



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-006-02/2014
P/14/051

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/051 – Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ¹
Kontroler	Małgorzata Wejwer, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90574 z dnia 2 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dla powiatu goleniowskiego z siedzibą w Nowogardzie, ul. Batalionów Chłopskich 3, 72-200 Nowogard ² .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Olech, Kierownik Biura Powiatowego ³ od 9 grudnia 2003 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych przez Biuro w latach 2010-2014 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było właściwe przygotowanie techniczno-organizacyjne Biura do wdrażania programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych, prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawach o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej oraz przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i procedur wewnętrznych przy obsłudze wniosków i wydawaniu decyzji administracyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych

Opis stanu faktycznego

1. Biuro otrzymało z centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie książki procedur oraz instrukcje stanowiskowe, dotyczące bezpośrednio obsługi wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej, w tym m.in.:
 - Książki procedur PROW⁴ 2004-2006 - Płatności z tytułu realizacji programu rolnośrodowiskowego w ramach PROW 2004-2006 dla wniosków złożonych na rok 2010-2011 (3 wersje);

¹ Zwana dalej „NIK”.

² Zwane dalej „Biuro”.

³ Zwany dalej „Kierownik Biura”.

- Książki procedur PROW⁵ 2007-2013 - Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013 dla wniosków złożonych na lata 2010-2014 (13 wersji);
- Instrukcje stanowiskowe na lata 2010-2014 w zakresie: wprowadzania i kontroli kompletności wniosków, kontroli administracyjnej wniosków;
- Instrukcję wprowadzania i weryfikacji wyników kontroli na miejscu, wprowadzania i zatwierdzania danych z jednostek certyfikujących⁶ oraz naliczania płatności rolnośrodowiskowej.

Ponadto zostały wprowadzone procedury: księgowe, sprawozdawczości oraz w zakresie instrumentów Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 4-9)

Zadania, odpowiedzialność i uprawnienia oraz wykaz pożądanych kompetencji na poszczególnych stanowiskach pracy zostały określone w opisach stanowisk pracy. Powierzenie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownikom Biura nastąpiło w drodze pisemnej w formie zakresów obowiązków. Wszyscy pracownicy Biura potwierdzili przyjęcie zakresu obowiązków do wiadomości i stosowania. W celu zapewnienia ciągłości działania zostały sporządzone listy zastępstw, w których wskazano osoby, zastępujące poszczególne osoby nieobecne.

(dowód: akta kontroli str. 35-45, 50-51)

W latach 2010-2011 przy obsłudze wniosków rolnośrodowiskowych było zaangażowanych 12 pracowników Biura, a w latach 2012-2014 (I półrocze) – 10. Wszyscy pracownicy zatrudnieni w Biurze posiadali wykształcenie wyższe (o profilu ekonomicznym lub rolniczym) i mieli ponad 5-letni staż pracy. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 5 czerwca 2014 r. pracownicy Biura (wraz z Kierownikiem) uczestniczyli łącznie w 511 szkoleniach, w tym 102 szkoleniach dotyczących wariantów sadowniczych, z których 78 było zakończonych egzaminem. Szkolenia były wewnętrzne lub udostępniane na platformie e-learning.

(dowód: akta kontroli str. 10-34)

Obsługę wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej wspierały systemy informatyczne, które m.in. umożliwiały stosowanie zasady „dwóch par oczu” oraz miały na celu zapobieganie wypłacie beneficjentowi nienależnych środków:

- Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (dalej ZSZiK), który był wykorzystywany do przeprowadzania kontroli zgodności i kontroli kompletności wniosków;
- System PROW.02, który był wykorzystywany do kontroli administracyjnej i dalszych etapów obsługi wniosków rolnośrodowiskowych, w tym do obsługi danych z JC i wyników kontroli na miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 192, 243-245)

W zakresach obowiązków pracowników Biura zostały rozdzielone zadania związane z obsługą wniosków w systemie ZSZiK odpowiednio do nadanych uprawnień dla funkcji „operator I”, „operator II” lub „kontroler danych”.

(dowód: akta kontroli str. 35-38)

2. W okresie objętym kontrolą w systemie informatycznym zaewidencjonowano przyjęcie 198 wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej dotyczących wariantów sadowniczych i jagodowych, w tym: 49 wniosków w ramach PROW 2004-

⁴ Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁵ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁶ Zwane dalej „JC”.

