



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.013.03.2018

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	Bogdan Gorzałkowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/117/2018 z 13 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe Warszawa Zachód z siedzibą w Wojcieszynie, 05-082 Zaborów, ul. Trakt Królewski 91 ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger – Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r., p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r. ² (dowód: akta kontroli str. 3-5)

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 w latach objętych kontrolą⁴.

Pracownikom Biura powierzono realizację zadań oraz przeszkolono ich z procedur rejestracji i weryfikacji wniosków o udzielenie pomocy finansowej. Analiza sześciu spraw dotyczących płatności ekologicznych wykazała, że w sposób prawidłowy stosowano zasady przyznawania pomocy finansowej w ramach płatności ekologicznej, określone 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. Wydane w ww. sprawach decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wydaniu pięciu decyzji⁷ w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 po 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy (od 41 do 121 dni po tej dacie), 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

¹ Dalej: „Biuro” lub „Biuro Powiatowe”.

² Poprzednio w okresie objętym kontrolą funkcje kierownika jednostki pełnili: Dariusz Golec – p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 marca do 31 lipca 2017 r.; Daniel Obajtek – Prezes Agencji od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r. oraz p.o. Prezesa Agencji od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r.; Andrzej Gross – Prezes Agencji od 25 lutego 2013 r. do 3 grudnia 2015 r. Stanowisko Kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Warszawa Zachód z/s w Wojcieszynie w okresie objętym kontrolą zajmował Leszek Kawczyński – p.o. Kierownika Biura od 28 listopada 2017 r. do 12 kwietnia 2018 r. oraz od 6 czerwca 2018 r., Kierownik Biura od 19 września do 4 grudnia 2016 r. Poprzednio stanowisko Kierownika Biura zajmowali: Ireneusz Kulesza – Kierownik Biura od 13 kwietnia 2018 r. do 11 maja 2018 r.; Andrzej Długolecki – Kierownik Biura od 17 marca do 16 października 2017 r.; Cezary Parzychowski – Kierownik Biura od 1 do 2 marca 2017 r.; Bogumił Sikorski – Kierownik Biura od 5 grudnia 2016 r. do 21 lutego 2017 r.; Sławomir Stelmaszczyk – Kierownik Biura od 25 lutego do 9 września 2016 r.; Piotr Grzelak – Kierownik Biura od 1 stycznia 2014 r. do 4 lutego 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. Dalej: rozporządzenie ekologiczne.

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

⁷ Decyzja nr 0149-2016-005937, którą należało wydać do 1 marca 2016 r., decyzje nr 0149-2017-009579 i nr 0149-2017-011284, które należało wydać do 1 marca 2017 r., decyzje nr 0149-2018-004188 i nr 0149-2018-004871, które należało wydać do 1 marca 2018 r. Jedno postępowanie zostało umorzone.

2014-2020⁸. W rezultacie jedną płatność w kwocie 3 095,78 zł⁹ (z pięciu przyznanych w ww. decyzjach Kierownika Biura Powiatowego) zrealizowano 24 dni po terminie określonym w § 20 rozporządzenia ekologicznego¹⁰. Ponadto do dnia zakończenia kontroli¹¹ w ramach kampanii 2017 roku wydano decyzje w sprawie 66,24 % wniosków przyjętych przez Biuro, pomimo tego, że termin ich wydania określony w ww. przepisach upłynął 1 marca 2018 r. Opóźnienia te były spowodowane głównie przez problemy z funkcjonowaniem systemu informatycznego IACSPplus, na które Biuro Powiatowe nie miało wpływu oraz niewystarczającymi zasobami kadrowymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce w Biurze Powiatowym ARiMR Warszawa Zachód z/s w Wojcieszynie

