



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.27.1.2023

**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 Kolnie, ul. Księcia Janusza 13, 18-500 Kolno ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska, Prezes ARiMR od 20 października 2020 r. ² , Małgorzata Świdorska – p.o. Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w Kolnie, wykonująca zadania od 20 lipca 2017 r.
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 Białymstoku
Kontrolerzy	1. Piotr Jurkin, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr LBI/175/2023 z 26 października 2023 r. 2. Marek Skorupski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr LBI/189/2023 z 17 listopada 2023 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ W dalszej treści: BP ARiMR lub Biuro.

² Wcześniej Prezesami ARiMR byli: Maria Fajger (w okresie od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r.) oraz Tomasz Nowakowski (w okresie od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r.). Pan Tomasz Nowakowski pełnił także obowiązki Prezesa Agencji od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Biura Powiatowego ARiMR w Kolnie w zakresie finansowego wsparcia rolnictwa ekologicznego w latach 2019-2023.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Biuro było przygotowane do realizacji zadań na rzecz wspierania rolnictwa ekologicznego oraz propagowania tej działalności wśród rolników powiatu kolneńskiego. Do obsługi wniosków i realizacji płatności ekologicznych wykorzystywano wsparcie informatyczne. Pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznych posiadali pisemne zakresy czynności oraz zostali przeszkoleni z procedur rejestracji i analiz wniosków złożonych w celu uzyskania płatności ekologicznych ustalonych w Agencji. Szczegółowa analiza ośmiu spraw dotyczących udzielenia płatności ekologicznych w latach 2019-2022 wykazała, że pomocy finansowej udzielano z zachowaniem tych procedur i zasad określonych rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 sierpnia 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo Ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁵. Wszystkie badane decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶. W BP ARiMR obowiązywały procedury zapobiegające konfliktowi interesów oraz polityki antykorupcyjne, wprowadzone zarządzeniami Prezesa ARiMR. Wszyscy pracownicy, realizujący zadania w zakresie wsparcia rolnictwa ekologicznego podpisali stosowne umowy o zakazie konkurencji.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość polegała na wydaniu pięciu decyzji (z ośmiu objętych badaniem) dotyczących przyznania płatności ekologicznych oraz 20 odmawiających udzielenia takiej płatności (z 24) po terminie określonym w art. 31 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2022⁷ tj. po 1 marca roku następnego, w którym został złożony został wniosek o przyznanie pomocy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności⁸

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą realizację zadań związanych z obsługą działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁹ wykonywało 16 osób¹⁰. Szczegółowe zadania pracowników, w tym odnoszące się do ww. Programu zostały określone w przyjętych przez nich zakresach obowiązków¹¹. Liczbę etatów przypadających na Podlaski Oddział Regionalny określa zarządzenie nr 39/2023 Prezesa ARiMR z dnia 22 marca 2023 r., zgodnie z którym dla ww. oddziału na dzień rozpoczęcia czynności kontrolnych przewidziano 708 etatów. Pełniąca obowiązki Kierownika BP ARiMR wyjaśniła, że: *Ilość zatrudnionych w BP ARiMR w Kolnie na dzień kontroli wynosi 24*

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 ekologiczne.

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

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 2298. Dalej: ustawa o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków EFR w ramach PROW na lata 2014-2022.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: PROW 2014-2020 lub Program.

¹⁰ W tym jedna osoba w sierpniu 2019 roku odeszła na emeryturę, a kolejna zaprzestała zajmować się rolnictwem ekologicznym z końcem 2019 roku.

¹¹ Zobligowano w nich pracowników m.in. do obsługi spraw zgodnie z przepisami prawa oraz obowiązującymi procedurami związanymi z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020; w szczególności: (jako operator) przyjęcie wniosku wraz z załącznikami, zakładanie teczek spraw, rejestracja wniosku i wprowadzanie danych do systemu informatycznego; (jako kontroler) kontrola zgodności i kompletności wniosku, kontrola administracyjna, zatwierdzenie wniosku i naliczenie płatności, przygotowywanie decyzji, sporządzanie listy płatności. Prawidłowego i terminowego wykonywania zadań zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami dotyczącymi m.in. PROW na lata 2014-2020. Zadania związane z realizacją ww. programu powinny zajmować co najmniej 50% czasu pracy.

