



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.27.2.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/037 – Wsparcie rolnictwa ekologicznego.

I. Dane identyfikacyjne.

Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Złocięncu ¹ , ul. Dawska 13, 78-520 Złocieniec.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ² od 20 października 2020 r. jest Halina Szymańska. Wcześniej stanowisko to zajmowali: Maria Fajger od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r. oraz Tomasz Nowakowski od 28 sierpnia 2019 r. do 19 października 2020 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	Kierownikiem Biura od 1 marca 2016 r. jest Joanna Chojnacka ⁴ . Udzielanie pomocy finansowej 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	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ⁶ .
Kontroler	Karol Kośnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LSZ/166/2023 z 20 października 2023 r. i nr LSZ/198/2023 z 14 grudnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-3, 437)

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności.

OCENA OGÓLNA

Biuro zostało przygotowane do realizacji zadań na rzecz wspierania rolnictwa ekologicznego oraz propagowania tej działalności wśród rolników. Pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej otrzymali pisemne zakresy czynności i zostali przeszkoleni m.in. z procedur rejestracji i analiz wniosków złożonych w celu uzyskania płatności ekologicznej. W BP Agencji stosowano system informatyczny obsługujący działanie „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020. Wdrożone zostały procedury postępowania (książki procedur) w zakresie płatności ekologicznej.

Biuro prawidłowo przyjmowało i rejestrowało oraz rozpatrywało wnioski o dopłaty ekologiczne. Badanie szesnastu spraw wykazało, że w trakcie kontroli administracyjnej, wszystkie wymagane dane zostały zweryfikowane przez pracowników Biura rzetelnie oraz zgodnie z obowiązującymi procedurami. W przypadku trzech spraw, w których wnioskodawcy nie spełniali wymaganych warunków, Kierownik prawidłowo wydała decyzje o odmowie przyznania płatności ekologicznej.

W zbadanych ośmiu sprawach, w których Zachodniopomorski Oddział Regionalny⁸ ARiMR przeprowadził kontrolę na miejscu, Biuro prawidłowo zareagowało

¹ Dalej: Biuro lub BP Agencji.

² Dalej: ARiMR lub Agencja.

³ Od 28 sierpnia 2019 r. do 29 maja 2020 r. jako pełniący obowiązki Prezesa ARiMR.

⁴ Dalej: Kierownik.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁶ Dalej: NIK.

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

⁸ Dalej: ZOR.

na ustalenia tych kontroli, wprowadzając właściwe korekty danych i uwzględniając je w wydanych decyzjach o przyznaniu dopłat ekologicznych.

Przeprowadzone badanie próby ośmiu decyzji wykazało, że spełniały one wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹ oraz wydane zostały prawidłowo z zastosowaniem stawek płatności i kwot transakcyjnych, zgodnych z zasadami określonymi w rozporządzeniu 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 2014-2020.¹⁰ Jednakże na 1 257 decyzji o przyznaniu płatności ekologicznych wydanych w latach 2019-2022, 171 (13,6%) wydanych zostało po terminie określonym 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 2014-2020¹¹. Opóźnienia wyniosły od jednego do 76 dni. Odwołania od decyzji przyznających płatność ekologiczną Biuro przekazało do organu II instancji w terminie określonym w art. 133 Kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

OBSZAR

Udzielanie pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2019-2023 struktura organizacyjna Biura była określona czterema zarządzeniami Prezesa ARiMR w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Agencji, nr:

- 56/2018 z 20 czerwca 2018 r., zmienionego zarządzeniami Prezesa ARiMR nr: 70/2018 z 5 lipca 2018 r. i 146/2018 z 20 grudnia 2018 r. oraz 10/2019 z 31 stycznia 2019 r.;
- 14/2019 z 13 lutego 2019 r., zmienionego zarządzeniami Prezesa ARiMR nr: 104/2019 z 21 sierpnia 2019 r. i 111/2019 z 30 sierpnia 2019 r., 26/2020 z 5 marca 2020 r., 62/2020 z 22 maja 2020 r., 86/2020 z 3 lipca 2020 r., 97/2020 z 31 lipca 2020 r., 103/2020 z 17 sierpnia 2020 r., 108/2020 z 8 września 2020 r., 122/2020 z 27 października 2020 r., 131/2020 z 12 listopada 2020 r. i 139/2020 z 26 listopada 2020 r. oraz 22/2021 z 1 marca 2021 r. i 70/2021 z 28 lipca 2021 r.;
- 93/2021 z 7 września 2021 r., zmienionego zarządzeniami Prezesa ARiMR nr: 28/2022 z 7 marca 2022 r., 108/2022 z 25 sierpnia 2022 r. i 138/2022 z 6 grudnia 2022 r. oraz 3/2023 z 10 stycznia 2023 r.;
- 30/2023 z 9 marca 2023 r., zmienionego zarządzeniem Prezesa ARiMR nr 59/2023 z 18 maja 2023r.¹²

Powyższe zmiany zarządzeń nie dotyczyły realizacji przez Biuro spraw związanych z obsługą działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014-2020.

W odniesieniu do biur powiatowych w regulaminach organizacyjnych z:

- 2018 r., 2019 r. i 2021 r. określono:
 - zadania, a w szczególności m.in.: prowadzenie spraw związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach płatności w systemie wsparcia bezpośredniego i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020¹³;

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.; dalej: Kpa.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1784, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie przyznawania pomocy finansowej.

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2298, dalej: ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów PROW 2018-2020.

¹² Dalej: regulamin organizacyjny, odpowiednio z: 2018 r., 2019 r., 2021 r. i 2023 r.

¹³ Z wyjątkiem zadań należących do kompetencji innych jednostek organizacyjnych Agencji.

- strukturę: Wydział Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich (WDSPB); samodzielne stanowiska pracy do spraw: rejestracji zwierząt (StRZ), archiwizacji (StA) i kancelaryjno-biurowych (StKB)¹⁴;

• 2023 r. określono:

- zadania, a w szczególności m.in.: prowadzenie spraw związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach płatności w systemie wsparcia bezpośredniego, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020¹⁵ i Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027;

- strukturę: Wydział ds. Płatności Bezpośrednich i Pomocy Krajowej (WPBiPK), samodzielne stanowiska pracy do spraw: rejestracji zwierząt (StRZ), kontroli IRZ¹⁶ (StKIRZ), archiwizacji (StA), kancelaryjno-biurowych (StKB) i działań premiowych (StDP) oraz pełnomocnik ds. kół gospodyń wiejskich.

(akta kontroli str. 20, 36-38, 51-53, 67-69, 83, 86-88, 90-92, 96)

W skład BP Agencji wchodziły: WPBiPK, StRZ, StA i StKB.

W badanym okresie w zakresach obowiązków 17 pracowników ujęto zadania dotyczące obsługi wniosków o dopłaty ekologiczne¹⁷.

W przypadku pracowników zatrudnianych w WPBiPK, StKB i StRZ było to m.in.:

- prowadzenie spraw związanych z przyznaniem pomocy finansowej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 i Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (z wyjątkiem zadań należących do kompetencji innych jednostek organizacyjnych Agencji);
- wydawanie¹⁸ decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych¹⁹;
- autoryzowanie płatności i wystawianie dokumentów płatniczych;
- prowadzenie postępowań dowodowych z jednostkami certyfikującymi rolnictwo ekologiczne, o których mowa w przepisach o rolnictwie ekologicznym;
- przygotowywanie raportów na potrzeby monitoringu rzeczowego i sprawozdawczości w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz pozostałych płatności realizowanych w Biurze, współpraca w tym zakresie z Oddziałem Regionalnym ARiMR;
- prowadzenie akcji informacyjnych wśród beneficjentów²⁰.

