

Warszawa, dnia 29.01.2021 r.



MINISTER ROLNICTWA

I ROZWOJU WSI

WPR.wkd.092.4.2021

WPR.wkd.092.4.2020

Pan

Wojciech Komarzyński

Dyrektor Opolskiego

Oddziału Regionalnego

Agencji Restrukturyzacji

i Modernizacji Rolnictwa

ul. Wrocławska 170 G

45-836 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 3 i art. 9 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 2014-2020¹, dalej „ustawa ROW”, w związku z art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej² określającej zasady i tryb przeprowadzania kontroli, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadziło w dniach 26 sierpnia - 30 września 2020 r. kontrolę w Opolskim Oddziale Regionalnym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dalej „Opolski OR ARiMR”, ul. Wrocławska 170 G, 45-836 Opole.

Zakres kontroli obejmował proces przyznawania i wypłaty pomocy na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, dalej „poddziałania”, w okresie od rozpoczęcia naboru wniosków o przyznanie pomocy w 2017 r. do dnia zakończenia kontroli.

Wdrażanie pomocy przeprowadzane było na podstawie przepisów ustawy ROW oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 217, z późn. zm.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

rolników” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020³ dalej: „rozporządzenie”.

Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności i rzetelności, z uwzględnieniem priorytetu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: Dostępność i jakość usług publicznych oraz sprawność instytucji państwa, ze szczególnym uwzględnieniem sygnałów obywatelskich.

Kontrolę przeprowadzili: - główny specjalista w Departamencie Wspólnej Polityki Rolnej (kierownik zespołu kontrolnego), - starszy specjalista w Departamencie Wspólnej Polityki Rolnej, i - główny specjalista w Biurze Kontroli.

W okresie objętym kontrolą dyrektorem Opolskiego OR ARiMR był Jan Stępkowski.

I. Ocena skontrolowanej działalności.

1. Wykonywanie przez Opolski OR ARiMR zadań związanych z procesem przyznawania i wypłaty pomocy w poddziałaniu w latach 2017-2019 we wszystkich kontrolowanych sprawach (17) należy ocenić pozytywnie pomimo stwierdzenia następujących uchybień:

- 1) niewłaściwej treści pouczeń zawartych w wezwaniach do usunięcia braków formalnych we wnioskach o przyznanie pomocy, dalej „wopp” (w przypadku dziewięciu spraw) oraz w wezwaniach do złożenia wyjaśnień (w przypadku ośmiu spraw),
- 2) bezpodstawnego pozostawienia wopp bez rozpoznania (w przypadku jednej sprawy),
- 3) wskazania niewłaściwej przyczyny pozostawienia wopp bez rozpoznania (w przypadku jednej sprawy),
- 4) niewłaściwego przyznania punktów rankingowych za kryterium kwalifikacji zawodowych (w przypadku jednej sprawy),
- 5) niedotrzymania terminu wydania decyzji w sprawie przyznania pomocy i jednoczesnego niezawiadomienia wnioskodawcy o zaistniałej zwłoce (w przypadku trzech spraw),
- 6) niewłaściwego uzasadnienia decyzji o odmowie przyznania pomocy finansowej oraz nieprzeprowadzenia poprzedzającego ją postępowania w sprawie przyznania pomocy z pełnym poszanowaniem ogólnych zasad postępowania administracyjnego (w przypadku jednej sprawy),
- 7) błędnego wskazania podstawy prawnej w decyzji o odmowie przyznania pomocy finansowej (w przypadku jednej sprawy),
- 8) nieuzasadnionej zwłoki w wydaniu decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy finansowej oraz wskazania w tej decyzji niepełnej podstawy prawnej (w przypadku jednej sprawy),

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 759, z późn. zm.

9) powołania niewłaściwej podstawy prawnej w decyzji uchylającej decyzję o przyznaniu pomocy (w przypadku jednej sprawy).

Uchybienia te nie miały wpływu na przyznanie pomocy.

2. W przypadku dwóch spraw, pomimo nie stwierdzenia żadnych nieprawidłowości podczas kontroli na miejscu przeprowadzonych przez Opolski OR ARiMR (Biuro Kontroli na Miejscu), w ocenie kontroli z dokumentacji wynikało, że beneficjenci mogli stworzyć sztuczne warunki mające na celu uzyskanie korzyści sprzecznych z celami wsparcia w ramach poddziałania.
3. W wyniku kontroli stwierdzono, że w teczkach wszystkich weryfikowanych spraw potwierdzono sprawdzenie dokumentów wskazujące na poprawną weryfikację spełniania przez wnioskodawców określonych w rozporządzeniu warunków przyznania pomocy. W teczkach aktowych weryfikowanych spraw stwierdzono m.in. obecność wydruków z systemów OFSA PROW 2014-2020 (z przeprowadzonej kontroli krzyżowej), notatek służbowych z przeprowadzonej oceny rynkowości kosztów, kart weryfikacji racjonalności zaplanowanych kosztów, kart oceny ekonomiczno-technicznej biznesplanu, jak również wydruków z cenników ze stron internetowych producentów maszyn i urządzeń rolniczych.
4. W zakresie objętym kontrolą dotyczącym przyjmowania wopp oraz weryfikacji ich kompletności stwierdzono, że wszystkie kontrolowane wopp i wnioski o płatność, dalej „wop”, zostały prawidłowo sprawdzone odpowiednio w oparciu o kartę weryfikacji wopp albo wop. Wszyscy pracownicy prowadzący sprawy złożyli deklaracje bezstronności. Dla każdej sprawy została założona osobnateczka, zawierająca spis dokumentów. Dokumenty robocze (notatki, wyliczenia, zapiski pracownika, wydruki, itd.), powstałe podczas oceny wopp albo wop, zostały datowane, podpisane oraz dołączone doteczki sprawy.
5. W wyniku kontroli stwierdzono, że we wszystkich sprawach zarówno terminy dotyczące rozpatrywania wop pierwszej i drugiej raty pomocy, jak również terminy wydania decyzji w sprawie zmiany założeń biznesplanu zostały zachowane.
6. Mimo zaistniałych przypadków przekroczenia terminu na wydanie decyzji w sprawie przyznania pomocy, stwierdzono, że poddziałanie wdrażane było w sposób efektywny.
7. W zakresie wybranego do kontroli priorytetowego zagadnienia dostępności i jakości usług publicznych oraz sprawności instytucji państwa, ze szczególnym uwzględnieniem sygnałów obywatelskich, Opolski OR ARiMR podejmował działania w celu zapewnienia sprawnej i profesjonalnej obsługi wnioskodawców oraz poszerzenia wiedzy rolników na temat dostępnej pomocy finansowej.