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

1.1. W latach 2014-2017 Biuro Powiatowe prowadziło obsługę wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”. Poszczególne etapy obsługi wniosków zostały określone w książkach procedur, zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa ARiMR. W okresie objętym kontrolą obowiązywało 15 wersji Książki Procedur KP-611-110-ARiMR Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013 i dziewięć wersji Książki Procedur KP-611-395-ARiMR Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020, określających m.in. tryb przyjmowania wniosków, zasady wprowadzania danych z wniosków do systemów informatycznych, sposób prowadzenia kontroli kompletności danych i kontroli administracyjnej wniosków oraz przygotowania projektów decyzji. Informacje o wprowadzonych zmianach były przekazywane przez Centralę ARiMR do Biura od jednego do czterech dni przed wejściem w życie zmian w obowiązującej procedurze.

Zmiany powyższych procedur spowodowane były m.in.:

- a) nowelizacjami rozporządzenia 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 2007-2013¹²,
- b) przesunięciami terminu składania wniosków¹³,
- c) corocznym modyfikowaniem przez Prezesa ARiMR wzoru wniosków oraz katalogu i wzorów załączników wymaganych do wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 11-14)

1.2. Zadania dotyczące płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego realizowały w kolejnych latach objętych kontrolą dwie osoby, zatrudnione w Wydziale Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich. Łącznie w całym ww. okresie prowadzenie spraw z zakresu płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020 należało do obowiązków 19 osób. Wszystkim pracownikom przekazano pisemne zakresy obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień, określające m.in. zagadnienia wymagane przy obsłudze wniosków oraz zapewniono udział w szkoleniach. Pracownicy Biura odpowiedzialni za prowadzenie spraw z zakresu płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020 uczestniczyli w latach 2014-2017 łącznie w 126 szkoleniach dotyczących: płatności rolnośrodowiskowych 2007-2013, zasad przyznawania płatności ekologicznych w kampaniach 2014 roku i 2015 roku, działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014-2020 kampania 2015 roku, obsługi systemu IACSPplus.

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 627. Dalej: ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

⁹ Wydana na podstawie decyzji nr 0149-2017-011284.

¹⁰ Spośród 6 badanych decyzji w pięciu przypadkach przyznano płatność, z czego dwie płatności zrealizowano w ww. terminie, jedną po terminie, dla dwóch płatności nie obowiązywał ww. termin, ponieważ dla kampanii 2017 r. został on uchylony 5 marca 2018 r.

¹¹ Tj. do 17 sierpnia 2018 r.

¹² Dz.U. poz. 361, ze zm.

¹³ W 2014 r. termin przesunięto z 15 marca na 15 maja, w 2015 r. i w 2016 r. z 15 marca na 15 czerwca, w 2017 r. z 15 marca na 31 maja, w 2018 r. z 15 marca na 15 czerwca.

(dowód: akta kontroli str. 16, 29-38, 372-373)

Według danych z Departamentu Płatności Bezpośrednich, Warszawa Zachód do 7 sierpnia 2018 r. wydano tylko 66,24% decyzji w sprawie przyjętych przez Biuro Powiatowe Warszawa Zachód wniosków o przyznanie płatności ekologicznych dotyczących kampanii 2017 r., chociaż zgodnie z art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, wszystkie decyzje w sprawie kampanii roku 2017 należało wydać do 1 marca 2018 r.¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 118-120)

Jak podał w wyjaśnieniach Kierownik Biura przyczynami opóźnień w wydawaniu decyzji w całym okresie objętym kontrolą były:

- duża liczba wniosków o płatności, składanych przez beneficjentów z Warszawy, którymi w znacznej części są spółki składające kilkusetstronicowe wnioski wymagające specyficznej obsługi i generujące wiele błędów w programie IACSplus; powyższa sytuacja spowodowana jest właściwością miejscową Biura, obejmującą nie tylko powiat warszawski zachodni, ale również Warszawę.
- fluktuacja kadr powodująca konieczności przeprowadzania czasochłonnych naborów, a następnie konieczność przygotowania teoretycznego i praktycznego nowozatrudnionych pracowników oraz przebywanie na długoterminowych zwolnieniach lekarskich dwóch najbardziej doświadczonych pracowników, co skutkowało niewystarczającą liczbą pracowników (2) niezbędnych do terminowej realizacji zadań, która według Kierownika Biura powinna wynosić minimum trzy doświadczone osoby.
- awarie systemu IACSplus; w latach 2016-2018 aplikacja obsługująca płatności ekologiczne, co kilka dni spowalniała obsługę wniosków, po czym była wyłączana na 1-1,5 godz., następnie następował restart. W czasie restartu aplikacja nie działała.

Jednym ze skutków powyższych okoliczności było przekazanie w latach 2016-2017 części spraw (ok 50%) do obsługi innym biurom powiatowym na polecenie Dyrektora Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 119-120)

W Biurze nie opracowano harmonogramu przygotowań realizacji działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014-2020. Kierownik Biura podał w wyjaśnieniach, że *poszczególne etapy obsługi wniosków są uzależnione od terminów przewidzianych przepisami prawa oraz od wdrożeń poszczególnych funkcjonalności w systemie informatycznym*. Po rozpoczęciu naboru wniosków monitoringi obsługi wniosków są prowadzone cyklicznie w poszczególnych biurach powiatowych – z poziomu Centrali ARiMR generowane są raporty z liczbą oraz stanem spraw na daną kampanię.

(dowód: akta kontroli str. 51)

1.3. Do rejestracji i analizowania wniosków oraz przygotowania projektu decyzji o płatnościach ekologicznych w Biurze w okresie objętym kontrolą wykorzystywano cztery systemy informatyczne:

- system „ReD” („Rejestr dokumentów i spraw ARiMR”), przeznaczony do rejestracji wniosków i nadawania im numerów dokumentu i znaku sprawy.
- system „PROW” oraz system „IACSplus”, wykorzystywane do przeprowadzenia kontroli wniosków (administracyjnej¹⁵ i krzyżowej¹⁶) i przygotowywania projektów decyzji. System „IACSplus” umożliwiał przeprowadzanie kontroli zgodności i kompletności wniosków,
- ZSZiK (Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli), w którym zawarte były wszystkie dane w zakresie ewidencji producentów. W systemie tym na podstawie numeru dokumentu nadanego w systemie ReD zakładany był znak sprawy na daną kampanię. System ten służył także do generowania list zleceń płatności, na podstawie których dokonywane były wypłaty płatności przez Centralę ARiMR.

¹⁴ Według statystyki otrzymanej z Oddziału Regionalnego ARiMR, pomimo przekazania spraw innym biurom powiatowym, Biuro wydało najmniej w województwie mazowieckim decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych dotyczących kampanii 2017 r.: 7 sierpnia 2018 r. spośród 37 biur powiatowych, 27 biur wydało decyzje w sprawie wszystkich przyjętych wniosków, dziewięć biur wydało decyzje w sprawie ponad 80% wniosków, natomiast Biuro Powiatowe Warszawa Zachód wydało decyzje w sprawie 66,24% wniosków.

¹⁵ Kontrola administracyjna polega na automatycznym sprawdzeniu danych sprawy zawartych w systemie identyfikacji działek rolnych i poprzedza przygotowanie projektu decyzji.

¹⁶ Kontrola krzyżowa w założeniu zapobiega wypłacie beneficjentowi środków nienależnych.

Obsługa manualna wniosków złożonych w celu uzyskania płatności ekologicznej obejmowała wprowadzanie danych: z wniosku i załączników, uzyskanych z jednostki certyfikującej oraz wynikających z raportów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 42, 51)

1.4. Biuro corocznie prowadziło akcje promocyjno-informacyjne na temat działania „Rolnictwo ekologiczne”, które polegały na udzielaniu informacji przez pracowników Biura w siedzibie Biura, rozpowszechnianiu ulotek i materiałów informacyjnych, udziale pracowników Biura w corocznie organizowanych imprezach gminnych (np. dożynkach), w trakcie których propagowano działanie „Rolnictwo ekologiczne”, organizacji „dni otwartych”.