Do zakresu obowiązków wszystkich ww. 17 osób należało udzielanie informacji w zakresie działalności Agencji. Zakresy obowiązków zostały przyjęte przez wszystkich pracowników.

(akta kontroli str. 7-17, 116)

Do zakresu obowiązków kierownika Biura należało m.in.:

- nadzorowanie prowadzenia spraw związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 i Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027;
- załatwianie spraw z upoważnienia Dyrektora ZOR ARiMR, w tym wydawanie decyzji i postanowień dotyczących przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej z działań w zakresie obsługi instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w formie płatności zryczałtowanej na rozwój gospodarstw

¹⁴ W regulaminach z 2019 r. i 2021 r. także: pełnomocnik ds. kół gospodyń wiejskich.

¹⁵ Z wyjątkiem zadań należących do kompetencji innych jednostek organizacyjnych Agencji.

¹⁶ IRZ: identyfikacja i rejestracja zwierząt.

¹⁷ Trzy z tych osób nie były już zatrudnione w Biurze..

¹⁸ W przypadku dwóch pracowników było to przygotowywanie projektów decyzji.

¹⁹ W sprawach, w których właściwy jest kierownik biura powiatowego w zakresie rozstrzygania w sprawie przyznania płatności lub pomocy finansowej.

²⁰ W uzgodnieniu z Oddziałem Regionalnym ARiMR.

i działalności gospodarczej oraz pomocy na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej.

W razie nieobecności Kierownik, jej obowiązki pełniła naczelnik WPBiPK.

(akta kontroli str. 7, 426)

Liczba osób zatrudnionych w Biurze w poszczególnych latach i odpowiedzialnych za zarządzanie i realizację płatności na rolnictwo ekologiczne wynosiła: 13 w 2019 r. i 2020 r.²¹, 14 w 2021 r.²² i 2022 r.²³ oraz 15 w 2023 r.²⁴

(akta kontroli str. 272-273)

Kierownik wyjaśniła: „Etatyżacja w Biurze w latach 2019-2023 planowana była na 12 etatów. Na dzień dzisiejszy zatrudnionych jest 14 osób. Jedna osoba od dnia 8 czerwca 2019 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. przebywa na urlopie wychowawczym, druga od dnia 3 kwietnia 2023 r. do dnia 20 października 2024 r. na urlopie macierzyńskim. Faktyczne zatrudnienie w tym okresie – 12 etatów (jeśli powstał wakat niezwłocznie uruchamiano procedurę rekrutacyjną i zatrudniano pracownika). (...) Wielkość zatrudnienia w danym Oddziale Regionalnym ustala Prezes ARiMR (...) O podziale przyznanym Oddziałowi Regionalnemu etatów na poszczególne jednostki i komórki organizacyjne, w tym biura powiatowe, decyduje Dyrektor OR. Jedenaście osób z Biura ma kwalifikacje i uprawnienia do obsługi wniosków ekologicznych. Wnioski na Kampanię 2023 zostały przydzielone siedmiu osobom. (...) Stan zatrudnienia w Biurze jest zgodny z zaplanowanym przez Dyrektora OR.” W trakcie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, których przyczyną była niewystarczająca liczba odpowiednio wykwalifikowanych pracowników do realizacji zadań związanych z obsługą działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014-2020.

(akta kontroli str. 432-433)

Na 14 osób zatrudnionych w Biurze²⁵, ośmiu pracowników (57,1%) spełniało wymagania w zakresie posiadanych kompetencji/uprawnień dla zajmowanych stanowisk, określone w zarządzeniu nr 87/2019 Prezesa Agencji z 5 lipca 2019 r. w sprawie dokonywania opisów stanowisk pracy w ARiMR²⁶ w opisach stanowisk pracy.

Kierownik posiadała wykształcenie wyższe o kierunku budownictwo, natomiast w zarządzeniu nr 87/2019 jako pożądane wymieniono wykształcenie wyższe o kierunku: administracja, zarządzanie, prawo, ekonomia, rolnictwo i pokrewne.

Pięciu pracowników Biura zatrudnionych na stanowisku ds. obsługi wniosków nie miało określonego w zarządzeniu nr 87/2019 pożadanego wykształcenia wyższego o kierunku: prawniczym, administracyjnym, rolniczym, ekonomicznym, geodezyjnym lub zarządzanie. Jedna ukończyła studia wyższe, jednak na kierunku pedagogika opiekuńczo-resocjalizacyjna, a pozostałe cztery osoby posiadały wykształcenie średnie.

(akta kontroli str. 7-16, 272-273, 338-350)

Kierownik wyjaśniła: „Nabór (...) kandydatów (...) na wolne stanowiska w Biurze został przeprowadzony na podstawie regulaminów (...) Podczas rozmowy kwalifikacyjnej osobom tym komisja rekrutacyjna przydzieliła największą ilość punktów i zarekomendowała do zatrudnienia (...). Pozyskanie kandydatów z pożadanych (mile widzianym, oczekiwany) wykształceniem było i jest trudne.

²¹ W tym jedna osoba do 30 czerwca 2020 r.

²² W tym jedna osoba od 11 sierpnia 2021 r. i jedna od 1 grudnia 2021 r.

²³ Z tego jedna osoba do 31 maja 2022 r. i jedna od 17 października 2022 r.

²⁴ W tym jedna osoba do 31 października 2023 r.

²⁵ Stan na 16 listopada 2023 r.

²⁶ Dalej: zarządzenie nr 87/2019.

Wskazać należy, że pracownicy Biura, którzy nie mają pożądanego wykształcenia w okresie swojego zatrudnienia bardzo dobrze radzili sobie ze zdobywaniem wiedzy, umiejętności i uprawnień do wykonywania powierzonych im zadań i obowiązków.”

(akta kontroli str. 429-431)

