



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA - 4101-012-01/2014

P/14/051

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie
Kontrolerzy	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadzili: 1) Bartosz Pomykała, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 91127 z 16 maja 2014 r., 2) Bogdan Gorzałkowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 91144 z 30 maja 2014 r., 3) Maciej Maciejewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 91114 z 13 maja 2014 r.², 4) Henryk Gołaszewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 91115 z 13 maja 2014 r.³ (dowód: akta kontroli tom I str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie ⁴ , Al. Jana Pawła II 70, 00-175 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Wyrzykowski, p.o. Dyrektora Oddziału Regionalnego ⁵ (dowód: akta kontroli tom I str.107-110)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości⁶, nadzór i kontrolę Oddziału Regionalnego nad wykorzystaniem środków publicznych w zakresie programów rolnośrodowiskowych w latach 2010–2014 (I półrocze) w ramach wariantów upraw sadowniczych i jagodowych⁷.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia wykonanie ustalonych na lata 2010-2013 planów kontroli na miejscu, terminowe przeszkolenie pracowników przeprowadzających kontrole u beneficjentów zajmujących się uprawami sadowniczymi i jagodowymi oraz zapoznanie inspektorów (w ramach samokształcenia) z procedurami dotyczącymi kontroli na miejscu, a także prawidłowe i rzetelne prowadzenie postępowań odwoławczych od decyzji kierowników biur powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸.

Zidentyfikowana przez NIK nieprawidłowość polegała na przeprowadzaniu kontroli na miejscu w okresie uniemożliwiającym identyfikację drzew i krzewów oraz ocenę

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. - dalej także *ustawa o NIK*.

² W okresie 14 -29 maja 2014 r.

³ W okresie 14 -16 maja 2014 r.

⁴ Dalej także: *Oddział Regionalny* lub *OR ARiMR*.

⁵ Do 1 lipca 2014 r. Dyrektorem OR ARiMR był Maciej Szewczyk.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁷ Warianty sadownicze i jagodowe programu rolnośrodowiskowego w rozumieniu pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne działania Program rolnośrodowiskowy PROW 2007–2013:

- 2.9. Uprawy sadownicze i jagodowe (z certyfikatem zgodności/dla których zakończono okres przestawiania),

- 2.10. Uprawy sadownicze i jagodowe (w okresie przestawiania),

- 2.11. Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe (z certyfikatem zgodności/dla których zakończono okres przestawiania),

- 2.12. Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe (w okresie przestawiania).

⁸ Dalej także *kierownicy biur powiatowych ARiMR* lub *kierownicy BP ARiMR*.

prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną, przy zachowaniu dbałości o stan fitosanitarny roślin i ochronę gleby.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Nadzór i kontrola nad wykorzystaniem środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2010-2014 (I półrocze) zadania kontrolne na miejscu u beneficjentów ubiegających się o płatności rolnośrodowiskowe dla wariantów upraw sadowniczych i jagodowych, Oddział Regionalny realizował w oparciu o procedury zatwierdzone przez Prezesa ARiMR, otrzymane z Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁹ w okresie od marca do sierpnia danego roku, co umożliwiała prawidłową realizację określonych w nich zadań. Na procedury te składały się:

- Książka Procedur PROW 2007-2013: Kontrole na miejscu metodą inspekcji terenowej w gospodarstwie między innymi w zakresie Programu rolnośrodowiskowego¹⁰,
- Instrukcja stanowiskowa dla inspektorów terenowych realizujących kontrole na miejscu z tytułu Programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013¹¹,
- Instrukcja realizacji kontroli w zakresie Programu rolnośrodowiskowego¹².

(dowód: akta kontroli tom I str. 47, 52, 105-106)

Z wyjaśnień zastępcy kierownika Biura Kontroli na Miejscu Oddziału Regionalnego¹³ wynika, że w badanym okresie Oddział Regionalny nie występował do Centrali ARiMR z propozycjami zmian procedur kontrolnych i przepisów prawa, obejmujących warianty sadownicze i jagodowe Programu rolnośrodowiskowego, jak również nie zgłaszał do nich uwag.

(dowód: akta kontroli tom I str. 49)

2. W badanym okresie, zgodnie z Książką Procedur oraz na podstawie art. 24 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴, z kontroli na miejscu, w celu uniknięcia konfliktu interesów, wyłączono pięciu inspektorów terenowych (trzech w 2010 r. i dwóch w 2013 r.). W tych przypadkach kontrole na miejscu zlecono innym inspektorom z BKM.

(dowód: akta kontroli tom I str. 130)

3. Pracownicy BKM, przed rozpoczęciem kampanii kontrolnej w danym roku i przeprowadzenie pierwszej kontroli na miejscu u beneficjenta, w ramach samokształcenia, zapoznali się z obowiązującymi procedurami kontroli na miejscu. W 2010 r. 44 pracowników zdało egzamin z zakresu procedur kontroli na miejscu, w 2011 r. - 49, w 2012 r. - 68, w 2013 r. - 71, a w I półroczu 2014 r. egzamin z tych procedur zdało 67 pracowników. Ponadto 7 inspektorów w 2010 r. i 41 w 2013 r. zostało przeszkolonych z zakresu zasady wzajemnej zgodności i kwalifikowania powierzchni w ramach Programu rolnośrodowiskowego, a sześciu pracowników w 2013 r. zostało przeszkolonych z zakresu prowadzenia ekologicznych upraw sadowniczych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 563 – 589)

⁹ Dalej także *Centrala ARiMR*.