2006 (w 2010 r. – 26, w 2011 r. – 23) i 149 wniosków w ramach PROW 2007-2013 (w 2010 r. – 16, w 2011 r. – 32, w 2012 r. – 53, w 2013 r. – 48).

Kierownik Biura wydał w poszczególnych latach objętych kontrolą decyzje administracyjne w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowych w wariantach sadowniczych i jagodowych na kwotę ogółem 4.619.660,26 zł (w 2010 r. – 31 na łączną kwotę 641.832,48 zł, w 2011 r. – 41 na łączną kwotę 829.184,09 zł, w 2012 r. – 38 na łączną kwotę 962.039,83 zł, w 2013 r. – 70 na łączną kwotę 1.504.937,66 zł, do 1 lipca 2014 r. – 18 na łączną kwotę 681.666,20 zł).

(dowód: akta kontroli str. 222-223)

Losowo wybrano 20 spraw zakończonych wydaniem decyzji administracyjnych w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej w wariantach sadowniczych i jagodowych, w tym 12 spraw przystąpienia do realizacji wariantów sadowniczych i 6 spraw wytypowanych (na etapie wniosku) do kontroli na miejscu. Badanie dokumentacji ww. 20 spraw wykazało, że:

- wszystkie wnioski były kompletne i zostały złożone w wymaganym terminie⁷ na formularzach zgodnych z obowiązującym na dany rok wzorem⁸,
- wszyscy wnioskodawcy spełniali wstępne warunki do ubiegania się o płatność⁹,
- wszystkie wnioski podlegały kontroli zgodności i kompletności w systemie ZSiK, a następnie kontroli administracyjnej i krzyżowej w systemie PROW.02, (w wyniku kontroli administracyjnej najczęściej stwierdzano błąd przeddeklarowania powierzchni działek przedstawionych przez rolnika we wniosku o przyznanie płatności - 17 przypadków),
- wysokość świadczenia ustalono przy zastosowaniu obowiązującej stawki płatności do wariantu oraz stwierdzonej powierzchni, uwzględniając w uzasadnionych przypadkach sankcje wynikające ze stwierdzonych nieprawidłowości¹⁰,
- weryfikowano dane zawarte we wnioskach o dofinansowanie, uwzględniając informacje JC oraz raporty z przeprowadzonych kontroli na miejscu,

⁷ Określony w § 11 i § 11a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 174, poz. 1809 ze zm.), w przypadku wniosków w ramach PROW 2004-2006, oraz § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 34, poz. 200), uchylonego z dniem 28.02.2009 r., w przypadku wniosków złożonych w ramach PROW 2007-2013.

⁸ Zarządzenie Nr 17 Prezesa ARiMR z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie wprowadzenia wniosku o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – dotyczy wniosków z 2009 r.; zarządzenie Nr 16 Prezesa ARiMR z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie płatności oraz wzorów formularzy Deklaracji pakietów rolnośrodowiskowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 i Deklaracji pakietów rolnośrodowiskowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 – dotyczy wniosków z 2010 r.; zarządzenie Nr 12 Prezesa ARiMR z dnia 21 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie płatności oraz wzorów formularzy Deklaracji pakietów rolnośrodowiskowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 i Deklaracji pakietów rolnośrodowiskowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 – dotyczy wniosków z 2011 r.; zarządzenie Nr 20 Prezesa ARiMR z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie płatności oraz wzorów formularzy Deklaracji pakietów rolnośrodowiskowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – dotyczy wniosków z 2012 r. oraz zarządzenie Nr 14 Prezesa ARiMR z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie płatności oraz wzoru formularza Deklaracji pakietów rolnośrodowiskowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – dotyczy wniosków z 2013 r.

⁹ Każdy z nich posiadał nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego oraz prowadził działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o powierzchni wynoszącej co najmniej 1 ha użytków rolnych.

¹⁰ W 5 przypadkach naliczono sankcje za przeddeklarowanie powierzchni działek rolnych – sprawy o numerach: 0301-69120-0301-00000093/11, 0301-69120-0301-00000103/11, 0301-69120-0301-00000087/12, 0301-6611-0301-00000103/07/11, 0301-69120-0301-00000151/10/13.

