



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.016.02.2020

Halina Szymańska
Prezes
Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
ul. Poleczki 33
02-822 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/044 – Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ¹ Biuro Powiatowe w Choszczynie, ul. Drawieńska 41, 73-200 Choszczno ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska, Prezes ARiMR od 20 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r., Prezes ARiMR Tomasz Nowakowski; od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r. p.o. Prezesa ARiMR Tomasz Nowakowski; od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r. Prezes ARiMR Maria Fajger; od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r. p.o. Prezesa ARiMR Maria Fajger; od 2 marca 2017 r. do 31 lipca 2017 r. p.o. Prezesa ARiMR Dariusz Golec, od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r. Prezes ARiMR Daniel Obajtek; od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r. p.o. Prezesa ARiMR Daniel Obajtek; od 25 lutego 2013 r. do 3 grudnia 2015 r. Andrzej Gross. Małgorzata Łausz, Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w Choszczynie od 16 lutego 2016 r. ³ . Poprzednio funkcję tę do 15 lutego 2016 r. pełniła Renata Adamowicz.
Zakres przedmiotowy kontroli	Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed tym okresem, mającym istotny wpływ na działalność objętą kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Wiesław Kaszak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/136/2020 z 7 września 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Biuro Powiatowe w latach 2015-2020 prawidłowo realizowało zadania związane z przyznawaniem płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych.
--------------	---

¹ Dalej: Agencja lub ARiMR.

² Dalej: Biuro Powiatowe lub Biuro.

³ Dalej: Kierownik Biura.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200., dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Biuro Powiatowe przygotowane było pod względem organizacyjnym i technicznym do rejestrowania i rozpatrywania wniosków o płatności bezpośrednie⁶ i złożonych w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego⁷. Spośród łącznie wydanych 260 decyzji kierownika Biura Powiatowego, przyznających w latach 2015-2019 płatności OB i PRŚK na terenach parków narodowych i krajobrazowych, w terminie⁸ wydano 188 (72,3%), a po terminie 72 decyzje (27,7%). Jego naruszenia spowodowane były, według analiz Biura Powiatowego, m.in. skomplikowanym charakterem spraw oraz problemami związanymi z prawidłowym funkcjonowaniem systemu informatycznego (na które Biuro Powiatowe nie miało wpływu). Badane decyzje o przyznaniu płatności wydawane były zgodnie z obowiązującymi procedurami, z zachowaniem zasad: rozdzielności funkcji agencji płatniczej, „dwóch par oczu”, braku konfliktu interesów, weryfikacji i zatwierdzenia czynności przez kontrolującego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych

Opis stanu
faktycznego

1. a) W latach 2015-2020 (do dnia zakończenia kontroli) do obsługi wniosków o przyznanie płatności w Biurze Powiatowym wykorzystywano system informatyczny IACSplus⁹ zawierający m.in. skomputeryzowaną bazę danych: system identyfikacji działek rolnych LIPS¹⁰; system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności; wnioski o przyznanie pomocy oraz wnioski o płatność; zintegrowany system kontroli oraz jednolity system rejestrowania tożsamości każdego beneficjenta.

Wszystkie wnioski o płatność, złożone w badanym okresie rozpatrywane były przez pracowników Biura oraz sprawdzane w systemie IACSplus, w oparciu o procedury opisane w Księżce Procedur Płatności w ramach wsparcia bezpośredniego (lata 2015-2020)¹¹ oraz Księżce Procedur PROW 2014-2020 Płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna (lata 2015-2020)¹².

W latach 2015-2017 beneficjenci składali wnioski w formie papierowej na formularzach, których treść została określona w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczególnych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹³. Począwszy od 2017 r. wnioski o płatności składane były

⁶ Dalej: OB.

⁷ Dalej: PRŚK.

⁸ Zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wsparciu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFR na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 217 ze zm.), decyzja administracyjna w sprawie przyznania pomocy jest wydawana w terminie do 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o jej przyznanie. Zgodnie z przepisem art. 27 ust. 3 pkt. 1 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 (Dz.U. z 2020 r. poz. 1341).

⁹ Integrated Administration and Control System.

¹⁰ Land Parcel Identification System.

¹¹ Kampania 2015-nr KP-611-01-ARIMR/48/z; Kampania 2016 – KP-611-01/54/z; Kampania 2017 – KP-611-01/61/z; Kampania 2018 – KP-611-01/66/z; Kampania 2019 – KP-611-01/72/z; Kampania 2020 – KP-611-01/76/z.

