



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.008.01.2020

Pan  
Tomasz Nowakowski  
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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze  
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra  
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39  
[lzg@nik.gov.pl](mailto:lzg@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka  
kontrolowana

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej *ARiMR*)  
Lubuski Oddział Regionalny ARiMR, al. Zjednoczenia 104, 65-120 Zielona Góra  
(dalej *LOR*)

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Tomasz Nowakowski Prezes ARiMR od dnia 29.05.2020 r.  
p.o. Prezesa ARiMR od dnia 28.08.2019 r. do dnia 28.05.2020 r.

Andrzej Rochmiński Dyrektor Lubuskiego Oddziału Regionalnego ARiMR od dnia  
13.01.2016 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Maria Fajger Prezes ARiMR od dnia 2.11.2017 r. do dnia 27.08.2019 r.  
p.o. Prezesa ARiMR od dnia 1.08.2017 r. do dnia 1.11.2017 r.

Dariusz Golec p.o. Prezesa ARiMR od dnia 2.03.2017 r. do dnia 31.07.2017 r.

Daniel Obajtek Prezes ARiMR od dnia 13.01.2016 r. do dnia 1.03.2017 r.;  
p.o. Prezesa ARiMR od dnia 26.11.2015 r. do dnia 12.01.2016 r.

Andrzej Gross Prezes ARiMR od dnia 25.02.2013 r. do dnia 3.12.2015 r.

Elżbieta Kwaśniewicz Dyrektor Lubuskiego Oddziału Regionalnego ARiMR od dnia  
7.03.2011 r. do 7.01.2016 r.<sup>1</sup>

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, 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<sup>2</sup>

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

Kontrolerzy

1. Lidia Sobkowiak-Mariasz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie  
do kontroli nr LZG/60/2020 z dnia 29.07.2020 r.
2. Patrycja Woźniak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do  
kontroli nr LZG/61/2020 z dnia 29.07.2020 r.

(akta kontroli str. 1-3)

<sup>1</sup> Akt odwołania przyjęty w dniu 7.01.2016 r., stosunek pracy do 30.04.2016 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Lubuski Oddział Regionalny w Zielonej Górze co do zasady prawidłowo wykonywał zadania związane z przyznawaniem płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych.

Dyrektor LOR rozpatrywał odwołania od decyzji kierowników biur powiatowych zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego oraz z procedurami Agencji, przy czym część odwołań była rozpatrywana dłużej niż przewidują to przepisy prawa określające terminy ustawowe. Na termin ten rzutowała przede wszystkim konieczność uzyskiwania wyjaśnień od innych organów, przedkładanie nowych dowodów przez stronę, liczba podejmowanych czynności w związku ze stopniem skomplikowania sprawy.

Kontrola na miejscu płatności bezpośrednich i działania rolno-środowiskowo-klimatycznego PROW 2014-2020 (dalej *PRSK*) była realizowana prawidłowo i rzetelnie, w sposób pozwalający na ujawnienie przypadków nieprzestrzegania wymogów i norm warunkujących przyznanie płatności. NIK zauważa, że w sytuacji przekazania informacji uzasadniających podejrzenie nieprawidłowości dotyczących użytkowania działek rolnych zgłoszonych do PRSK, inspektorzy terenowi przeprowadzali wizytację po upływie dłuższego czasu, np. 1,5 miesiąca od doniesienia, co skutkowało niemożnością weryfikacji tych zawiadomień, z uwagi na specyfikę kwestionowanych działań lub zaniechań rolników (koszenie, wypas).

W trakcie oględzin czynności kontrolnych inspektorów terenowych na terenie parku narodowego stwierdzono okoliczności wskazujące na naruszenia zasad realizacji programu rolno-środowiskowo-klimatycznego przez producentów rolnych. W związku z powyższym, kontrolerom NIK zadeklarowano przeprowadzenie kontroli PRSK dotyczących tych rolników w terminie umożliwiającym weryfikację wszystkich wymogów programu.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- rozpatrzeniu ośmiu odwołań z opóźnieniem, tj. po upływie dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania spełniającego wymogi formalne;
- prowadzeniu długotrwałej kontroli formalnej;
- niezawiadomieniu strony o niezakończonym w terminie lub zawiadomieniu bez wskazania przyczyn.

## III. Opis stanu faktycznego

### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

### Odwołania od decyzji kierowników biur powiatowych

1.1. W latach 2015-2020 w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa obowiązywały pisemne procedury dotyczące obsługi płatności bezpośrednich, programu rolno-środowiskowego w ramach PROW 2007-2013 oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej w PROW 2014-2020, tj. książki procedur<sup>4</sup>:

- *Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*: Kampania 2015 (KP-611-01-ARiMR/48/z), Wyplata zaliczek na poczet płatności bezpośrednich w 2015 roku (KP-611-416-ARiMR/2/z); Kampania 2016 (KP-611-01-

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Podano wersje książek procedur po zmianach dotyczące danej kampanii.

ARiMR/54/z); Kampania 2017 (KP-611-01-ARiMR/59/z, KP-611-01-ARiMR/61/z), Kampania 2018 (KP-611-01-ARiMR/66/z); Kampania 2019 (KP-611-01-ARiMR/71/z i KP-611-01-ARiMR/72/z); Kampania 2020 (KP-611-01-ARiMR/75/z);

- *PROW 2014-2020, Płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna*: Kampania 2015 (KP-611-394-ARiMR/6/z), Kampania 2016 (KP-611-394-ARiMR/8/z), Kampania 2017 (KP-611-394-ARiMR/12/z), Kampania 2018 (KP-611-394-ARiMR/15/z), Kampania 2019 (KP-611-394-ARiMR/20/z), Kampania 2020 (KP-611-394-ARiMR/23/z);
- *PROW 2007-2013, Płatności rolnośrodowiskowe*: Kampania 2015 (KP-611-110-ARiMR/24/z), Kampania 2016 (KP-611-110-ARiMR/27/z), Kampania 2017 (KP-611-110-ARiMR/31/z), Kampania 2018 (KP-611-110-ARiMR/34/z).

Ww. procedury dotyczyły zadań wykonywanych przez Lubuski OR w zakresie m.in. udzielania informacji o maksymalnym kwalifikowalnym obszarze (PEG) wyznaczonym na działce ewidencyjnej/maksymalnym kwalifikowalnym obszarze (MKO); zasad wydawania i podpisywania decyzji administracyjnych, wezwań oraz pism; kierowania próśb przez kierowników BP do właściwego Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR o przeprowadzenie kontroli na miejscu w zakresie postępowania administracyjnego ws. przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej; postępowania w przypadku, gdy zostaną stwierdzone uchybienia w zakresie niedotrzymania terminów wyznaczonych na wprowadzanie danych z wniosków/zmian/korekt i przeprowadzenie kontroli ich kompletności w BP oraz obowiązku kierowania sprawą do Dyrektora OR w celu wyciągnięcia ewentualnych konsekwencji służbowych; rozpatrywania przez OR odwołań<sup>5</sup>.

(akta kontroli str. 4-10)

W okresie objętym kontrolą procedurę odwołań regulowały książki procedur:

- *instrumenty KPA w zakresie płatności obszarowych* (KP-611-14-ARiMR/8/z obowiązujące od 23.10.2013 r.);
- *instrumenty KPA w zakresie płatności* (KP-611-14-ARiMR/9/z, obowiązujące od 11.05.2015 r.).

(akta kontroli str. 11)

1.2. Odwołania od decyzji administracyjnych wydanych przez kierownika biura powiatowego w zakresie płatności przyjmowano i rejestrowano w Lubuskim OR prawidłowo, tj. po złożeniu przez stronę odwołania oraz jego przekazaniu przez BP do Oddziału Regionalnego wraz ze stanowiskiem kierownika BP w sprawie odwołania i potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopią dokumentacji dotyczącej zaskarżonej decyzji, komplet dokumentacji był rejestrowany w Lubuskim OR przez pracownika samodzielnego stanowiska pracy ds. kancelaryjno-biurowych zgodnie

<sup>5</sup> Według ww. procedur w przypadku wniesienia przez rolnika odwołania od decyzji postępuje się zgodnie z procedurą określoną w KP-611-14-ARiMR/nr wersji/z. W okresie objętym kontrolą procedury te przewidywały również, że:

- decyzja administracyjna wywołuje skutki prawne od dnia jej doręczenia. Odwołanie od decyzji w sprawie przyznania płatności nie wstrzymuje jej wykonania (Obsługa Wniosku o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego: Kampania 2015 - R132, Kampania 2016 - R122, Kampania 2017 - R122 i R164, Kampania 2018 - R161, Kampania 2019 - R160),

- Kierownik BP, który wydał decyzję, może ją uzupełnić lub sprostować z urzędu w zakresie rozstrzygnięcia bądź co do prawa wniesienia od niej odwołania, wniesienia skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach. Uzupełnienie decyzji następuje w formie postanowienia. W przypadku wydania postanowienia, termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa [w 2019 r.] lub skargi biegnie od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia [w 2019 r.] - Kampania 2015 - Obsługa Wniosku o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego - R142, Obsługa Wniosku o wypłatę płatności - R26, Kampania 2016 - R130, R26, Kampania 2017 - R130 i R173, R26, Kampania 2018 - R171, R26, Kampania 2019 - R170 i R173, R26),

- Uregulowania dotyczące zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję – art. 127a Kpa (Kampania 2016 i 2017 - Obsługa Wniosku o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – R2, R10, Obsługa Wniosku o wypłatę płatności - R2, R3).

z Instrukcją Kancelaryjną w elektronicznym *Rejestrze Dokumentów i Spraw ARiMR* (RED), a następnie całość dokumentacji związanej z odwołaniem przekazano Dyrektorowi OR do dekretacji. Potwierdzenie ww. czynności znajduje się na wszystkich skontrolowanych odwołaniach (obszar 1 pkt 5 wystąpienia).

Ponadto, w *Biurze Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich Lubuskiego Oddziału Regionalnego* (dalej: *BDSPB*) prowadzono rejestr odwołań w formie elektronicznej, zawierający informacje m.in. nt.: daty wpływu odwołania, danych wnoszącego odwołanie, kampanii, działania, ustalenia nienależnych płatności, znaku sprawy, rodzaju decyzji, od której odwołał się wnioskodawca, informacji o skierowaniu sprawy do *Biura Kontroli na Miejscu* (dalej: *BKM*), terminu załatwienia sprawy, numeru i rodzaju wydanej decyzji/postanowienia, daty wpływu skargi, rodzaju podjętego rozstrzygnięcia WSA i sygnatury, informacji o wniesieniu kasacji do NSA, rodzaju rozstrzygnięcia NSA i sygnatury oraz czasu rozpatrywania w OR. Według ww. rejestru do Lubuskiego OR w 2015 r. wpłynęło łącznie 185 odwołań od decyzji, w 2016 r. – 258, 2017 r. – 321, w 2018 r. – 259, w 2019 r. – 345, w 2020 r. (do 26.08.) – 227.

(akta kontroli str. 11, 17-23, 131, 158, 185, 213, 257, 324, 372)

1.3. Rolnicy gospodarujący gruntami m.in. na terenach parków narodowych i krajobrazowych złożyli 56 odwołań od decyzji kierowników BP przyznających płatności bezpośrednie i/lub płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne (PROW 2014-2020) w ramach pakietu 4. *Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000* i pakietu 5. *Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000*, w tym dotyczących kampanii 2015 r. - 12 odwołań, 2016 r. – 10 odwołań, 2017 r. – 9 odwołań, 2018 r. – 15 odwołań, 2019 r. – 10 odwołań<sup>6</sup>.

Zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>7</sup> (dalej *ustawa o płatnościach*) i z 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 2014-2020<sup>8</sup> (dalej *ustawa o PROW*) odwołanie od tych decyzji rozpatruje się w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania.

W terminie dwóch miesięcy rozpatrzono 29 odwołań, a w wypadku dwóch odwołań z powodu COVID - 19 bieg terminów procesowych nie rozpoczął się albo został zawieszony<sup>9</sup>.

Po upływie tego terminu, licząc od dnia wpływu odwołania do OR, zostały rozpatrzone 25 odwołania, w tym dotyczące kampanii roku: 2015 – sześć, 2016 - pięć, 2017 - sześć, 2018 – sześć, 2019 – dwa odwołania. Przekroczenia dwumiesięcznych terminów wyniosły od 1 dnia do 201 dni, najczęściej – analizując

<sup>6</sup> Liczba odwołań odpowiada liczbie wydanych przez kierowników BP decyzji, które zaskarżono, niezależnie od tego, czy jedno pismo w sprawie odwołania dotyczyło kilku decyzji w zakresie płatności, czy jednej decyzji. W odniesieniu do kampanii 2020 r. do dnia 27.08.2020 r. do Lubuskiego OR nie wpłynęło żadne odwołanie.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1341 - odwołanie od decyzji w sprawie o przyznanie płatności bezpośrednich oraz płatności niezwiązanej do tytoniu rozpatruje się w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 217 ze zm. - odwołanie od decyzji administracyjnej w sprawie o przyznanie pomocy rozpatruje się w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania, a w przypadku działania, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 13a [wyjątkowe tymczasowe wsparcie dla rolników, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych kryzysem związanym z COVID-19], w terminie 14 dni od dnia otrzymania odwołania.

<sup>9</sup> Art. 15zss ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.) - W okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych w postępowaniach administracyjnych nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres – zmiana wprowadzona na podstawie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020, poz. 568 ze zm.).

przedziały dziesięciodniowe - wynosiły one mniej niż 10 dni (12 odwołań<sup>10</sup>) oraz od 31 do 40 dni (7 odwołań).

Najdłużej rozpatrywano odwołanie od decyzji odmawiającej płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego na rok 2017 r., z uwagi na stworzenie sztucznych warunków do przyznania płatności przez ARiMR, tj. 260 dni. Było to związane ze skomplikowanym charakterem sprawy i przeprowadzeniem dowodów, m.in. żądaniem złożenia wyjaśnień, przedłożeniem nowych dowodów, przesłuchaniem świadków, wnioskami o zmianę terminów przesłuchania świadków. Organ odwoławczy utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, a WSA w Gorzowie Wlkp. oddalił skargę na ww. decyzję<sup>11</sup>.

(akta kontroli str. 31-127)

1.4. Głównymi przyczynami przedłużenia czasu rozpatrywania ww. odwołań były:

- wyjaśnienia uzyskiwane od innych organów, tj. powiatowego lekarza weterynarii (przekroczenie terminu o 32 dni, 37 dni), dotyczące nowych granic działek w Starostwie Powiatowym (o 72 dni i 72 dni),
- nowe dowody w sprawie przedłożone przez stronę (o 35, 35, 34, 31, 31, 30 dni),
- prowadzenie kontroli na miejscu (o 20 dni, 9 dni),
- szczegółowa analiza elementów proekologicznych EFA lub z jednostki certyfikującej (o 2 dni, 5 dni),
- oczekiwanie na zapoznanie się z aktami sprawy zgodnie z art. 10 § 1, art. 73 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>12</sup>, dalej *kpa* (o 13 dni),
- urlop pracownika (o 2 dni).

(akta kontroli str. 24-30)

1.5. Odwołania od ww. decyzji kierowników BP były składane w związku z przyznaniem płatności w pomniejszonej wysokości (48 odwołań) albo odmowy płatności (8 odwołań).

Kontrolę postępowania odwoławczego przeprowadzono w oparciu o próbę 10 odwołań, w tym od 9 decyzji przyznającej płatność w pomniejszonej wysokości i od jednej decyzji odmawiającej płatności. Głównymi przyczynami odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych były wyniki przeprowadzonych kontroli rzutujące na wysokość przyznawanych płatności, w szczególności:

- w toku kontroli FOTO stwierdzono brak użytkowania rolniczego części działki w 2018 r. i roku poprzednim (0,62 ha), w odwołaniu rolnik podniósł, że w 2017 r. użytkował rolniczo ww. działkę - dwie decyzje;
- podczas kontroli administracyjnej stwierdzono, że *działki były w latach 2016 i 2017 deklarowane w ramach rolnictwa ekologicznego i założono, że [...] w dalszym ciągu są w tym zobowiązaniu. W 2017 r. kontrola stwierdziła na działkach brak użytkowania ww. działek w ramach rolnictwa ekologicznego, co było równoznaczne z zakończeniem zobowiązania ekologicznego na terenie tych działek. [...] Od 15 marca 2018 roku działki weszły w zobowiązanie PRŚK, nie posiadając zobowiązania ekologicznego, więc przysługuje z tego tytułu płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna - jedna decyzja;*
- rolnik podniósł niezgodność ze stanem faktycznym stwierdzeń zawartych w *Raporcie z czynności kontrolnych*, a dotyczący niespełnienia wymogu

<sup>10</sup> Osiem odwołań zostało rozpatrzonych z jednodniowym przekroczeniem dwumiesięcznego terminu.

<sup>11</sup> Sygn. akt I SA/Go23/20 (JPO), I SA/Go 24/20 (PRŚK), wyrok nieprawomocny zaskarżony do NSA.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.

*R\_4\_8\_14 Rolnik pozostawił nieskoszoną właściwą część działki rolnej, która została zaznaczona na materiale graficznym oraz bezpodstawność sankcji za niespełnienie wymogu R\_4\_8\_9 – Rolnik przestrzega wymogu zebrania i usunięcia skoszonej biomasy w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy – jedna decyzja;*

- odwołujący się nie zgadzał się z pomniejszeniem PEG działki po ponownym wyznaczeniu, w ramach kontroli administracyjnej – cztery decyzje;
- rolnik nie znajdował się na wykazie udostępnionym przez jednostki certyfikujące, dotyczącym roku 2018<sup>13</sup> – jedna decyzja;

W jednym wypadku nastąpiła odmowa przyznania płatności za bydło i nałożenia sankcji, z powodu nieprawidłowości w rejestracji zwierząt.

(akta kontroli str. 131, 158-159, 185-191, 213-219, 257-258, 324, 372-373)

**1.6.** Wniesione 56 odwołań od decyzji wydanych przez kierowników BP zostały rozpatrzone w następujący sposób:

- kampania 2015 – 10 decyzji zostało utrzymanych w mocy, dwie zostały uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia,
- kampania 2016 – odpowiednio: 3 i 7,
- kampania 2017 – odpowiednio: 6 i 3,
- kampania 2018 – odpowiednio 12 i 3,
- kampania 2019 – odpowiednio 3 i 7.

Do sądów administracyjnych zostało zaskarżonych 15 decyzji Dyrektora Lubuskiego OR (27%), z czego dwie sprawy oczekują na rozstrzygnięcie. Wojewódzki sąd administracyjny: oddalił sześć skarg, odrzucił jedną i uchylił sześć zaskarżonych decyzji.

(akta kontroli str. 31-34)

W próbie postępowań objętych kontrolą wniesione odwołania zostały załatwione przez organ odwoławczy następująco:

- cztery zaskarżone decyzje kierownika BP zostały utrzymane w mocy, w tym w odniesieniu do jednej decyzji organu II instancji rolnik wniósł skargę do WSA, w wyniku czego zaskarżona decyzja została uchylona i przekazana do ponownego rozpatrzenia;
- sześć decyzji kierownika BP zostało uchylonych w całości i przekazanych do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Badanie terminowości rozpatrywania odwołań wykazało, że spośród 10 odwołań:

- dwa odwołania rozpatrzono terminowo<sup>14</sup>, tj. w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania spełniającego wymogi formalne<sup>15</sup>, zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy o płatnościach i art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o PROW; przy czym jedno z odwołań rolnika nr 038736514 zostało rozpatrzone 80 dnia od jego wpływu do Lubuskiego OR, ze względu na trwającą dwa miesiące kontrolę formalną odwołania, czym naruszono art. 12 § 1 kpa (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości pkt 1*);

<sup>14</sup> W jednym wypadku bieg terminu nie rozpoczął się i nie biegł z powodu COVID-19, w drugim przypadku termin liczono po uzupełnieniu braków formalnych odwołania.

<sup>15</sup> W orzecznictwie przyjmuje się, że termin do rozpatrzenia odwołania rozpoczyna bieg od dnia otrzymania przez organ II instancji odwołania wraz z aktami administracyjnymi (zob. np. wyrok NSA z 3 stycznia 2012 r., I OSK 111/11, LEX nr 1111757). W sytuacji gdy organ I instancji nie przekazał w terminie odwołania organowi odwoławczemu, to termin określony w art. 35 § 3 należy liczyć od dnia zgłoszenia organowi odwoławczemu przez stronę żądania wyjaśnienia przyczyny nierozpoznania jej odwołania (wyrok NSA z 21 maja 1991 r., IV SAB 8/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 62). [tak: Przybysz Piotr Marek, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019 - komentarz, art. 35].

- z przekroczeniem ww. terminów ustawowych rozpatrzono osiem odwołań, opóźnienie w stosunku do tych terminów wyniosło od jednego do 72 dni (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2).

W wypadku odwołań rozpatrzonych z 75-dniowym opóźnieniem postępowania odwoławczego od dwóch decyzji<sup>16</sup> część czynności w postępowaniu podejmowało BP w Zielonej Górze. Kierownik BDSPB wyjaśnił, że strona składając odwołanie kwestionowała ustalenia dotyczące powierzchni działki ewidencyjnej [...]. Pracownik prowadzący postępowanie odwoławcze analizując dostępne w zasobach informatycznych ARiMR ortofotomapy stwierdził, że granice tej działki są prawidłowe. Ustalenia te zostały przedstawione Stronie podczas spotkania w dniu 12.07.2017 r. Jednakże strona nie przyjmowała tych ustaleń i stwierdziła, że dalej będzie prowadziła we własnym zakresie ustalenia prawidłowych granic działek. Również w proces ten zaangażowany był pracownik WGIS LOR, który swe ustalenia udokumentował notatką z dnia 14.07.2017 r. [...] do zakresu obowiązków pracownika WGIS LOR należą wszelkie kwestie związane z weryfikacją działek ewidencyjnych m.in. ustalanie prawidłowych granic działki i ich powierzchni. Pracownik WGIS LOR w zakresie swoich obowiązków prowadzi stały kontakt z organami geodezyjnymi i w ramach tej współpracy otrzymuje najbardziej zaktualizowane dane dotyczące granic i powierzchni, które następnie implementuje do systemów informatycznych ARiMR. Po zaimplementowaniu tych danych powstaje baza działek ewidencyjnych, która służy do weryfikacji zadeklarowanych danych we wnioskach o płatności. W tym miejscu zasadne jest wskazanie, iż pracownicy WGIS LOR strukturami przypisani są do Oddziału Regionalnego, a świadczą pracę w Biurze Powiatowym.

W sytuacji niezakończenia sprawy w terminie organ odwoławczy zawiadamiał strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, stosownie od obowiązku określonego w art. 36 § 1 kpa. Natomiast w postępowaniach odwoławczych gdy opóźnienie w stosunku do terminu załatwienia sprawy było nieznaczne (1-8 dni) wystąpiły sytuacje braku realizacji przez organ II instancji tego obowiązku. W jednym z zawiadomień w odniesieniu do sprawy PRŚK o niezakończeniu sprawy w terminie nie wskazano przyczyn. Opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 3.

Na podstawie badania poszczególnych odwołań stwierdzono, że w ARiMR przestrzegano obowiązujących procedur (stosowanie zasady „dwóch par oczu”, weryfikacji i zatwierdzania czynności przez kierującego), w tym rzetelnie wypełniano karty kontrolne, potwierdzające ww. czynności. W dokumentacji badanych spraw nie znajdowała się informacja nt. ewentualnego wystąpienia konfliktu interesów. Kierownik wyjaśnił BDSPB wyjaśnił, że kwestie związane z konfliktem interesów reguluje § 9 zarządzenia Nr 81/2016 Prezesa ARiMR z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W przypadku zaistnienia możliwości wystąpienia konfliktu interesów, o którym mowa w § 2 pkt 4 w/w zarządzenia, pracownik Agencji podlega wyłączeniu od udziału w danej sprawie. O przyczynach powodujących wyłączenie, o którym mowa w ust. 1, pracownik zobowiązany jest niezwłocznie pisemnie powiadomić bezpośredniego przełożonego. Ponadto w przypadku powzięcia przez bezpośredniego przełożonego wiedzy o wystąpieniu konfliktu interesu powinien on wyłączyć pracownika od czynności w danej sprawie. Każdy z pracowników jest zapoznany z w/w zarządzeniem Prezesa ARiMR oraz jest zobowiązany do przestrzegania tych procedur.

(akta kontroli str. 128-400, 1310)

<sup>16</sup> Zainicjowanego przez rolnika nr 052032901, które wpłynęło dnia 28.06.2017 r.



## Kontrole na miejscu płatności bezpośrednich oraz działania rolno-środowiskowo-klimatycznego

2.1. Zadania LOR ARiMR w Zielonej Górze związane z kontrolą na miejscu płatności bezpośrednich oraz płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (dalej: PRSK), określone zostały w książkach procedur:

- *Kontrola w zakresie systemów wsparcia bezpośredniego* pod nazwą *Kontrola w zakresie kwalifikowalności powierzchni metodą inspekcji terenowej i metodą FOTO*, symbol KP-611-37-arimr, w wersji od 21/z do 26/z<sup>17</sup>;
- *System Wsparcia Bezpośredniego, PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020* pod nazwą *Kontrola na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności*; symbol KP-611-223-arimr, w wersji od 9/z do 14/z<sup>18</sup>;
- *PROW 2014-2020* pod nazwą *Przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań: Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz Rolnictwo ekologiczne*, symbol KP-611-340-arimr, w wersji od 1/z do 6/z<sup>19</sup>.

Natomiast zagadnienia w zakresie planowania kontroli na miejscu przewidzianych do realizacji w latach 2015-2020 przez Biuro Kontroli na Miejscu (dalej: BKM) Lubuskiego OR wynikają m.in. z:

- *Rocznych Planów Kontroli na Miejscu* (dalej: RPK)<sup>20</sup> - w zakresie liczby zadań kontrolnych;
- *Książki Procedur Horyzontalnej Wybór próby do kontroli*<sup>21</sup> - w zakresie procesu typowania podmiotów do kontroli.

(akta kontroli str. 12-13, 1275-1303)

### Wykonanie planów kontroli

2.2. W latach 2015-2020 BKM LOR ARiMR w Zielonej Górze przeprowadził następującą ilość kontroli na miejscu na obszarze działek położonych w granicach:

a) parków narodowych<sup>22</sup>:

- w ramach płatności bezpośrednich: 13 w 2016 r., 44 w 2018 r., trzy w 2019 r. i dwie w 2020 r.<sup>23</sup>,
- w ramach pakietu 4 PRSK: po sześć rocznie w 2015 r., 2017 r. i 2019 r., po siedem rocznie w 2016 r. i 2018 r. oraz jedną w 2020 r.,
- w ramach pakietu 5 PRSK: pięć w 2017 r. i trzy w 2019 r.;

b) parków krajobrazowych:

<sup>17</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały poszczególne wersje książki procedur: 20/z od dnia 23.05.2014 r., 21/z od dnia 13.07.2015 r., 22/z od dnia 10.06.2016 r., 23/z od dnia 13.07.2017 r., 24/z od dnia 04.07.2018 r., 25/z od dnia 18.06.2019 r., 26/z od dnia 03.06.2020 r.

<sup>18</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały poszczególne wersje książki procedur: 8/z od dnia 04.06.2014 r., 9/z od dnia 18.06.2015 r., 10/z od dnia 07.06.2016 r., 11/z od dnia 20.07.2017 r., 12/z od dnia 13.08.2018 r., 13/z od dnia 01.07.2019 r., 14/z od dnia 03.06.2020 r.

<sup>19</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały poszczególne wersje książki procedur: 1/z od dnia 13.07.2015 r., 2/z od dnia 07.07.2016 r., 3/z od dnia 23.08.2017 r., 4/z od dnia 16.07.2018 r., 5/z od dnia 19.06.2019 r., 6/z od dnia 03.06.2020 r.

<sup>20</sup> Przygotowywanych przez Departament Kontroli na Miejscu ARiMR w Warszawie; RPK na rok 2015 r. wersja 1.0 z dnia 12.01.2015 r., RPK na 2016 r. wersja 1.0 z 10.03.2016 r., RPK na rok 2017 r. wersja 1.0 z 9.03.2017 r., RPK na rok 2018 wersja 1.0 z dnia 2.03.2018 r. i wersja 2.0 z dnia 28.03.2018 r., RPK na 2019 r. wersja 1.0 z dnia 25.01.2019 r. i RPK na rok 2020 wersja 1.0 z dnia 30.01.2020 r. i wersja 2.0 z dnia 28.04.2020 r.

<sup>21</sup> KP-611-35-ARiMR/16/z.

<sup>22</sup> W toku kontroli nie uzyskano informacji dla parków krajobrazowych i parków narodowych nt. liczby kontroli obejmujących łącznie pakiet 4 i pakiet 5 oraz płatności bezpośrednie jednocześnie z pakietem 4 lub pakietem 5.

<sup>23</sup> Wartości wykazane w roku 2020 w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego dotyczą ilości kontroli wytypowanych, na dzień 16.09.2020 r. żadna z kontroli nie została zakończona i zatwierdzona po weryfikacji formalnej raportu.

- w ramach płatności bezpośrednich: 13 w 2015 r., 81 w 2016 r., 46 w 2017 r., 377 w 2018 r., 31 w 2019 r. i 53 w 2020 r.
- w ramach pakietu 4 PRSK: 4 w 2015 r., 14 w 2016, 15 w 2017 r., 29 w 2018 r., 17 w 2019 r. i 6 w 2020 r.
- w ramach pakietu 5 PRSK: dwie kontrole w 2015 r., cztery w 2016 r., 12 w 2017 r., 13 w 2018 r., 19 w 2019 r.,
- w ramach płatności bezpośrednich i jednocześnie pakietu 4 i/lub 5: cztery kontrole w 2018 r. i dwie w 2019 r.

(akta kontroli str. 401-402)

**2.3.** Realizacja kontroli przeprowadzonych przez BKM LOR ARiMR w Zielonej Górze ogółem kształtuje się następująco:

- w 2015 r. przeprowadzono 168 kontroli dot. płatności bezpośrednich na 168 zaplanowanych (100% planu); 161 kontroli wzajemnej zgodności na 213 zaplanowanych (76% planu) i 31 kontroli PRSK na 32 zaplanowane (97% planu);
- w 2016 r. przeprowadzono 280 kontroli dot. płatności bezpośrednich na 193 zaplanowanych (145% planu); 127 kontroli wzajemnej zgodności na 131 zaplanowanych (97% planu) i 87 kontroli PRSK na 30 zaplanowanych (290% planu);
- w 2017 r. przeprowadzono 150 kontroli dot. płatności bezpośrednich na 43 zaplanowane (349% planu); 129 kontroli wzajemnej zgodności na 115 zaplanowanych (112% planu) i 108 kontroli PRSK na 109 zaplanowane (99% planu);
- w 2018 r. przeprowadzono 113 kontroli dot. płatności bezpośrednich na 124 zaplanowane (91% planu); 157 kontroli wzajemnej zgodności na 130 zaplanowanych (121% planu) i 135 kontroli PRSK na 131 zaplanowane (103% planu);
- w 2019 r. przeprowadzono 83 kontroli dot. płatności bezpośrednich na 138 zaplanowanych (60% planu); 154 kontroli wzajemnej zgodności na 162 zaplanowanych (95% planu) i 156 kontroli PRSK na 165 zaplanowane (95% planu);
- w 2020 r., do dnia 30 czerwca, przeprowadzono 2 kontrole dot. płatności bezpośrednich na 93 zaplanowanych do realizacji i nie przeprowadzono żadnej kontroli spośród zaplanowanych 69 kontroli wzajemnej zgodności i 110 kontroli PRSK.

Ponadto w zakresie płatności bezpośrednich wykonawca zewnętrzny przeprowadził w 2015 r. – 955 kontroli (96%), w 2016 r. – 998 kontroli (97%), w 2017 r. – 1.232 (99%), w 2018 r. – 1.385 (99%), w 2019 r. – 1.329 (114%), do 30.06.2020 r. nie przeprowadził żadnej kontroli.

(akta kontroli str. 403-404)

RPK zawiera informacje o liczbie planowanych kontroli i zastrzeżenie, że dane w nim zawarte są jedynie prognozą mającą na celu określenie skali wykonywanych działań kontrolnych w danym roku. Dokument nie spełnia funkcji inicjującej procesy kontroli na miejscu, zatem nie może mieć wpływu na liczbę ani terminowość realizowanych zadań kontrolnych przez ARiMR. Jednocześnie w przypadku osiągnięcia poziomów kontroli wymaganych rozporządzeniami UE oraz przepisami krajowymi dla danego schematu pomocowego, nie przewiduje się konieczności realizacji założonej w niniejszym dokumencie liczby kontroli.

Zastępca dyrektora LOR ARiMR w Zielonej Górze odnosząc się do przyczyn braku realizacji Roczego Planu Kontroli wyjaśnił, że dane w nim zawarte są jedynie

prognozą mającą na celu określenie skali realizowanych zadań kontrolnych w danym roku i jest on opracowywany na szczeblu Centrali – przygotowuje go corocznie Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych (DBRiKT) Centrali ARiMR, a zatwierdza Dyrektor DBRiKT oraz Prezes lub Zastępca Prezesa. W latach 2015-2019 zachowano wymagany legislacją unijną minimalny odsetek<sup>24</sup> kontroli w zakresie wzajemnej zgodności, płatności bezpośrednich i płatności PRSK.

Natomiast odnosząc się do uwarunkowań realizacji planu kontroli w 2020 r. Zastępca dyrektora LOR ARiMR w Zielonej Górze wyjaśnił, że kontrole w ramach płatności bezpośrednich i PRSK realizowane są sukcesywnie, w terminach umożliwiających weryfikację wymogów wynikających zarówno z zakresu wnioskowania, jak i realizowanego zobowiązania.

Kierownik BKM wyjaśnił, że stan realizacji wytypowanych kontroli jest na bieżąco monitorowany przez DBRiKT za pomocą aplikacji KNM Monitoring, do której wprowadzane są informacje o wykonywanych przez poszczególne oddziały kontrolach z różnych mechanizmów pomocowych. Z chwilą osiągnięcia przez ARiMR wymaganego poziomu kontroli, stosowna informacja jest przesyłana przez DBRiKT do Biur Kontroli na Miejscu.

(akta kontroli str. 13, 405-408, 1273-1274)

**2.4.** W ramach kampanii 2020 LOR ARiMR w Zielonej Górze nie zakończył przeprowadzania żadnej kontroli na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich i/lub PRSK obejmujących działki zlokalizowane na terenie parku narodowego i parku krajobrazowego<sup>25</sup>. W 2020 r. w zakresie płatności bezpośrednich wytypowano do kontroli 53 producentów deklarujących działki na terenie parków krajobrazowych i 2 producentów na terenie parków narodowych. W przypadku płatności z tytułu PRSK pakiet 4 wytypowano odpowiednio 6 i 1 producenta<sup>26</sup>.

Zastępca dyrektora LOR ARiMR w Zielonej Górze wyjaśnił, że: (...) *ARiMR jest na razie w trakcie trwania kampanii kontrolnej 2020. Natomiast warto tu podkreślić, że z punktu widzenia Agencji Płatniczej celem jest zapewnienie realizacji odsetka kontroli wraz z wymaganym ewentualnym podwyższeniem poziomu kontroli, które wynikają z legislacji unijnej, a nie zrealizowanie Rocznego Planu Kontroli. Czynności kontrolne w ramach działań: działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne (PRSK), Rolnictwo ekologiczne (RE) oraz (KP) kontrole powierzchniowe (obszarowe) są realizowane w zdecydowanej większości w II połowie roku, z uwagi na terminy składania wniosków oraz terminy wysiewu upraw, koszenia i wypasu łąk przewidziane w poszczególnych programach pomocowych.*

(akta kontroli str. 401, 405-408)

### Jakość i zakres kontroli na miejscu

**2.5.** Kontrola 10 raportów z czynności kontrolnych, prowadzonych w LOR ARiMR w Zielonej Górze w latach 2015-2020 (I połowa)<sup>27</sup> dotyczących beneficjentów deklarujących działki kwalifikujące się do otrzymania płatności zlokalizowane na terenie m.in. parków narodowych lub krajobrazowych wykazała, że w toku kontroli stosowano przyjęte w ARiMR wzory raportów, wypełniano je w sposób kompletny,

<sup>24</sup> Art. 32 i art. 68 ust. 1 rozporządzenia nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności, Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, ze zm.

<sup>25</sup> Stan na 16.09.2020 r.

<sup>26</sup> Nie wytypowano beneficjentów pakietu 5 ani beneficjentów zarówno płatności bezpośrednich i pakietu 4 i/lub 5 deklarujących działki na terenie parku krajobrazowego lub narodowego.

<sup>27</sup> Na podstawie próby kontrolnej obejmującej 10 raportów kontrolnych, w tym 5 dot. kontroli PRSK, 3 dot. kwalifikowalności powierzchni i 2 dot. wzajemnej zgodności.

a także realizowano obowiązek przeprowadzenia kontroli formalnej raportu (udokumentowany *formularzem oceny raportu*) służący ocenie prawidłowości jego sporządzenia. Raporty – zarówno wzory, jak i dokumentujące przeprowadzenie 10 kontroli – obejmowały weryfikację następujących wymogów:

1) W ramach kontroli kwalifikowalności powierzchni m.in.:

- sposób rolniczego użytkowania działki,
- powierzchnia i położenie działki,
- uprawy (w tym zgodność z deklarowanym rodzajem upraw, granice upraw),
- pomniki przyrody, rowy, oczka wodne i elementy proekologiczne.

Raport z tej kontroli<sup>28</sup> przewiduje zastosowanie odpowiednich kodów pokontrolnych do działek rolnych, jak i całego gospodarstwa.

(akta kontroli str. 409-425, 586-611, 825-843, 1029-1045)

2) W ramach kontroli wzajemnej zgodności dla:

a) obszaru I *Środowisko, zmiana klimatu, utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej* dotyczących:

- ochrony środowiska tj. wymogów odpowiadających normom określonym w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska<sup>29</sup> (tj. normy DKR),
- zarządzania w zakresie wody i bioróżnorodności biologicznej, wynikających z załącznika II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008<sup>30</sup> w odniesieniu do podstawowych wymogów w zakresie zarządzania, odpowiednio SMR nr 1 oraz SMR nr 2 i 3;

b) obszaru II *Zdrowie publiczne i zdrowie roślin* wynikających z ww. rozporządzenia, w odniesieniu do SMR nr 4 i 10.

Wymogi dla każdej zadeklarowanej działki podlegają ocenie, a w raporcie z czynności kontrolnych należy stwierdzić m.in. niezgodności, brak niezgodności w wymaganym zakresie, kontrola przed wymaganym terminem.

(akta kontroli str. 426-465, 612-665, 786-824)

3) Wsparcie udzielone w ramach działania PRSK podlega kontroli pod względem wymogów:

a) wspólnych wynikających z rozporządzenia 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 2014–2020<sup>31</sup> (dalej: rozporządzenie ws. PRSK) odnoszących się w szczególności do:

- planu działalności rolnośrodowiskowej (w tym jego terminu sporządzenia, posiadania, kompletności, zgodności) i rejestru działalności

<sup>28</sup> Wzór raportu określono w Instrukcji realizacji kontroli w zakresie kwalifikowalności powierzchni (w roku 2015 wersja 1.2 w roku 2020 r. wersja 2.0).

<sup>29</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 344, ze zm. (wg stanu obowiązującego dla Raportu z kontroli w 2015 r. a następnie dla Raportu z kontroli obowiązującego w 2020 r.).

<sup>30</sup> Dz. Urz. UE L z 2013 r. 347.549, ze zm. (wg stanu obowiązującego dla Raportu z czynności kontrolnych w 2015 r., a następnie dla Raportu z czynności kontrolnych obowiązującego w 2020 r.).

<sup>31</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 415, ze zm. (wg stanu obowiązującego dla Raportu z czynności kontrolnych w 2015 r., a następnie dla Raportu z czynności kontrolnych obowiązującego w 2020 r.).

- rolnośrodowiskowej (w tym jego prowadzenia i kompletności) oraz pozostałych wymagań, o których mowa w § 4 *rozporządzenia ws. PRSK*,
- stosowania nawozów i środków ochrony roślin oraz innych obowiązkowych wymogów, o których mowa w załączniku nr 1 do *rozporządzenia ws. PRSK*;
- b) ogólnych dla wszystkich wariantów pakietu 4 i 5 odnoszących się do zakazów w zakresie: wałowania, stosowania komunalnych osadów ściekowych, stosowania podsiewu, włókowania, stosowania środków ochrony roślin, tworzenia nowych, rozbudowy i odtworzenia istniejących urządzeń melioracji wodnych szczegółowych oraz konieczności posiadania dokumentacji przyrodniczej<sup>32</sup>, o których mowa w części IV, pkt 1, załącznika II ww. *rozporządzenia ws. PRSK*;
- c) szczegółowych dla poszczególnych wariantów pakietu 4 i 5, określonych w części IV, pkt 2-13 załącznika II *rozporządzenia ws. PRSK*, uwzględniających podział ze względu na rodzaj terenu i sposób użytkowania dla poszczególnych wariantów<sup>33</sup>.

Powyższe wymogi dotyczące zadeklarowanych działek podlegają ocenie zgodnie z raportem z czynności kontrolnych i oznaczane są jako wymóg spełniony, niespełniony, nieweryfikowalny lub niedotyczący danej działki.

(akta kontroli str. 466-585, 666-795, 854-1028, 1046-1110)

**2.6. Raport z czynności kontrolnych w ramach działania PRSK**, w oparciu o który dokumentowane są w LOR ARiMR wyniki przeprowadzanych kontroli przewiduje weryfikację wszystkich wymogów wspólnych, w tym dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin oraz wymogów ogólnych i szczegółowych dedykowanych beneficjentom pakietów 4 i 5, o których mowa w pkt 2.5 wystąpienia pokontrolnego.

Na podstawie dokumentacji poddanej badaniu dotyczącej 5 kontroli PRSK<sup>34</sup> ustalono, że wszystkie wymogi, jakim podlegają beneficjenci pakietu 4 i 5, w szczególności wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin, weryfikowane były przez inspektorów terenowych w oparciu o:

- ustalenia z wizji lokalnej na działce rolnej, podczas której wykonywana jest dokumentacja fotograficzna,
- zapisy planu działalności rolnośrodowiskowej,
- zapisy rejestru działalności rolnośrodowiskowej,
- oświadczenia składane przez rolnika (np. dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin, ścieków i osadów, zakazu budowy i rozbudowy urządzeń melioracyjnych, zakazu wałowania),
- dokumentację przyrodniczą ornitologiczną i/lub siedliskową.

Każdy raport został podpisany przez osoby realizujące kontrolę oraz poddany wstępnej weryfikacji pod kątem poprawności jego sporządzenia, osoba przeprowadzająca jego ocenę formalną wskazała uchybienia i ich przyczynę,

<sup>32</sup> Wymóg wprowadzony raportem obowiązującym od 2020 r.

<sup>33</sup> 4.1 i 5.1 – zmiennowilgotne łąki trzęślicowe, 4.2 i 5.2 – zalewowe łąki sełenicowe i słonorośla, 4.3 i 5.3 – murawy, 4.4 i 5.4 – półnaturalne łąki wilgotne, 4.5 i 5.5 – półnaturalne łąki świeże, 4.6 i 5.6 – torfowiska, 4.7 – ekstensywne użytkowanie na obszarach specjalnej ochrony ptaków (OSO), 4.8 – ochrona siedlisk lęgowych ptaków: rycyka, kszczyka, krwawodzioba lub czajki, 4.9 – ochrona siedlisk lęgowych ptaków: wodniczki, 4.10 – ochrona siedlisk lęgowych ptaków: dubelta lub kulika wielkiego, 4.11 – ochrona siedlisk lęgowych ptaków: derkacza.

<sup>34</sup> Badaniem objęto 5 raportów z czynności kontrolnych działania PRSK z lat 2015-2019, przy czym 4 dot. rolników deklarujących działki znajdujące się m.in. na terenie parku narodowego i krajobrazowego i 1 m.in. na terenie parku krajobrazowego. Do raportów każdorazowo dołączane są w wersji elektronicznej (płyta CD) m.in. następujące informacje: dokumentacja fotograficzna sporządzona w trakcie kontroli na miejscu, szkice działek, program rolnośrodowiskowy, rejestr działalności rolnośrodowiskowej, dokumentacja przyrodnicza, raporty GPS.

w odpowiedzi na co, inspektorzy terenowi złożyli wyjaśnienia, dokonali poprawek, czy uzupełnień raportu. Raport uznany za prawidłowy zostaje zatwierdzony<sup>35</sup>.

(akta kontroli str. 466-585, 666-795, 854-1028, 1046-1110)

**2.7. Raport z czynności kontrolnych** w ramach działania PRSK przewiduje w ramach weryfikacji:

- a) wymogów ogólnych obowiązujących beneficjenta pakietu 4 i 5 skontrolowanie zakazu składowania biomasy wśród kęp drzew i zarośli, w rowach, jarach i innych obniżeniach terenu (położonych na działkach zadeklarowanych we wniosku),
- b) wymogów szczegółowych określonych dla poszczególnych wariantów pakietu 4 i 5 w zakresie:
  - zebrania i usunięcia skoszonej biomasy w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy,
  - usunięcia z działki do dnia 1 marca kolejnego roku biomasy ułożonej w przyzmy, w tym balotowe, stogi lub brogi,
  - złożenia lub usunięcia ściętej biomasy z niedojadów w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy,
  - usunięcia z działki do dnia 1 marca kolejnego roku biomasy z niedojadów ułożonej w przyzmy, w tym balotowe, stogi lub brogi,
- c) wymogów szczegółowych (obowiązkowych i uzupełniających) dla wariantu 4.6.1, 4.6.2, 5.6.1 w zakresie:
  - zebrania i usunięcia skoszonej biomasy odrośli drzew i krzewów lub zarośli i podrostu drzew w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy,
  - usunięcia z działki do dnia 1 marca kolejnego roku biomasy odrośli drzew i krzewów lub zarośli i podrostu drzew ułożonej w przyzmy, w tym balotowe, stogi lub brogi.

(akta kontroli str. 466-585)

Z dokumentacji poddanej szczegółowemu badaniu<sup>36</sup> wynika, że w jednym przypadku kontrola na miejscu wykazała pozostawienie na działce zlokalizowanej w parku narodowym niezebranego pokosu, co stanowiło naruszenie wymogu w brzmieniu: *Rolnik przestrzega wymogu zebrania i usunięcia skoszonej biomasy w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy*<sup>37</sup>. Zgodnie z zapisami w raporcie, wymóg ten zweryfikowano na podstawie wizytacji terenowej, w toku której sporządzono dokumentację fotograficzną.

W pozostałych przypadkach wymogi w zakresie biomasy zostały spełnione, nie podlegały weryfikacji ze względu na termin realizacji kontroli lub były niemożliwe do zweryfikowania ze względu na warunki atmosferyczne (podtopienia). Zgodnie z zapisami w raportach weryfikacja wymogów w zakresie biomasy następowała w oparciu o ustalenia z wizji lokalnej i sporządzonej dokumentacji fotograficznej, zapisów w planie działalności rolnośrodowiskowej, rejestrze działalności rolnośrodowiskowej, oświadczeniach rolnika oraz dokumentacji przyrodniczej.

<sup>35</sup> W przyjętej do badania próbie nie odnotowano raportu, który nie został zatwierdzony i w związku z tym skierowany do ponownej kontroli/wizyty. Kontrola formalna 4 raportów z czynności kontrolnych w ramach działania PRSK (z 5 objętych próbą) wykazała uchybienia m.in. w zakresie: przeprowadzenia kontroli wszystkich działek rolnych znajdujących się w raporcie, wypełnienia formularza kontroli działek rolnych, zastosowanych kodów, wypełnienia formularza kontroli pod względem wymogów wspólnych dla wszystkich pakietów i wariantów, udokumentowania czynności kontrolnych, wykonania szkiców działek rolnych.

<sup>36</sup> Badaniem objęto 5 raportów z czynności kontrolnych działania PRSK z lat 2015-2019, przy czym 4 dot. rolników deklarujących działki znajdujące się m.in. na terenie parku narodowego i krajobrazowego i 1 m.in. na terenie parku krajobrazowego.

<sup>37</sup> Dot. działki nr 080107\_5.0010.453, nr identyfikacyjny producenta: 038736514, na której realizowany jest wariant 4.8 Ochrona siedlisk lęgowych ptaków: rycyka (a także kszyska, krwawodzioba, czajki), nieprawidłowość stwierdzono na powierzchni 42,63 ha - wymóg 4\_8\_9.

(akta kontroli str. 666-795, 854-1028, 1046-1110)

Raport z czynności kontrolnych w ramach PRSK nie przewiduje kontroli pod kątem przeznaczenia i zagospodarowania biomasy. Kierownik BKM LOR w Zielonej Górze wyjaśnił, że: *podczas kontroli na miejscu weryfikacji nie podlega przeznaczenie i zagospodarowanie biomasy skoszonej na łąkach objętych płatnościami w ramach pakietu 4 i 5, ponieważ w zakresie Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego w obowiązującym prawodawstwie nie ma regulacji w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 1270-1272)

**2.8.** Obowiązujące w LOR ARiMR w Zielonej Górze procedury kontroli na miejscu nie obejmują weryfikacji poprawności klasyfikacji cennego siedliska, dokonanego przez doradcę rolnośrodowiskowego lub eksperta przyrodniczego.

Pracownicy BKM w latach 2015-2020 regularnie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu wykonywania kontroli na miejscu<sup>38</sup>, w szczególności dwóch pracowników ukończyło studia podyplomowe z zakresu ochrony zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych w działaniu rolno-środowiskowo-klimatycznym oraz oceny oddziaływania na środowisko, ponadto od 2018 r. posiadają oni uprawnienia ekspertów przyrodniczych. Czterech kolejnych pracowników zostało przeszkolonych z zakresu rozpoznawania siedlisk przyrodniczych.

Z wyjaśnień zastępcy Dyrektora LOR ARiMR w Zielonej Górze<sup>39</sup> wynika, że *inspektorzy terenowi podczas kontroli na miejscu opierają się na dokumentacji przyrodniczej oraz planie rolnośrodowiskowym, które sporządzane są przez osoby wykwalifikowane, posiadające stosowne uprawnienia. Weryfikacja poprawności kwalifikacji cennego siedliska jest kompetencją eksperta przyrodniczego, zadaniem kontroli na miejscu jest zweryfikowanie w terenie, czy dane siedlisko stwierdzone przez eksperta przyrodniczego jest użytkowane rolniczo na zasadach określonych przez niego w dokumentacji przyrodniczej i planie działalności rolnośrodowiskowej. Ewentualne wykrycie nieprawidłowości związanych z użytkowaniem takiego gruntu inspektorzy terenowi opisują w raporcie z kontroli na miejscu.*

(akta kontroli str. 8-10, 1111-1112, 1115-1122)

### Wyniki kontroli na miejscu

**2.9.-2.10.** Stosowane kody pokontrolne, w tym kody dotyczące nieprzestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności oraz wymogów wynikających z realizacji pakietu 4 i pakietu 5 działania PRSK, m.in. na terenach parków narodowych i krajobrazowych zostały zawarte we wzorach poszczególnych raportów z czynności kontrolnych ujętych w instrukcjach realizacji poszczególnych kontroli<sup>40</sup>.

Kody wraz z opisem ich znaczenia wyodrębniono w podziale na:

- dotyczące całego gospodarstwa rolnego, tj. kody GR z zakresu od 1 do 18<sup>41</sup>,
- dotyczące działek rolnych, tj. kody DR z zakresu od 3 do 63<sup>42</sup> oraz M od 1 do 3<sup>43</sup>, w których wyodrębnić można kody wskazujące na wystąpienie, bądź możliwość wystąpienia nieprawidłowości.

<sup>38</sup> Łącznie szkoleniami objętych zostało 29 pracowników; szkolenia dot. m.in.: dobrej kultury rolnej, dobrej praktyki rolniczej, kontroli w zakresie wzajemnej zgodności w ramach poszczególnych kampanii, gospodarki łąkowej, PRSK w poszczególnych kampaniach, nawożenia i ochrony roślin, kontroli kwalifikowalności powierzchni, rolnictwa ekologicznego.

<sup>39</sup> LOR ARiMR w Zielonej Górze otrzymał wyjaśnienia w tym zakresie od Centrali ARiMR.

<sup>40</sup> Na podstawie instrukcji opracowanej i wprowadzonej dla realizacji: kontroli wzajemnej zgodności (wersja 7.0 z dnia 30.06.2015 r. i 12/z z dnia 25.06.2020 r.), kwalifikowalności powierzchni (wersja 1.2 z dnia 15.06.2015 r. i 2.0 z dnia 27.03.2020 r., PRSK (wersja 1.1. z dnia 23.07.2015 r. i wersja 6.1 z dnia 29.05.2020 r.).

<sup>41</sup> W tym 13 kodów w zakresie kwalifikowalności powierzchni, 8 kodów w zakresie PRSK/RE i 7 kodów w zakresie wzajemnej zgodności wg raportów obowiązujących w 2020 r. (w 2015 odpowiednio 8, 13, 6).

<sup>42</sup> W tym 45 kodów w zakresie kwalifikowalności powierzchni, 25 kodów w zakresie PRSK/RE i 11 kodów w zakresie wzajemnej zgodności wg raportów obowiązujących w 2020 r. (w 2015 odpowiednio 35, 23, 9).

W zakresie wzajemnej zgodności wyodrębniono symbole dotyczące niezgodności w stosunku do:

- norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska – oznaczonych symbolem N<sup>44</sup>,
- wymogów w zakresie zarządzania: – Obszar I – woda, oznaczonych symbolem W lub WPD, Obszar I – różnorodność biologiczna, oznaczonych symbolem W.2 i W.3, Obszar II – zdrowie publiczne, zdrowie roślin, oznaczonych symbolem W.4 i W.10<sup>45</sup>

(akta kontroli str. 426-465)

**2.11.-2.12.** W zakresie wymogów wynikających z realizacji pakietu 4 i 5 PRSK w ramach kontroli na miejscu realizowanych przez BKM LOR ARiMR w Zielonej Górze stwierdzono:

a) na terenach parków krajobrazowych naruszenia następujących wymogów w 103 gospodarstwach, z czego:

- w 51 gospodarstwach wymogu: *rolnik przestrzega wymogu pozostawienia 15-20% powierzchni nieskoszzonej (użytkowanie kośne i kośno-pastwiskowe)*, w tym w: 2015 r. – 6, 2017 r. – 3, 2018 r. – 10, 2019 r. – 32,
- w 38 gospodarstwach wymogu: *Rolnik pozostawił nieskoszoną właściwą część działki rolnej, która została zaznaczona na materiale graficznym (użytkowanie kośne i kośno-pastwiskowe)*, w tym w 2015 r. i 2017 r. – po 3, w 2016 r. – 1, w 2018 r. – 9 i 2019 r. – 22,
- w 7 gospodarstwach wymogu: *Rolnik wykonał koszenie w odpowiednim terminie (użytkowanie kośne i kośno-pastwiskowe)*, w tym w 2015 r. – 1, w 2017 r. – 2, w 2018 r. – 1, w 2019 r. – 3,
- w 4 gospodarstwach wymogu: *rolnik przestrzega wymogu zebrania i usunięcia skoszonej biomasy w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy (użytkowanie kośne i kośno-pastwiskowe)*, po jednym w roku 2015, 2016, 2017 i 2019,
- po 1 gospodarstwie, w którym naruszono jeden z wymogów: *rolnik przestrzega obowiązku wykoszenia niedojadów w odpowiednim terminie (użytkowanie pastwiskowe)* – w 2017 r., *rolnik przestrzega zakazu mechanicznego niszczenia struktury gleby (w tym bronowania i przeorywania)* – w 2017 r. oraz *rolnik przestrzega wymogu pozostawienia powierzchni nieskoszzonej 15-20% lub 50% dla turzycowisk (użytkowanie kośne i kośno-pastwiskowe)* – w 2019 r.

(akta kontroli str. 1123-1124, 1127-1135, 1143-1170)

b) na terenach parków narodowych naruszenia następujących wymogów w 27 gospodarstwach z czego:

- w 15 gospodarstwach wymogu: *Rolnik przestrzega wymogu pozostawienia 15-20% powierzchni nieskoszzonej (użytkowanie kośne i kośno-pastwiskowe)*, w tym w 2015 r. – 3 i w 2019 r. – 12,
- w 9 gospodarstwach wymogu: *Rolnik pozostawił nieskoszoną właściwą część działki rolnej, która została zaznaczona na materiale graficznym (użytkowanie kośne i kośno-pastwiskowe)*, w tym w 2015 r. – 3, w 2017 r. i 2018 r. po 1 i w 2019 r. – 4,
- po 1 gospodarstwie, w którym naruszono jeden z wymogów: *Rolnik przestrzega wymogu zebrania i usunięcia skoszonej biomasy w odpowiednim*

<sup>43</sup> M3 – nie zachowano siedliska przyrodniczego (dotyczy pakietu 4 i 5 PRSK) wg raportów obowiązujących w 2020 r.

<sup>44</sup> W tym 25 wg raportu obowiązującego w 2020 r. i 23 w 2015 r.

<sup>45</sup> W tym wg raportu obowiązującego w 2020 r.: 76 WPD, 11 W.2, 2 W.3, 23 W.4 i 7 W.10, wg raportu z 2015 r. 55 W, 11 W.2, 2 W.3, 23 W.4, 7 W.10.



*terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy (użytkowanie kośne i kośno-pastwiskowe) – w 2015 r., Rolnik przestrzega obowiązku wykoszenia niedojadów w odpowiednim terminie (użytkowanie pastwiskowe) – w 2017 r., Rolnik przestrzega zakazu mechanicznego niszczenia struktury gleby (w tym bronowania i przeorywania) – w 2017 r.*

W latach 2015-2020 LOR ARiMR nie stwierdził podczas kontroli na miejscu nieprawidłowości w zakresie nieprzestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności w gospodarstwach rolnych, gospodarujących na działkach na terenach parków narodowych i krajobrazowych.

(akta kontroli str. 1123-1126, 1136-1179)

**2.13.** Zgodnie z przyjętym w ARiMR trybem postępowania z doniesieniami informującymi o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości<sup>46</sup> LOR ARiMR w Zielonej Górze rejestrował w okresie objętym kontrolą doniesienia w *Rejestrze Informacji o Nieprawidłowościach* (dalej: *RIUP*). W okresie objętym kontrolą zarejestrowano 136 doniesień złożonych na producentów rolnych<sup>47</sup>, z czego w 20 wypadkach potwierdzono wystąpienie nieprawidłowości, a w 108 – ich nie stwierdzono<sup>48</sup>. Celem weryfikacji wpływających doniesień, sprawy przekazywano zgodnie z właściwością, m.in. do BKM. Żadna z potwierdzonych nieprawidłowości nie dotyczyła działek zlokalizowanych na terenie parków krajobrazowego lub narodowego. W jednym wypadku, dotyczącym gruntów na terenie Parku Narodowego „Ujście Warty” informacje wynikające z doniesienia, po weryfikacji przez BKM, nie potwierdziły się (opis w pkt 2.17).

(akta kontroli str. 1182-1242)

**2.14.** W okresie objętym kontrolą<sup>49</sup> realizacja wzajemnej zgodności oraz działania PRSK u rolników deklarujących działki na terenie parków narodowych i krajobrazowych była przedmiotem pięciu audytów prowadzonych przez upoważnione instytucje<sup>50</sup>. W ich wyniku BKM LOR ARiMR w Zielonej Górze nie otrzymał zaleceń pokontrolnych. Analizowany obszar nie był przedmiotem kontroli wewnętrznych przeprowadzanych przez LOR ARiMR w Zielonej Górze.

(akta kontroli str. 1180-1192, 1243)

#### Współpraca z parkami narodowymi i innymi podmiotami

**2.15.** W okresie objętym kontrolą LOR ARiMR w Zielonej Górze nie współpracował z Parkiem Narodowym „Ujście Warty”, np. w zakresie przestrzegania wymogów dotyczących obszarów Natura 2000. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że *współpraca taka nie jest realizowana ze względu na brak stosownego porozumienia i innych uwarunkowań formalno-prawnych, które stanowiłyby podstawę takiej współpracy.*

(akta kontroli str. 1249-1251)

**2.16.** LOR ARiMR w Zielonej Górze w przypadku ewentualnego stwierdzenia nieprzestrzegania wymogów dotyczących obszarów Natura 2000 na obszarze Parku Narodowego „Ujście Warty” nie informował o tym Dyrektora Parku. Przyczyną tego

<sup>46</sup> Książka procedur *Przekazywanie informacji o nieprawidłowościach w zakresie działań wdrażanych przez ARiMR*; KP-611-243-ARiMR/6/z obowiązująca od 18.07.2019 r., aktualna na dzień 24.09.2020 r. oraz wytyczna: *Rozpatrywanie i stwierdzanie nieprawidłowości oraz postępowanie z doniesieniami o nieprawidłowościach* z 8.02.2016 r., aktualna na dzień 24.09.2020 r.

<sup>47</sup> W tym: 27 w 2015 r., 20 w 2016 r., 18 w 2017 r., 26 w 2018 r., 32 w 2019 r. i 13 w 2020 r. – stan na dzień 22.09.2020 r.

<sup>48</sup> Pozostałe sprawy: w toku lub pozostawione bez rozpoznania. Zgodnie z procedurą (R. 10) pozostawienie doniesienia bez rozpatrzenia jest możliwe w przypadku, gdy treść doniesienia nie pozwala jednoznacznie określić adresata zarzutów oraz samych zarzutów. Jako przyczynę pozostawienia bez rozpatrzenia wskazano najczęściej brak otrzymywania dopłat przez rolników lub brak złożenia wniosku o płatność na rok którego dot. donos.

<sup>49</sup> Stan na dzień 23.09.2020 r.

<sup>50</sup> 3 audyty przeprowadzone przez Krajową Administrację Skarbową (2 dot. PRSK i 1 dot. wzajemnej zgodności), Ministerstwo Finansów (dot. PRSK) i Departament Audytu Wewnętrznego ARiMR (dot. PRSK).

stanu jest, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora LOR ARiMR w Zielonej Górze, brak uregulowań prawnych.

(akta kontroli str. 1249-1251)

2.17. W latach 2015-2020<sup>51</sup> Dyrektor LOR ARiMR w Zielonej Górze nie był bezpośrednio informowany przez dyrekcję Parku Narodowego „Ujście Warty” o stwierdzonych naruszeniach przepisów dotyczących obszarów Natura 2000. Natomiast w dniu 3.09.2018 r. Dyrektor Parku Narodowego „Ujście Warty” poinformował Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w Sulęcinie o naruszeniu przez jednego producenta rolnego założeń związanych z wykonywaniem zadań ochronnych na działce zlokalizowanej na terenie parku narodowego w postaci zaniechania zabiegów ochronnych wynikających z umowy, tj. braku koszenia, którego efektem była sukcesja olchy i trzciny pospolitej na części działki 329, położonej w kompleksie 34 (użytkowanie kośne). Kierownik Biura Powiatowego przekazał do LOR ARiMR w Zielonej Górze prośbę o skierowanie tego producenta do kontroli, celem weryfikacji zgłoszonych zastrzeżeń. Przeprowadzona przez zespół inspektorów terenowych BKM wizytacja w dniu 13.12.2018 r., tj. po 3 miesiącach od otrzymania zgłoszenia, *nie potwierdziła informacji zawartych w doniesieniu.*

Poza ww., w dniu 7.07.2019 r. do LOR ARiMR w Zielonej Górze wpłynęło doniesienie od dziennikarza lokalnej telewizji o naruszeniu przez jednego producenta rolnego założeń związanych z wykonywaniem zadań ochronnych na działce zlokalizowanej na terenie Parku Narodowego „Ujście Warty” w postaci wykoszenia w czerwcu 2019 r. działki nr 295 w kompleksie nr 11 przeznaczonego do użytkowania pastwiskowego. Niezależnie od tego doniesienia, działanie to zostało stwierdzone przez konserwatora obwodu ochronnego Parku, a także było przedmiotem skargi złożonej do Parku Narodowego. W ramach przeprowadzanej przez zespół inspektorów terenowych BKM wizytacji w dniu 21.08.2019 r., tj. po 1,5 miesiąca od otrzymania informacji *stwierdzono użytkowanie pastwiskowe (wypas bydła i koni). Na działce sukcesywnie wykaszane są niedojady. Wykonana dokumentacja fotograficzna wiernie oddaje charakter pastwiskowy użytkowanych działek rolnych. W chwili obecnej nie ma możliwości stwierdzenia, czy jakiegokolwiek fragment działki 295 był użytkowany niezgodnie z wymogami Programu Rolno-Środowiskowo-Klimatycznego, w związku z czym kontrola któregośkolwiek z beneficjentów deklarujących działki rolne położone na działce 295 jest bezcelowa.* Przeprowadzone wizytacje zostały udokumentowane notatkami służbowymi oraz dokumentacją fotograficzną.

W zakresie terminu przeprowadzenia wizytacji przez BKM celem zweryfikowania doniesień Zastępca Dyrektora LOR ARiMR w Zielonej Górze wyjaśnił, że związane to było z koniecznością weryfikacji użytkowników działek oraz ograniczonymi możliwościami kadrowymi, dodatkowo zmniejszonymi w sezonie urlopowym. Ponadto zaznaczył, że w pierwszej kolejności LOR ARiMR obciążony jest innymi zadaniami, tj. realizacją kontroli działań inwestycyjnych, kontroli w ramach grup producentów rolnych oraz kontroli kwalifikowalności powierzchni w gospodarstwach o dużej ilości działek rolnych.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień, zbieżnych z ustaleniami kontroli NIK (realizacja kontroli przez BKM, pkt 2.3.) NIK zauważa, że przeprowadzanie wizytacji w terenie dotyczących działek rolnych zgłoszonych do programu rolno-środowiskowo-klimatycznego w wyniku uzyskania informacji o ich nieprawidłowym użytkowaniu (kośnym lub pastwiskowym), po upływie dłuższego czasu (np. 1,5 miesiąca od zgłoszenia) z uwagi na charakter realizowanych działań nie pozwala na

---

<sup>51</sup> Stan na dzień 28.08.2020 r.

weryfikację zgłaszanych nieprawidłowości w terenie, co zostało wprost wyrażone w dokumentacji pokontrolnej.

(akta kontroli str. 1111-1114, 1250-1264)

**2.18.** Do BKM LOR ARiMR w Zielonej Górze w latach 2015-2020 wpłynęło 38 informacji o możliwych nieprawidłowościach w zakresie wzajemnej zgodności lub PRSK<sup>52</sup>. Źródłem informacji przekazywanych do BKM były przede wszystkim:

- doniesienia składane przez osoby fizyczne, gminy, Dyrektora Parku Ujście Warty, ujmowane w RIUP (21 informacji, opis w pkt 2.13 i 2.17 niniejszego wystąpienia),
- informacje uzyskane na podstawie porozumień zawartych pomiędzy ARiMR a innymi organami, tj. od Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa (cztery przypadki) i Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dwa przypadki). ARiMR zawarł szereg porozumień z innymi organami w zakresie wzajemnej współpracy<sup>53</sup>, w oparciu o które LOR ARiMR w Zielonej Górze otrzymywał informacje o stwierdzonych u producentów rolnych nieprawidłowościach<sup>54</sup>.

Ww. informacje zostały załatwione w następujący sposób:

- po 14 informacjach BKM przeprowadziło kontrolę wzajemnej zgodności lub PRSK w 24 gospodarstwach rolnych<sup>55</sup>, w tym trzy gospodarstwa były wytypowane systemowo do kontroli PRSK, żadna z kontroli nie dotyczyła działek na terenie parku narodowego lub krajobrazowego;
- po 5 informacjach przeprowadzono oględziny na działce, które nie potwierdziły informacji o nieprawidłowościach i nie wykazały podstaw do przeprowadzenia ww. kontroli; oględziny udokumentowano notatką i zdjęciami, a o ich wynikach poinformowano BP, dwie dotyczyły rolników gospodarujących na terenie działek położonych w obrębie parku narodowego (opis powyżej w pkt 2.17);
- po 18 informacjach nie przeprowadzono kontroli ani oględzin, czego uzasadnieniem było to, że rolnik nie złożył wniosku o płatność bądź treść informacji nie dotyczyła norm kontrolowanych przez ARiMR, lecz przez inne organy, np. WIOŚ, gminę i odpowiednio przekazano sprawę właściwemu organowi<sup>56</sup> lub poinformowano BP;
- po jednej informacji telefonicznej odmówiono przeprowadzenia kontroli wzajemnej zgodności z uwagi na brak konkretnych wskazań do przeprowadzenia kontroli i możliwości kadrowych by przeprowadzić kontrolę do końca roku.

(akta kontroli str. 1111-1114, 1193-1201, 1244-1251, 1265-1269)

### Oględziny działek objętych pakietem 4 i pakietem 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego

**2.19.** W dniu 29.09.2020 r. przeprowadzono wraz z pracownikami BKM LOR oględziny czynności kontrolnych na miejscu, na siedmiu działkach rolnych objętych

<sup>52</sup> Do dnia 23.09.2020 r. Jedna informacja może dotyczyć kilku beneficjentów, np. informacja od GIJHARS dotyczyła nieprzestrzegania wymogów dotyczących środków ochrony roślin u sześciu producentów rolnych.

<sup>53</sup> Na dzień 30.09.2020 r. ARiMR posiadał 134 obowiązujące porozumienia, w tym 5 porozumień w zakresie informowania o wynikach kontroli i wzajemnej realizacji zadań ustawowych pracy m.in. BKM z: Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, Głównym Lekarzem Weterynarii i Generalną Dyрекcją Ochrony Środowiska.

<sup>54</sup> 14 raportów Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

<sup>55</sup> Dodatkowo 1 działkę wytypowano do kontroli po protokole PIORIN przekazanym 09.07.2020 r.

<sup>56</sup> Co jest zgodne z regułą R.67 w procedurze KP-611-223-ARiMR/11/z.

płatnościami rolno-środowiskowo-klimatycznymi położonymi na terenie Parku Narodowego „Ujście Warty”, będących w użytkowaniu trzech rolników<sup>57</sup>.

Inspektorzy terenowi BKnM zostali wyposażeni w sprzęt techniczny umożliwiający identyfikację działki w terenie oraz przeprowadzenie jej pomiarów z określeniem poziomu tolerancji błędu, sporządzenie dokumentacji fotograficznej oraz odwzorowanie kontroli poprzez szkice wskazujące pomiar w terenie i zdjęcia dokumentujące zagospodarowanie działki rolnej<sup>58</sup>. W toku oględzin stwierdzono, że:

a)

- na trzech działkach rolnych producenta rolnego<sup>59</sup> deklarującego 12,40 ha (wariant 4.8 PRSK, użytkowanie kośne) zmierzono: 3,74 ha (tol. 0,14 ha), 2,92 ha (tol. 0,10 ha) i 5,83 ha (tol. 0,13 ha), stwierdzając nieskoszoną powierzchnię odpowiednio: 0,29 ha, 0,26 ha i 0,65 ha położoną w niewłaściwej części działki rolnej, wymogiem tego wariantu jest pozostawienie nieskoszonej działki o pow. 15-20%;
- na jednej działce rolnej tego samego producenta deklarującego 13,29 ha (wariant 4.10 PRSK, użytkowanie pastwiskowe) powierzchnia zmierzona: 13,21 ha (tol. 0,33 ha), na działce znajdowała się niezabrana biomasa z niedojadów, zgodnie z wymogami realizowanego wariantu coroczne wykoszenie niedojadów (raz w roku) w terminie od 15.08. do dnia 15.11;

b)

- na działce rolnej producenta rolnego deklarującego 19,07 ha (wariant 4.5 PRSK użytkowanie kośne) powierzchnia zmierzona była niższa i wyniosła 16,68 ha (tol. 0,72 ha), w tym powierzchnia nieskoszona 2,75 ha (z uwagi na termin kontroli do powierzchni wliczono również pozostałe pow. nieskoszone znajdujące się w różnych częściach działki o pow. całkowitej 0,78 ha). Zgodnie z wymogami deklarowanego wariantu 4.5 PRSK koszenie winno nastąpić w terminie od 15.06. do 30.09., pozostawienie fragmentów nieskoszonych 15%-20% tej działki rolnej;

c)

- na działce rolnej producenta rolnego deklarującego 9,00 ha (wariant 4.8 PRSK, użytkowanie kośno-pastwiskowe) pow. zmierzona 9,88 ha (tol. 0,14 ha), pow. nieskoszona 0,75 ha położona w niewłaściwej części działki rolnej, zgodnie z wymogami tego wariantu pozostawienie nieskoszonej działki o pow. 15-20%;
- na innej działce rolnej tego samego producenta rolnego deklarującego 29,00 ha wariant 4.9 PRSK użytkowanie kośno-pastwiskowe, działka rolna pomierzona w dwóch częściach: 27,83 ha (tol. 0,53 ha), 0,89 ha (tol. 0,23 ha), powierzchnia całkowita 28,73 ha (tol. 0,75 ha), pow. nieskoszona 10,62 ha położona we właściwej części działki. Zgodnie z wymogami deklarowanego wariantu termin koszenia od dnia 15.08. do dnia 15.02. kolejnego roku, dopuszczalny jest wypas w terminie do dnia 31.10. przy obsadzie zwierząt do 1 DJP/ha gruntów objętych wsparciem w ramach wariantu, jeśli ekspert przyrodniczy dopuści taką możliwość.

Przebieg oględzin inspektorzy terenowi ARiMR udokumentowali zdjęciami i szkicami oraz notatką służbową. Naczelnik Wydziału Kontroli Terenowych BKM oświadczył, że z uwagi na występujące nieprawidłowości przeprowadzone zostaną kontrole PRSK dla ww. rolników w terminie umożliwiającym weryfikację wszystkich wymogów

<sup>57</sup> Nr id 039634980, 074671095, 031482474. Ww. rolnicy dzierżawią grunty Parku Narodowego „Ujście Warty”. U ww. rolników przeprowadzono odpowiednio kontrole: PRS 2017 r., KP 2018 i KP 2018.

<sup>58</sup> Pomiarów działek dokonano za pomocą urządzenia Spectra Precision Mobile Mapper 300, aplikacji Quantum GIS, tryb autonomiczny, pomiar punktowy W=0,75.

<sup>59</sup> Nr id 039634980.

programu, a w przypadku opisanym w pkt b) rolnik zostanie skierowany do kontroli w drugiej połowie października 2020 r.

(akta kontroli str.1313-1326)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W związku ze stwierdzeniem braku pełnomocnictwa dołączonego do odwołania<sup>60</sup>, po upływie dwóch miesięcy od otrzymania odwołania, LOR wezwał odwołującego do jego złożenia<sup>61</sup>. W konsekwencji odwołanie zostało rozpatrzone 80 dnia od jego otrzymania przez Lubuski OR. Zgodnie z art. 12 § 1 kpa organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, jak również zobowiązane są do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia stosownie do art. 7 i art. 77 § 1 kpa. Przyczyną długotrwałej kontroli formalnej było, zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Biura Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich, spiętrzenie się postępowań odwoławczych w BDSPB.

(akta kontroli str. 174-209, 1304-1312)

2. Osiem odwołań na 10 badanych rozpatrzono z przekroczeniem terminu ustawowego, tj. po upływie dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania<sup>62</sup>, czym naruszono art. 24 ust. 5 ustawy o płatnościach i art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o PROW:

- dwa odwołania<sup>63</sup> rozpatrzono z opóźnieniem 72 dni;
- odwołanie<sup>64</sup> rozpatrzono z opóźnieniem 35 dni;
- odwołanie<sup>65</sup> rozpatrzono z opóźnieniem 30 dni;
- cztery odwołania<sup>66</sup> rozpatrzono z 1-dniowym opóźnieniem.

Kierownik BDSPB wyjaśnił, że *duża ilość spraw odwoławczych przypadająca na pracownika spowodowała opóźnienia w wydaniu decyzji przez organ II instancji. Ponadto prowadzone postępowania odwoławcze były skomplikowane, zawierały obszerny materiał dowodowy, który podlegał bardzo wnikliwej i dokładnej analizie. Postępowania odwoławcze wiązały się również z przeprowadzeniem rozpraw administracyjnych w trybie art. 89 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.). Wszystkie te aspekty przyczyniły się do nieterminowego rozpatrzenia odwołań. W odniesieniu do czterech odwołań rozpatrzonych z niewielkim 1-dniowym opóźnieniem Kierownik wyjaśniał faktem akceptacji przez komórkę prawną stosownej decyzji. Należy wskazać, iż radcy prawni Lubuskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Zielonej Górze nie przebywają codziennie w siedzibie Oddziału Regionalnego ARiMR (świadczą pomoc prawną dla wszystkich jednostek Lubuskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w województwie). Wobec tego akceptacja projektu decyzji organu II instancji przez radcę prawnego nastąpiła w momencie jego obecności w Oddziale Regionalnym ARiMR, a fakt ten spowodował opóźnienie w wydaniu decyzji.*

<sup>60</sup> Wniesionego przez rolnika nr 038736514.

<sup>61</sup> Brak pełnomocnictwa w przypadku odwołania składanego przez pełnomocnika jest brakiem formalnym podania, do których usunięcia wzywa się wnoszącego podanie na podstawie art. 64 § 2 Kpa – wyrok NSA z 23.05.2017 r., II OSK 2416/15, LEX nr 2352645.

<sup>62</sup> Odwołania spełniające wymogi formalne, nie ujęto odwołań opisanego w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>63</sup> Wniesione przez rolnika nr 052032901, wpływ do OR dnia 28.06.2017 r.

<sup>64</sup> Wniesione przez rolnika nr 043169384, wpływ do OR dnia 2.07.2019 r.

<sup>65</sup> Wniesione przez rolnika nr 026060906, wpływ do OR dnia 15.04.2019 r.

<sup>66</sup> Wniesione przez: rolnika nr 070516512 otrzymanego dnia 6.06.2016 r. (2), rolnika nr 062386422 otrzymanego dnia 22.01.2020 r. (2),

W wypadku odwołania rozpatrzonego z 30- dniowym opóźnieniem z dokumentacji sprawy nie wynikało jakie czynności zostały podjęte przez organ odwoławczy w okresie od wpływu odwołania do LOR (15.04.2019 r.) do dnia skierowania zawiadomienia o niezalatwieniu spraw w terminie (17.06.2019 r.). Kierownik BDSPB wyjaśnił, że strona składając odwołanie nie zgadzała się z faktem, iż Jednostka Certyfikująca nie umieściła jej na liście osób prawidłowo certyfikowanych. Strona kontaktowała się telefonicznie z pracownikiem prowadzącym sprawę i poinformowała go, że podjęła czynności aby Jednostka Certyfikująca wpisała go na wykaz osób certyfikowanych. Poprosiła również aby do tego czasu nie wydawać niekorzystnej decyzji dla niego. Wobec tego aby umożliwić Stronie wyjaśnienie niekorzystnych informacji przekazanych przez Jednostkę Certyfikującą nastąpiło przedłużenie terminu. W tym miejscu zasadne jest również wskazanie, że w tym konkretnym przypadku była analizowana możliwość zawieszenia postępowania w trybie art. 97 kpa. Jednakże uznano, że informacje i dokumenty, które były wskazywane przez stronę należy traktować jako uzupełnienie odwołania. Jednakże pracownik BDSPB ze względu, iż Strona nie przedstawiała dokumentów podjętą czynności w celu wyjaśnienia tej kwestii wysyłając w dniu 28 czerwca 2018 r. zapytanie do Centrali ARiMR. [...] W kontekście powyższego należy wskazać, iż organ odwoławczy przychylił się do prośby Strony w zakresie aktualizacji w systemie Jednostki Certyfikującej [...] do czasu rozpatrzenia odwołania. Powyższe czynności Strony spowodowały przedłużenie postępowania odwoławczego.

(akta kontroli str.128-173, 211-320, 1304-1312)

3. W sytuacji niezalatwienia sprawy w terminie organ odwoławczy nie zawiadomił strony, czym naruszył obowiązek określony w art. 36 § 1 kpa. Miało to miejsce w wypadku siedmiu odwołań<sup>67</sup> ( na 10 badanych), gdy opóźnienie w stosunku do terminu załatwienia sprawy było nieznaczące (1-8 dni). Kierownik BDSPB wyjaśnił, że organ kieruje się ekonomią procesową i w przypadku gdy projekt rozstrzygnięcia (decyzji) jest gotowy i podlega procesowi akceptacji przez osoby nadzorujące i piastuna organu wysyłka do rolnika informacji o przedłużeniu terminu jest wstrzymywana, a podejmowane są kroki do bezzwłocznej wysyłki rozstrzygnięcia (decyzji). Dlatego też w takich przypadkach odstąpiono od wysyłania pism mając na względzie aspekt ekonomiczny związany z kosztami wysyłki.

W jednym z zawiadomień w odniesieniu do sprawy PRŚK o niezalatwieniu sprawy w terminie<sup>68</sup> nie wskazano przyczyn, w zawiadomieniu tym zapisano, że rozpatrzenie odwołania nastąpi do dnia 5.10.2019 r., a „powodem przedłużenia postępowania odwoławczego jest kwestia ponownej analizy dołączonego przez stronę uzupełniającego materiału dotyczącego przeniesienia posiadania działek ewidencyjnych oraz zasadność zastosowania przez organ I instancji potrąceń finansowych. W tym stanie rzeczy istnieje potrzeba przeprowadzenia starannego i dogłębnego postępowania wyjaśniającego w celu ochrony interesu prawnego strony”. Przekazanie działki dotyczy działek nr 784/4 i 808 oraz decyzji w zakresie OB, ONW. Tym samym nie wskazano przyczyn niezalatwienia kontrolowanej sprawy w terminie. Kierownik BDSPB wyjaśnił, że sprawy są prowadzone kompleksowo, a niedopatrzenie pracowników spowodowało, że nie wskazano kwestii dotyczących sprawy PRŚK.

(akta kontroli str. 128, 156, 174, 211, 333, 1304-1312)

<sup>67</sup> Wniesionych przez: rolnika nr 062386422 (1 – 1 dzień opóźnienia), rolnika nr 043169384 (1 – 2 dni po terminie wyznaczonym wcześniejszym zawiadomieniem), rolnika nr 038736514 (1 – 3 dni po terminie wyznaczonym wcześniejszym zawiadomieniem), rolnika nr 052032901 (2 – 8 dni po terminie wyznaczonym wcześniejszym zawiadomieniem), rolnika nr 070516512 (2 – 1 dzień po terminie).

<sup>68</sup> Zawiadomienie z 2.09.2019 r. (rolnik nr 043169384, poza sprawami PRŚK odwołanie dotyczyło również spraw: 0075-6400-0075-00002442/18 (OB), 0075-65120-0075-00002147/18 (ONW)).

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Przestrzeganie terminów załatwienia odwołań oraz zasady pisemności określonej w postępowaniu administracyjnym;
2. Dokonywanie zawiadomień stron w postępowaniu odwoławczym stosownie do art. 36 § 1 kpa;
3. Realizację zadeklarowanych kontroli PRSK w odniesieniu do trzech rolników, u których przeprowadzono oględziny i podjęcie odpowiednich działań w zależności od wyników tej kontroli odnoszących się do płatności, m.in. rolno-środowiskowo-klimatycznych.

## 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 Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Zielona Góra, 26 października 2020 r.

Kontroler  
Lidia Sobkowiak-Mariasz  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze  
p.o. Dyrektora  
Włodzimierz Stobrawa

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*