(dowód: akta kontroli str. 43-44, 48-50)

1.5. Stan przygotowania Biura do obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” był nadzorowany przez ARiMR głównie poprzez monitorowanie, przy użyciu systemów informatycznych, prowadzonych spraw. W latach 2014-2017 nie przeprowadzono natomiast w tym zakresie żadnych audytów lub kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 117)

1.6. Przy obsłudze działania „Rolnictwo ekologiczne” w Biurze stosowano procedurę zapobiegającą konfliktowi interesów w przypadku zaistnienia możliwości wystąpienia takiego konfliktu. Procedura ta określona została zarządzeniami nr 26/2015 Prezesa ARiMR z 14 kwietnia 2015 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w ARiMR i nr 81/2016 z 8 sierpnia 2016 r. w tej samej sprawie¹⁷. W latach 2014-2017 dokonano pięciu wyłączeń pracowników z prowadzenia pięciu spraw dotyczących rolnictwa ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 54-63)

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

2.1. W latach 2014-2017 w Biurze zarejestrowano 1 876 wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”¹⁸, z których:

- 968 dotyczyło PROW 2007–2013 (84 wnioski pierwszoroczne i 333 wnioski kontynuacyjne w 2014 r., 259 wniosków kontynuacyjnych w 2015 roku, 185 wniosków kontynuacyjnych w 2016 roku oraz 107 wniosków kontynuacyjnych w 2017 roku),
- 908 wniosków dotyczyło PROW 2014-2020 (79 wniosków pierwszorocznych, 259 wniosków kontynuacyjnych w 2015 roku, odpowiednio 60 i 248 wniosków w 2016 roku oraz 41 i 221 wniosków w 2017 roku).

(dowód: akta kontroli str. 75-76)

Analiza wniosków wykazała, że:

- a) W kampanii 2014 roku dotyczącej PROW 2007-2013, Biuro przyjęło 417 wniosków, z których 84 były pierwszoroczne, a 333 kontynuacyjne. Po ich rozpatrzeniu wydano 408 decyzji i udzielono 10 212 163,28 zł dofinansowania (w tym 8 169 730,62 zł ze środków unijnych i 2 042 432,66 zł ze środków krajowych). Największego dofinansowania udzielono do upraw rolniczych po okresie konwersji (70,2% dofinansowania) i upraw zielarskich po okresie konwersji (10,9%), a najmniejszego do upraw paszowych na gruntach ornych po okresie konwersji (0,6%).
- b) W kampanii 2015 roku, w ramach PROW 2014-2020, rolnicy złożyli 79 wniosków pierwszorocznych¹⁹, w oparciu o które wydano 109 decyzji przyznających 2 512 067,10 zł płatności ekologicznych (w tym 1 598 427,99 zł ze środków unijnych i 913 639,11 zł ze środków krajowych). Największego dofinansowania udzielono do upraw rolniczych po okresie konwersji (36,8%) i do upraw rolniczych w okresie konwersji

¹⁷ Powyższe przepisy stanowią, że w przypadku zaistnienia możliwości wystąpienia konfliktu interesów, pracownik Agencji podlega wyłączeniu od udziału w danej sprawie. O przyczynach powodujących wyłączenie pracownik zobowiązany jest niezwłocznie pisemnie powiadomić bezpośredniego przełożonego, który powinien poinformować Kierownika Biura Powiatowego/Dyrektora Oddziału Regionalnego o wystąpieniu okoliczności powodujących wyłączenie pracownika.

¹⁸ Dane z systemów informatycznych wygenerował Wydział Programów Rolnośrodowiskowych i Ekologii Departamentu Płatności Bezpośrednich ARiMR.

