



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.25.2.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/037 – Wsparcie rolnictwa ekologicznego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - Biuro Powiatowe Warszawa-Zachód, 05 -082 Stare Babice, Wojcieszyn, ul. Trakt Królewski 91 ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ² od 20 października 2020 r. Łukasz Skonieczny pełniący obowiązki Kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Warszawa - Zachód od 1 października 2018 r. (akta kontroli str. 3-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	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	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontrolerzy	1. Grzegorz Kapela, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/195/2023 z 10 października 2023 r. 2. Sławomir Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/202/2023 z 7 listopada 2023 r. (akta kontroli tom str. 1-2)

¹ Dalej: Biuro lub Biuro Powiatowe.

² Dalej: ARiMR, w okresie od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r. funkcję Prezesa ARiMR pełniła Maria Faiger i w okresie od 28 sierpnia 2019 r. do 20 października 2020 r. Tomasz Nowakowski.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Biura Powiatowego na rzecz wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w latach objętych kontrolą.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Biuro było prawidłowo przygotowane organizacyjnie i technicznie do realizacji zadań na rzecz wspierania rolnictwa ekologicznego. Pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej spełniali wymogi kwalifikacyjne, posiadali pisemne zakresy czynności oraz zapewniono im dostęp do szkoleń organizowanych w ARiMR. Analiza 24 spraw dotyczących płatności ekologicznych zrealizowanych w latach 2019-2022, wykazała, że pomocy finansowej udzielono z zachowaniem zasad określonych 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 2014-2020⁵ oraz zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi. Wnioski o przyznanie płatności były kompletne i zgodne z obowiązującym wzorem a wnioskodawcy spełniali warunki upoważniające do ubiegania się o płatności. Pracownicy Biura przeprowadzali kontrole formalne oraz merytoryczne wpływającej dokumentacji i fakt ten odnotowywano w systemie informatycznym przeznaczonym do obsługi płatności. Wydawane decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶.</p> <p>Stwierdzone w trakcie kontroli realizacji poszczególnych zadań nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none">– z naruszeniem terminu określonego w 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 - 2020⁷ wydano dwie decyzje w sprawie płatności ekologicznych;– niezgodnie z wymogiem określonym w art. 133 Kpa przekazano 10 spraw do organu odwoławczego po upływie siedmiu dni od daty otrzymania odwołań od decyzji;– w trybie samokontroli, wzruszono trzy decyzje administracyjne po upływie siedmiu dni od daty otrzymania odwołań, co było niezgodne z art. 132 i 133 Kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR	1. Udzielanie pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego
Opis stanu faktycznego	<p>1. Struktura organizacyjna oraz zadania Biura Powiatowego określone zostały w Części IV (w § 39) Regulaminu organizacyjnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) przyjętego zarządzeniem Nr30/2023 Prezesa ARiMR z 9 marca 2023 r.⁸</p> <p>Zgodnie z ww. Regulaminem prowadzenie spraw związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach PROW 2014-2020 należało do zakresu zadań Biur Powiatowych ARiMR.</p> <p>Stosownie do postanowień § 36 ust. 3 pkt. 13 Regulaminu organizacyjnego ARiMR oraz § 7 pkt 2 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Mazowieckiego Oddziału</p>

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

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 1784 ze zm. Dalej: rozporządzenie z dnia 13 marca 2015 r.

⁶ Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., dalej: Kpa.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2422, ze zm.

⁸ Poprzednio obowiązywały: Regulamin organizacyjny ARiMR ustalony zarządzeniem Prezesa ARiMR Nr 14/2019 z 13 lutego 2019 r. ze zm., Regulamin organizacyjny przyjęty zarządzeniem Nr 93/2021 r. Prezesa ARiMR z 7 września 2021 r., ze zm. Zarządzenia opublikowane zostały na wewnętrznej stronie internetowej ARiMR pod adresem: <https://portal.arimr.arimr.gov.pl/Departamenty/GP/Zarzadzenie/Forms/zarzadzenia.aspx>.

Regionalnego⁹ prowadzenie spraw kadrowych, płacowych i socjalnych pracowników podległych biur powiatowych należało do zakresu działania oddziału regionalnego. Limity etatów przeznaczonych dla Mazowieckiego Oddziału Regionalnego określone były zarządzeniami Prezesa ARiMR¹⁰ i wynosiły w poszczególnych latach: w 2019 r. – 1364 etaty, w 2020 r. – 1341, w 2021 r. – 1341, w 2022 r. – 1341, w 2023 r. – 1342 etaty. W ww. zarządzeniach nie określono limitu etatów dla Biura Powiatowego ARiMR Warszawa-Zachód.

