



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.014.01.2023

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 Zielonej Górze, ul. Zjednoczenia 104, 65-120 Zielona Góra (dalej: <i>Biuro Powiatowe</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) od 20 października 2020 r. Tomasz Nowakowski Prezes ARiMR od dnia 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r., wcześniej od dnia 28 sierpnia 2019 r. do dnia 28 maja 2020 r. p.o. Prezesa ARiMR. Wcześniej od 2 listopada 2017 r. funkcję tę pełniła Maria Fajgier. Kierownikiem Biura Powiatowego ARiMR w Zielonej Górze od dnia 1 kwietnia 2016 r. jest Tomasz Miller.
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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	Natalia Kajzer, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/85/2023 z 16 października 2023 r. Anna Huziej, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/92/2023 z 6 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Biuro Powiatowe zadań w zakresie finansowego wsparcia rolnictwa ekologicznego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 odbyli wymagane szkolenia z obowiązujących w tym zakresie procedur. Prawdłowo stosowano zasady przyznawania pomocy finansowej określone w przepisach szczegółowych, a następnie zgodnie z przepisami wydawano decyzje w sprawach przyznania płatności ekologicznej. Terminowo przekazywano do rozpatrzenia organowi II instancji odwołania wniesione od decyzji Kierownika Biura.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2019-2020³ Biuro Powiatowe prowadziło obsługę wniosków o przyznanie płatności w zakresie działania Rolnictwo ekologiczne w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2014-2020. Poszczególne etapy obsługi wniosków zostały określone w książkach procedur, zatwierdzonych przez p.o. Prezesa lub Zastępcę Prezesa ARiMR, określających m.in. tryb: przyjmowania wniosków, wprowadzania danych z wniosków do systemu informatycznego, kontroli wniosków, wprowadzania i weryfikacji wyników z kontroli na miejscu oraz danych z jednostek certyfikujących, naliczania płatności oraz wydawania decyzji. W okresie objętym kontrolą w zakresie płatności ekologicznej na każdy rok kampanii w latach 2019-2023 obowiązywały książki procedur PROW 2014-2020 zatwierdzone przez Prezesa Agencji (wersje od 19 do 31). Jak wyjaśnił Kierownik Biura, zmiany w procedurach dokonywane przez Prezesa nie miały wpływu na terminową obsługę wniosków w ramach działania Rolnictwo ekologiczne.

(akta kontroli: str. 100-102, 112-134)

1.2. W Biurze zatrudnionych było zgodnie z planem 15 osób (łącznie z Kierownikiem Biura). Przy obsłudze wniosków o płatność ekologiczną zaangażowanych było pięciu pracowników Wydziału ds. Płatności Bezpośrednich i Pomocy Krajowej oraz osoba zatrudniona na samodzielnym stanowisku ds. kancelaryjno-biurowych. Wskazani pracownicy realizowali zadania w oparciu o zatwierdzony zakres obowiązków. Każda z analizowanych osób (łącznie z Kierownikiem Biura – siedem osób) odbyła szkolenia z zasad przyznawania płatności ekologicznej na dany rok kampanii oraz zdała wymagany egzamin w tym zakresie.

(akta kontroli: str. 15, 103-111)

1.3. W latach 2019-2023 Lubuski Oddział Regionalny ARiMR przeprowadził jedną kontrolę planową Biura, tj. w 2021³ r. w zakresie prawidłowości prowadzenia spraw związanych z przyznawaniem płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych oraz płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 dla kampanii na rok 2019. W wyniku kontroli w zakresie płatności ekologicznej stwierdzono, że prawidłowo rozpatrywano wnioski o przyznanie płatności, właściwie stosowano dyspozycję o niezalutwieniu sprawy w terminie i następnie wydano stosowne decyzje. W jednym przypadku stwierdzono, że jedna z osób (z 12 analizowanych) obsługujących kontrolowane sprawy w 2019 r. nie przystąpiła do egzaminu z zasad przyznawania płatności m.in. w zakresie rolnictwa ekologicznego, pomimo zaistnienia takiego