¹⁰ Wersje: KP-611-148-ARiMR/6z z 2010 r., KP-611-148-ARiMR/7z z 2011 r., KP-611-148-ARiMR/8z, KP-611-148-ARiMR/9z, KP-611-148-ARiMR/10z z 2012 r., KP-611-148-ARiMR/11z z 2013 r., KP-611-148-ARiMR/12z z 2014 r.; zwane dalej także: *Książką Procedur*.

¹¹ Wersje: 1.5 z 2010 r., 1.6 z 2011 r.; zwane dalej także: *instrukcją stanowiskową*.

¹² Wersje: 1.7 z 2012 r., 1.8 z 2013 r., 1.9 z 2014 r., zwane dalej także: *instrukcją realizacji kontroli*.

¹³ Dalej także: *BKM*.

¹⁴ Dz.U.2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej także kpa.

4. W kampaniach kontrolnych na lata 2010-2013 kierownicy biur powiatowych ARiMR wydali ogółem 3 165 decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej do wariantów sadowniczych i jagodowych¹⁵ w łącznej wysokości 36 486,4 tys. zł. Na dzień 4 czerwca 2014 r. do dyrektora OR ARiMR wpłynęły łącznie 42 odwołania od decyzji kierowników biur powiatowych ARiMR i wszystkie dotyczyły kampanii z 2013 r., z których 37 zostało rozpatrzonych do dnia zakończenia kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli tom I str. 67-69, 76, 122-123)

Analiza dokumentacji pięciu spraw, spośród 26 objętych badaniem wykazała, że w odwołaniach od decyzji kierowników BP ARiMR, beneficjenci kwestionowali nieuwzględnienie ich oświadczeń (dwa przypadki); poprawność i wiarygodność wyników kontroli (trzy przypadki).

W trzech przypadkach Dyrektor Oddziału Regionalnego utrzymał w mocy decyzję kierownika biura powiatowego, a w dwóch uchylił i przekazał do ponownego rozpatrzenia, ponieważ zgromadzone dowody nie pozwalały na jednoznaczną ocenę upraw.

Analiza pięciu decyzji Dyrektora Oddziału Regionalnego wydanych w związku z wniesionymi odwołaniami wykazała, że zostały one rozpatrzone zgodnie z wymogami określonymi w kpa, rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹⁶ oraz rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego programem Rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013¹⁷.

Wszystkie badane odwołania Dyrektor OR ARiMR rozpatrzył w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania, tj. w terminie określonym w art. 21 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁸.

(dowód: akta kontroli tom I str. 71-73)

5. W latach 2010-2013 kontrolę na miejscu przeprowadzono u 559 (17,7%) spośród 3 165 beneficjentów ubiegających się o płatności rolnośrodowiskowe do wariantów sadowniczych i jagodowych, w tym:

- 127 w 2010 r., spośród których 126 wytypował Departament Kontroli na Miejscu ARiMR¹⁹ (120 na podstawie analizy ryzyka i sześć losowo), a jedną BKM,
- 131 w 2011 r., spośród których 125 wytypował DKM (111 i 14), a sześć BKM,
- 107 w 2012 r., spośród których 101 wytypował DKM (92 i 9), a sześć BKM,
- 194 w 2013 r., spośród których 180 wytypował DKM (173 i 7), a 14 BKM.

(dowód: akta kontroli tom I str. 53-65, 111)

Według stanu na 30 czerwca 2014 r. w kampanii na 2014 r. do kontroli wytypowano 238 rolników, w tym 228 na podstawie analizy ryzyka oraz 10 wybranych losowo. Do zakończenia kontroli NIK, Oddział Regionalny przeprowadził kontrole u czterech beneficjentów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 66, 130)

¹⁵ W 2010 r. - 769 decyzji (na kwotę 10 414,1 tys. zł), 2011 r. - 838 (11 034,8 tys. zł), 2012 r. - 865 (9 420,9 tys. zł) i 2013 r. - 693 (5 616,6 tys. zł).

¹⁶ Dz.U. Nr 33, poz. 262 ze zm. – dalej także rozporządzenie z dnia 26 lutego 2009 r. – obowiązujące do 15 marca 2013 r.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 361 ze zm. – dalej także rozporządzenie z dnia 13 marca 2013 r.

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 173.

¹⁹ Dalej także: DKM.

W latach 2010-2013 kontrolami na miejscu objęto 559²⁰ gospodarstw spośród 561 wytypowanych. Powodem nieprzeprowadzenia kontroli u trzech rolników były: rezygnacja z programu rolnośrodowiskowego (dwa przypadki²¹), a w jednym²² kierownik BP poinformował beneficjenta o pozostawieniu jego wniosku bez rozpatrzenia²³.

