



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.013.02.2018
P/18/043

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/18/043 – Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Paweł Piotrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/107/2018 z 29 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Mławie, ul. Graniczna 8, 06-500 Mława ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMIR) od 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r. ² (dowód: akta kontroli str. 2-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Biura Powiatowego na rzecz wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w latach objętych kontrolą⁴.

Biuro zostało przygotowane do realizacji zadań na rzecz wspierania rolnictwa ekologicznego oraz propagowania tej działalności wśród rolników powiatu mławskiego. Pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej posiadali pisemne zakresy czynności oraz zostali przeszkoleni z procedur rejestracji i analiz wniosków złożonych w celu uzyskania płatności ekologicznej, ustalonych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Szczegółowa analiza sześciu spraw dotyczących płatności ekologicznych na lata 2015-2017 wykazała, że pomocy finansowej udzielono z zachowaniem tych procedur i zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁵. Zbadane decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wydaniu sześciu decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 po 1 marca roku

¹ Dalej: *Biuro*.

² Dariusz Golec p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 marca 2017 r. do 31 lipca 2017 r., Daniel Obajtek Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r.; p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r. Andrzej Gross Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 25 lutego 2013 r. do 3 grudnia 2015 r. Stanowisko Kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zajmował Wojciech Krajewski od 1 sierpnia 2016 r. Wcześniej to stanowisko zajmowali: Witold Bagiński (od 16 października 2008 r. do 4 lutego 2016 r.), Karol Lubowiecki (od 26 lutego 2016 r. do 15 lipca 2016 r.).

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

⁴ Lata 2014-2017.

⁵ Dz.U. poz. 370, ze zm. Zwane dalej: rozporządzeniem ekologicznym.

⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm. Zwana dalej Kpa.

następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy, tj. niezgodnie z terminem określonym w art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁷. Opóźnienia w ich wydaniu wynosiły od 22 do 104 dni. Przyczyną tych opóźnień były przede wszystkim problemy z funkcjonowaniem systemu informatycznego. Mimo ich wystąpienia, płatności w szczegółowo zbadanych sześciu sprawach dokonano z zachowaniem obowiązującego terminu, określonego w § 20 rozporządzenia ekologicznego⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce w Biurze Powiatowym ARMIR w Mławie

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2014-2017 Biuro prowadziło obsługę wniosków o przyznanie płatności w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” – Pakiet 2. „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2007-2013 oraz działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014-2020. Poszczególne etapy obsługi wniosków zostały określone w książkach procedur, zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa ARiMR. W latach 2014-2017 obowiązywała jedna wersja *Książki Procedur KP-611-110-ARiMR/18/z Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013 i dziesięć wersji Książki Procedur KP-611-395-ARiMR Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020*⁹, określających m.in. tryb przyjmowania wniosków, zasady wprowadzania danych z wniosków do systemu informatycznego, sposób prowadzenia kontroli kompletności danych i kontroli administracyjnej wniosków, sposób wprowadzania danych z jednostek certyfikujących, sposoby naliczania płatności rolnośrodowiskowej oraz wydawania decyzji. Procedury oraz ich zmiany były zamieszczane na stronie internetowej ARiMR w zakładce „Książki procedur” na dzień przed ich wejściem w życie lub w tym dniu.

(dowód: akta kontroli str. 5-25)

1.2. W badanym okresie zadania dotyczące płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego realizowało siedem osób, tj.: zastępca kierownika Biura oraz sześciu pracowników zatrudnionych w Wydziale Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich, w tym naczelnik tego wydziału. Szczegółowe zadania pracowników, w tym odnoszące się do rolnictwa ekologicznego, zostały określone w przyjętych przez nich zakresach obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 26-87)

Kierownik Biura oraz każdy z pracowników ukończyli w latach 2014-2017 ogółem 11 szkoleń, które zostały zorganizowane przez ARiMR Mazowiecki Oddział Regionalny w Warszawie. Szkolenia te, zakończone egzaminami, dotyczyły:

- działania Rolnictwo ekologiczne EKO PROW 2014-2020, kontrola administracyjna, kontrola na miejscu, naliczanie (kampania 2015 r.),
- płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007-2013, (kampania 2014 r.),
- zasad przyznawania płatności rolnośrodowiskowych PROW 207-2013,

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 627. Dalej: ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

⁸ Do 30 czerwca roku następującego po roku, w którym złożono wniosek o przyznanie tej płatności.