pracowników (Wydział Płatności Bezpośrednich i Płatności Krajowych – 14 pracowników, w tym Naczelnik; Wydział ds. Ewidencji Producentów i Rejestracji Zwierząt – siedmiu pracowników, w tym Naczelnik Wydziału; Samodzielne stanowisko pracy ds. kancelaryjno / biurowych – dwóch pracowników, samodzielne stanowisko ds. archiwizacji – jeden pracownik. Dodała, że: Rekrutacja do Biur Powiatowych odbywa się z poziomu Oddziału Regionalnego. Kierownik BP ARMiR w Kolnie w okresie objętym kontrolą nie wnioskował do Dyrektora Podlaskiego Oddziału Regionalnego ARMiR w Łomży o zwiększenie liczby etatów w BP ARMiR w Kolnie. W latach 2019-2023 w BP ARMiR w Kolnie nie został zatrudniony żaden nowy pracownik. Dodała, że: (...) na dzień rozpoczęcia kontroli w Biurze Powiatowym ARiMR w Kolnie nie występują wakaty. (akta kontroli str. 4-20, 66-68, 303-318)

Kierownik oraz ww. pracownicy BP ARiMR rokrocznie uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez Podlaski Oddział Regionalny ARiMR w Łomży dotyczących zasad obsługi wniosków i przyznawania płatności ekologicznych w poszczególnych kampaniach w okresie objętym kontrolą. Ukończenie części tych szkoleń potwierdzano egzaminem¹². Realizacja zadań w zakresie wsparcia rolnictwa ekologicznego była nadzorowana przez Centralę ARiMR poprzez wymóg wypełniania przez pracowników Biura dziennych sprawozdań na portalu wewnętrznym, w których m.in.: [1] raportowano o liczbie spraw zarejestrowanych; [2] wydanych, zatwierdzonych czy wstrzymanych decyzjach; [3] statusie ich procedowania czy ilości odwołań, które w danym dniu wpłynęły do biura. (akta kontroli str. 40-47, 66-73)

W 2020 roku realizacja zadań w zakresie płatności ekologicznych była przedmiotem kontroli wewnętrznej¹³. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: braku pieczęci wpływu i podpisu pracownika przyjmującego dokumenty, dokonania błędnej klasyfikacji działki rolnej w trakcie kontroli administracyjnej wniosku (błąd 6556), nieuwzględnienia w trakcie postępowania administracyjnego informacji zawartych w *Raporcie z czynności kontrolnych w zakresie wymogów wzajemnej zgodności*, znajdującego się w aktach sprawy danego rolnika, niewychwycenia nieprawidłowo zadeklarowanych działek przez rolnika (błąd 6212) w trakcie przeprowadzania kontroli administracyjnej, wydania 24 decyzji (z 56 objętych kontrolą) po terminie określonym w art. 24 ust. 8 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹⁴ oraz art. 31 pkt 1 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFR w ramach PROW na lata 2014 – 2020, tj. po 1 marca roku następnego po roku, w którym złożony został wniosek o przyznanie pomocy czy też niepowiadomienia producenta rolnego o niezakończonym wydaniu decyzji w terminie, co naruszało art. 36 § 1 Kpa. We wnioskach zobowiązano p.o. Kierownika BP w ARiMR w Kolnie m.in. do: pouczenia pracowników o konieczności umieszczenia pieczęci wpływu zawierającą datę złożenia dokumentu do biura powiatowego, podjęcia działań celem odzyskania nienależnie przyznanych płatności, terminowego wydawania decyzji dotyczących płatności ekologicznych, zapewnienia właściwego nadzoru nad pracownikami biura. Pismami Kierownika BP ARiMR w Kolnie z dnia 8 kwietnia i 15 grudnia 2020 r. poinformowano Dyrektora Podlaskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Łomży o zrealizowaniu wszystkich wniosków pokontrolnych. (akta kontroli str. 21-39)

2. BP ARiMR w Kolnie corocznie wraz z pracownikami Powiatowego Zespołu Doradztwa Rolniczego w Łomży (dalej: PZDR) przeprowadzała szkolenia i akcje informacyjne dotyczące warunków przyznawania płatności ekologicznych. Kierownik BP ARiMR wyjaśniła, że: *Biuro Powiatowe nie ponosiło kosztów z tym związanych. Od 2020 roku zaprzestano prowadzenia szkoleń bezpośrednich ze względu na wprowadzenie obostrzeń związanych z pandemią Covid-19. Nadal można jednak uzyskać potrzebne informacje telefonicznie czy podczas wizyty w biurze. Przy rozpowszechnianiu tych informacji korzystamy z pomocy PODR, urzędów gmin i miast oraz sołectw.* (akta kontroli str. 66-68)

¹² Pracownicy, którzy zdali egzamin dotyczący płatności ekologicznych w ramach PROW 2014-2020 w 2018 roku nie musieli ponownie zdawać egzaminu na obsługę kampanii w latach 2019-2022. Wystarczyło szkolenie e-learningowe z danej kampanii. Z kolei pracownicy, którzy zdali ww. egzamin z kampaniach 2020, 2021 lub 2022 nie musieli zdawać egzaminu z tego zakresu na 2023 rok. Do obsługi wniosków za ten rok wymagano jedynie ukończenia szkolenia e-learningowego dotyczącego kampanii 2023.

