



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.010.04.2018
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.
Kontrolerzy	Joanna Łukasik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/69/2018 z dnia 3 lipca 2018 r. Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/76/2018 z dnia 31 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Działdowie (dalej: „Biuro” lub „BP”), ul. Hallera 28A, 13-200 Działdowo.
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, realizację przez Biuro zadań wspierających rolnictwo ekologiczne w okresie objętym kontrolą³.

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 Wsi⁴,
- przeprowadzanie akcji informacyjnych wśród rolników powiatu działdowskiego, przed rozpoczęciem każdej kampanii przyjmowania wniosków, z zakresu prawidłowego ich wypełniania oraz zmian przepisów prawnych.

Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące decyzji Kierownika BP przyznających płatność ekologiczną, polegały natomiast na nieterminowym wydaniu: pięciu, spośród sześciu objętych badaniami decyzji oraz jednej decyzji po otrzymaniu z organu odwoławczego sprawy do ponownego rozpatrzenia.

¹ Prezes ARiMR od 2 listopada 2017 r. (wcześniej, od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r., pełniącą 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 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 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

Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2014-2017 w Agencji w każdym roku wprowadzano nowe książki procedur w zakresie obsługi działania rolnictwa ekologicznego⁵. 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 prawnych⁶ 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. 3-58)

Kierownik BP ARiMR (dalej: „Kierownik”)⁷ 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. 59-67)

1.2. Zadania biur powiatowych oraz ich kierowników zostały ustalone przez Prezesa Agencji⁸. Do zadań BP należało m.in. prowadzenie spraw związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach PROW na lata 2007-2013 oraz

⁵ 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).

⁶ 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).

⁷ Bartosz Żyłka, Kierownik BP od 25 lutego 2016 r. Wcześniej, od 9 lutego 2011 r. Kierownikiem BP był Robert Stanisławski.

⁸ Zarządzenie nr 110/2017 Prezesa ARiMR z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego ARiMR.

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 11 pracowników Biura, z których dziewięciu na etapie obsługi wniosków, ich wprowadzenia, kontroli kompletności i zgodności, zaś pięciu pracowników na etapie kontroli administracyjnej, naliczania płatności i wydawania decyzji. 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. 59-65,68-109)

1.3. Wszyscy pracownicy BP, którzy w latach 2014-2017 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 („PRŚ”), rolnictwa ekologicznego PROW 2014-2020 („RE”) oraz rolnictwa rolno-środowiskowo-klimatycznego (program nieekologiczny) („PRSK”).

(dowód: akta kontroli str. 110-112)

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 sześciu gmin powiatu działdowskiego. Łącznie w latach 2014-2017 takich spotkań odbyło się 37, w tym trzy z pracownikami Oddziałów Doradztwa Rolniczego. 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. 113-118)

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 2015 r. i 2017 r. pracownicy OR przeprowadzili w Biurze wizytacje obejmujące m.in. obsługę wniosków o przyznanie płatności ekologicznych. W ich toku stwierdzono jednostkowe nieprawidłowości polegające m.in. na:

- błędnym wprowadzeniu w Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli⁹ powierzchni całkowitej działek ewidencyjnych,
- braku szczegółowego uzasadnienia błędu,

⁹ W 2014 r. system służył do rejestracji i kontroli kompletności wniosków, a od 2015 r. do tworzenia list zleceń płatności.