(akta kontroli str. 542-544)

Zadania dotyczące płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego realizowane były przez pracowników Działu Płatności Bezpośrednich i Pomocy Krajowej. Kontrolą kompletności wniosków i rejestracją dokumentów w systemie informatycznym zajmowało się 23 pracowników¹¹ Biura. Zadania merytoryczne polegające na prowadzeniu postępowań administracyjnych i przygotowywaniu projektów decyzji wykonywało dwóch pracowników.

Wszyscy pracownicy posiadali pisemne zakresy obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień oraz spełniali wymogi kwalifikacyjne, niezbędne do zajmowania poszczególnych stanowisk w strukturze organizacyjnej Agencji¹². Zapewniono im także odpowiednie przygotowanie do wykonywania obowiązków poprzez udział w szkoleniach specjalistycznych. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 88 szkoleń dotyczących płatności w ramach PROW 2014-2020. Uzyskane przez pracowników kwalifikacje, weryfikowane były podczas egzaminów składanych przed komisją powołaną w ramach struktur ARiMR.

(akta kontroli str. 10-14, 24-35)

W latach 2019-2023 Mazowiecki Oddział Regionalny, w ramach nadzoru merytorycznego nad płatnościami ekologicznymi, przeprowadził w Biurze Powiatowym dwie wizytacje¹³, w trakcie których skontrolowano działania podejmowane w zakresie płatności ekologicznych, dotyczące dziesięciu spraw. Kontrole przeprowadzone były na podstawie procedury KP-611-107-ARiMR dotyczącej metodologii prowadzenia wizytacji w biurach powiatowych. Kontrolą objęto 10 spraw z zakresu płatności ekologicznych, nie stwierdzono nieprawidłowości, przeprowadzone czynności udokumentowano w sporządzonych na tę okoliczność protokołach.

(akta kontroli str. 542-544)

2. Biuro prowadziło działania związane z popularyzacją rolnictwa ekologicznego oraz możliwościami uzyskania dofinansowania w ramach PROW 2014-2020. Rozpowszechniano materiały informacyjne (prospekty, broszury, ulotki) przygotowane w centrali ARiMR, udostępniając je w kancelarii Biura Powiatowego oraz podczas corocznie organizowanych imprez gminnych (np. w trakcie dożynek). Pracownicy Biura w bezpośrednich kontaktach z producentami produktów ekologicznych udzielali porad telefonicznych, mailowych oraz pisemnych. Kierownik Biura uczestniczył w spotkaniach organizowanych przez Izby Rolnicze, podczas których przedstawiał zasady udzielania wsparcia przez ARiMR. Biuro Powiatowe nie posiadało specjalnych funduszy na prowadzenie akcji informacyjnych.

(akta kontroli str. 33)

3. W celu usystematyzowania działań poszczególnych komórek organizacyjnych ARiMR w zakresie płatności w ramach „Rolnictwa ekologicznego” wprowadzono procedurę

⁹ Zatwierdzonego 12 kwietnia 2023 r. przez Zastępcę Prezesa ARiMR. Dalej: *Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny MOR*.

¹⁰ Nr 23/2019 z 27 lutego 2019 r., Nr 115/2020 z 6 października 2020 r., Nr 102/2021 z 17 września 2021 r., Nr 30/2022 z 9 marca 2022 r., Nr 155/2023 z 8 listopada 2023 r.

¹¹ Liczba pracowników w roku 2023, w poszczególnych latach objętych kontrolą zadania te realizowane były przez od 11 do 23 osób.

¹² Wymagania kwalifikacyjne określone zostały w regulaminie wynagradzania pracowników Agencji - Zarządzenie Nr 36/2022 Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 16 marca 2022 zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

¹³ W dniach 19 stycznia 2022 r. i 8 marca 2023 r.

wewnętrzna KP-611-395-ARiMR¹⁴. Uregulowane zostały w niej zadania poszczególnych komórek organizacyjnych od momentu wpływu wniosku do wydania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej i sporządzenia listy zleceń płatności¹⁵. W okresie objętym kontrolą treść procedury była szesnastokrotnie zmieniana¹⁶, głównie z powodu nowelizacji przepisów rozporządzenia z dnia 13 marca 2015 r.