(dowód: akta kontroli tom I str.112, 150, tom II str. 104)

6. W latach 2010-2013 BKM przeprowadził łącznie 163 kontrole²⁴ (29,2% wszystkich kontroli) w miesiącach, w których rośliny nie mają liści i występuje pokrywa śnieżna, tj. styczeń - marzec i listopad - grudzień. Najwięcej kontroli przeprowadzono w listopadzie i w grudniu²⁵.

(dowód: akta kontroli tom I str. 104)

Analiza 45 losowo wybranej dokumentacji kontroli na miejscu²⁶, tj. 10% kontroli przeprowadzonych w latach 2010-2011 i w 2013 r. wykazała między innymi, że:

- roślinami uprawianymi przez rolników były: jabłonie (27 przypadków), porzeczka czarna (12 przypadków), maliny (9 przypadków), truskawki (8 przypadków), aronia (6 przypadków), śliwy (4 przypadki), wiśnie (3 przypadki), porzeczka czerwona, borówki, grusze (po 2 przypadki), czarny bez, orzech włoski (po jednym przypadku),
- w 4 przypadkach²⁷ kontrole przeprowadzono pomimo zalegania okrywy śnieżnej. Roślinami uprawianymi przez kontrolowanych rolników były: maliny, truskawki, porzeczka czerwona oraz jabłonie i grusze,

(dowód: akta kontroli tom I str. 77-103, 504-506)

7. Podczas prowadzonych kontroli inspektorzy BKM nie odnotowywali przykładów dobrych praktyk w zakresie wariantów sadowniczych i jagodowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 88-103, 131)

8. W latach 2010-2013 inspektorzy BKM, stwierdzili łącznie 302 nieprawidłowości u beneficjentów wariantów sadowniczych i jagodowych. Najwięcej nieprawidłowości ustalono w 2013 r. - 208 (68,9%).

Najczęstszymi nieprawidłowościami były:

- nieutrzymywanie minimalnej obsady drzew i krzewów (114 przypadków, w tym 77 w 2013 r.),
- materiał szkółkarski nie spełniał określonych wymagań (57 przypadków, w tym 50 w 2013 r.),
- nieprzeprowadzenie produkcji rolnej zgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną przy zachowaniu należytej dbałości o stan fitosanitarny roślin i ochrony gleby (55 przypadków, w tym 30 w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli tom I str. 111, 131)

Oddział Regionalny nie prowadził analizy ryzyka dotyczącej beneficjentów objętych programem rolnośrodowiskowym. Analiza taka prowadzona była przez DKM ARiMR przy typowaniu beneficjentów do kontroli na miejscu.

Zgodnie z Książką Procedur²⁸, Oddział Regionalny typuje beneficjenta do kontroli w przypadku donosu lub podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości, odwołania

²⁰ W tym 10 rolników, którzy przejęli zobowiązania od 7 rolników wytypowanych do kontroli. Kontrolami objęto również działki położone poza województwem mazowieckim.

²¹ Nr beneficjentów: 030279345, 048434974.

²² Nr beneficjenta 067672746.

²³ Pismo nr 0129-0000006504047/12 z dnia 14 sierpnia 2012 r.

²⁴ W tym: 85 w 2010 r., 27 w 2011 r., 30 w 2012 r. i 21 w 2013 r.

²⁵ W listopadzie łącznie 83 kontrole: w tym 44 w 2010 r., 10 w 2011 r., 12 w 2012 r. i 17 w 2013 r.; w grudniu łącznie 69 kontroli: w tym 41 w 2010 r., 12 w 2011 r., 15 w 2012 r. i 1 w 2013 r.

²⁶ W tym 12 w 2010 r., 14 w 2011 r. oraz 19 w 2013 r.

²⁷ Nr beneficjentów: 027625261, 046741420, 051260202, 037984682.

²⁸ Reguła nr 21 pkt 3.1. wersji z 2010 r. i 2011 r., reguła R33 pkt 1.1.5.1. wersji 2012 r., reguła R35 pkt 1.1.5.1. wersji 2013 r., reguła R36 pkt 1.1.5.1. wersji 2014 r.

rolnika od decyzji, w każdym innym uzasadnionym przypadku znajdującym potwierdzenie w procedurach wdrożeniowych (np. w wyniku kontroli krzyżowej).

(dowód: akta kontroli tom I str. 123, 196, 231-232, 263, 298)

9. Zgodnie z wymogami określonymi w pakiecie 2. Rolnictwo ekologiczne, ust. 1 pkt 2 lit. a) w załączniku nr 3 do rozporządzenia z dnia 26 lutego 2009 r. uzyskany plon (w tym z sadów) powinien być przeznaczony w szczególności na pasze, do bezpośredniego spożycia przez ludzi lub do przetwórstwa. Natomiast zgodnie z obowiązującymi do 15 marca 2014 r. wymogami określonymi w pakiecie 2. Rolnictwo ekologiczne, ust. 1 pkt 1 załącznika nr 3 do rozporządzenia z dnia 13 marca 2013 r. uzyskany plon powinien zostać przeznaczony na pasze, do bezpośredniego spożycia przez ludzi, do przetwórstwa, do kompostowania lub przekazania do innych gospodarstw rolnych. Nieodpowiednie przeznaczenie plonu, zgodnie z załącznikiem nr 7 do ww. rozporządzeń, powodowało zmniejszenie płatności o 40%.