- niedołączeniu do akt sprawy wydruku ze strony internetowej potwierdzającego przeprowadzenie weryfikacji daty sporządzenia planu działalności rolnośrodowiskowej,
- niezaznaczeniu w systemie PROW dla działek ewidencyjnych zadeklarowanych przez wnioskodawcę upraw zbóż podstawowych, sposobu użytkowania łąk oraz nieodzwierciedleniu uwag wnioskodawcy dotyczących przeznaczenia plonu pozyskanego z działek rolnych,
- błędnej odpowiedzi (w checkliście z kontroli wniosku) na pytanie o to, czy rolnik dochował podjętego zobowiązania w ramach wszystkich pakietów,
- podaniu nieprawidłowej liczby załączników złożonych wraz z wnioskiem,
- przeprowadzeniu obsługi wniosku niezgodnie z harmonogramem,
- niepodaniu informacji o dokonanej zmianie zobowiązania oraz podstawy prawnej zgodnie z którą producent dokonał zmiany zobowiązania rolnośrodowiskowego,
- złożeniu na nieaktualnych formularzach wniosku na rok 2016 oraz oświadczenia o kontynuowaniu realizacji zobowiązania rolnośrodowiskowego,
- podaniu niewłaściwego uzasadnienia przeprowadzanych modyfikacji danych wprowadzanych do systemu IACSplus z wniosku,
- wydaniu decyzji po ustalonym przepisami terminie.

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. 60-65, 110-112, 119-142)

1.6. Do obsługi wniosków i realizacji płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego BP korzystało z następujących systemów informatycznych: aplikacji RED (rejestr dokumentów i spraw ARiMR) oraz ZSZiK, przeznaczonych głównie do rejestracji wniosków oraz systemu PROW do 2014 r., a od 2015 r. systemu IACSplus. Systemy PROW oraz IACSplus umożliwiały m.in. przeprowadzanie kontroli zgodności, kompletności i kontroli administracyjnej aż do wydania decyzji i naliczenia płatności.

Poza tym w działaniu „Rolnictwo ekologiczne” Biuro wykorzystywało rejestry dotyczące: wyłączeń pracowników lub organu, kontroli zewnętrznych i wewnętrznych, postępowań odwoławczych, postępowań prowadzonych w ramach trybów nadzwyczajnych, Informacji i Nieprawidłowości („RIUP”), rejestru rolników, dla których odstąpiono od ustalania kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, spraw transferowych PRŚ, RE, PRŚK oraz rejestru obsługiwanych spraw PRŚ, RE i PRŚK.

(dowód: akta kontroli str. 143)

1.7. Do obsługi płatności rolnośrodowiskowych, poza systemami informatycznymi, Biuro stosowało techniki manualne dotyczące m.in. tzw. wniosków transferowych¹⁰. 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 PRŚ. Po przeprowadzeniu takiej weryfikacji dane z wniosku wprowadzane były do systemu informatycznego. Techniki manualne stosowano także przy wprowadzaniu danych z wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym do systemu informatycznego.

¹⁰ 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.

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

(dowód: akta kontroli str. 60-65)

1.8. W Agencji, celem zapobieżenia konfliktom interesu m.in. przy obsłudze działania „Rolnictwo ekologiczne”, zarządzeniem Prezesa¹¹ wprowadzono politykę antykorupcyjną. W latach 2014-2018 (I półrocze) w Biurze nie wystąpił przypadek wyłączenia pracownika z wykonywania zadań przy obsłudze działania „Program rolnośrodowiskowy” PROW 2007-2013 oraz działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 144-156)

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W poszczególnych latach objętych kontrolą w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” o przyznanie pomocy rolnośrodowiskowych złożono następującą liczbę wniosków:

- 200 wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych w 2014 r., w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 1.332,4 tys. zł, w wyniku których wydano 175 decyzji na kwotę 1.284,2 tys. zł i zrealizowano 167 płatności na kwotę 1.275,1 tys. zł,
- 34 wnioski pierwszoroczne w 2015 r., w ramach PROW 2014-2020, w wyniku których wydano 24 decyzje na kwotę 218,3 tys. zł i zrealizowano 24 płatności na kwotę 218,3 tys. zł,
- 76 wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych w 2016 r., w ramach PROW 2014-2020, w wyniku których wydano 64 decyzje na kwotę 1.165,6 tys. zł i zrealizowano 64 płatności na kwotę 1.165,6 tys. zł,
- 119 wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych w 2017 r., w ramach PROW 2014-2020, w wyniku których wydano (stan na 2 sierpnia 2018 r.) 108 decyzji na kwotę 1.644,2 tys. zł i zrealizowano 108 płatności na kwotę 1.644,2 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 196 do 392 dni. Kierownik wyjaśnił, że przyczyną tego był m.in. późny termin uruchomienia funkcjonalności przeprowadzenia kontroli administracyjnej, weryfikacji po kontroli na miejscu i naliczania w systemie IACSplus oraz potrzeba niejednokrotnie dodatkowych wyjaśnień czy dokumentacji np. wyników kontroli z jednostki certyfikującej, które były udostępniane na początku grudnia w roku złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 61-65, 157-160)

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 one też 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.