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Kontrola w dniach od 22.04.2021 do 07.05.2021 obejmowała okres od 15.03.2019 do 21.03.2021.

obowiązku. Wobec powyższego wydano zalecenie, aby przy obsłudze wniosków pomocowych każdorazowo uprawniony był pracownik Biura, który odbył wymagane szkolenie i/lub zdał określone egzaminy. Pismem z dnia 28 maja 2021 r. Kierownik Biura poinformował o realizacji zaleceń. Analiza szkoleń i egzaminów opisana została w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: str. 5-12)

2. W latach 2019-2023 Biuro nie prowadziło samodzielnie akcji informacyjnych dla potencjalnych beneficjentów. Jak wyjaśnił Kierownik Biura, wszelkie informacje związane z możliwością ubiegania się o płatności, które są realizowane w ramach poszczególnych schematów pomocowych dla rolników dostępne są na stronie internetowej Agencji. Materiały promocyjne, ulotki, gazety, plakaty są udostępniane przez Centralę ARiMR celem rozpowszechnienia w kancelarii Biura.

(akta kontroli: str. 15)

3. Wnioski o płatność ekologiczną składane były przez rolników elektronicznie za pośrednictwem systemu eWniosekPlus. W Biurze wnioski te były rejestrowane automatycznie w systemie kancelaryjnym ReD, stworzonym na potrzeby ARiMR, który działał od 2012 r. Pełna obsługa spraw odbywała się w systemie dziedzinowym IACSPPlus, który został wdrożony w 2015 r. Oba te systemy – ReD i IACSPPlus współdziałały z systemem ZSZiK – Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli, który m.in. stanowi bazę rolników wraz z ich danymi i został wdrożony w 2003 r. Biuro nie tworzyło odrębnego elektronicznego systemu ewidencji przyjmowanych i załatwionych wniosków.

Etapy obsługi wniosków o płatności ekologiczne określono w książkach procedur, odpowiednio: 18 wersjach Książki Procedur KP-611-110-ARiMR w ramach działania Rolnictwo ekologiczne PROW 2014-2020, każdorazowo zatwierdzanych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa ARiMR. W Biurze stosowano „techniki manualne” polegające na wprowadzeniu danych np. z jednostki certyfikującej lub z raportu kontroli na miejscu.

Jak wyjaśnił Kierownik Biura, manualna obsługa spraw nie ma istotnego wpływu na sprawność wydawania decyzji. Ponadto wyjaśnił, że system informatyczny, w którym obsługiwane są wszystkie wnioski umożliwia stosowanie zasady „dwóch par oczu”, czyli przeprowadzenia kontroli przez dwóch pracowników, co zapobiega wypłacie beneficjentom nienależnych środków. Wskazał również, że w ARiMR obowiązują zarówno przepisy Kodeksu Etyki Pracowników ARiMR oraz Polityki antykorupcyjnej i na tej podstawie nie było konieczności wyłączenia pracowników ze względu na zaistnienie konfliktu interesów.

(akta kontroli: str. 15, 100-102)

4.1. W latach 2019-2022 do Biura Powiatowego ARiMR wpłynęło łącznie 535 wniosków o przyznanie płatności w ramach działania Rolnictwo ekologiczne⁴, odpowiednio: 115, 130, 142 i 148. Na podstawie złożonych wniosków wydano łącznie 534 decyzje (w ramach kampanii 2020 nie została wydana jedna decyzja ze względu na konflikt kontroli krzyżowej – kilku rolników ubiega się o przyznanie płatności do tych samych działek. Toczy się postępowanie cywilne mające na celu ustalenie kto posiada tytuł prawny do zadeklarowanych działek ewidencyjnych) odpowiednio: 115, 129, 142 i 148, w tym osiem decyzji odmownych odpowiednio: cztery, jedna, dwie i jedna.