Treść procedury udostępniano pracownikom na portalu wewnętrznym ARiMR oraz w programie ARIS Connect. Biuro nie zgłaszało uwag ani propozycji zmian uregulowań w niej zawartych.

(akta kontroli str. 34-211)

Do obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” Biuro wykorzystywało system informatyczny IACSplus¹⁷. W systemie ewidencjonowano wnioski o przyznanie płatności ekologicznej, przeprowadzenie kontroli jego kompletności oraz merytorycznej kontroli administracyjnej, naliczanie i zatwierdzanie płatności oraz tworzenie list płatności. Od kampanii 2020 w systemie udostępniono funkcjonalność – przegląd sprawy. W ramach przyjmowania, ewidencjonowania i obsługi wniosków o płatność, wykorzystywane były również informatyczne systemy towarzyszące, tj. RED¹⁸, ZSZiK¹⁹, PROW²⁰, eWniosekPlus²¹.

System zapewniał wielokrotność kontroli prawidłowości prowadzenia postępowania administracyjnego, przez różne osoby, na etapie wprowadzania danych, ich kontroli administracyjnej oraz wydawania decyzji i zatwierdzania płatności do wypłaty.

Część czynności wykonywanych było przez pracowników Biura manualnie. Dotyczyło to wprowadzania danych zawartych w wykazach przekazywanych przez jednostki certyfikujące oraz informacji ustalonych w trakcie kontroli przeprowadzonych przez ARiMR w miejscu prowadzenia działalności przez wnioskodawcę.

Kierownik Biura wyjaśnił, że występowały problemy z terminową obsługą działania „Rolnictwo ekologiczne”. Wynikały one z braków kadrowych, opóźnień związanych z przekazywaniem danych przez jednostki certyfikujące i raportów z kontroli w miejscu prowadzenia działalności oraz działania systemu JACSplus.

(akta kontroli str. 10-12, 34-211, 542-544)

Przy obsłudze działania „Rolnictwo ekologiczne” w Biurze stosowano procedurę zapobiegającą konfliktowi interesów w przypadku zaistnienia możliwości wystąpienia takiego konfliktu. Procedura ta określona została zarządzeniem nr 8/2022 Prezesa ARiMR z 28 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników oraz polityki antykorupcyjnej w ARiMR. W latach 2019-2023 w Biurze nie było przypadków wyłączeń pracowników z prowadzenia postępowania administracyjnego ze względu na konflikt interesów.

(akta kontroli str. 12)

¹⁴ Książki procedur opracowywane i wprowadzane były zgodnie z Zarządzeniem Nr 121/2022 Prezesa ARiMR z dnia 07.10.2022 r. w sprawie wprowadzenia Książki Zarządzania Procedurami ARiMR. Publikacją książek procedur zajmuje się Departament Audytu i Sprawozdawczości ARiMR. Publikacją procedur zajmował się Departament Audytu i Sprawozdawczości ARiMR.

¹⁵ W tym: tryb przyjmowania wniosków, zasady wprowadzania danych z wniosków do systemów informatycznych, sposób prowadzenia kontroli kompletności danych i kontroli administracyjnej wniosków oraz przygotowania projektów decyzji.

¹⁶ W latach 2019-2023 obowiązywały następujące wersje procedury: rok 2019: KP-611-395-ARiMR/15/z, KP-611-395-ARiMR/16/z, KP-611-395-ARiMR/17/z, KP-611-395-ARiMR/18/z, KP-611-395-ARiMR/19/z; rok 2020: KP-611-395-ARiMR/20/z, KP-611-395-ARiMR/21/z, KP-611-395-ARiMR/22/z, KP-611-395-ARiMR/23/z, KP-611-395-ARiMR/24/z; rok 2021: KP-611-395-ARiMR/25/z, KP-611-395-ARiMR/26/z, KP-611-395-ARiMR/27/z; rok 2022: KP-611-395-ARiMR/28/z, KP-611-395-ARiMR/29/z, KP-611-395-ARiMR/30/z; rok 2023: KP-611-395-ARiMR/31/z.

¹⁷ Wprowadzony do użytkowania w 2015 r.