¹¹ Zarządzenie nr 81/2016 Prezesa ARiMR z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w 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 pięciu sprawach wykryto błędy. 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. 161-322)

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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹² (dalej: „Kpa”), 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 2014-2020¹³ (dalej: „u.w.r.o.w.”), 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 jednym badanym przypadku zawiadomienia takie przesłano trzykrotnie, a w czterech – jednokrotnie. Kierownik wyjaśnił, że z powodu późno wdrażanego systemu IACSplus, spiętrzenia ilości prac do wykonania wynikającej z kumulacji zadań oraz konieczności przeanalizowania każdego z badanych przypadków, nie przeprowadzano wszystkich wymaganych kontroli w czasie pozwalającym na rozpatrzenie wniosku w wymaganym przepisami terminie. Podał, że żadna ze stron postępowania w okresie objętym kontrolą nie wniosła żadnych uwag do przyczyn przedłużenia terminu rozpatrzenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 163-164, 188-194, 209-213, 231, 238-241, 256, 262-267, 279-281, 293-297, 319-322, 323-326)

Ustalone
nieprawidłowości

Pięć decyzji, spośród sześciu zbadanych¹⁴, 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 u.w.r.o.w. Opóźnienia wyniosły od 79 do 114 dni.

Kierownik wyjaśnił, że na przyczynę wydawania z opóźnieniem ww. decyzji wpłynęły opóźnienia z wdrożeniem funkcjonalności przeprowadzania kontroli administracyjnej i naliczania płatności w systemie IACSplus, a także duże obciążenie pracowników zadaniami realizowanymi przez Biuro.

(dowód: akta kontroli str. 163-164, 182-189, 209-213, 231, 238-241, 256, 262-267, 279-281, 293-297, 323-326)

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 627.

¹⁴ Nr decyzji: 0250-2016-003584, 0250-2016-003031, 0250-2017-003948, 0250-2017-003996 i 0250-2018-003021.

Opis stanu
faktycznego

2.4. W latach 2014-2017 nie wystąpiły przypadki wstrzymania postępowania o udzielenie płatności rolnośrodowiskowych, ze względu na wyczerpanie się limitu środków przewidzianych na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 60-65)

2.5. W okresie objętym kontrolą dwóm rolnikom przekształcono zobowiązania z PROW 2007-2013 na zobowiązania z PROW 2014-2020, tj. posiadającym:

- warianty zobowiązania z pakietu 2.1 (uprawy rolnicze z certyfikatem zgodności) i pakietu 2.2 (uprawy rolnicze w okresie przestawiania) przekształcono zobowiązania na wariant upraw ekologicznych: 7.1 (uprawy rolnicze po okresie konwersji) i 1.1 (uprawy rolnicze w okresie konwersji),
- wariant zobowiązania z pakietu: 2.1, 2.3 (trwałe użytki zielone z certyfikatem zgodności) i 2.5 (uprawy warzywne z certyfikatem zgodności) przekształcono na wariant: 7.1 (uprawy rolnicze po okresie konwersji), 12.1 (trwałe użytki zielone po okresie konwersji) i 8.1 (uprawy warzywne po okresie konwersji).