¹⁹ Według wyjaśnień Kierownika Biura, w 2015 r. brak było wniosków kontynuacyjnych – były składane w ramach działania rolnictwo ekologiczne od 2016 roku.

- (17%), a najmniejszego do upraw zielarskich w okresie konwersji (0,2%) i trwałych użytków zielonych w okresie konwersji (0,1%).
- c) W kampanii 2016 roku (w ramach PROW 2014-2020) rolnicy złożyli 308 wniosków (w tym 60 pierwszorocznych i 248 kontynuacyjnych), w oparciu o które wydano 111 decyzji przyznających 2 426 526,42 zł płatności ekologicznych (1 543 998,78 zł ze środków unijnych i 882 527,64 zł ze środków krajowych). Największe dofinansowanie udzielono do upraw rolniczych po okresie konwersji (29,6%) i do upraw warzywnych po okresie konwersji (29,2%), a najmniejsze do upraw sadowniczych w okresie konwersji i do upraw zielarskich w okresie konwersji (po 0,2%).
- d) W kampanii 2017 roku (w ramach PROW 2014-2020) rolnicy złożyli 206 wniosków, w tym 51 pierwszorocznych i 155 kontynuacyjnych. Po ich rozpatrzeniu wydano 27 decyzji²⁰ przyznających 842 145,18 zł płatności ekologicznych, z których 535 856,92 zł ze środków unijnych i 306 288,26 zł ze środków krajowych. Największe dofinansowanie udzielono do upraw rolniczych po okresie konwersji (40,5%) i do upraw warzywnych po okresie konwersji (33,8%), a najmniejsze do upraw warzywnych w okresie konwersji sadowniczych (po 0,02%) i do upraw sadowniczych w okresie konwersji (0,2%).
- e) Negatywnie rozpatrzono 58 wniosków (z tego w poszczególnych kampaniach z lat 2014–2016 odpowiednio: 42, 9, 7 i 0).
- f) Średni czas wydania decyzji wyniósł 293 dni w kampanii 2014 roku, 364 dni w kampanii 2015 roku, 368 dni w kampanii 2016 roku i 354 dni w kampanii 2017 roku.

(dowód: akta kontroli str. 77-80)

W okresie objętym kontrolą w trzech przypadkach dokonane zostały przekształcenia zobowiązań ekologicznych, realizowanych w ramach PROW 2007-2013 na PROW 2014-2020. Dotyczyło to:

- a) dwóch rolników, którzy uprawy z wariantu 2.1. „Uprawy rolnicze, dla których zakończono okres przestawiania” zamienili odpowiednio:
- na warianty 5.1. „Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji” i 11.1. „Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji”,
 - na warianty 7.1. „Uprawy rolnicze po okresie konwersji” i 11.1. „Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji”.
- b) jednego rolnika, który pakiety 2.2. („Uprawy rolnicze w okresie przestawiania”) i 2.6. („Uprawy warzywne w okresie przestawiania”) przekształcił na pakiety 1.1. („Uprawy rolnicze w okresie konwersji”), 2.1. („Uprawy warzywne w okresie konwersji”), 3.1. („Uprawy zielarskie w okresie konwersji”), 5.1. „Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji”).

(dowód: akta kontroli str. 84-111)

2.2. W wyniku analizy sześciu losowo wybranych spraw²¹ dotyczących działania „Rolnictwo ekologiczne (po dwie z poszczególnych kampanii przeprowadzonych w latach 2015-2017) stwierdzono, że:

1. Wnioski o przyznanie płatności zostały złożone na formularzach opracowanych przez ARiMR oraz zawierały wymagane dane. W pięciu przypadkach wnioskodawcy spełniali wstępne warunki ubiegania się o płatność rolnośrodowiskową, tj. posiadali nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego, posiadali działki rolne o powierzchni co najmniej 1 ha oraz zobowiązali się do realizowania 5-letniego zobowiązania rolnośrodowiskowego, zgodnie z zarejestrowanym planem działalności rolnośrodowiskowej. W jednym przypadku wnioskodawca, który nie spełniał ww. wymagań, wycofał wniosek przed przyznaniem płatności ekologicznej, a Kierownik Biura wydał decyzję o umorzeniu postępowania²².
2. Wnioski o wydanie decyzji poddane zostały kontroli kompletności, kontroli administracyjnej (w tym kontroli krzyżowej) oraz kontroli zgodności danych we wniosku

²⁰ Według Wydziału Programów Rolnośrodowiskowych i Ekologii Departamentu Płatności Bezpośrednich ARiMR realizacja działań w zakresie kampanii 2017 roku nie została jeszcze zakończona.

²¹ Decyzje Kierownika Biura nr 0149-2016-005935 i nr 0149-2016-005937 z 11 kwietnia 2016 r., nr 0149-2017-009579 z 26 maja 2017 r., nr 0149-2017-011284 z 30 czerwca 2017 r., nr 0149-2018-004188 z 24 kwietnia 2018 r., nr 0149-2018-004871 z 13 czerwca 2018 r.

²² Decyzja nr 0149-2016-005935.

- z danymi jednostki certyfikującej. W procesie weryfikacji danych (w jednym przypadku) uwzględniano również ustalenia z raportu z przeprowadzonych kontroli na miejscu.
3. Decyzje o przyznaniu płatności zawierały elementy wymagane art. 107 Kpa. Wysokość płatności ekologicznych ustalono przy zastosowaniu obowiązującej stawki oraz ustalonej powierzchni uprawy ekologicznej.
 4. Płatność przyznano w pięciu przypadkach (na łączną kwotę 54 085,18 zł), jedną sprawę umorzono po wycofaniu wniosku przez rolnika²³. W związku z decyzjami wydanymi w tych sprawach Centrala Agencji dokonała płatności – w dwóch przypadkach²⁴ we wskazanym w § 20 rozporządzenia ekologicznego terminie do 30 czerwca następnego roku po złożeniu wniosku o płatność ekologiczną, w jednym przypadku²⁵ 24 dni po ww. terminie, w dwóch przypadkach²⁶ termin dla ww. płatności nie został określony (płatności dokonano w czerwcu 2018 r., a ww. przepis uchylono 15 marca 2018 r.).
 5. Pięć decyzji wydano po ustawowym terminie określonym w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich (tj. po 1 marca lat 2016–2018). Zwłoka wynosiła: 41 dni w kampanii 2015 roku, 86 i 121 dni w kampanii 2016 roku oraz 54 i 104 dni w kampanii 2017 roku. O niedochowaniu terminu Biuro każdorazowo informowało strony, wskazując nowy termin zakończenia postępowania i przyczyny jego wydłużenia. Przeciętny okres rozpatrywania wniosków, w oparciu o które wydano analizowane decyzje, w poszczególnych kampaniach wyniósł: 425, 310 i 365 dni.

(dowód: akta kontroli str. 121-190, 212)

Kierownik Biura poinformował, że przyczynami opóźnień w obsłudze wniosków i wydawaniu decyzji w sprawie płatności ekologicznych były:

- niepełna funkcjonalność programu IACSplus przeznaczonego do obsługi wniosków – według komunikatów zamieszczanych przez administratora programu kontrolę administracyjną terminowo złożonych wniosków: o przyznanie płatności za 2015 r. umożliwiono 24 marca 2016 r. (tj. 24 dni po terminie wskazanym w ustawie), o przyznanie płatności za 2016 r. umożliwiono 8 maja 2016 r. (tj. 68 dni po terminie), o przyznanie płatności za 2017 r. umożliwiono 9 stycznia 2018 r. Ponadto powyższy program komputerowy często zawieszał się i wymagał restartu.
- niewystarczająca liczba pracowników obsługujących wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 16, 193-209, 374, 377)