Wszyscy pracownicy zatrudnieni w BP ARiMR uczestniczyli w szkoleniach na temat: „Zasady obsługi wniosku o przyznanie płatności w aplikacji eWniosekPlus”²⁷, „Bezpieczny pracownik w cyberprzestrzeni”²⁸, „Polityka antykorupcyjna”²⁹ i „Ochrona danych osobowych”³⁰. W szkoleniach na temat obsługi aplikacji Middleware 2021 udział wzięło 14 osób³¹, po 13 osób w szkoleniach dotyczących zasad przyznawania płatności ekologicznych na lata 2021-2022³², po 12 pracowników uczestniczyło w szkoleniach na temat zasad przyznawania płatności ekologicznych na 2020 r. i 2023 r.³³, natomiast cztery osoby uczestniczyły w szkoleniu na temat zasad przyznawania płatności ekologicznych na 2019 r.³⁴ Po pięć osób wzięło udział w szkoleniach „Obsługa punktów informacyjnych ARiMR” i „Weryfikacja sztucznych warunków”³⁵. Po cztery w szkoleniach: „Zdjęcia geotagowane”³⁶, „Obsługa Beneficjenta”³⁷, „Procedura przekazywania stwierdzonych nieprawidłowości”³⁸ i „Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji oraz nepotyzm w zatrudnieniu”³⁹, natomiast po trzy osoby w szkoleniach na temat: kontroli administracyjnej w IACSPlus⁴⁰, nadużyć finansowych⁴¹ i zasad komunikowania się z osobami ze szczególnymi potrzebami⁴². Dwie osoby brały udział w szkoleniu „Płatności bezpośrednie, warunkowość, ekoschematy oraz interwencje z II filaru Wspólnej Polityki Rolnej WPR”⁴³, natomiast po jednej osobie w szkoleniach: „Wdrażanie inwestycji I.10.5 i I.11 Planu Strategicznego WPR”⁴⁴, „Wznowienie postępowania w ramach oceny wstecznej oraz ustalanie nienależnie lub nadmiernie przyznanej płatności”⁴⁵, „Szkolenie z EZD”⁴⁶, „Zasady przyznawania płatności dla interwencji określonych w Planie Strategicznym”⁴⁷, „Kodeks postępowania administracyjnego w świetle najnowszych zmian”⁴⁸, „Asertywność i komunikacja w zespole”⁴⁹,

²⁷ Szkolenia stacjonarne 18 stycznia i 8 marca 2021 r. oraz e-learning: 15, 27 marca, 20 września 2019 r., 2 lutego, 8, 12, 15 i 17 marca, 26 sierpnia 2021 r., 22 lutego, 1, 16 i 17 marca 2022 r. i 17 marca 2023 r.

²⁸ 24 i 31 stycznia 2023 r. oraz 20 maja 2019 r., 23 marca, 31 sierpnia, 22 września, 12 i 27 października, 17 listopada, 23 grudnia 2020 r., 20 sierpnia, 3, 13, 16, 17 i 23 grudnia 2021 r., 24 i 28 stycznia, 9 lutego, 7, 9, 10 i 17 listopada, 20, 27 i 28 grudnia 2022 r., 9 stycznia, 29 marca i 3 sierpnia 2023 r.

²⁹ 4 marca 2019 r. oraz 4, 14 i 18 marca, 21 maja 2019 r., 31 sierpnia, 29 września, 14 października, 19, 20 i 26 listopada, 2 grudnia 2020 r., 13 stycznia, 19 sierpnia, 12 listopada, 3, 14, 16, 17 i 23 grudnia 2021 r., 8 lutego, 13 września, 14 listopada, 9, 20, 27 i 28 grudnia 2022 r., 9 stycznia i 2 sierpnia 2023 r.).

³⁰ 24 października 2019 r. oraz 3, 4 i 14 stycznia, 20 maja 2019 r., 26 października 2020 r., 13 maja, 19 sierpnia, 3 grudnia 2021 r., 8 lutego 2022 r. i 2 sierpnia 2023 r.

³¹ e-learning: 1 marca, 13 maja, 10 czerwca, 26 sierpnia, 13 września 2021 r. i 17 lutego 2022 r.

³² Odpowiednio: 13 marca 2020 r., 11, 12, 15, 16, 17 i 18 marca 2021 r., 17 lutego 2022 r. oraz 14, 17, 18, 22 i 24 marca, 20 października 2022 r.

³³ Odpowiednio: 13 marca 2020 r., 9 marca 2021 r. oraz 14, 16, 28, 29 i 31 marca, 12 i 20 kwietnia 2023 r.

³⁴ 4 marca, 16 kwietnia 2019 r.

³⁵ Odpowiednio: 22 listopada 2021 r., 17 stycznia 2022 r. oraz 2 października i 27 listopada 2019 r.

³⁶ 26 sierpnia 2020 r. i 2 lutego 2021 r.

³⁷ 2 października 2019 r.

³⁸ 13 i 16 września oraz 16 grudnia 2021 r.

³⁹ 20 maja 2019 r., 5 i 7 kwietnia 2022 r. oraz 2 sierpnia 2023 r.

⁴⁰ 1 i 17 czerwca 2022 r.

⁴¹ 18 marca 2022 r.

⁴² 5 i 7 kwietnia 2022 r. oraz 4 sierpnia 2023 r.

⁴³ 20 czerwca 2023 r.

⁴⁴ 16 marca i 27 czerwca 2023 r.

⁴⁵ 25 maja 2020 r. i 28 października 2021 r.

⁴⁶ 12 września 2023 r.

⁴⁷ 14 grudnia 2022 r.

⁴⁸ 17 listopada 2022 r.

⁴⁹ 6 października 2021 r.

„Nawożenie i ochrona roślin”⁵⁰, „Produkcja upraw z elementami obszarów proekologicznych EFA”⁵¹ i „Naruszenie dyscypliny finansów publicznych”⁵².

(akta kontroli str. 274-305)

W badanym okresie w Biurze zagadnienia związane z obsługą działania „Rolnictwo ekologiczne” były przedmiotem następujących audytów i wizytacji:

- Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie Wydział Środków Pochodzących z Budżetu Unii Europejskiej oraz Niepodlegających Zwrotowi Środków z Pomocy Udzielanej przez Państwa Członkowskie EFTA przeprowadziła audyt w dniach: 4 lipca, 29-31 lipca i 9-11 września 2019 r.⁵³ Dotyczył on płatności w ramach działania Rolnictwo ekologiczne PROW 2014-2020 wariant 7.1. Uprawy rolnicze po okresie konwersji w wysokości 38,5 tys. zł, przyznanej beneficjentowi nr 0715194. Stwierdzono, że przeanalizowany proces od zarejestrowania wniosku do zrealizowanej płatności został wykonany prawidłowo. Izba Administracji Skarbowej nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie rolnictwa ekologicznego i nie sformułowała rekomendacji ani zaleceń do realizacji.
- ZOR ARiMR przeprowadził wizytację 5 listopada 2019 r.⁵⁴, która dotyczyła sposobu rozpatrzenia wniosku z 20 maja 2018 r. o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego na 2018 r. Wizytujący nie wniósł uwag do zagadnień związanych z płatnościami ekologicznymi⁵⁵.

(akta kontroli str. 100-110)

Centrala Agencji opracowywała codzienne raporty z postępu prac w zakresie obsługi wniosków, które w ramach prowadzonego nadzoru i monitoringu przesyłała do Dyrektora ZOR Agencji oraz do koordynatorów działań PROW w ZOR ARiMR.

(akta kontroli str. 4-5)

2. W Biurze funkcjonował od 1 czerwca 2016 r. punkt informacyjny, w którym informowano potencjalnych beneficjentów o zasadach uzyskania wsparcia finansowego w zakresie rolnictwa ekologicznego w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”, w tym o wymaganiach formalnych, terminach naborów wniosków i wysokości możliwego dofinansowania. Dostępne były materiały promocyjne na temat rolnictwa ekologicznego, w formie ulotek, broszur i folderów. Pracownicy Biura udzielali informacji i dystrybuowali materiały promocyjne w ramach swoich zakresów obowiązków. Koszty druku materiałów informacyjnych poniosła Centrala ARiMR.

