



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.015.01.2020

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Warszawa Zachód ¹ ul. Trakt Królewski 91 Wojcieszyn, 05-083 Zaborów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ² , od 20 października 2020 r. ³ Łukasz Skonieczny, p.o. Kierownika Warszawskiego Zachodniego Biura Powiatowego Mazowieckiego Oddziału ARiMR ⁴ od 1 października 2018 r. ⁵
Zakres przedmiotowy kontroli	Przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ⁶ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przez tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Ilona Bożek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/151/2020 z 28 września 2020 r.

(akta kontroli: str. 1-2)

¹ Dalej: Biuro Powiatowe.

² Dalej także: ARiMR, Agencja.

³ Funkcję Prezesa ARiMR poprzednio pełnili: Tomasz Nowakowski, Prezes ARiMR, od 29 maja do 19 października 2020 r., p.o., Prezesa ARiMR od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r., Maria Fajger, Prezes ARiMR, od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r., p.o. Prezesa ARiMR, od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r.; Dariusz Golec, p.o. Prezesa ARiMR, od 2 marca do 30 czerwca 2017 r.; Daniel Obajtek, Prezes ARiMR, od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r., p.o. Prezesa ARiMR, od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r.; Andrzej Gross, Prezes ARiMR, od 25 lutego 2013 r. do 26 listopada 2015 r.

⁴ Dalej: Kierownik Biura.

⁵ Wcześniej funkcję Kierownika Biura pełniły następujące osoby: Leszek Kawczyński, p.o. Kierownika Biura od 6 czerwca do 27 września 2018 r.; Ireneusz Kulesza, Kierownik Biura od 13 kwietnia do 11 maja 2018 r.; Leszek Kawczyński, p.o. Kierownika Biura od 28 listopada 2017 r. do 11 maja 2018 r., Andrzej Długolecki, Kierownik Biura od 17 marca do 16 października 2017 r.; Bogumił Sikorski, Kierownik Biura od 5 grudnia 2016 r. do 21 lutego 2017 r.; Leszek Kawczyński, Kierownik Biura od 10 września do 4 grudnia 2016 r.; Sławomir Stelmaszczyk, Kierownik Biura od 25 lutego do 9 września 2016 r.; Piotr Grzelak, Kierownik Biura od 1 stycznia 2015 r. do 4 lutego 2016 r.

⁶ Tj. do 5 listopada 2020 r.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Biuro Powiatowe ARiMR Warszawa Zachód prawidłowo realizowało zadania związane z przyznawaniem płatności w ramach wspólnej polityki rolnej wnioskodawcom gospodarującym na terenach leżących w granicach parków narodowych i krajobrazowych. Funkcjonujące w Biurze systemy informatyczne umożliwiały poprawne ewidencjonowanie i rozpatrywanie wniosków o płatności bezpośrednie oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne, a także zapewniały przeprowadzenie kontroli administracyjnej w 100% spraw. W przypadkach stwierdzenia rozbieżności, każdorazowo podejmowano czynności wyjaśniające, które były główną przyczyną opóźnień w wydawaniu decyzji w sprawie płatności. Postępowania administracyjne w sprawie przyznania płatności prowadzono zgodnie z procedurami, wytycznymi oraz instrukcjami stanowiskowymi obowiązującymi w ARiMR.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły bezczynności w rozpatrzeniu sprawy oraz braku zawiadomienia stron o przyczynach niezakończenia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2020 (do dnia zakończenia kontroli) do obsługi wniosków o przyznanie płatności Biuro Powiatowe wykorzystywało system informatyczny IACSplus⁹ zawierający m.in. skomputeryzowaną bazę danych, system identyfikacji działek rolnych (LPIS¹⁰), system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, wnioski o przyznanie pomocy oraz wnioski o płatność, zintegrowany system kontroli oraz jednolity system rejestrowania tożsamości każdego beneficjenta.