Analiza dokumentacji kontroli na miejscu wykazała, że przeznaczenie plonów przez rolnika było sprawdzane podczas kontroli u beneficjenta. Sposób ich zagospodarowania był weryfikowany w oparciu o dokumentację poświadczającą zbycie produktów rolnych (w przypadku gdy rolnik ją posiadał) lub oświadczenie rolnika. W przypadku stwierdzenia przeznaczenia plonu w sposób inny, niż określony w załączniku nr 3 do rozporządzenia z dnia 26 lutego 2009 r., uznawano to za nieprawidłowość. Z wyjaśnień Kierownika BKM wynika, że prawdziwość składanych oświadczeń nie była sprawdzana.

W latach 2010-2013 ustalono 37 nieprawidłowości²⁹ odnośnie przeznaczenia uzyskanego plonu. Oddział Regionalny nie dysponuje danymi i nie posiada informacji odnośnie liczby sankcjonowanych beneficjentów oraz kwot zmniejszeń płatności rolnośrodowiskowych. Oddział Regionalny nie prowadzi ewidencji w zakresie odmów podpisania protokołów kontroli, jak również odwołań³⁰ i zastrzeżeń do raportów czynności kontrolnych dotyczących przeznaczenia plonów. Oddział Regionalny nie sprawdzał możliwości potencjalnego zagospodarowania uzyskanego plonu z sadów objętych pomocą finansową w ramach wariantów sadowniczych. Nie oceniał również, czy w przypadku drzew nieowocujących sposób ich uprawy doprowadzi do uzyskania plonu.

Z wyjaśnień Kierownika BKM wynika między innymi, że nie są to wymogi i warunki kwalifikowalności określone w przepisach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 88-103, 118-119, 132, 152-165, 561-562)

10. Zgodnie z wymogami określonymi w pakiecie II. Rolnictwo ekologiczne, ust. 1, pkt 3 w załączniku nr 3 do rozporządzenia z dnia 26 lutego 2009 r. oraz z wymogami określonymi w pakiecie 2. Rolnictwo ekologiczne, ust. 1, pkt 2 w załączniku nr 3 do rozporządzenia z dnia 13 marca 2013 r., rolnik zobowiązany jest do prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną, przy zachowaniu należytej dbałości o stan fitosanitarny roślin i ochronę gleby.

Z analizy dokumentacji kontrolnej wynika, że kontrole upraw sadowniczych w zakresie prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną, przy zachowaniu dbałości o stan fitosanitarny roślin dokonywali inspektorzy BKM podczas kontroli na działce beneficjenta poprzez: wizualne określenie poziomu zachwaszczenia działki; sprawdzenie Rejestru działań agrotechnicznych.

W latach 2010-2013 inspektorzy BKM stwierdzili 55 nieprawidłowości w zakresie prowadzenia produkcji rolnej niezgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną, w tym 7 w 2010 r., 10 w 2011 r., 8 w 2012 r., 30 w 2013 r.

²⁹ W tym w 2010 r. - 6, w 2011 r. - 2, w 2012 r. - 5, w 2013 r. - 24.

³⁰ Ogólna liczba zgłoszonych zastrzeżeń do raportów z kontroli w ramach wszystkich wariantów Programu rolnośrodowiskowego wyniosła 173.

Oddział Regionalny nie prowadził ewidencji odmów podpisania protokołów kontroli, jak również odwołań i zastrzeżeń do raportu czynności kontrolnych w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 88-103, 118-119, 152-165, 560-561)

Podczas kontroli inspektorzy terenowi BKM Oddziału Regionalnego nie sprawdzali doboru zakładanych upraw do optymalnych warunków glebowo-klimatycznych, doboru odmian do sadownictwa ekologicznego, kwalifikacji rolnika do prowadzenia specjalistycznej produkcji ogrodniczej, wyposażenia rolnika w sprzęt do produkcji ekologicznej oraz czy sad posiadał ogrodzenie i zapewniony dojazd. Ponadto nie oceniano plantacji pod względem wpływu jej utrzymania na plonowanie w latach następujących po zaprzestaniu dofinansowania.

Kierownik BKM wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie nakładają na ARiMR obowiązku weryfikacji powyższych elementów podczas kontroli. Ponadto wyjaśnił, że dokonywanie cięć pielęgnacyjnych³¹ oraz prowadzenie zabiegów ochrony drzew i krzewów jest sprawdzane na podstawie zapisów zawartych w rejestrze działalności rolnośrodowiskowej oraz wizytacji na działce.

(dowód: akta kontroli tom I str. 134)

11. Analiza dokumentacji kontrolnej wykazała, że spełnienie wymagań jakości elitarnego i kwalifikowanego materiału szkółkarskiego inspektorzy stwierdzali na podstawie kontroli stanu uprawy, dokonując pomiarów drzew i krzewów oraz porównania wyników z wymaganiami jakościowymi wyszczególnionymi w instrukcji stanowiskowej³² i instrukcji realizacji kontroli³³.