(akta kontroli str. 4-5)

Na temat uzupełnienia brakujących materiałów informacyjnych Kierownik wyjaśniła, że „Nabór wniosków na kampanię 2023, w tym wniosków ekologicznych, zakończył się ostatecznie 25 lipca 2023 r. Wraz z zakończeniem naboru rolnicy nie wykazują zainteresowania broszurami. Kolejny nabór (...) ruszy 15 marca 2024 r. i do tego czasu materiały promocyjne na nową kampanię 2024 r., (...), zostaną dostarczone przez Centralę do Biura. Zostaną one uaktualnione o wprowadzone zmiany, nad którymi (...) pracuje Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi z zainteresowanymi. (...)”

(akta kontroli str. 421-423)

⁵⁰ 22 października 2019 r.

⁵¹ 20 października 2019 r.

⁵² 8 kwietnia 2019 r.

⁵³ Podsumowanie ustaleń dokonanych dla płatności nr 77582219 w Biurze w ramach prowadzonego audytu certyfikującego Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w roku finansowym 2019 (sprawa 3201-ICE.52.67.2019.2) z 17 września 2019 r.

⁵⁴ Protokół z wizytacji nr 06/19 z 5 listopada 2019 r. (sprawa B DSPB16.082.6.2019).

⁵⁵ Kontrola objęła dwie sprawy dotyczące płatności ekologicznych z 2018 r. oznaczone: 0300-65110-0300-00000019/18 i 0300-65110-0300-00000079/18.

3. W latach 2019-2023 procedury obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” były zmieniane przez Prezesa ARiMR łącznie 17 razy, w tym po pięć razy w 2019 r. i 2020 r., po trzy razy w 2021 r. i 2022 r. oraz jeden raz w 2023 r.⁵⁶ Zmiany w formie kart aktualizacji dotyczyły takich zagadnień jak: aktualizacja wzorów używanych dokumentów, uwzględnienie zmian w przepisach prawnych, książki procedur, wewnętrzne systemy informatyczne. Według wyjaśnień Kierownika zmiany te nie miały negatywnego wpływu na prawidłowość i terminowość obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne”. Biuro nie zgłaszało do Prezesa Agencji propozycji zmian procedur obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne”.

(akta kontroli str. 199, 205-271, 420)

Wewnętrzny system informatyczny IACSPlus, obsługujący działanie „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014-2020, został wdrożony w 2015 r. przez Departament Informatyki Centrali Agencji. Po jego wdrożeniu Biuro mogło korzystać z poszczególnych funkcjonalności, które były udostępniane w ramach tego systemu. W okresie objętym kontrolą Biuro korzystało z systemu przy weryfikacji kompletności złożonych wniosków, spełniania warunków wymaganych do przyznania płatności, naliczaniu wysokości płatności, wydawaniu decyzji oraz sporządzaniu zleceń płatności przesyłanych do Centrali ARiMR. Według wyjaśnień naczelnika WPBiPK system wprowadzono bez opóźnień. W latach 2015-2017 funkcjonował także system eWniosek, a od 2018 r. system eWniosekPlus, które były dostępne na stronie internetowej Agencji i umożliwiały rolnikom składanie w wersji elektronicznej wniosków o przyznanie płatności, w tym ekologicznych.

W trakcie weryfikacji wniosków o płatności rolnictwo ekologiczne, pracownicy Biura w ramach kontroli administracyjnej sprawy wprowadzali do systemu IACSPlus dane z wykazów przekazywanych przez jednostki certyfikujące. Według wyjaśnień naczelnika WPBiPK stosowanie w tym zakresie „technik manualnych” odbywało się na bieżąco i nie miało wpływu na sprawność obsługi wnioskodawców.

(akta kontroli str. 18-19)

Biuro prowadziło w wersji elektronicznej dwa rejestry, w których dokonywano wpisów dotyczących płatności na rolnictwo ekologiczne: Rejestr Spraw Windykacyjnych oraz Rejestr rolników, dla których odstąpiono od ustalenia kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach PROW 2014-2020.

Wnioski o przyznanie płatności złożone w formie papierowej pracownicy Biura rejestrowali w Rejestrze Dokumentów i Spraw w ARiMR (ReD), a następnie wprowadzali dane z wniosku do aplikacji eWniosekPlus. Obsługa wniosku odbywała się w systemie ReD oraz Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli⁵⁷ (nadanie numeru dokumentu, utworzenie znaku sprawy). Dalszą obsługę wniosku pracownicy Biura prowadzili w aplikacji IACSPlus, do której dane przekazywane były automatycznie. Od 2021 r. wszystkie wnioski o przyznanie płatności składane były w wersji elektronicznej w aplikacji eWniosekPlus.

Wnioski składane elektronicznie były obsługiwane automatycznie w systemach ReD i ZSZiK (nadanie nr dokumentu i utworzenie znaku sprawy). Do IACSPlus dane były importowane automatycznie przez program informatyczny. Decyzje wydawane w ramach spraw dotyczących płatności ekologicznych pracownicy BP ARiMR rejestrowali w ReD.

(akta kontroli str. 93-95, 113)

Na pytanie o wpływ na sprawność obsługi manualnego rejestrowania papierowych wniosków i wprowadzania danych do eWniosekPlus, Kierownik wyjaśniła: „W roku 2019 wniosków papierowych (...) wpłynęło siedem, z tego jeden zawierał

⁵⁶ Stan na 10 listopada 2023 r.

⁵⁷ Dalej: ZSZiK.

wnioskowanie o płatność ekologiczną. W 2020 r. (...) złożono 25, w tym tylko jeden (...) o płatność ekologiczną. Konieczność rejestrowania (...) w ReD (...), wniosków papierowych (...), a następnie wprowadzanie danych (...) do aplikacji eWniosekPlus była w tamtym czasie standardową czynnością, bo we wcześniejszych naborach pracownicy Biura musieli wprowadzać wszystkie złożone wnioski do systemu IACSPPlus. Więc wprowadzenie aplikacji eWniosekPlus było znacznym ułatwieniem i przyspieszyło proces obsługi wszystkich spraw, nie tylko ekologicznych.”

(akta kontroli str. 421-424)

Szczegółowe zasady definiujące konflikt interesów oraz określające tryb wyłączenia pracowników w przypadku możliwości wystąpienia konfliktu interesów zostały określone w zarządzeniach Prezesa ARiMR w sprawie polityki antykorupcyjnej w Agencji Nr 81/2016 z 8 sierpnia 2016 r. i Nr 124/2020 z 26 października 2020 r., a także w zarządzeniu Nr 144/2023 z 17 października 2023 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników ARiMR oraz Polityki antykorupcyjnej w Agencji.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki wyłączenia pracowników z wykonywania zadań związanych z wdrażaniem działania „Rolnictwo ekologiczne” ze względu na konflikt interesów, ani przypadki wykonywania zadań związanych z wdrażaniem działania „Rolnictwo ekologiczne” pomimo zaistnienia konfliktu interesów.