⁹ Od procedury nr KP-611-395-ARiMR/1/z, która weszła w życie z dniem 16 marca 2015 r. (płatność ekologiczna: kampania 2015) do procedury nr KP-611-395-ARiMR/10/z, która weszła w życie z dniem 8 stycznia 2018 r. (płatność ekologiczna: kampania 2017).

– zasad przyznawania płatności ekologicznych PROW 2014-2020.

Ponadto pracownicy Biura corocznie od 2015 r. przed rozpoczynającym się terminem składania wniosków o przyznanie płatności ekologicznej, uczestniczyli wspólnie z Powiatowym Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego w Mławie w akcji szkoleniowo-informacyjnej dotyczącej nowych zasad przyznawania płatności w danym roku. Szkolenia takie odbywały się w każdej gminie znajdującej się na terenie powiatu mławskiego

(dowód: akta kontroli str. 88-94, 98)

W budynku Biura, w strefie otwartej, znajduje się Punkt Obsługi Klienta (POK), gdzie potencjalni beneficjenci mogą uzyskać informacje na temat działania „Rolnictwo ekologiczne”. W POK znajdują się m.in. broszury informujące o zasadach funkcjonowania ww. działania, pt. „PRZEWODNIK PO DZIAŁANIU ROLNICTWO EKOLOGICZNE PROW 2014-2020”. Pracownik POK w kwietniu 2017 r. brał udział w szkoleniu pn. „Szkolenie dla pracowników biur powiatowych obsługujących punkty informacyjne ARiMR”. Szkolenie obejmowało m.in. zagadnienia związane z rolnictwem ekologicznym. Również na stronie internetowej ARiMR zawarta jest informacja o działaniach w ramach PROW 2014-2020, w tym o działaniu 11 „Rolnictwo ekologiczne”¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 95)

W latach 2014-2018 zagadnienia związane m.in. z rolnictwem ekologicznym objęte były kontrolą przeprowadzoną w Biurze przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w listopadzie 2015 r.¹¹ Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 95, 102-108)

1.3. Do obsługi wniosków i realizacji płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020 Biuro stosowało cztery systemy informatyczne:

- Rejestr Dokumentów i Spraw (ReD) do ewidencjonowania wniosków, odwołań od decyzji i innych dokumentów przyjmowanych od beneficjenta, wydawania rolnikom potwierdzeń przyjęcia wniosków,
- PROW w 2014 roku do obsługi wniosku, od etapu kontroli administracyjnej do wydania decyzji i utworzenia listy zleceń płatności, a od 2015 r. do zamykania zakończonych zobowiązań,
- Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ZSZiK) w 2014 r do obsługi wniosku od rejestracji dokumentu do kontroli kompletności, a od 2015 r do tworzenia list zleceń płatności,
- IACSplus od 2015 r. do obsługi wniosku od etapu wprowadzania danych do wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 95)

Wpływające do Biura (w wersji papierowej) wnioski o przyznanie płatności ekologicznej były rejestrowane w aplikacji ReD przez pracownika Punktu Obsługi Klienta, który dokonywał wstępnej kontroli wniosku (wg zaimplementowanych w formie checklisty w aplikacji ReD listy pytań, na podstawie których możliwe jest stwierdzenie, czy wszystkie wymagane pola we wniosku zostały wypełnione oraz czy dostarczono wszystkie wymagane załączniki), nadawał dokumentowi nr i znak sprawy oraz wydawał osobie składającej wniosek potwierdzenie przyjęcia dokumentu.