(dowód: akta kontroli tom I str. 88-103, 132-133, 152-165, 560-561)

W latach 2010-2013 podczas kontroli na miejscu nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących nieukorzenia się sadzonek drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 118-119)

12. Instrukcja stanowiskowa oraz instrukcja realizacji kontroli nie regulowały sposobu identyfikacji deklarowanych upraw podczas prowadzonych kontroli na miejscu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 151)

Z wyjaśnień Kierownika BKM wynika między innymi, że przy identyfikacji uprawy inspektorzy terenowi, wykorzystują posiadaną wiedzę związaną z posiadanym wykształceniem rolniczym lub pokrewnym oraz doświadczenie nabyte podczas realizacji kontroli w terenie w ramach pracy w BKM. Przed kontrolą inspektorzy zapoznają się z dokumentacją wykorzystywaną na potrzeby kontroli (w tym z wnioskiem o przyznanie płatności), w związku z czym w przypadku wystąpienia wątpliwości mogą pozyskać wymagane informacje dotyczące uprawy i zapoznać się np. z morfologią danej rośliny.

(dowód: akta kontroli tom I str. 133)

13. Rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26 lutego 2009 r. nie regulowało zmiany uprawy w zakresie wariantów sadowniczych i jagodowych. Regulacje w tym zakresie wprowadzono rozporządzeniem z dnia 13 marca 2013 r. Wymóg utrzymania upraw sadowniczych z wyjątkiem możliwości zmiany uprawy truskawki lub poziomki (wariant 2.9 i 2.10) na inne warianty³⁴ pakietu Rolnictwo ekologiczne wynikał § 50 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 marca 2013 r.

³¹ Jeśli takie cięcie zostało zlecone przez podmiot certyfikujący.

³² Pkt 7.2.2.5. wersji z 2011 r., pkt 7.2.2.7. wersji z 2011 r.

³³ Pkt 16.3.2.2. wersji z 2012 r., 9.9.1. pkt wersji z 2013 r.

³⁴ Na wariant pierwszy, drugi, piąty, szósty, siódmy lub ósmy pakietu Rolnictwo ekologiczne.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora wynika między innymi, że Oddział Regionalny nie posiada danych dotyczących przypadków zmiany uprawy w miejsce sadu w ramach trwania i zakończenia 5-letniego zobowiązania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 116-117)

14. W § 10 pkt 2 lit. c) rozporządzenia z dnia 13 marca 2013 r. określono wymóg zachowania zobowiązania rolnośrodowiskowego w zakresie wariantu 2.9 i 2.10 przez 2 lata od zakończenia jego realizacji³⁵.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora wynika, że Oddział Regionalny nie zna przypadku, aby rolnik, któremu wygasło zobowiązanie rolnośrodowiskowe, na tych samych działkach założył nowy sad w ramach następnego zobowiązania rolnośrodowiskowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 116-117)

15. W związku z wątpliwościami co do interpretacji wymogu dotyczącego realizacji wariantów sadowniczych, wynikającego z rozporządzenia z dnia 13 marca 2013 r., Zastępca Dyrektora OR ARiMR wystąpił³⁶ do Dyrektora Instytutu Ogrodnictwa w Skierniewicach z prośbą o udzielenie informacji jak powinno wyglądać prowadzenie produkcji rolnej zgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną w ekologicznym sadzie jabłoniowym. W odpowiedzi³⁷ Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że producent prowadzący sad powinien dbać o posadzone drzewa owocowe i nie może degradować gleby. Dbać o rośliny tzn.: nawozić je, niszczyć chwasty, zapobiegać występowaniu chorób i szkodników, a w przypadku ich wystąpienia, niszczyć je metodami ekologicznymi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 49-51)

16. Zgodnie z Książką Procedur³⁸, inspektorzy w przypadku stwierdzenia podczas kontroli nieprawidłowości nieopisanej kodami pokontrolnymi, mogą je ująć w Raporcie z czynności kontrolnych w Formularzu ustaleń końcowych. Możliwe jest również załączenie do Raportu notatki oraz wykonanie fotografii.

(dowód: akta kontroli tom I str. 151, 358, 415, 474)

17. W Oddziale Regionalnym nie określono trybu i częstotliwości uzyskiwania informacji z biur powiatowych ARiMR o realizacji wariantów programu rolnośrodowiskowego, w tym sadowniczych i jagodowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 151, 508)

W latach 2010-2013 biura powiatowe ARiMR przekazywały do Oddziału Regionalnego dane dotyczące stanu obsługi wniosków rolnośrodowiskowych w ujęciu zbiorczym. Zastępca dyrektora wyjaśnił, że częstotliwość wysyłanych danych była uzależniona od potrzeby uzyskania m.in. wyjaśnień biur powiatowych związanych z opóźnieniami w obsłudze spraw. Obecnie dane o złożonych wnioskach rolnośrodowiskowych oraz informacje o stanie obsługi spraw pozyskiwane są z systemu informatycznego ARiMR.