II. Ustalenia kontroli.

Kontrolą objęto następujące sprawy:

| Lp. | ZNAK_SPRAWY_WOPP | Status sprawy |
|-----|------------------|---|
| 1. | OR08-65050 | Decyzja o odmowie przyznania pomocy |
| 2. | OR08-65050-1 | Wyplacono II ratę pomocy |
| 3. | OR08-65050-1 | Wyplacono II ratę pomocy |
| 4. | OR08-65050 | Wyplacono I ratę pomocy |
| 5. | OR08-65050- | Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji o przyznaniu pomocy |
| 6. | OR08-65050-1 | Decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie przyznania pomocy |
| 7. | OR08-65050- | Decyzja uchylająca decyzję o przyznaniu pomocy |
| 8. | OR08-65050-1 | Decyzja uchylająca decyzję o przyznaniu pomocy |
| 9. | OR08-65050-1 | Pozostawienie wopp bez rozpoznania |
| 10. | OR08-65050 | Decyzja o odmowie przyznania pomocy |
| 11. | OR08-65050- | Decyzja o przyznaniu pomocy |
| 12. | OR08-65050-1 | Decyzja o przyznaniu pomocy |
| 13. | OR08-65050-1 | Decyzja o przyznaniu pomocy |
| 14. | OR08-65050-1 | Wyplacono I ratę pomocy |
| 15. | OR08-65050-1 | Pozostawienie wopp bez rozpoznania |
| 16. | OR08-65050-1 | Decyzja o odmowie przyznania pomocy |
| 17. | OR08-65050-1 | Decyzja o przyznaniu pomocy |

Na podstawie analizy 17 spraw oceniono prawidłowość wykonywania przez Opolski OR ARiMR zadań w zakresie procesu przyznawania i wypłaty pomocy finansowej.

1. Zgodność z przepisami prawa i przyjętymi procedurami.

Szczegółowe warunki przyznawania i wypłaty pomocy określały przepisy rozporządzenia.

Na podstawie art. 4 w związku z art. 26 ustawy ROW, weryfikacja wopp i wydawanie decyzji w sprawie przyznania pomocy odbywały się w trybie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego⁴, dalej „Kpa”.

W okresie objętym kontrolą Opolski OR ARiMR obowiązywały następujące procedury:

- 1) KP-611-325-ARiMR/5/z KP-611-325-ARiMR/6/z oraz KP-611-325-ARiMR/7/z Obsługa wniosku o pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników (Premie dla młodych rolników) w ramach PROW 2014-2020;

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.

Przedmiotowe wezwanie zostało doręczone pełnomocnikowi strony 11.10.2019 r. Strona nie odpowiedziała na powyższe wezwanie w wyznaczonym terminie. W związku z powyższym informuję, że ww. wniosek został pozostawiony bez rozpoznania.”.

Podana przyczyna pozostawienia wopp bez rozpoznania była niezgodna z przesłanką pozostawienia podania bez rozpoznania określoną w art. 64 § 2 Kpa. Wopp nie mógł zostać pozostawiony bez rozpoznania z powodu nieterminowego usunięcia wskazanych w nim braków formalnych.¹⁴

Dyrektor Opolskiego OR ARiMR w zawiadomieniu o pozostawieniu wopp bez rozpoznania wskazał niewłaściwe przyczyny pozostawienia wopp bez rozpoznania. Uchybienie to nie miało wpływu na nieprzyznanie pomocy.

1.3. Dokonywanie oceny spełniania przez wnioskodawcę warunków przyznania pomocy.

W § 2 rozporządzenia wskazano warunki przyznania pomocy (kryteria dostępu) o charakterze podmiotowym, tj. wymogi, które musi spełnić wnioskodawca, aby mógł otrzymać pomoc (kryterium wieku i obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej, warunek maksymalnego okresu urzędowania gospodarstwa¹⁵/prowadzenia działalności rolniczej¹⁶ przed dniem wystąpienia o wsparcie, zakaz wcześniejszego ubiegania się o pomoc unijną lub krajową przeznaczoną dla rolników, zakaz bycia posiadaczem zwierząt gospodarskich i prowadzenia działu specjalnego produkcji rolnej, warunek posiadania rolniczych kwalifikacji zawodowych, wymóg przedłożenia biznesplanu dotyczącego rozwoju gospodarstwa, jak również obowiązek rozpoczęcia jako kierujący prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie o wymaganej powierzchni użytków rolnych oraz wielkości ekonomicznej).

W § 6 ust. 6 rozporządzenia określono warunki przyznania pomocy dotyczące biznesplanu, w szczególności określono, że biznesplan powinien zawierać wszystkie niezbędne dane oraz elementy wzajemnie ze sobą spójne i zgodne, zapewniać uzyskanie docelowej wielkości ekonomicznej gospodarstwa i uzupełnienie wykształcenia oraz zgodność szacunkowych wartości planowanych inwestycji w środki trwałe z cenami rynkowymi, jak również przewidywać inwestycje w środki trwałe o szacunkowej wartości stanowiącej 70% kwoty pomocy oraz zakup wyłącznie nowych maszyn i wyposażenia. Przepis § 10 rozporządzenia wprowadził zakaz przyznawania pomocy na grunty będące w przeszłości objęte pomocą dla młodych rolników, natomiast § 11 rozporządzenia przewidywał możliwość przyznawania pomocy wyłącznie osobie, której małżonek nie prowadził działalności rolniczej.

Podczas kontroli ustalono, że w teczkach wszystkich weryfikowanych spraw potwierdzono sprawdzenie dokumentów wskazujące na poprawną weryfikację spełniania przez wnioskodawców ww. warunków przyznania pomocy. W teczkach aktowych weryfikowanych spraw stwierdzono obecność wydruków z systemów OFSA PROW 2014-2020 (z przeprowadzonej kontroli krzyżowej), notatek służbowych z

¹⁴ patrz pkt 1.2.2., str. 7.

¹⁵ Kryterium obowiązujące w naborze wopp w 2017 r.

¹⁶ Kryterium obowiązujące w naborach wopp od 2018 r.

przeprowadzonej oceny rynkowości kosztów, kart weryfikacji racjonalności zaplanowanych kosztów, kart oceny ekonomiczno-technicznej biznesplanu, jak również wydruków z cenników ze stron internetowych producentów maszyn i urządzeń rolniczych.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości ani uchybień podczas weryfikacji spełniania kryteriów dostępu przez wnioskodawców.


1.4. Przyznawanie punktów na podstawie kryteriów wyboru.

Według § 16 ust. 2 i 7 rozporządzenia, o kolejności przysługiwania pomocy decydowała suma uzyskanych punktów, z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, przyznawanych w oparciu o informacje, zobowiązania i oświadczenia zawarte we wopp oraz biznesplanie, na podstawie określonych kryteriów wyboru, dotyczących w szczególności: powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie, kwalifikacji zawodowych, kompleksowości biznesplanu, realizacji celów przekrojowych wymienionych w art. 5 rozporządzenia 1305/2013, różnicy wieku między przekazującym gospodarstwo a młodym rolnikiem, jak również przejmowania jednego gospodarstwa w całości. Stosownie do § 17 ust. 2 rozporządzenia, w pierwszej kolejności pomoc przysługiwała podmiotom ubiegającym się o przyznanie pomocy, które uzyskały największą liczbę punktów, przy czym pomoc była przyznawana, jeśli wnioskodawca uzyskał minimalną liczbę punktów¹⁷.

Według § 5 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, warunek dotyczący kwalifikacji zawodowych uważał się za spełniony, jeżeli osoba fizyczna posiadała m.in. kwalifikacje w zawodzie wymienionym w ust. 2 i 3 załącznika nr 1 do rozporządzenia. Stosownie do ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia, jednym z zawodów rolniczych nauczanych na poziomie kwalifikacji technika był zawód technik rolnik. Według ust. 5 pkt 2 lit. b tiret pierwsze załącznika nr 1 do rozporządzenia, w przypadku tego zawodu, dokumentami potwierdzającymi kwalifikacje zawodowe były świadectwo ukończenia szkoły dającej wykształcenie średnie wraz ze świadectwami potwierdzającymi kwalifikacje w zawodzie, odpowiednio:

- technik rolnik - łącznie: świadectwo potwierdzające kwalifikację R.3. Prowadzenie produkcji rolniczej oraz świadectwo potwierdzające kwalifikację R.16. Organizacja i nadzorowanie produkcji rolniczej,(...).”