¹³ Kontrolą objęto okres od 15 marca 2018 r. do 31 stycznia 2020 r.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1775, ze zm.

3. Do obsługi wniosków i realizacji płatności ekologicznych w ramach PROW 2014-2020 stosowano trzy systemy informatyczne:

- Rejestr dokumentów i spraw (ReD) do ewidencjonowania wniosków, zmian, odwołań od decyzji i innych dokumentów przyjmowanych od beneficjentów wymaganych do obsługi poszczególnych spraw czy też wydawania rolnikom potwierdzeń przyjęcia dokumentów;
- Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli do obsługi ewentualnych zmian do złożonych wniosków i odwołań;
- IACSplus¹⁵ do obsługi wniosku od etapu wprowadzenia danych do wydania decyzji.

Wpływające do Biura Powiatowego ARiMR (do końca 2019 roku mogły wpływać w wersji papierowej) wnioski o przyznanie płatności ekologicznej były rejestrowane w aplikacji ReD przez pracownika Punktu Obsługi Klienta, który dokonywał wstępnej kontroli wniosku (wg. zaimplementowanych w formie checklisty) w aplikacji ReD listy pytań, na podstawie których możliwe było stwierdzenie, czy dostarczono wszystkie wymagane załączniki oraz wydawał osobie składającej wniosek potwierdzenie przyjęcia dokumentu. Następnie wniosek (jeżeli był złożony w wersji papierowej) trafiał do Naczelnika Wydziału Płatności Bezpośrednich i Płatności Krajowych (dalej: WPBiPK), który nadawał dokumentowi nr i znak sprawy. W przypadku złożenia wniosku w formie elektronicznej system ReD automatycznie nadawał kolejny numer sprawy.

Dane z wniosku wprowadzane były do systemu IACSplus przez pracownika zwanego Operatorem, który ponadto przeprowadzał kontrolę kompletności wniosku. Poprawność danych potwierdzał inny pracownik biura, tzw. Kontroler Danych (miało to na celu zachowanie zasady co najmniej „dwóch par oczu”), który dokonywał manualnej i systemowej (przy pomocy systemu IACSplus sprawdzano czy wniosek zawiera wszystkie wymagane dane) kontroli kompletności oraz zgodności wniosku. Potwierdzenie wykonania poszczególnych etapów obsługi wniosku wraz z datą jej wykonania oraz loginem osoby dokonującej danej czynności zapisywano w Karcie Weryfikacji Wniosku (prowadzonej w formie elektronicznej). Po pozytywnej weryfikacji wniosek poddawany był następnie kontroli administracyjnej, w trakcie której dokonywane były sprawdzenia w zakresie spełnienia warunków do przyznania płatności ekologicznej oraz tzw. kontrole proste (np. czy dana działka faktycznie istnieje) i krzyżowe (czy dwóch beneficjentów nie wnioskuje o dopłatę do tej samej działki). Wydanie decyzji oraz wypłata środków, była możliwa po wykonaniu wszelkich w tym zakresie kontroli administracyjnych oraz ewentualnej weryfikacji po kontroli na miejscu (jeśli rolnik został wytypowany do kontroli na miejscu, która była przeprowadzana przez Oddział Regionalny ARiMR w Łomży).

W trakcie kontroli administracyjnej system IACSplus automatycznie weryfikuje poprawność zmiany zobowiązania (prowadzenia przez 5 lat działalności rolniczej metodami ekologicznymi lub dotrzymania zobowiązania) oraz generuje decyzje w sprawie przyznania lub odmowy płatności. Decyzje są sprawdzane przez pracownika biura i ewentualnie edytowane w przypadku stwierdzenia rozbieżności / nieścisłości. Obsługa manualna wniosków obejmowała m.in.: wprowadzenie danych z jednostki certyfikującej w zakresie upraw, powierzchni, zwierząt, dat kontroli poprzedniej i bieżącej gospodarstwa przez jednostkę certyfikującą, statusu gospodarstwa (czy gospodarstwo jest ekologiczne, czy w okresie konwersji tj. przestawienia z gospodarowania metodami konwencjonalnymi na metody ekologiczne), wprowadzenie danych z raportów kontroli w miejscu i weryfikacja poprawności położenia działki / działek rolnych względem zadeklarowanych we wniosku działek ewidencyjnych. Identyczne czynności przeprowadzano w przypadku złożenia wniosku o przyznanie płatności ekologicznej w wersji elektronicznej.