(akta kontroli str. 16-17, 26)

⁴ W tym: 124 pierwszoroczne i 411 kontynuacyjnych.

Przyczyną odmowy przyznania płatności ekologicznych było:

- niepotwierdzenie przez Jednostkę Certyfikującą wytworzenia produktu ekologicznego w gospodarstwie,
- zaniechanie prowadzenia działalności rolniczej,
- brak wymaganego wskaźnika dużych jednostek przeliczeniowych (DJP),
- stwierdzenie przez Jednostkę Certyfikującą uprawy roślin niezgodnych z wykazem roślin objętych płatnością,
- powierzchnia stwierdzona z tytułu płatności rolnictwa ekologicznego była większa niż powierzchnia podjętego zobowiązania ekologicznego oraz zadeklarowano powierzchnię działki rolnej większą niż maksymalny kwalifikowany obszar (MKO),
- brak dokumentów potwierdzających przejęcie gruntów rolnych od właściciela tych gruntów, do których rolnik wnioskował o przyznanie płatności wraz z przejęciem zobowiązania,
- uprawa roślin niezgodnych z wykazem roślin objętych płatnością oraz nieprzeprowadzanie w bieżącym sezonie wegetacyjnym zabiegów agrotechnicznych przeciwdziałających występowaniu i rozprzestrzenianiu się chwastów.

(akta kontroli str. 18, 24-25)

Ponadto pięć wniosków zostało załatwionych częściowo odmownie, tj. rolnicy wnioskowali o płatność ekologiczną na kilka wariantów, a odmowa dotyczyła jednego z tych wariantów. Przyczyną odmowy w tych przypadkach było:

- zadeklarowanie przez rolnika uprawy drzew, które nie zostały wymienione załączniku 4 i 7 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁵ (dalej: *rozporządzenie ekologiczne*),
- nieprzeprowadzanie w bieżącym sezonie wegetacyjnym zabiegów agrotechnicznych przeciwdziałających występowaniu i rozprzestrzenianiu się chwastów,
- brak wymaganego wskaźnika DJP,
- przedeklarowanie powierzchni zadeklarowanej o 83,3%.

(akta kontroli str. 19-21)

Kierownik Biura Powiatowego wskazał, że zgodnie z ustawą o rolnictwie ekologicznym, jednostki certyfikujące przekazują Prezesowi ARiMR *Wykaz producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym* za pośrednictwem dedykowanej skrzynki mailowej, do której mają dostęp pracownicy zajmujący się wdrażaniem działania Rolnictwo ekologiczne. Dane z wykazów zamieszczane są na dedykowanym wewnętrznym zasobie, do którego dostęp posiadają pracownicy Biur Powiatowych, którzy wprowadzają je w ramach kontroli administracyjnej sprawy ekologicznej, do systemu IACSplus. Biuro Powiatowe nie prowadzi ewidencji gospodarstw ekologicznych.

(akta kontroli str. 22-23)

4.2. Analiza ośmiu wniosków złożonych podczas kampanii w latach 2019-2022 r. (po dwie z każdego roku) wykazała m.in., że:

⁵ Dz.U. z 2018 poz. 1784.

- wnioski zostały złożone za pomocą aplikacji eWniosekPlus, z zachowaniem terminów określonych w ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁶ oraz aktach wykonawczych do tej ustawy⁷;
- wnioski zostały sporządzone zgodnie z wzorem określonym w zarządzeniach Prezesa ARiMR w sprawie wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie płatności na rok 2019, 2020, 2021 i 2022⁸;
- wnioski były kompletne, tj. dołączono do nich dokumenty wymagane przepisami rozporządzenia ekologicznego;
- dane zawarte w sześciu wnioskach były zgodne z danymi uzyskanymi od jednostek certyfikujących, natomiast w przypadku dwóch wniosków zadeklarowana powierzchnia upraw była większa od powierzchni stwierdzonej o 0,10 ha (w każdym z tych przypadków). W związku z art. 18 ust. 6 akapit drugi i trzeci rozporządzenia UE nr 640/2014 w przypadku gdy różnica między powierzchnią zadeklarowaną kwalifikowaną a powierzchnią stwierdzoną nie przekracza 0,1 ha i nie jest większa niż 20% całkowitej powierzchni zadeklarowanej kwalifikowanej wówczas powierzchnię stwierdzoną uznaje się za równą powierzchni deklarowanej kwalifikowanej. W związku z powyższym powierzchnia zakwalifikowana do przyznania płatności ekologicznej była równa powierzchni zadeklarowanej.