Natomiast według § 16 ust. 2 pkt 2, o kolejności przysługiwania pomocy decydowała suma uzyskanych punktów, z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, przyznawanych na podstawie m.in. kryterium w zakresie kwalifikacji zawodowych. Na podstawie § 16 ust. 2 pkt 2 lit. b, w odniesieniu do zawodów wymienionych w ust. 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia – przyznawało się 5 punktów.

W przypadku sprawy OR08-65050- ; wnioskodawca przedłożył jedynie świadectwo ukończenia Szkoły Policealnej dla Dorosłych w Rolniczym Centrum Kształcenia Ustawicznego w Namysłowie o dwuletnim okresie nauczania oraz zaświadczenie Dyrektora Rolniczego Centrum Kształcenia Ustawicznego w Namysłowie z dnia 07.07.2017 r. o następującej treści: „Pan (...) w roku

¹⁷ 12 pkt w ramach naboru wopp w 2017 r. oraz 8 pkt w ramach naborów wopp w 2018 i 2019 r.

szkolnym 2011/2012 w dniu 11.06.2012 r. ukończył Szkołę Policealną dla Dorosłych na kierunku Technik rolnik o dwuletnim okresie nauczania”.

Pomimo że dokumenty dołączone przez wnioskodawcę do wopp nie potwierdzały posiadania wymaganych kwalifikacji zawodowych, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, Dyrektor Opolskiego OR ARiMR przyznał wnioskodawcy 5 punktów z tytułu tego kryterium wyboru operacji¹⁸.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości, a jedynie uchybienie polegające na nieprzyznaniu punktów w zakresie kwalifikacji zawodowych w sposób określony w § 5 ust. 1 pkt 4, § 16 ust. 2 pkt 2 lit. c rozporządzenia oraz ust. 3 pkt 1 oraz ust. 5 pkt 3 lit. b tiret pierwsze załącznika nr 1 do rozporządzenia. Uchybienie to nie miało wpływu na nieprzyznanie pomocy. W pozostałych sprawach punkty zostały naliczone i przyznane wnioskodawcom prawidłowo, w sposób określony w rozporządzeniu.

1.5. Wydawanie decyzji w sprawie przyznania pomocy.

1.5.1. Terminowość wydawania decyzji w sprawie przyznania pomocy.

Według § 19 ust. 1 rozporządzenia, dyrektor oddziału regionalnego ARiMR wydawał decyzję w sprawie przyznania pomocy w terminie 210 dni od dnia zakończenia terminu składania wniosków o przyznanie pomocy.

Art. 36 § 1 Kpa stanowi, że o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załażenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie również w przypadku zwłoki z przyczyn niezależnych od organu.

W sprawie OR08-6506-_____ termin na wydanie decyzji w sprawie przyznania pomocy upłynął w dniu 22.12.2017 r., natomiast decyzja o przyznaniu pomocy została wydana w dniu 04.01.2018 r. W sprawie OR08-6506C_____ Dyrektor Opolskiego OR ARiMR wydał decyzję w dniu 11.03.2019 r., podczas gdy termin na jej wydanie minął w dniu 25.02.2019 r.

W sprawie OR08-6506C_____ decyzja w sprawie przyznania pomocy powinna zostać wydana najpóźniej w dniu 27.01.2020 r. Pismem z dnia 27.01.2020 r. Dyrektor Opolskiego OR ARiMR zawiadomił wnioskodawcę o niezłażeniu sprawy w terminie określonym w rozporządzeniu i wyznaczył nowy termin wydania decyzji na 27.02.2020 r. Decyzja w sprawie przyznania pomocy została wydana w dniu 19.03.2020 r.

Podczas kontroli ustalono, że w ww. sprawach decyzja w sprawie przyznania pomocy nie została wydana w terminie określonym w § 19 ust. 1 rozporządzenia/ wskazanym przez organ zgodnie z § 36 Kpa. W aktach ww. spraw brak było potwierdzenia, że Dyrektor Opolskiego OR ARiMR wystosował do wnioskodawcy zawiadomienie (w przypadku sprawy OR08-65060-_____ ponowne zawiadomienie) o niezłażeniu sprawy w terminie, wyznaczające nowy termin wydania decyzji.

¹⁸ dołączone do teczki sprawy Kalkulator punktów rankingowych z dnia 06.07.2017 r.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzono uchybienie w postaci niedotrzymania terminu wydania decyzji w sprawie przyznania pomocy oraz braku zawiadomienia podmiotu ubiegającego się o przyznanie pomocy o niezalutwieniu sprawy w terminie. Uchybienie to nie miało wpływu na przyznanie pomocy.

1.5.2. Poprawność decyzji w sprawie przyznania pomocy.

1.5.2.1.

Przepis § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia stanowił, że pomoc finansowa jest przyznawana osobie fizycznej, która posiadała kwalifikacje zawodowe, określone w § 5 ust. 1. Pomoc mogła być przyznana osobie nieposiadającej kwalifikacji zawodowych, jeżeli osoba ta zobowiązałaby się do ich uzupełnienia w okresie 36 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy (§ 5 ust. 3 rozporządzenia).

W przypadku sprawy OR08-65050-_____ wnioskodawca we wopp zaznaczył, że posiada „potwierdzone kwalifikacje w zawodzie wymienionym w ust. 2 i 3 załącznika nr 1 do rozporządzenia” oraz przedłożył świadectwo ukończenia Szkoły Policealnej dla Dorosłych w Rolniczym Centrum Kształcenia Ustawicznego w Namysłowie o dwuletnim okresie nauczania. W dniu 07.07.2017 r., w ramach samouzupełnienia wopp, wnioskodawca przysłał zaświadczenie Dyrektora Rolniczego Centrum Kształcenia Ustawicznego w Namysłowie z dnia 07.07.2017 r. potwierdzające, iż ukończył w roku szkolnym 2011/2012 szkołę policealną z wykształceniem technik rolnik o dwuletnim okresie nauczania.

Pismem z dnia 04.09.2017 r. został wezwany do usunięcia braków formalnych we wopp poprzez dostarczenie dokumentów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie rolnik lub technik rolnik. W odpowiedzi na wezwanie przesłał kserokopię ww. zaświadczenia z dnia 07.07.2017 r.

W dniu 27.09.2017 r. Dyrektor Opolskiego OR ARiMR wydał decyzję nr 000 _____ o odmowie przyznania pomocy. W uzasadnieniu wskazano: „Przedłożone przez Pana dokumenty nie spełniają kryteriów wskazanych w rozporządzeniu. Świadectwo, które Pan przedstawił, nie zawiera informacji o uzyskanym tytule zawodowym. Zaświadczenie wystawione przez sekretarza szkoły nie jest honorowanym dokumentem, który potwierdza tytuł zawodowy.”.

Stosownie do art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy ROW, w postępowaniu w sprawie przyznania pomocy organ administracji publicznej stoi na straży praworządności. Organy powinny prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 Kpa), mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 Kpa¹⁹), oraz czuwać nad tym, żeby strony nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa (art. 9 Kpa zdanie drugie²⁰). Producent rolny nie może

¹⁹ w części niewyłączonej art. 27 ust. 1 ustawy ROW.

²⁰ jw.

ponosić negatywnych konsekwencji zaniechań organu, polegających na niewykonaniu objętych przepisami prawa obowiązków organu do konkretnego zachowania²¹.

