



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-012-03/2014

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
Kontroler	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadził Tomasz Świsak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91129 z 19 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Piasecznie z siedzibą w Górze Kalwarii ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Chodowiec, Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Piasecznie z siedzibą w Górze Kalwarii ³ (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wdrażania programów rolnośrodowiskowych w latach 2010–2014 (I półrocze) w ramach wariantów upraw sadowniczych i jagodowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowe przygotowanie organizacyjne i technicznie obsługi wniosków o przyznanie pomocy oraz rzetelne postępowanie w sprawach płatności dotyczących wariantów sadowniczych i jagodowych.

Zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości polegały na wydaniu dwóch decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej dla przedmiotowych wariantów z jednodniowym opóźnieniem⁵, w stosunku do daty wskazanej w piśmie informującym beneficjenta o przedłużeniu terminu do wydania decyzji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych

Opis stanu faktycznego

1. BP ARiMR organizacyjnie i technicznie było przygotowanie do wdrażania programów rolnośrodowiskowych w zakresie wariantów sadowniczych i jagodowych. Obsada kadrowa, kwalifikacje pracowników i organizacja Biura oraz dostępność systemów informatycznych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁶ umożliwiały realizację zadań w zakresie objętych kontrolą wariantów sadowniczych i jagodowych.

(dowód: akta kontroli str. 113-114, 297)

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

² Dalej także „Biuro” lub „BP ARiMR”.

³ Dalej także „Kierownik BP ARiMR” lub „Kierownik Biura”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Decyzje nr: 0135-2010-00469 z 27 kwietnia 2010 r. oraz nr 0135-2011-000468 z 29 kwietnia 2011 r.

⁶ Dalej także ARiMR.

2. W okresie objętym kontrolą, Kierownik BP ARiMR wydał 566 decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej, z których 180 dotyczyło przystąpienia do realizacji wariantów sadowniczych i jagodowych⁷, z tego w 2010 r. wydano 30 decyzji, w 2011 r. – 52, w 2012 r. – 45, w 2013 r. – 27 oraz 26 w pierwszej połowie 2014 r. Płatnościami rolnośrodowiskowymi dla wariantów sadowniczych i jagodowych objęto ogółem, w badanym okresie, 159 beneficjentów. W sprawach zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej przeprowadzono ogółem 82 kontrole na miejscu, z których 39 dotyczyło upraw w ramach wariantów sadowniczych i jagodowych.
(dowód: akta kontroli str. 117-128)

Szczegółowym badaniem objęto 20 spraw zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej dla wariantów sadowniczych i jagodowych, w tym siedem wytypowanych (na etapie wniosku) do kontroli na miejscu. Dokumentacja wniosków o przyznanie płatności, w badanych sprawach, była kompletna i zgodna z obowiązującym wzorem określonym w zarządzeniu Prezesa ARiMR⁸. Na etapie poprzedzającym wydanie decyzji ustalano czy wnioskodawca spełnia warunki posiadania aktualnego planu działalności rolnośrodowiskowej sporządzonego przez uprawnioną osobę wpisaną na listę doradców⁹. Prawidłowo ustalono wysokość świadczenia oraz rzetelnie weryfikowano wnioski o płatność. Wszystkie wnioski w badanych sprawach poddano kontrolom administracyjnym i krzyżowym, stosując zasadę „dwóch par oczu”, co zapobiegało wypłacie beneficjentom nienależnych środków. Błąd najczęściej stwierdzany w wyniku kontroli administracyjnej dotyczył „przedeklarowania” powierzchni działek (zaniżenie lub zawyżenie) przedstawionych przez rolnika we wniosku o przyznanie płatności. Natomiast najczęściej stwierdzanym błędem w wyniku kontroli krzyżowej było ubieganie się różnych podmiotów o płatność do tej samej działki ewidencyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 115-116, 129-243, 251-258, 264-270)

Przeciętny okres między złożeniem wniosku przez producenta rolnego, a wydaniem decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej¹⁰ – w oparciu o badaną próbę 20 decyzji – wyniósł 259 dni. W poszczególnych latach objętych

⁷ Warianty sadownicze i jagodowe programu rolnośrodowiskowego w rozumieniu:

a) 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).

b) pakietu S02 rolnictwo ekologiczne działania 4 Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt PROW 2004–2006 (Krajowy Program Rolnośrodowiskowy):

- S02d01. Uprawy sadownicze w tym jagodowe (bez certyfikatu zgodności),
- S02d02. Uprawy sadownicze w tym jagodowe (z certyfikatem zgodności).