¹⁸ RED – system kancelaryjny za pośrednictwem, którego odbywało się ewidencjonowanie dokumentów przychodzących i wychodzących z Biura oraz wykorzystywany do prowadzenia eTeczki sprawy.

¹⁹ ZSZiK – system wspomagający za pośrednictwem, którego odbywała się rejestracja, przegląd, zawieszenie i odwieszenie spraw, rejestracja wydawanych decyzji i odwołań.

²⁰ PROW – wykorzystywany do 2019 roku do tworzenia listy płatności obecnie do celów analitycznych.

²¹ eWniosekPlus – platforma służąca do składania wniosków.

4. W latach 2019-2022 do Biura wpłynęło 777 wniosków o płatność, w tym 583 wnioski kontynuacyjne i 194 pierwszorocznych²². W ramach tych wniosków zadeklarowano 1025 pakietów rolnictwa ekologicznego.

Analiza ośmiu postępowań²³ dotyczących wniosków złożonych do Biura w latach 2019-2022²⁴ wykazała, że:

- wnioski składano terminowo za pośrednictwem aplikacji eWniosek Plus oraz były kompletne i zawierały dane zgodnie z wymogami rozporządzenia z dnia 13 marca 2015 r.;
- wnioskodawcy spełniali warunki ubiegania się o płatność ekologiczną, tj. posiadali nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego, posiadali działki rolne o powierzchni co najmniej 1 ha oraz zobowiązali się do realizowania 5-letniego zobowiązania ekologicznego;
- pracownicy Biura przeprowadzali kontrole formalne i merytoryczne dokumentacji dotyczącej danej sprawy, fakt ten odnotowywano w systemie informatycznym oraz przestrzegali obowiązujące zasady uzupełnienia i usuwania błędów we wnioskach;
- dane zawarte we wnioskach były analizowane pod kątem ich zgodności z informacjami uzyskanymi od jednostek certyfikujących.

(akta kontroli str. 217-234, 542-544)

W ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 do Biura wpłynęło 56 wniosków o płatność ekologiczną z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2023-2027²⁵. Wnioski są po dwóch kontrolach i czekają na informacje z jednostek certyfikujących.

(akta kontroli str. 239)

W wyniku postępowań prowadzonych na podstawie 777 wniosków, które wpłynęły do Biura w okresie objętym kontrolą, podjęto następujące rozstrzygnięcia:

- rok 2019 - wpłynęło 192 wniosków, wydano 191 decyzji przyznających dofinansowanie w kwocie 5 937,1 tys. zł, w tym 176 pozytywnych i 15 negatywnych, jedna sprawa jest w toku²⁶;
- rok 2020 - wpłynęło 181 wniosków, wydano 180 decyzji przyznających dofinansowanie w kwocie 6 149,2 tys. zł, w tym 174 pozytywne i 6 negatywnych), jedna sprawa jest wstrzymana²⁷;
- rok 2021 - wpłynęło 199 wniosków, wydano 198 decyzji przyznających dofinansowanie w kwocie 9 271,6 tys. zł, w tym 186 pozytywnych i 12 negatywnych, jedna sprawa jest wstrzymana;
- rok 2022 - wpłynęło 205 wniosków, wydano 203 decyzji przyznających dofinansowanie w kwocie 9 662,7 tys. zł, w tym 197 pozytywnych i 6 negatywnych, jedna sprawa wstrzymana, jedna w postępowaniu odwoławczym.

Łącznie wydano 772 decyzje administracyjne, co stanowiło 99,4% wszczętych postępowań administracyjnych w wyniku złożonych wniosków przez producentów, na podstawie których beneficjentom przyznano płatności w kwocie 31 020,6 tys. zł.

²² W poszczególnych latach: 2019 – 192 wnioski, w tym 158 kontynuacyjnych i 34 pierwszoroczne, 2020 – 181 wniosków, w tym 124 kontynuacyjne i 57 pierwszoroczne, 2021 – 199 wniosków, w tym 148 kontynuacyjne i 51 pierwszorocznych, 2022 r. 205 wniosków w tym 153 kontynuacyjne i 52 pierwszoroczne.

²³ 081/19, 172/19, 193/20, 169/20, 185/21, 182/21, 018/22, 129/22.

²⁴ Wniosków złożonych podczas kampanii 2019, 2020, 2021 r. i 2022 r., po dwie sprawy dla każdego badanego roku.