W razie wątpliwości co do okoliczności faktycznych organ prowadzący postępowanie w sprawie przyznania pomocy jest obowiązany do żądania od strony dodatkowych wyjaśnień i dowodów²². Art. 50 Kpa daje organowi możliwość, a zarazem powinność wezwania wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień/ dokonania jakichś czynności, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy. W wezwaniu należy wskazać skutki prawne niezastosowania się do niego (art. 54 pkt 6 Kpa).

W przypadku sprawy OR08-65050, wnioskodawca nie przedstawił żadnych dokumentów, które potwierdzałyby posiadanie wymaganych rolniczych kwalifikacji zawodowych. Dyrektor OR ARiMR mógł jednak przyznać temu wnioskodawcy pomoc, jeżeli wnioskodawca zobowiązałby się do uzupełnienia wykształcenia w okresie 36 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy.

Decyzja nr 0001, nie została poprzedzona przeprowadzeniem przez Dyrektora Opolskiego OR ARiMR prawidłowego postępowania administracyjnego umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to było prowadzone. Organ nie wziął pod uwagę słusznego interesu wnioskodawcy i nie wyjaśnił mu, dlaczego przedstawione dowody nie potwierdzają legitymowania się przez niego wymaganymi kwalifikacjami, jak również nie poinformował wnioskodawcy, że brak podjęcia zobowiązania do uzupełnienia wykształcenia będzie wiązało się z odmową przyznania pomocy.

Wezwanie strony do dokonania korekty wopp oraz biznesplanu (w zakresie dotyczącym deklaracji uzupełnienia wykształcenia) oraz udzielenie stronie niezbędnych wyjaśnień odnośnie konsekwencji niezastosowania się do wezwania mogłoby mieć wpływ na wynik sprawy, tj. skutkować wydaniem decyzji o przyznaniu pomocy.

Ponadto, uzasadnienie decyzji nr 00017, nie spełniało wymogów określonych w art. 107 § 3 Kpa. Argumentując konieczność odmowy organ powołał się wyłącznie na brak kwalifikacji zawodowych, podczas gdy § 5 ust. 3 rozporządzenia pozwala na przyznanie pomocy pomimo nielegitymowania się przez wnioskodawcę odpowiednimi kwalifikacjami, o ile dany wnioskodawca uzupełni wykształcenie w okresie 36 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy.

Wnioskodawcy przyznana została pomoc finansowa na wopp złożony przez niego w ramach naboru wopp przeprowadzonego w 2018 r.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości. W przypadku jednej sprawy stwierdzono, że decyzja o odmowie przyznania pomocy finansowej miała niewłaściwe uzasadnienie, a ponadto poprzedzające jej wydanie postępowanie w sprawie przyznania pomocy nie zostało przeprowadzone z pełnym poszanowaniem ogólnych zasad postępowania

²¹ Wyrok NSA z dnia 08.01.2020 r. sygn. akt I GSK 1586/18.

²² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 03.04.2019 r., sygn. akt III SA/Łd 102/19.

administracyjnego, czego przejawem był m.in. brak wezwania wnioskodawcy do zobowiązania się do uzupełnienia wykształcenia oraz wyjaśnienia konsekwencji niezastosowania się do wezwania, co należy ocenić negatywnie.

1.5.2.2.

Przepis § 2 ust. 1 pkt 6 lit. a rozporządzenia stanowi, że pomoc finansowa jest przyznawana osobie fizycznej, która najpóźniej w terminie 9 miesięcy od doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy rozpocznie jako kierujący prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie o łącznej powierzchni użytków rolnych równej co najmniej powierzchni minimalnej, którą stanowi średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju (...) oraz nie większej niż 300 ha.

Przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie sumuje się powierzchnię użytków rolnych stanowiących przedmiot własności; użytkowania wieczystego, dzierżawy z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub od jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie umowy dzierżawy zawartej na czas nieoznaczony lub na okres co najmniej 5 lat, jednak nie krótszy niż do dnia upływu 5 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy, jak również dzierżawy od innych podmiotów, na podstawie umowy dzierżawy zawartej w formie aktu notarialnego albo z datą pewną na okres co najmniej 10 lat, jednak nie krótszy niż do dnia upływu 5 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy (§ 7 ust. 1 rozporządzenia).

Powierzchnia użytków rolnych stanowiących przedmiot własności beneficjenta, użytkowania wieczystego lub dzierżawy z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub od jednostek samorządu terytorialnego powinna jednak stanowić przynajmniej 70% minimalnej powierzchni, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 6 lit. a (§ 7 ust. 2 rozporządzenia).

W przypadku sprawy OR08-65060 decyzją nr 00205 z dnia 19.03.2020 r. Dyrektor Opolskiego OR ARiMR odmówił wnioskodawcy przyznania pomocy z powodu niespełnienia kryterium dostępu, jakim było podjęcie prowadzenia działalności rolniczej jako kierujący w gospodarstwie, w którym 70% minimalnej powierzchni stanowią użytki rolne będące przedmiotem własności beneficjenta, użytkowania wieczystego lub dzierżawy z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub od jednostek samorządu terytorialnego.

Powyższa przyczyna odmowy została wskazana i wyjaśniona w uzasadnieniu decyzji nr 00205/ z dnia 19.03.2020 r., natomiast w osnowie tej decyzji jako podstawę prawną rozstrzygnięcia, zamiast § 2 ust. 1 pkt 6 lit. a w związku z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia, organ przywołał § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia, w którym jest mowa o obowiązku przedłożenia biznesplanu oraz zobowiązaniu do jego realizacji.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzono uchybienie polegające na błędnym wskazaniu podstawy prawnej w decyzji o odmowie przyznania pomocy finansowej, pomimo prawidłowej weryfikacji wopp w tym zakresie. Uchybienie to nie miało wpływu na nieprzyznanie pomocy.

1.6 Weryfikacja spełnienia warunków, z zastrzeżeniem dopełnienia których została wydana decyzja o przyznaniu pomocy.

1.6.1. Poprawność decyzji stwierdzającej wygaśnięcie decyzji o przyznaniu pomocy.

Stosownie do § 19 ust. 2 rozporządzenia, decyzję o przyznaniu pomocy wydaje się z zastrzeżeniem dopełnienia przez beneficjenta, w terminie 9 miesięcy od dnia doręczenia tej decyzji, następujących warunków:

- 1) jeżeli nie były spełnione w dniu wydania decyzji o przyznaniu pomocy:
 - a) nabycia lub wejścia w posiadanie gospodarstwa, którego rozwoju dotyczy biznesplan,
 - b) rozpoczęcia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie, o którym mowa w lit. a, jako kierujący,
 - c) ubezpieczenia na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników z mocy ustawy w pełnym zakresie jako rolnik,
 - d) uzyskania wpisu do ewidencji producentów, stanowiącej część krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności,
 - e) rozpoczęcia prowadzenia ewidencji przychodów i rozchodów w gospodarstwie, najpóźniej w dniu rozpoczęcia realizacji biznesplanu, chyba że beneficjent jest zobowiązany do prowadzenia księgi przychodów i rozchodów lub księgi rachunkowej, lub ewidencji przychodów i rozchodów na podstawie odrębnych przepisów;
 - f) rozpoczęcia realizacji biznesplanu;
- 2) złożenia wniosku o płatność pierwszej raty pomocy.