Następnie dane z wniosku wprowadzane były do systemu IACSplus przez pracownika zwanego Operatorem, który ponadto przeprowadzał kontrolę kompletności wniosku. Poprawność wprowadzonych przez Operatora danych

¹⁰ Na stronie: www.arimr.gov.pl

¹¹ Na podstawie „Książki kontroli” ustalono, że w latach 2014-2018 Biuro nie było objęte kontrolą (audytem) ARiMR w zakresie działania PROW 2007-2013: „Program rolnośrodowiskowy” Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne oraz działania PROW 2014-2020: „Rolnictwo ekologiczne”.

potwierdzał inny pracownik Biura, tzw. Kontroler danych (w celu zachowania zasady „dwóch par oczu”), który dokonywał manualnej i systemowej (przy pomocy systemu IACSplus sprawdzał czy wniosek zawiera wszystkie wymagane dane) kontroli kompletności oraz zgodności wniosku. Potwierdzenie wykonania poszczególnych etapów obsługi wniosku wraz z datą jej wykonania oraz login osoby dokonującej dane czynności zapisywany był w Karcie Weryfikacji Wniosku. Wniosek po pozytywnej weryfikacji poddany był następnie kontroli administracyjnej, w trakcie której dokonywane były sprawdzenia w zakresie spełnienia warunków do przyznania płatności ekologicznej oraz kontrole proste (np. czy dana działka faktycznie istnieje) i krzyżowe (np. czy dwóch beneficjentów nie wnioskuje o dopłatę do tej samej działki). Wydanie decyzji oraz wypłata środków, była możliwa po wykonaniu wszelkich w tym zakresie kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu (jeśli rolnik został wytypowany do kontroli na miejscu, kontrola była przeprowadzana przez Oddział Regionalny ARiMR).

W trakcie kontroli administracyjnej obsługa manualna wniosków obejmowała:

- sprawdzenie poprawności zmiany zobowiązania (prowadzenia przez 5 lat działalności rolniczej metodami ekologicznymi) lub dotrzymania zobowiązania,
- przygotowanie decyzji w sprawie przyznania lub odmowy płatności,
- wprowadzanie danych z Jednostki Certyfikującej w zakresie upraw, powierzchni, zwierząt, dat kontroli poprzedniej i bieżącej gospodarstwa przez jednostkę certyfikującą (obowiązuje od 2017 r.), statusu gospodarstwa (czy gospodarstwo jest ekologiczne, czy w okresie konwersji – przestawienia z gospodarowania metodami konwencjonalnymi na metody ekologiczne),
- wprowadzenie danych z raportów kontroli na miejscu i weryfikacja poprawności położenia działki rolnej względem zadeklarowanych we wniosku działek ewidencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 95-96)

W latach 2016-2017 w Biurze obowiązywały procedury zapobiegające konfliktowi interesów, określone w § 9 zarządzenia Prezesa ARiMR nr 71/2016 z 8 sierpnia 2016 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Każdy przypadek wyłączenia pracownika od udziału w danej sprawie na podstawie art. 24 § 1 Kpa oraz ww. zarządzenia był ewidencjonowany w rejestrze wyłączeń, prowadzonym od 2016 roku, w którym zamieszczano: imię i nazwisko pracownika, jego stanowisko, datę złożenia wniosku, datę wyłączenia z obsługi sprawy wraz z jej znakiem oraz imię i nazwisko osoby wskazanej do obsługi tej sprawy. W latach 2014-2015 roku w związku z brakiem wymogu prowadzenia rejestru dane te gromadzono w odrębnej teczce – wnioski pracowników o wyłączenie wraz z uzasadnieniem. W badanym okresie 2014-2017 w Biurze podczas obsługi działania rolnictwo ekologiczne nie zaszły przesłanki do zastosowania art. 24 § 1 Kpa oraz § 9 ww. zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 96, 109-120)

Ponadto, jak poinformował kierownik Biura, zgodnie z zarządzeniem Prezesa ARiMR z 14 kwietnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu pracy pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, pracownikowi ARiMR nie wolno zajmować się działalnością konkurencyjną wobec Agencji, zatem każda osoba w momencie zatrudnienia podpisuje „Umowę o zakazie konkurencji”, w której zobowiązuje się do powstrzymania od wszelkich działań sprzecznych z interesami Agencji oraz konkurencyjnych w stosunku do działalności przez nią prowadzonej.

(dowód: akta kontroli str. 98-99)

2. Prawidłowość rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy i wydawania decyzji w sprawie udzielenia płatności rolnośrodowiskowych w ramach działania rolnictwo ekologiczne

2.1. W latach 2014-2017 do Biura Powiatowego wpłynęło 122 wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej w związku z działaniem „Program środowiskowy” (w ramach PROW 2007-2013), Pakiet 2. „*Rolnictwo ekologiczne*”, w tym siedem wniosków pierwszorocznych¹² oraz 115 wniosków kontynuacyjnych. Na ich podstawie wydano 120 decyzji przyznających dofinansowanie oraz jedną decyzję odmowną¹³.

