

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-41016/05
Nr ewid. 137/2006/P05107/KSR

Informacja o wynikach kontroli realizacji płatności bezpośrednich dla rolników po wejściu Polski do UE w latach 2004 – 2005 (I półrocze)

W a r s z a w a s i e r p i e Ń 2 0 0 6 r .

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

**Realizacja płatności bezpośrednich dla rolników
po wejściu Polski do UE w latach 2004 – 2005 (I półrocze)**

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego

Tadeusz Bachleda-Curuś

Zatwierdzam:

Jacek Jeziński

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22/ 825 44 81
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza wyników kontroli	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. Ważniejsze wyniki kontroli	15
3.1. Analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli	18
3.2.1. Przygotowanie i wdrożenie systemu płatności bezpośrednich	18
3.2.1.1. Określenie wielkości obszaru użytków rolnych (powierzchni referencyjnej SAPS) w Polsce	18
3.2.1.2. Przygotowanie organów administracji rządowej oraz ARiMR do wdrożenia systemu udzielania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych	19
3.2.1.3. Sprawność postępowań w sprawach o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych	21
3.2.2. Tworzenie i funkcjonowanie systemu kontroli płatności bezpośrednich w ARiMR	26
3.2.3. Działalność ARiMR w zakresie funkcjonowania i wykorzystania systemu ZSZiK	32
3.2.4. Działalność organów administracji rządowej w zakresie realizacji płatności bezpośrednich do gruntów rolnych	34
3.2.4.1. Zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na płatności bezpośrednie	34
3.2.4.2. Finansowanie płatności bezpośrednich	35
3.2.5. Sprawowanie nadzoru nad agencją płatniczą przez Ministra Finansów i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi	36
3.2.6. Inne ustalenia kontroli	37
3.2.6.1. Koszty obsługi systemu płatności bezpośrednich	37
3.2.6.2. Efekty funkcjonowania płatności bezpośrednich w kampanii 2004 r.	37
3.2.6.3. Udzielanie dodatkowych zamówień w trybie z wolnej ręki	39
3.2.7. Finansowe rezultaty kontroli	40

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	41
4.1. Przygotowanie kontroli	41
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	41
5. Załączniki	46
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrolę	46
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	48
5.3. Szczegółowe tabele, zestawienia liczbowe i schematy	48
5.4. Charakterystyka stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności	55
5.5. Wykaz aktów prawnych	64
5.6. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli	68

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: Realizacja płatności bezpośrednich dla rolników po wejściu Polski do UE w latach 2004 – 2005 (I półrocze).

Numer kontroli: P/05/107

Cel kontroli: Celem kontroli było zbadanie i ocena sposobu zorganizowania i funkcjonowania systemu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, a w szczególności ocena:

- przygotowania i wdrożenia systemu płatności bezpośrednich,
- działań organów administracji rządowej w zakresie realizacji płatności bezpośrednich do gruntów rolnych,
- wypełniania przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa roli agencji płatniczej,
- sprawowania przez Ministra Finansów i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzoru nad agencją płatniczą,
- skuteczności przyjętych rozwiązań organizacyjnych w pierwszym okresie funkcjonowania płatności bezpośrednich.

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Temat kontroli mieści się w priorytetowych kierunkach kontroli i głównych obszarach badań kontrolnych NIK w 2005 r.: procesy integracji z Unią Europejską, w tym przygotowanie do realizacji programów i planów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Kontrolę przeprowadzono w 54 jednostkach, tj. w: Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w Warszawie oraz jej wszystkich 16 Oddziałach Regionalnych (OR) i 36 Biurach Powiatowych (BP). W Informacji wykorzystano również wyniki kontroli P/05/002 - *Funkcjonowanie systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych*, w ramach której przeprowadzono kontrolę realizacji płatności bezpośrednich dla rolników po wejściu Polski do UE w latach 2004 – 2005 (I półrocze) w Ministerstwie Finansów. Wykaz skontrolowanych jednostek zawarto w załączniku nr 5.1.

W kontroli koordynowanej przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK uczestniczyło 16 delegatur NIK.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2005 r. Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działań jednostek objętych zakresem podmiotowym kontroli.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 sierpnia do 28 grudnia 2005 r.

¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

Wykaz skrótów i pojęć używanych w Informacji

Agencja płatnicza	akredytowana przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych jednostka odpowiedzialna za wydatkowanie środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Agencją płatniczą dla płatności bezpośrednich do gruntów rolnych jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Beneficjent	osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będąca posiadaczem gospodarstwa rolnego, korzystająca z płatności bezpośrednich na będące w jej posiadaniu grunty rolne, utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska
Działka ewidencyjna	ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych
Działka referencyjna	obszar ustalony geograficznie, zachowujący unikalną identyfikację zarejestrowaną w GIS w systemie identyfikacyjnym Państwa Członkowskiego
Działka rolna	zwarty obszar gruntu rolnego, na którym jest prowadzona jedna uprawa o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha, wchodzący w skład gospodarstwa rolnego
Dane wektorowe	dane przestrzenne w postaci współrzędnych służących do opisu właściwości geometrycznych obiektów przestrzennych
EFOiGR	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej powołany do finansowania zadań z zakresu wspólnej polityki rolnej UE
GIS	Geograficzny System Informacyjny - oznacza skomputeryzowane techniki systemu informacji geograficznej
Gospodarstwo rolne	wszystkie nieruchomości rolne będące w posiadaniu tego samego podmiotu
JPO (ang. SAPS)	Jednolita Płatność Obszarowa (ang. Single Area Payment Scheme) – System jednolitej płatności obszarowej polega na podzieleniu podstawowej rocznej koperty finansowej przez kwalifikującą się do płatności referencyjną powierzchnię gruntów wykorzystywanych rolniczo i wypłaceniu uzyskanej z podzielenia stawki płatności podstawowej, przysługującej na każdy hektar powierzchni wnioskowanych do płatności w danym roku
Kampania roku 2004 i 2005	szereg kolejnych zaplanowanych operacji (m.in. przyjmowanie wniosków, kontrola, wydanie decyzji w sprawie płatności, płatność) realizowanych w celu dokonania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Kampania danego roku dotyczy operacji realizowanych w odniesieniu do wniosków złożonych przez producentów rolnych w tym roku

Kontrola administracyjna	<p>ma na celu stwierdzenie poprawności wprowadzonych danych oraz powiązań wprowadzonych danych z innymi danymi istniejącymi w systemie. Kontrola administracyjna składa się z kontroli:</p> <ul style="list-style-type: none">• administracyjnej prostej – sprawdzenie danych z wprowadzonego wniosku, oświadczenia lub deklaracji z danymi już istniejącymi w systemie dla danego podmiotu• administracyjnej krzyżowej - sprawdzenie danych wprowadzonych na podstawie wniosku, oświadczenia lub deklaracji z danymi złożonymi przez inne podmioty w celu wykrycia ewentualnego nakładania się danych z tych dokumentów
Kontrola na miejscu	<p>przeprowadzana u podmiotów uczestniczących w systemach pomocowych WPR. W ramach tej kontroli następuje ustalenie w nawiązaniu do wniosku, oświadczenia lub deklaracji, stanu faktycznego składników gospodarstwa rolnego. Kontrola na miejscu może być wykonywana metodą inspekcji terenowej lub metodą teledetekcji. Kontrolę na miejscu wykonuje ARiMR lub inne podmioty spełniające określone warunki techniczno-organizacyjne, wybrane w trybie <i>Prawa zamówień publicznych</i></p>
Kontrola metodą teledetekcji	<p>zwyczajowo nazywana w Polsce metodą „foto”. Pomiar powierzchni działek rolnych dokonywany jest na ortofotomapie, na której można wykonywać operacje, takie jak: odczyt współrzędnych, pomiar odległości, pomiar powierzchni. W oparciu o ortofotomapę możliwe jest rozróżnienie rodzajów grup obiektów oraz określenie sposobu ukształtowania i sposobu zagospodarowania terenu</p>
LPIS	<p>System Identyfikacji Działek Rolnych (ang. Land Parcel Identification System). Bazy danych systemu LPIS mają na celu jednoznaczną w skali kraju identyfikację deklarowanej działki rolnej i jej położenia, kontrolę prawidłowości zadeklarowanej powierzchni łącznie z oceną i kontrolą jej kwalifikowalności, czyli uprawnień do płatności w odniesieniu do danego schematu pomocowego oraz kontrolę jedнокrotnej deklaracji dla poszczególnych działek rolnych lub ich części przez jednoznacznie zidentyfikowanych potencjalnych beneficjentów</p>
Materiał graficzny	<p>stanowi załącznik do wniosku spersonalizowanego i oznacza mapy oraz inne dokumenty wykorzystywane do przekazywania informacji zawartych w GIS wnioskodawcom</p>
Odbiorniki GPS	<p>Urządzenia używane w czasie przeprowadzania kontroli na miejscu, służące do pomiaru powierzchni działek gruntów rolnych</p>
Ortofotomapa	<p>zdjęcie lotnicze powierzchni ziemi wykonane z samolotu lub satelity, które zostało przetworzone do postaci metrycznej, to znaczy, że można na nim prowadzić pomiary powierzchni, tak jak na mapie</p>
Powierzchnia rolnicza (referencyjna) do SAPS	<p>powierzchnia gruntów rolniczo użytkowanych na dzień 30 czerwca 2003 r., znajdujących się w dobrej kulturze rolnej. Na powierzchnię rolniczą mogą się składać grunty orne, trwałe użytki zielone, plantacje trwałe i ogrody przydomowe</p>
Producent rolny	<p>osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będąca posiadaczem gospodarstwa rolnego lub posiadaczem zwierzęcia</p>

