



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji**

TEKST UJEDNOLICONY

Warszawa, dnia 23 grudnia 2009 r.

**Pan
Władysław Łukasik
Prezes
Agencji Rynku Rolnego**

P/09/046
KGP-410-12-3/2009

Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego – przez Komisję Odwoławczą powołaną przez Dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Agencji Rynku Rolnego³, kontrolę restrukturyzacji Krajowej Spółki Cukrowej SA oraz wywiązywania się przez Agencję z obowiązków nałożonych przepisami Wspólnoty Europejskiej w zakresie regulacji rynku cukru w latach gospodarczych 2004/2005 ÷ 2008/2009.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 13 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Agencji Rynku Rolnego w procesie restrukturyzacji Krajowej Spółki Cukrowej SA⁴ oraz wywiązywanie się przez Agencję z obowiązków nałożonych przepisami Wspólnoty Europejskiej w zakresie regulacji rynku cukru w latach gospodarczych 2004/2005 ÷ 2008/2009.

1. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Prezes Agencji Rynku Rolnego wydawał zatwierdzenia producentów cukru i izoglukozy zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE)

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej: Agencja lub ARR.

⁴ Dalej: KSC SA.

Nr 318/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru⁵, rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 952/2006 z dnia 29 czerwca 2006 r. ustalające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 w odniesieniu do zarządzania rynkiem wewnętrznym cukru oraz systemu kwot⁶, oraz z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych⁷. Zatwierdzenia producentów zostały wydane wszystkim 23 producentom cukru oraz jednemu producentowi izoglukozy, którzy działali w roku gospodarczym 2005/2006, przy czym w dniu 27 czerwca 2006 r. wydane zostały zatwierdzenia tymczasowe, a zatwierdzenia bezterminowe w dniu 6 grudnia 2006 r. W związku ze zmianami własnościowymi producentów cukru, Prezes Agencji wydał – w latach 2006/2007 ÷ 2008/2009 – 7 decyzji wycofujących zatwierdzenia oraz 12 decyzji o wygaśnięciu zatwierdzenia producentów cukru.

2. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do prowadzonego przez ARR interwencyjnego skupu cukru w latach gospodarczych 2004/2005 i 2005/2006 oraz jego sprzedaży w latach 2006-2007. Skup i sprzedaż interwencyjna cukru prowadzone były przez Agencję zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1260/2001 z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru⁸ oraz rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 1262/2001 z dnia 27 czerwca 2001 r. ustalające szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/2001 w odniesieniu do zakupu i sprzedaży cukru przez agencje interwencyjne⁹. W kolejnych latach gospodarczych producenci cukru nie składali do Agencji ofert dotyczących sprzedaży interwencyjnej cukru. W latach gospodarczych 2004/2005 i 2005/2006 Agencja skupiła interwencyjnie 284,2 tys. ton cukru, za łączną cenę netto 529 229,6 tys. zł, w tym od KSC SA 71,2 tys. ton cukru, co stanowiło 33,3 % zakupów interwencyjnych Agencji, za cenę netto [...] ¹⁰. Cukier skupiony przez Agencję w ramach zakupów interwencyjnych został sprzedany na rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej oraz z przeznaczeniem na wywóz poza Wspólnotę Europejską w ilości 193,9 tys. ton cukru, to znaczy 91 % skupionego cukru, pozostałe 19,1 tys. ton cukru decyzjami Komisji Europejskiej przekazane zostało na pomoc

⁵ Dz.U.U.E.L z 28 lutego 2006 r. Nr 58 str. 1.

⁶ Dz.U.U.E.L z 1 lipca 2006 r. Nr 178 str. 39.

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1702 ze zm., zwana dalej: *ustawą o ARR*.

⁸ Dz.U.U.E.L z 30 czerwca 2001 r. Nr 178 str. 1.

⁹ Dz.U.U.E.L z 30 czerwca 2001 r. Nr 178 str. 48.

¹⁰ Wyłączone informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. (zwanej dalej: uodip) w zw. z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tj. Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm. (zwanej dalej: uoznk). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie KSC SA.

żywnościową. KSC SA zakupiła z zapasów interwencyjnych Agencji łącznie 68,8 tys. ton cukru, za który zapłaciła netto [...] ¹¹.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Agencji w zakresie pobierania od producentów cukru i izoglukozy opłat cukrowych i składek restrukturyzacyjnych.

Zasady według których Agencja pobierała opłaty cukrowe i składki restrukturyzacyjne, oraz ich zmiany, odpowiadały procedurom określonym w rozporządzeniach Wspólnoty Europejskiej. Zgodnie z zasadami poboru opłat cukrowych i składek restrukturyzacyjnych, Agencja wysyłała do każdego z producentów indywidualnie informację o wysokości należnego zobowiązania z tytułu opłaty lub składki wraz z numerem wydzielonego rachunku ARR oraz wymaganym terminem zapłaty.