W latach 2015-2017 złożono 120 wniosków o przyznanie płatności ekologicznej w zakresie działania „*Rolnictwo ekologiczne*” (w ramach PROW 2014-2020), w tym 66 wniosków pierwszorocznych oraz 54 wnioski kontynuacyjne. Na ich podstawie wydano 112 decyzji przyznających dofinansowanie oraz dwie decyzje odmowne¹⁴.

Analiza terminowości wydawania decyzji przyznających płatność ekologiczną w ramach PROW 2014-2020 wykazała, że 102 (91,1%) decyzje wydano po upływie obowiązującego terminu, tj. po 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznaniu płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne¹⁵. Zwłoka w wydaniu decyzji wynosiła od trzech do 130 dni.

(dowód: akta kontroli str. 121-134)

W kampaniach z lat 2014–2017 wydłużeniu uległ również średni czas wydania decyzji o udzieleniu płatności dotyczących rolnictwa ekologicznego¹⁶. W 2014 roku wynosił on 280 dni dla wniosków pierwszorocznych i 276 dni dla wniosków kontynuacyjnych (w ramach PROW 2007–2013), natomiast w kolejnych latach (w ramach PROW 2014–2020) odpowiednio: 389 dla wniosków pierwszorocznych w 2015 roku (nie było wniosków kontynuacyjnych), 362 dni i 382 dni w 2016 r., 340 dni i 341 dni w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 121-134)

Dwoma decyzjami odmówiono przyznania płatności rolnośrodowiskowej w ramach pakietu 2 „*Rolnictwo ekologiczne*”¹⁷ oraz płatności ekologicznej¹⁸, ponieważ producenci nie zgłosili do jednostek certyfikujących działalności w zakresie prowadzenia gospodarstwa metodami ekologicznymi. W przypadku trzeciej decyzji odmownej wnioskodawca nie spełnił warunków wynikających z § 9 ust. 2 rozporządzenia ekologicznego, gdyż powierzchnia uprawy roślin bobowatych na zielony nawóz przekraczała 55% powierzchni obszaru objętego zobowiązaniem ekologicznym, o którym mowa w § 4 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 136-144)

Szczegółowe dane dotyczące działania „*Rolnictwo ekologiczne*” w ramach PROW 2014-2020 przedstawiały się następująco:

- w kampanii 2015 r. wpłynęły 22 wnioski pierwszoroczne, po których rozpatrzeniu wydano 20 decyzji udzielających 533 630,13 zł dofinansowania (339 548,81 zł z środków unijnych i 194 081,32 zł z środków krajowych); łącznie decyzje obejmowały 45 pakietów/wariantów (z wyłączeniem pakietu 3, 4, 9 oraz 10 – wariant 1.2., 2), w tym beneficjenci najczęściej wybierali pakiet 1 Uprawy rolnicze w okresie konwersji (28,9%),

¹² W 2014 r.

¹³ Jedną sprawę przekazano zgodnie z właściwością do Biura Powiatowego ARiMR w Działdowie.

¹⁴ W przypadku pozostałych sześciu spraw wydano decyzje o umorzeniu postępowania w związku z wycofaniem wniosku przez producenta.

¹⁵ Zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2017 r. poz. 562, ze zm.), decyzja o przyznaniu pomocy w ramach działania rolnictwo ekologiczne jest wydawana w terminie do 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej pomocy.

¹⁶ Czas liczony od dnia złożenia wniosku do wydania decyzji.

¹⁷ Decyzja nr 0130-2015-001848 z 19 lutego 2015 r.

¹⁸ Decyzja nr 0130-2018-005572 z 12 kwietnia 2018 r.

