

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

Delegatura w Warszawie

LWA. 410.015.03.2020

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	Mazowiecki Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, al. Jana Pawła II 70, 00-175 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ¹ , od 20 października 2020 r. ² Andrzej Gorczyński, p.o. Dyrektora Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR ³ , od 18 czerwca 2019 r. ⁴
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 ⁵ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 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 ⁶
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Lidia Łucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/125/2020 z 7 sierpnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-8, 418-431)

¹ Dalej także: ARiMR, Agencja.

² 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.

³ Powierzenie pełnienia obowiązków Dyrektora Mazowieckiego Oddziału Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nr DZZL.120.O.3328.2019 z 15 czerwca 2019 r. Dalej: p.o. Dyrektora Oddziału.

⁴ Funkcję kierownika Oddziału Regionalnego ARiMR poprzednio pełnili: Ryszard Madziar, p.o. Dyrektora Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR, od 31 sierpnia 2018 r. do 17 czerwca 2019 r.; Beata Kalinowska, Dyrektor Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR, od 13 stycznia 2016 r. do 29 sierpnia 2018 r.; Marcin Podgórski, Dyrektor Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR, od 6 sierpnia 2014 r. do 4 stycznia 2016 r.

⁵ Tj. do 29 października 2020 r.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Mazowiecki Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸ zadań z zakresu przyznawania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2015-2020 (I półrocze) Oddział terminowo i prawidłowo rozpatrywał odwołania od decyzji kierowników biur powiatowych Agencji w sprawie przyznawania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i płatności w ramach pakietu 4 i 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na obszarach parków narodowych i krajobrazowych. Oddział prawidłowo sprawował kontrolę spełniania przez beneficjentów wymogów przyznania płatności, w tym wykonał plany kontroli na miejscu zlecone przez Centralę ARiMR oraz przeprowadzał kontrole zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁹ oraz w instrukcjach ARiMR.

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 (I półrocze) w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stosowne procedury dotyczące obsługi wniosków o płatności bezpośrednie oraz płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego zostały określone w książkach procedur:

- „Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego”¹⁰,
- „PROW 2014-2020. Płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna”¹¹.

Zasady i tryb postępowania przy rozpatrywaniu odwołań od decyzji administracyjnych kierowników biur powiatowych, ARiMR określiła w książce procedur „Instrumenty Kpa w zakresie płatności” wersja KP-611-14-ARiMR/9/z.

(akta kontroli str. 133-136, 406-409)

Dokumentację dotyczącą ww. odwołań¹², przekazywaną przez biura powiatowe ARiMR, przyjmowano w Kancelarii Oddziału. Po zarejestrowaniu wpływu odwołania w kancelaryjnym elektronicznym systemie RED¹³, dokumentację przekazywano upoważnionemu pracownikowi Biura Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich¹⁴. W BDSPB sprawy rejestrowano zgodnie z:

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Dalej: Oddział.

⁹ Dz. U. poz. 415, ze zm.; dalej: rozporządzenie rolno-środowiskowo-klimatyczne.

¹⁰ Kampania 2015 wersja KP-611-01-ARiMR/48/z, Kampania 2016 wersja KP-611-01-ARiMR/54/z, Kampania 2017 wersja KP-611-01-ARiMR/61/z, Kampania 2018 wersja KP-611-01-ARiMR/66/z, Kampania 2019 wersja KP-611-01-ARiMR/71/z i Kampania 2020 wersja KP-611-01-ARiMR/75/z.

¹¹ Kampania 2015 wersja KP-611-394-ARiMR/6/z, Kampania 2016 wersja KP-611-394-ARiMR/8/z, Kampania 2017 wersja KP-611-394-ARiMR/12/z, Kampania 2018 wersja KP-611-394-ARiMR/15/z, Kampania 2019 wersja KP-611-394-ARiMR/20/z, Kampania 2020 wersja KP-611-394-ARiMR/23/z.

¹² Odwołanie rolnika, stanowisko kierownika biura powiatowego w sprawie odwołania i kopia dokumentacji dotyczącej zaskarżonej decyzji (potwierdzona za zgodność z oryginałem).

¹³ Rejestr Dokumentów i Spraw (dostępny dla pracowników biur powiatowych i Oddziału Regionalnego).

¹⁴ Dalej: BDSPB.

- książką procedur „Instrumenty Kpa w zakresie płatności”¹⁵,
- Instrukcją kancelaryjną i Jednolitym rzeczowym wykazem akt¹⁶,
- § 2 instrukcji Dyrektora Oddziału w sprawie obiegu dokumentacji w Mazowieckim Oddziale Regionalnym ARiMR nr 1/2017 z 6 kwietnia 2017 r., nr 3/2018 z 26 listopada 2018 r. i nr 1/2019 z 28 stycznia 2019 r.

W BDSPB sprawy rejestrowano manualnie w programie Microsoft Excel.

(akta kontroli str. 137-179, 219)

W badanym okresie do Oddziału wpłynęło 211¹⁷ odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych przyznających płatności na terenach parku narodowego i parków krajobrazowych, w tym 168 (79,6%) dotyczyło płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i 43 (20,4%) płatności w ramach pakietu 4 i 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

Dyrektor Oddziału rozpatrzył:

- 197¹⁸ (93,4%) odwołań w terminie dwóch miesięcy od daty ich otrzymania, tj. w terminie określonym w art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹⁹ oraz art. 27 ust. 3 pkt 1 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 2014–2020²⁰,
- 14 (6,6%) odwołań po ww. terminie, w tym cztery odwołania od 11 do 29 dni po terminie, siedem od 32 do 47 dni, dwa 91 dni i jedno 144 dni po terminie.

Okres rozpatrywania odwołań dotyczących płatności w ramach:

- systemów wsparcia bezpośredniego wynosił średnio 51, a maksymalnie 204 dni,
- działania rolno-środowiskowo-klimatycznego wynosił odpowiednio 49 i 151 dni.

(akta kontroli str. 180-181)

Głównymi przyczynami nieterminowego rozpatrzenia odwołań były:

- obszerność materiału dowodowego i jego skomplikowany charakter (4 sprawy),
- konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub uzupełnienia dowodów w sprawie, dotyczących m.in. ustalenia obszaru kwalifikowanego do płatności, statusu prawnego działek ewidencyjnych, prawidłowości kontroli na miejscu (4 sprawy),
- zawieszenie postępowania odwoławczego na wniosek strony lub z powodu pandemii koronawirusa (4 sprawy),
- żądanie rolnika umożliwienia mu przedłożenia wyjaśnień i dodatkowego materiału dowodowego (2 sprawy).

Analiza 10 (71,4%) z 14 postępowań rozpatrzonych w terminie powyżej dwóch miesięcy wykazała, że Dyrektor Oddziału, zgodnie z art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²¹, każdorazowo zawiadomił stronę o przedłużeniu postępowania, jego przyczynach, nowym terminie załatwienia sprawy i pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia²².

(akta kontroli str. 181, 191, 195, 239)

¹⁵ Pkt 1.2.5.2. ppkt 9. Przyjęcie i rejestracja dokumentacji związanej z odwołaniem w Oddziale Regionalnym.

¹⁶ Stanowiącymi załączniki nr 1 i 2 do zarządzeń Prezesa ARiMR Nr 41/2005 z 28 października 2005 r. i Nr 61/2015 z 12 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych i składnic akt w ARiMR.

¹⁷ 39 dotyczących kampanii w 2015 r., 73 w 2016 r., 43 w 2017 r., 42 w 2018 r. i 14 w 2019 r.

¹⁸ 172 w terminie 60 dni i 25 w terminie 61-63 dni (w pierwszy dzień roboczy po upływie dwóch miesięcy).

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1341.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 217, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: Kpa.

²² W przypadku wniosków, które złożono po 1 czerwca 2017 r.

Analiza 20 (9,5%) z 211 odwołań wykazała, że główne przyczyny niezadowolenia rolników z decyzji kierowników biur powiatowych to m.in:

- zmniejszenie, w wyniku kontroli administracyjnej wniosków, powierzchni kwalifikowanej do płatności w porównaniu do zadeklarowanej przez rolnika, (14 spraw),
- stwierdzenie, w wyniku kontroli na miejscu u wnioskodawców, innych powierzchni niż zadeklarowane lub niewłaściwych działań rolniczych na działkach wskazanych do płatności (3 sprawy),
- uznanie przez rolnika, że Oddział naruszył przepisy postępowania administracyjnego (3 sprawy).

(akta kontroli str. 182-188, 192, 196, 200)

Dyrektor Oddziału uwzględnił 139 (65,9%), a nie uwzględnił 72 (34,1%) odwołań. Do sądów administracyjnych zaskarżono 10 decyzji Dyrektora Oddziału. W sześciu przypadkach wojewódzki sąd administracyjny oddalił skargi rolników, w czterech przypadkach, wg stanu na wrzesień 2020 r., postępowanie pozostawało w toku.

(akta kontroli str. 182-187, 251-252)

Analiza 20 (9,5%) z 211 spraw odwoławczych²³ wykazała zgodność procedury ich rozpatrywania z Kpa oraz procedurami ARiMR. Dokumentację dotyczącą odwołania analizowało dwóch pracowników BDSPB (tzw. zasada „dwóch par oczu”), w tym jeden na stanowisku kierowniczym. Decyzje wydane w wyniku rozpatrzenia odwołań podpisywał upoważniony Zastępca Dyrektora Oddziału. Od 15 marca 2018 r.²⁴ do dokumentacji dołączano deklaracje bezstronności, potwierdzające brak konfliktu interesów, podpisane przez wszystkich pracowników uczestniczących w postępowaniu.

(akta kontroli str. 188-218, 238-249)

W latach 2015-2020 (I półrocze) zasady realizacji kontroli na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich oraz płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego zostały określone w książkach procedur ARiMR:

- System Wsparcia Bezpośredniego. PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020. Kontrole na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności²⁵,
- Kontrole w zakresie systemów wsparcia bezpośredniego. Kontrole w zakresie kwalifikowalności powierzchni metodą inspekcji terenowej i metodą FOTO²⁶,
- PROW 2014-2020. Przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań: Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz Rolnictwo ekologiczne²⁷.

Szczegółowe wymogi, które powinien ocenić inspektor ARiMR podczas kontroli na miejscu, ARiMR określiła w instrukcjach realizacji kontroli:

- w zakresie wzajemnej zgodności²⁸,
- w zakresie kwalifikowalności powierzchni²⁹,

²³ 10 wybranych celowo - rozpatrywanych ponad 2 miesiące i 10 wybranych losowo ze wszystkich lat objętych kontrolą.

²⁴ Komunikat Nr 13/2018 Departamentu Płatności Bezpośrednich ARiMR z 15 marca 2018 r. w sprawie obsługi spraw, w których należy wypełnić deklarację bezstronności.

²⁵ Kampania 2015 wersja KP-611-223-ARiMR/9/z, Kampania 2016 wersja KP-611-223-ARiMR/10/z, Kampania 2017 wersja KP-611-223-ARiMR/11/z, Kampania 2018 wersja KP-611-223-ARiMR/12/z, Kampania 2019 wersja KP-611-223-ARiMR/13/z i Kampania 2020 wersja KP-611-223-ARiMR/14/z.

²⁶ Kampania 2015 wersja KP-611-37-ARiMR/21/z, Kampania 2016 wersja KP-611-37-ARiMR/22/z, Kampania 2017 wersja KP-611-37-ARiMR/23/z, Kampania 2018 wersja KP-611-37-ARiMR/24/z, Kampania 2019 wersja KP-611-37-ARiMR/25/z i Kampania 2020 wersja KP-611-37-ARiMR/26/z.

²⁷ Kampania 2015 wersja KP-611-340-ARiMR/1/z, Kampania 2016 wersja KP-611-340-ARiMR/2/z, Kampania 2017 wersja KP-611-340-ARiMR/3/z, Kampania 2018 wersja KP-611-340-ARiMR/4/z, Kampania 2019 wersja KP-611-340-ARiMR/5/z, Kampania 2020 wersja KP-611-340-ARiMR/6/z.

²⁸ Kampania 2015 wersja 7.0, Kampania 2016 wersja 8/z, Kampania 2017 wersja 9/z, Kampania 2018 wersja 10/z, Kampania 2019 wersja 11/z i Kampania 2020 wersja 12/z.

– PROW 2014-2020. Przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań: Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz Rolnictwo ekologiczne³⁰.

Planowaną liczbę kontroli na lata 2015-2020 ARiMR określiła w Rocznych Planach Kontroli na Miejscu.

Zasady określone w ww. książkach procedur i instrukcjach oraz roczne plany kontroli dotyczyły wszystkich kontroli prowadzonych przez ARiMR, bez wyszczególnienia kontroli na terenie parków narodowych i krajobrazowych.

(akta kontroli str. 253-256, 406, 410-417)

P.o. Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że kontrole dotyczące płatności bezpośrednich na terenie parków narodowych i krajobrazowych nie wymagały weryfikacji dodatkowych wymogów. Kontroli podlegały wszystkie normy kontrolowane przez ARiMR.

W przypadku kontroli płatności w ramach pakietu 4 i 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego sprawdzano normy w zależności od deklarowanego pakietu oraz wymóg dedykowany parkom narodowym i rezerwatom przyrody, określony w załączniku 1 do rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego i instrukcjach realizacji kontroli PROW 2014-2020³¹.

(akta kontroli str. 255, 257, 263-264)

W latach 2015-2019 Oddział na obszarach parków narodowych i krajobrazowych przeprowadził 2 420 kontroli, w tym na terenach:

- parków narodowych – 116³², z czego 87 dotyczyło płatności bezpośrednich (kwalifikowalności powierzchni) i 29 płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego pakietu 4 i/lub 5,
- parków krajobrazowych – 2 304³³, z czego 2 159 dotyczyło płatności bezpośrednich (kwalifikowalności powierzchni) i 145 płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego pakietu 4 i/lub 5.

W I półroczu 2020 r. na obszarach parków narodowych i krajobrazowych Oddział nie realizował kontroli dotyczących ww. płatności.

(akta kontroli str. 270)

W latach 2015-2019 liczba skontrolowanych wniosków była zgodna z planami kontroli dla poszczególnych, objętych kontrolą lat/kampanii.

P.o. Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że określenie liczby i zakresu kontroli na miejscu oraz typowanie wniosków rolników do kontroli, realizowanych przez Oddział, należało do kompetencji Departamentu Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych ARiMR, w którym dokonywano też analiz dotyczących realizacji planów kontroli.

(akta kontroli str. 270, 288-290)

Na 2020 r. ARiMR wytypowała do kontroli na miejscu przez Oddział 155 płatności (na obszarach parków narodowych - 5³⁴, krajobrazowych - 150³⁵), w tym:

²⁹ Kampania 2015 wersja 1.2 z 2015 r., Kampania 2016 wersja 2.0 z 2016 r., Kampania 2017 wersja 2.0 z 2017 r., Kampania 2018 wersja 2.0 z 2018 r., Kampania 2019 wersja 3.0 z 2019 r. i Kampania 2020 wersja 2.0 z 2020 r.

³⁰ Kampania 2015 wersja 1.1, Kampania 2016 wersja 2.1, Kampania 2017 wersja 3.2, Kampania 2018 wersja 4.1, Kampania 2019 wersja 5.1, Kampania 2020 wersja 6.1. Dalej: Instrukcje realizacji kontroli PROW 2014-2020.

³¹ Rozdział 9.7. Formularz kontroli wymogów wspólnych dla wszystkich pakietów i wariantów. Inne odpowiednie wymogi obowiązkowe. Reguła R_17 w 2015 r., R_19 w 2016, 2017 i 2018 r., R_19_o w 2019 i 2020 r.: W parkach narodowych oraz rezerwach przyrody, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, rolnik przestrzega zakazu: 1) użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczania i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody, 2) pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu, 3) budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, 4) zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody.

³² W 2015 r. - 43, 2016 r. - 36, 2017 r. - 17, 2018 r. - 7, 2019 r. - 13.

³³ W 2015 r. - 420, 2016 r. - 716, 2017 r. - 357, 2018 r. - 567, 2019 r. - 244.

³⁴ Jeden dotyczył wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich i 4 płatności w ramach pakietu 4 i/lub 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

- 141 dotyczących płatności bezpośrednich (kwalifikowalności powierzchni),
- 14 u 9 beneficjentów płatności w ramach pakietu 4 lub 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

Ponadto na terenach parków narodowych i krajobrazowych zaplanowano 23 kontrole w ramach wzajemnej zgodności.

Do 25 września 2020 r. Oddział zrealizował 2 kontrole w zakresie kwalifikowalności powierzchni i 9 w zakresie wzajemnej zgodności.

P.o. Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/532 z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie odstępowania od rozporządzeń wykonawczych³⁶, ARiMR skorzystała z możliwości obniżenia liczby kontroli. Kontrole dotyczące wzajemnej zgodności realizowane były zgodnie z założeniami, kontrole kwalifikowalności powierzchni w części zlecono wykonawcy zewnętrznemu (metoda FOTO³⁷), a kontrole w zakresie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych przeprowadzone zostaną w terminach zgodnych z wymogami pakietu. Zaplanowane kontrole realizowane są na bieżąco i żadna nie została przeprowadzona po terminie umożliwiającym weryfikację płatności.

P.o. Dyrektora Oddziału nie stwierdził zagrożeń realizacji planu kontroli.

(akta kontroli str. 270, 289-294)

Analiza próby raportów z realizacji kontroli na miejscu u 7³⁸ beneficjentów oraz ustalenia z oględzin czynności kontrolnych inspektorów Oddziału u trzech³⁹ beneficjentów płatności bezpośrednich lub rolno-środowiskowo-klimatycznych wykazały, że będące przedmiotem kontroli wymogi wynikały z instrukcji ARiMR.

W zakresie płatności bezpośrednich (kwalifikowalności powierzchni) Oddział na działkach rolnych położonych na obszarze parku narodowego i krajobrazowego realizował czynności typowe dla takich kontroli, tj.:

- ustalał granice, obwód i powierzchnię działek rolnych i porównywał je z danymi zadeklarowanymi przez rolnika we wniosku o płatność,
- weryfikował grupy upraw na działce rolnej z zadeklarowanymi,
- weryfikował spełnienie obowiązku dywersyfikacji upraw⁴⁰ i wymogu utrzymania elementów proekologicznych EFA⁴¹,
- pozyskiwał informacje do aktualizacji bazy danych ARiMR (LPIS).

(akta kontroli str. 257, 263, 290-291, 313-328)

Podczas kontroli na miejscu dotyczących wzajemnej zgodności Oddział weryfikował zobowiązania w takim samym zakresie bez względu na to, czy działki położone były

³⁵ 140 dotyczyło wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich i 10 płatności w ramach pakietu 4 i/lub 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

³⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/532 z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie odstępowania od rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 809/2014, (UE) nr 180/2014, (UE) nr 181/2014, (UE) nr 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) nr 2018/274, (UE) nr 2017/39, (UE) nr 2015/1368, (UE) nr 2016/1240 w zakresie niektórych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do roku 2020, Dz. Urz. UE L 119/3 z 17 kwietnia 2020 r.

³⁷ Kontrola metodą FOTO jest przeprowadzana na podstawie ortofotomapy (cyfrowe odwzorowanie terenu wykonane na podstawie zdjęć lotniczych lub zobrazowań satelitarnych).

³⁸ Raporty z kontroli na miejscu przeprowadzonych w Kampinoskim Parku Narodowym, w tym: 6 losowo wybranych dotyczących płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach pakietu 4 i/lub 5 (lata 2015-2019) i jeden wybrany celowo dotyczący płatności bezpośrednich - kwalifikowalności powierzchni (2020 r.).

³⁹ Dotyczy jednego beneficjenta płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach pakietu 4 i 5 (działki na terenie Kampinoskiego Parku Narodowego) oraz dwóch beneficjentów płatności bezpośrednich – wzajemna zgodność (działki na terenie Nadbużańskiego Parku Krajobrazowego).

⁴⁰ Dywersyfikacja upraw dotyczy rolników posiadających co najmniej 10 ha gruntów ornych i polega na utrzymaniu odpowiedniej liczby i powierzchni upraw na gruntach ornych w gospodarstwie rolnym w danym roku.

⁴¹ Obowiązek utrzymania obszarów proekologicznych (obszary EFA) dotyczy rolników posiadających więcej niż 15 ha gruntów ornych i polega na utrzymaniu gruntów bez produkcji rolnej na powierzchni odpowiadającej przynajmniej 5% powierzchni gruntów ornych w gospodarstwie.

625
na terenie partów narodowych i krajobrazowych, czy poza nimi. Kontrola polegała na weryfikacji przestrzegania:

- norm dobrej kultury rolnej (DKR) na wszystkich działkach rolnych zgłoszonych i niezgłoszonych do płatności,
- wymogów podstawowych w zakresie zarządzania z „Obszaru I – Środowisko, zmiana klimatu, utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej”, „Obszaru II – Zdrowie publiczne, zdrowie roślin”, w odniesieniu do wszystkich gruntów rolnych w gospodarstwie zadeklarowanych we wniosku o przyznanie płatności (zgłoszonych i niezgłoszonych do płatności) oraz w siedzibie gospodarstwa.

Ponadto p.o. Dyrektora Oddziału poinformował, że w przypadku gospodarstw położonych w granicach obszaru Natura 2000, dla których zostały ustanowione plany zadań ochronnych (PZO) lub plany ochrony (PO), inspektorzy weryfikowali przestrzeganie realizacji działań obligatoryjnych, wskazanych w tych planach.

(akta kontroli str. 257, 263, 291-292, 339-405)

Kontrole w zakresie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych obejmowały wymogi związane z deklarowanym wariantem, tj. spełnienie przez beneficjenta wymogów:

- wspólnych, określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego, w tym posiadanie właściwego planu działalności rolnośrodowiskowej i dokumentacji przyrodniczej oraz prowadzenie rejestru działalności rolnośrodowiskowej,
- minimalnych dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin oraz innych wymogów określonych w załączniku 1 do ww. rozporządzenia,
- szczegółowych dla pakietów 4 i 5 oraz poszczególnych wariantów określonych w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia, w tym m.in. ustalenie, czy rolnik przestrzega:
 - dopuszczalnego limitu nawożenia i wapnowania lub zakazu nawożenia azotem,
 - zakazu mechanicznego niszczenia struktury gleby lub stosowania zabiegów agrotechnicznych i pielęgnacyjnych,
 - częstotliwości i terminu koszenia,
 - terminu zebrania i usunięcia skoszonej biomasy lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy,
 - pozostawienia 15-20% powierzchni nieskoszonej i pozostawienia nieskoszonej części działki rolnej, zaznaczonej na materiale graficznym,
 - terminu wypasu i dopuszczonego poziomu obsady.

(akta kontroli str. 296-309, 329-338)

Analiza 6 raportów i oględziny kontroli na miejscu u beneficjenta płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych wykazała, że inspektorzy Oddziału kontrolowali i weryfikowali spełnienie przez beneficjentów pakietu 4 i 5 ww. minimalnych wymogów dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin oraz innych obowiązkowych wymogów określonych w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego, na podstawie:

- stanu faktycznego działek rolnych zgłoszonych do płatności stwierdzonego podczas kontroli w terenie,
- wpisów rolników do rejestru działalności rolnośrodowiskowej,
- ewidencji nawożenia azotem i zabiegów ochrony roślin,
- obliczeń, na podstawie średniorocznego stanu zwierząt (dane ARiMR z elektronicznej bazy danych o zwierzętach w gospodarstwie i oświadczenia rolnika),
- planu działalności rolnośrodowiskowej i ekologicznej.

W latach 2015-2020 (I połowa) Oddział nie kontrolował przeznaczenia i zagospodarowania biomasy skoszonej na łąkach objętych płatnościami w ramach pakietu 4 i 5.

P.o. Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że brak jest takiego wymogu w przepisach. Oddział weryfikował termin zbioru biomasy.

Procedury ARiMR dotyczące kontroli na miejscu nie obejmowały weryfikacji poprawności klasyfikacji cennego siedliska określonego przez doradcę rolnośrodowiskowego lub eksperta przyrodniczego

P.o. Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że pracownicy Biura Kontroli na Miejsu podczas kontroli opierali się na dokumentacji przyrodniczej oraz planie rolnośrodowiskowym sporządzonym przez osoby posiadające stosowne uprawnienia.

(akta kontroli str. 257, 264-265, 297-304, 329-338)

Zgodnie z instrukcjami ARiMR, nieprawidłowości dotyczące nieprzestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności związane z użytkowaniem gruntów na terenach parków narodowych i krajobrazowych określono tymi samymi kodami, jak na innych obszarach. W zakresie kwalifikowalności powierzchni obowiązywały kody pokontrolne dotyczące całego gospodarstwa (grupa GR⁴²), działek rolnych (grupa DR) i elementów EFA (grupa E). W zakresie wzajemnej zgodności obowiązywały kody pokontrolne dotyczące całego gospodarstwa (grupa GR) i działek rolnych (grupa DR).

W instrukcjach ARiMR określone zostały symbole dotyczące niezgodności:

- w stosunku do norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska: „Obszar I – Środowisko, zmiana klimatu, utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej” (grupa N),
- z wymogami w zakresie zarządzania: „Obszar I – Środowisko, zmiana klimatu, utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej” – woda” (grupa WPD), różnorodność biologiczna (grupa W), „Obszar II – Zdrowie publiczne, zdrowie roślin” (grupa W).

W zakresie realizacji pakietu 4 i 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego obowiązywały kody pokontrolne dotyczące całego gospodarstwa (grupa GR), działek rolnych (grupa DR) i kod M3 (niezachowanie siedliska przyrodniczego).

W instrukcjach ARiMR określone zostały wymogi wspólne dla gospodarstwa i wymogi szczegółowe (reguły) dla każdego pakietu/wariantu. W latach 2015-2020 dla pakietu 4 i 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego obowiązywało (niezależnie od położenia działek rolnych) ok. 300 wymogów szczegółowych (grupa R_o). Szczególną była reguła ogólna do gospodarstwa R_o17 w 2015 r., R_o19 w 2016, 2017 i 2018 r., R_o19_o w 2019 i 2020 r. dotycząca wyłącznie parków narodowych i rezerwatów przyrody⁴³.

(akta kontroli str. 292, 295, 323-325, 362-369, 396-403, 410-417)

W wyniku 116 kontroli przeprowadzonych przez Oddział w latach 2015-2020 (I półrocze) na terenach parków narodowych nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania norm wzajemnej zgodności. Natomiast w wyniku 2 304 kontroli na terenach parków krajobrazowych stwierdzono 5 nieprawidłowości, w tym:

⁴² GR1 Nie stwierdzono nieprawidłowości. GR2 Rolnik uniemożliwił przeprowadzenie kontroli. GR3 Gospodarstwo nie zostało zlokalizowane i skontrolowane. GR4 Nie można skontaktować się z rolnikiem lub jego przedstawicielem. GR5 Wystąpiły kody pokontrolne w odniesieniu do co najmniej jednej działki rolnej/co najmniej jednego wymogu. GR11 Nie podjęto próby przeprowadzenia kontroli z powodów niezależnych od rolnika. GR12 Podjęto próbę przeprowadzenia kontroli, lecz nie została ona zrealizowana z powodów niezależnych od rolnika. GR18 Transfer gospodarstwa.

⁴³ Patrz przypis 31.

- cztery⁴⁴ dotyczące nieprzestrzegania wymagań obligatoryjnych wynikających z planów zadań ochronnych sporządzonych na podstawie art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁵ albo planów ochrony sporządzonych na podstawie art. 29 ust. 3 tej ustawy na terenie gospodarstwa rolnego położonego na obszarach Natura 2000, w zakresie dotyczącym gatunków ptaków wymienionych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków⁴⁶, które spełniają kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000⁴⁷,
- jedną⁴⁸ dotyczącą nieprzestrzegania wymagań obligatoryjnych wynikających z planów zadań ochronnych sporządzonych na podstawie art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody albo planów ochrony sporządzonych na podstawie art. 29 ust. 3 tej ustawy na terenie gospodarstwa rolnego położonego na obszarach Natura 2000, w zakresie dotyczącym typów siedlisk przyrodniczych, gatunków zwierząt oraz gatunków roślin wymienionych w załącznikach nr 1–3 do rozporządzenia w sprawie siedlisk przyrodniczych.

(akta kontroli str. 270-272)

Kontrole na miejscu w zakresie przestrzegania wymogów wynikających z realizacji pakietu 4 i 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego wykazały 235 nieprawidłowości, w tym 59⁴⁹ na terenach parków narodowych i 182⁵⁰ na terenach parków krajobrazowych.

Na terenach parków narodowych nieprawidłowości dotyczyły naruszenia 36 wymogów (reguł), określonych w Instrukcjach realizacji kontroli PROW 2014-2020, a na terenach parków krajobrazowych 82 reguł. Najczęściej stwierdzano, że rolnik nie przestrzegał:

- wymogu pozostawienia 15-20% powierzchni nieskoszonej (14 przypadków w parkach narodowych i 71 przypadków w parkach krajobrazowych),
- wymogu pozostawienia nieskoszonej właściwej części działki rolnej, która została zaznaczona na materiale graficznym (14 przypadków w parkach narodowych i 34 w krajobrazowych),
- dopuszczonego poziomu obsady (7 przypadków w parkach narodowych i 14 w krajobrazowych),
- wymogu zebrania i usunięcia skoszonej biomasy w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy (6 przypadków w parkach narodowych i 11 przypadków w krajobrazowych).

(akta kontroli str. 270, 273-283)

W badanym okresie do Oddziału nie złożono skarg dotyczących wdrażania wzajemnej zgodności oraz działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na terenach parków narodowych i krajobrazowych.

W latach 2015-2020 (I półrocze) ani instytucje zewnętrzne, ani ARiMR nie przeprowadziły w Oddziale kontroli i audytów w obszarze wdrażania wzajemnej zgodności oraz działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na terenach parków

⁴⁴ Kod W.2.1, w tym 1 w 2016 r., 1 w 2017 r. i 2 w 2018 r.

⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody.

⁴⁶ Dz. U. Nr 25, poz. 133, ze zm.

⁴⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1713; dalej: rozporządzenie w sprawie siedlisk przyrodniczych.

⁴⁸ Kod W.3.1 w 2019 r.

⁴⁹ 2 w 2015 r., 20 w 2016 r., 16 w 2017 r., 10 w 2018 r., 11 w 2019 r.

⁵⁰ 10 w 2015 r., 48 w 2016 r., 38 w 2017 r., 61 w 2018 r., 25 w 2019 r.

narodowych i krajobrazowych. Oddział nie przeprowadził kontroli wewnętrznych i audytów w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 267-268)

W latach 2015-2020 (I półrocze) Oddział nie współpracował z parkami narodowymi, w tym nie informował dyrektorów parków narodowych i nie otrzymał od nich informacji o stwierdzonych przypadkach nieprzestrzegania na obszarze parku przepisów dotyczących obszarów Natura 2000.

P.o. Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że umowy o współpracy ARiMR z jednostkami zewnętrznymi zawierane są na szczeblu Centrali ARiMR, a Dyrektor Oddziału nie jest zobowiązany do przekazywania dyrektorom parków narodowych informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach.

(akta kontroli str. 257-258, 265, 285-287)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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.

Warszawa, 30 października 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler

Lidia Łucka

Główny specjalista kontroli
państwowej

Lidia Łucka

podpis

DORADCA EKONOMICZNY
p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

Wiesława Bronisz

podpis