- wszystkie decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 §1 Kpa, tj. zawierały m.in: podstawę prawną, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości wniesienia odwołania,
- wszystkie decyzje zostały zarejestrowane w systemie informatycznym PROW.02,
- we wszystkich przypadkach kwota przyznanych świadczeń była niezwłocznie umieszczana, na listach zleceń płatności, które były przekazywane do centrali ARiMR,
- w 14 przypadkach decyzje administracyjne w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej były wydawane terminowo¹¹,
- w 6 przypadkach (30%) wydanie decyzji nastąpiło po terminie z zachowaniem wymogów określonych w art. 36 Kpa, tj. organ zawiadomił strony, podał przyczyny zwłoki i wskazał nowy termin załatwienia sprawy¹². W żadnej z ww. spraw nie przekroczono terminu wypłaty środków.

(dowód: akta kontroli str. 56-222)

Kierownik Biura wyjaśnił, iż na przyczyny wydania decyzji po terminie organ nie miał wpływu, gdyż raporty dotyczące przeterminowanych spraw wpłynęły do Biura w następujących terminach: z kontroli na miejscu metodą FOTO w dniu 28.02.2012 r.¹³, z kontroli na miejscu w zakresie programu rolnośrodowiskowego, kwalifikowalności powierzchni i wzajemnej zgodności (ostatni) w dniu 5.03.2012 r., a z kontroli w zakresie wspierania przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt oraz w zakresie kwalifikowalności powierzchni w dniu 7.03.2012 r.¹⁴ Ponadto istniały rozbieżności, dotyczące powierzchni PEG¹⁵, które w przypadku spraw rolnośrodowiskowych nie pozwalają zatwierdzić naliczania i tym samym utworzyć decyzji do czasu rozpatrzenia rozbieżności. Natomiast wykaz danych z JC wpłynął do Biura w dniu 4.11.2011 r.¹⁶ Na wydłużenie terminów wydania decyzji wpływ miała też konieczność analizy dowodów i zawiadomienie stron o zakończeniu postępowania dowodowego, zgodnie z art. 10 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 215-217)

W jednej decyzji (z 20 badanych) w sprawie przyznania płatności odmówiono przyznania płatności z uwagi na niespełnianie przez użyty materiał nasadzeniowy warunków określonych w §2 ust. 1 pkt 4 i §9 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra

¹¹ Termin od dnia 1 czerwca do dnia 30 listopada roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tych płatności w ramach PROW 2004-2007 – określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. 2005, nr 131, poz. 1094 i 1095), termin od 1 grudnia roku w którym został złożony wniosek do 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek w ramach PROW 2007-2013 (termin obowiązywał w latach 2010-2012) - określa § 21 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Program rolnośrodowiskowy" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. Nr 33, poz. 262 ze zm.), uchylony z dniem 15.03.2013 r., oraz termin wydawania decyzji do dnia 1 marca roku następującego, po roku w którym został złożony wniosek w ramach PROW 2007-2013 (termin obowiązuje od roku 2013) – określa § 26 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 roku 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, poz. 361 ze zm.). Termin wydawania decyzji rolnośrodowiskowych z pakietem rolnictwo ekologiczne jest uzależniony również od terminu przekazania danych z jednostek certyfikujących - art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. Nr 116, poz. 975).

¹² Sprawy o numerach: 0301-69120-0301-00000093/11, 0301-69120-0301-00000143/11, 0301-69120-0301-00000047/10/11, 0301-69120-0301-00000116/12, 0301-6611-0301-00000103/07/11, 0301-6611-030100000104/07/11.

¹³ Dotyczy spraw o numerach: 0301-69120-0301-00000093/11, 0301-69120-0301-00000047/10/11.

¹⁴ Dotyczy spraw o numerach: 0301-69120-0301-00000143/11, 0301-6611-0301-00000103/07/11.

¹⁵ Maksymalny kwalifikowalny obszar do płatności.

¹⁶ Dotyczy spraw o numerach: 0301-6611-0301-00000104/07/11 (wniosek w ramach PROW 2004-2006), 0301-69120-0301-00000116/12.

Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objęty Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013¹⁷ oraz wymagań określonych w części B załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących wytwarzania i jakości materiału siewnego¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 212)

3. W latach 2010-2014 (I półrocze) wpłynęło do Biura 6 odwołań od decyzji administracyjnych wydanych przez Kierownika Biura w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej w wariantach sadowniczych i jagodowych, w tym w 2011 r. i 2014 r. po jednym odwołaniu, w 2012 r. - 4 odwołania. Organ II instancji¹⁹ zadecydował w 4 przypadkach (z 6 badanych) o utrzymaniu zaskarżonych decyzji w mocy, a w pozostałych 2 przypadkach uchylił decyzje i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia. Organ II instancji uchylił decyzje z uwagi na niespójność pomiędzy wnioskiem rolnika, a materiałem graficznym z wyrysowaną działką oraz uznania nowych dowodów.

(dowód: akta kontroli str. 224-229)

4. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 61 kontroli zewnętrznych, w tym: w 2010 r. - 19, w 2011 r. - 9, w 2012 r. - 14, w 2013 r. - 17 i w 2014 r. - 2. Pracownicy Biura Kontroli Wewnętrznej Zachodniopomorskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Szczecinie przeprowadzili w dniach 1-3 czerwca 2011 r. kontrolę problemową pn. *Prawidłowość realizacji PROW na lata 2007-2013 za okres styczeń 2009 r. - maj 2011 r.* Kontrolą objęto przestrzeganie obowiązujących przepisów i procedur w zakresie obsługi wniosków o pomoc finansową. Kontroli poddano m. in. 2 wnioski o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej do pakietu 2 w wariantcie 2.10. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 230-231)

5. W latach 2010-2014 (I półrocze) odnotowano 8 przypadków wyłączenia pracowników Biura z wykonywanych zadań ze względu na konflikt interesów. Wyłączenia dotyczyły każdego roku 2 pracowników. Pracownicy informowali pisemnie Kierownika Biura, że osoby z nimi spokrewnione złożyły wnioski o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej i zgodnie z obowiązującymi procedurami²⁰ składali wnioski o wyłączenie.

(dowód: akta kontroli str. 232-247)

6. W badanym okresie do Biura nie wpłynęły skargi w związku z realizacją wariantów sadowniczych i jagodowych.

(dowód: akta kontroli str. 248)

7. Obsługa wniosków o płatność odbywała się w dwóch systemach informatycznych, które były ze sobą zintegrowane. Stwierdzono przypadek²¹ braku modyfikacji w systemie PROW.02 wprowadzonej zmiany daty przyjęcia wniosku w systemie ZSZiK. Brak kompatybilności systemów spowodował naliczenie sankcji terminowej za opóźnienie w złożeniu wniosku o płatność rolnośrodowiskową na 2010 r. Kwotę

Uwagi dotyczące
badanej działalności

¹⁷ Dz.U. Nr 33, poz. 262 ze zm., uchylone z dniem 15.03.2013 r.

¹⁸ Dz.U. Nr 29, poz. 189 ze zm.

¹⁹ Dyrektor Zachodniopomorskiego Oddziału Regionalnego.

²⁰ Zarządzenia o numerach 137/2009 i 67/2012 Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia odpowiednio 18.11.2009 r. i 30.08.2012 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

²¹ Sprawa o numerze 0301-69120-0301-00000143/10.

płatności pomniejszono o 432 zł, co stanowiło 3% przyznanej kwoty (14.400 zł). Powyższa niespójność systemów informatycznych została opisana w Instrukcji stanowiskowej – Kontrola administracyjna wniosków o przyznanie płatności rolniostanowiskowej na rok 2014 z 8 lipca 2014 r. (w załączniku nr 2 – Wytyczne do obsługi błędów kontroli administracyjnej na rok 2014), w której przedstawiono również zalecany sposób postępowania.

W trakcie kontroli NIK, w dniu 24 czerwca 2014 r. Kierownik Biura wystąpił do organu II instancji o unieważnienie przedmiotowej decyzji. W dniu 2.07.2014 r. zawiadomiono stronę o wszczęciu postępowania w sprawie unieważnienia decyzji dotyczącej sankcji terminowej.

(dowód: akta kontroli str. 183-191, 212, 218-221, 251-255)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²² odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych.

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 Szczecinie.

Szczecin, dniasierpnia 2014 r.

Kontroler
Małgorzata Wejwer
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury NIK w Szczecinie

²² Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.