(akta kontroli str. 50, 188)

Od 15 marca 2015 r. do 10 lipca 2020 r.¹¹ w Biurze Powiatowym Warszawa Zachód zarejestrowano łącznie 50 956 wniosków o różne płatności¹², z tego 31 021 w formie papierowej (24 729 wnioski i 6 292 oświadczenia o braku zmian w stosunku do poprzedniego stanu¹³) oraz 19 935 w formie elektronicznej¹⁴. Liczba wniosków elektronicznych stanowiła 39,1% wszystkich wniosków o płatność przyjętych w kontrolowanym okresie, przy czym w badanych latach ulegała systematycznemu wzrostowi z 246 w 2015 r. (co stanowiło 3,2% wniosków), do: 260 w 2016 r., 375 w 2017 r., 4 844 w 2018 r. i 7 179 w 2019 r. (co stanowiło 82,5% wniosków). W 2020 r. wnioski elektroniczne stanowiły 81,9% wszystkich wniosków (7 031 z 8 587 wniosków).

(akta kontroli str. 154)

W latach 2015-2020 Biuro posiadało dostęp, poprzez aplikację IACSplus, do bazy działek położonych na obszarze całego kraju. Aplikacja umożliwiała, w trakcie kontroli administracyjnej, weryfikację położenia działek objętych wnioskami o płatności bezpośrednie, a także wnioskami o wsparcie w ramach pakietu 4

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹ Aktualna wersja 20201008 prod-release-2.10.002.0001 (12d4199f).

¹⁰ Ang. Land Parcel Identification System.

¹¹ Obowiązujące terminy na składanie wniosków dotyczących różnych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej.

¹² W tym 7 741 w 2015 r., 8 536 w 2016 r., 8 564 w 2017 r., 8 826 w 2018 r., 8 702 w 2019 r. i 8 582 w 2020 r.

¹³ Taka możliwość przewidziana została od 2018 r. do wybranych rodzajów płatności – skuteczne złożenie oświadczenia jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o płatność.

¹⁴ W latach 2015-2017 wnioski w formie elektronicznej były składane przez aplikację „Wniosek przez Internet”, w latach 2018-2020 – poprzez aplikację „eWniosek plus”.

i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, na obszarach Natura 2000 lub poza tymi obszarami, a także położenia na obszarach przyrodniczych i w granicach parku narodowego i krajobrazowego. Na dzień przeprowadzenia przez kontrolera NIK oględzin wykonywania czynności kontroli administracyjnej¹⁵, Biuro dysponowało aktualną bazą danych dotyczących użytków rolnych, obszarów przyrodniczych oraz obszarów Natura 2000, parków narodowych i krajobrazowych i było w stanie przeprowadzić skuteczną kontrolę krzyżową wniosków.

(akta kontroli str. 50, 51, 68-70)

Zasady przeprowadzania kontroli administracyjnej zostały opisane w procedurach oraz instrukcjach stanowiskowych dotyczących kontroli administracyjnej wniosków o przyznanie płatności¹⁶, które były corocznie uaktualniane. Zgodnie z nimi kontroli administracyjnej podlegało 100% wniosków o przyznanie płatności, co zapewniała aplikacja IACSplus. W aplikacji tej obsługiwano przeprowadzanie kontroli administracyjnej, naliczanie płatności oraz wydawanie decyzji¹⁷. Kontrola była przeprowadzana systemowo¹⁸ oraz manualnie przez pracownika – Kontrolera Danych. System przeprowadzał również kontrolę krzyżową polegającą na sprawdzeniu m.in. danych wprowadzonych na podstawie jednego wniosku z danymi z wniosków innych rolników, w celu uniknięcia m.in. nienależnego wielokrotnego przyznawania danej pomocy dla tych samych działek ewidencyjnych lub nienależnej kumulacji pomocy, przyznanej na podstawie odrębnych schematów pomocowych.

(akta kontroli str. 40, 45, 50, 51)

Oględziny przebiegu kontroli administracyjnej przeprowadzone na podstawie dwóch wniosków o płatność¹⁹ wykazały, że poszczególne czynności wykonywano zgodnie z procedurami oraz instrukcjami stanowiskowymi. W szczególności wnioski były rejestrowane w aplikacji Red (system dokumentów i spraw) manualnie (w przypadku wniosków złożonych papierowo) lub automatycznie (w przypadku e-wniosków). Przed podjęciem kontroli administracyjnej pracownik generował i wypełniał manualnie karty weryfikacji dla każdego rodzaju płatności, o które występował wnioskodawca, a także kartę kontrolną weryfikacji stworzenia sztucznych warunków do uzyskania płatności. Po uzupełnieniu wszystkich kart (udzieleniu wszystkich odpowiedzi), system przystępował do automatycznej kontroli administracyjnej obejmującej kontrolę prostą i krzyżową. Po przeprowadzeniu kontroli system generował panel pn. „błędy wykryte podczas kontroli administracyjnej”, w którym wykazywane były m.in. kod, treść i rodzaj błędu oraz dokonywał wstępnej (domyślnej) klasyfikacji błędu²⁰. Następnie pracownik

¹⁵ Tj. 13 października 2020 r.