Po kontroli administracyjnej Kierownik BP ARiMR, jego zastępca lub osoba upoważniona zatwierdza poprawność naliczenia płatności i wydania decyzji – podpisując decyzję.

Kierownik Biura wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą procedury postępowania w zakresie obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” zmieniły się 18 razy. Dodała, że ilość zmian nie miała wpływu na realizację zadań związanych z przyznawaniem płatności ekologicznych.

¹⁵ Integrated Administration and Control System – Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.

Stwierdziła również, że: *Biuro Powiatowe ma możliwość zgłaszania propozycji zmian w procedurach, jednakże takowych nie zgłaszano.* (akta kontroli str. 143-145, 319-345)

W latach 2019-2023 w Biurze obowiązywały procedury zapobiegające konfliktowi interesów oraz polityka antykorupcyjna, wprowadzone zarządzeniami Prezesa ARiMR, tj. odpowiednio nr 81/2016 z 8 sierpnia 2016 r w sprawie polityki antykorupcyjnej w Agencji oraz nr 124/2020 z 26 października 2020 w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Polityki antykorupcyjnej w Agencji¹⁶. Ponadto zgodnie z § 6 Regulaminu pracy pracowników Agencji¹⁷, pracownikowi nie wolno prowadzić działalności konkurencyjnej wobec Agencji ani też świadczyć pracy w ramach stosunku pracy lub na innej podstawie na rzecz podmiotu prowadzącego taką działalność. W konsekwencji każda osoba w momencie zatrudnienia podpisała „Umowę o zakazie konkurencji”, w której zobowiązała się do powstrzymania od działań sprzecznych z interesami ARiMR. Wszyscy pracownicy Biura, realizujący zadania w zakresie wsparcia rolnictwa ekologicznego podpisali stosowne umowy. (akta kontroli str. 146-227, 253)

Kierownik Biura wyjaśniła, że: (...) *nie ma obowiązku prowadzenia rejestru dedykowanego płatnościom ekologicznym. Wnioski składane przez producentów przy użyciu aplikacji eWniosekPlus automatycznie rejestrowane są w aplikacji RED (...) oraz w systemie IACSplus (...) gdzie obsługiwane są wnioski o przyznanie płatności. System IACSplus (...) umożliwia stosowanie dwóch par oczu oraz zapobiega wypłacie beneficjentom nienależnych środków poprzez generowanie w trakcie kontroli administracyjnej sprawy błędów kontroli krzyżowej z innymi mechanizmami pomocniczymi celem weryfikacji poprawności deklaracji.* Dodaje, że: *W BP ARiMR w Kolnie prowadzony jest rejestr wyłączeń pracowników z obsługi spraw, w których mógłby wystąpić konflikt interesów.* (akta kontroli str. 18-20)

4. W latach 2019-2022 do BP ARiMR w Kolnie wpłynęło ogółem 1426 wniosków, w tym 387 pierwszorazowych oraz 1039 kontynuacyjnych o przyznanie płatności ekologicznej w ramach PROW na lata 2014-2020. I tak w kampanii z:

- 2019 roku wpłynęło ogółem 260 wniosków, w tym 63 pierwszorazowych oraz 197 kontynuacyjnych, po których rozpatrzeniu wydano odpowiednio 61 i 196 decyzji udzielających 1.099,8 tys. zł (642,5 tys. zł z środków unijnych i 367,3 tys. zł z środków krajowych) oraz 3.285,9 tys. zł (2.090,8 tys. zł z środków unijnych i 1.195,1 tys. zł z środków krajowych) dofinansowania. Łącznie decyzje obejmowały dziewięć i 10 pakietów / wariantów, w tym beneficjenci najczęściej wybierali odpowiednio pakiet 1 – Uprawy rolnicze w okresie konwersji (44,4%) oraz 7 – Uprawy rolnicze po okresie konwersji (72,5%),
- 2020 roku wpłynęło ogółem 313 wniosków, w tym 74 pierwszorazowych oraz 239 kontynuacyjnych, po których rozpatrzeniu wydano odpowiednio 74 i 238 decyzji udzielających 1.088,2 tys. zł (692,4 tys. zł z środków unijnych i 395,8 tys. zł z środków krajowych) oraz 3.796,0 tys. zł (2.415,4 tys. zł z środków unijnych i 1.386,6 tys. zł z środków krajowych) dofinansowania. Łącznie decyzje obejmowały po dziewięć pakietów / wariantów, w tym producenci rolni najczęściej wybierali podobnie jak w roku poprzednim pakiet pierwszy i siódmy (odpowiednio 52,7% i 73,2%),
- 2021 roku wpłynęło ogółem 375 wniosków, w tym 100 pierwszorazowych oraz 275 kontynuacyjnych, po których rozpatrzeniu wydano odpowiednio 99 i 271 decyzji udzielających 1.708,7 tys. zł (1.087,3 tys. zł z środków unijnych i 621,4 tys. zł z środków krajowych) oraz 5.394,7 tys. zł (3.432,6 tys. zł z środków unijnych i 1.962,1 tys. zł z środków krajowych) dofinansowania. Łącznie decyzje obejmowały dziewięć i 10 pakietów / wariantów, w tym wśród najczęściej wybieranych były odpowiednio pakiety pierwszy i siódmy (40% i 67,6%).
- 2022 roku wpłynęło ogółem 478 wniosków, w tym 150 pierwszorazowych oraz 328 kontynuacyjnych, po których rozpatrzeniu wydano odpowiednio 130 i 328 decyzji udzielających 2.236,7 tys. zł. (1.423,2 tys. zł z środków unijnych i 813,5 tys. zł z środków

¹⁶ Zmienione zarządzeniami nr 8/2022 z 28 stycznia 2022 r. oraz nr 114/2023 z 17 października 2023 r. o tej samej nazwie.

¹⁷ Wprowadzony zarządzeniem Prezesa Agencji nr 117/2019 z 12 września 2019 r., zmieniony zarządzeniami: nr 99/2020 z 10 sierpnia 2020 r., nr 35/2022 z 11 marca 2022 r., nr 116/2022 z 6 września 2022 r., nr 128/2022 z 3 listopada 2022 r., nr 32/2023 z 13 marca 2023 r. oraz nr 75/2023 z 21 czerwca 2023 r.

krajowych) oraz 6.588,9 tys. zł (4.192,5 tys. zł z środków unijnych i 2.396,4 tys. zł z środków krajowych) dofinansowania. Łącznie decyzje obejmowały osiem i 10 pakietów / wariantów, w tym do najczęściej wybieranych były odpowiednio pakiety pierwszy (58,6%) i siódmy (65,2%).

W zakresie informacji dotyczących wniosków o przyznanie płatności ekologicznych Kierownik Biura wyjaśniła, że Agencja nie posiada danych odnośnie kwot wnioskowanych przez rolników.

W okresie objętym kontrolą Biuro wydało 24 decyzje odmawiające przyznania płatności ekologicznych, co szerzej opisano w pkt 5 niniejszego wystąpienia. W pięciu przypadkach wydawano decyzje przyznającą pomoc w zakresie rolnictwa ekologicznego dla części wnioskowanych pakietów / wariantów. Jednocześnie ze względu na fakt nieposiadania zwierząt lub posiadania ich w niewystarczającej ilości, tą samą decyzją odmawiano przyznania płatności ekologicznej dla pakietu / wariantu dla którego wymagane było posiadanie zwierząt. W efekcie w tych pięciu przypadkach nie zrealizowano płatności z pakietu / wariantu, dla którego rolnik nie spełniał wymogów, przy realizacji płatności dla pozostałych, wnioskowanych pakietów / wariantów. W żadnym przypadku beneficjenci nie złożyli odwołań od tego rodzaju decyzji. (akta kontroli str. 66-68, 228-237, 294)

Kierownik Biura wyjaśniła, że: *BP ARiMR w Kolnie nie otrzymywało fizycznego wykazu gospodarstw ekologicznych z jednostek certyfikujących oraz nie dysponuje wiedzą w zakresie wszystkich gospodarstw ekologicznych działających na terenie powiatu kolneńskiego, a jedynie tych gospodarstw które wnioskuje o przyznanie płatności ekologicznych. Weryfikacja producentów ekologicznych prowadzona jest w oparciu o dane zamieszczone w wewnętrznym zasobie ARiMR (WPRN – Wydział Programów Rolnośrodowiskowych i Natura 2000), w którym Prezes ARiMR udostępnia jednostkom podległym dane otrzymane od jednostek certyfikujących gospodarstwa ekologiczne.* (akta kontroli str. 18-20)