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 Wskazani we wnioskach uprawnieni doradcy rolnośrodowiskowi byli wpisani na listę doradców prowadzoną przez Dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie.

¹⁰ Coroczny okres składania wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej na dany rok kalendarzowy to 15 marca – 15 maja, zaś ostateczny termin wydania decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej to 1 marca roku następnego po roku złożenia wniosku.

kontrolą okres ten wyniósł: 260 dni dla decyzji wydanych w 2010 r., 259 dni w 2011 r., 248 dni w 2012 r., 235 dni w 2013 r. oraz 291 dni dla decyzji wydanych w pierwszej połowie 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 293-297)

Z 20 badanych decyzji, 17 zostało wydanych w terminach określonych w rozporządzeniach rolnośrodowiskowych¹¹, tj. do dnia 1 marca roku następnego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności¹². Spośród 20 badanych decyzji, trzy wydano po 1 marca roku następnego po roku złożenia wniosku¹³. Zgodnie art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴, w przypadkach niezakończonych sprawy w terminie w pismach skierowanych do beneficjentów, wskazywano nowy termin wydania decyzji wraz ze wskazaniem przyczyn zwłoki. Spośród badanych decyzji, w dwóch z trzech przypadków wydano decyzję po terminie wskazanym w piśmie skierowanym do beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 150-155, 166-171, 188-194, 293-297)

3. W latach 2010–2014 (I połowa) w 15 sprawach beneficjenci złożyli odwołania od decyzji Kierownika BP ARiMR o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej, z których 9 dotyczyło odwołań w zakresie przyznania płatności dla wariantów sadowniczych i jagodowych. Odwołania od decyzji Kierownika Biura Powiatowego ujęto w systemie informatycznym ARiMR.

Szczegółowym badaniem objęto trzy decyzje, od których wniesiono odwołania do Dyrektora Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR. W dwóch przypadkach decyzja organu pierwszej instancji została utrzymana w mocy, a w jednym (decyzja nr 0135-2014-000274) została uchylona i przekazana do ponownego rozpatrzenia. W ww. sprawie organ pierwszej instancji wydał decyzję, od której nie wniesiono odwołania. W jednej z trzech badanych spraw, po decyzji Dyrektora Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji beneficjent wniósł 16 czerwca 2014 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Do dnia zakończenia kontroli NIK, BP ARiMR nie posiadało informacji w sprawie rozpatrzenia skargi.

(dowód: akta kontroli str. 239-263, 271-282, 287-292)

4. W badanym okresie na zlecenie Dyrektora Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Biurze przeprowadzono dwie wizytacje, których przedmiotem były zagadnienia dotyczące programów rozwoju obszarów wiejskich PROW na lata 2004–2006 oraz PROW 2007–2013, w tym odnoszące się do dwóch spraw z zakresu wariantów sadowniczych i jagodowych¹⁵.

¹¹ Rozporządzenie 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 2007–2013 (Dz.U. z 2009 r., Nr 33, poz. 262 ze zm.) i rozporządzenie 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 2007–2013 (Dz.U. z 2013 r., poz. 361 ze zm.).

¹² Data graniczna w zakresie wydania decyzji w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowych przez organ pierwszej instancji, wspólna dla wszystkich obowiązujących rozporządzeń rolnośrodowiskowych w badanym okresie.

¹³ Decyzja nr 0135-2010-000469 o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej z dnia 27 kwietnia 2010 r. wydana w oparciu o złożony przez beneficjenta wniosek o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej z dnia 15 maja 2009 r.; decyzja nr 0135-2011-000468 o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej z dnia 29 kwietnia 2011 r. wydana w oparciu o złożony przez beneficjenta wniosek o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej z dnia 14 maja 2010 r.; decyzja nr 0135-2012-000716 o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej z dnia 27 marca 2012 r. wydana w oparciu o złożony przez beneficjenta wniosek o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej z dnia 15 maja 2011 r.