Zgodnie z przepisem § 21 ust. 2 rozporządzenia, w przypadku niedopełnienia przez beneficjenta warunków, z zastrzeżeniem dopełnienia których została wydana decyzja o przyznaniu pomocy, dyrektor oddziału regionalnego ARiMR stwierdzał wygaśnięcie tej decyzji. Stosownie zaś do § 21 ust. 3, w przypadku niezłożenia wop w terminie 9 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy, dyrektor oddziału regionalnego ARiMR, w drodze decyzji, stwierdzał wygaśnięcie, jako bezprzedmiotowej, decyzji o przyznaniu pomocy.

W przypadku sprawy OR08-65060. Dyrektor Opolskiego OR ARiMR, decyzją nr 001384 z dnia 15.12.2017 r., doręczoną w dniu 27.12.2017 r., przyznał beneficjentowi pomoc z zastrzeżeniem dopełnienia ww. warunków. Beneficjent w terminie 9 miesięcy nie złożył wop ani nie dopełnił innych warunków zastrzeżonych w decyzji z dnia 15.12.2017 r. W decyzji nr 001764 z dnia 20.05.2019 r. o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy finansowej, jako podstawę rozstrzygnięcia podano tylko § 21 ust. 3 rozporządzenia (zamiast § 21 ust 2 i 3), a w uzasadnieniu tej decyzji jako powód stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy wskazano jedynie niezłożenie wop w wymaganym terminie (pomijając niedopełnienie warunków, z zastrzeżeniem których przyznano pomoc).

Ponadto, Dyrektor Opolskiego OR ARiMR stwierdził wygaśnięcie decyzji dopiero w dniu 20.05.2019 r., podczas gdy przesłanki generujące po stronie organu obowiązek stwierdzenia wygaśnięcia tej decyzji zaistniały już w dniu 27.09.2018 r., wraz z bezskutecznym upływem 9-miesięcznego terminu od dnia doręczenia decyzji stronie. Wprawdzie przepisy rozporządzenia nie określają terminu na wydanie decyzji „wygaszającej”, niemniej należy przyjąć, że decyzję taką organ powinien wydać niezwłocznie po uzyskaniu pewności co do tego, że wystąpiły okoliczności, w których przepis § 21 ust. 2 i 3 nakłada na organ obowiązek stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy (tzn. że beneficjent w terminie nie złożył wop lub nie dopełnił określonych warunków).

Bezpodstawne zwlekanie ze stwierdzeniem wygaśnięcia decyzji działało na niekorzyść beneficjenta - mogło pozbawić rolnika możliwości otrzymania pomocy w ramach kolejnego naboru wniosków. W myśl przepisu § 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia bowiem, pomoc przyznaje się na dane gospodarstwo tylko raz, z wyjątkiem sytuacji, gdy m.in. zostało stwierdzone wygaśnięcie decyzji o przyznaniu pomocy w przypadku, o którym mowa w § 17 ust. 2 i 3.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzono uchybienia polegające na nieuzasadnionej zwłoce w wydaniu decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy finansowej oraz wskazaniu w tej decyzji niepełnej podstawy prawnej. Uchybienia te nie miały wpływu na przyznanie pomocy.

1.6.2. Rozpatrywanie wniosku o uchylenie decyzji o przyznaniu pomocy.

Zgodnie z § 21 ust. 4 rozporządzenia, w przypadku złożenia przez beneficjenta, przed upływem 9 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy, pisemnego wniosku o uchylenie tej decyzji, zawierającego oświadczenie o rezygnacji z przyznanej pomocy, dyrektor oddziału regionalnego ARiMR uchylał decyzję o przyznaniu pomocy.

W przypadku spraw nr OR08-65060- i OR08-65060 i beneficjent złożył oświadczenie, w którym poinformował, że rezygnuje z przyznanej mu pomocy.

Po otrzymaniu ww. oświadczenia beneficjenta Dyrektor Opolskiego OR ARiMR wydał na podstawie art. 155 Kpa oraz § 21 ust. 4 rozporządzenia decyzję uchylającą decyzję z dnia 9.10.2017 r. o przyznaniu pomocy.

Przepis art. 155 Kpa²³ ma charakter przepisu ogólnego. Może on stanowić samodzielną podstawę do zmiany lub uchylenia ostatecznej decyzji (pod warunkiem zaistnienia przesłanek w nim zawartych) tylko wówczas, gdy przepisy ustaw szczegółowych nie zawierają własnych unormowań w zakresie zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo. Jeżeli jednak w przepisach szczególnych zawarta jest odrębna regulacja, przewidująca wprost w określonych sytuacjach możliwość albo nakazująca zmianę lub uchylenie decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, to

²³ „Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony”.

wówczas podstawę do zmiany lub uchylenia decyzji stanowi nie art. 155 Kpa, lecz ten przepis szczególnie w związku z art. 163 Kpa, stanowiącym, że organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w rozdziale 13. Kpa (tryby przewidziane w art. 154, 155, 161 oraz 162 § 2 Kpa), o ile przewidują to przepisy szczególne.

W przypadku podziałania takim przepisem szczególnym w rozumieniu art. 163 Kpa, wskazującym przesłanki, jakie powinny być wypełnione celem uchylenia decyzji o przyznaniu pomocy, był właśnie § 21 ust. 4 rozporządzenia. Jako podstawę prawną decyzji uchylających decyzje o przyznaniu pomocy w ww. sprawach Dyrektor Opolskiego OR ARiMR powinien zatem przywołać art. 163 Kpa w związku z § 21 ust. 4 rozporządzenia.

W zakresie objętym kontrolą rozpatrywanie wniosków o uchylenie decyzji o przyznaniu pomocy należy ocenić pozytywnie, pomimo stwierdzenia uchybienia polegającego na powołaniu niewłaściwej podstawy prawnej w decyzji uchylającej decyzję o przyznaniu pomocy. Uchybienie to nie miało wpływu na przyznanie pomocy.

1.7. Rozpatrywanie wniosków o płatność (wop) pierwszej raty pomocy.

Według § 21 ust. 1 rozporządzenia, wypłata pierwszej raty pomocy następuje w terminie 90 dni od dnia złożenia wop wraz z dokumentami, o których mowa w § 20 ust. 3 rozporządzenia. Pomoc jest wypłacana na rachunek bankowy beneficjenta wskazany we wop.

W zakresie objętym kontrolą, w przypadku wszystkich kontrolowanych spraw wop pierwszej raty pomocy były weryfikowane w czasie, który umożliwił Centrali ARiMR realizację wypłaty w terminie określonym w § 21 ust. 1 rozporządzenia.

Nie stwierdzono uchybień ani nieprawidłowości.

1.8. Wydawanie decyzji w sprawie zmiany założeń biznesplanu.

Na podstawie § 27 rozporządzenia beneficjent może wystąpić do dyrektora oddziału regionalnego Agencji z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę założeń biznesplanu w trakcie jego realizacji. Dyrektor oddziału regionalnego Agencji wyraża zgodę na zmianę założeń biznesplanu, w tym wydłużenie okresu jego realizacji, jednak nie dłużej niż do dnia upływu 4 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy, pod warunkiem że:

- 1) zmieniony biznesplan spełnia warunki określone w § 6 rozporządzenia, a beneficjentowi przysługiwałaby pomoc na podstawie liczby punktów, które zostałyby przyznane na podstawie zmienionych założeń biznesplanu;
- 2) zostanie osiągnięty wzrost wielkości ekonomicznej gospodarstwa o co najmniej 10% w stosunku do wyjściowej wielkości ekonomicznej gospodarstwa.

Wyrażenie zgody na zmianę założeń biznesplanu następuje w drodze decyzji w terminie 30 dni od dnia złożenia ww. wniosku.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości ani uchybień.