(dowód: akta kontroli tom I str. 117)

18. W okresie objętym kontrolą w Oddziale Regionalnym nie przeprowadzano audytów i kontroli wewnętrznych w zakresie wariantów sadowniczych i jagodowych programu rolnośrodowiskowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 509)

W latach 2010-2014 (I półrocze) Oddział Regionalny przeprowadził kontrolę 12 spraw w dziewięciu biurach powiatowych ARiMR. Ich przedmiotem było między innymi zbadanie prawidłowości realizacji Programu Rolnośrodowiskowego, w tym:

³⁵ Z tym, że w przypadku sadów mających nie mniej, niż 15 lat minimalna obsada drzew wynosi 125 drzew na hektar, a co najmniej 90% tych drzew jest uprawianych nie krócej, niż 15 lat.

³⁶ Pismem z 9 września 2013 r.

³⁷ Pismem z 12 września 2013 r.

³⁸ Reguła nr 20 pkt 3.1. wersji z 2010 r. i 2011 r., reguła R32 pkt 1.1.5.1. wersji 2012 r., reguła R34 pkt 1.1.5.1. wersji 2013 r.

poprawność przyjęcia wniosku; kompletność dokumentacji wniosku; prawidłowość naliczania kwot pomocy w decyzjach administracyjnych oraz ich terminowość wydawania. W wystąpieniach pokontrolnych zobowiązano kierowników BP między innymi do: zapoznania i przestrzegania przez pracowników procedury w zakresie przyjmowania wniosków o płatność; przekazania beneficjentom rejestru działalności rolnośrodowiskowej wraz z instrukcją. Zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli tom I str. 511-516)

19. W badanym okresie, do Oddziału Regionalnego ARiMR wpłynęły dwie skargi na decyzje Dyrektora Oddziału Regionalnego, jako organu II instancji.

Jedna z nich dotyczyła pomniejszenia płatności rolnośrodowiskowych za 2009 r. oraz za 2010 r. Skarżący zarzucił nieuwzględnienie dokumentów (rejestru działalności rolnośrodowiskowej, oświadczenia o poniesieniu strat wskutek niekorzystnych warunków atmosferycznych, oświadczenia o dokonaniu dosadzeń drzew w celu utrzymania minimalnej liczby wymaganej przez program rolnośrodowiskowy), skontrolowanie niewłaściwych działek, nakłonienie do podpisania in blanco raportu z kontroli. W stanowisku, przekazanym do Departamentu Kontroli ARiMR, Dyrektor Oddziału Regionalnego odrzucił wszystkie zarzuty skarżącego.

Druga skarga wpłynęła do Oddziału Regionalnego 26 czerwca 2014 r. i dotyczyła nierzetelnego pomiaru powierzchni działki. Do czasu zakończenia kontroli NIK, sprawa nie została załatwiona.

(dowód: akta kontroli tom I str. 590-591)

20. W trakcie kontroli NIK, tj. w dniach 25 czerwca, 1 i 8 lipca br. dokonano oględzin upraw prowadzonych przez czterech rolników, w tym dwóch, którzy zakończyli zobowiązanie rolnośrodowiskowe. W toku oględzin dokumentacji i działek beneficjentów, którzy realizują program rolnośrodowiskowy ustalono, że:

- beneficjent (A. P.) rozpoczął realizację zobowiązania w 2010 r., w ramach którego na dwóch działkach o łącznej powierzchni 64,7 ha prowadził uprawę jabłoni domowej. Zobowiązanie zostanie zakończone w 2015 r. W ramach kampanii 2010 – 2013, rolnik otrzymał płatność za warianty sadownicze 2.9. i 2.10 w łącznej wysokości 449,0 tys. zł. Przeprowadzone oględziny w dwóch sadach wykazały, że stan upraw jabłoni był dobry. Warunki glebowe pozwalały na prawidłowy rozwój drzew. Były one rozwinięte, odpowiednio do wieku. Większość z nich posiadała małe owoce. Drzewa nie posiadały znamion przeprowadzenia cięć pielęgnacyjnych oraz nie posiadały śladów uszkodzeń przez szkodniki lub przez dziką zwierzynę. Na jednej działce, trawa w międzyrzędziu drzew była skoszona, a na drugiej w środkowym pasie porastała trawą i chwastami sięgającymi ok. 20 cm. Na części drzew w dwóch sadach na liściach znajdował się ślad choroby, który w ocenie powołanych specjalistów, nie był szkodliwy dla drzew, jednak posiadały one mniejszą ilość owoców. Jeden sad był w całości ogrodzony siatką, a drugi posiadał (z jednej strony) naturalne ogrodzenie w postaci wysokich drzew i krzewów. Do sadów był możliwy swobodny dojazd. Z oświadczenia rolnika wynika, że sady weszły w fazę owocowania już w pierwszym roku od posadzenia, jednak owoców było niewiele. Zbiór owoców został dokonany w drugim roku od posadzenia. Zebrane zbiory zostały wykorzystane we własnym zakresie oraz sprzedane. Owoce nie były sprzedane jako produkt ekologiczny. Decyzję o zamiarze prowadzenia sadów po wygaśnięciu zobowiązania rolnośrodowiskowego rolnik podejmie po zapoznaniu się z sytuacją na rynku rolnym,
- beneficjent (S. B.) realizację zobowiązania rolnośrodowiskowego rozpoczął w 2010 r., a zakończy w 2015 r. W ramach zobowiązania rolnik na 17 działkach o łącznej powierzchni 42,9 ha prowadził sad jabłoniowy. W ramach kampanii