3. Odwołania od decyzji Kierownika Biura Powiatowego

W okresie objętym kontrolą do Biura wpłynęły 32 odwołania od decyzji ustalających płatności ekologiczne, w tym:

- 7 dotyczących działań prowadzonych w ramach PROW 2007-2013 (wniesionych w 2014 r.),
- 25 dotyczących działań prowadzonych w ramach PROW 2014-2020 (dziewięć z nich wniesiono w 2015 r., a 16 w 2016 r.).

Odwołania były składane osobiście przez rolników lub za pośrednictwem poczty. W Biurze rejestrowano je w systemie RED i ZSZiK, a w 2014 roku także w systemie PROW.

(dowód: akta kontroli str. 216)

Najczęstszymi przyczynami odwołań do decyzji kierownika Biura były: niezgodność deklarowanej przez rolników powierzchni upraw ekologicznych ze stanem faktycznym ustalonym na podstawie podziałów geodezyjnych i pomiarów działek oraz brak wezwania wnioskodawcy przez Biuro do uzupełnienia brakującej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 17)

Wszystkie przyjęte przez Biuro odwołania zostały przekazane do jednostki nadrzędnej (w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania). Spośród nich:

- 17 uznano za niezasadne i utrzymano w mocy decyzje wydane przez Kierownika Biura;
- 15 uznano za zasadne, co spowodowało uchylenie zaskarżonych decyzji i przekazanie ich do ponownego rozpatrzenia przez Kierownika Biura.

²³ Decyzja nr 0149-2016-005935.

²⁴ Decyzje nr 0149-2016-005937 i nr 0149-2017-009579.

²⁵ Decyzja nr 0149-2017-011284.

²⁶ Decyzje nr 0149-2018-004188 i nr 0149-2018-004871.

Analizą objęto 10 odwołań²⁷ od decyzji Kierownika Biura w sprawie przyznania płatności ekologicznych²⁸, z których pięć decyzji²⁹ zostało utrzymanych w mocy przez Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR, jako organu II instancji; cztery decyzje³⁰ zostały uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia, a w jednym przypadku³¹ Dyrektor Oddziału wydał postanowienie o uchybieniu terminu wniesienia odwołania, co skutkowało nierozpatrzeniem odwołania.

Najczęstszą przyczyną wniesienia odwołań było nieprzyznanie płatności wskutek błędnej, według skarżących, interpretacji przez Biuro Powiatowe ich uprawnień do otrzymania płatności. Ponadto przyczynami odwołań były: nieuwzględnienie przez Biuro wszystkich dokumentów złożonych przez rolnika w sprawie przyznania płatności, podjęcie produkcji ekologicznej, z której nie uzyskano plonów, popełnienie przez rolnika omyłki w wypełnieniu wniosku, niewysłanie przez Biuro wezwania do rolnika w celu usunięcia błędów we wniosku. Analizowane odwołania rozpatrzono zgodnie z przepisami Kpa oraz postanowieniami procedury Nr 1.2. „Odwołania od decyzji administracyjnych wydawanych przez Kierowników Biur Powiatowych w zakresie płatności”, ustalonych Książką procedur KP-611-14-ARiMR/9/z „Instrumenty KPA w zakresie płatności”.

(dowód: akta kontroli str.222-224)

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

4.1. Biuro Powiatowe nie monitorowało zmian (przyrostu albo zmniejszenia) liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych na terenie powiatu. Kierownik Biura poinformował, że nie jest prowadzony taki monitoring, ponieważ nie ma takiej możliwości. Dane w tym zakresie posiada Centrala ARiMR.