Analiza przestrzegania prawidłowości zasad obsługi ośmiu wybranych losowo spraw¹⁸ dotyczących płatności ekologicznych z lat 2019-2022 (po dwie z każdego roku) wykazała, że:

- we wszystkich analizowanych przypadkach wnioski złożono w formie elektronicznej, z zachowaniem obowiązujących terminów, na obowiązujących wzorach druków, były one kompletne oraz automatycznie rejestrowane¹⁹ w dedykowanych systemach,
- dane zawarte we wnioskach były zgodne z informacjami wykazanymi w systemie WPRN,
- wszyscy objęci analizą wnioskodawcy spełniali wymogi ubiegania się o płatność ekologiczną, określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia ekologicznego, tj. m.in. posiadali nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego, posiadali wymaganą powierzchnię użytków rolnych, spełniali warunki przyznania płatności w ramach poszczególnych pakietów określonych w powołanym rozporządzeniu ekologicznym,
- przebieg postępowań związanych z wydawaniem decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych był zgodny z procedurami określonymi w książkach procedur ARiMR Płatność ekologiczna 2014-2020²⁰,
- badanie wniosków i spełnienia warunków uprawniających do otrzymania płatności ekologicznej odbywało się z zastosowaniem zasady „dwóch par oczu”, poprzez weryfikację wniosku pod względem kompletności²¹, kontrole zgodności, weryfikacje pod kątem wykluczających się mechanizmów pomocowych oraz ostatecznego sprawdzenia w drodze kontroli administracyjnej,

¹⁸ Sprawy zakończone wydaniem decyzji o nr: 0193-2020-004935 z 6 lutego 2020 r. (kampania 2019), 0193-2020-006706 z 5 marca 2020 r. (kampania 2019), 0193-2021-006398 z 26 lutego 2021 r. (kampania 2020), 0193-2021-007571 z 27 listopada 2020 r. (kampania 2020), 0193-2022-04323 z 7 marca 2022 r. (kampania 2021), 0193-2022-009235 z 1 grudnia 2021r. (kampania 2021), 0193-2023-005462 z 20 lutego 2022 r. (kampania 2022), 0193-2022-006232 z 1 grudnia 2022 r. (kampania 2022).

¹⁹ Wnioski składano za pośrednictwem platformy / systemu eWniosekPlus i automatycznie były one rejestrowane w aplikacji RED oraz w systemie IACSplus.

²⁰ Kampania 2019 – KP-611-395-ARiMR/15/z, kampania 2020 – KP-611-395-ARiMR/24/z, kampania 2021 – KP-611-395-ARiMR/27/z, kampania 2022 – KP-611-395-ARiMR/30/z.

²¹ W latach 2019-2020 realizowano to w formie papierowej i elektronicznej, a od 2021 roku tylko w formie elektronicznej.

- we wszystkich przypadkach odnotowywano liczbę pracowników (w latach 2019-2020 częściowo również w formie papierowej, a od 2021 roku wyłącznie w formie elektronicznej) realizujących poszczególne etapy weryfikacji wniosków,
- wszyscy pracownicy wykonujący poszczególne czynności w analizowanych sprawach w 2019 i 2020 roku złożyli stosowne deklaracje bezstronności²². (akta kontroli str. 48-65, 253)

5. Analiza prawidłowości i terminowości ośmiu wydanych losowo decyzji dotyczących płatności ekologicznych z lat 2019-2022 (po dwie z każdego roku²³) wykazała m.in., że:

- wszystkie zbadane decyzje spełniały wymogi art. 107 Kpa,
- wnioski, na podstawie których wydano decyzje objęte badaniem złożono z zachowaniem obowiązujących terminów,
- pięć decyzji wydano z naruszeniem terminu określonego przepisami prawa, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- we wszystkich ww. przypadkach przekazano do wnioskodawców zawiadomienia o niezłażeniu sprawy w terminie,
- średni czas wydawania decyzji w okresie objętym kontrolą dla wniosków pierwszorocznych oraz kontynuacyjnych wynosił odpowiednio: 270, 277, 264, 272, 257, 266, 270 oraz 273 dni²⁴.