¹² Kampania 2015 – KP-611-394/6/z; Kampania 2016 – KP-611-394/8/z; Kampania 2017 – KP-611-394/12/z; Kampania 2018 – KP-611-394/15/z; Kampania 2019 – KP-611-394/20/z; Kampania 2020 – KP-611-394/23/z; dalej: Procedury.

¹³ Dz. U. poz. 352, ze zm.

w formie elektronicznej, z wykorzystaniem formularza umieszczonego na stronie internetowej ARiMR¹⁴.

(akta kontroli str. 7-15, 293-302, 322-334)

Kontrola administracyjna składała się z kontroli prostej i kontroli krzyżowej. Każdy kolejny wniosek powinien być sprawdzony z wnioskami już skontrolowanymi.

W trakcie kontroli administracyjnej oraz podczas prowadzenia wyjaśnień rozbieżności, wykorzystywane były dane zawarte w systemie informatycznym (w tym dane wektorowe granic działek ewidencyjnych, dane wektorowe granic pól zagospodarowania oraz ortofotomapy cyfrowe z wykorzystaniem technologii geograficznych systemów informacyjnych - GIS¹⁵).

Kontrola administracyjna prosta w ramach płatności obszarowych polegała m.in. na porównaniu danych zawartych we wniosku z danymi: już istniejącymi w ewidencji producentów rolnych, z bazy referencyjnej, a także z bazy Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt.

Kontrola administracyjna krzyżowa miała na celu sprawdzenie wszystkich wniosków o przyznanie płatności ze sobą (korekty, zmiany i wycofania części wniosku, z danymi z wniosków innych rolników), w celu uniknięcia nienależnego wielokrotnego przyznawania tej samej pomocy w odniesieniu do tych samych działek rolnych z uwzględnieniem granic tych działek wyrysowanych przez rolników, dla tego samego roku gospodarczego oraz w celu zapobieżenia nienależnej kumulacji pomocy przyznanej na podstawie odrębnych schematów pomocowych oraz sprawdzeniu czy rolnik zgłosił we wniosku wszystkie posiadane grunty rolne (nawet jeżeli nie ubiega się do nich o przyznanie płatności).

(akta kontroli str. 7-15)

b) Decyzja administracyjna w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej, zgodnie z obowiązującymi procedurami, nie mogła być wydana bez przeprowadzenia kontroli administracyjnej złożonych wniosków. Kontrola ta była wykonana w stosunku do 100% wniosków złożonych w danej kampanii. Sprawdzanie wniosków odbywało się m.in. na podstawie zatwierdzonych wersji procedur, instrukcji stanowiskowych, wytycznych na daną kampanię.

(akta kontroli str. 7-15)

Dwa wybrane wnioski o przyznanie płatności (jeden z 2016 r. i jeden z 2019 r., obejmujące jednolitą płatność obszarową i jednocześnie płatności w ramach Pakietu 4 i/lub Pakietu 5 na terenie parku narodowego) zostały złożone:

- 11 maja 2016 r.¹⁶, w wersji papierowej o przyznanie jednolitej płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (OB)¹⁷ oraz działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (PRŚK)¹⁸;
- 7 maja 2019 r.¹⁹, w formie elektronicznej (za pośrednictwem aplikacji eWniosekPlus) o przyznanie płatności OB²⁰ oraz PRŚK²¹.

(akta kontroli str. 654-657, 664-667, 674-675, 679-697)

¹⁴ <https://www.arimr.gov.pl/>.

¹⁵ System Informacji Geograficznej.

¹⁶ Przez beneficjenta o numerze identyfikacyjnym 065248196.

¹⁷ 0299-6400-0299-00001135/16.

¹⁸ 0299-65100-0299-00000003/16.

¹⁹ Przez beneficjenta o numerze identyfikacyjnym 067637591.

²⁰ 0299-6400-0299-00000747/19.

²¹ 0299-65100-0299-00000160/19.