¹⁶ Instrukcja stanowiskowa „Kontrola administracyjna wniosków o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i ONW” (aktualna wersja 1.0) oraz Instrukcja stanowiskowa „Kontrola administracyjna wniosków o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej i ekologicznej” (aktualna wersja 1).

¹⁷ Aplikacja umożliwiała wydanie decyzji w stosunku do sprawy posiadającej status zatwierdzonej, który dana sprawa uzyskiwała po zakończeniu kontroli administracyjnej.

¹⁸ Aplikacja automatycznie dokonywała sprawdzenia danych zawartych we wniosku m.in. z danymi podmiotowymi zawartymi w ewidencji producentów oraz danymi przedmiotowymi zawartymi w systemie identyfikacji działek rolnych (LPIS).

¹⁹ Wniosek z 15 czerwca 2020 r. dotyczący płatności bezpośrednich, płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej PRSK pakiet 5, płatności ONW i płatności ekologicznej oraz wniosek z 15 czerwca 2016 r. w zakresie płatności bezpośrednich, płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej PRSK pakiety 4, 5 i 6 oraz płatności ekologicznej.

²⁰ Klasyfikacja błędu jako „Uzasadniony” oznaczała, że wykryta przez system nieprawidłowość nie jest w istocie błędem, a płatność przysługuje – system wymagał uzasadnienia dokonanej klasyfikacji (np. system wskazywał błąd wykazania danej działki w innym wniosku – po weryfikacji okazało się, że był to wniosek tego samego producenta na inny rodzaj płatności). Klasyfikacja błędu „Wykluczający” oznaczała, że nie przysługuje płatność np. do danej działki lub w przypadku niespełniania warunków przez producenta ubiegającego się np. o płatność dla młodego rolnika. Klasyfikacja błędu „Zasadniczy” oznaczała, że konieczne jest sporządzenie wezwania wnioskodawcy do wyjaśnienia rozbieżności albo wykonanie innych czynności (np. oględzin działki). W zależności od poczynionych dalszych ustaleń pracownik akceptował klasyfikację systemową lub zmieniał ją na „Wykluczającą” lub „Uzasadnioną”.

przystępował do analizy wszystkich błędów, zgodnie z instrukcjami stanowiskowymi dotyczącymi kontroli administracyjnej wniosków o przyznanie płatności, w wyniku której weryfikował i dokonywał ostatecznej ich klasyfikacji. Po opracowaniu wszystkich błędów system wskazywał ewentualne sankcje odnoszące się do błędów, które zostały zaklasyfikowane jako wykluczające. Po zakończeniu sesji system generował raport z kontroli administracyjnej, w którym prezentowane były wyniki kontroli administracyjnej oraz błędy kontroli krzyżowej. Raport z kontroli administracyjnej wskazywał identyfikatory działek ewidencyjnych, co do których wykryto nieprawidłowości takie jak: zadeklarowanie przez więcej niż jednego producenta tej samej działki ewidencyjnej, nakładanie się wyrysowanych geometrii na działce ewidencyjnej. System umożliwiał przegląd konkretnych działek wskazanych we wniosku i wizualizację ich położenia. System dokonywał automatycznie pomiaru działki na podstawie rysunków producenta zamieszczonych w e-Wniosku. Weryfikację położenia działki na obszarach Natura 2000, parków narodowych, parków krajobrazowych itp. umożliwiała funkcjonująca w systemie zakładka „Warstwy map”. Możliwe było sprawdzenie położenia działki wg stanu aktualnego, jak również wg stanu na wybraną przez użytkownika datę.

(akta kontroli str. 50-132)

W związku z brakiem dostępu Biura Powiatowego do identyfikatorów działek ewidencyjnych położonych na obszarach przyrodniczych parków narodowych i parków krajobrazowych, na potrzeby kontroli NIK, zostały przygotowane przez Centralę ARiMR wykazy spraw związanych z obsługą wniosków o płatności do działalności rolnej prowadzonej na działkach zlokalizowanych na ww. obszarach.