- w kampanii 2016 r. wpłynęło 38 wniosków (19 pierwszorocznych i 19 kontynuacyjnych), po rozpatrzeniu których wydano 37 decyzji udzielających 1 000 503,81 zł dofinansowania (636 620,48 zł z środków unijnych i 363 883,33 zł z środków krajowych); łącznie decyzje obejmowały 56 pakietów/wariantów (z wyłączeniem pakietu 3, 4, 9 oraz 10 – wariant 1.1. i 2), w tym beneficjenci najczęściej wybierali pakiet 1 Uprawy rolnicze w okresie konwersji (33,9%),
- w kampanii 2017 r. wpłynęło 60 wniosków (25 pierwszorocznych i 35 kontynuacyjnych), po rozpatrzeniu których wydano 55 decyzji udzielających 1 300 723,76 zł dofinansowania (827 650,17 zł z środków unijnych i 473 073,59 zł z środków krajowych); łącznie decyzje obejmowały 64 pakiety/warianty (z wyłączeniem pakietu 4, wariant – 1.1 i 2, 9 oraz 10 – wariant 1.1. i 2), w tym beneficjenci najczęściej wybierali pakiet 1 Uprawy rolnicze w okresie konwersji (35,9%).

Natomiast w kampanii 2014 r., w ramach PROW 2007-2013, wpłynęły 52 wnioski (siedem pierwszorocznych, i 45 kontynuacyjnych), po rozpatrzeniu których wydano 52 decyzje udzielające 1 069 076,10 zł dofinansowania (855 260,88 zł z środków unijnych, i 213 815,22 zł z środków krajowych). Łącznie decyzje obejmowały 93 warianty (z wyłączeniem wariantów 2.7, 2.8, 2.11, i 2.12), w tym beneficjenci najczęściej wybierali wariant 2.1 Uprawy rolnicze, dla których zakończono okres przestawiania (44,1%) oraz wariant 2.3 Trwałe użytki zielone, dla których zakończono okres przestawiania (24,7%).

(dowód: akta kontroli str. 121-133)

Ustalono, że w badanym okresie:

- beneficjenci korzystali jedynie z jednego pakietu/wariantu upraw rolnośrodowiskowych (nie było przypadku, iż beneficjent otrzymywał płatności za korzystanie z pakietów/wariantów ekologicznych i jednocześnie korzystał z innych pakietów rolnośrodowiskowych);
- nie wystąpiły przypadki wstrzymania postępowania o udzielenie płatności rolnośrodowiskowych ze względu na wyczerpanie limitu środków finansowych przewidzianych na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 122)

W latach 2015-2017 w związku z uprawami ekologicznymi nie było przypadku przekształcenia zobowiązania z PROW 2007-2013 na zobowiązania z tytułu PROW 2014-2020.

Kierownik Biura podał w wyjaśnieniach m.in., że w celu zapobieżenia przyznaniu płatności za realizację więcej niż jednego pakietu na tej samej powierzchni, przeprowadza się kontrolę administracyjną wniosku mającą na celu sprawdzenie, czy dla danej działki nie są wnioskowane wykluczające się mechanizmy pomocowe.

(dowód: akta kontroli str. 100-101, 122)

2.2. Analiza losowo wybranych sześciu spraw¹⁹ dotyczących płatności ekologicznych na lata 2015-2017 (po dwie sprawy z każdego roku, w ramach PROW 2014-2020) wykazała, że:

- a) we wszystkich sprawach złożono – z zachowaniem obowiązujących terminów – kompletne wnioski o płatność, na drukach sporządzonych według aktualnego wzoru (ustalonego przez Prezesa ARiMR²⁰); dane zawarte we wnioskach były zgodne z danym otrzymanymi z jednostek certyfikujących,

¹⁹ Sprawy zakończone wydaniem decyzji o nr 0130-2016-009111 z 20 czerwca 2016 (kampania 2015 r.), nr 0130-2016-008233 z 27 maja 2016 r. (kampania 2015 r.), nr 0130-2017-007424 z 23 maja 2017 r. (kampania 2016 r.), nr 0130-2017-007644 z 12 czerwca 2017 r. (kampania 2016 r.), nr 0130-2018-005114 z 22 marca 2018 r. (kampania 2017 r.) oraz nr 0130-2018-005667 z 10 kwietnia 2018 r. (kampania 2017 r.).

²⁰ Zarządzeniami Prezesa ARiMR odpowiednio z: 13 marca 2015 r., 9 lutego 2016 r. i 30 stycznia 2017 r.