Analiza ww. spraw oraz oględziny danych wprowadzonych do systemu informatycznego IACSplus wykazały, że badane wnioski:

- złożono z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego²² oraz w § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020²³;
- zarejestrowano w systemie kancelaryjnym (aplikacja ReD) Biura Powiatowego i nadano im numery sprawy oraz przeprowadzono kontrolę kompletności z wykorzystaniem tej aplikacji;
- rozpatrywano zgodnie z procedurami i instrukcjami stanowiskowymi. Czynności związane z obsługą wniosku odbywały się w aplikacji IACSplus i były w tej aplikacji dokumentowane;
- poddano kontroli administracyjnej, zgodnie z wymogiem określonym w art. 36 ust. 1 ustawy o płatnościach;
- poddano weryfikacji po kontroli w gospodarstwie beneficjenta o numerze 067637591 i zatwierdzono wprowadzone dane po tej weryfikacji, gospodarstwo beneficjenta o numerze 065248196 nie były wytypowane do kontroli na miejscu;
- były analizowane przez pracowników Biura Powiatowego, którzy podpisali deklaracje bezstronności (dotyczące braku podstaw wyłączenia, określonych w art. 24 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁴) zgodnie z regułami określonymi w procedurach;
- rozpatrywane były z zachowaniem zasady „dwóch par oczu” (karty weryfikacji wniosku po kontroli manualnej, zostały po wypełnieniu podpisane przez pracownika sprawdzającego oraz osobę kontrolującą).

(akta kontroli str. 511-515, 519-521, 664-667, 674-675)

c) W latach 2015-2020 Biuro Powiatowe posiadało dostęp, poprzez aplikację IACSplus, do bazy działek położonych na obszarze całego kraju. Nie miało dostępu do identyfikatorów działek ewidencyjnych, zlokalizowanych na obszarach przyrodniczych parków narodowych i parków krajobrazowych. Centrala ARMiR przesłała²⁵ do Biura Powiatowego, wykazy spraw związanych z obsługą wniosków o płatności do działalności rolnej prowadzonej na działkach zlokalizowanych na obszarach tych parków.

(akta kontroli str. 675)

d) Kontrola powierzchni działki kwalifikowanej do płatności OB i PRŚK pozwalała na weryfikację, w systemie identyfikacji działek (LPIS²⁶/GIS – wizualizacja działek), jej położenia na obszarach: Natura 2000 lub poza tymi obszarami; przyrodniczych lub w granicach parku narodowego albo krajobrazowego.

Określona w oświadczeniu eksperta przyrodniczego lub doradcy rolnośrodowiskowego, informacja o położeniu działek rolnych na obszarze, dla

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1341; dalej: ustawa o płatnościach.

²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 415, ze zm.; dalej: Rozporządzenie w sprawie pomocy PRŚK.

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

²⁵ Pliki z agregowanymi danymi w zakresie liczby producentów, powierzchni gruntów oraz szacunkowych kwot przyznanych płatności do działek rolnych leżących na terenach parków narodowych i krajobrazowych deklarowanych przez wnioskodawców o płatności w latach 2015-2019 zostały przesyłane mailami w okresie od 25 sierpnia 2020 r. do 24 września 2020 r.

²⁶ System LIPS był częścią IACSplus, którego celem była identyfikacja, określenie położenia i kontrola deklarowanych przez rolników działek rolnych.

którego ustanowiony został plan ochrony lub plan zadań ochronnych²⁷, weryfikowana była przez system informatyczny IACSplus. Właścicielem danych dotyczących PZO/PO była Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska²⁸. Ostateczne rozstrzygnięcie, czy na danym obszarze znajdowały się PZO/PO oraz przekazanie poprawnych/kompletnych danych do Agencji należało do RDOŚ.

Agencja zwracała się z prośbą o wyjaśnienia do RDOŚ, jeżeli:

- rolnik kwestionował poprawność danych Agencji dotyczących PZO/PO/TUZ CENNY²⁹;
- Agencja stwierdzała przypadek rozbieżności pomiędzy danymi w systemie w zakresie położenia danej działki rolnej na obszarze PZO/PO, a danymi i informacjami zawartymi w dokumentach dostarczanych przez rolnika do ARiMR, np. w oświadczeniu eksperta lub doradcy rolnośrodowiskowego.