(dowód: akta kontroli, str. 18)

4.2. Biuro posiadało dostęp do wykazów z jednostek certyfikujących, które otrzymywał Prezes ARiMR. Wykazy te – w formie dokumentu elektronicznego – były dostępne na stronie intranetowej ARiMR (odnoszące się do indywidualnych producentów). Publikowane indywidualne wykazy były przez pracowników Biura drukowane i wykorzystywane do weryfikowania pod względem zgodności zamieszczonych w nich danych z danymi zawartymi we wnioskach (w ramach kontroli administracyjnej) oraz wprowadzane do odpowiedniego systemu informatycznego: PROW (w 2014 roku) i IACSplus (od 2015 roku).

Analiza sześciu wybranych wykazów otrzymanych przez ARiMR z jednostek certyfikujących w latach 2015-2017 wykazała, że zawarte w nich dane, dotyczące m.in: numeru identyfikacyjnego producenta, numeru ewidencyjnego i powierzchni zgłoszonej działki rolnej, rodzaju uprawy ekologicznej i liczby zwierząt ekologicznych, były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji Biura na podstawie złożonych wniosków. Biuro Powiatowe otrzymywało wykazy do 30 listopada danego roku, a uzupełnienia wykazów dokonywane były w terminie do końca lutego następnego roku, tj. zgodnie z zapisami art. 17 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym³².

(dowód: akta kontroli str. 137, 143, 148, 159-162, 168, 221)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wydaniu 5 decyzji³³ w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 niezgodnie z terminem określonym w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. W rezultacie jedną płatność w kwocie

²⁷ 31,3% wszystkich odwołań.

²⁸ Decyzje Kierownika Biura nr 0149-2016-010063 z 15 lipca 2016 r., nr 0149-2016-005576 z 4 kwietnia 2016 r., nr 0149-2016-005970 z 28 czerwca 2016 r., nr 0149-2017-011703 z 2 sierpnia 2017 r., nr 0149-2017-009574 z 9 września 2017 r., nr 0149-2016-013766 z 25 października 2016 r., nr 0149-2017-009600 z 26 maja 2017 r., nr 0149-2017-010442 z 14 czerwca 2017 r., nr 0149-2017-010584 z 22 czerwca 2017 r., nr 0149-2017-012091 z 22 sierpnia 2017 r.

²⁹ Decyzje nr 0149-2016-010063, nr 0149-2017-011703, nr 0149-2017-009574, nr 0149-2017-009600, nr 0149-2017-010584.

³⁰ Decyzje nr 0149-2016-005576, nr 0149-2016-005970, nr 0149-2016-013766, nr 0149-2017-012091.

³¹ Decyzja nr 0149-2017-010442.

³² Dz.U. z 2017 r. poz. 1054.

³³ Decyzja nr 0149-2016-005937, którą należało wydać do 1 marca 2016 r., decyzje nr 0149-2017-009579 i nr 0149-2017-011284, które należało wydać do 1 marca 2017 r., decyzje nr 0149-2018-004188 i nr 0149-2018-004871, które należało wydać do 1 marca 2018 r. Jedno postępowanie zostało umorzone.

3 095,78 zł³⁴ (z pięciu przyznanych w ww. decyzjach Kierownika Biura Powiatowego) zrealizowano 24 dni po terminie określonym w § 20 rozporządzenia ekologicznego

(dowód: akta kontroli str. 132, 134, 138, 144, 150, 163, 212, 217)

Kierownik Biura Powiatowego poinformował, że w każdym z ww. przypadków nie była możliwa obsługa wniosków w terminie wskazanym w art. 31 ww. ustawy, ponieważ w programie IACSplus nie było możliwości dokonania kontroli administracyjnej wniosków o płatność ekologiczną.

(dowód: akta kontroli str. 193-209)

IV. Wnioski

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 Kontroli³⁵, 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 kierownikowi 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, sierpnia 2018 r.

Kontroler
Michał Musioł
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

³⁴ Wydana na podstawie decyzji nr 0149-2017-011284.

³⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.