(dowód: akta kontroli str. 327)

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 BP 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. 323-326)

3. Odwołania od decyzji Kierownika BP

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą złożono siedem odwołań od decyzji administracyjnych Kierownika BP w sprawie przyznania płatności ekologicznej, w tym trzy w ramach PROW 2007-2013 oraz cztery – PROW 2014-2020. Przyczynami odwołań były przedeklarowane powierzchnie wykryte w kontroli terenowej, wykluczenie działki rolnej niespełniającej definicji trwałego użytku zielonego i wskutek tego przedeklarowanie przekraczające 30% skutkujące odmową płatności w wariantcie, brak potwierdzenia przez jednostkę certyfikującą, naliczenie płatności zgodnie ze stawką płatności dla wariantów po zakończeniu konwersji, wykluczenie działki z uprawą koniczyzny czerwonej (na susz paszowy) oraz wykluczenie działki z uprawą wyki kosmatej (uprawa jednoroczna).

Jedno odwołanie Kierownik Biura rozpatrzył w trybie art. 132 Kpa i przyznał płatności na kwotę wyższą niż w pierwotnej decyzji, zaś sześć przekazał do organu odwoławczego. Organ odwoławczy w jednym przypadku uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, w trzech – utrzymał w mocy zaskarżone decyzje, zaś dwa odwołania według stanu na dzień 2 sierpnia 2018 r. były w trakcie rozpatrywania.

Wszystkie odwołania zostały zaewidencjonowane w rejestrze postępowań odwoławczych z zakresu płatności PRŚ 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. 328-536)

3.2. Analiza dokumentacji dotyczącej siedmiu ww. odwołań wykazała, że:

- wszystkie wpłynęły do BP w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez wnioskodawcę decyzji oraz zostały 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 dwóch przypadkach utrzymał decyzję w mocy, zaś również w dwóch uchylił decyzje w całości, przekazując je do ponownego rozpatrzenia,
- dwie sprawy były w trakcie rozpatrywania,
- w dwóch przypadkach Kierownik Biura, po ponownym rozpatrzeniu odwołania, przyznał płatności w tej samej kwocie.

Biuro, zgodnie z art. 36 Kpa, w jednej badanej sprawie, przed wydaniem decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy powiadomiło dwukrotnie stronę o niezłaźwieniu sprawy w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 328-536)

Ustalone
nieprawidłowości

W jednym przypadku¹⁵, po przekazaniu przez organ odwoławczy sprawy do ponownego rozpatrzenia, Kierownik BP wydał decyzję 14 dni po upływie dwumiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa, dotyczącego załaźwienia sprawy szczególnie skomplikowanej.

Kierownik Biura wyjaśnił, że przyczyną wydania z opóźnieniem powyższej decyzji była konieczność analizy dużej ilości aktów prawnych stanowiących podstawę prawną decyzji oraz zaangażowanie pracowników do realizacji wielu czynności, w tym do procesu wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności dla wniosków z kampanii 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 323-326, 398-481)

4 Efekty płatności rolnośrodołwiskowych w ramach pakietu rolnictwo ekologiczne na terenie powiatu działdowskiego w okresie ich obowiązywania

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2014-2017 Biuro nie monitorowało stanu liczbowego gospodarstw i przetwórn ekologicznych na terenie powiatu działdowskiego, 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, oraz które istniały nadal.

Kierownik BP wyjaśnił, że w instrukcjach ARiMR oraz rozporządzeniach nie został nałożony obowiązek monitorowania liczby gospodarstw ekologicznych w powiecie działdowskim. Podał, że beneficjenci działania „Rolnictwo ekologiczne” składają wnioski o przyznanie płatności w BP ARiMR powiatu, w którym mają zarejestrowaną siedzibę gospodarstwa, a nie ze względu na położenie gruntu, do którego ubiegali się o przyznanie płatności.

(dowód: akta kontroli str. 59-65, 537-538)

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 ekologicznym¹⁶, takie dane jednostki certyfikujące przekazywały do Prezesa.

¹⁵ Decyzja nr 0250-2017-003874.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1054.

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. 59-60,161-164,180-181,202-204,227-230,253-255,304-306)

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 Kontroli¹⁷, 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) załatwiania spraw skierowanych do ponownego rozpatrzenia w wyniku złożenia odwołania w wymaganych terminach.

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 23 sierpnia 2018 r.

Kontroler

Joanna Łukasik
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie
z up. Józef Bogdański
p.o. Wicedyrektora

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).