(akta kontroli str. 9-13, 669, 673)

e) W latach 2015-2020 (I połowa) Biuro stwierdziło łącznie 31 nieprawidłowości dotyczących działek rolnych producentów deklarujących działki ewidencyjne leżące na terenie parków narodowych i krajobrazowych, z tego:

- w latach 2015-2016 nie stwierdzono nieprawidłowości;
- w 2017 r. stwierdzono 21 nieprawidłowości, w tym nieprawidłowość polegającą na błędnym wskazaniu w deklaracji położenia działki (dwie sprawy); błędnym wskazaniu powierzchni gruntów ornych (trzy sprawy); błędnym wskazaniu sumy powierzchni działek rolnych zadeklarowanych na działce ewidencyjnej (trzy sprawy); błędnemu zadeklarowaniu sumy powierzchni części działek rolnych leżących na działce ewidencyjnej (trzy sprawy); działka rolna położona na błędnie zadeklarowanych działkach ewidencyjnych (trzy sprawy); powierzchnia stwierdzona działki rolnej mniejsza niż minimalna powierzchnia uprawniona do otrzymania płatności (dwie sprawy); działka wykluczona z płatności (jedna sprawa); działka rolna położona jest na obszarze PO³⁰ lub PZO³¹ (cztery sprawy);
- w 2018 r. pięć nieprawidłowości, w tym: działka rolna położona na obszarze PO lub PZO (jedna sprawa); działka rolna na której zadeklarowano realizację wariantu, którego nie można realizować na obszarze Natura 2000, leży na obszarze Natura 2000 (dwie sprawy); powierzchnia deklarowana działki rolnej była mniejsza niż minimalna powierzchnia uprawniona do otrzymania płatności (dwie sprawy);
- w 2019 r. dwie nieprawidłowości, w tym działka rolna położona była na obszarze PO lub PZO (dwie sprawy);
- w I połowie 2020 r. trzy nieprawidłowości, w tym suma powierzchni części działek rolnych leżących na działce ewidencyjnej oraz powierzchni niezgłoszonej upraw trwałych, TUZ oraz gruntów ornych na tej działce, była większa od powierzchni uprawnionej do uzyskania jednolitej płatności obszarowej (JPO) (dwie sprawy); powierzchnia gruntów ornych deklarowanych przez producentów była większa od powierzchni największego spójnego obszaru, uprawnionego do uzyskania JPO (jedna sprawa).

(akta kontroli str. 16-17)

²⁷ Dalej: PZO/PO.

²⁸ Dalej: RDOŚ.

²⁹ Plan Zadań Ochronnych/Plan Ochrony/Trwałe Użytki Zielone.

³⁰ Plan Ochronny.

³¹ Plan Zadań Ochronnych.

2. a) Biuro w toku postępowania administracyjnego, w związku z powiadomieniem o wystąpieniu nadzwyczajnych okoliczności lub siły wyższej, miało realizować wytyczne w ramach PROW³² oraz wytyczne w sprawie zasad uznawania dowodów działania siły wyższej³³.

(akta kontroli str. 123, 126-157)

b) W badanym okresie w Biurze zarejestrowano trzy sprawy (wszystkie w 2017 r.) o wystąpieniu okoliczności nadzwyczajnych lub siły wyższej przez beneficjentów płatności bezpośrednich i płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na terenach parków narodowych i parków krajobrazowych. Powiadomienia złożone zostały przez producentów ze względu na trudne warunki atmosferyczne, tj. obfite deszcze oraz liczne podtopienia powodujące niewykonanie czynności związanych z koszeniem oraz zbiorem skoszonej biomasy.

(akta kontroli str. 124)

c) W Biurze nie odnotowano w badanym okresie przypadków podpalenia trawy, podniesienia zastawek na ciekach wodnych powodującego zalanie łąk wodą w celu wykreowania okoliczności nadzwyczajnej uniemożliwiającej obowiązkowe koszenie lub uprzątnięcie biomasy.

(akta kontroli str. 124)

d) Kierownik Biura dokonała weryfikacji trzech powiadomień w oparciu o wytyczne i wydała trzy decyzje w sprawie przyznania płatności³⁴.

(akta kontroli str. 158-164, 165-198, 199-213, 214-218, 225-234)

e) Weryfikacji dokonano m.in. na podstawie przedłożonych dokumentów, tj. zgłoszenia rolnika, oświadczeń dwóch świadków o wystąpieniu szkody oraz danych o sytuacji pogodowej, jaka panowała w regionie. Siła wyższa występująca w powyższych przypadkach dotyczyła niekorzystnych zjawisk atmosferycznych (deszczy nawalnych).

f) Kierownik Biura wyjaśniła, że zgłoszenie siły wyższej nie miało wpływu na przeprowadzenie kontroli w latach następnych.