1.9. Weryfikacja spełnienia warunków wypłaty drugiej raty pomocy/rozpatrywanie wop drugiej raty pomocy.

1.9.1. Weryfikacja spełnienia warunków wypłaty drugiej raty pomocy oraz wywiązywania się z zobowiązań pięcioletnich.

W art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 zostało określone, że bez uszczerbku dla przepisów szczególnych, osobom fizycznym ani prawnym nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści wynikających z sektorowego prawodawstwa rolnego, jeżeli stwierdzono, że warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa.

Celem poddziałania, wynikającym z prawodawstwa UE, było ułatwianie wymiany pokoleń oraz trwałego wejścia do sektora rolnictwa osób młodych, które po raz pierwszy rozpoczynają prowadzenie gospodarstwa rolnego jako kierujący, w gospodarstwie o odpowiednim potencjale, wyrażonym odpowiednią wielkością ekonomiczną i fizyczną.

W art. 55³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny gospodarstwo rolne zdefiniowane zostało w sensie przedmiotowym jako pewna zorganizowana całość gospodarcza, spójny i funkcjonalny minisystem zdolny do osiągania założonych celów. Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

W rozporządzeniu zostało określone, że przez prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie jako kierujący rozumie się prowadzenie tej działalności osobiście, na własny rachunek i we własnym imieniu oraz ponoszenie kosztów w związku z prowadzeniem tej działalności i czerpanie korzyści z jej prowadzenia (§ 19 ust. 4a rozporządzenia). Osobiste prowadzenie działalności oznacza pracowanie w gospodarstwie oraz podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia tej działalności (§ 19 ust. 4b rozporządzenia).

Beneficjent powinien prowadzić jako kierujący działalność rolniczą w gospodarstwie wskazanym w biznesplanie przez 5 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy (§ 22 pkt 1 rozporządzenia). Rozpoczęcie kierowania gospodarstwem jest warunkiem, z zastrzeżeniem którego przyznawana jest pomoc, natomiast spełnianie go od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy do dnia złożenia wop drugiej raty pomocy jest jednym z warunków wypłaty drugiej raty pomocy (§ 23 ust. 2 rozporządzenia). Niespełnianie tego warunku po zakończeniu realizacji biznesplanu i po wypłacie drugiej raty pomocy skutkuje koniecznością zwrotu 50% otrzymanej pomocy (§ 26 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia).

Zgodnie z książką procedur KP-611-398-ARiMR/3/z Obsługa wniosku o płatność dla poddziałania 6.1 Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników (Premie dla młodych rolników) kontrolę na miejscu w gospodarstwie zlecało się gdy zachodziła jednocześnie więcej niż jedna z przesłanek:

- 1) wnioskodawca posiadał gospodarstwo rolne, które przed przejęciem było częścią większego gospodarstwa. Pozostała część została przekazana innej osobie, która również wystąpiła o premię dla młodego rolnika,
- 2) wnioskodawca był zameldowany poza gospodarstwem lub studiował w trybie dziennym w odległej miejscowości,
- 3) w gospodarstwie nie było budynków gospodarczych albo brakowało maszyn i urządzeń rolniczych,
- 4) wnioskodawca wydzierżawił gospodarstwo rolne bądź jego część od rodziców lub innej osoby fizycznej na okres co najmniej 10 lat.

Celem skierowania wniosku do kontroli było sprawdzenie czy wnioskodawca nie stworzył sztucznych warunków aby uzyskać pomoc.

W ocenie kontroli w przypadku dwóch spraw: OR08-65050- i OR08-65050- dokumentacja złożona przez beneficjentów wskazywała na stworzenie przez nich sztucznych warunków w celu otrzymania pomocy w ramach poddziałania.

Beneficjenci złożyli wopp w dniu 24.05.2017 r., a w dniu 15.12.2017 r. przyznano im pomoc w ramach poddziałania. Beneficjenci byli braćmi i zamieszkiwali wraz z rodzicami pod tym samym adresem. Z aktów notarialnych przedstawionych przez obydwu beneficjentów wynikało, że rodzice przekazali synom w drodze darowizny nieruchomości rolne o zbliżonym areale, wyodrębnione z własnego gospodarstwa.

W złożonych wraz z wopp biznesplanach obaj beneficjenci wskazali identyczne cele pośrednie i końcowe (w tabeli 1 - zwiększenie plonów poprzez wprowadzenie kwalifikowalnego materiału siewnego zalecanego dla regionu oraz zwiększenie powierzchni gospodarstwa poprzez zakup gruntów ornych o powierzchni około 2 ha), zaplanowali udział w tych samych szkoleniach (tabela 2), coroczne przygotowanie i stosowanie planu nawozowego, prowadzenie niemalże identycznej produkcji roślinnej (tabela 5), stosowanie tych samych poplonów (tabela 6).

Przedstawione w biznesplanach gospodarstwa rolne nie posiadały techniczno-produkcyjnego zaplecza, tj. beneficjenci nie wskazali własnych maszyn i urządzeń służących do produkcji rolnej oraz nie planowali też wyposażyć swoich gospodarstw w dostosowany do ich specyfiki produkcji sprzęt rolniczy (tabela 16 i 17), wskazując na zamiar użyczenia ciągnika i maszyn rolniczych od ojca przez cały okres realizacji biznesplanu. Całość przyznanej pomocy obydwaj postanowili przeznaczyć na zakup ok. 2 ha gruntów ornych (tabela 20). Zawarte w biznesplanach koncepcje rozwoju gospodarstw wskazywały na niemal całkowite uzależnienie tych gospodarstw od

gospodarstwa rodziców. Według udostępnionych kontroli dokumentów gospodarstwa beneficjentów nie były gospodarstwami odpowiadającymi definicji gospodarstwa określonej w przepisach kodeksu cywilnego. Uwagę zwrócił też stosunkowo krótki czas realizacji biznesplanu, która u obydwu beneficjentów zakończyła się w I połowie 2019 r., podczas gdy na proces ten beneficjenci poddziałania mogli założyć 3 lata od wypłaty pierwszej raty pomocy, z możliwością przedłużenia tego okresu nawet do 4 lat.

Z dokumentacji wynikało, że beneficjenci mogli stworzyć sztuczne warunki mające na celu uzyskanie korzyści sprzecznych z celami wsparcia w ramach poddziałania.

U obydwu beneficjentów Opolski OR ARiMR przeprowadził kontrolę na miejscu. W sprawie nr OR08-65 kontrola odbyła się na etapie rozpatrywania wop pierwszej raty (w dniu 20.06.2018 r.), natomiast w sprawie nr OR08-650504 - na etapie obsługi wop drugiej raty (w dniach 20 i 23.09.2019 r.). W udostępnionych kontrolerom Raportach z czynności kontrolnych nie było informacji o wykryciu przez Opolski OR ARiMR nieprawidłowości w kontrolowanych gospodarstwach.

W drugim półroczu 2018 roku obydwaj beneficjenci otrzymali wypłatę pierwszej raty pomocy, natomiast w II połowie ubiegłego roku - drugiej raty.

1.9.2. Terminowość rozpatrywania wop drugiej raty pomocy.

Na podstawie § 24 ust. 1 rozporządzenia, wypłata drugiej raty pomocy następowała w terminie 90 dni od dnia złożenia wop wraz z wymaganymi załącznikami.

W zakresie objętym kontrolą, w przypadku wszystkich kontrolowanych spraw wop były zweryfikowane w czasie, który umożliwiał Centrali ARiMR realizację wypłaty pomocy w terminie określonym w § 24 ust. 1 rozporządzenia. Nie stwierdzono uchybień ani nieprawidłowości.