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

¹⁵ Sprawy nr: 0135-069120-0135-00000001/07/10 i nr 0135-69120-0135-00000015/11.

W protokołach z wizytacji zamieszczono zalecenia¹⁶, które zostały zrealizowane przez Biuro.

(dowód: akta kontroli str. 99-112)

5. W latach 2010–2014 (I połowa) w Biurze stosowano procedury zapobiegające konfliktowi interesów poprzez realizację postanowień zarządzeń Prezesa ARiMR: w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników ARiMR oraz w sprawie polityki antykorupcyjnej ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 69-96)

W 2010 r. oraz w I połowie 2014 r. ośmiu¹⁷ pracowników Biura, na podstawie art. 24 §§ 1-3 kpa, złożyło prośbę do Kierownika BP ARiMR o wyłączenie ich z udziału w postępowaniu w związku ze złożonymi wnioskami o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych. Kierownik Biura, w tym okresie, wydawał każdorazowo postanowienie w sprawie wyłączenia tych pracowników z udziału w postępowaniu w sprawach wskazanych we wnioskach. Natomiast w latach 2011–2013 czterech pracowników Biura nie złożyło wniosków o wyłączenie z udziału w postępowaniu o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej. Pomimo niezłożenia takich wniosków oraz braku postanowienia Kierownika Biura o ich wyłączeniu z udziału w postępowaniach o płatność rolnośrodowiskową, pracownicy ci nie brali w nich udziału. We wszystkich badanych sprawach, zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowych dla wariantów sadowniczych i jagodowych – w oparciu o tzw. Karty weryfikacji wniosku¹⁸, generowane na podstawie danych zawartych w Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli (ZSZiK)/moduł: PROW wersja 0.2 – nie stwierdzono przypadku udziału pracownika w sprawach o płatność, w którym mógłby wystąpić konflikt interesów.

(dowód: akta kontroli str. 298-303)

6. W latach 2010–2014 (I połowa) do Biura nie wpłynęły skargi w związku z realizacją spraw rolnośrodowiskowych dla wariantów sadowniczych i jagodowych.

(dowód: akta kontroli str. 97-98)

Ustalone
nieprawidłowości

Dwie decyzje o przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej wydano z jednodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w pismach skierowanych do beneficjentów¹⁹ na podstawie art. 36 kpa.

Kierownik BP ARiMR wyjaśnił, iż w badanych, w toku kontroli, sprawach nie posiada wiedzy, co do sposobu załatwienia przedmiotowych spraw przez swojego poprzednika, a ponieważ w badanym czasokresie nie pełnił funkcji Kierownika BP nie miał możliwości nadzorowania procesu wychodzącej korespondencji do rolników oraz procesu wydawania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 283-286, 293-296)

¹⁶ Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: braku spisu dokumentów w ramach sprawy, braku tzw. decyzji systemowej w aktach sprawy, braku parafowania decyzji przez kontrolera PRŚ, braku pisma informującego o danych z JC, braku wydanego rejestru działalności rolnośrodowiskowej, braku zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji, braku wysłania decyzji o przyznaniu płatności do ustanowionego w sprawie pełnomocnika.

¹⁷ Pięciu w 2010 r. i trzech w I połowie 2014 r.

¹⁸ Karta weryfikacji wniosku wskazuje: osoby przyjmujące dokument i wprowadzające dane; dokonujące kontroli kompletności; dokonujące kontroli administracyjnej; wprowadzające i zatwierdzające dane z Jednostek Certyfikujących; ewentualnie weryfikujące dane po kontroli na miejscu; tworzące, rejestrujące i potwierdzające doręczenie dokumentu decyzji w sprawie. Karty te uwierzytelniają de facto stosowanie zasady „dwóch par oczu”.

¹⁹ Decyzje: nr 0135-2010-00469 z 27 kwietnia 2010 r. oraz nr 0135-2011-000468 z 29 kwietnia 2011 r.

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 wydawanie decyzji w sprawie płatności rolnośrodowiskowych w terminie wskazanym w piśmie informującym beneficjenta o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Kierownika BP ARiMR, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Kierownikowi BP ARiMR 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 Kierownika 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, 10 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Tomasz Świsłak
specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Mirosław Hamera