- b) wszyscy objęci analizą wnioskodawcy spełniali warunki ubiegania się o płatność ekologiczną, określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia ekologicznego, tj.: posiadali nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego, łączna powierzchnia posiadanych przez nich użytków rolnych wynosiła nie mniej niż 1 ha, realizowali 5-letnie zobowiązanie ekologiczne²¹, spełniali warunki przyznania płatności ekologicznej w ramach określonych pakietów (określone w powołanym rozporządzeniu).
- c) wszystkie zbadane decyzje administracyjne spełniały wymogi art. 107 Kpa,
- d) przebieg postępowań związanych z wydaniem decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej był zgodny z procedurami określonymi w książkach procedur ARiMR Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020²²,
- e) badanie wniosków i spełnienia warunków upoważniających do ubiegania się o płatność ekologiczną odbywało się z zastosowaniem zasady „dwóch par oczu”, poprzez przeprowadzenie kontroli kompletności wniosku, kontrole zgodności, weryfikację stworzenia sztucznych warunków uzyskania płatności oraz ostatecznego sprawdzenia w drodze kontroli administracyjnej,
- f) w żadnym przypadku nie przeprowadzono kontroli na miejscu w zakresie kwalifikowalności powierzchni. W trzech sprawach zadeklarowana powierzchnia upraw nie była zgodna z danymi ujętymi w systemie informatycznym Biura (IACS plus), przy czym w związku z małą skalą tych różnic, zgodnie z art. 18 ust. 6 akapit drugi i trzeci rozporządzenia Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r.²³, należna płatność nie została pomniejszona ze względu na różnicę pomiędzy powierzchnią wnioskowaną, a stwierdzoną, ponieważ była mniejsza niż 0,10 ha, i nie większą niż 20% powierzchni gruntów rolnych dla danego pakietu upraw,
- g) we wszystkich badanych sprawach decyzje o przyznaniu płatności ekologicznej wydano po terminie określonym w art. 31 ustawy o wspieraniu obszarów wiejskich (od 22 do 104 dni). We wszystkich sprawach poinformowano wnioskodawców o przyczynach przedłużenia postępowania²⁴ i wyznaczono nowy termin, zgodnie z art. 36 Kpa,
- h) we wszystkich zbadanych sprawach prawidłowo wyliczono kwoty płatności ekologicznej na łącznie 147,0 tys. zł (w oparciu o prawidłowe i zweryfikowane dane wynikające z wniosków oraz właściwe stawki),
- i) przyznane płatności zostały zrealizowane w wysokościach i terminach określonych w analizowanych decyzjach, tj. do 30 czerwca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności (zgodnie z § 20 rozporządzenia ekologicznego²⁵).

(dowód: akta kontroli str. 145-317)

²¹ W przypadku dwóch spraw, gdzie złożono wnioski kontynuacyjne o płatność.

²² Badane sprawy realizowano na podstawie procedur określonych w: książkach procedur nr: KP-611-395-ARiMR/6/z, KP-611-395-ARiMR/8/z i Książce Procedur KP-611-395-ARiMR/10/z.

²³ Uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. L 181 z 20.06.2014 r., s. 48).

²⁴ Jako powód niezłażenia spraw w ustawowym terminie podano „konieczność wykonania wszystkich obowiązkowych kontroli wniosku oraz skomplikowany charakter sprawy” (w czterech sprawach) oraz „z uwagi na prowadzone postępowanie w zakresie ustalenia powierzchni kwalifikowalnej do płatności na działkach rolnych zadeklarowanych we wniosku o przyznanie płatności na rok 2017”. Badane wnioski dotyczyły również przyznania innych rodzajów płatności, m.in.: jednolitej płatności obszarowej oraz płatności za zazielenienie, płatności dodatkowej, płatności ONW, płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej.

²⁵ Przepis uchylony z dniem 15 marca 2018 r., przy czym miał zastosowanie w sprawach objętych postępowaniami wszczętymi i niezakończonymi ostateczną decyzją przed tym dniem.