(akta kontroli str. 40, 45, 155)

Z danych przekazanych z Centrali ARiMR wynika, że w latach 2015-2020 (I półrocze) kontrola administracyjna wniosków o płatności bezpośrednie i w ramach pakietu 4 lub pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego do działalności prowadzonej na działkach rolnych położonych w parkach narodowych i krajobrazowych ujawniła 379 nieprawidłowości²¹ należących do 25 kategorii błędów opisanych w Instrukcjach stanowiskowych. Spośród stwierdzonych nieprawidłowości najwięcej dotyczyło błędów o kodach 6951²² (82 przypadki), 4950²³ (79 przypadków) i 4932²⁴ (55 przypadków).

(akta kontroli str. 46, 47)

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

W kontrolowanym okresie Kierownik Biura Powiatowego prowadził łącznie 40 postępowań administracyjnych wynikających z powiadomienia wnioskodawcy o wystąpieniu okoliczności nadzwyczajnych lub siły wyższej²⁵. Żadne z tych postępowań nie dotyczyło działek ewidencyjnych położonych na terenach parków narodowych i krajobrazowych. W ww. okresie nie wystąpiły przypadki podpalenia traw, podniesienia zastawek na ciekach wodnych powodujące zalanie łąk wodą w celu wykreowania okoliczności nadzwyczajnych, uniemożliwiających

²¹ W tym 114 w 2015 r., po 46 w 2016 r. i 2017 r., po 74 w 2018 r. i 2019 r. oraz 25 w I półroczu 2020 r.

²² Na działce ewidencyjnej, na której rolnik zadeklarował swoją działkę rolną lub powierzchnię niezgłoszoną do płatności, inni rolnicy zadeklarowali elementy proekologiczne (indywidualne lub wspólne).

²³ Powierzchnia stwierdzona działki rolnej jest mniejsza niż minimalna powierzchnia uprawniona do otrzymania płatności.

²⁴ Powierzchnia deklarowana działki rolnej jest mniejsza niż minimalna powierzchnia uprawniona do otrzymania płatności.

²⁵ W tym 25 w 2015 r., siedem w 2016 r., jedno w 2017 r., dwa w 2019 r. i pięć w 2020 r.

obowiązkowe koszenie lub uprzęgnięcie biomasy na terenach parków narodowych i parków krajobrazowych, w zakresie właściwości Biura Powiatowego²⁶.

(akta kontroli str. 133-153)

Z danych przekazanych przez Centralę ARiMR wynika, że w latach 2015-2019 Kierownik Biura Powiatowego Warszawa Zachód wydał 4 199 decyzji przyznających płatności bezpośrednie oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne (pakiet 4 i 5) do działalności rolnej prowadzonej na gruntach zlokalizowanych w granicach parków narodowych (1 390 decyzji) i parków krajobrazowych (2 809 decyzji).

(akta kontroli str. 185, 186)

Na podstawie tych decyzji, w okresie od 2015 do 2019 r., wypłacono beneficjentom w kolejnych latach łącznie: 1 561,4 tys. zł, 1 800,9 tys. zł, 2 655,8 tys. zł, 2 855,2 tys. zł i 3 362,4 tys. zł różnych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej prowadzonej na gruntach leżących w granicach 10 parków narodowych²⁷. Z tytułu jednolitej płatności obszarowej było to odpowiednio: 636,3 tys. zł, 643,9 tys. zł, 873,9 tys. zł, 837,2 tys. zł i 1 233,7 tys. zł, wypłacone kolejno: 200, 226, 242, 230 i 246 producentom, na działalność rolniczą prowadzoną na działkach o łącznej powierzchni wynoszącej w kolejnych latach: 1 425,15 ha, 1 412,82 ha, 1 937,15 ha, 1 893,43 ha i 2 628,39 ha. Z tytułu płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej w ramach pakietu 4 i pakietu 5 były to odpowiednio kwoty: 99,6 tys. zł, 324,1 tys. zł, 670,0 tys. zł, 903,6 tys. zł i 539,0 tys. zł²⁸.