2. Efektywność wdrażania instrumentu wsparcia.

Oceny efektywności wdrażania poddziałania w zakresie weryfikacji wopp dokonano na podstawie analizy danych dotyczących wopp złożonych w latach 2017 - 2019, przesłanych drogą elektroniczną w dniu 07.08.2020 r., oraz wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Opolskiego OR ARiMR w piśmie znak BKW08.0810.2.2020 z dnia 10.09.2020 r.

Przy ocenie efektywności wzięto pod uwagę następujące wskaźniki:

- 1) liczba złożonych wopp;
- 2) liczba wopp zweryfikowanych w terminie, o którym mowa w rozporządzeniu;
- 3) liczba wopp rozpatrzonych z przekroczeniem ww. terminu;
- 4) średni czas weryfikacji jednego wopp (liczony od zakończenia naboru do wydania decyzji/pozostawienia wopp bez rozpoznania);

- 5) liczba czynnych etatów zaangażowanych wyłącznie w obsługę wopp w ramach poddziałania;
- 6) średnia liczba zweryfikowanych wopp w przeliczeniu na 1 etat.

Poniżej przedstawiono informacje na temat realizacji przyjętych wskaźników dotyczących efektywności wdrażania poddziałania:

| Wskaźnik | Nabór | | |
|--|-----------|-------------|-------------|
| | 2017 r. | 2018 r. | 2019 r. |
| liczba złożonych wopp | 90 | 166 | 168 |
| liczba wopp zweryfikowanych w terminie | 88 | 103 | 90 |
| liczba wopp rozpatrzonych z przekroczeniem terminu | 2 (2%) | 63 (39%) | 78 (46%) |
| średni czas weryfikacji jednego wopp | 198 | 209 | 226 |
| liczba czynnych etatów zaangażowanych w obsługę wopp | 3,8 | 7,5 | 7,5 |
| średnia liczba zweryfikowanych wopp na 1 etat | 23,7 | 22,1 | 22,4 |

W porównaniu do 2017 r., w latach 2018 - 2019 w poddziałaniu odnotowano 87% wzrost zainteresowania ze strony potencjalnych beneficjentów. W 2017 r. Opolski OR ARiMR miał do rozpatrzenia 90 wopp, natomiast rok później liczba złożonych wopp wyniosła 166, a w 2019 r. -168.

Prawie dwukrotnie (o 97%) w stosunku do stanu z 2017 r. zwiększona została też liczba czynnych etatów w Opolskim OR ARiMR zaangażowanych w obsługę wopp, przez co średnia liczb wopp złożonych w danym naborze, przypadających do weryfikacji na jednego pracownika, nie uległa znaczącej zmianie (wyniosła ok. 22,7).

Porównując do 2017 r., w latach 2018-2019 nieco zmniejszyło się natomiast tempo weryfikacji wopp. W 2017 r. w Opolskim OR ARiMR jedynie 2 wopp zostały zweryfikowane po upływie ustawowego terminu (jeden z kilkudniowym, natomiast drugi aż z 4,5 miesięcznym opóźnieniem). Z kolei w 2018 r. termin przekroczone w przypadku 63 złożonych wopp (z czego w odniesieniu do 61 wopp opóźnienie nie przekraczało miesiąca). W 2019 r. zaś oceny wopp nie zakończono terminowo w 79 przypadkach (w 52 przypadkach zwłoka nie przekraczała miesiąca, a w 13 - dwóch miesięcy). Natomiast średni czas weryfikacji jednego wopp w 2018 roku (209 dni) był o prawie 2 tygodnie dłuższy, a w 2019 roku (226 dni) - o prawie miesiąc dłuższy aniżeli w 2017 r. (198 dni).

Dyrektor Opolskiego OR ARiMR poinformował, że dokłada starań w celu dotrzymania terminów rozpatrywania wopp. Pracownicy obsługujący wopp wraz z kierownictwem na bieżąco monitorują i analizują m.in. postęp prac nad liczbą wysłanych wezwań do uzupełnienia braków formalnych czy też do złożenia wyjaśnień. Raz w tygodniu na naradach kierownictwo omawia z pracownikami problematyczne zagadnienia oraz wypracowuje stosowne rozwiązania. W przypadku zbliżającego się

upływu terminu procedowania wopp dokonywana jest też reorganizacja pracy w ten sposób, że bieżące zadania pracowników, wychodzące poza zakres obsługi wopp w ramach poddziałania, przenoszone są na pozostałych pracowników. Ponadto, każdy z pracowników zobowiązany jest indywidualnie do kontroli terminowości załatwiania prowadzonych przez siebie spraw, a w przypadku zagrożenia przekroczenia wymaganego rozporządzeniem okresu rozpatrywania wopp - do pisemnego zawiadomienia wnioskodawcy o niezakończonym w terminie, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa.

Dyrektor Opolskiego OR ARiMR wskazał, że w większości spraw, w których nie został dotrzymany określony w rozporządzeniu termin wydania decyzji, weryfikacja wopp opóźniona była z przyczyn niezależnych od organu, spowodowanych utrudnionym kontaktem z niektórymi wnioskodawcami, wielokrotnym składaniem zmian do wopp/biznesplanu, koniecznością wzywania wnioskodawców do usunięcia braków formalnych w dokumentacji (najczęściej w związku z błędnie wypełnionym papierowym biznesplanem czy też błędnie nagrany biznesplanem na nośnik CD/DVD) lub do złożenia wyjaśnień, a następnie oczekiwania na przesłanie wyjaśnień czy też odpowiednio uzupełnionych/poprawionych dokumentów.

W ocenie kontroli, przyczyn zmniejszenia tempa weryfikacji wopp w latach 2018-2019 w zestawieniu z 2017 r. można upatrywać również w:

- 1) przeprowadzonych w Opolskim OR ARiMR zmianach organizacyjnych, tj. przeniesieniu od dnia 11.07.2018 r. obsługi wopp w ramach poddziałania z Biura Wsparcia Inwestycyjnego do Biura Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich (co wiązało się z koniecznością odpowiedniego przeszkolenia i przyuczenia pracowników niemających wcześniej doświadczenia we wdrażaniu instrumentów „premiowych”);
- 2) dokonanej w 2018 roku nowelizacji rozporządzenia:
 - wprowadzającej znaczące zmiany w zakresie sposobu ustalania daty rozpoczęcia przez wnioskodawcę prowadzenia działalności rolniczej (co wiązało się z koniecznością innego podejścia oraz bardziej wnikliwej kontroli administracyjnej wopp),
 - wydłużającej z 20 do 150 dni okres, w którym po zakończeniu naboru dopuszcza się dokonywanie przez wnioskodawców zmian we wopp oraz w jego załącznikach (co wiązało się z koniecznością weryfikacji większej liczby nowych/zmienionych dokumentów).

Kontrola ustaliła, że mimo stwierdzonych przypadków przekroczenia terminu na wydanie decyzji w sprawie przyznania pomocy, poddziałanie wdrażane było w sposób efektywny. W większości przypadków przekroczenia terminów były nieznaczne oraz niespowodowane świadomym działaniem czy opieszałością pracowników.

3. Realizacja priorytetu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: Dostępność i jakość usług publicznych oraz sprawność instytucji państwa, ze szczególnym uwzględnieniem sygnałów obywatelskich.

