



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.4.2.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 marca 2024 r.

P/23/037 – Wsparcie rolnictwa ekologicznego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ¹ , 02-822 Warszawa, ul. Poleczki 33
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 20 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tomasz Nowakowski Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r. Tomasz Nowakowski p.o. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r. Maria Fajger Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Udzielanie pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego Rozliczanie pomocy finansowej udzielonej na wsparcie rolnictwa ekologicznego
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2023, z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Izabela Piotrowska, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/28/2023 z 9 października 2023 r. 2. Joanna Szulowska, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/29/2023 z 9 października 2023 r. 3. Artur Wachowiak, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/30/2023 z 9 października 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴ realizowała zadania w zakresie finansowego wsparcia rolnictwa ekologicznego polegające na: opracowaniu i wdrożeniu procedur obsługi wniosków o płatność dla działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁵, wdrożeniu systemu informatycznego do obsługi tych płatności, a także prowadzeniu akcji informacyjno-promocyjnych dotyczących ww. działania.

Obsługa działania „Rolnictwo ekologiczne” realizowana była przez wystarczającą liczbę odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Zbadane wnioski beneficjentów o przyznanie płatności zostały złożone na formularzach opracowanych przez

¹ Dalej także ARiMR lub Agencja.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

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

⁴ Dalej także Prezes ARiMR.

⁵ Dalej PROW 2014-2020.

Agencję, decyzje w sprawie przyznania płatności ekologicznej zawierały elementy wymagane art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.⁶, a zrealizowane płatności były zgodne z kwotami podanymi w decyzjach.

W Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa funkcjonował system nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie i rozwój rolnictwa ekologicznego poprzez:

- przeprowadzanie kontroli administracyjnych w zakresie warunków określonych w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁷ oraz kontroli na miejscu dotyczących przestrzegania przez beneficjentów wymogów dla poszczególnych pakietów i wariantów działania „Rolnictwo ekologiczne”, zgodnie z którymi przyznana im została pomoc finansowa,
- przeprowadzanie kontroli wewnętrznych przez Biura Kontroli Wewnętrznych Oddziałów Regionalnych w podległych biurach powiatowych Agencji,
- współpracę z jednostkami certyfikującymi poprzez wymianę informacji o producentach ekologicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności oraz nieterminowej realizacji płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, a także nie zrealizowano w tym zakresie wniosków pokontrolnych z poprzedniej kontroli NIK z 2018 r.⁸ Pomimo podjętych działań w celu terminowego wydawania tych decyzji i realizacji płatności, to jednak działania te okazały się nieskuteczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu zarządzania, obsługi i realizacji płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 były wykonywane w Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przez pracowników czterech komórek organizacyjnych: Departamentu Płatności Bezpośrednich (dalej: DPB), Departamentu Księgowości (dalej: DK), Departamentu Finansowego (dalej: DF) oraz Departamentu Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych (dalej: DBRiKT).

Limity etatów dla ww. komórek organizacyjnych w danym roku zostały określone w zarządzeniach Prezesa ARiMR¹⁰ i wyniosły łącznie: 296 etatów w 2019 r., 294 etaty w 2020 r., 304 etaty w 2021 i 2022 r. oraz 303 etaty w 2023 r.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775., dalej kpa.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1784, ze zm., dalej rozporządzenie ekologiczne.

⁸ Kontrola z 2018 r. Nr P/18/043 Wspieranie rolnictwa ekologicznego. Wnioski dotyczyły zapewnienia terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz terminowej realizacji tych płatności w ramach PROW 2014-2020.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Zarządzenia Prezesa ARiMR w sprawie limitu etatów w Centrali oraz OR ARiMR w latach 2019–2023 nr: 23/2019 z 27 lutego 2019 r., 115/2020 z 6 października 2020 r., nr 102/2021 z 17 września 2021 r., nr 30/2022 z 9 marca 2022 r. oraz nr 39/2023 Prezesa ARiMR z 22 marca 2023 r.

Łączny średnioroczny poziom zatrudnienia w etatach w ww. komórkach organizacyjnych Agencji wyniósł w 2019 r. – 289,43, tj. 97,8% limitu, w 2020 r. – 287,42, tj. 97,8% limitu, w 2021 r. – 292,67, tj. 96,3% limitu, w 2022 r. – 294,81, tj. 97,0% limitu oraz w 2023 r. (do 30 września) – 294,22, tj. 97,1% limitu.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że: obciążenie poszczególnych pracowników jest rozłożone w czasie w zależności od kolejnych etapów procesu, największe obciążenie pracowników DPB było od 2022 r., z uwagi na konieczność przygotowania systemu informatycznego, książki procedur, instrukcji, wzorów dokumentów oraz aplikacji eWniosekPlus do wdrażania nowych interwencji na kampanie 2023, co wiązało się z koniecznością zlecenia nadgodzin. Powyższe nie miało wpływu na terminową realizację zadań przez DPB. Prezes ARiMR wyjaśniła również, że w terminie wypłaty zaliczek dla działań obszarowych, w tym dla rolnictwa ekologicznego od 16 października do 30 listopada danego roku istniało duże obciążenie pracą pracowników DF oraz DK, zajmujących się obsługą płatności i w przypadku braku możliwości realizacji zadań w regulaminowym czasie pracy, za zgodą Prezesa ARiMR, uruchamiane były nadgodziny umożliwiające obsługę wszystkich przekazanych do DF dokumentów płatniczych. Prezes ARiMR podała też, że „W systemie finansowo-księgowym wdrożono funkcjonalności do masowej obsługi dowodów źródłowych w ramach PROW 2014–2020, w tym działania „Rolnictwo ekologiczne”. Pracownicy DK dokonują ewidencji księgowej zbiorczych dokumentów, w których skład wchodzi pojedyncze dokumenty. Wszystkie kontrole formalno-rachunkowe oraz ewidencja w księgach rachunkowych ARiMR wykonane są z zachowaniem terminów przewidzianych w procedurach księgowych.”

(akta kontroli str. 670-681, 683, 942 -943, 962-965, 968, 1065, 1251-1252, 1260)

Na podstawie badania¹¹ kwalifikacji posiadanych przez ośmiu pracowników Centrali ARiMR obsługujących działanie „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020 stwierdzono, że były one zgodne z obowiązkowymi wymaganiami określonymi w regulaminach wynagradzania Agencji. Podział obowiązków oraz odpowiedzialności został określony na podstawie zakresów obowiązków przyjętych pisemnie przez pracowników. Ponadto w opisach stanowiska pracy zawarto informacje o głównych zadaniach, odpowiedzialności oraz upoważnieniach przypisanych do poszczególnych stanowisk.

(akta kontroli str. 683-941,1062-1099)

Stan przygotowania Agencji do obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020 oraz realizacja tego działania nie były w Centrali ARiMR w badanym okresie przedmiotem kontroli wewnętrznych oraz audytów.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli (dalej: DAiK) wyjaśniła, że w 2015 r. przeprowadzono badanie oceny gotowości ARiMR do obsługi poszczególnych mechanizmów pomocowych, w tym „Rolnictwo ekologiczne” dla okresu programowania WPR 2014–2020, pod względem spełnienia kryteriów akredytacyjnych. W wyniku dokonanych sprawdzeń uznano, że wprowadzone rozwiązania w ARiMR spełniają kryteria akredytacyjne dla agencji płatniczej do obsługi m.in. przedmiotowego mechanizmu. Ponadto Dyrektor DAiK wyjaśniła, że w 2017 r. przeprowadzono audyt planowy dotyczący prawidłowości rozpatrywania wniosków w ramach działania, „Rolnictwo ekologiczne”, którego celem była ocena procesu przyjmowania i rejestracji wniosków oraz sposób ich weryfikacji w ramach kontroli administracyjnej i krzyżowej oraz ocena prawidłowości wydanych decyzji

¹¹ Dobór celowy na podstawie zawodowego osądu kontrolera z populacji 74 pracowników Centrali ARiMR zatrudnionych w latach 2019–2023 w komórkach realizujących zadania z zakresu obsługi, zarządzania i realizacji płatności na działanie „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020.

administracyjnych przyznających płatność. W wyniku badania wydano zalecenia, które w 2018 r. zostały uznane za wdrożone. Dyrektor DAiK wyjaśniła również, że „(...) w związku z nowym okresem programowania i uruchomieniem Planu Strategicznego WPR 2023–2027, obszar rolnictwa ekologicznego będzie podlegał badaniu w kolejnych latach.”

(akta kontroli str. 1306-1314)

W kontrolowanym okresie przeprowadzono łącznie 39 szkoleń i narad związanych z obsługą płatności ekologicznych. Szkolenia i narady dotyczyły procedur obsługi wniosków o przyznanie płatności, zasad przyznawania płatności ekologicznej, naliczania płatności, kontroli kompletności, kontroli terenowych, w tym 21 związanych było z obsługą działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020, a 18 z obsługą interwencji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027. Szkolenia były przeprowadzane przez DPB oraz DBRiKT.

Każdy pracownik przed przystąpieniem do obsługi wniosku o przyznanie płatności zobowiązany był do odbycia szkolenia oraz zdania egzaminu dotyczącego działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020.

Dyrektor DAiK wyjaśniła, że pracownicy Centrali ARiMR zatrudnieni w komórkach organizacyjnych realizujących zadania z zakresu obsługi płatności ekologicznych w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”, jako osoby biorące czynny udział w przygotowywaniu założeń oraz rozwiązań związanych ze wsparciem rolnictwa w każdym okresie programowym oraz szczegółowo m.in. w zakresie działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, nie przechodzą specjalistycznych szkoleń z danej tematyki, lecz uczestniczą w spotkaniach tematycznych dotyczących zakresu wprowadzanych zmian legislacyjnych, czy przyjętych rozwiązań w trakcie prac przygotowawczych do obsługi danej kampanii. Ponadto Dyrektor DAiK wyjaśniła, że pracownicy DPB przeprowadzają szkolenia dla innych podmiotów zaangażowanych w obsługę poszczególnych działań, tj. m.in. pracowników biur powiatowych (dalej: BP), Oddziałów Regionalnych (dalej: OR) oraz doradców rolniczych.

W okresie objętym kontrolą zwiększała się liczba pracowników ARiMR, którzy ukończyli szkolenie związane z obsługą wniosków oraz przyznaniem płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 i wyniosła: 2920 osób w 2019 r., 3099 osób w 2020 r., 3476 osób w 2021 r., 3885 osób w 2022 r. i 4221 osób w 2023 r.

(akta kontroli str. 951-974, 1250, 1255)

Na podstawie badania¹² kwalifikacji ośmiu pracowników Centrali ARiMR stwierdzono, że były one zgodne z obowiązkowymi wymaganiami określonymi w regulaminach wynagradzania. Podział obowiązków oraz odpowiedzialności został określony na podstawie zakresu obowiązków, każdorazowo przyjętych pisemnie przez pracowników. Ponadto w opisach stanowiska pracy zawarto m.in. informacje o głównych zadaniach, odpowiedzialności oraz upoważnieniach przypisanych do poszczególnych stanowisk pracy. W trakcie niniejszej kontroli czterech z ośmiu badanych pracowników ukończyło brakujące obowiązkowe szkolenia¹³.

(akta kontroli str. 1062-1099, 1280-1289, 1768-1778, 1888-1890)

¹² Dobór celowy na podstawie zawodowego osądu kontrolera.

¹³ Szkolenia dotyczyły ochrony danych osobowych, cyberbezpieczeństwa, bezpieczeństwa przeciwpożarowego oraz konfliktu interesów i polityki antykorupcyjnej.

1.2. W latach 2019–2023 na działania informacyjno-promocyjne w mediach Agencja¹⁴ poniosła koszty w łącznej kwocie około 12,3 mln zł, w tym 2,5 mln zł w 2019 r., 2,1 mln zł w 2020 r., 2,6 mln zł w 2021 r., 2,8 mln zł w 2022 r. oraz 2,3 mln zł w 2023 r. (do 31 października). Dyrektor DAiK wyjaśniła, że: „W ARiMR nie realizowano osobnych akcji informacyjnych dotyczących tylko „Rolnictwa ekologicznego”, dlatego też wskazanie określonej wartości kosztów przedsięwzięć związanych z tym działaniem nie jest możliwe, gdyż są one rozproszone w globalnych działaniach ARiMR”.

W ramach działań promocyjnych, w związku z kolejnymi kampaniami, ARiMR przygotowywała materiały informacyjne publikowane na stronie internetowej Agencji¹⁵. Ponadto w 2019 r. wydano, w nakładzie 15 tys. egzemplarzy, ulotkę informacyjną „Płatności obszarowe PROW 2014–2020” wspólną dla kilku działań tego Programu. W latach 2019–2023 przy współudziale Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie zorganizowano również 22 szkolenia dla doradców rolniczych.

(akta kontroli str. 1313, 1754)

1.3. Obsługę wniosków w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 realizowano w BP ARiMR na podstawie zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa ARiMR zasad ujętych w książce procedur, które były opracowywane i wprowadzane zgodnie z zarządzeniem nr 121/2022 Prezesa ARiMR z dnia 7 października 2022 r. w sprawie wprowadzenia Książki Zarządzania Procedurami ARiMR. Książki procedur publikowane były na portalu wewnętrznym ARiMR oraz w programie ARIS Connect, a ich publikacją zajmował się Departament Analiz i Sprawozdawczości. Do Dyrektorów Departamentów Centrali oraz Dyrektorów Oddziałów Regionalnych ARiMR drogą elektroniczną przekazywano informację o: publikacji danej książki procedur, aktualnie obowiązującej wersji książki procedur, zakresie obowiązywania, a także dacie wejścia w życie.

W okresie objętym kontrolą, w zakresie działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 obowiązywała książka procedur pn. „Płatność ekologiczna”¹⁶, aktualizowana 22 razy. Procedury określone w tej książce były zgodne z zasadami, warunkami i trybem określonymi w PROW 2014–2020 oraz w rozporządzeniu ekologicznym.

W latach 2018–2022 do kolejnych wersji książki procedur pn. „Płatność ekologiczna” przekazanych do opiniowania zgłoszone zostały dwie uwagi przez Warmińsko-Mazurski Oddział Regionalny ARiMR, które zostały uwzględnione w książce dotyczącej 2019 i 2020 r.

(akta kontroli str. 944-950, 1737-1744)

Do obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020 wykorzystywano w ARiMR dwa systemy informatyczne:

- eWniosekPlus¹⁷ – udostępniony na stronie internetowej Agencji, służący do składania przez rolników wniosków o przyznanie płatności, w tym płatności ekologicznej;
- IACSPPlus – system wewnętrzny Agencji, w którym dokonywane były: kontrola kompletności, kontrola administracyjna, weryfikacja po kontroli na miejscu, wydawanie decyzji, naliczanie płatności, a także sporządzanie oraz zatwierdzanie List Zleceń Płatności. System IACSPPlus funkcjonował w ARiMR od 2015 r.

¹⁴ Dane dotyczą kosztów Biura Prasowego Centrali ARiMR oraz szesnastu Oddziałów Regionalnych ARiMR.

¹⁵ <https://www.gov.pl/web/arimr/rolnictwo-ekologiczne>

¹⁶ KP-611-395-ARiMR.

¹⁷ System eWniosekPlus został uruchomiony w 2018 r., wcześniej (w latach 2015–2017) funkcjonował w ARiMR system eWniosek.

Proces obsługi płatności ekologicznych rozpoczął się od wysłania przez rolnika wniosku z wykorzystaniem aplikacji eWnioskiPlus. Wnioski były automatycznie rejestrowane w aplikacji ZSZiK¹⁸, gdzie nadawany był numer dokumentu dla danego wniosku oraz zakładana była sprawa lub sprawy zgodnie z wnioskiem rolnika. Jednocześnie wnioski podlegały rejestracji w aplikacji ReD¹⁹. Następnie pracownik BP Agencji w aplikacji IACSPPlus pobierał dokumenty w wersji elektronicznej przypisane do danej jednostki organizacyjnej oraz zasiliał je danymi wprowadzonymi przez rolnika w aplikacji eWnioskiPlus. W aplikacji IACSPPlus przeprowadzana była kontrola kompletności oraz kontrola administracyjna. Kolejne etapy obsługi to naliczanie i zatwierdzanie płatności oraz tworzenie i zatwierdzanie Listy Zleceń Płatności (dalej: LZP). Zatwierdzone LZP w wersji elektronicznej (eLZP) przekazywane były do Departamentu Księgowości. Dalsza obsługa płatności dokonywana była na poziomie pionu finansowo-księgowego.

Dyrektor DAiK wyjaśniła, że system IACSPPlus pozwalał na stosowanie zasady „dwóch par oczu” oraz zapobiegał wypłacie beneficjentom nienależnych środków z wykluczających się mechanizmów pomocowych. Kontrola wniosków w zakresie weryfikacji wykluczających się mechanizmów odbywała się na poziomie kontroli administracyjnej. Dyrektor DAiK wyjaśniła również, że jedyną czynnością wykonywaną manualnie przy obsłudze płatności ekologicznych PROW 2014–2020 było wprowadzanie w ramach kontroli administracyjnej danych do systemu IACSPPlus przez pracowników BP z wykazów przekazywanych do Centrali ARiMR przez jednostki certyfikujące. Ponadto Dyrektor DAiK wyjaśniła, że „Powyższe dane wprowadza się na bieżąco i nie ma to wpływu na sprawność obsługi wniosków.”

(akta kontroli str. 1314, 1738-1739)

Prezes ARiMR wyjaśniła, że w przypadku kampanii 2019–2022 nie było opóźnień w przygotowaniu przez wykonawców oprogramowania dotyczącego systemów obsługujących działanie „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020. Opóźnienie w tym zakresie, skutkujące nieterminowym wydaniem decyzji, odnotowano w ramach kampanii 2018.

Dyrektor DAiK wyjaśniła, że wdrożenie systemowej funkcjonalności naliczania płatności nastąpiło 19 listopada 2018 r. Od momentu wdrożenia, naliczanie płatności odbywało się z poziomu Centrali ARiMR, a termin wdrożenia naliczania w ramach kampanii 2018 nie odbiegał od terminów w kolejnych kampaniach.

P.o. Zastępca Dyrektora DAiK wyjaśnił, że przekazanie kompetencji naliczania płatności ekologicznych do Biur Powiatowych 4 lutego 2019 r. było związane z wdrożeniem modyfikacji systemu w zakresie naliczania kosztów transakcyjnych. P.o. Zastępca Dyrektora DAiK wyjaśnił też, że decyzja o przekazaniu kompetencji do BP była decyzją wewnętrzną Departamentu Płatności Bezpośrednich, a mając na względzie, że przyspieszenie wdrożenia ww. modyfikacji systemu nie było możliwe, DPB w okresie od 19 listopada 2018 r. do 4 lutego 2019 r. naliczała płatności w ramach swoich właściwości.

(akta kontroli str. 1263-1265, 1766-1767)

1.4. Według stanu na dzień 30 września 2023 r. w kampanii 2018 łączna liczba złożonych wniosków o przyznanie płatności ekologicznych wyniosła 17 134, w tym 14 414 dotyczyło PROW 2014–2020, a 2720 dotyczyło PROW 2007–2013, w kampanii 2019 łączna liczba złożonych wniosków o przyznanie płatności w ramach PROW 2014–2020 wyniosła 16 706, w kampanii 2020 – 16 702, w kampanii 2021 – 18 181, a w kampanii 2022 – 19 623.

¹⁸ Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.

¹⁹ Rejestr Kancelaryjny Dokumentów i spraw ARiMR.

W kampaniach²⁰:

- 2018 – wydano 13 912 decyzji o przyznaniu płatności w kwocie 267 778,7 tys. zł do 327 851,0 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2014–2020 oraz 2660 decyzji na kwotę 76 705,7 tys. zł do 29 726,4 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2007–2013. Łącznie w kampanii 2018 zrealizowano płatności dla 16 552 beneficjentów w kwocie 291 404 tys. zł²¹, z tego ze środków unijnych 185 420,2 tys. zł i ze środków krajowych 105 983,8 tys. zł. Łączna kwota odzyskana²² od beneficjentów przez ARiMR w ramach kampanii 2018 wyniosła 2608,9 tys. zł;
- 2019 – wydano 16 196 decyzji o przyznaniu płatności w kwocie 333 977,6 tys. zł do 373 170,7 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2014–2020. Łącznie w kampanii 2019 zrealizowano płatności dla 16 210 beneficjentów w kwocie 334 955,2 tys. zł, z tego ze środków unijnych 213 131,8 tys. zł i ze środków krajowych 121 823,4 tys. zł. Łączna kwota odzyskana od beneficjentów przez ARiMR w ramach kampanii 2019 wyniosła 2953,5 tys. zł;
- 2020 – wydano 16 256 decyzji o przyznaniu płatności w kwocie 345 377,7 tys. zł do 387 336,7 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2014–2020. Łącznie w kampanii 2020 zrealizowano płatności dla 16 300 beneficjentów w kwocie 348 469,3 tys. zł, z tego ze środków unijnych 221 730,8 tys. zł i ze środków krajowych 126 738,6 tys. zł. Łączna kwota odzyskana od beneficjentów przez ARiMR w ramach kampanii 2020 wyniosła 3547,9 tys. zł;
- 2021 – wydano 17 599 decyzji o przyznaniu płatności w kwocie 478 296,3 tys. zł do 425 800,2 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2014–2020. Łącznie w kampanii 2021 zrealizowano płatności dla 17 672 beneficjentów w kwocie 483 108,5 tys. zł, z tego ze środków unijnych 307 401,7 tys. zł i ze środków krajowych 175 706,8 tys. zł. Łączna kwota odzyskana od beneficjentów przez ARiMR w ramach kampanii 2021 wyniosła 2720,9 tys. zł;
- 2022 – wydano 19 623 decyzji o przyznaniu płatności w kwocie 517 348,6 tys. zł do 458 737,5 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2014–2020. Łącznie w kampanii 2022 zrealizowano płatności dla 19 030 beneficjentów w kwocie 522 014,9 tys. zł, z tego ze środków unijnych 332 157,8 tys. zł i ze środków krajowych 189 857,1 tys. zł. Łączna kwota odzyskana od beneficjentów przez ARiMR w ramach kampanii 2022 wyniosła 1131,9 tys. zł.

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wyjaśniła, że na wzrost zrealizowanych płatności miała wpływ zmiana przepisów rozporządzenia ekologicznego w zakresie wzrostu stawek płatności, a także zwiększająca się z roku na rok liczba rolników składających wnioski o płatności ekologiczne w ramach PROW 2014–2020. Odnośnie do wzrostu liczby płatności w kampanii 2021 w stosunku do kampanii 2020, Prezes ARiMR wyjaśniła, że wzrost liczby zrealizowanych płatności od 2020 r. związany był z wprowadzeniem płatności zaliczkowych od kampanii 2019, przez co dla wszystkich rolników, którym wypłacono zaliczki, liczba zrealizowanych płatności została podwojona. Jednocześnie Prezes ARiMR wyjaśniła,

²⁰ Według stanu na dzień 30 września 2023 r.

²¹ Przyczyną różnic w kwotach zrealizowanych płatności, w porównaniu do kwot ujętych w wydanych decyzjach jest fakt, że zrealizowane płatności są kwotami brutto, które uwzględniają wszystkie zrealizowane płatności, w tym kwoty podlegające windykacji, kwoty dobrowolnych zwrotów oraz kwoty wypłacone w wyniku rozstrzygnięć odwołań z lat poprzednich. Z kolei decyzje mogą podlegać uchyleniu bądź unieważnieniu i wówczas zawierają skorygowane przyznane kwoty płatności.

²² Głównymi podstawami odzyskania środków od beneficjentów były m.in. wpłaty dokonywane przez beneficjentów na rachunek kwot odzyskanych, ustalonych do zwrotu na podstawie wydanej decyzji o ustaleniu kwoty nienależnie, lub nadmiernie pobranych środków, potrącenia należności z przyznanych płatności beneficjentowi, wpłaty dokonywane przez Urzędy Skarbowe lub Komorników Sądowych uzyskane z prowadzonej egzekucji administracyjnej.

że wzrost liczby beneficjentów w 2019 r. związany był z zakończeniem w kampanii 2018 przez część rolników zobowiązań ekologicznych realizowanych w ramach PROW 2007–2013 i przystąpieniem w 2019 r. do kolejnego zobowiązania.

(akta kontroli str. 995-1003, 1006, 1028-1031, 1251, 1257-1259, 1263, 1268-1269, 1298-1300)

Zgodnie z art. 5a ust. 1-2 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro²³, jeśli płatności dokonane po 30 czerwca przekraczają próg 5% wydatków dokonanych w terminie, stosuje się zmniejszenia płatności w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wartość zrealizowanych płatności ekologicznych po 30 czerwca do wartości zrealizowanych płatności w terminie w poszczególnych kampaniach według stanu na 30 września 2023 r. nie przekroczyła 5% i wyniosła dla kampanii 2018, 2019, 2020, 2021 oraz 2022 odpowiednio: 0,06%, 0,05%, 0,04%, 0,05%, 1,46%.

Dyrektor DAiK wyjaśniła, że ARiMR „nie posiada informacji o wydaniu przez Komisję Europejską decyzji w zakresie zmniejszenia wydatków EFRROW wynikających z zastosowania przez KE art. 5a rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 (z powodu nieterminowego dokonania płatności na rzecz beneficjentów działania „Rolnictwo ekologiczne”) oraz o wystąpieniu przypadków zmniejszenia wydatków z tym związanych w okresie objętym kontrolą.”²⁴

(akta kontroli str. 1237-1240)

W latach 2019–2023 liczba składanych odwołań od decyzji kierowników BP przyznających płatność w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”²⁵ do II instancji, tj. dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR, wyniosła odpowiednio: 385 (2,2% wydanych w 2019 r. decyzji), 351 (1,8% wydanych w 2020 r. decyzji), 384 (2,3% wydanych w 2021 r. decyzji), 323 (1,9% wydanych w 2022 r. decyzji) oraz 338 (2,7% wydanych w 2023 r. decyzji²⁶). Liczba odwołań uwzględnionych przez dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR w latach 2019–2023 wyniosła odpowiednio: 168, 175, 151, 124 oraz 103. Liczba decyzji organu odwoławczego zaskarżonych do sądów administracyjnych w latach 2019–2023 wyniosła odpowiednio: 57, 63, 80, 49 oraz 59.

W odniesieniu do podejmowanych działań mających na celu poprawę udziału rozstrzygnięć niekorzystnych dla beneficjentów do liczby spraw ogółem, bądź zmniejszenia liczby wnoszonych odwołań, Prezes Agencji wyjaśniła, że w każdym roku w Centrali ARiMR przygotowywane były szkolenia dla pracowników BP i OR w zakresie zasad przyznawania płatności oraz udostępniane były książki procedur, instrukcje oraz wytyczne dotyczące zgłaszanych przez pracowników BP i OR problemów w zakresie przyznawanych płatności.

Głównymi przyczynami odwołań od decyzji kierowników BP w sprawie przyznania płatności ekologicznej było:

- zanegowanie przez rolnika powierzchni gruntów zatwierdzonych do przyznania płatności,
- brak akceptacji przez rolnika wysokości naliczonej kwoty płatności,
- brak akceptacji ustalonych zmniejszeń i sankcji, które wynikały z przepisów prawa.

²³ Dz. U. L 255 z 28.8.2014, s. 18.

²⁴ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: EFRROW).

²⁵ Dane dotyczą odwołań w roku kalendarzowym, a nie danej kampanii.

²⁶ Według stanu na 30 września 2023 r.

W latach 2019–2023, udział decyzji korzystnych i niekorzystnych dla beneficjentów w całkowitej liczbie odwołań rozstrzygniętych w danym roku utrzymywał się na podobnym poziomie. Różnica wyniosła od 4,2 punktu procentowego w 2019 roku do 6,6 punktu procentowego w 2023 roku (do 30 września).

Prezes Agencji wyjaśniła, że ARiMR nie przeprowadzała szczegółowych analiz w zakresie przyczyn wnoszonych odwołań, wskazując że rolnik niezadowolony z rozstrzygnięcia w decyzji administracyjnej zgodnie z art. 127 kpa ma prawo do wniesienia odwołania, którego powód nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. W odniesieniu do znacznego udziału rozstrzygnięć uchylanych przez dyrektora oddziału regionalnego Agencji, Prezes ARiMR wyjaśniła, że uchylene decyzji przez organ II instancji nie musi oznaczać korzystnego dla rolnika rozstrzygnięcia, a najczęściej powodem uchylenia decyzji są naruszenia przez kierownika biura powiatowego art. 107 kpa lub dołączenie wraz z odwołaniem nowych dokumentów, które nie były znane organowi I instancji w trakcie prowadzonego postępowania.

(akta kontroli str. 1004, 1009, 1011-1012, 1252-1253, 1261-1262)

Podstawowym terminem naboru wniosków o przyznanie płatności ekologicznej był okres od 15 marca do 15 maja danego roku²⁷. Wniosek o przyznanie płatności mógł być także złożony w terminie 25 dni kalendarzowych po ostatecznym terminie składania wniosków, ale za każdy dzień roboczy opóźnienia stosowane było zmniejszenie płatności w wysokości 1% należnej kwoty płatności²⁸.

W ramach PROW 2014–2020 do 30 września 2023 r. przeprowadzono sześć naborów wniosków o przyznanie płatności ekologicznej, tj.:

- od 15 marca do 15 czerwca 2018 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 10 lipca 2018 r. – kampania 2018,
- od 15 marca do 31 maja 2019 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 25 czerwca 2019 r. – kampania 2019,
- od 15 marca do 15 czerwca 2020 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 10 lipca 2020 r. – kampania 2020,
- od 15 marca do 17 czerwca 2021 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 12 lipca 2021 r. – kampania 2021,
- od 15 marca do 31 maja 2022 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 27 czerwca 2022 r. – kampania 2022,
- od 15 marca do 30 czerwca 2023 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 25 lipca 2023 r. – kampania 2023.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że terminy naboru wniosków w ramach poszczególnych kampanii określane były przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w drodze rozporządzenia, a ARiMR nie miała wpływu na terminy i nie miała informacji w sprawie przyczyn obowiązywania różnych dat zakończenia naboru wniosków.

(akta kontroli str. 1009, 1011, 1016, 1252, 1261)

²⁷ Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1775 ze zm.) w związku z § 17 ust. 2 rozporządzenia ekologicznego. Ustawę uchylono z dniem 15 marca 2023 r. na podstawie art. 168 w związku z art. 169 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (Dz.U. z 2023 r. poz. 412, ze zm.).

²⁸ Art. 13 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. U. UE L 181 z 20.6.2014, s. 48).

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieterminowym wydawaniu decyzji w sprawie przyznania płatności oraz nieterminowej realizacji tych płatności.

1. Stosownie do art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020²⁹, decyzja administracyjna w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 jest wydawana w terminie do 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności.

W ramach PROW 2014–2020 w kampanii 2018 wydano po ww. terminie 5912 decyzji pierwotnych w sprawie przyznania płatności ekologicznej w kwocie 122 572,8 tys. zł (tj. 42% ogółu wydanych decyzji), w kampanii 2019 – 2631 decyzji w kwocie 67 467,2 tys. zł (tj. 16,1%), w kampanii 2020 – 2298 decyzji w kwocie 58 665,2 tys. zł (tj. 14%), w kampanii 2021 – 2645 decyzji w kwocie 89 912,5 tys. zł (tj. 14,9%) oraz w kampanii 2022 – 5944 decyzji w kwocie 181 489,8 tys. zł (tj. 31% ogółu wydanych decyzji).

Maksymalny okres od złożenia wniosku przez ostatniego beneficjenta do wydania decyzji w podstawowym, nieprzedłużonym terminie dla kampanii 2018, 2019, 2020, 2021 i 2022 powinien wynosić odpowiednio: 259 dni, 275, 259, 257 i 274 dni.

Rzeczywisty średni czas wydania decyzji o przyznanie płatności ekologicznej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 dla kampanii 2018, 2019, 2020, 2021 i 2022 wyniósł odpowiednio: 296 dni (co oznacza opóźnienie o 37 dni w stosunku do ww. maksymalnego czasu na rozpatrzenie wniosku), 269 dni, 250 dni, 249 dni i 277 dni (opóźnienie o trzy dni w stosunku do ww. maksymalnego czasu na rozpatrzenie wniosku).

W odniesieniu do opóźnień w wydawaniu decyzji o przyznanie płatności ekologicznej przez Kierowników BP Agencji w przypadku kampanii 2018 oraz 2022 Prezes ARiMR wyjaśniła, że „Na nieterminowe wydanie decyzji w ramach kampanii 2018 wpływ miało wdrożenie w dniu 04.02.2019 r. przez wykonawcę funkcjonalności systemu w zakresie naliczania płatności. W kolejnych latach, tj. 2019–2022, wdrożenia systemowe kontroli administracyjnej i naliczania pozwalały na obsługę spraw ekologicznych w terminach określonych przepisami prawa. W kampanii 2022, ze względu na dodatkowe zadania wynikające z polityki rolnej państwa nałożone na Biura Powiatowe (obsługa wniosków o pomoc dla rolników działających w sektorze zbóż i nasion oleistych, którzy ponieśli straty gospodarcze spowodowane przywozem zbóż z Ukrainy, obsługa wniosków o pomoc dla producentów rolnych, którzy ponieśli dodatkowe koszty w wyniku braku stabilizacji na rynku pszenicy, gryki lub kukurydzy (pszenica I) spowodowanej agresją Rosji wobec Ukrainy, obsługa wniosków o pomoc dla producentów rolnych, którzy ponieśli dodatkowe koszty w wyniku braku stabilizacji na rynku pszenicy lub gryki (pszenica II) spowodowanej agresją Rosji wobec Ukrainy, obsługa wniosków o pomoc finansową na dofinansowanie zakupu w okresie od dnia 16 maja 2022 r. do dnia 15 maja 2023 nawozów mineralnych innych niż wapno nawozowe i wapno nawozowe zawierające magnez, itp.) obsługa części wniosków wydłużyła się.”

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2298 (dalej: ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW w ramach PROW 2014–2020).

Ponadto, w odniesieniu do przyczyn opóźnień w wydawaniu decyzji o przyznaniu płatności ekologicznej w przypadku kampanii 2018, p.o. Zastępca Dyrektora DAiK wyjaśnił, że przekazanie kompetencji naliczania płatności ekologicznych do Biur Powiatowych 4 lutego 2019 r. było związane z wdrożeniem modyfikacji systemu w zakresie naliczania kosztów transakcyjnych, którego przyspieszenie nie było możliwe.

Prezes ARiMR wyjaśniła jednocześnie, że: „W celu zapobiegania nieterminowemu wydawaniu decyzji, prowadzony jest codzienny monitoring obsługiwanych spraw, wysyłane są maile z prośbą o zintensyfikowanie prac. Stan obsługi wniosków jest omawiany na kwartalnych naradach z Kierownikami Biur Powiatowych i Zastępcami Dyrektorów Oddziałów Regionalnych, nadzorującymi prace BP”; „(...) Pomimo stosowania codziennego monitoringu, wysyłania próśb o przyspieszenie obsługi, omawiania stanu obsługi na naradach kwartalnych, w związku z bardzo dużą liczbą zadań nakładanych na BP problem związany z nieterminowym wydawaniem decyzji niestety występował (...).”

(akta kontroli str. 1022, 1024, 1052-1056, 1251, 1257-1258, 1779, 1784-1785).

2. Stosownie do art. 75 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego 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 485/2000³⁰, płatność ekologiczna powinna być wypłacona do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o jej przyznanie³¹.

W okresie objętym kontrolą wartość zrealizowanych płatności ekologicznych po 30 czerwca w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” w poszczególnych kampaniach (według stanu na 30 września 2023 r.) wyniosła: dla kampanii 2018 – 181,8 tys. zł, dla kampanii 2019 – 177,8 tys. zł, dla kampanii 2020 – 135,5 tys. zł, dla kampanii 2021 – 239,2 tys. zł, oraz dla kampanii 2022 – 7646,8 tys. zł.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że nieterminowa realizacja płatności wiązała się z nieterminowym wydaniem decyzji w sprawie przyznania płatności, jednocześnie wskazała tożsame przyczyny nieterminowego wydania decyzji przywołane we wcześniejszych wyjaśnieniach dotyczących opóźnień w wydawaniu decyzji o przyznaniu płatności ekologicznej przez kierowników biur powiatowych Agencji w przypadku kampanii 2018 oraz 2022. Ponadto Prezes ARiMR wyjaśniła, że „(...) płatności obszarowe, w tym rolnictwo ekologiczne, były realizowane w terminie do 30 czerwca danego roku dla zleceń płatności, które wpłynęły w terminie umożliwiającym przyjęcie ich do realizacji i złożenie zapotrzebowania na środki zgodnie z zapisami par. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24.11.2017 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej. Jednocześnie dowody źródłowe ewidencjonowane są zgodnie z instrukcją obiegu i kontroli określoną w Księżce Procedur Księgowych. Wszystkie kontrole formalno-rachunkowe oraz ewidencja w księgach rachunkowych ARiMR wykonane są z zachowaniem terminów przewidzianych w procedurach księgowych. Potwierdzeniem terminowej realizacji wszystkich czynności określonych w procedurach księgowych są karty kontrolne do dowodów źródłowych.”

³⁰ Dalej: rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej.

³¹ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549, ze zm. – obowiązujący do 31 grudnia 2022 r.; oraz w art. 44 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz. Urz. UE L 435 z 06.12.2021, s. 187, ze zm.) – obowiązujący od 1 stycznia 2023 r.

Zastępca Dyrektora DPB wyjaśnił, że główne przyczyny niewydania decyzji lub niedokonania płatności w terminie dotyczyły spraw, w których m.in.:

- prowadzone były postępowania związane z przekazaniem gospodarstwa ze względu na śmierć rolnika,
- poza kontrolą administracyjną przeprowadzana była również kontrola na miejscu,
- wpłynęła informacja o możliwości wystąpienia nieprawidłowości,
- postępowanie administracyjne zostało zawieszona,
- konieczne było pobranie od beneficjenta dodatkowych wyjaśnień.

Ponadto Zastępca Dyrektora DPB wyjaśnił, że ważnym czynnikiem wpływającym na terminowość wydawania decyzji i realizacji płatności w latach 2019–2022 miały wydarzenia nadzwyczajne, tj. COVID, wybuch wojny w Ukrainie oraz czynniki klimatyczne.

(akta kontroli str. 1026, 1240, 1251, 1258-1259)

Opis stanu faktycznego

W wyniku analizy 10 wybranych³² wniosków, decyzji oraz zrealizowanych płatności ekologicznych (po dwa dla kampanii 2018–2022) ustalono, że wnioski o przyznanie płatności zostały złożone na formularzach opracowanych przez ARiMR, decyzje w sprawie przyznania płatności zawierały elementy wymagane art. 107 kpa, a wypłacone płatności ekologiczne były zgodne z kwotami podanymi w decyzjach. Jeden wniosek złożono w terminie jednego dnia po zakończeniu naboru wniosków, tj. w terminie, w którym stosuje się zmniejszenie płatności o 1% za każdy dzień roboczy. Wydanie decyzji w przypadku pięciu płatności dokonanych po 30 czerwca nastąpiło również po terminie, co wynikało ze skomplikowanego charakteru spraw³³.

Zastępca Dyrektora DPB wyjaśnił, że „Realizacja płatności nie jest możliwa bez wydania decyzji i wystawienia listy zleceń płatności, dlatego też opóźnienie w wydaniu decyzji może mieć wpływ na termin realizacji płatności”.

(akta kontroli str. 1107-1236, 1290-1297)

W latach 2019–2021 w zakresie dotyczącym rolnictwa ekologicznego, w ARiMR ustalono cel operacyjny „Efektywna obsługa wniosków w ramach działania Rolnictwo ekologiczne PROW 2014–2020”, a w 2022 r. – „Zapewnienie sprawnej obsługi wniosków w ramach działania Rolnictwo ekologiczne (PROW 2014–2020) w roku kalendarzowym 2022”. Mierniki³⁴ określające stopień realizacji celów w latach 2019–2022 zostały zrealizowane i przekraczały planowane wartości, za wyjątkiem miernika w 2021 r. „Liczba decyzji ARiMR skutkujących płatnością w roku kalendarzowym”, którego osiągnięta wartość była bliska planowej i wyniosła 99,1%. W informacji o przyczynach niezrealizowania wartości miernika wskazano, że „Osiągnięta ostatecznie wartość miernika ma związek z procesem wydawania decyzji z kampanii 2021 roku. Z uwagi na fakt, iż nie wszystkie utworzone decyzje skutkujące płatnością zostały wydane do końca 2021 roku, nie było możliwe osiągnięcie wartości miernika przewidywanej na rok 2021.”

(akta kontroli str. 1242-1248, 1266-1267)

³² Dobór celowy – dziesięć największych kwotowo zrealizowanych płatności ekologicznych w kampaniach 2018-2022 (po dwie dla każdej kampanii, w tym jedna dokonana do dnia 30 czerwca danego roku oraz jedna dokonana po dniu 30 czerwca danego roku).

³³ M.in. w sprawach przeprowadzono kontrole na miejscu, weryfikowano raporty z kontroli, wnioski obejmowały deklaracje powyżej 500 ha, we wnioskach deklarowano wiele działek ewidencyjnych oraz rolnych;

³⁴ W przypadku celów operacyjnych ustalonych na lata 2019-2021 określono dwa mierniki, tj. 1) Odsetek wniosków z wydaną decyzją w sprawie przyznania płatności dla naboru 2019,2020,2021 w ramach działania rolnictwo ekologiczne PROW 2014-2020; 2) Liczba decyzji ARiMR skutkujących płatnością w roku kalendarzowym. W przypadku celów operacyjnych na 2022 oraz 2023 rok, określono mierniki: 1) Liczba decyzji ARiMR skutkujących płatnością w sprawie przyznania płatności w ramach działania Rolnictwo ekologiczne wydanych w roku kalendarzowym 2022 r. 2) Odsetek wniosków z wydanymi decyzjami w sprawie przyznania płatności w ramach działania Rolnictwo ekologiczne dla kampanii 2022, wydanych w roku 2022.

Od uruchomienia finansowania w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 do 30 września 2023 r. wypłacono łącznie 2 939 035 tys. zł, tj. 77%³⁵ limitu środków przeznaczonych na to działanie w wysokości 3 815 391,2 tys. zł. Do końca 2018 r. wypłacono 953 777,7 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019–2023 (do 30 września), wypłacono łącznie 1 985 257,3 tys. zł, w tym:

- w 2019 r. – 298 892,3 tys. zł, głównie w ramach kampanii 2018 i 2019,
- w 2020 r. – 542 049,1 tys. zł, głównie w ramach kampanii 2019 i 2020,
- w 2021 r. – 412 985,7 tys. zł, głównie w ramach kampanii 2020 i 2021,
- w 2022 r. – 488 652,4 tys. zł, głównie w ramach kampanii 2021 i 2022,
- w 2023 r. (do 30 września) – 242 677,8 tys. zł, w ramach kampanii 2022.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „(...) mając na względzie wzrost stawek płatności od roku 2023, dodanie nowego pakietu oraz planowane zmiany legislacyjne w zakresie płatności ekologicznych, ARiMR nie przewiduje zagrożenia związanego z wykorzystaniem dostępnego limitu koperty finansowej. Zasada n+3 dotyczy wydatków w ramach całego funduszu. W minionych latach podejmowane były uchwały Komitetu Monitorującego PROW, które są akceptowane i zatwierdzane przez Komisję Europejską, w których dokonywano przesunięć budżetu w ramach poszczególnych działań.”

Ponadto Zastępca Dyrektora DPB wyjaśnił, że „Z budżetu PROW 2014–2020 realizowane są płatności ekologiczne pochodzące ze zobowiązań podjętych w ramach Programu rolnośrodowiskowego (PROW 2007–2013) Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne, w przypadku gdy wydanie kolejnej decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych (PROW 2007–2013) miało miejsce po dniu 1 stycznia 2016 roku. Zatem z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że kwota 4 109 574,52 PLN zaewidencjonowana dla płatności dotyczących kampanii 2010–2014, a zrealizowana z budżetu PROW 2014–2020, dotyczy spraw obsługiwanych w trybach nadzwyczajnych³⁶.”

(akta kontroli str. 1008-1011, 1014,1102, 1104-1105, 1250, 1256-1257)

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki wstrzymania postępowania o udzielenie płatności ekologicznych ze względu na wyczerpanie limitu środków przewidzianych na dany rok.

W okresie objętym kontrolą do Centrali ARiMR złożono łącznie 18 skarg dotyczących realizacji wsparcia rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2014–2020, w tym w: 2019 r. – jedną skargę, 2021 r. – cztery skargi, 2022 r. – pięć skarg, 2023 r. – osiem skarg. W 2020 r. nie złożono żadnej skargi w tym zakresie. Skargi dotyczyły głównie przeprowadzania kontroli na miejscu, żądania dodatkowych dokumentów oraz terminowości wydawania decyzji i realizacji płatności ekologicznych. Wszystkie skargi zostały uznane za bezzasadne. Na wszystkie skargi udzielono skarżącym odpowiedzi.

(akta kontroli str. 515-602, 1022, 1024, 1312, 1326-1731)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizowała zadania w zakresie finansowego wsparcia rolnictwa ekologicznego przez: opracowanie i wdrożenie procedur obsługi wniosków o przyznanie płatności, wdrożenie systemu informatycznego do obsługi tych płatności, a także prowadzenie akcji informacyjno-promocyjnych wśród potencjalnych wnioskodawców.

³⁵ Limit finansowy w odniesieniu do wartości koperty finansowej dla działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014-2020 wyrażony w euro wg stanu na 30 września 2023 wynosił 849 068,1 tys. euro, i wypłacono łącznie 660 296,8 tys. euro, tj. 77,8.

³⁶ Tj. w przypadkach m.in. wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, postępowania w sprawie zmiany decyzji prawidłowej.

Obsługa działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020 realizowana była przez odpowiednią liczbę wykwalifikowanych pracowników. Decyzje w sprawie przyznania płatności ekologicznej zawierały elementy wymagane art. 107 kpa, a zrealizowane płatności były zgodne z kwotami ustalonymi w decyzjach.

Nieprawidłowości w tym obszarze dotyczyły wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 po terminie określonym w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW w ramach PROW 2014–2020, tj. po 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności oraz realizacji tych płatności po terminie wskazanym w art. 75 ust. 1 rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, tj. po 30 czerwca następnego roku kalendarzowego.

OBSZAR

2. Rozliczanie pomocy finansowej udzielonej na wsparcie rolnictwa ekologicznego

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie Biura Kontroli Wewnętrznej OR ARiMR przeprowadziły 100 kontroli dotyczących m.in. rolnictwa ekologicznego (15 kontroli w 2019 r., 21 w 2020 r., 32 w 2021 r., 30 w 2022 r. i dwie kontrole w 2023 r.)³⁷ Kontrole te dotyczyły głównie prawidłowości i terminowości obsługi wniosków o przyznanie płatności ekologicznej oraz prawidłowości postępowania w zakresie przyznawania płatności ekologicznej.

Przedstawiane w wyniku kontroli zalecenia dotyczyły m.in.: dotrzymywania terminów załatwienia sprawy, terminowego wydawania decyzji w sprawach dotyczących przyznania płatności, terminowego wszczynania postępowań w sprawach ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności, dokonywania rzetelnej weryfikacji prawidłowości oświadczeń składanych przez rolników, przestrzegania wytycznych obowiązującej procedury „Płatność Ekologiczna”, dołożenia staranności przy tworzeniu konstrukcji prawidłowego uzasadnienia decyzji administracyjnych wynikających z art. 107 kodeksu postępowania administracyjnego, podpisywania deklaracji bezstronności przez pracowników uczestniczących w procesie obsługi wniosku oraz uzupełnienia zakresu obowiązków wszystkich pracowników biorących udział w obsłudze spraw związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach PROW 2014–2020.

(akta kontroli str. 381-385)

W latach 2019–2023 w Centrali ARiMR nie były przeprowadzane audyty i kontrole wewnętrzne w zakresie realizacji działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020. Dyrektor DAiK wyjaśniła, że w 2015 r. przeprowadzono badanie oceny gotowości ARiMR do obsługi poszczególnych mechanizmów pomocowych, w tym „Rolnictwo ekologiczne” dla okresu programowania WPR 2014–2020, pod względem spełnienia kryteriów akredytacyjnych a w 2017 r. przeprowadzono audyt planowy dotyczący prawidłowości rozpatrywania wniosków w ramach działania, „Rolnictwo ekologiczne”. Wyniki tych audytów opisano w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia. Dyrektor DAiK wyjaśniła również, że w związku z nowym okresem programowania i uruchomieniem Planu Strategicznego WPR 2023–2027, obszar rolnictwa ekologicznego będzie podlegał badaniu w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 19)

³⁷ Dane według stanu na 17 listopada 2023 r.

W badanym okresie Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa (dalej: KAS) przeprowadziła w ARiMR audyty w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach EFRG oraz EFRROW za rok finansowy kończący się 15 października 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. W wyniku audytów za 2019 r., 2020 r. i 2022 r. nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących działalności Agencji w zakresie rolnictwa ekologicznego. W wyniku audytu za rok finansowy kończący się 15 października 2021 r. stwierdzono przypadek nieprawidłowego określenia powierzchni kwalifikowanej gruntów rolnych skutkujący przyznaniem beneficjentowi zawyżonej płatności. W związku z powyższym rekomendowano „podjęcie działań naprawczych mających na celu pomniejszenie deklaracji wydatków do KE oraz poinstruowanie pracowników o dochowaniu właściwej staranności w ramach realizacji kontroli pierwotnej”. W odpowiedzi na raport KAS, Kierownik BP Agencji w Opolu ostatecznie wydał decyzję o ustaleniu nienależnie pobranych płatności ekologicznych, a beneficjent dokonał wpłaty kwoty ustalonej decyzją. Ponadto, zgodnie z rekomendacją KAS, do Dyrektorów OR ARiMR zostało skierowane pismo, w którym wskazano na konieczność wzmocnienia nadzoru nad pracownikami obsługującymi wnioski o przyznanie płatności, ze szczególnym uwzględnieniem spraw po kontroli na miejscu. Pracownicy ARiMR zaangażowani w obsługę raportu z czynności kontrolnych zostali poinstruowani o konieczności dochowania właściwej staranności w trakcie realizowanych zadań. Dodatkowo kwestia ta była omówiona na szkoleniu realizowanym dla Biura Kontroli na Miejscu (dalej: BKM) ARiMR w ramach kampanii kontrolnej 2022. KAS uznała, że rekomendacja została wdrożona.

(akta kontroli str. 326-380)

Europejski Trybunał Obrachunkowy (dalej: ETO) przeprowadził w sierpniu i grudniu 2019 r. dwie kontrole w sprawie poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2019 w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W ramach tych kontroli zbadano osiem transakcji, w tym dwie dotyczące działania „Rolnictwo ekologiczne”. W wyniku kontroli, ETO nie sformułował uwag. Ponadto, w czerwcu 2023 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadził kontrolę „Wybrane zadanie kontrolne dotyczące rolnictwa ekologicznego”. Do zakończenia czynności kontrolnych w ramach niniejszej kontroli, ARiMR nie otrzymała informacji o wynikach kontroli ETO.

(akta kontroli str. 19-29)

2.2. W latach 2019–2023 Agencja przekazała do MRiRW półroczne analizy dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości u beneficjentów oraz informacje o planowanych lub podjętych działaniach służących zmniejszeniu lub wyeliminowaniu stwierdzanych nieprawidłowości w ramach PROW 2014–2020, w tym dotyczących działania „Rolnictwo ekologiczne”.

W analizie za I półrocze 2023 r. podano, że udział procentowy spraw z nieprawidłowościami w kampanii 2022 w stosunku do kampanii 2021 pozostał na tym samym poziomie, a w porównaniu do kampanii 2020 i 2019 uległ zmniejszeniu odpowiednio o dwa i trzy punkty procentowe.

(akta kontroli str. 381-398, 603-624)

Kontrola administracyjna (merytoryczna i krzyżowa) wniosków o przyznanie płatności ekologicznych w ramach PROW 2014–2020 w latach 2019–2022 przeprowadzana była w systemie IACSPPlus i obejmowała 100% wniosków. Zastępca Dyrektora DPB podał, że w tym samym systemie będzie przeprowadzana kontrola wniosków o przyznanie płatności ekologicznych w 2023 r.

W wyniku kontroli administracyjnej, odsetek spraw z decyzją odmowną wyniósł: dla kampanii 2019 – 0,9% (141 decyzji odmownych), dla kampanii 2020 – 1,4% (234 decyzje odmowne), dla kampanii 2021 – 1,8% (322 decyzje odmowne), dla kampanii 2022 – 1,5% (281 decyzji odmownych).

Głównymi powodami odmowy płatności ekologicznej w wyniku kontroli administracyjnej były: niepotwierdzenie producenta rolnego w wykazie przekazanym przez jednostkę certyfikującą, brak spełnienia podstawowych warunków do przyznania płatności ekologicznych np. posiadania użytków rolnych o powierzchni co najmniej 1 ha, niespełnienia określonych do przyznania płatności ekologicznych wymogów, których iloczyn współczynnika dotkliwości i trwałości wynosi 100%.

(akta kontroli str. 305)

Kontrole na miejscu (u beneficjenta) w zakresie działania „Rolnictwo ekologiczne” realizowane były przez Biura Kontroli na Miejscu Oddziałów Regionalnych ARiMR. Dla realizacji kontroli na miejscu opracowane zostały książki procedur obowiązujące w ramach poszczególnych kampanii 2019–2023.

Nadzór nad BKM w OR ARiMR sprawował Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych Centrali Agencji w oparciu o zasady opisane w książkach procedur obowiązujących w ramach kampanii kontrolnych 2019–2023. Procedura przeprowadzania kontroli w ramach nadzoru merytorycznego nad BKM realizowanego przez DBRiKT opisywała zasady przeprowadzania:

- kontroli w ramach nadzoru nad poprawnością przebiegu procesu wykonywania czynności kontrolnych, które mogły przybrać formę kontroli dokumentacji,
- kontroli towarzyszących – polegających na uczestnictwie pracowników DBRiKT w wykonywanych przez inspektorów terenowych BKM czynnościach kontrolnych (w celu weryfikacji poprawności realizacji kontroli),
- kontroli sprawdzających – realizowanych przez pracowników DBRiKT po kontroli wykonanej przez BKM.

Typowanie beneficjentów do kontroli na miejscu w zakresie działania PROW 2014–2020 „Rolnictwo ekologiczne” prowadzone było w oparciu o zapisy książki procedur „Wybór próby do kontroli” i obejmowało wszystkich beneficjentów ubiegających się o przyznanie płatności. Typowanie przeprowadzane było dwoma metodami: analizy ryzyka oraz losowo. Typowanie metodą analizy ryzyka polegało na wybraniu do kontroli beneficjentów, u których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości było najwyższe. Ryzyko to było określane na podstawie czynników takich jak np. wystąpienie nieprawidłowości w poprzednich kontrolach u danego beneficjenta. Typowanie losowe miało charakter przypadkowy i tą metodą mógł zostać wytypowany każdy wnioskodawca. Do kontroli na miejscu w 2019 r. określona była próba co najmniej 5%³⁸ beneficjentów. W 2020 r., ze względu na wystąpienie epidemii COVID-19, wskaźnik kontroli dla rolnictwa ekologicznego został zmniejszony do 3%³⁹.

³⁸ Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) NR 2014/809 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające 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. U. UE L 227 z 31.07.2014 r. s. 69).

³⁹ Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2020/532 z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie odstępstwa od rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 809/2014, (UE) nr 180/2014, (UE) nr 181/2014, (UE) nr 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) 207/39, (UE) 2015/1368 i (UE) 2016/1240 w zakresie niektórych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do roku 2020 (Dz. U. UE L 119 z 17.04.2020 r. s. 3).

W 2021 r., również ze względu na epidemię COVID-19, wskaźnik kontroli dla rolnictwa ekologicznego pozostał na poziomie 3%⁴⁰ i analogicznie w 2022 r., ze względu na trwający stan epidemiczny w Polsce, wskaźnik kontroli dla rolnictwa ekologicznego wynosił 3%⁴¹. W 2023 r. ponownie ustalono wskaźnik kontroli na poziomie 5%. W poszczególnych kampaniach, w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” kontrolą na miejscu objęto: w kampanii 2019 – 5,9% beneficjentów, w kampanii 2020 – 3,7% beneficjentów, w kampanii 2021 – 3,6% beneficjentów, w kampanii 2022 – 3,6% beneficjentów.

W 2019 r. ARiMR skontrolowała na miejscu 972 gospodarstwa, w kampanii 2020 – 615 gospodarstw, w kampanii 2021 – 662 gospodarstwa, a w kampanii 2022 – 711 gospodarstw. Odnośnie do kampanii 2023, P.o. Zastępca Dyrektora DBRiKT wyjaśnił, że do 10 listopada 2023 r. Biura Kontroli na Miejscu potwierdziły zakończenie części terenowych kontroli w 26 gospodarstwach. Przekazane dane nie są ostateczne i po zakończeniu kampanii kontrolnej mogą ulec zmianie.

(akta kontroli str. 36-49, 294-304)

W wyniku przeprowadzonych kontroli na miejscu, odnośnie do kampanii 2019 stwierdzono 877 nieprawidłowości, do kampanii 2020 – 559 nieprawidłowości, do kampanii 2021 – 595 nieprawidłowości, a do kampanii 2022 – 643 nieprawidłowości, które dotyczyły niespełnienia określonych warunków lub wymogów w zakresie rolnictwa ekologicznego. Powyższe skutkowało zastosowaniem w ww. latach odpowiednio: 201 sankcji na kwotę 291,8 tys. zł, 166 sankcji na kwotę 614,4 tys. zł, 151 sankcji na kwotę 471,8 tys. zł i 190 sankcji na kwotę 791,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 306)

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości dotyczyły:

- braku zgodności/kompletności posiadanego przez rolnika planu działalności ekologicznej z informacjami zadeklarowanymi we wniosku o przyznanie płatności – stosownie do załącznika nr 3 do rozporządzenia ekologicznego. Brak zgodności/kompletności stwierdzono w zakresie: nazewnictwa działek, wskazania działek, na których realizowane było zobowiązanie ekologiczne, oznaczeń na szkicu gospodarstwa oraz wykazu deklarowanych pakietów/ wariantów w ramach zobowiązania ekologicznego;
- przeznaczenia pozyskanego z działek objętych zobowiązaniem ekologicznym zbioru w sposób niezgodny z rozporządzeniem ekologicznym;
- niezapewnienia na działkach objętych zobowiązaniem ekologicznym minimalnej, określonej w rozporządzeniu ekologicznym liczby drzew lub krzewów deklarowanego przez rolnika gatunku.

(akta kontroli str. 311-320)

⁴⁰ Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2021/725 z dnia 4 maja 2021 r. w sprawie odstępstwa od rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 809/2014, (UE) nr 180/2014, (UE) nr 181/2014, (UE) 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) 615/2014 i (UE) 2015/1368 w zakresie niektórych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do roku 2021 (Dz. U. UE L 155 z 5.05.2021 r. s. 8).

⁴¹ Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2022/1216 z dnia 8 lipca 2022 r. w sprawie odstępstwa od rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 809/2014, (UE) nr 180/2014, (UE) nr 181/2014, (UE) 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) 615/2014 i (UE) 2015/1368 w zakresie niektórych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do roku 2022 i zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2021/725 (Dz. U. UE L 188 z 15.07.2022 r. s. 49).

W ramach nadzoru nad biurami kontroli na miejscu w OR ARiMR, w zakresie działania „Rolnictwo ekologiczne” zrealizowane zostały po trzy kontrole w ramach kampanii 2019, 2020 i 2022 oraz cztery kontrole w ramach kampanii 2021. Nieprawidłowości stwierdzono w dwóch kontrolach dotyczących kampanii 2019 i 2022. P.o. Zastępca Dyrektora DBRiKT wyjaśnił, że w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w roku 2019, w dniu 9 października 2019 r. do kontrolowanego podmiotu przekazana została informacja o konieczności korekty raportu z kontroli na miejscu we wskazanych zakresach. W dniu 10 października 2019 r. raport skorygowano, a następnie zatwierdzono w systemie informatycznym. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości w 2022 r., w dniu 28 grudnia 2022 r. przekazano pismo do podmiotu kontrolowanego z zaleceniem ponownej weryfikacji poprawności sporządzenia raportu. Ponadto zalecone zostało zwiększenie nadzoru nad procesem przeprowadzania czynności kontrolnych. W dniu 11 stycznia 2023 r. DBRiKT otrzymał informację o wdrożeniu zaleceń przez kontrolowane Biura Kontroli na Miejscu.

(akta kontroli str. 36-49, 294-303)

Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym⁴² i art. 6 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej⁴³, jednostki certyfikujące przekazywały Prezesowi ARiMR (w terminie do dnia 15 października każdego roku według stanu na dzień 1 października oraz do dnia 30 listopada każdego roku według stanu na dzień 15 listopada tego roku) wykazy producentów, o których mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁴⁴, którzy spełnili określone wymagania w zakresie produkcji ekologicznej zgodnie z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego.

Wykaz producentów, którzy spełnili w danym roku wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym był sporządzany na formularzu, którego wzór określony został w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydanym na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o rolnictwie ekologicznym⁴⁵ i w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydanym na podstawie art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej⁴⁶.

Wykazy producentów przekazywane były Prezesowi ARiMR przez jednostki certyfikujące za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej na dedykowaną skrzynkę mailową, do której dostęp mieli pracownicy DPB zajmujący się wdrażaniem działania „Rolnictwo ekologiczne”. Dane z przekazanych wykazów były zamieszczane przez pracowników DPB na wewnętrznym, dedykowanym zasobie WPRE – wykaz producentów ekologicznych. Dostęp do tego zasobu mieli pracownicy biur powiatowych, którzy wprowadzali do systemu IACSplus dane dotyczące producentów w ramach kontroli administracyjnej.

⁴² Dz. U. z 2020 r. poz. 1324 – uchylona z dniem 7 lipca 2022 r.

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1235 – obowiązuje od 7 lipca 2022 r.

⁴⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2001.

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru formularza wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym, oraz sposobu jego przekazywania (Dz. U. poz. 1429, ze zm.) – uchylone z dniem 30 czerwca 2023 r.

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 maja 2023 r. w sprawie wzorów formularzy wykazów producentów, którzy spełnili określone wymagania dotyczące produkcji ekologicznej, szczegółowych informacji zawartych w tych wykazach oraz szczegółowej formy, w jakiej te wykazy są sporządzane (Dz. U. poz. 1107).

W wykazie zawarte były m.in.: dane identyfikujące jednostkę certyfikującą, dane dotyczące producenta oraz jego gospodarstwa (imię, nazwisko, nr identyfikacyjny), dane dotyczące produkcji roślinnej, produkcji zwierzęcej, a także dodatkowe informacje np. dotyczące kontroli.

W badanym okresie jednostki certyfikujące na ogół terminowo przekazywały do ARiMR wykazy producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym. W przypadku jednej jednostki certyfikującej Agencja stwierdziła przekroczenie tego terminu i wystąpiła do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej.

(akta kontroli str. 96-245, 256-257, 625-626)

Prezes ARiMR wyjaśniła, że informacje z przekazywanych przez jednostki certyfikujące wykazów stanowiły podstawę weryfikacji warunku przyznania płatności ekologicznej, o którym mowa w § 9 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 rozporządzenia ekologicznego, tj. prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej oraz posiadania określonych gatunków zwierząt, których posiadanie stanowi warunek przyznania płatności ekologicznej w ramach niektórych pakietów. Informacje z wykazów stanowiły także potwierdzenie spełnienia przez rolników wymogów określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia ekologicznego: uprawiania na gruntach ornych upraw lub roślin gatunków wymienionych w załączniku nr 4 do rozporządzenia, wytworzenie produktu ekologicznego itp.

(akta kontroli str. 650-651)

Zgodnie z art. 17a ustawy z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym i art. 13 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej oraz na podstawie zawartych w 2015 r. i 2022 r. porozumień, ARiMR zapewniała Głównemu Inspektoratowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej: GIJHARS) oraz jednostkom certyfikującym dostęp do będących w posiadaniu Agencji danych o producentach ekologicznych zgromadzonych w systemie, o którym mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁴⁷, w zakresie niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli w rolnictwie ekologicznym.

Na wniosek poszczególnych jednostek certyfikujących, w latach 2019–2023 ARiMR udzieliła im łącznie 34 informacje, w tym: w roku 2019 i 2020 – po sześć informacji, w roku 2021 – cztery informacje, w roku 2022 i 2023 – po dziewięć informacji. GIJHARS nie występował w kontrolowanym okresie do ARiMR z wnioskiem o udostępnienie danych na podstawie zawartych porozumień.

(akta kontroli str. 56-95, 271-281, 411-514, 648-650)

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 885.

W kontrolowanym okresie Agencja skierowała do GIJHARS pięć wniosków o wymierzenie jednostce certyfikującej kary pieniężnej w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości. Dotyczyły one: zawyżania powierzchni potwierdzonej na wykazie względem stwierdzonej w trakcie kontroli na miejscu przez ARiMR, potwierdzenia w wykazie upraw innych niż faktycznie uprawiane, nieprzekazania wykazu producentów zgodnie z wymaganiami oraz przekazania wykazu producentów z przekroczeniem ustawowego terminu.

(akta kontroli str. 250-270)

W trzech sprawach GIJHARS utrzymał w mocy decyzje wymierzające jednostce certyfikującej karę pieniężną w wysokości 4000 zł, 3000 zł i 500 zł wobec przekazania ARiMR wykazu producentów zawierającego niezeczywiste dane i informacje, które mogły istotnie wpływać na pomoc finansową udzieloną producentowi ekologicznemu.

W jednej sprawie GIJHARS wymierzył jednostce certyfikującej karę pieniężną w wysokości 3000 zł wobec przekazania wykazu producentów po wymaganym terminie.

W jednej sprawie GIJHARS odmówił wydania decyzji wymierzającej karę pieniężną jednostce certyfikującej i umorzył postępowanie w sprawie nieprzekazania ARiMR wykazu producentów zgodnie z wymaganiami.

Zastępca Dyrektora DPB podał, że opisane wyżej decyzje GIJHARS przekazane zostały ARiMR do wiadomości i Agencja nie ma pewności, że są to końcowe ustalenia w tych postępowaniach.

(akta kontroli str. 1786-1887)

ARiMR nie prowadziła ewidencji gospodarstw ekologicznych oraz przetwórnictwa ekologicznych na terenie kraju, a także nie miała informacji o liczbie gospodarstw ekologicznych i ich powierzchni oraz liczbie przetwórnictwa ekologicznych. Zastępca Dyrektora DPB wyjaśnił, że dane te nie są niezbędne do realizacji zadań ARiMR jako agencji płatniczej.

(akta kontroli str. 13-14, 250-252)

2.3. W wyniku przeprowadzonej przez NIK w 2018 r. kontroli dotyczącej wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego, Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Prezesa ARiMR o zapewnienie terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz terminowej realizacji tych płatności w ramach PROW 2014–2020.

W odniesieniu do realizacji wniosków, Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu wyjaśniła, że od kampanii 2019 daty wdrożeń poszczególnych etapów funkcjonalności systemu IACSplus wymuszały zachowanie terminów wynikających z przepisów prawa krajowego i unijnego, tj. terminów rozpoczęcia naboru, rozpoczęcia i zakończenia procesu wydawania decyzji i realizacji płatności. Ponadto pracownicy poszczególnych komórek organizacyjnych ARiMR (Centrali, Oddziałów Regionalnych oraz Biur Powiatowych) zostali zobowiązani do dołożenia wszelkich starań w celu terminowej obsługi spraw. Szczególną uwagę zwrócono również na przestrzeganie terminów w zakresie spraw kierowanych przez organ odwoławczy do ponownego rozpatrzenia, tak aby były one załatwiane bez zbędnej zwłoki.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezrealizowaniu wniosków pokontrolnych NIK z 2018 r. Podjęte działania w zakresie poprawy funkcjonalności systemu IACSplus, a także zobowiązanie pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych ARiMR do terminowej obsługi spraw oraz prowadzenia codziennego monitoringu okazały się nieskuteczne i nie przyniosły oczekiwanego efektu. Ponownie wystąpiła nieprawidłowość dotycząca nieterminowości wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności oraz nieterminowej realizacji tych płatności, co zostało opisane w pkt 1.4. wystąpienia pokontrolnego.

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wyjaśniła, że ARiMR podejmowała wszelkie działania w celu terminowego wydawania decyzji i działania te przyczyniły się do zmniejszenia liczby nieterminowo wydanych decyzji. Tym niemniej, Prezes Agencji przyznała, że pomimo stosowania codziennego monitoringu, wysyłania próśb o przyspieszenie obsługi, omawiania stanu obsługi na naradach kwartalnych, problem związany z nieterminowym wydawaniem decyzji oraz realizacją płatności do 30 czerwca danego roku w badanym okresie występował.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że należy podjąć działania, które skutecznie wyeliminują ryzyko nieterminowego wydawania decyzji i nieterminowej realizacji płatności.

(akta kontroli str. 19-21, 30-32, 322-324, 660-665, 1780-1785)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizowała zadania w zakresie nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie i rozwój rolnictwa ekologicznego realizowanych w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014–2020. W ramach tych zadań przeprowadzono kontrole administracyjne oraz kontrole na miejscu u beneficjentów, a także kontrole wewnętrzne w biurach powiatowych Agencji. Współpraca z Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz jednostkami certyfikującymi polegała na wzajemnym przekazywaniu informacji o producentach ekologicznych. Nieprawidłowość w tym obszarze dotyczyła niezrealizowania wniosków pokontrolnych NIK po przeprowadzonej w 2018 r. kontroli dotyczącej wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego, w zakresie terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz terminowej realizacji tych płatności w ramach PROW 2014–2020. Konieczne jest zatem podjęcie skutecznych działań, które wyeliminują ryzyko nieterminowego wydawania decyzji i nieterminowej realizacji płatności.

IV. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o podjęcie działań, które skutecznie wyeliminują nieterminowe wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych i nieterminową realizację płatności ekologicznych, a tym samym efektywnie zrealizowany zostanie wniosek z poprzedniej kontroli NIK z 2018 r.

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 Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli. 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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 21 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy
Izabela Piotrowska
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektor
Marek Adamiak

/-/

Joanna Szulowska
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Artur Wachowiak
Specjalista kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Marek Adamiak p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych poprzez:

1. zastąpienie na str. 4 w wierszu 8 od góry wyrazu „książki” wyrazem „książek”,
2. zastąpienie na str. 6 w wierszu 17 od góry wyrazu „książce” wyrazem „książkach”,
3. zastąpienie na str. 7 w wierszu 8 od dołu wyrazu „właściwości” wyrazem „kompetencji”,
4. zastąpienie na str. 8 w wierszu 4 od góry liczby „76 705,7” liczbą „22 730,6”,
5. zastąpienie na str. 8 w wierszu 18 od dołu liczby „483 108,5” liczbą „483 108,4”,
6. zastąpienie na str. 8 w wierszu 18 od dołu liczby „307 401,7” liczbą „307 401,6”,
7. zastąpienie na str. 14 w wierszu 9 od góry liczby „412 985,7” liczbą „412 985,6”,
8. zastąpienie na str. 14 w wierszu 10 od góry liczby „488 652,4” liczbą „488 652,5”.

Kontroler
Izabela Piotrowska
Główny specjalista kontroli
państwowej
/-/

Warszawa, dnia 22 stycznia 2024 r.