W kontrolowanym okresie największą kwotę wsparcia otrzymali producenci do działalności prowadzonej na obszarze Kampinoskiego Parku Narodowego (5 724,9 tys. zł), Biebrzańskiego Parku Narodowego (5 210,7 tys. zł) i Słowińskiego Parku Narodowego (799,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 156-178)

Producentom, gospodarującym na gruntach leżących w granicach parków krajobrazowych w okresie od 2015 do 2019 r., Biuro Powiatowe wypłaciło w poszczególnych latach odpowiednio: 6 333,9 tys. zł, 4 565,4 tys. zł, 4 190,1 tys. zł, 5 649,1 tys. zł i 6 290,7 tys. zł różnych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej. Z tytułu jednolitej płatności obszarowej było to odpowiednio: 2 599,6 tys. zł, 1 770,3 tys. zł, 1 569,9 tys. zł, 2 162,6 tys. zł i 1 889,8 tys. zł wypłacone kolejno: 391, 510, 503, 516 i 517 producentom, na działalność rolniczą prowadzoną na działkach o łącznej powierzchni: 8 683,38 ha, 3 986,10 ha, 3 447,27 ha, 4 762,44 ha i 4 056,11 ha. Z tytułu płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej w ramach pakietu 4 i pakietu 5 były to odpowiednio kwoty: 214,9 tys. zł, 445,1 tys. zł, 558,7 tys. zł, 814,5 tys. zł i 1 870,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 179-184)

W zależności od rodzaju płatności w procesie rozpatrywania wniosków stosowano postępowanie określone w:

- „Procedurze Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego”, która w kontrolowanym okresie była 34-krotnie aktualizowana (aktualna wersja KP-611-01-ARiMR/75/z),

²⁶ Biuro Powiatowe Warszawa Zachód jest właściwe miejscowo w sprawach, w których stroną jest podmiot mający miejsce zamieszkania, siedzibę, miejsce pobytu albo ostatnie miejsce zamieszkania w powiecie warszawskim zachodnim oraz w m.st. Warszawa.

²⁷ Kampinoskiego Parku Narodowego, Biebrzańskiego Parku Narodowego, Wigierskiego Parku Narodowego, Narwiańskiego Parku Narodowego, Pienińskiego Parku Narodowego, Poleskiego Parku Narodowego, Słowińskiego Parku Narodowego, Świętokrzyskiego Parku Narodowego, Magurskiego Parku Narodowego i Białowieskiego Parku Narodowego.

²⁸ Zsumowaniu nie podlegały liczba producentów oraz powierzchni działek z poszczególnych płatności, z uwagi na fakt, że jeden producent mógł występować o kilka płatności, jak również wystąpienie o płatność jednego rodzaju nie wyklucza otrzymania płatności innego rodzaju.

- „Procedurze Płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej (PRSK)”, która w tym okresie była aktualizowana 23-krotnie (aktualna wersja KP-611-394-ARiMR/23/z).

Każda z tych procedur obejmowała trzy etapy postępowania, tj. sposób przyjęcia i rejestracji wniosku, weryfikacji wniosku (kontrolę zgodności i kompletności) oraz kontrolę administracyjną (obejmującą kontrolę merytoryczną i kryzysową). Uzupełnieniem ww. procedur były wytyczne i instrukcje stanowiskowe.

Procedura PRSK opisywała również zasady weryfikacji zgodności ze stanem faktycznym załączonego do wniosku o płatność planu ochrony sporządzonego przez doradcę rolno-środowiskowego lub ekspertyzy sporządzonej przez eksperta przyrodniczego.

Zasady postępowania w celu ujawnienia „sztucznego podziału” gospodarstwa dla uniknięcia obniżenia kwoty płatności bezpośrednich i innych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej, spowodowanego zasadą degresywności, były zawarte w wytycznej ARiMR pn. „Zasady postępowania w zakresie weryfikacji, czy nie zostały stworzone sztuczne warunki dla uzyskania płatności” (aktualna V wersja dotycząca kampanii 2020 – KP-611-01 i KP-611-394).

Zasady i tryb postępowania, wykonywanie czynności na poszczególnych stanowiskach pracy oraz raportowanie wszystkich zdarzeń w ramach postępowania normowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, zostały opisane w Księżce procedur „Instrumenty Kpa w zakresie płatności” (aktualna wersja KP-611-14-ARiMR/9/z).