PROW	Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich - realizuje cele, priorytety oraz określa zasady, na podstawie których są wspierane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w latach 2004 - 2006. Obejmuje działania zaliczane do tzw. II filaru Wspólnej Polityki Rolnej, współfinansowane z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie, a także z budżetu krajowego
Roczna koperta finansowa	suma funduszy dostępnych na dany rok kalendarzowy, na który przyznaje się płatności bezpośrednie w danym, nowym Państwie Członkowskim, ustalana zgodnie z właściwymi zasadami wspólnotowymi i na podstawie parametrów ilościowych, takich jak obszary bazowe, pułapy premii, Maksymalne Gwarantowane Ilości (MGI), określone w Akcie Przystąpienia i wynikającym z niego prawodawstwie Wspólnoty dla każdej płatności bezpośredniej, oraz dostosowana poprzez uwzględnienie odpowiednich wielkości procentowych określonych dla stopniowego wprowadzenia płatności bezpośrednich
Rolnik	zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1259/1999 z dnia 17 maja 1999 r. (Dz.U.L 160 z dnia 26.06.1999, str. 113) ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej, oznacza indywidualnego producenta rolnego, osobę fizyczną lub prawną lub grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny przyznany tej grupie i jej członkom na mocy prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty
SG EFOiGR	Sekcja Gwarancji EFOiGR
UPO (ang. CNDP)	Uzupełniająca Płatność Obszarowa (ang. Complementary National Direct Payment) – środki z Sekcji Gwarancji EFOiGR na rozwój obszarów wiejskich oraz środki krajowe wykorzystywane do uzupełnienia płatności bezpośrednich
Wniosek spersonalizowany	wniosek wypełniony na podstawie danych podanych przez rolnika w poprzednim roku
WPR	Wspólna Polityka Rolna – wszystkie przedsięwzięcia UE dotyczące sektora rolnego podejmowane w celu wypełnienia postanowień zapisanych w Traktatach Rzymskich
ZSZiK (ang. IACS)	Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ang. Integrated Administration and Control System) obejmuje: skomputeryzowaną bazę danych, system identyfikacji działek rolnych, system identyfikacji i rejestracji uprawnień do otrzymywanych w ramach WPR płatności, wnioski o pomoc, zintegrowany system kontroli, jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami realizację płatności bezpośrednich do gruntów rolnych dla producentów rolnych w latach 2004 – 2005 (I półrocze). Przyjęty system płatności bezpośrednich umożliwił wypłatę pomocy ubiegającym się o nią producentom rolnym, którzy w wymaganym terminie złożyli prawidłowo wypełnione wnioski. W badanym okresie na realizację wniosków, o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, złożonych przez producentów rolnych w 2004 r. wypłacono ogółem 6.329 mln zł, z których 59,7% stanowiły środki UE (3.780 mln zł), a 40,3% środki krajowe (2.549 mln zł).