3. Odwołania od decyzji kierownika Biura Powiatowego

W okresie objętym kontrolą złożono jedno odwołanie od decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej²⁶ w ramach PROW 2014-2020. Odwołanie zarejestrowano w systemie kancelaryjnym ReD, a następnie w systemie informatycznym ZSZiK, w którym podano: datę wpływu odwołania, znak sprawy oraz numer odwołania. Odwołanie dotyczyło decyzji²⁷, w której wnioskodawcy przyznano płatność ekologiczną dla upraw określonych w pakiecie 1 i odmówiono przyznania niniejszej płatności dla upraw z pakietu 5 (z uwagi na brak obsady zwierząt na poziomie 0,3 DJP²⁸/ha). W wyniku rozpatrzenia odwołania kierownik Biura, na podstawie art. 132 § 1 Kpa, zmienił²⁹ zaskarżoną decyzję zgodnie z żądaniem strony.

(dowód: akta kontroli str. 150, 318-328)

4. Efekty płatności rolnośrodowiskowych w ramach pakietu rolnictwo ekologiczne na terenie powiatu w okresie ich obowiązywania

4.1. W latach 2014-2017 Biuro nie monitorowało zmian (przyrostu albo zmniejszenia) liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych na terenie powiatu mławskiego. Nie dysponowano danymi o liczbie gospodarstw ekologicznych istniejących i zlikwidowanych po pięcioletnim okresie zobowiązania w ramach PROW 2007-2013. Na poziomie Biura nie było możliwości wygenerowania z wykorzystywanych systemów informatycznych zbiorczych danych w powyższym zakresie.

Odnosząc się do braku monitoringu i analiz rozwoju rolnictwa ekologicznego, Kierownik Biura Powiatowego poinformował m.in., że analiza danych z monitoringu ARiMR nie leży w kompetencji Biura Powiatowego. Wszelkie analizy prowadzone są na poziomie Centrali ARiMR w Departamencie Analiz i Sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 101)

4.2. Biuro miało dostęp do – przekazywanych Prezesowi ARiMR przez jednostki certyfikujące – wykazów producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji ekologicznej określone przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego, tj. wykazów, o których mowa art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym³⁰.

Dane z przedmiotowych wykazów w Biurze wprowadzano do systemu informatycznego (PROW – w 2014 r., IACSplus – od 2015 r.), w którym – na etapie kontroli administracyjnej – były one automatycznie porównywane z danymi deklarowanymi przez beneficjentów we wniosku. Ewentualne niezgodności powodowały wygenerowanie odpowiednich kodów błędów i mogły prowadzić do nałożenia sankcji.

Analiza sześciu indywidualnych wykazów (w ramach badania w zakresie prawidłowości przebiegu postępowania w sprawie przyznania płatności ekologicznej) otrzymanych z jednostek certyfikujących w latach 2015–2017 wykazała, że zawarte w nich dane, dotyczące m.in: numeru identyfikacyjnego producenta, numeru ewidencyjnego działki rolnej, rodzaju uprawy ekologicznej, były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji Biura Powiatowego na podstawie złożonych wniosków. Natomiast w trzech z sześciu spraw różniły się dane o zgłoszonej i stwierdzonej powierzchni działki rolnej.

(dowód: akta kontroli str. 329)

²⁶ Numer sprawy: 0130-65110-0130-00000007/15 (wniosek pierwszoroczny).

²⁷ Decyzja nr 0130-2016-009118 z 7 lipca 2016 r.

²⁸ Duża jednostka przeliczeniowa inwentarza – umowna jednostka liczebności zwierząt hodowlanych w gospodarstwie.

²⁹ Decyzją nr 0130-2016-009319 z 18 lipca 2016 r. przyznał płatność do pakietu 5 w oparciu o postanowienia § 9 ust. 2b rozporządzenia ekologicznego. (trawy w plonie głównym zostaną wykorzystane jako nawóz zielony).

³⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1054.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wydaniu sześciu decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 niezgodnie z terminem określonym w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Nieprawidłowość ta nie miała negatywnego wpływu na terminowość przyznania płatności. Kierownik Biura podał w wyjaśnieniach m.in., że wynikało to ze zbyt późnego przygotowania systemu informatycznego do realizacji zadań dotyczących kontroli administracyjnej, naliczania i wydawania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 137)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania oraz pełnej funkcjonalności systemu IACSplus, umożliwiającego terminowe wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania 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, września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Paweł Piotrowski
główny specjalista k.p.

³¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.