Liczba wydanych decyzji dotyczących płatności ekologicznych oraz ich kwoty opisano w pkt. 4 niniejszego wystąpienia. (akta kontroli str. 228-235, 252)

Kierownik wyjaśniła, że: *Biuro Powiatowe w Kolnie nie przeprowadzało kontroli w miejscu. Kontrole takie przeprowadzają pracownicy Biura Kontroli Podlaskiego Oddziału Regionalnego.* Z prowadzonego BP ARiMR w Kolnie rejestru spraw skierowanych do kontroli na miejscu w zakresie *Rolnictwo ekologiczne* wynika, że w latach 2019-2023 przedmiotowe kontrole zrealizowano odpowiednio u siedmiu, czterech, sześciu, 10 oraz 12 producentów rolnych. Główne ustalenia kontroli dotyczyły m.in. mniejszej powierzchni działki od deklarowanej przez producenta (kod błędu 4040), przedstawienia niekompletnego planu działalności ekologicznej (kod 4015), zawierającego informacje / dane niezgodne z przekazanymi informacjami (kod 4066) lub jego braku (kod 4012), przekroczenia granicy upraw poza granice działek referencyjnych zadeklarowanych we wniosku (kod 4054), zgłoszenia działki rolnej ekologicznej na niezadeklarowanej działce referencyjnej – drogi, rowy (kod 4049), powiększenia zasięgu pola zagospodarowania (kod 4056).

(akta kontroli str. 66-68, 74-141, 254)

W latach 2019-2023 do Biura wpłynęło ogółem dziewięć odwołań od decyzji dotyczących płatności ekologicznych²⁵. Wszystkie odwołania zostały zarejestrowane w systemach Red oraz Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli. W siedmiu przypadkach w terminie od jednego do siedmiu dni od daty wpłynięcia ich do biura zostały one wraz ze stanowiskiem przekazane do organu II instancji (Oddziału Regionalnego w Łomży), a w kolejnych dwóch Biuro na podstawie art. 132 § 1 Kpa, uchyliło i zmieniło zaskarżoną decyzję. W efekcie odwołań w dwóch przypadkach (po jednym w 2019 i 2020 roku)²⁶ organ II instancji uchylił decyzje i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia²⁷. Trzy kolejne zostały przez organ II instancji utrzymane w mocy (po jednej w 2020, 2022 i 2023 roku)²⁸. W jednym przypadku

²² Od 2021 roku na podstawie pisma Prezesa ARiMR nr P-667.DAW.0221.1.2020 z 1 czerwca 2020 r. zmieniono zasady dotyczące deklaracji bezstronności, tj. zrezygnowano z obowiązku każdorazowego jej podpisywania, a wprowadzono rejestr wyłączeń pracowników w przypadku wystąpienia konfliktu interesów oraz ewidencję przypadków zatajenia wystąpienia konfliktów interesów.

²³ 0193-2020-006904 z 2 kwietnia 2020 r. (kampania 2019), 0193-2019-006711 z 28 listopada 2019 r. (kampania 2019), 0193-2021-009047 z 31 marca 2021 r. (kampania 2020), 0193-2021-007257 z 6 kwietnia 2021 r. (kampania 2020), 0193-2022-004301 z 4 marca 2022 r. (kampania 2021), 0193-2021-009967 z 7 grudnia 2021 r. (kampania 2021), 0193-2023-007143 z 3 kwietnia 2023 r. (kampania 2022), 0193-2023-006353 z 27 lutego 2023 r. (kampania 2012).

²⁴ Od daty złożenia wniosków do daty wydania prawomocnych decyzji przyznających płatność.

²⁵ Jedno w 2019 roku, dwa w 2020 oraz po trzy w 2022 i 2023 roku.

²⁶ Decyzje: nr 0193-2019-005343 z 17 czerwca 2019 r. na kwotę 9.630,70 zł; nr 0193-2020-007032 z 29 września 2020 r. na kwotę 12.726,72 zł.

²⁷ W obu przypadkach utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję.

²⁸ Odpowiednio, decyzje nr: 0193-2020-006790 z 12 marca 2020 r. na kwotę 11.847,92 zł, nr 0193-2022-004770 z 12 kwietnia 2022 r. na kwotę 26.456,60 zł oraz 0193-2023-002952 z 10 lutego 2022 r. na kwotę 2.325,80 zł.

w 2022 roku Biuro po trzech dniach od otrzymania odwołania uchyliło swoją decyzję i przyznało płatność ekologiczną²⁹, a w kolejnym organ II instancji wydał postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania³⁰. W 2023 roku Biuro, dzień po otrzymaniu odwołania, uchyliło pierwotną decyzję i wydało nową, w której zwiększono kwotę płatności ekologicznej³¹. W ostatnim przypadku (z 2023 roku) po przekazaniu odwołania wraz ze stanowiskiem do Oddziału Regionalnego w Łomży sprawa do dnia zakończenia kontroli nie została rozstrzygnięta³². (akta kontroli str. 256-293)