W okresie objętym kontrolą, Agencja naliczyła i pobrała od producentów cukru i izoglukozy opłaty cukrowe na łączną kwotę 701 427,8 tys. zł plus 23,4 tys. zł odsetek, w tym od KSC SA 266 442,9 tys. zł. W powyższym okresie Agencja naliczyła także tym podmiotom składki restrukturyzacyjne w łącznej wysokości 2 536 769,2 tys. zł i do dnia 30 października 2009 r. pobrała należności główne w kwocie 2 368 587,1 tys. zł plus 226,6 tys. zł odsetek. Pozostała kwota w wysokości 168 182,1 tys. zł producenci zobowiązani byli wpłacić do dnia 2 listopada 2009 r. Od KSC SA naliczono i pobrano 961 274,9 tys. zł.

Kwoty wpłacone przez poszczególnych producentów tytułem opłat cukrowych i składek restrukturyzacyjnych były zgodne z kwotami naliczonymi przez Agencję. Agencja wpłacone kwoty przekazywała na rachunek bankowy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w terminie określonym w art. 34 ust. 2 *ustawy o ARR*.

W badanym okresie Agencja nie stawiała przed koniecznością wszczynania procedur windykacyjnych dotyczących opłat cukrowych i składek restrukturyzacyjnych. Wprawdzie na 289 należnych płatności, w 38 przypadkach wystąpiły opóźnienia, jednakże producenci wnosili je następnego dnia roboczego, po wymagalnym terminie, wraz z należnymi odsetkami.

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenie pozytywnie działania Agencji w zakresie stosowania procedur dotyczących restrukturyzacji rynku cukru, określonych w rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 968/2006 z dnia 27 czerwca 2006 r. *ustalające szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 ustalającego tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie* ¹². Agencja dotrzymywała terminów rozpatrywania

¹¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie KSC SA.

¹² Dz.U.U.E.L z 30 czerwca 2006 r. Nr 176 str. 32.

wniosków złożonych przez producentów cukru, jak również informowania Komisji Europejskiej oraz producentów o złożonych i zakwalifikowanych wnioskach o pomoc restrukturyzacyjną. W sposób prawidłowy dokonywała także wypłat pomocy restrukturyzacyjnej, przeprowadzając równocześnie kontrole realizacji planów restrukturyzacyjnych.

W ramach tzw. inicjatywy plantatorskiej¹³, plantatorzy buraków cukrowych wszystkich producentów cukru złożyli w okresie od 30 października do 30 listopada 2007 r., 11 746 poprawnych wniosków o pomoc restrukturyzacyjną, w których zrezygnowali z uprawy buraków cukrowych w ilości odpowiadającej 253,5 tys. ton cukru, co stanowiło 14,3 % kwoty produkcyjnej Polski w roku gospodarczym 2008/2009. Wnioski te nie zostały uznane przez Agencję. Wnioski producentów cukru, złożone do dnia 31 stycznia 2008 r., dotyczyły bowiem zrzeczenia się kwoty większej niż kwota zrzeczenia wynikająca z wniosków plantatorów.

We wnioskach złożonych do 31 stycznia i 31 marca 2008 r., producenci cukru zrzekli się od roku gospodarczego 2008/2009 z kwoty produkcyjnej w łącznej wysokości 366,9 tys. ton cukru, co stanowiło 20,7 % przyznanego Polsce limitu na ten rok gospodarczy. Do całkowitego demontażu urządzeń produkcyjnych zobowiązało się 7 producentów, którzy zrzekli się łącznie z kwoty produkcyjnej w wysokości 295,9 tys. ton cukru. ARR przyznała i wypłaciła producentom cukru pomoc restrukturyzacyjną, w łącznej wysokości, 1 287 357,3 tys. zł¹⁴. Kwota ta – wypłacona w jednej racie w dniu 25 czerwca 2009 r. – stanowiła 50,8 % składki restrukturyzacyjnej naliczonej przez Agencję.

KSC SA zrzekając się kwoty produkcyjnej w wysokości 144,4 tys. ton cukru, co stanowiło 21,4 % przyznanego limitu na rok 2008/2009 oraz zobowiązując się do całkowitego demontażu urządzeń produkcyjnych w Oddziałach w Lublinie i Brześciu Kujawskim, otrzymała pomoc restrukturyzacyjną w łącznej wysokości 557 434,1 tys. zł (równowartość 124 532,9 tys. euro). Wypłacona KSC SA pomoc stanowiła 43,3 % kwoty wypłaconej producentom cukru w Polsce.

5. Najwyższa Izba Kontroli jako niewystarczające ocenia podejmowane działania przez ARR w kwestii demontażu silosu w Oddziale KSC SA w Lublinie. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Agencja nie wykorzystwała wszystkich dostępnych możliwości zmierzających do uznania, iż silos przeznaczony do magazynowania cukru w Oddziale w Lublinie nie stanowi

¹³ Na podstawie art. 4a rozporządzenia Rady Nr 320/2006.

