.

(dowód: akta kontroli str. 201-205)

1.3. Odwołania od decyzji Kierownika BP

Opis stanu
faktycznego

1.3.1. W badanym okresie złożono 56 odwołań od decyzji administracyjnych Kierownika BP w sprawie przyznania płatności ekologicznej, w tym w ramach PROW 2007-2013 – 23 odwołania oraz PROW 2014-2020 – 33 odwołania. Najczęstszymi przyczynami odwołań były stwierdzone przez Biuro rozbieżności w powierzchni gruntów rolnych pomiędzy zadeklarowanymi przez rolników do upraw ekologicznych, a odnotowanymi w rejestrach ARiMR. Przyczynami odwołań były również m.in.: brak potwierdzenia przez jednostkę certyfikującą, odmowa zmiany decyzji w sprawie przejęcia gruntów w przypadku śmierci, przyznania płatności po niższej stawce – po okresie konwersji, odmowa ze względu na brak spełnienia Dużych Jednostek Przeliczeniowych (DJP), brak uwzględnienia do płatności zwierząt deklarowanych w pakiecie, odmowa przyznania płatności do działek rolnych zadeklarowanych w ramach pakietów RE jako trwały użytek zielony, nieuwzględnienie DJP w sprawie transferowej oraz stwierdzenie w trakcie kontroli na miejscu nieprzestrzegania wymogów oznaczonych kodem nieprawidłowości RW 1.3.1. i RW 1.3.

Sześć spośród 56 odwołań Kierownik rozpatrzył w trybie art. 132 Kpa (dwie decyzje uchylił w całości, cztery w części i przyznał płatności na kwotę wyższą niż w pierwotnej decyzji), zaś 50 przekazał do organu odwoławczego. Organ odwoławczy w 41 przypadkach uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, w czterech – utrzymał w mocy zaskarżone decyzje, w trzech – stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania lub przywrócenia terminu, zaś dwa odwołania według stanu na dzień 5 lipca 2018 r. były w trakcie rozpatrywania.

Wszystkie odwołania zostały zaewidencjonowane w rejestrze postępowań odwoławczych z zakresu płatności PRS i RE, w którym ujęto m.in: nazwisko i imię/nazwę producenta, znak sprawy, rodzaj postępowania, datę wpływu odwołania, decyzje rozpatrzone w ramach art. 132 kpa, datę przekazania odwołania

do organu odwoławczego, datę wydania rozstrzygnięcia przez organ II instancji, rodzaj decyzji/postanowienia Dyrektora OR.

(dowód: akta kontroli str. 206-212)

1.3.2. Z analizy 10 losowo wybranych odwołań wynikało, że:

- dziewięć z nich wpłynęło do BP w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez wnioskodawcę decyzji, a jedno – po tym terminie,
- zostały one przekazane do Dyrektora OR w terminie siedmiu dni od ich wpływu do BP,
- w jednym przypadku Kierownik BP uznał odwołanie w całości za zasadne, zmieniając zaskarżoną decyzję (art. 132 Kpa),
- organ odwoławczy w jednym przypadku utrzymał decyzję w mocy, zaś w ośmiu uchylił decyzje w całości, przekazując je do ponownego rozpatrzenia,
- w jednym przypadku wydano postanowienie organu odwoławczego w zakresie uchybienia terminu do wniesienia odwołania,
- w sześciu przypadkach Kierownik, po ponownym rozpatrzeniu odwołania, przyznał płatności w mniejszej kwocie,
- dwie sprawy były w trakcie rozpatrywania.

Informacje o niezakończonym ww. badanych spraw w terminie, BP przekazywało stronom w taki sam sposób jak opisano w pkt. 1.2.3. niniejszego wystąpienia. Sprawy zostały załatwione w wyznaczonych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 213-489,503-525)

Ustalone
nieprawidłowości

W dwóch przypadkach¹⁴, po przekazaniu przez organ odwoławczy sprawy do ponownego rozpatrzenia, Kierownik wydał decyzje odpowiednio 281 i 132 dni po upływie dwumiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa, dotyczącego załatwienia sprawy szczególnie skomplikowanej.

Kierownik wyjaśnił, że przyczyną wydania z opóźnieniem powyższych decyzji był niewystarczający poziom zatrudnienia w Biurze.

(dowód: akta kontroli str. 201-204,213-214,250-294,310-489,546-555)

1.4 Efekty płatności rolnośrodowiskowych w ramach pakietu rolnictwo ekologiczne na terenie powiatu gołdapskiego w okresie ich obowiązywania

Opis stanu
faktycznego

1.4.1. W latach 2014-2017 Biuro nie monitorowało stanu liczbowego gospodarstw i przetwórci ekologicznych na terenie powiatu gołdapskiego, ani też nie dokonywało analiz w tym zakresie. Nie posiadało także danych o liczbie gospodarstw ekologicznych, które po pięcioletnim okresie zobowiązania w ramach PROW 2007-2013 zostały zlikwidowane, a ile istniało nadal.

Kierownik wyjaśnił, że w instrukcjach ARiMR oraz rozporządzeniach nie został nałożony obowiązek monitorowania liczby gospodarstw ekologicznych w powiecie gołdapskim. Podał, że w trakcie kontroli NIK wystąpił, za pośrednictwem OR, z prośbą do Departamentu Płatności Bezpośredniej ARiMR (DPB) o powyższe dane, ale otrzymał informację, że wielkość danych, jakie musiałyby być wygenerowane z systemu oraz ich rozpiętość, a także ilość kontrolowanych BP przez NIK, powoduje, że we wskazanych terminach, tj. przed zakończeniem kontroli NIK, DPB nie jest w stanie ich pozyskać. Kierownik podał, że opieranie się tylko na danych ze złożonych wniosków o płatność może być mylące, gdyż część rolników może się o takie płatności nie zgłaszać.

(dowód: akta kontroli str. 7-12,490-491)

¹⁴ Decyzje nr 0254-2016-003126, 0254-2016-003125.

1.4.2. Dane o gospodarstwach ekologicznych Biuro pozyskiwało z wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym, zamieszczanego w zasobie sieciowym Agencji, gdyż zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym¹⁵, takie dane jednostki certyfikujące przekazywały do Prezesa.

Z analizy sześciu wykazów gospodarstw ekologicznych, otrzymanych z jednostek certyfikujących, stanowiących załączniki do badanych wniosków wynikało, że wpływały one do BP terminowo, a zawarte w nich dane, dotyczące m.in. numeru identyfikacyjnego producenta, numeru ewidencyjnego i powierzchni zgłoszonej działki rolnej, rodzaju uprawy ekologicznej i liczby zwierząt ekologicznych, były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji Biura, prowadzonej na podstawie złożonych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 7-11, 122, 135, 147, 152-153, 165, 175, 186-188)

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Wydawanie przez Kierownika BP decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 z zachowaniem ustawowego terminu.
2. Zapewnienie terminowego załatwienia spraw skierowanych do ponownego rozpatrzenia w wyniku złożenia odwołania.

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 wykorzystania i wykonania uwagi i 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 31 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Henryk Dykty
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Piotr Górny

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1054.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.