W okresie objętym kontrola Biuro wydało 24 decyzje odmawiające przyznania płatności ekologicznych (jedną dotyczącą kampanii 2020, trzy w 2021 i 19 w 2022 roku). We wszystkich przypadkach przyczyną odmowy płatności było nieujęcie gospodarstwa beneficjenta w wykazie producentów przedkładanych przez jednostki certyfikujące, którzy spełniali wymagania dotyczące produkcji ekologicznej w danym roku. W żadnym przypadku nie wniesiono odwołania od wydanych decyzji. Większość decyzji (20 z 24) wydano z naruszeniem terminu określonego przepisami prawa, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 236-251)

W okresie objętym kontrolą w ewidencji skarg i wniosków prowadzonej w BP ARiMR w Kolnie nie odnotowano wpływu żadnych skarg i wniosków związanych z realizacją działań „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014-2020 oraz Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027. (akta kontroli str. 294)

6. Kierownik Biura wyjaśniła, że: *Monitorowanie stanu liczbowego ekologicznych gospodarstw, powierzchni upraw ekologicznych, a także przetwórci ekologicznych nie jest zadaniem realizowanym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. (...) Do zadań Agencji należy promowanie rolnictwa ekologicznego poprzez realizację działania Rolnictwo ekologiczne objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 oraz realizację Interwencji - Rolnictwo ekologiczne w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023 -2027. Należy nadmienić, że uczestnictwo w tych programach jest dobrowolne, zatem rolnik prowadzący gospodarstwo rolne zgodnie z metodami rolnictwa ekologicznego nie ma obowiązku składania wniosków o przyznanie dofinansowania w ramach ww. programów. Dodatkowo Agencja nie prowadzi ewidencji przetwórci ekologicznych. (...)* (akta kontroli str. 66-68)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą pięć decyzji³³ (z ośmiu objętych badaniem) przyznających płatności ekologiczne oraz 20 odmawiających udzielenia takiej płatności (z 24) wydano z naruszeniem terminu określonego w art. 31 pkt 1 ustawy o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków z EFR w ramach PROW na lata 2014 – 2022. Ww. decyzje wydano bowiem odpowiednio od czterech do 36 dni oraz od jednego do 52 dni po 1 marca roku następnego po złożeniu wniosku w tych sprawach. Kierownik Biura wyjaśniła, że: *(...) sytuacje te spowodowane były m.in. problemami technicznymi systemu IACSplus polegającymi m.in. na braku możliwości wizualizacji. Następowo też okresowe spiętrzenie prac związanych z jednoczesną obsługą różnych działań/programów jednorazowych, nakładanych na biura powiatowe przez Centralę ARiMR, jak i dużą ilość spraw przypadających na jednego pracownika wynikająca z zbyt małej etatyżacji w biurze oraz absencji osób obsługujących w tym okresie wydawanie decyzji.* (akta kontroli str. 144-145, 236-252)

²⁹ Beneficjent przedłożył dokumenty potwierdzające, że jego gospodarstwo jest objęte certyfikacją. W efekcie zmieniono decyzją nr 0193-2022-004692 z 1 kwietnia 2022 r. przyznano mu płatność ekologiczną w kwocie 5.209,54 zł w miejsce 0,00 zł określonej decyzją nr 0193-2022-004497 z 21 marca 2022 r.

³⁰ Decyzja nr 0193-2022-003563 z 21 lutego 2022 r. na kwotę 54.552,50 zł.

³¹ Beneficjent podniósł, że kwota płatności była wyliczona dla producenta rolnego po okresie konwersji, a powinna być naliczona dla producenta rolnego w okresie konwersji. W efekcie decyzją nr 0193-2023-002876 z 19 stycznia 2023 r. uchylono decyzję poprzednią (nr 0193-2-23-000278 z 11 stycznia 2023 na kwotę 34947,22 zł) i zwiększono płatność ekologiczną do kwoty 40.954,82 zł.

³² Dotyczy decyzji nr 0193-2023-007329 z 28 kwietnia 2023 r. na kwotę 75.265,81 zł.

³³ Łączna kwota płatności objęta przedmiotowymi decyzjami wyniosła 135,1 tys. zł.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, wnosi o pojęcie działań mających na celu zapewnienie terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznawania płatności ekologicznych.

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 Białymstoku. 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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Białystok, dnia 29 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy:

Piotr Jurkin
główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

p. o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk

/podpisano elektronicznie/