(akta kontroli str. 125, 219-224)

3. W latach 2015-2020 (I półrocze) Biuro przyznało:

a) płatności bezpośrednio (OB) do gruntów na obszarach parków narodowych:

- w 2015 r. 15 beneficjentom na kwotę 391,7 tys. zł;
- w 2016 r. 14 beneficjentom na kwotę 394,7 tys. zł;
- w 2017 r. 14 beneficjentom na kwotę 407,7 tys. zł;
- w 2018 r. 19 beneficjentom na kwotę 598,5 tys. zł;
- w 2019 r. 18 beneficjentom na kwotę 579,2 tys. zł;

Łączne powierzchnie gruntów objęte płatnościami wynosiły odpowiednio: 427,62 ha, 431,84 ha, 445,71 ha, 653,27 ha, 615,89 ha;

³² pt. „Zasady przyznawania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz płatności w ramach PROW 2004-2006, PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020 w przypadku wystąpienia siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności albo wystąpienia okoliczności naturalnych”,

³³ pt. „Zasady uznawania dowodów za potwierdzające działanie siły wyższej lub wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności”, która stanowiło integralną część książek procedur m.in. płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (dla kampanii 2017 zawarte jest w książce procedur nr KP-611-01-ARiMR/61/z) oraz w ramach płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych (dla kampanii 2017 zawarte w książce procedur nr KP-611-394-ARiMR/12/z).

³⁴ Nr 0299-2018-001051 z 16.03.2018 r.; Nr 0299-2018-001873 z 05.06.2018 r.; Nr 0299-2018-001005 z 09.03.2018 r.

- płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne (PRŚK) do gruntów na obszarach parków narodowych:

- w 2015 r. dwie płatności na kwotę 1,85 tys. zł, obie płatności w ramach pakietu 4. (wariant 4.4 i 4.7.);
 - w 2016 r. cztery płatności na kwotę 3,34 tys. zł, wszystkie płatności w ramach pakietu 4. (wariant 4.4. jedna płatność, wariant 4.7. trzy płatności);
 - w 2017 r. dziewięć płatności na kwotę 109,3 tys. zł, wszystkie płatności w ramach pakietu 4. (wariant 4.4. dwie płatności, wariant 4.5. jedna płatność, wariant 4.6. jedna płatność, wariant 4.7. cztery płatności, wariant 4.8. jedna płatność);
 - w 2018 r. 15 płatności na kwotę 167,35 tys. zł, wszystkie płatności w ramach pakietu 4. (wariant 4.4. dwie płatności, wariant 4.5. trzy płatności, wariant 4.6. jedna płatność, wariant 4.7. pięć płatności, wariant 4.8. cztery płatności);
 - w 2019 r. 15 płatności na kwotę 173,33 tys. zł, wszystkie płatności w ramach pakietu 4. (wariant 4.4. dwie płatności, wariant 4.5. trzy płatności, wariant 4.6. jedna płatność, wariant 4.7. pięć płatności, wariant 4.8. pięć płatności);
- Łączne powierzchnie gruntów wynosiły odpowiednio: 2,36 ha, 5,09 ha, 170,49 ha, 210,52 ha, 227,06 ha;

(akta kontroli str. 244-248)

b) płatności bezpośrednie do gruntów na obszarach parków krajobrazowych:

- w 2015 r. 15 beneficjentom na kwotę 787,8 tys. zł;
 - w 2016 r. 25 beneficjentom na kwotę 835,0 tys. zł;
 - w 2017 r. 25 beneficjentom na kwotę 1.014,9 tys. zł;
 - w 2018 r. 25 beneficjentom na kwotę 1.036,8 tys. zł;
 - w 2019 r. 24 beneficjentom na kwotę 1.091,1 tys. zł;
- Łączne powierzchnie gruntów wynosiły odpowiednio: 851,67 ha, 885,78 ha, 1.071,44 ha, 1.008,98 ha, 1.132,49 ha;

- Płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne do gruntów na obszarach parków krajobrazowych:

- w 2015 r. dwie płatności na kwotę 29,08 tys. zł, obie płatności w ramach pakietu 4. (wariant 4.4 i 4.5.);
 - w 2016 r. dwie płatności na kwotę 26,25 tys. zł, obie płatności w ramach pakietu 4. (wariant 4.4 i 4.5.);
 - w 2017 r. cztery płatności na kwotę 61,34 tys. zł, wszystkie płatności w ramach pakietu 4. (wariant 4.3. jedna płatność, wariant 4.4. dwie płatności, wariant 4.5. jedna płatność);
 - w 2018 r. osiem płatności na kwotę 85,85 tys. zł, z tego dwie płatności w ramach pakietu 2. (obie w wariant 2.1.), sześć w pakiecie 4. (wariant 4.3. jedna płatność, wariant 4.4. trzy płatności, wariant 4.5. dwie płatności);
 - w 2019 r. osiem płatności na kwotę 85,18 tys. zł, z tego jedna płatność w ramach pakietu 2. (obie w wariant 2.1.), siedem w pakiecie 4. (wariant 4.3. jedna płatność, wariant 4.4. cztery płatności, wariant 4.5. dwie płatności);
- Łączne powierzchnie gruntów wynosiły odpowiednio: 26,67 ha, 26,67 ha, 60,07 ha, 115,50 ha, 140,61 ha.

(akta kontroli str. 249-253)

c) Procedury rozpatrywania wniosków o płatność i wydawania decyzji określone zostały w Książkach Procedur opisanych pkt. 1a wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 7-15)

d) Procedury obejmowały m.in. weryfikowanie przez Biuro Powiatowe zgodności ze stanem faktycznym, załączonego do wniosku o płatność, planu ochrony sporządzonego przez doradcę rolnośrodowiskowego lub ekspertyzy opracowanej przez eksperta przyrodniczego.

Kontrola działki objętej wsparciem w ramach płatności bezpośrednich, a także pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, miała zweryfikować m.in. jej położenia na obszarach Natura 2000 lub poza tymi obszarami, a także położenia na obszarach przyrodniczych i w granicach parku narodowego lub krajobrazowego. Kontrola administracyjna prosta, w ramach rozpatrywania wniosku o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej, polegała na sprawdzeniu wymienionych w procedurze danych³⁵.

(akta kontroli str. 7-15)

e) Biuro dysponowało wytycznymi „Zasady postępowania w zakresie weryfikacji, czy nie zostały stworzone sztuczne warunki do uzyskania płatności”. Obejmowała ona m.in. przyznawanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej PROW 2014-2020. Załącznikiem do wytycznej była „Karta weryfikacji stworzenia sztucznych warunków dla uzyskania płatności”.

f) W badanych 19 sprawach³⁶ nie stwierdzono wystąpienia sztucznego podziału w celu uniknięcia obniżenia kwoty płatności bezpośrednich i innych płatności, w tym płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej w ramach wspólnej polityki rolnej spowodowanego zasadą regresywności płatności.

(akta kontroli str. 257-273, 376-378)

g) Z 260 decyzji Kierownika Biura przyznających płatności OB i PRŚK, w terminie³⁷ wydano 188 decyzji (72,3%), a po terminie 72 (27,7%)³⁸.

³⁵ danych podmiotowych z Ewidencją Producentów, działek ewidencyjnych i rolnych z systemem LPIS, czy powierzchnia deklarowana nie była większa niż maksymalny kwalifikowalny obszar, o którym mowa w art. 5 ust. 2 lit. b rozporządzenia UE nr 640/2014, określony w systemie identyfikacji działek rolnych, o którym mowa w przepisach o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, minimalnej powierzchni posiadanych użytków rolnych kwalifikującej się do przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej (1 ha lub 3 ha w przypadku Pakietu 1.), minimalnej powierzchni działki rolnej kwalifikującej się do przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej (0,1 ha), weryfikacji adresu zamieszkania, numeru rachunku bankowego wnioskodawcy czy adres ten lub rachunek bankowy nie został wskazany u innego wnioskodawcy. Dodatkowo sprawdzeniu podlegają dane pełnomocnika – czy pełnomocnik wnioskodawcy został wskazany przez innych rolników, czy działki deklarowane do płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej w poprzednich latach nie były deklarowane do działania Zalesianie gruntów rolnych, Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne, Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów, czy do wniosku zostały dołączone wszystkie wymagane załączniki, datę złożenia wniosku: czy wniosek został złożony w terminie, datę złożenia zmian do wniosku, prawidłowość łączenia między sobą wariantów/pakietów w gospodarstwie, czy zobowiązania wieloletnie na tych samych działkach rolnych są kontynuowane, czy powierzchnie realizowanych wariantów/pakietów uległy zwiększeniu lub zmniejszeniu, spełnienia warunku posiadania tytułu prawnego do działek ewidencyjnych wchodzących w skład Zasobu Własności Skarbu Państwa.

³⁶ Niżej wymienionych w ppkt. k).

³⁷ Patrz przypis nr 8.