(akta kontroli str. 111-112, 132-198)

„Zasada „dwóch par oczu” została zastosowana w „Karcie weryfikacji wniosku”, co zostało uregulowane w Książkach Procedur na kolejne lata: KP-611-395-ARiMR/19/z - reguła 44, KP-611-395-ARiMR/24/z - reguła 45, KP-611-395-ARiMR/27/z - reguła 39, KP-611-395-ARiMR/29/z - reguła 41 i KP-611-395-ARiMR/31/z - reguła 43. Osoby obsługujące wnioski wypełniały „Karty” w zakresie wykonanych przez siebie czynności, a inny pracownik sprawdzał i zatwierdzał te wpisy. Czynności kontrolne w systemie informatycznym były automatycznie zapisywane w systemowej karcie weryfikacji wniosku. Zasady zapobiegania wypłaty beneficjentowi nienależnych środków zostały określone w ww. Książkach Procedur, w regułach odpowiednio: 119-183, 110-179, 113-193 i 124-207.

(akta kontroli str. 119-121)

4. W latach 2019- 2022 do Biura złożono łącznie 1 265 wniosków⁵⁸ o przyznanie płatności ekologicznych w ramach PROW 2014-2020 (z tego: 279 wniosków pierwszorocznych i 986 wniosków kontynuacyjnych), w tym: 293 (30 i 263) w 2019 r., 299 (66 i 233) w 2020 r., 329 (106 i 223) w 2021 r. oraz 344 (77 i 267) w 2022 r.⁵⁹

(akta kontroli str. 412-419)

Badanie, któremu poddano osiem spraw⁶⁰ wykazało, że wnioski złożono w systemie elektronicznym eWniosekPlus na formularzach zgodnych ze wzorami określonymi zarządzeniami Prezesa ARiMR: Nr 21/2019 z 26 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie płatności na rok 2019, Nr 18/2020 z 18 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie płatności na rok 2020, Nr 19/2021 z 26 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia wzoru

⁵⁸ W tym: 279 wniosków pierwszorocznych i 986 wniosków kontynuacyjnych.

⁵⁹ Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Biura, ARiMR nie posiadał danych na temat wysokości kwot, o jakie wystąpili rolnicy w swoich wnioskach.

⁶⁰ Po dwie sprawy z lat 2019, 2020, 2021 i 2022, oznaczone jako: 0300-65110-0300-00000036/18/19, 0300-65110-0300-00000179/18/19, 0300-65110-0300-00000070/15/20, 0300-65110-0300-00000308/20, 0300-65110-0300-00000035/21, 0300-65110-0300-00000090/20/21, 0300-65110-0300-00000241/19/22, 0300-65110-0300-00000118/20/22.

wniosku o przyznanie płatności na rok 2021 i Nr 22/2022 z 25 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie płatności na rok 2022. W każdym zbadanym przypadku wnioskodawcy przedstawili w materiale graficznym zadeklarowane działki rolne wraz z oznaczeniem rodzaju roślin uprawianych oraz granice działek rolnych, do których nie ubiegali się o przyznanie płatności ekologicznej, a będące w ich posiadaniu.

Wszyscy wnioskodawcy spełniali warunki upoważniające do płatności ekologicznej. Rolnikom przyznano numery identyfikacji w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Łączne powierzchnie posiadanych przez każdego z nich użytków rolnych wynosiły ponad 1 ha. Wnioskodawcy realizowali zobowiązania ekologiczne w ramach określonych pakietów lub ich wariantów, zgodnie z warunkami określonymi w § 6 rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy finansowej.

Pracownicy Biura przeprowadzili kontrole administracyjne dotyczące spełnienia warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie przyznawania pomocy finansowej, których wyniki były pozytywne i nie wysłano wezwań do usunięcia ewentualnych błędów i braków. Użyte wzory kart weryfikacji stworzenia sztucznych warunków do uzyskania płatności, kart kontrolnych i kart deklaracji bezstronności były zgodne ze wzorami zawartymi w obowiązujących książkach procedur. Karty weryfikacji wniosków potwierdzały kompletność wniosków, a karty kontrolne weryfikacji stworzenia sztucznych warunków zawierały wyniki negatywne.

(akta kontroli str. 326-333)

Badania ww. ośmiu spraw i ośmiu wskazanych w pkt 5. niniejszego wystąpienia wykazały, że wszystkie 16 wniosków rolnicy wypełnili i złożyli w systemie eWniosekPlus, z którego dane zostały przeniesione automatycznie do programu IACSPPlus.

Program IACSPPlus weryfikował kompletność i prawidłowość danych wpisanych we wnioskach, a następnie generował spis stwierdzonych ewentualnych błędów i nieprawidłowości. Pracownicy Biura sprawdzali wszystkie pozycje spisu, a następnie wprowadzali do nich opis na podstawie swoich ustaleń. We wszystkich 16 zbadanych sprawach nie wystąpiły błędy.

W programie IACSPPlus zapisane zostały kolejne wykonane czynności z podaniem kto był ich autorem⁶¹. Pracownicy Biura wprowadzali do IACSPPlus dane uzyskane od jednostek certyfikujących⁶² i dane z raportów ZOR z kontroli na miejscu, które system porównywał. W przypadku badanych 16 spraw wszystkie zweryfikowane dane były zgodne.

IACSPPlus generował kartę kontroli weryfikacji stworzenia sztucznych warunków do uzyskania płatności⁶³ oraz kartę kontrolną weryfikacji danych z jednostek certyfikujących⁶⁴, które wypełniali pracownicy Biura. System naliczał ewentualne płatności pobrane nienależnie⁶⁵.

Procedurę obsługi wniosku kończyło naliczenie przez pracownika Biura wysokości kwot do wypłaty rolnikowi, automatyczne utworzenie przez IACSPPlus projektu tekstu decyzji o przyznaniu płatności, a następnie zleceń płatności końcowych, które

⁶¹ Dotyczy również wprowadzania zmian.

⁶² Dane takie jak: nr identyfikacyjny producenta, oznaczenie i powierzchnia działki rolnej, nr działki geodezyjnej, uprawiana roślina, jej status, czy prowadzona była produkcja, daty corocznych kontroli, data przekazania do Biura wykazu danych.

⁶³ Odpowiedzi na pytania m.in.: czy wnioskodawca sztucznie podzielił gospodarstwo, czy stwierdzono bezumowne użytkowanie gruntów, czy w trakcie postępowania uznano, że warunki do uzyskania płatności zostały stworzone w sposób sztuczny, sprzeczny z celami wsparcia.

⁶⁴ Odpowiedzi na pytania m.in.: czy jednostki certyfikujące przekazały wszystkie wymagane dane i czy zostały one uwzględnione przy obsłudze sprawy.

⁶⁵ W 16 zbadanych sprawach nie wystąpiły płatności pobrane nienależnie.

podpisywał Kierownik. Zlecenia płatności przekazywano w systemie do Centrali Agencji celem realizacji należnych wypłat.

(akta kontroli str. 324-325)

W latach 2019-2022 pozytywnie rozpatrzono 1 257 wniosków, w tym: 292 w 2019 r., 298 w 2020 r., 326 w 2021 r. oraz 341 w 2022 r. ARiMR nie dysponowała danymi o wysokości wnioskowanych kwot.

(akta kontroli str. 412-419)

Biuro nie otrzymywało wykazu gospodarstw ekologicznych z jednostek certyfikujących, o których mowa w art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym⁶⁶ i art. 6 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej⁶⁷

(akta kontroli str. 118)

W zbadanych ośmiu sprawach nie naruszono wymogów formalnych dla wniosków o przyznanie płatności, takich jak termin złożenia, kompletność załączników i zastosowane wzory dokumentów. Dane zawarte we wnioskach były zgodne z danymi uzyskanymi przez Biuro od jednostek certyfikujących.