²⁵ Według stanu na dzień 6 grudnia 2023 r.

²⁶ Sprawa jest w trakcie kontroli administracyjnej, gdyż sprawa pierwszoroczna, tj. 2018 r. jest nierozstrzygnięta przez inne Biuro Powiatowe ARiMR. Nie ma w takim przypadku możliwości wydania kolejnej decyzji kontynuacyjnej, ponieważ nie została określona wielkość podjętego zobowiązania.

²⁷ W 2020 r. oraz 2021 i 2022 sprawa dotyczy tego samego producenta, sprawy są w trakcie kontroli administracyjnej, gdyż sprawa pierwszoroczna, tj. 2018 r. jest nierozstrzygnięta przez inne Biuro Powiatowe ARiMR. Nie ma w takim przypadku możliwości wydania kolejnych decyzji kontynuacyjnych w latach 2020, 2021 i 2022, ponieważ nie została określona wielkość podjętego zobowiązania w roku 2018.

Decyzje negatywne zostały wydane z powodu braku potwierdzenia prowadzenia działalności przez rolnika w wykazie jednostek certyfikujących, braku wytworzenia produktu, niedostarczenia wymaganych dokumentów, braku spełnienia warunku posiadania zwierząt w pakietach paszowych, przekroczenia powierzchni kwalifikującej się do płatności, braku potwierdzenia tytułu prawnego do działek.

(akta kontroli str. 5-24, 240-301, 533-544)

Analiza ośmiu²⁸ losowo wybranych spraw dotyczących wydania decyzji o przyznaniu płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014-2020²⁹ wykazała, że:

- decyzje o przyznaniu płatności zawierały elementy wymagane art. 107 Kpa, w tym oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie i pouczenie w sprawie możliwości złożenia odwołania;
- sześć decyzji wydanych zostało w terminie określonym w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, tj. do 1 marca roku następującego po roku, w którym złożono wnioski o przyznanie pomocy;
- w przypadku dwóch decyzji wydanych po terminie, na podstawie art. 36 Kpa informowano strony o przyczynach zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy;
- w jednym przypadku decyzję wydano po przeprowadzeniu u rolnika kontroli w miejscu prowadzenia działalności.

(akta kontroli str. 240-308, 533-544)

Zgodnie z § 36 ust. 3 pkt 11 Regulaminu organizacyjnego ARiMR oraz § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Mazowieckiego Oddziału Regionalnego³⁰, zadania w zakresie kontroli wnioskodawców i beneficjentów w miejscu prowadzenia działalności, realizowane były przez Biuro Kontroli Mazowieckiego Oddziału Regionalnego. Typowaniem producentów do kontroli w miejscu prowadzenia działalności zajmował się Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych w Centrali ARiMR.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Mazowieckiego Oddziału ARiMR przeprowadzili 16 kontroli przestrzegania przez beneficjentów wymogów przyznania pomocy finansowej w ramach działania Rolnictwo ekologiczne objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, w tym w 2019 r. – 4, w 2020 r. – 7, w 2021 r. – 3 i w 2022 r. – 2. Podmioty były typowane do kontroli metodą analizy ryzyka oraz poprzez dobór celowy lub losowy.

Biuro Powiatowe nie prowadziło kontroli w miejscu prowadzenia działalności przez beneficjentów, dotyczących przestrzegania wymogów uprawniających do przyznania pomocy.

(akta kontroli: str. 13, 214-216, 542-544)

W latach 2019-2023 do Biura wpłynęło 39 odwołań³¹ od decyzji w sprawie płatności ekologicznych. Po weryfikacji odwołania pod kątem zasadności zarzutów, rozpatrywano je we własnym zakresie na poziomie Biura lub sprawa była przekazywana zgodnie z właściwością rzeczową do organu odwoławczego - Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR.

Zasady postępowania z wpływającymi odwołaniami określała procedura wewnętrzna KP-611-14-ARiMR, zgodnie z którą Biuro przygotowywało własne stanowisko w danej sprawie oraz informację dla strony postępowania. Pełną dokumentację dotyczącą zaskarżonej decyzji,

²⁸ 178/19, 110/19, 151/20, 056/20, 104/21, 094/21, 015/22, 155/22.

²⁹ Złożonych podczas kampanii 2019, 2020, 2021 r. i 2022 r., tj. po dwie sprawy dla każdego badanego roku.