(akta kontroli str. 40-45)

Z danych uzyskanych z Centrali ARiMR wynika, że użytkownicy działek położonych na terenach parków narodowych, uzyskiwali decyzje w sprawie przyznania płatności bezpośrednich za lata 2015-2019 średnio po: 285, 301, 375, 259 i 256 dniach od zarejestrowania wniosku. Średni czas na wydanie decyzji w sprawie przyznania PRSK wynosił: 390, 550, 563, 421 i 326 dni. Natomiast w przypadku działek użytkowanych na obszarze parków krajobrazowych, decyzje w sprawie płatności bezpośrednich sporządzano średnio po upływie odpowiednio: 308, 306, 367, 265 i 256 dni od zarejestrowania wniosku, a w sprawie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych – po upływie odpowiednio: 480, 464, 567, 382 i 351 dni. Spośród 4 199 decyzji Kierownika Biura Powiatowego przyznających ww. płatności, w terminie, tj. do 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek, wydano 2 488 decyzji (59,3%), a po terminie 1 711 (49,7%), z tego z opóźnieniem: do 10 dni – 165 decyzji, od 11 do 20 dni – 248 decyzji, od 21 do 30 dni – 62 decyzji i powyżej 30 dni – 1 236 decyzji.

(akta kontroli str. 185, 186)

Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację wniosków złożonych w latach 2015-2019 przez 15 producentów, obejmujących m.in. płatności bezpośrednie i rolno-środowiskowo-klimatyczne (łącznie 33 sprawy), w których wydano decyzje przyznające płatności na łączną kwotę 5 449,4 tys. zł²⁹. Analiza dokumentacji wykazała m.in., że wnioski:

– zostały złożone z zachowaniem terminów określonych w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³⁰ oraz § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania

²⁹ Sprawy wytypowano celowo spośród wniosków obejmujących płatności do działalności rolniczej prowadzonej na obszarach parków narodowych lub parków krajobrazowych, uwzględniając takie kryteria jak: najwyższe kwoty płatności, terminowość wydanych decyzji oraz przeprowadzenie kontroli na miejscu.

³⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 1341.

pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020³¹,

- w formie papierowej składane były na formularzach, których treść określono w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³²,
- w formie elektronicznej składano z wykorzystaniem formularza umieszczonego na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³³,
- rejestrowano w systemie kancelaryjnym (Red³⁴), Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli (ZSIK) oraz aplikacji IACSplus,
- rozpatrywano zgodnie z procedurami i instrukcjami stanowiskowymi.

Poszczególne etapy postępowania, związane z przyjęciem i rejestracją wniosków, wprowadzeniem danych z wniosku do systemu informatycznego, kontrolą kompletności wniosku, kontrolą administracyjną, wydaniem decyzji, sporządzeniem listy zleceń płatności, były dokumentowane w systemach informatycznych. Stosowano zasadę „dwóch par oczu” – wszystkie czynności (w szczególności karty kontrolne weryfikacji wniosku, projekty decyzji) były weryfikowane i zatwierdzane przez Kierownika Biura lub osobę upoważnioną. W żadnej ze spraw nie stwierdzono wystąpienia konfliktu interesów. Począwszy od 2018 r.³⁵ każda osoba uczestnicząca w procesie obsługi wniosków podpisywała deklarację bezstronności, w której oświadczała, że nie podlega wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁶. Karty kontrolne były wypełniane prawidłowo.

We wszystkich sprawach, zgodnie z wytyczną, przeprowadzono kontrolę wystąpienia „sztucznego podziału” gospodarstwa, a jej wyniki odnotowano w kartach kontrolnych weryfikacji stworzenia sztucznych warunków do uzyskania płatności.

W sprawach dotyczących płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, po weryfikacji w aplikacji IACSplus, nie stwierdzono niezgodności planów ochrony i ekspertyz przyrodniczych ze stanem faktycznym. W 12 sprawach zostały przeprowadzone, przez Biuro Kontroli na Miejscu Mazowieckiego Oddziału ARiMR, takie kontrole. Typowania podmiotów do kontroli na miejscu, losowo lub metodą analizy ryzyka, dokonywała Centrala ARiMR. Otrzymane z Mazowieckiego Oddziału raporty z kontroli były uwzględniane w kontroli administracyjnej wniosków.