(akta kontroli str. 326-333)

W latach 2019-2023 Kierownik wydała trzy decyzje o odmowie przyznania płatności ekologicznej PROW 2014-2020, tj. decyzje nr: 0300-2023-002339 z 28 lutego 2023 r., 0300-2023-002942 z 11 kwietnia 2023 r. i 0300-2023-002299 z 6 marca 2020 r.⁶⁸ Podstawą prawną wydania decyzji był art. 26 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz § 2 rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy finansowej.

Decyzja 002339 dotyczyła wniosku z 28 maja 2022 r., a decyzja 002942 wniosku z 1 czerwca 2023 r. o przyznanie płatności ekologicznej na 2022 r.

Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy finansowej, płatność ekologiczna jest przyznawana, jeżeli rolnik prowadzi produkcję rolną zgodnie z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o rolnictwie i produkcji ekologicznej. W myśl art. 6 ust. 1 ww. ustawy jednostka certyfikująca przekazuje Głównemu Inspektorowi oraz Prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (...) 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 płatności⁶⁹, którzy spełnili określone wymagania dotyczące produkcji ekologicznej zgodnie z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego (...). W obu przypadkach dane rolników nie figurowały w ww. wykazie producentów, a zatem nie było potwierdzenia prowadzenia ekologicznej produkcji rolnej.

Decyzja 002299 dotyczyła wniosku z 30 maja 2019 r. o przyznanie płatności ekologicznej na 2019 r. do działek rolnych zadeklarowanych w ramach wariantu 12.1. Trwałe użytki zielone po okresie konwersji. Zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy finansowej płatność do wariantu 12.1. może być przyznana jeżeli producent spełnia warunek co najmniej 0,5 DJP⁷⁰ na hektar wszystkich trwałych użytków zielonych występujących w gospodarstwie rolnym. Wnioskodawcy zostały wyznaczone DJP 20,82, natomiast, aby uzyskać płatność do deklarowanej powierzchni 47,30 ha DJP powinny wynosić 23,65.

(akta kontroli str. 99, 434-436)

⁶⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1324, obowiązywała do 6 lipca 2022 r.; dalej: ustawa o rolnictwie ekologicznym.

⁶⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1235, dalej: ustawa o rolnictwie i produkcji ekologicznej.

⁶⁸ Dalej: odpowiednio decyzja 002339, decyzja 002942 i decyzja 002299.

⁶⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 885.

⁷⁰ Duże jednostki przeliczeniowe.

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

(akta kontroli str. 114-115)

5. W latach 2019-2022 Biuro wydało w sumie 1 257 decyzji o przyznaniu płatności ekologicznych w ramach PROW 2014-2020 na łączną kwotę 45 451,5 tys. zł, z tego:

- w 2019 r.: 292 decyzje na łączną kwotę 10 249,6 tys. zł;
- w 2020 r.: 298 decyzji na łączną kwotę 10 045,2 tys. zł;
- w 2021 r.: 326 decyzji na łączną kwotę 10 565,8 tys. zł;
- w 2022 r.: 341 decyzji na łączną kwotę 14 590,9 tys. zł.

Przeciętny okres między złożeniem wniosku przez producenta rolnego, a wydaniem decyzji o udzieleniu płatności na realizację zadań w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” wyniósł 248 dni, w tym 276 dni w kampanii 2019 r., 219 w kampanii 2020 r., 237 w kampanii 2021 r. i 261 w kampanii 2022 r.

(akta kontroli str. 412-419)

Na temat długiego czasu rozpatrywania spraw Kierownik wyjaśniła, że „(...) Poszczególne procesy obsługi sprawy, tj. kontrola kompletności, kontrola administracyjna, naliczanie płatności, po którym można przystąpić do wydawania decyzji, odbywają się na podstawie corocznie centralnie udostępnianych instrukcji stanowiskowych do systemowej obsługi tych etapów. (...)” Dla kolejnych lat 2019-2022 możliwe było rozpoczęcie⁷¹ poszczególnych etapów od: 21, 16, 15 i 16 marca dla kontroli kompletności wniosków, 9, 22 i 22 lipca oraz 18 października dla kontroli administracyjnej, 22, 20, 19 i 18 listopada dla naliczania wysokości płatności.

(akta kontroli str. 380-383)

W latach 2019-2022 Biuro wydało z opóźnieniem 171 decyzji o przyznaniu płatności ekologicznych (13,6% spośród 1 257 wydanych w tym okresie), z tego 74 w sprawach z 2019 r., siedem z 2020 r., 11 z 2021 r. i 79 z 2022 r. Decyzje te zostały wydane po 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek, tj. po terminie określonym w art. 31 pkt 1 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów PROW 2018-2020.

W wyniku badania ośmiu spraw wskazanych w pkt 4 niniejszego wystąpienia⁷² stwierdzono, że w sprawie 0300-65110-0300-00000118/20/22 Biuro wydało decyzję o przyznaniu płatności ekologicznej z opóźnieniem 19 dni w stosunku do terminu wynikającego z art. 31 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów PROW 2018-2020.

Powyższe opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 199-204, 412-419, 441-452)

Analiza ośmiu spraw⁷³ dotyczących wydania decyzji o przyznaniu płatności ekologicznych wykazała, że decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 Kpa. Podstawę prawną wydania decyzji stanowił art. 26 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów PROW 2018-2020 oraz § 2 i § 16 rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy finansowej.

⁷¹ Z uwagi na daty ukazywania się odnośnych instrukcji w komunikatach Departamentu Płatności Bezpośrednich.

⁷² Badanie spraw dotyczących obsługi wniosków.

⁷³ Po dwie sprawy z lat 2019, 2020, 2021 i 2022, oznaczone jako: 0300-65110-0300-00000016/15/19, 0300-65110-0300-00000047/16/19, 0300-65110-0300-00000170/18/20, 0300-65110-0300-00000291/18/20, 0300-65110-0300-00000063/19/21, 0300-65110-0300-00000149/21, 0300-65110-0300-00000217/20/22, 0300-65110-0300-00000301/21/22.

Wszystkie osiem objętych badaniem decyzji⁷⁴ wydano w terminie określonym w art. 31 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów PROW 2018-2020, tj. do 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy. Zastosowane stawki płatności i kwoty kosztów transakcyjnych były zgodne z wynikającymi z rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy finansowej. Powierzchnie upraw zostały ustalone w oparciu o system informacji geograficznej, o którym mowa w art. 70 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 252/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008⁷⁵. Od zbadanych decyzji nie wniesiono odwołań.

Osiem zbadanych decyzji wydano na łączną kwotę 246,0 tys. zł (po uwzględnieniu degresywności, o której mowa w § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy finansowej), w tym kwoty przeznaczone na refundację kosztów transakcyjnych poniesionych z tytułu kontroli gospodarstw ekologicznych na poszczególne lata. Decyzje dotyczyły pięciu wariantów upraw, tj.: 1.1. uprawy rolnicze w okresie konwersji, 7.1. uprawy rolnicze po okresie konwersji, 10.1.2. uprawy jagodowe po okresie konwersji, 10.2. ekstensywne uprawy sadownicze po okresie konwersji oraz 11.1. uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji.