(akta kontroli str. 28-83, 84-86)

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

(akta kontroli str. 27)

5.1. W ramach kampanii 2019-2022 wydano łącznie 534 decyzje w sprawie przyznania płatności z tytułu produkcji rolnictwa ekologicznego na łączną kwotę 24.143,5 tys. zł⁹. Przeciętny okres między złożeniem wniosku, a wydaniem decyzji o przyznaniu płatności na realizację zadań w ramach działania Rolnictwo ekologiczne (dla poszczególnych wariantów) wynosił od 175 do 470 dni¹⁰.

(akta kontroli str. 16-17, 26)

Analiza wybranych ośmiu decyzji wydanych w kampaniach 2019-2022, na podstawie których przyznano płatności ekologiczne w łącznej kwocie 301,5 tys. zł wykazała, że:

- decyzje zostały wydane z zachowaniem 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 PROW na lata 2014-2020¹¹,
- przeciętny czas między złożeniem wniosku przez producenta rolnego a wydaniem decyzji o przyznaniu płatności wynosił 221 dni,

⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 308.

⁷ Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przedłużenia terminu składania wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich lub płatności niezwiązanej do tytoniu w 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 913, Dz. z 2020 r. poz. 835, Dz.U. z 2021 r. poz. 908, Dz. U. z 2022 r. poz. 985)

⁸ Zarządzenie numer 21/20219 z dnia 26.02.2019 r., zarządzenie numer 18/2020 z dnia 18.02.2020 r., zarządzenie numer 19/2021 z dnia 26.02.2021 r., zarządzenie numer 22/2022 z dnia 25.02.2022 r.

⁹ 2019 r. – 115 decyzji na kwotę 4.195 tys. zł; 2020 r. – 129 decyzji na łączną kwotę 5.009,3 tys. zł; 2021 r. – 142 decyzje na łączną kwotę 7.451,8 tys. zł; 2022 r. – 148 decyzji na łączną kwotę 7.487,4 tys. zł.

¹⁰ Wariant: 1.1. od 210 do 279 dni, 2.1. od 195 do 248 dni; 4.1. od 179 do 322 dni; 5.1. od 235 do 338 dni; 6.1. od 200 do 338 dni; 7.1. od 222 do 285 dni; 8.1. od 210 do 278 dni; 9.1. od 175 do 309 dni; 10.1. od 183 do 321 dni; 10.2. od 199 do 357 dni; 11.1. od 241 do 470 dni; 12.1. od 219 do 304 dni.

¹¹ Dz.U. z 2023 poz. 2298.

- decyzje zawierały elementy wymienione w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹² (dalej: Kpa).

(akta kontroli str. 87)

5.2. Biuro nie prowadziło kontroli na miejscu. W latach 2019-2022 kontrole te w zakresie płatności ekologicznych były przeprowadzane przez Regionalne Biuro Kontroli na Miejscu Lubuskiego Oddziału Regionalnego ARiMR. W ww. okresie przeprowadzono łącznie 24 kontrole u beneficjentów¹³, wytypowanych metodą analizy ryzyka (20 kontroli) lub metodą losową (4 kontrole).