2010 - 2013, rolnik otrzymał płatność za warianty sadownicze 2.9. i 2.10. w łącznej wysokości 297,2 tys. zł. Z oględzin trzech sadów wynika, że stan upraw jabłoni nie był zadowalający. Sady położone były na terenach otoczonych łąkami na podmokłych glebach. W pobliżu dwóch sadów znajdował się ciek wodny. Na dużej części jednego sadu znajdowała się woda. W znikomej ilości zachowały się sześciolletnie drzewka o wysokości ok. 1 - 1,2 m, na których było kilka owoców. W znacznej większości drzewka były małe ok. 80 cm. Rolnik wyjaśnił, że kilka miesięcy wcześniej, z uwagi na wymarznienia, zasadził ok. 3 tys. nowych drzewek. W sadzie nie były stosowane zabiegi ochrony roślin. Drzewa w sadach nie posiadały znaków przeprowadzenia cięć pielęgnacyjnych. Trawa w międzyrzędzi drzew była świeżo skoszona. Na części sześciolletnich drzew widoczne były plamy i zwinięte liście świadczące o chorobach grzybowych. Część drzew posiadała ślady uszkodzeń przez dziką zwierzynę. Sady nie były ogrodzone. Do jednego sadu z uwagi na stojącą wodę na drodze polnej nie był możliwy dojazd. Z oświadczenia rolnika wynika, że jabłonie dotychczas nie owocowały, a występujących pojedynczych owoców, nie zbierał. Prowadzenie dalszej uprawy po wygaśnięciu zobowiązania, beneficjent uzależnia od stanu drzewek. W przypadku wypadnięcia dużej ilości drzewek, nie planuje dalszego prowadzenia uprawy.

W toku oględzin dokumentacji oraz działek beneficjentów, którzy zakończyli realizację programu rolnośrodowiskowego ustalono:

- beneficjent (I. K.) zakończył w 2013 r. zobowiązania rolnośrodowiskowe dla wariantów 2.9. i 2.11., rozpoczętych w 2008 r. W ramach tych zobowiązań na 31 działkach o łącznej powierzchni 65,3 ha, rolnik prowadził uprawę truskawek, czarnego bzu i jabłoni. Za ostatnie trzy lata zobowiązania (kampanie 2010 - 2012) otrzymał płatność za wariant sadowniczy 2.9 i jagodowy 2.11. w łącznej wysokości 258,5 tys. zł. Oględziny pięciu działek na których uprawiane były truskawki (trzy działki), czarny bez i jabłoni domowa (po jednej działce) wykazały, że stan tych upraw był niezadowalający. Na jednej działce beneficjent dokonał zmiany uprawy z jabłoni na truskawki, których sadzonki występowały rzadko i połaciami. Pozostałe uprawy truskawek gęsto pokrywały ziemię. Truskawki były w fazie owocowania. Działki były zachwaszczone. Wieloodmianowy 30-letni sad posiadał drzewa mocno rosnące, a ich rozstaw był gęsty. Sad posiadał duże zachwaszczenie, które uniemożliwiało poruszanie się po nim. Drzewa nie były przycinane, posiadały owoce. Krzewy czarnego bzu nie były rozwinięte odpowiednio do wieku, posiadały owoce. Działka była zarośnięta wysoką trawą i chwastami. Krzaki truskawek i czarnego bzu nie posiadały oznak chorób. Uprawy były prowadzone na glebach, które pozwalały na prawidłowy rozwój krzewów i drzew. Jedynie działka z sadem jabłonnym była ogrodzona. Do każdej z działek możliwy był dojazd. Z oświadczenia rolnika wynika, że zmiany uprawy sadu jabłonnego na truskawki dokonano w związku ze zniszczeniami wyrządzonymi przez dziką zwierzynę. Od początku trwania zobowiązania sad owocował. Zbiory truskawek sprzedawał przedsiębiorcom zajmującym się produkcją przecieru. Jabłka i czarny bez przetwarzał we własnym zakresie produkując soki, musy i konfitury dostarczając je do sklepów spożywczych. Beneficjent zamierza ponownie przystąpić do programu rolnośrodowiskowego,
- beneficjent (P. O.) zakończył w 2014 r. zobowiązanie rozpoczęte w 2009 r., w ramach którego na 10 działkach o łącznej powierzchni 18,6 ha uprawiał porzeczkę oraz aronię czarnoowocową. W ramach pięcioletniego zobowiązania rolnik otrzymał płatność za wariant sadowniczy 2.9. i jagodowy 2.11.1. w łącznej wysokości 105,1 tys. zł. Oględziny czterech działek wykazały, że stan upraw