Wszyscy rolnicy spełniali warunki określone w § 2 rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy finansowej, a dane wpisane do wniosku były zgodne z danymi uzyskanymi przez BP Agencji od jednostek certyfikujących.

(akta kontroli str. 334-337)

Biuro nie przeprowadzało kontroli na miejscu w zakresie przestrzegania przez beneficjentów wymogów dla poszczególnych pakietów i wariantów. Biuro Kontroli na Miejscu ZOR Agencji wykonało 69 kontroli na miejscu⁷⁶ w sprawach obsługiwanych przez BP, w tym po 18 w 2019 r. i 2022 r., 14 w 2020 r. oraz osiem w 2021 r. Protokoły z tych kontroli przekazano do Biura. W 2023 r. w 11 sprawach, w których trwały kontrole na miejscu Biuro nie otrzymało protokołów kontroli.

(akta kontroli str. 122-131)

W sprawie działań podjętych w celu uzyskania z ZOR Agencji protokołów kontroli na miejscu w 2023 r., Kierownik wyjaśniła: „Protokoły z kontroli na miejscu są importowane do systemu IACSPlus niezwłocznie po tym, jak OR BKM zakończą swoją pracę nad procedowaniem (przeprowadzeniem kontroli, sporządzeniem protokołu, przedłożeniem protokołu beneficjentowi w celu akceptacji, rozpatrzeniem ewentualnych uwag do protokołu, ostateczne zatwierdzenie protokołu). Do dnia 30 listopada Jednostki Certyfikujące mają obowiązek przekazania Prezesowi ARiMR wykazu producentów, którzy spełnili określone wymagania dotyczące produkcji ekologicznej. Kontrola administracyjna przed tym terminem jest bezzasadna. Kontrola administracyjna została uruchomiona 5 grudnia, od tego dnia Biuro może przeprowadzać kontrolę. Mając na względzie, że płatności ekologiczne mogą być wypłacane dopiero od 1 grudnia, a decyzje powinny być wydane do 1 marca kolejnego roku, nie widzę (...) zagrożeń, co do terminowości wydania decyzji i wypłaty płatności.”

(akta kontroli str. 421-423)

⁷⁴ W sprawach: 0300-65110-0300-00000016/15/19, 0300-65110-0300-00000047/16/19, 0300-65110-0300-00000170/18/20, 0300-65110-0300-00000291/18/20, 0300-65110-0300-00000063/19/21, 0300-65110-0300-00000149/21, 0300-65110-0300-00000217/20/22, 0300-65110-0300-00000301/21/22.

⁷⁵ Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., str. 549 ze zm.; obowiązywało do 31 grudnia 2022 r.

⁷⁶ Stan na 16 listopada 2023 r.

Biuro nie uczestniczyło w wyborze spraw do kontroli na miejscu, natomiast w 55 przypadkach wytypowano je poprzez analizę ryzyka wystąpienia błędu, w 10 poprzez losowanie, a w czterech manualnie.

W trakcie kontroli na miejscu stwierdzono ogółem 224 nieprawidłowości, z tego: 38 dotyczących powiększenia, a w 31 zmniejszenia zasięgu pola zagospodarowania, 24 zadeklarowania mniejszej oraz 22 większej działki rolnej od stwierdzonej powierzchni. Ponadto ustalono po 23 błędy polegające na zastosowaniu wartości obwodu zewnętrznego do wyliczenia tolerancji pomiaru oraz na wykraczaniu granic upraw poza granice działek referencyjnych zadeklarowanych we wniosku, w 22 przypadkach identyfikacji granic działki rolnej dokonano na podstawie danych systemu informacji geograficznej (GIS). W 24 kontrolach stwierdzono, że zadeklarowana powierzchnia działki rolnej była mniejsza, a w 22 większa od stwierdzonej powierzchni. W 12 sprawach działka rolna była położona na niezadeklarowanej działce referencyjnej, w siedmiu w sąsiedztwie działki rolnej stwierdzono obszar tymczasowo niekwalifikujący się do płatności. Po cztery razy ustalono, że działki rolne były niespójne⁷⁷ lub nie podlegały kontroli, a po trzy razy stwierdzono, że faktyczne grupy upraw należały do innej od deklarowanej grupy upraw, że deklarowana grupa upraw została już zebrana i rozpoczęto proces przygotowania gruntu pod kolejny sezon wegetacyjny, oraz że nie było możliwości identyfikacji granic działki rolnej⁷⁸. Po jednym ustaleniu dotyczyło niewłaściwego podania we wniosku położenia ewidencyjnego działki rolnej oraz utrzymywaniu przez rolnika minimalnej obsady krzewów⁷⁹. Trzy kontrole na miejscu nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 122-131)

Badanie ośmiu spraw⁸⁰, w których została przeprowadzona kontrola na miejscu wykazało, że stwierdzona powierzchnia wyniosła w sumie 154,41 ha i była o 11,48 ha (o 6,9%) mniejsza od łącznej powierzchni zadeklarowanej we wnioskach. Biuro wydało decyzje o przyznaniu płatności ekologicznej w łącznej wysokości 147,3 tys. zł, pomniejszone w sumie o kwotę 29,6 tys. zł (o 16,8%) ze względu na stwierdzone nieprawidłowości i niezgodności oraz zastosowane z tego tytułu zmniejszenia.

W wydanych decyzjach przy naliczaniu wysokości kwot pomocy ekologicznej zastosowano zasady określone w art. 19 ust. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) Nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. 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 zgodności⁸¹. W myśl art. 19 ust. 1 tego rozporządzenia w przypadku, gdy powierzchnia zadeklarowana (kwalifikowana) we wniosku przekracza powierzchnię stwierdzoną, a różnica ta wynosi więcej niż 3% lub dwa hektary, ale nie więcej niż 20% obszaru stwierdzonego, pomoc przyznaje się do powierzchni stwierdzonej pomniejszonej o dwukrotność stwierdzonej różnicy.

W przypadku sprawy:

⁷⁷ Zadeklarowana działka rolna w rzeczywistości obejmowała kilka działek rolnych, które nie sąsiadowały ze sobą.

⁷⁸ Działka rolna była położona na znacznie większym obszarze od zadeklarowanej powierzchni.

⁷⁹ Dotyczyło pakietów nr 4 i 10.

⁸⁰ Po dwie sprawy z lat 2019, 2020, 2021 i 2022, oznaczone jako: 0300-65110-0300-00000035/16/19, 0300-65110-0300-00000062/15/19, 0300-65110-0300-0000076/16/20, 0300-65110-0300-00000254/18/20, 0300-65110-0300-00000125/18/21, 0300-65110-0300-0000003/18/21, 0300-65110-0300-00000212/21/22 i 0300-65110-0300-00000019/16/22.

⁸¹ Dz. Urz. UE L 181 z 20 czerwca 2014 r., str. 48, ze zm.; obowiązywało do 31 grudnia 2022 r.

- 0300-65110-0300-00000019/16/22 kwota pomocy (przyznana dla stwierdzonej faktycznej powierzchni) nie została pomniejszona, ponieważ różnica pomiędzy powierzchnią zadeklarowaną i stwierdzoną nie przekroczyła 3%;
- 0300-65110-0300-0000003/18/21 kwota pomocy została pomniejszona, ponieważ stwierdzono nieuprawianie zadeklarowanej rośliny wymienionej w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy finansowej;
- 0300-65110-0300-00000212/21/22 nałożono sankcję w wysokości 164,15 zł, związku z niespełnieniem wymogów określonych w § 31a pkt 1 rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy finansowej na powierzchni 5,96 ha.