W piśmie z dnia 10.09.2020 r. znak BKW08.0810.2.2020 Dyrektor Opolskiego OR ARiMR poinformował, że w celu zapewnienia rolnikom dobrego dostępu do usług publicznych związanych z wdrażaniem działania w latach 2017-2019 Opolski OR ARiMR podejmował akcje propagujące i informujące o planowanych i trwających naborach na operacje typu „Premie dla młodych rolników” za pośrednictwem środków masowego przekazu, takich jak radio, telewizja oraz prasa:

- publikację artykułów prasowych w „Kurierze Rolniczym” – miesięczniku wydawanym przez Opolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Łosiuwie,
- produkcję i emisję audycji: „AGROKurier” w TVP 3 Opole,
- produkcję i emisję audycji radiowych „107,9 hektarów” na antenie radia DOXA.

W ocenie Dyrektora Opolskiego OR ARiMR działania te miały bardzo duży wpływ na rozpowszechnienie wśród mieszkańców wsi oraz pozostałych potencjalnych beneficjentów kompleksowej wiedzy na temat naborów wopp i korzyści płynących z możliwości uczestniczenia w poddziałaniu. Podejmowane działania promocyjno-informacyjne za pośrednictwem lokalnych mediów, bardzo popularnych szczególnie na terenach wiejskich, miały na celu podniesienie wiedzy i świadomości wśród potencjalnych beneficjentów przedmiotowego poddziałania oraz dotarcie do jak najszerszego grona potencjalnych beneficjentów.

Efektom tych działań było znaczne zainteresowanie ze strony rolników, jakie towarzyszyło naborom każdego roku, czego przejawem jest stale rosnąca liczba złożonych wopp. Zainicjowanie przez ARiMR akcji informacyjnych w lokalnych mediach i periodyku pozwoliło również beneficjentom na przygotowanie z odpowiednim wyprzedzeniem wopp oraz obligatoryjnych załączników do wopp. Czynności promocyjne przyczyniły się również do zwiększenia częstotliwości kontaktowania się potencjalnych beneficjentów z Opolskim OR ARiMR w sposób telefoniczny bądź osobisty, w celu uzyskania szczegółowych informacji, zwykle w odniesieniu do konkretnych i indywidualnych okoliczności. Ponadto, pracownicy Opolskiego OR ARiMR służyli wsparciem merytorycznym pracownikom Opolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Łosiuwie oraz doradcom rolniczym pomagającym bezpośrednio beneficjentom w wypełnieniu i zgromadzeniu dokumentacji do wopp.

Wysoka jakość i sprawność obsługi wopp zapewniana była m.in. przez zaangażowanie do tej obsługi pracowników doświadczonych, samokształcących się, z wieloletnim stażem i znajomością przepisów prawa, którzy dopuszczeni zostali do obsługi wopp dopiero po pozytywnym zaliczeniu egzaminu wewnętrznego weryfikującego wiedzę w zakresie poddziałania.

Niezależnie od obligatoryjnych egzaminów i przeszkolenia w ww. zakresie, w ramach samokształcenia pracownicy brali też udział w szkoleniach dodatkowych, których tematyka dostarczała wiedzy i umiejętności przydatnych podczas rozpatrywania wopp (szkolenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, oceny merytorycznej biznesplanu i wopp, systemu informatycznego), w tym m.in. w szkoleniach organizowanych przez podmioty zewnętrzne (przez Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Łosiuwie, w szkoleniu „Młody rolnik w nowym PROW 2014-2020”).

W latach 2017-2020 do Kancelarii Opolskiego OR ARiMR nie dotarły żadne, pozytywne ani negatywne, sygnały obywatelskie (np. wnioski, skargi, ponaglenia), które dotyczyłyby utrudnień w dostępności informacji czy też sprawności lub jakości obsługi wnioskodawców/beneficjentów w ramach poddziałania.

W zakresie wybranego do kontroli priorytetowego zagadnienia dostępności i jakości usług publicznych oraz sprawności instytucji państwa, ze szczególnym uwzględnieniem sygnałów obywatelskich, Opolski OR ARiMR podejmował i podejmuje działania w celu zapewnienia sprawnej i profesjonalnej obsługi wnioskodawców oraz poszerzenia wiedzy rolników na temat dostępnej pomocy finansowej.

III. Zalecenia pokontrolne.

W związku z wynikami kontroli zalecam Panu Dyrektorowi:

- 1) w przypadku sprawy nr OR08-65050-_____ przeprowadzenie merytorycznej weryfikacji wopp (w szczególności w zakresie spełnienia przez wnioskodawcę określonych w przepisach prawa kryteriów dostępu), która zakończy się wydaniem właściwej decyzji w sprawie przyznania pomocy;
- 2) w przypadku spraw nr OR08-65050-_____ oraz nr OR08-65050-_____, objęcie beneficjentów szczególnym nadzorem pod kątem stworzenia przez nich sztucznych warunków oraz przeprowadzenie na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy ROW kontroli, mającej na celu sprawdzenie wypełniania przez beneficjentów zobowiązań nałożonych na nich decyzjami przyznającymi pomoc, w szczególności zobowiązania do prowadzenia jako kierujący działalności rolniczej w gospodarstwie do momentu upływu 5 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy (m.in. zbadanie, czy gospodarstwa beneficjentów w rzeczywistości stanowią odrębne i niezależne jednostki gospodarcze i nie są prowadzone przez ojca beneficjentów);
- 3) wydawanie decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy bez zbędnej zwłoki (tj. niezwłocznie po zaistnieniu co najmniej jednej z przesłanek do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji);
- 4) pouczenie pracowników o konieczności:
 - a) przestrzegania Kpa w zakresie odpowiedniej treści pouczeń formułowanych w wezwaniach do usunięcia braków formalnych we wopp oraz w wezwaniach do złożenia wyjaśnień, a także wyczerpującego i właściwego uzasadniania przyczyn pozostawienia wopp bez rozpoznania,
 - b) przestrzegania przepisów rozporządzenia w zakresie ustalania liczby punktów przysługujących wnioskodawcom na podstawie kryteriów wyboru (zwłaszcza warunku dotyczącego kwalifikacji zawodowych),
 - c) przestrzegania ogólnych zasad postępowania administracyjnego w prowadzonych postępowaniach w sprawie przyznania pomocy,

- d) powoływania właściwej podstawy prawnej w decyzjach w sprawie przyznania pomocy, decyzjach stwierdzających wygaśnięcie decyzji o przyznaniu pomocy oraz decyzjach uchylających decyzje o przyznaniu pomocy,
- e) właściwego faktycznego i prawnego uzasadniania decyzji o odmowie przyznania pomocy,
- f) dotrzymywania terminu wydania decyzji w sprawie przyznania pomocy określonego w § 19 rozporządzenia, a w razie braku możliwości jego dotrzymania - przestrzegania art. 36 § 1 Kpa poprzez zawiadomienie wnioskodawcy o zwłoce w załatwieniu sprawy (z podaniem przyczyny zwłoki) i wyznaczenie nowego terminu wydania decyzji.

Proszę Pana Dyrektora o powiadomienie mnie o działaniach podjętych w celu zrealizowania zaleceń pokontrolnych: w odniesieniu do zaleceń sformułowanych w pkt 1, 3 i 4 - w terminie miesiąca od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, natomiast w odniesieniu do zalecenia zawartego w pkt 2 - na bieżąco, niezwłocznie po każdym podjętym w stosunku do beneficjentów działaniu, w tym kontrolnym, jak również po przeprowadzeniu zaleconych kontroli - o ich wynikach.

wz. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Anna Gembicka
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/