³⁰ Dalej: MOR

³¹ W tym w poszczególnych latach: 2019 – 4, 2020 – 12, 2021 - 6, 2022 – 8, 2023 – 9. Odwołania wpływały do Biura za pośrednictwem Poczty Polskiej, były składane osobiście lub przez pełnomocnika w Biurze, bądź elektronicznie poprzez Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Następnie były rejestrowane w aplikacji Red (Rejestr Kancelaryjny Dokumentów) i dodawane do sprawy w Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli. Po weryfikacji pod kątem zasadności zarzutów, rozpatrywano je we własnym zakresie na poziomie Biura lub były przekazywane zgodnie z właściwością rzeczową do Dyrektora Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR.

Biuro zobowiązane było przesłać do organu odwoławczego w terminie do 7 dni od daty wpływu odwołania.

(akta kontroli str. 309-310, 500-527)

W ramach postępowania odwoławczego uznając, że zarzuty zasługują w całości na uwzględnienie, pięć spraw zostało rozpatrzonych przez Biuro we własnym zakresie na podstawie art. 132 Kpa³².

Pozostałych 34 spraw przekazano do rozpatrzenia do Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ odwoławczy:

- 15 decyzji utrzymał w mocy;
- 16 decyzji uchylił i sprawy przekazał do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji;
- w dwóch przypadkach w dalszym ciągu prowadzone było postępowanie odwoławcze,
- w jednej sprawie organ odwoławczy stwierdził brak poprawności wniesienia odwołania.

(akta kontroli str. 309-310, 311-494, 542-544)

Badanie terminowości postępowania Biura w sprawach odwoławczych wykazało, że spośród 34 spraw przekazanych do rozpatrzenia organowi wyższej instancji, w 24 przypadkach (70,1%) Biuro zachowało siedmiodniowy termin do przesłania dokumentacji do MOR. W pozostałych dziesięciu przypadkach opóźnienia wyniosły do trzech dni w ośmiu sprawach, raz siedem dni i raz 29 dni.

Szczegółową analizą objęto osiem spraw³³, w tym pięć odwołań przekazanych do załatwienia przez organ odwoławczy³⁴ oraz trzy rozpatrzone we własnym zakresie na podstawie art. 132 Kpa³⁵. W jej wyniku stwierdzono, że:

- uznając, że odwołania zasługują w całości na uwzględnienie, Biuro w ramach samokontroli wydało nowe decyzje rozstrzygające;
- organ odwoławczy utrzymał w mocy trzy zaskarżone decyzje;
- w jednej sprawie stwierdzono brak poprawności odwołania;
- w jednym przypadku decyzję uchylono i sprawę przekazano do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

(akta kontroli: str. 309, 542-544)

Zgodnie z art. 37 Kpa stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie, jeżeli:

- nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1;
- postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy.

W okresie objętym kontrolą do Biura wpłynęło 10 skarg na bezczynność organu i przewlekłość postępowania w związku z realizacją działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014-2020³⁶. We wszystkich sprawach organ odwoławczy uznał wniesione odwołania za nieuzasadnione.

(akta kontroli: str. 528-529)

6. Biuro Powiatowe nie zajmowało się monitoringiem stanu liczbowego gospodarstw, powierzchni upraw ekologicznych oraz liczbą przetwórci ekologicznych na terenie powiatu. Zgodnie z podziałem kompetencji w ramach ARiMR prowadzenie tych spraw należało do zadań Departamentu Analiz i Sprawozdawczości w Centrali ARiMR.

(akta kontroli: str. 14)

³² Jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję.

³³ Badaniem objęto osiem odwołań, które wpłynęły do (po dwa z każdego roku objętego kontrolą, tj. 2019-2022.

³⁴ Sprawy: 0149-651110-0149-00000085/18, 0149-651110-0149-00000005/15/18, 0149-651110-0198-00000044/15/19, 0149-651110-014900000159/19, 0149-651110-0149-00000026/16/20.

³⁵ Sprawy: 0149-651110-0149-00000110/19, 0149-651110-0149-0000003/17/21, 0149-651110-0149-00000132/21.