³⁸ Maksymalne okresy wydawania decyzji na obszarach Drawieńskiego Parku Narodowego wynosiły dla OB odpowiednio: 368, 378, 362, 307, 291 dni, a dla PRŚK odpowiednio: 379, 377, 379, 318, 301 dni. Maksymalne okresy wydawania decyzji na obszarach parków krajobrazowych wynosiły dla OB odpowiednio: 338, 324, 368, 327, 337 dni, a dla PRŚK odpowiednio: 358, 368, 349, 284, 301 dni.

Kierownik Biura wydała w zakresie:

- płatności bezpośrednich 84 decyzje, z tego: 63 (75%) w terminie i 21 (25%), z naruszeniem terminu, w tym sześć do 10 dni, trzy od 11-20 dni oraz 12 z opóźnieniem powyżej 30 dni;
- płatności PRŚK 31 decyzji, z tego: 23 (74%) w terminie i osiem decyzji (26%), z naruszeniem terminu, w tym dwie do 10 dni, jedna od 21-30 dni, pięć z opóźnieniem powyżej 30 dni;
- płatności bezpośrednich dla terenów parków krajobrazowych 131 decyzji, z tego: 94 (72%) terminowo i 37 (28%) z naruszeniem terminu, w tym dziewięć do 10 dni, 12 od 11-20 dni, sześć od 21-30 dni oraz 10 powyżej 30 dni;
- płatności PRŚK dla terenów parków krajobrazowych 14 decyzji, z tego: osiem (57%) terminowo, a sześć (43%) decyzji z naruszeniem terminu, w tym dwie do 10 dni, jedna w terminie od 21-30 dni, trzy powyżej 30 dni.

(akta kontroli str. 254-256)

h) Kierownik Biura wyjaśniła: (...) Zgodnie z procedurami w zakresie przyznania płatności bezpośrednich oraz płatności w ramach działania pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na daną kampanię, w przypadku niezakończona sprawy dotyczącej przyznania płatności do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności, Kierownik BP zobowiązany jest zawiadomić rolnika podając przyczyny zwłoki wskazując nowy termin zakończenia sprawy. W związku z powyższym Kierownik Choszczeńskiego Biura Powiatowego ARiMR informował wnioskodawców o przekroczeniu ustawowego terminu na wydanie decyzji o przyznaniu płatności wysyłając pisma o przedłużeniu terminu, w którym wskazywał przyczyny niezakończona sprawy i określał nowy termin na wydanie decyzji.

(akta kontroli str. 242)

i) Kierownik Biura, w sprawie kierowania wniosków do kontroli na miejscu wyjaśniła: Typowanie wniosków do kontroli na miejscu w ramach poszczególnych kampanii odbywało się na poziomie Centrali ARiMR i nie leżało w gestii Biura Powiatowego. Kierownik Biura mógł wystąpić z wnioskiem do Dyrektora Oddziału Regionalnego o manualne skierowanie danej sprawy do kontroli na miejscu jeżeli uzna, że zachodzą ku temu przesłanki (np. donos) i gospodarstwo nie zostało wcześniej wytypowane przez Centralę ARiMR do kontroli na miejscu. W badanym okresie nie było przypadków kierowania wniosków do kontroli na miejscu przez Kierownik Biura w sprawach płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na terenach parków narodowych i krajobrazowych.

(akta kontroli str. 242)

j) W okresie objętym kontrolą, na decyzje Kierownika Biura przyznające płatności bezpośrednie oraz płatności w ramach pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na obszarach parków narodowych i krajobrazowych, beneficjenci złożyli dwa odwołania (w 2016 i 2018 r.).

(akta kontroli str. 243, 293-321, 352-375)

k) Przyczynami złożenia dwóch odwołań było:

- w sprawie płatności bezpośrednich (2016 r.) pomniejszenie płatności na zazielenianie w związku z brakiem obszaru proekologicznego. Dyrektor Zachodniopomorskiego Oddziału Terenowego ARMiR w Szczecinie³⁹ utrzymał w mocy decyzję Kierownika Biura;

³⁹ Dalej: Dyrektor ZOT.

- w sprawie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej 2014-2020 (2018 r.), odmowa płatności w ramach wariantu 5.4. Dyrektor ZOT utrzymał w mocy decyzję Kierownika Biura.