W pozostałych pięciu przypadkach kwoty pomocy zostały zmniejszone z uwagi na wielkość różnicy (ponad 3%) pomiędzy zadeklarowaną i stwierdzoną powierzchnią.

(akta kontroli str. 377-379)

W badanym okresie złożono łącznie 10 odwołań od decyzji o płatnościach ekologicznych⁸², z tego po dwa w 2019 r., 2022 r. i 2023 r. oraz cztery w 2021 r. Wszystkie odwołania złożono w formie papierowej, Biuro rejestrowało je w aplikacji ReD.

Dziewięć odwołań Biuro przesłało do ZOR⁸³ w terminie od jednego do siedmiu dni od daty złożenia odwołania, tj. w terminie określonym w art. 133 Kpa. W jednym przypadku nie przesłało odwołania, ponieważ Kierownik wydał nową decyzję, o której mowa w art. 132 Kpa.

Dwa odwołania organ II instancji rozpatrzył negatywnie, z których w jednym przypadku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie przekazał 19 lipca 2023 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na wyrok z 29 marca 2023 r. oddalający skargę.

Siedem odwołań ZOR uznał za uzasadnione, uchylił decyzje Kierownik i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia. W pięciu przypadkach Kierownik wydała nowe decyzje o przyznaniu płatności ekologicznych. W dwóch pozostałych sprawach Biuro przekazało do ZOR zażalenie na postanowienia o podjęcie zawieszonych postępowań administracyjnych.

(akta kontroli str. 438-440)

W latach 2019-2023 obowiązywały dwa zarządzenia Prezesa Agencji w sprawie zasad przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w ARiMR z 14 września 2016 r. i 1 lipca 2020 r.⁸⁴ W myśl § 9 obu zarządzeń właściwym podmiotem do rozpatrywania skarg, wniosków i petycji dotyczących zadań i działalności biur powiatowych jest dyrektor oddziału regionalnego Agencji.

W badanym okresie do Biura i ZOR ARiMR nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące działalności BP Agencji.

(akta kontroli str. 97-98, 353-357, 367)

6. W badanym okresie Biuro nie monitorowało stanu liczby gospodarstw, powierzchni upraw ekologicznych oraz liczby przetwórci ekologicznych na terenie powiatu drawskiego.

(akta kontroli str. 117-118)

⁸² Sprawy nr: 0300-65110-0300-00000029/16/18, 0300-65110-0300-00000050/15/18, 0300-65110-0300-00000052/18/20, 0300-65110-0300-00000073/17, 0300-65110-0300-00000073/17/19, 0300-65110-0300-00000073/17/18, 0300-65110-0300-00000052/18/21, 0300-65110-0300-00000024/16/21, 0300-65110-0300-00000051/15/22 i 0300-65110-0300-00000004/21/22.

⁸³ Organ II instancji.

⁸⁴ Odpowiednio nr: 111/2016 i 85/2020.

Kierownik wyjaśniła: „(...) ARiMR, w tym również Biuro, nie posiada i nigdy nie posiadała danych o gospodarstwach ekologicznych – są to kompetencje Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. ARiMR posiada dane o gospodarstwach rolników wnioskujących o płatności ekologiczne, nie są to dane o gospodarstwach ekologicznych.”

(akta kontroli str. 118)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W latach 2019-2022 Biuro wydało z opóźnieniem 171 decyzji o przyznaniu płatności ekologicznych (13,6% spośród 1 257 wydanych w tym okresie), z tego 74 w sprawach z 2019 r., siedem z 2020 r., 11 z 2021 r. i 79 z 2022 r. Decyzje te zostały wydane po 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek, tj. po terminie określonym w art. 31 pkt 1 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów PROW 2018-2020. Opóźnienia w ww. latach wyniosły odpowiednio: od jednego do 65 dni, od ośmiu do 36 dni, od jednego do 70 dni i od jednego do 76 dni. Wszystkie ww. 171 decyzji wydano na łączną kwotę 7 542,9 tys. zł, w tym w kolejnych latach na: 3 063,2 tys. zł, 479,4 tys. zł, 406,2 tys. zł i 3 594,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 199-204, 412-419, 441-446)

W sprawie 0300-65110-0300-00000118/20/22 objętej szczegółowym badaniem w ramach próby wskazanej w punkcie 4 niniejszego wystąpienia, Biuro wydało decyzję o przyznaniu płatności ekologicznej 20 marca 2023 r., tj. z opóźnieniem 19 dni.

(akta kontroli str. 322-323)

Kierownik wyjaśniła: „(...) Przyczyną niezalatwienia spraw w terminie było postępowanie wyjaśniające w zakresie ustalenia powierzchni kwalifikowanej do płatności wynikające z analizy dokumentów (np. protokołów z kontroli na miejscu, kontroli foto (...) przeprowadzanych na działkach deklarowanych dla (...) płatności ekologicznej) lub danych (maksymalny kwalifikowany obszar ustalany w systemie identyfikacji działek rolnych) niebędących w posiadaniu Biura do dnia 1 marca danego roku, lub ich termin przekazania do Biura nie pozwalał na obsłużenie sprawy w terminie.”

W sprawie 0300-65110-0300-00000118/20/22 Kierownik wyjaśniła, że była ona powiązana z inną sprawą, ponieważ producenci z obu spraw złożyli „Oświadczenie o grupie rolników ubiegających się o przyznanie płatności ekologicznej” i byli członkami tej samej grupy rolników. Obie sprawy należało rozpatrzyć łącznie po wyznaczeniu przez Centralę ARiMR wskaźnika DJP, ponieważ zgodnie z art. 9 ust. 13 rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy finansowej, jeżeli rolnik nie spełnia warunku określonego w ust. 3 lub w ust. 4 pkt 1, płatność ekologiczna może mu zostać przyznana, w przypadku gdy warunek taki spełnia łącznie co najmniej z jednym innym rolnikiem ubiegającym się o przyznanie płatności ekologicznej.

Po uzyskaniu wskaźnika DJP i rozpatrzeniu 16 marca 2023 r. rozbieżności dotyczącej powierzchni działki z drugiej sprawy, Biuro wydało 20 marca 2023 r. decyzję o przyznaniu płatności ekologicznej.

(akta kontroli str. 199-200, 323)

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę liczbę dni od upływu terminu na złożenie wniosku do dnia wydania decyzji określonego przez ustawę o wspieraniu rozwoju obszarów PROW 2018-2020, Biuro posiadało wystarczająco dużo czasu, aby wszelkie

wątpliwości pojawiające się w związku z udzieleniem płatności na realizację zadań w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” wyjaśnić przed wydaniem decyzji.

IV. Uwagi i wnioski.

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek: zapewnienie terminowego wydawania decyzji przyznających płatność ekologiczną.

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 ust. 1 i ust. 2 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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Szczecin, dnia grudnia 2023 r.

Kontroler
Karol Kośnik
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor
z up. Bogusław Wójcik
p.o. Zastępca Dyrektora

.....
Wystąpienie pokontrolne podpisane elektronicznie