³⁶ W poszczególnych latach: 2020 – 3, 2021 – 4, 2022 – 3.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch przypadkach nie wydano decyzji w terminie do 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej pomocy, tj. z naruszeniem terminu, o którym mowa w 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 2014-2020. W obu przypadkach na podstawie art. 36 Kpa poinformowano stronę o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazano przewidywany nowy termin:

- decyzja nr 110/19(075294733 na kwotę 36,1 tys. zł zastała wydana 27 maja 2020 r., stronę poinformowano, że przyczyną opóźnienia jest konieczność ustalenia powierzchni kwalifikowanej do płatności. Pomimo, że wniosek wpłynął do Biura 15 maja 2019 r., nie ustalono powierzchni kwalifikowanej do płatności przez prawie rok i wskutek tego decyzję rozstrzygającą wydano po roku od daty wpływu wniosku,
- decyzja nr 178/19(049627390, odmawiająca przyznania płatności, została wydana 29 kwietnia 2020 r., wnioskodawcę poinformowano, że z uwagi na prowadzone postępowanie w sprawie ustalenia powierzchni kwalifikowanej do płatności nie można sprawy załatwić w terminie. W uzasadnieniu decyzji podano, że przyczyną niewydania decyzji w terminie było nieumieszczenie producenta w wykazach przesłanych do ARiMR przez Jednostki Certyfikujące w 2019 r.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 roku o rolnictwie ekologicznym³⁷ jednostki certyfikujące były zobowiązane do przekazania Prezesowi ARiMR wykazów producentów do 30 listopada każdego roku.

(akta kontroli str. 240-302, 542-544)

2. Biuro przekazało do organu odwoławczego po upływie 7 dni od daty otrzymania 10 odwołań, co było niezgodne z wymogiem określonym w art. 133 Kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132 Kpa.

(akta kontroli str. 309-494)

3. Po terminie 7 dni od daty otrzymania odwołań, Biuro na podstawie art. 132 Kpa uznając, że zasługują w całości na uwzględnienie, wydało nowe decyzje, w których uchyliło wcześniejsze rozstrzygnięcia.

Przepisy art. 132 i 133 Kpa należy traktować we wzajemnej łączności i wzajemności. Kompetencja przyznana organowi pierwszej instancji na podstawie art. 132 Kpa może być realizowana tylko w ciągu 7 dni od daty wpływu odwołania. Organ, który nie skorzystał z uprawnienia do wzruszenia własnej decyzji w trybie samokontroli, jest obowiązany przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu na podstawie art. 133 Kpa. Siedmiodniowy termin określony w art. 133 Kpa jest terminem ustawowym po upływie, którego wygasa uprawnienie organu I instancji do dokonania autoweryfikacji decyzji.

(akta kontroli str. 309-494, 54-544)

Kierownik Biura wyjaśnił, że opóźnienia w zakresie wydawania decyzji oraz pojawiające się w trakcie postępowań odwoławczych, spowodowane były dużą liczbą wniosków o płatności, składanych przez beneficjentów z Warszawy, którymi w znacznej części są spółki, posiadające wielohektarowe działki, wymagające specyficznej obsługi i generujące wiele błędów w programie IACSplus. Wynikało to ze specyficznej właściwości miejscowej Biura, obejmującej nie tylko powiat warszawski zachodni, ale również miasto stołeczne Warszawa. Ponadto niezbędne było przygotowanie nowozatrudnionych pracowników do prawidłowego wykonywania zadań oraz występowały braki kadrowe. Pojawiały się też awarie systemu IACSplus wymuszające restarty aplikacji.

(akta kontroli str. 539-541)

³⁷ Dz. U z 2020 r. poz. 1324 – ustawa uchylona z dniem 7 lipca 2022 r.

IV. Wnioski

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

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznawania płatności ekologicznych.
2. Przesyłanie odwołań wraz z aktami sprawy do organu odwoławczego w terminie siedmiu dni od dnia, w którym wpłynęły do Biura, jeżeli w tym terminie nie została wydana nowa decyzja w myśl art. 132 Kpa.
3. Wydawanie w trybie samokontroli nowych decyzji w terminie określonym w art. 132 Kpa, tj. w ciągu siedmiu dni od daty wpływu odwołania do Biura.

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 piśmie³⁸ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. 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
i 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:
Sławomir Nowak
Główny specjalista k.p.

.....

Podpis

Grzegorz Kapela
Doradca ekonomiczny

.....

Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

.....

Stanisław Jarosz

³⁸ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.