Spośród 33 objętych badaniem decyzji, 31 zostało wydanych po terminie wskazanym w art. 24 ust. 8 ustawy o płatnościach (w ramach systemów wsparcia bezpośredniego) i 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 2014–2020³⁷.

Stwierdzone opóźnienia wyniosły od 4 do 942 dni, a ich powodem był skomplikowany charakter spraw i konieczność wykonania wszystkich obowiązkowych kontroli wniosku mających na celu wyjaśnienie rozbieżności wykrytych w trakcie kontroli administracyjnej. Tylko w jednej sprawie stwierdzono nieuzasadnioną zwłokę w rozpatrzeniu wniosku. O każdym przypadku niezakończonym do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek, Kierownik Biura zawiadamiał stronę podając przyczyny zwłoki

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 415, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie PRSK.

³² Dz. U. poz. 352, ze zm.

³³ <https://www.arimr.gov.pl/>.

³⁴ Rejestr elektroniczny dokumentów.

³⁵ Zgodnie z komunikatem DPB Nr 13/2018 z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie obsługi spraw, w których należy wypełnić Deklarację bezstronności.

³⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej kpa.

³⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 217, ze zm.

i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Spośród 31 spraw rozpatrzonych po ustawowym terminie, w 26 sprawach wydano decyzje w terminie wskazanym w pismach informujących o zwłoce w załatwieniu sprawy, natomiast w pięciu przypadkach po nowo wyznaczonym terminie. Opóźnienia wynosiły od 3 do 637 dni. Nieprawidłowości zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 188-246)

Spośród 4 199 decyzji przyznających płatności bezpośrednie oraz płatności w ramach pakietów 4 i 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na obszarach parków narodowych i krajobrazowych, strony w 45 przypadkach (1,1%) wniosły odwołania do dyrektora Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Warszawie, jako organu II instancji. Wnoszący odwołania najczęściej (w 36 przypadkach) kwestionowali pomniejszenie powierzchni kwalifikowanej do płatności zadeklarowanej we wniosku. W wyniku rozpatrzenia odwołań, dyrektor Oddziału w 35 przypadkach (77,8% ogółu odwołań) uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w 10 przypadkach zaskarżone decyzje utrzymał w mocy. W wyniku ponownego rozpatrzenia spraw, Kierownik Biura (do dnia zakończenia kontroli) wydał 35 nowych decyzji, w tym 11 uwzględniających zarzuty podniesione w odwołaniach. Pozostałe 24 decyzje nie uwzględniały w pełni zarzutów podniesionych w odwołaniach. Od siedmiu z nich ponownie wniesiono odwołania. Po ich rozpatrzeniu, w pięciu przypadkach Dyrektor Oddziału utrzymał decyzje w mocy, a w dwóch uchylił decyzję i przekazał do ponownego rozpatrzenia. Od wydanych w tych sprawach decyzji Kierownika Biura, (nieuwzględniających zarzutów stron), nie wniesiono odwołań. W jednym przypadku, w którym organ II instancji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, strona wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który ją oddalił.

(akta kontroli str. 250-254)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W jednej z 33 spraw objętych szczegółowym badaniem stwierdzono beczynność w rozpatrywaniu sprawy, wynoszącą 702 dni, co było niezgodne z zasadą szybkości postępowania wyrażoną w art. 12 § 2 kpa stanowiącym, że sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.

Z akt sprawy i systemów informatycznych ARiMR wynika, że w sprawie 65100-0149-00000084/16/17 (wniosek z 31 maja 2017 r.) po wykonaniu czynności³⁸ w dniu 24 października 2018 r. następna czynność³⁹ została wykonana w dniu 25 września 2020 r. W okresie od 24 października 2018 r. do 25 września 2020 r., tj. przez 702 dni, nie podejmowano żadnych czynności mających na celu załatwienie sprawy.

(akta kontroli str. 188, 189, 192, 198, 204, 246-248)

2. W pięciu z 33 spraw poddanych szczegółowemu badaniu decyzje w sprawie płatności wydano po terminie wskazanym w piśmie informującym o zwłoce w załatwieniu sprawy. W sprawach:
 - 6400-0149-00005692/15; decyzję z 7 kwietnia 2017 r. wydano 158 dni po terminie wyznaczonym w piśmie z dnia 3 października 2016 r. informującym o przyczynach niezałatwienia sprawy (nowy termin rozpatrzenia określono na 31 grudnia 2016 r.);
 - 65100-0149-00000101/15/16; decyzję z 23 czerwca 2017 r. wydano 3 dni po terminie wyznaczonym w piśmie z dnia 2 maja 2017 r. informującym o przyczynach niezałatwienia sprawy (nowy termin rozpatrzenia określono na 20 czerwca 2017 r.);

³⁸ Zapisanie sesji w aplikacji IACSplus dotyczącej dołączenia dokumentu do sprawy.

³⁹ Zatwierdzenie sprawy w aplikacji IACSplus i dołączenie raportu z kontroli administracyjnej.

- 6400-0149-00003200/16; decyzję z 27 maja 2019 r. wydano 519 dni po terminie wyznaczonym w piśmie z dnia 24 listopada 2017 r. informującym o przyczynach niezalatwienia sprawy (nowy termin rozpatrzenia określono na 24 grudnia 2017 r.);
- 65100-0149-00000084/16/17; decyzję z 28 września 2020 r. wydano 637 dni po terminie wyznaczonym w piśmie z dnia 1 października 2018 r. informującym o przyczynach niezalatwienia sprawy (nowy termin rozpatrzenia określono na 31 grudnia 2018 r.);
- 65100-0149-00000100/17; decyzję z 29 lipca 2020 r. wydano 576 dni po terminie wyznaczonym w piśmie z dnia 1 października 2018 r. informującym o przyczynach niezalatwienia sprawy (nowy termin rozpatrzenia określono na 31 grudnia 2018 r.).

W ww. sprawach, po upływie wyznaczonych terminów, nie zawiadomiono stron o przyczynach niezalatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa.

(akta kontroli str. 189-207, 247)

Kierownik Biura wyjaśnił, że powodem beczynności oraz niesporządzenia kolejnych pism informujących o powodach zwłoki w załatwieniu spraw i wyznaczeniu nowego terminu było przeoczenie wynikające z m.in. z dużej liczby wniosków wpływających do Biura (średnio około 9 400 wniosków rocznie) przy stosunkowo małej liczbie osób zatrudnionych w Biurze (14 kontrolerów wniosków) oraz sporej liczby spraw o dużym stopniu skomplikowania.

(akta kontroli str. 249)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przypadków beczynności i braku zawiadomienia stron o przyczynie zwłoki w rozpatrzeniu sprawy i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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, dnia listopada 2020 r.

Kontroler
Ilona Bożek
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

.....
podpis

.....
podpis

Na podstawie z art. 35c ust. 1 ustawy o NIK, w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez:

- zastąpienie użytego na str. 7 (wiersze 8-11 od góry) zapisu:

„Procedura PRSK opisywała również zasady weryfikacji zgodności ze stanem faktycznym załączonego do wniosku o płatność planu ochrony sporządzonego przez doradcę rolno-środowiskowego lub ekspertyzy sporządzonej przez eksperta przyrodniczego.”

zapisem:

„Procedura PRSK opisywała również zasady weryfikacji zgodności ze stanem faktycznym załączonego do wniosku o płatność planu działalności rolnośrodowiskowej sporządzonego przez doradcę rolno-środowiskowego lub ekspertyzy sporządzonej przez eksperta przyrodniczego.”

- zastąpienie użytego na str. 8 (wiersze 27-29 od góry) zapisu:

„W sprawach dotyczących płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, po weryfikacji w aplikacji IACSplus, nie stwierdzono niezgodności planów ochrony i ekspertyz przyrodniczych ze stanem faktycznym.”

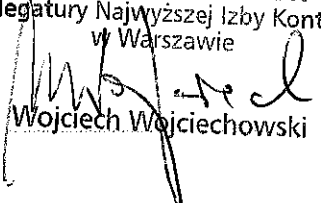
zapisem:

„W sprawach dotyczących płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, po weryfikacji w aplikacji IACSplus, nie stwierdzono niezgodności planów działalności rolnośrodowiskowej i ekspertyz przyrodniczych ze stanem faktycznym.”

Warszawa, 2 grudnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

p.o. WICEDYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie


Wojciech Wojciechowski