Ustalenia kontroli dotyczyły m.in. stwierdzenia:

- w sąsiedztwie działki obszaru tymczasowo niekwalifikującego się do płatności,
- zmniejszenia/powiększenia zasięgu pola gospodarowania,
- zadeklarowania powierzchni działki rolnej większej/mniejszej od powierzchni stwierdzonej,
- że granice upraw wykraczają poza granice działek referencyjnych wskazanych we wniosku,
- położenia działki rolnej na niezadeklarowanej działce referencyjnej (np. drogi, rowy),
- że uprawa należy w całości do innej grupy upraw niż deklarowana,
- braku przeprowadzania zabiegów agrotechnicznych przeciwdziałających występowaniu i rozprzestrzenianiu się chwastów,
- niestwierdzenia deklarowanej uprawy,
- niespójności – błędnie zadeklarowano kilka działek rolnych, niesąsiadujących ze sobą, jako jedną działkę rolną,
- że działka nie jest gruntem rolnym,
- zapisy w rejestrze działalności ekologicznej nie odzwierciedlają stanu faktycznego,
- posiadany przez rolnika plan działalności ekologicznej nie jest kompletny/zgodny z informacjami przekazanymi we wniosku i załącznikami (np. w zakresie określenia elementów krajobrazu rolniczego nieużytkowanych rolniczo tworzących ostoje przyrody, występujących na obszarze gospodarstwa; nazewnictwa działek rolnych).

(akta kontroli str. 88-93)

Kierownik Biura wyjaśnił, że wyniki kontroli na miejscu są uwzględniane podczas prowadzonej kontroli administracyjnej wniosków o przyznanie płatności ekologicznych.

(akta kontroli str. 22-23)

Ustalono, że wyniki przeprowadzonych kontroli na miejscu były uwzględniane m.in. przy wydawaniu decyzji odmownych. W jednym przypadku wyniki kontroli wykorzystano do wydania decyzji odmownej oraz naliczenia kary w wysokości 44,5 tys. zł na podstawie art. 19 ust. 2 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 zgodności¹⁴.

(akta kontroli str. 94-97)

¹² Dz.U. z 2023 r. poz. 775.

¹³ W poszczególnych latach odpowiednio, 7, 4, 6 i 7.

¹⁴ Dz. Urz. UE.L Nr 181.

5.3. W latach 2019-2022 wpłynęło łącznie 26 odwołań (odpowiednio: 12, 7, 4 i 3) od decyzji dotyczących płatności ekologicznych. Analiza ośmiu odwołań (po dwa z każdego roku objętego kontrolą) wykazała, że:

- odwołania były rejestrowane w systemie ReD, a następnie w ZSZiK,
- odwołania zostały przekazane do organu II instancji tj. Dyrektora Lubuskiego Oddziału Regionalnego ARiMR z zachowaniem terminu określonego w art. 133 Kpa,
- organ II instancji rozpatrzył odwołania w następujący sposób:
 - ✓ wydał decyzję o uchyleniu zaskarżonej decyzji – trzy przypadki,
 - ✓ wydał decyzję o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji – trzy przypadki,
 - ✓ wydał postanowienie o uchybieniu terminu złożenia odwołania – dwa przypadki¹⁵.

(akta kontroli str. 98-99)

5.4. W latach 2019-2023 do Biura nie wpływały skargi i wnioski w związku z realizacją działania Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020.

(akta kontroli: str. 4)

6. W latach 2019-2023 Biuro nie monitorowało stanu liczbowego gospodarstw, powierzchni upraw ekologicznych, a także liczby przetwórci ekologicznych na terenie powiatu. Nie monitorowano także liczby gospodarstw ekologicznych, które zostały zlikwidowane po pięcioletnim okresie. Jak wyjaśnił Kierownik Biura, zadania te nie należały do zakresu działalności Biura.

(akta kontroli: str. 13-14)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

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

Zielona Góra, 19 grudnia 2023 r.

Kontroler:

Natalia Kajzer
Doradca ekonomiczny
/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Wicedyrektora
Włodzimierz Stobrawa
/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/

¹⁵ W jednym z tych przypadków organ II instancji wydał również postanowienie o odmowie przywrócenia terminu o co wnioskował wnoszący odwołanie.