aronii był dobry. Na dwóch działkach beneficjent dokonał zmiany uprawy z porzeczki na aronię. Uprawy były prowadzone na glebach umożliwiających prawidłowy rozwój krzewów. Krzewy aronii były rozwinięte odpowiednio do wieku oraz w fazie owocowania. Cięcia pielęgnacyjne krzewów wykonywano na jednej działce. Wszystkie uprawiane krzewy nie posiadały znamion porażenia chorobami i uszkodzeń przez szkodniki oraz dziką zwierzynę. Na wszystkich działkach w międzyrzędziach znajdowała się wyrosnięta trawa i chwasty. Działki nie były ogrodzone, do każdej z nich był możliwy dojazd. Z oświadczenia rolnika wynika, że zbiory aronii były dokonywane w pierwszym roku od posadzenia i zostały wykorzystane we własnym zakresie, natomiast owoce porzeczki w pierwszym roku nie były zbierane. W kolejnych latach zobowiązań rolnośrodowiskowych owoce porzeczki i aronii były sprzedawane. W ostatnim roku zobowiązania owoce aronii były sprzedane jako produkt ekologiczny. Obecnie krzewy aronii uprawiane są w sposób konwencjonalny. Beneficjent zamierza złożyć wniosek o płatność rolnośrodowiskową uprawy aronii w nowej perspektywie PROW 2014-2020.

(dowód: akta kontroli tom I str. 520 -560)

Ustalone
nieprawidłowości

Spośród wykonanych w latach 2010-2013 ogółem 559 kontroli na miejscu, 163³⁹ z nich (29,2%) przeprowadzono w okresach listopad-grudzień i styczeń-marzec (roku następnego), tj. w miesiącach w których rośliny nie posiadają liści i może występować okrywa śnieżna.

(dowód: akta kontroli tom I str. 53-65, 104)

W ocenie kierownika BKM, poza okresem wegetacyjnym istnieje możliwość określenia gatunku roślin, oceny ich żywotności, jak również oceny spełniania wymogów elitarnego kwalifikowalnego materiału szkółkarskiego, na co pozwala wiedza inspektorów terenowych na temat charakterystycznych cech morfologicznych rośliny. Inspektorzy prowadzący kontrole posiadają najczęściej wykształcenie rolnicze lub pokrewne.

(dowód: akta kontroli tom I str. 130)

Zdaniem NIK, przeprowadzanie kontroli w miesiącach listopad-grudzień oraz styczeń-marzec (roku następnego) utrudnia dokonanie właściwej oceny upraw wariantów sadowniczych i jagodowych oraz weryfikację podstawowych wymogów jakości i obsady roślin.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z analizy 45 raportów z czynności kontrolnych przeprowadzonych w latach 2010-2011 i w 2013 r. wynika, że:

- w czterech przypadkach⁴⁰, w rubryce dotyczącej prowadzenia Rejestru dla całego gospodarstwa w odniesieniu do nawozów naturalnych i mineralnych, zaznaczono odpowiedź „N/D” pomimo, że zgodnie z instrukcją stanowiskową w wersji 1.5. i 1.6 należało podać odpowiedź „Tak” lub „Nie”,
- w jednym przypadku⁴¹, zamiast liczby krzewów na działce podano liczbę krzewów na hektar, co było niezgodne z instrukcją stanowiskową w wersji 1.6.,
- pięć raportów⁴² zostało przekazanych do biur powiatowych ARiMR po 1 marca 2011 r. i 2012 r., co uniemożliwiło ich kierownikom wydanie decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej w terminie wskazanym w § 21 ust. 2 rozporządzenia z dnia 26 lutego 2009 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 88-96, 137-138, 328, 352, 410, 504-50, tom II str. 1-117)

³⁹ W tym: 85 kontroli przeprowadzono w 2010 r., 27 w 2011 r., 30 w 2012 r. i 21 w 2013 r.

⁴⁰ Po kontrolach przeprowadzonych w 2010 r. u beneficjentów nr 046895396 i nr 063737183; oraz w 2011 r. –nr 050831023 i nr 047828361.

⁴¹ Po kontroli przeprowadzonej w 2011 r. u beneficjenta nr 038756352.

⁴² Raporty dotyczące beneficjentów: 027625261, 029597383, 051260202, 046741420, 037984682 zostały przekazane w terminach od 14 marca do 25 marca 2011 r.

Z wyjaśnień Kierownika Oddziału Regionalnego wynika między innymi, że opóźnienia w przekazywaniu raportów do BP ARiMR miały charakter jednostkowy i były spowodowane dużym skomplikowaniem obsługi przedmiotowych spraw kontroli. Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 26 lutego 2009 r., o każdym przypadku niezalatwienia w terminie sprawy dotyczącej przyznania płatności rolnośrodowiskowej rolnik był zawiadamiany na piśmie, w którym podawano przyczynę zwłoki i wskazywano nowy termin załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 147)

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 o NIK, wnosi o przeprowadzenie kontroli na miejscu upraw sadowniczych i jagodowych w terminach pozwalających na ich właściwą identyfikację oraz ocenę jakości prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną, przy zachowaniu dbałości o stan fitosanitarny roślin i ochronę gleby.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Oddziału Regionalnego, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Dyrektorowi Oddziału Regionalnego 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Dyrektora o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Warszawa, 24 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Bartosz Pomykała
starszy inspektor k.p.

Wicedyrektor
Janusz Łojewski