¹⁴ Równowartość 287 600,5 tys. euro przy kursie przeliczeniowym równym 4,4762 zł/euro.

urządzenia niezbędnego do produkcji cukru, a co za tym idzie może zostać wyłączony z obowiązku demontażu.

W dniu 30 czerwca 2008 r. pomiędzy Agencją a KSC SA zawarta została umowa nr 1R/2008 na realizację planu restrukturyzacji, na mocy tej umowy KSC SA udzielono pomocy restrukturyzacyjnej w łącznej wysokości 352 101,6 tys. zł (78 660,8 tys. euro), w zamian za zrzeczenie się przez KSC SA od roku gospodarczego 2008/2009 kwoty produkcyjnej w wysokości 91,2 tys. ton cukru oraz całkowity demontaż urządzeń produkcyjnych w Cukrowni Lublin.

W dniu 8 listopada 2008 r. KSC SA złożyła do ARR wnioski nr 4/L/2008 z dnia 30 października 2008 r. o zmianę planu restrukturyzacji polegającą na wyłączeniu silosu i pakowni cukru z budynków przeznaczonych do demontażu. Uzasadniając wniosek KSC SA stwierdziła, że silos i pakownia cukru stanowią część wyodrębnionej jednostki, jaką jest Centrum Logistyczne, którego działalność polega na przyjmowaniu i wysyłaniu cukru, przy czym silos i pakownia cukru nie są organizacyjnie powiązane z likwidowanym Oddziałem w Lublinie. KSC SA stwierdziła również – powołując się na pismo Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej¹⁵ z dnia 7 października 2008 r. – że ARR jest uprawniona „...do oceny czy silos stanowi część ciągu produkcyjnego, czy powinien zostać zakwalifikowany jako część odrębnej struktury organizacyjnej, nie mającej związku z fabryką.”

Pismem znak CBdrp-078-17-1-1-6/09 z dnia 6 stycznia 2009 r. Agencja poinformowała KSC SA o niewyrażeniu zgody na zmianę planu restrukturyzacji. Decyzję tę Agencja uzasadniała „interpretacją” art. 4 ust. 1 ww. rozporządzenia Komisji (WE) nr 968/2006, dokonaną przez Dyрекcję Generalną w pismach z 21 stycznia 2008 r. i z 7 października 2008 r. W pismach tych zawarte zostało stwierdzenie, że silosy znajdujące się na terenie zakładu należy uznać za część urządzeń produkcyjnych. W ocenie NIK, Agencja niesłusznie traktowała powyższą opinię jako „wykładnię Komisji Europejskiej”. Takiego zwrotu kilkakrotnie użyto w protokole nr 7 z posiedzenia Zespołu do spraw wniosków o zmianę planów restrukturyzacyjnych z dnia 12 grudnia 2008 r., akceptowanym przez Prezesa Agencji, w którym negatywnie zaopiniowano ww. wnioski KSC SA. NIK zwraca uwagę, że w omawianych pismach Dyrekcji Generalnej wskazano, iż jedynym organem wydającym prawnie wiążące orzeczenia o ważności i interpretacji aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty jest Trybunał Sprawiedliwości.

¹⁵ Dalej: Dyrekcja Generalna.

W „Projekcie stanowiska Polski dot. interpretacji przepisów KE przez ARR w zakresie mechanizmu Restrukturyzacja przemysłu cukrowniczego”, przesłanym do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przy piśmie znak BCdri-072-10-1157-897/07 z dnia 6 listopada 2007 r. Agencja przygotowała interpretację przepisów, według której silosy mogły zostać wyłączone z planu demontażu urządzeń produkcyjnych. Wobec odmiennego zdania, wyrażonego przez Dyрекcję Generalną, ARR nie podjęła działań zmierzających do utrzymania własnej interpretacji. Agencja nie zwróciła się do KE w celu uzyskania wiążącego stanowiska w odniesieniu do konkretnego przypadku zgłoszonego przez KSC SA. Wspomniana wyżej odpowiedź Dyрекcji Generalnej nie miała bowiem mocy wiążącej.

NIK stwierdziła również, że w przesłanej do KSC SA decyzji odmownej na zmianę programu restrukturyzacji, Agencja nie odniosła się do argumentu, iż silos i pakownia cukru stanowią część wyodrębnionej jednostki organizacyjnej – Centrum Logistycznego. W wyjaśnieniach do protokołu kontroli¹⁶, Prezes Agencji podał wprawdzie, że jednym z powodów nieuwzględnienia wniosku było nieudokumentowanie przez KSC SA faktycznego wyodrębnienia silosu z linii produkcyjnej Cukrowni Lublin, jednakże w dokumentach przedstawionych do kontroli brak było dowodów na żądanie przedstawienia stosownej dokumentacji w powyższej sprawie.

6. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Każdorazowe występowanie do Komisji Europejskiej o wydanie wiążących decyzji w przypadkach wątpliwości interpretacyjnych przepisów prawa unijnego.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezesa o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

¹⁶ Pismo znak KW-0910-MD-3-1676-770/09 z dnia 28 października 2009 r.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
(-) Andrzej Otrębski