Ww. sprawy nie zostały zaskarżone do sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 293-302, 303, 306-307, 312-321, 322-333, 352-375)

Badaniem objęto łącznie 19 spraw dotyczących wydania decyzji w sprawie płatności na obszarach parków narodowych i krajobrazowych⁴⁰, wszczętych na podstawie wniosków złożonych w latach 2015-2019, z tego:

- pięć w 2015 r. (w terminie do 15 czerwca 2015 r.);
- cztery w 2016 r. (w terminie do 15 czerwca 2016 r.);
- trzy w 2017 r. (w terminie do 31 maja 2017 r.);
- pięć w 2018 r. (w terminie do 15 czerwca 2018 r.);
- dwa w 2019 r. (w terminie do 31 maja 2019 r.).

Wszystkie wnioski złożone zostały w terminach określonych w Procedurach.

(akta kontroli str. 376-384)

Analiza ww. 19 wniosków⁴¹ wykazała, że wszystkie poddane zostały, zgodnie z Procedurami, weryfikacji oraz kontroli kompletności i zgodności. Dziesięć wniosków (z 10) w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (PROW 2014-2020) zawierało wymagane załączniki⁴². W 14 wnioskach (z 19) Biuro przeprowadziło weryfikację stworzenia sztucznych warunków do uzyskania płatności (nie stwierdzono ich wystąpienia). W pięciu sprawach z 2015 r., zgodnie z Procedurami, taka weryfikacja nie była wymagana.

(akta kontroli str. 376-384)

Na podstawie badanych wniosków Biuro Powiatowe wydało łącznie 34 decyzji ustalających płatności, z tego: 19 OB i 15 PRŚK. Prowadzone postępowanie we wszystkich badanych przypadkach odbyło się przy zastosowaniu zasady „dwóch par oczu” oraz braku konfliktu interesów, weryfikacji i zatwierdzeniu czynności przez osoby kierujące. Wszystkie karty kontrolne zostały wypełnione zgodnie z procedurami. Badane wnioski o płatność zostały, zgodnie z procedurami, zarejestrowane w elektronicznym systemie ewidencyjnym ReD.

(akta kontroli str. 376-384, 604-686)

Spośród 34 badanych decyzji Biuro, wydało:

- sześć decyzji w terminie do końca lutego danego roku rozliczeniowego⁴³, z tego: trzy w sprawie płatności OB oraz trzy w sprawie PRŚK.
- 18 decyzji do dwóch miesięcy po wymaganym terminie ich wydania, z tego: 10 w sprawie płatności OB oraz osiem w sprawie PRŚK,
- 10 decyzji ponad dwa miesiące po wymaganym terminie, z tego: sześć w sprawie płatności OB oraz cztery w sprawie PRŚK.

We wszystkich 28 sprawach, w których decyzje były wydane po terminie, Kierownik Biura informowała wnioskodawcę o nowym terminie wydania decyzji.

(akta kontroli str. 376-384)

⁴⁰ Z tego: 14 spraw rozpatrzonych po terminie ustawowym, trzy skierowane do kontroli na miejscu, dwie z powiadomieniem o wystąpieniu okoliczności nadzwyczajnych lub siły wyższej.

⁴¹ Łącznie 19 badanych wniosków dotyczyło 34 płatności, z tego: 19 OB i 15 PRŚK.

⁴² W jednym przypadku (sprawa z 2018 r.) załączniki dotyczące działań rolno-środowiskowo-klimatycznych znajdowały się w sprawie pierwszorazowej z 2015 r. Zgodnie z Procedurami, Biuro nie wymagało tych dokumentów przy kontynuacji działań.

⁴³ Patrz przypis nr 8.

Kierownik Biura wyjaśniła: Przyczyny nieterminowego wydawania decyzji dotyczyły skomplikowanego charakteru sprawy tj. m.in. konieczności przeprowadzenia niezbędnych kontroli, ustalenia powierzchni kwalifikowanej do płatności oraz duża ilość spraw procedowanych jednocześnie. (...) przekroczenie terminu na wydawanie decyzji o przyznanie płatności wiązało się z brakiem funkcjonalności w aplikacji IACS+ do wykonywania kontroli administracyjnej spraw PRŚK, brak możliwości utworzenia decyzji z poziomu Biura Powiatowego ARMiR (można było wydawać tylko decyzje utworzone podczas naliczania wybranych spraw wykonywanych przez Centralę ARiMR) (...).

(akta kontroli str. 242, 678)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 ust. 1 i 2 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.

Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Szczecin, dnia listopada 2020 r.

Kontroler
Wiesław Kaszak
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor