



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.19.2.2023

Halina Szymańska
Prezes
Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej z dnia 5 lutego 2024 r.

P/23/037 Wsparcie rolnictwa ekologicznego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ¹ - Biuro Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim ² , 11-100 Lidzbark Warmiński, ul. Bartoszycka 9.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska, Prezes, od 20 października 2020 r. Funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Prezes ARiMR Tomasz Nowakowski od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r., p.o. Prezesa ARiMR Tomasz Nowakowski od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r., Prezes ARiMR Maria Fajger od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r. Kierownicy Biura Powiatowego: Krzysztof Komornicki - do 20 marca 2022 r., Agnieszka Jankowska – od 21 marca 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja wsparcia rolnictwa ekologicznego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 do 20 listopada, z uwzględnieniem dowodów powstałych przed i po okresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Andrzej Sibierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/134/2023 z 11 października 2023 r. 2. Adam Rączkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/135/2023 z 11 października 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: ARiMR lub Agencja.

² Dalej: Biuro Powiatowe lub Biuro.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania ARiMR - Biuro Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim w zakresie udzielania pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego w ramach działania *Rolnictwo ekologiczne* (dalej: *Rolnictwo ekologiczne*) Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej: PROW).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zadania związane z obsługą wniosków o dofinansowanie w ramach tego działania wykonywały osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, wynikające m.in. z odbytych szkoleń zakończonych egzaminami. Stan zatrudnienia w Biurze był co do zasady wystarczający do realizacji zadań. Stwierdzono jednak, że w przypadku kumulacji zadań realizowanych w tym samym czasie przez pracowników Biura, nie zapewniono terminowego wydawania decyzji o przyznaniu płatności.

Kontrola przeprowadzona na próbie wniosków i decyzji dotyczących przyznania dofinansowania w ramach działania *Rolnictwo ekologiczne* wykazała, że Biuro w sposób prawidłowy przyjmowało, rejestrowało i rozpatrywało wnioski o przyznanie płatności w ramach ww. działania, a wydawane decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: Kpa).⁵ Wprawdzie 75% zbadanych decyzji wydano z przekroczeniem terminu określonego w art. 31 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 2014-2020⁶, jednakże w każdym z tych przypadków, stosownie do wymogu art. 36 Kpa informowano strony o niezalądzeniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki oraz wskazywano nowy termin jej załatwienia z pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła natomiast dwóch przypadków (25% zbadanych spraw) niepodawania w podstawie prawnej decyzji o przyznaniu płatności §12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 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. Nie miała ona jednak istotnego znaczenia dla realizowania przez Biuro zadań związanych z obsługą działania *Rolnictwo ekologiczne*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2019-2023 obsługą działania *Rolnictwo ekologiczne* zajmowało się łącznie 15 pracowników Biura (w tym dwóch kierowników oraz 13 operatorów i kontrolerów danych wniosków⁸), a według stanu na 13 października 2023 r. było to 12 osób. Spośród wszystkich 15 pracowników – jeden posiadał tytuł doktora z zakresu rolnictwa, 12 – wykształcenie wyższe z tytułami magistrów lub inżynierów w zakresie prawa (dwie osoby), ekonomii (jedna), rolnictwa (trzy), ochrony środowiska (cztery), administracji (jedna) i bioinżynierii (jedna), a pozostałych dwóch – wykształcenie wyższe w zakresie ekonomii. Wykształcenie ww. pracowników było zgodne z wymogami określonymi przez ARiMR w opisach zajmowanych przez nich stanowisk pracy. Wszyscy pracownicy Biura brali udział w zorganizowanych przez ARiMR szkoleniach dotyczących przydzielania

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2422, ze zm.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1784, ze zm.

⁸ Spośród nich 11 zatrudnionych było w Wydziale ds. Płatności Bezpośrednich i Pomocy Krajowej, jeden na samodzielnym stanowisku pracy ds. kontroli IRZ (system identyfikacji i rejestracji zwierząt) i jeden na samodzielnym stanowisku pracy ds. kancelaryjno-biurowych.

płatności ekologicznej w ramach PROW oraz zdali egzaminy ze znajomości jej obsługi. Posiadali także zakresy obowiązków, obejmujące m.in. zadania związane z obsługą PROW. Były one aktualizowane od jednego do dziewięciu razy. Według stanu na dzień 13 października 2023 r., ani zakresy obowiązków, ani ich aktualizacje nie odnosiły się bezpośrednio do działania *Rolnictwo ekologiczne*.

W badanym okresie działalność Biura, dotycząca obsługi działania *Rolnictwo ekologiczne*, była poddana przez Warmińsko-Mazurski Oddział ARiMR w Olsztynie jednej kontroli i trzem wizytacjom (dwukrotnie w 2019 r.⁹, raz w 2021 r. i raz w 2023 r.). Kontrolą i wizytacjami objęto łącznie 12 spraw dotyczących rozpatrzenia wniosków o przyznanie płatności ekologicznej (osiem z 2019 r. i po dwie z pozostałych ww. lat). W wyniku kontroli i każdej z wizytacji stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości polegające m.in. na: niepodpisaniu deklaracji bezstronności przez osoby prowadzące sprawę (sześć przypadków dotyczących sześciu spraw o przyznanie płatności), braku należytej weryfikacji złożonego przez rolnika oświadczenia o posiadaniu tytułu prawnego do gruntu, a także nieterminowym załatwieniu sprawy i nieprowadzeniu postępowania w zakresie ustalenia powierzchni kwalifikowanej do płatności ekologicznej, pomimo wskazania tej okoliczności w zawiadomieniu wnioskodawcy o niezakończonym w terminie i wskazaniu nowego terminu załatwienia wniosku. Biuro otrzymało wnioski i zalecenia dotyczące wyeliminowania ww. uchybień i nieprawidłowości. Z udzielonych przez Kierownika Biura odpowiedzi w sprawie wykonania tych wniosków i zaleceń wynikało m.in., że:

- wzmożono nadzór i zobowiązano pracowników uczestniczących w procesie obsługi wniosku do wypełnienia deklaracji bezstronności przed przystąpieniem do obsługi wniosku o przyznanie płatności, a także rzetelnej weryfikacji oświadczeń rolników załączanych do wniosków o płatność;
- pracownicy zostali zobowiązani do wydawania decyzji o przyznaniu płatności w terminie ustalonym przepisami prawa oraz zwrócono im uwagę, aby powód wskazany w zawiadomieniu o niezakończonym w terminie został potwierdzony czynnościami w tym zakresie.

W ww. okresie w Biurze nie przeprowadzono zewnętrznych audytów i kontroli dotyczących działania *Rolnictwo ekologiczne*.

Przygotowanie Biura do realizacji zadań związanych z działaniem *Rolnictwo ekologiczne* było realizowane m.in. poprzez szkolenia i nadzorowane poprzez egzaminy pracowników Biura w zakresie dotyczącym obsługi tego działania.

(akta kontroli str. 6-155)

2. W latach 2019-2023 (do 20 listopada) Biuro nie było organizatorem akcji informacyjnych dotyczących udzielania rolnikom wsparcia w zakresie rolnictwa ekologicznego. Pracownicy Biura uczestniczyli natomiast, jako współprowadzący, w szkoleniach organizowanych przez Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Lidzbarku Warmińskim¹⁰, podczas których przekazywano uczestnikom materiały informacyjne Agencji. Szkolenia takie odbyły się w marcu 2019 r., 2020 r. i 2022 r. oraz w lutym 2023 r.¹¹. Uczestniczyło w nich łącznie 237 rolników (w poszczególnych latach odpowiednio – 59, 49, 42 i 87).

(akta kontroli str. 156-157)

⁹ W tym jedna kontrola.

¹⁰ Nie były one finansowane ze środków ARiMR.

¹¹ Dotyczyły one: w 2019 r. – bieżących informacji o wybranych działaniach PROW, zasady konkurencyjności oraz perspektywy Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 r.; w 2020 r. – działania rolno-środowiskowo-ekologicznego, pakietów, wymogów, warunków przystąpienia, płatności i kontroli; w 2022 r. – zasad i wymogów przyznawania płatności bezpośrednich i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania; w 2023 r. – filaru I, warunkowości, płatności bezpośrednich, ekoschematów i płatności do produkcji.

3. Ustalone przez Prezesa ARiMR procedury dotyczące obsługi zadania *Rolnictwo ekologiczne*, obowiązujące w latach 2019-2023, zostały wprowadzone 15 marca 2019 r. Były one zmieniane trzykrotnie w 2019 r., pięciokrotnie w 2020 r. i dwukrotnie w 2021 r. i 2022 r. W latach 2019-2023 (do 17 października 2023 r.) Kierownik Biura nie zgłaszała Prezesowi ARiMR propozycji zmian w tych procedurach.

Naczelnik ds. Płatności Bezpośrednich i Pomocy Krajowej Biura (dalej: Naczelnik) wyjaśniła, że zmiany wprowadzane w ww. procedurach, które stanowią narzędzie pomocnicze, nie miały wpływu na prawidłowość i terminowość obsługi wniosków o udzielenie płatności ekologicznej. Podała, że istotnymi problemami w tym zakresie były w latach 2019-2023 m.in.: jednostkowe błędy systemu informatycznego IACSplus¹², bardziej pracochłonna weryfikacja wniosków składanych przez kilkuosobowe grupy rolników, opóźnienia w otrzymywaniu przez Biuro raportów z kontroli beneficjentów przeprowadzonych na miejscu przez Oddział Regionalny ARiMR, rozbieżności między danymi wykazywanymi przez jednostki certyfikujące i danymi wykazanymi we wnioskach składanych przez rolników oraz niewystarczająca obsada personalna Biura (zwłaszcza przy kumulacji wielu działań obsługiwanych przez Biuro).

Kierownik Biura wyjaśniła, że w 2022 r. i 2023 r. występowała do Dyrektora Oddziału Regionalnego o zwiększenie liczby etatów, w wyniku czego uzyskała zgodę na odtworzenie jednego etatu i zatrudniła na nim stażystkę. Podała także, że „w przypadkach spiętrzenia się prac informuję o tym Dyrektora, który w ramach doraźnych rozwiązań wspiera nasze działania poprzez pomoc udzielaną przez inne Biura Powiatowe”.

Naczelnik wyjaśniła, że czynności manualne, konieczne do obsługi wniosku o płatność ekologiczną, obejmowały m.in.: wprowadzenie do systemu IACSplus danych z dokumentów złożonych w wersji papierowej lub załączników złożonych w formie skanów przez aplikację e-WnioskiPlus oraz części danych z wykazów przekazanych przez jednostki certyfikujące, uzupełnienie i poprawę w ww. systemie danych z raportów kontroli na miejscu oraz danych z raportu kontroli na miejscu przeprowadzonych w ramach innych działań PROW, a w przypadku unieważnienia wydanej decyzji – wprowadzenie takiego raportu w całości do ww. systemu.

W okresie objętym kontrolą Biuro wykorzystywało do obsługi wniosków o płatność w ramach działania *Rolnictwo ekologiczne* łącznie pięć programów informatycznych i aplikacji komputerowych. Były to:

- ZSIK – 2004 r., służący do wydawania i unieważniania decyzji, zawieszania i odwieszania spraw, rejestracji odwołań od decyzji, przeglądów spraw;
- PROW – 2005 r., do przeglądu i zamykania uczestnictw w działaniach prowadzonych przez Agencję, a od 2019 r. – do tworzenia listy zleceń płatności;
- RED – 2007 r., do ewidencjonowania dokumentacji przychodzącej oraz wychodzącej z Biura i prowadzenia akt sprawy w formie elektronicznej;
- IACSplus – 2015 r., do wprowadzania danych, kontroli kompletności dokumentacji, kontroli administracyjnej, naliczania i zatwierdzenia płatności, tworzenia i przeglądu sprawy, a od kampanii 2020 r. służący także przeglądu i zatwierdzenia listy zleceń płatności;
- eWnioskiPlus – 2018 r., do przeglądu wniosków i dokumentów złożonych przez beneficjentów.

Naczelnik wyjaśniła, że pracownicy Biura mieli możliwość sprawdzania w systemach informatycznych ARiMR jedynie danych dotyczących poszczególnych beneficjentów, posiadali tylko częściowy dostęp do danych statystycznych dotyczących działania

¹² Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.

Rolnictwo ekologiczne, w ramach systemu APEX¹³. Podała także, że Biuro otrzymywało z Centrali ARiMR, za pośrednictwem Oddziału Regionalnego, bieżące wykazy z liczbą i statusem spraw prowadzonych w ramach danej kampanii.

Oprócz ww. programów i aplikacji, wykorzystywano także prowadzony w Biurze rejestr odwołań i rejestr wniosków transferowych¹⁴.

W latach 2019-2023 obowiązywały w ARiMR Polityka antykorupcyjna w ARiMR i Kodeks Etyki Pracowników ARiMR¹⁵, określające m.in. obszary narażone na ryzyko wystąpienia zdarzeń korupcji i narzędzia zabezpieczające przed ich występowaniem. Zgodnie z załącznikiem do ww. Polityki antykorupcyjnej w ARiMR, sporządzono wykaz stanowisk wrażliwych o szczególnym narażeniu na ryzyko wystąpienia zdarzeń korupcyjnych lub konfliktu interesów, obejmujący m.in. pracowników obsługujących działanie *Rolnictwo ekologiczne*. Wykaz zawierał także m.in. obszary narażone na wystąpienie zdarzenia korupcyjnego, nazwę stanowisk pracy i wykaz pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach.

Pracownicy Biura obsługujący wnioski złożone w ramach PROW zostali zobowiązani, w podpisanych przez nich zakresach obowiązków, do stosowania zasady „dwóch par oczu” (tj. nie mogli oni w jednej sprawie, na poszczególnych jej etapach, wykonywać więcej niż jednego rodzaju czynności¹⁶) oraz do przestrzegania Kodeksu Etyki i polityki antykorupcyjnej ARiMR.

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki wyłączenia z powodu konfliktu interesów pracowników Biura z postępowań dotyczących działania *Rolnictwo ekologiczne* oraz przypadki nieudzielenia zgody na wyłączenie pracownika z ww. powodu.

(akta kontroli str. 158-243, 414-418, 428-429, 431)

4. W latach 2019-2022 do Biura wpłynęło łącznie 908 wniosków o przyznanie płatności ekologicznej (w poszczególnych latach odpowiednio: 204, 208, 241 i 255), z tego 204 składane po raz pierwszy (odpowiednio: 34, 54, 71 i 45) i 704 stanowiące kontynuację wniosków złożonych w latach poprzednich (odpowiednio: 170, 154, 170 i 210).

Spośród 908 wniosków, siedem zostało odrzuconych (po jednym złożonym w ramach kampanii 2019 r. i 2020 r., trzy w ramach kampanii 2021 r. i dwa – 2022 r.)¹⁷ z powodu niespełniania przez wnioskodawcę wymogów niezbędnych do uzyskania płatności¹⁸. W przypadku kolejnych pięciu wniosków (wszystkie złożone w ramach kampanii 2022 r.), dotyczących spraw w grupach producentów, wstrzymano załatwienie sprawy ze względu na błędy systemu informatycznego IACSplus (błędy zgłoszono zewnętrznemu wykonawcy systemu)¹⁹.

Analiza przestrzegania prawidłowości zasad obsługi wniosku o przyznanie pomocy, poczynwszy od jego zarejestrowania do wydania decyzji o przyznaniu pomocy lub jej nieprzyznaniu, przeprowadzona na próbie ośmiu wniosków²⁰, wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach wnioski te zostały złożone w formie elektronicznej,

¹³ Oracle Application Express, w ramach aplikacji RDM realizującej obsługę wniosków dla pomocy de minimis i pomocy publicznej (za: <https://www.gov.pl/web/arimr/nasze-projekty-it-inne>).

¹⁴ W rejestrze wniosków transferowych zamieszczane były wnioski o wstąpienie do toczącego się postępowania oraz wnioski o wypłatę płatności ekologicznej.

¹⁵ Wprowadzone zarządzeniami Prezesa ARiMR odpowiednio: Nr 81/2016 z 8 sierpnia 2016 r. i Nr 8/2022 z 28 stycznia 2022 r.

¹⁶ Dotyczyło to: sporządzania, sprawdzania, zatwierdzania płatności i księgowania windykacji.

¹⁷ Wszystkie wnioski były tzw. wnioskami kontynuacyjnymi.

¹⁸ We wszystkich przypadkach wydano decyzje odmawiające przyznania płatności.

¹⁹ Do 14 listopada 2023 r. Biuro oczekiwało na naprawę błędu.

²⁰ Próbę, obejmującą po dwa wnioski złożone w latach 2019-2022, ustalono w wyniku losowania spośród wszystkich spraw dotyczących płatności ekologicznych prowadzonych przez Biuro w latach 2019-2022, przeprowadzonego z użyciem programu Pomocnik kontrolera w wersji 5.7.

były kompletne i zgodne z obowiązującym wzorem, a zawarte w nich dane zostały zweryfikowane (w tym w przypadku dwóch wniosków wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Weterynaryjną). W siedmiu przypadkach dane zawarte we wniosku były zgodne z danymi posiadanymi przez Biuro i danymi uzyskanymi od jednostek certyfikujących, a w jednym przypadku, w wyniku dokonanej weryfikacji danych pomniejszono obszar kwalifikowany do płatności o 0,01 ha. We wszystkich przypadkach wnioskodawcy spełnili wymogi uprawniające do płatności ekologicznej i wszystkim wydano decyzje udzielające tej płatności.

Spośród ww. ośmiu wniosków siedem zostało złożonych w wymaganym terminie. W przypadku jednego wniosku złożonego po terminie, pomniejszono udzieloną na jego podstawie płatność proporcjonalnie o wielkość opóźnienia (8%). Ponadto, analiza ww. ośmiu wniosków wykazała, że w:

- jednym przypadku pomniejszono płatność ze względu na stwierdzoną podczas kontroli Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej nieprawidłowość polegającą na nieterminowym zgłoszeniu przemieszczenia hodowanego bydła,
- w dwóch przypadkach przeprowadzono kontrole manualne, udokumentowane kartą kontroli manualnej,
- w czterech przypadkach, dotyczących wniosków, złożonych w latach 2019-2020, osoby prowadzące związane z nimi postępowania podpisały wymagane w tym czasie deklaracje bezstronności.

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki wstrzymania postępowań o udzielenie płatności ekologicznych ze względu na wyczerpanie limitu środków przewidzianych w danym roku na obsługę zadania *Rolnictwo ekologiczne*.

Naczelnik wyjaśniła, że Biuro nie otrzymuje wykazów gospodarstw ekologicznych bezpośrednio od jednostek certyfikujących. Podała, że wykazy takie przekazywane są Agencji w terminach do 15 października i 30 listopada każdego roku i umieszczane przez Centralę ARiMR na wewnętrznym portalu Agencji, do którego dostęp mają jej pracownicy. Wyjaśniła także, że informacja o zamieszczeniu ww. wykazów przekazywana jest Biuru przez Departament Płatności Bezpośrednich ARiMR.

(akta kontroli str. 244-268, 414-418)

5. W latach 2019-2022 Kierownik Biura wydał łącznie 896 decyzji o przyznaniu płatności ekologicznej (odpowiednio w poszczególnych latach: 203, 207, 238 i 248) na łączną kwotę 25 024,1 tys. zł (odpowiednio: 5 031,2 tys. zł, 5 113 tys. zł, 7343,8 tys. zł i 7 536,1 tys. zł)²¹. Na ich podstawie w ww. okresie zrealizowano 894 płatności (odpowiednio: 203, 207, 238 i 246) w łącznej kwocie 25 028,1 tys. zł (5 033,1 tys. zł, 5 111,6 tys. zł, 7 348,8 tys. zł i 7 534,5 tys. zł)²². Przeciętny okres między złożeniem wniosku przez producenta rolnego a wydaniem decyzji o udzieleniu płatności wyniósł w ww. okresie 278 dni (281, 274, 268 i 290 w poszczególnych latach).

W latach 2019-2023 (do 16 października 2023 r.) do Biura wpłynęły trzy odwołania dotyczące decyzji o udzieleniu płatności ekologicznej w ramach PROW (dwa w 2020r. i jedno w 2023 r.). Odwołanie złożone w 2023 r. Kierownik rozpatrzyła pozytywnie we własnym zakresie, w terminie sześciu dni od jego otrzymania, po weryfikacji przez instytucję certyfikującą popełnionego przez tę instytucję błędu dotyczącego gatunku hodowanych zwierząt²³. Pozostałe dwa odwołania wpłynęły

²¹ W tym środki Unii Europejskiej ogółem – 15 922,7 tys. zł, odpowiednio w poszczególnych latach – 3 201,3 tys. zł, 3 253,4 tys. zł, 4 672,8 tys. zł i 4 795,2 tys. zł.

²² W tym środki Unii Europejskie ogółem – 15 925,4 tys. zł, odpowiednio w poszczególnych latach – 3 202,6 tys. zł, 3 252,5 tys. zł, 4 676,1 tys. zł i 4 794,2 tys. zł.

²³ Wykazano 150 sztuk kur zamiast 150 sztuk jeleni szlachetnych.

do Biura za pośrednictwem Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Regionalnego ARiMR i po trzech dniach od daty wpływu zostały zwrótnie przekazane do Oddziału wraz ze stanowiskiem Kierownika²⁴. W obu ww. przypadkach organ II instancji utrzymał w mocy zaskarżone decyzje. Wszystkie ww. trzy odwołania złożono w formie papierowej i zostały zarejestrowane w rejestrze odwołań, prowadzonym w Biurze w formie elektronicznej, z wykorzystaniem arkusza Excel.

Badanie próby ośmiu decyzji w sprawie przyznania płatności w ramach działania *Rolnictwo ekologiczne* PROW²⁵ wykazało m.in., że:

- Wszystkie decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 §1 Kpa, tj.: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.
- Dwie spośród ośmiu zbadanych decyzji (25%)²⁶ zostały wydane w terminie określonym art. 31 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 PROW na lata 2014-2020, tj. do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej pomocy. Pozostałe sześć decyzji²⁷ wydano po ww. terminie (od dwóch do 133 dni)²⁸, przy czym w każdej z tych spraw organ, stosownie do wymogu art. 36 Kpa, informował pisemnie stronę, że sprawa nie zostanie załatwiona w terminie, z uwagi na prowadzone postępowanie w zakresie ustalenia powierzchni kwalifikowanej do płatności na działkach rolnych zadeklarowanych we wniosku o przyznanie płatności, a także wskazywał planowany termin załatwienia sprawy oraz informował o prawie do wniesienia pognaglenia.

Naczelnik podała, że w sprawach zakończonych ww. sześcioma decyzjami, czynności nie zostały zakończone w terminach umożliwiających wydanie tych decyzji do 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej pomocy, z powodu kumulacji w tym samym czasie różnych działań realizowanych przez pracowników Biura. Oprócz obsługi wniosków dotyczących działania *Rolnictwo ekologiczne* pracownicy Biura prowadzili w tym samym okresie obsługę wniosków w ramach innych działań, które dotyczyły: płatności obszarowych, płatności rolnośrodowiskowo-klimatycznych, płatności w ramach dobrostanu zwierząt, płatności w ramach zalesień gruntów rolnych, a także realizowali bieżące zadania, np. w zakresie obsługi bieżącej rolników.

W przypadku dwóch²⁹ z ośmiu zbadanych decyzji (25%) wskazana w nich podstawa prawna nie obejmowała §12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

²⁴ W obu przypadkach odwołujący wskazywali na uprawianie wszystkich działek, które wskazali we wniosku o udzielenie płatności ekologicznej.

²⁵ Próba dobrana losowo obejmowała decyzje o numerach: 0257-2020-002492 z 3 marca 2020 r., 0257-2020-002647 z 13 marca 2020 r., 0257-2021-001293 z 22 lutego 2021 r., 0257-2021-002627 z 29 kwietnia 2021 r., 0257-2021-04548 z 17 grudnia 2021 r., 0257-2022-001528 z 8 marca 2022 r., 0257-2023-002609 z 18 kwietnia 2023 r. oraz 0257-2023-003353 z 12 lipca 2023 r.

²⁶ Na łączną kwotę 22,1 tys. zł.

²⁷ Na łączną kwotę 187,0 tys. zł.

²⁸ Przekroczenie względem ustawowego terminu (31 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy) wynosiło odpowiednio: dwa dni w przypadku decyzji nr 0257-2020-002492 z 3 marca 2020 r., 12 dni – decyzja nr 0257-2020-002647 z 13 marca 2020 r., 59 dni – decyzja nr 0257-2021-002627 z 29 kwietnia 2021 r., siedem dni – decyzja nr 0257-2022-001528 z 8 marca 2022 r., 48 dni – decyzja nr 0257-2023-002609 z 18 kwietnia 2023 r., 133 dni – decyzja nr 0257-2023-003353 z 12 lipca 2023 r.

²⁹ Dotyczyły to decyzji o numerach: 0257-2020-002647 z 13 marca 2020 r., 0257-2021-004548 z 17 grudnia 2021 r.

z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Rolnictwo ekologiczne* objętego PROW, co było niezgodne z wewnętrznymi wymogami ARiMR (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W latach 2019-2023 (do 16 października) wpłynęła, za pośrednictwem prowadzącego rejestr skarg i wniosków Departamentu Kontroli Wewnętrznej Centrali ARiMR oraz Biura Kontroli Wewnętrznej Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Regionalnego ARiMR, jedna skarga dotycząca działań Biura w zakresie obsługi działania *Rolnictwo ekologiczne*. Została złożona w listopadzie 2020 r.³⁰ przez osobę fizyczną i dotyczyła działań Kierownika Biura związanych z niewypłaceniem, z powodu ustaleń przeprowadzonej u beneficjenta kontroli na miejscu, 70% zaliczki płatności ekologicznej. Po uzyskaniu 3 grudnia 2020 r. pisemnych wyjaśnień Kierownika Biura dotyczących sposobu obsługi przedmiotowego wniosku o udzielenie płatności ekologicznej, Zastępca Dyrektora Oddziału Regionalnego poinformował skarżącego, że nie dopatrywał się nieprawidłowości w działaniach podejmowanych przez Kierownika Biura i uznał skargę za bezzasadną.

W kontrolowanym okresie Biuro nie przeprowadzało kontroli na miejscu dotyczących przestrzegania przez beneficjentów wymogów dla poszczególnych pakietów i wariantów, zgodnie z którymi została im przyznana pomoc finansowa w ramach działania *Rolnictwo ekologiczne*. Kontrole w tym zakresie przeprowadziło natomiast Regionalne Biuro Kontroli na Miejscu Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Regionalnego ARiMR.

Naczelnik wyjaśniła, że typowanie beneficjentów do kontroli na miejscu przeprowadzane jest przez Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych Centrali ARiMR, a próba kontrolna obejmuje co najmniej 5% wszystkich beneficjentów ubiegających się o wsparcie ze środków PROW (na poziomie każdego środka).

(akta kontroli str. 244-259, 269-412, 414-418)

6. Biuro nie monitorowało w latach 2019-2023 (do 20 listopada) stanu liczbowego gospodarstw ekologicznych, powierzchni upraw ekologicznych i liczby przetwórci ekologicznych na terenie powiatu. Jak podała Naczelnik, nie jest to zadaniem ARiMR, która zajmuje się wdrażaniem instrumentów współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej oraz udziela pomocy rolnikom ze środków krajowych, przy założeniu dobrowolności w realizowanych programach. Wskazała także, że Biuro nie posiada danych o gospodarstwach ekologicznych, które nie ubiegają się o przyznanie płatności ekologicznej.

(akta kontroli str. 413)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku wydanych w 2020 r. i 2021 r. dwóch decyzji o przyznaniu płatności w ramach działania *Rolnictwo ekologiczne* (25% skontrolowanych), w których określono, że stwierdzona powierzchnia działek uprawniona do płatności jest mniejsza niż zadeklarowana we wniosku, w podstawie prawnej pominięto przepis §12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Rolnictwo ekologiczne* objętego PROW na lata 2014-2020³¹. Było to niezgodne z wytycznymi zawartymi w komunikatach Departamentu Płatności

³⁰ Data wpływu do Biura – 4 grudnia 2020 r.

³¹ Stosownie do §12 ust. 3 ww. rozporządzenia płatność ekologiczna przysługuje do powierzchni gruntów rolnych nie większej niż maksymalny kwalifikowalny obszar, o którym mowa w art. 5 ust. 2 lit. b rozporządzenia UE nr 640/2014, określony w systemie identyfikacji działek rolnych, o którym mowa w przepisach o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Bezpośrednich ARiMR w sprawie przekazania podstaw prawnych mających zastosowanie m.in. w zakresie płatności ekologicznej³², wg których ww. przepis powinien zostać ujęty w podstawie prawnej w przypadku zastosowania zmniejszenia powierzchni deklarowanej działki ewidencyjnej do maksymalnego kwalifikowanego obszaru.

Naczelnik podała, że pominięcie ww. przepisu w podstawie prawnej wynikało z błędu pracownika.

(akta kontroli str. 270, 273, 342-354, 419-427)

IV. Uwagi i wnioski

W związku z tym, że nieprawidłowości, która nie miała istotnego wpływu na kontrolowaną działalność Biura i nie została stwierdzona w kolejnych latach okresu objętego kontrolą (tj. w 2022 r. i 2023 r.) Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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.

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.

Olsztyn, 13 grudnia 2023 r.

Adam Rączkiewicz
główny specjalista kontroli
państwowej
/-/
podpis

Andrzej Sibierski
główny specjalista kontroli
państwowej
/-/
podpis

Dyrektor Najwyższej Izby Kontroli
Delegatura w Olsztynie
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor
/-/
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała: Barbara Zajdel – Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie.

³² Komunikaty Departamentu Płatności Bezpośrednich ARiMR: Nr WPRE 18/2019 z 22 listopada 2019 r. i Nr WPS 17/2021 z 19 listopada 2021 r.