Stwierdzone nieprawidłowości, w początkowym okresie funkcjonowania systemu płatności, nie miały zasadniczego wpływu na jego skuteczność. Mając jednak na uwadze 5-letni okres na przeprowadzenie kontroli, zarówno przez polskie organy kontrolne, jak i organy Unii Europejskiej, szybkie wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości powinno usprawnić system i zapobiec niewłaściwemu wykorzystaniu środków.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W kampanii 2004 r. kierownicy biur powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydali 1.396.877 decyzji o przyznaniu płatności obszarowych (99,8 % przyjętych wniosków), 1.358.205 decyzji o przyznaniu płatności do uprawy innych roślin (99,4% przyjętych wniosków) oraz 1.092 decyzje o przyznaniu płatności do uprawy chmielu (99,6% przyjętych wniosków). Producenci rolni otrzymali 99,7% płatności przyznanych im w decyzjach wydanych w kampanii 2004 r.² (str. 22 i 38).
2. Na realizację wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych złożonych przez producentów rolnych w 2004 r. wypłacono w badanym okresie ogółem 91,2% kwoty możliwej do wypłacenia na podstawie przepisów Unii Europejskiej ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz ze środków krajowych. Do końca I półrocza 2005 r. nie wykorzystano 58,49 mln euro (około 277 mln zł³) z przyznanej Polsce przez Komisję Europejską (KE) na 2004 rok koperty finansowej w wysokości 659,95 mln euro. Wynikało to z wielkości powierzchni referencyjnej SAPS dla Polski zgłoszonej w 2004 r. przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do Komisji Europejskiej. Była ona o 1.300 tys. ha wyższa od powierzchni gruntów rolnych, równej ok. 13.500 tys. ha, na którą w badanym okresie przyznano płatności bezpośrednio. Powierzchnia referencyjna została określona na podstawie aktualnych w tamtym okresie danych i analiz przeprowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny i Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (str. 18 i 54).
3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Finansów w zakresie realizacji zadań dotyczących opracowywania i wydawania aktów związanych z zakresem udzielanej akredytacji, a także przygotowania dokumentów na potrzeby

²Według stanu na 11 września 2005 r.

³Według kursu EUR/PLN = 4,73521

realizacji zadań związanych z procesem akredytacji agencji płatniczych oraz ich finansowaniem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. NIK pozytywnie ocenia również terminowość wydania aktów wykonawczych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie płatności bezpośrednich, a także przygotowanie i dostosowanie struktury organizacyjnej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do pełnienia funkcji agencji płatniczej. W okresie objętym kontrolą Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizowała zadania w zakresie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na podstawie akredytacji warunkowych udzielanych przez Ministra Finansów (str. 20-21).

4. W początkowym okresie Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ZSZiK) w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa był niestabilny i mało wydajny. W kampanii 2004 r. system wygenerował 35.234 błędnych decyzji administracyjnych w zakresie płatności obszarowych, co skutkowało koniecznością przeprowadzenia ponownej obsługi tych spraw i wydłużyło okres dokonania wypłat. Trudności techniczne wynikające z niewłaściwej pracy systemu ZSZiK były m.in. przyczyną znacznego opóźnienia przeprowadzenia w 2004 r. kontroli administracyjnych wniosków o płatności obszarowe oraz opóźnienia w przekazywaniu niezbędnej dokumentacji kontrolnej wykonawcy zewnętrznemu. Zablokowanie systemu w czerwcu 2005 r. i przywrócenie jego funkcjonalności dopiero w sierpniu 2005 r. spowodowało opóźnienie typowania wniosków obszarowych do kontroli na miejscu oraz przeprowadzenie tych kontroli. Wynikało to m. in. z konieczności równoległego dostosowywania systemu do kampanii roku 2005, przy jego jednoczesnym utrzymaniu w wersji umożliwiającej obsługę wniosków z kampanii roku 2004. Zmiany prawa powodowały konieczność wprowadzenia zmian do systemu w zakresie modyfikacji procesu naliczeń, kontroli administracyjnej i kontroli na miejscu. Do dnia zakończenia kontroli, Agencja, z powodu braku stałej lokalizacji, nie uruchomiła również rezerwowego ośrodka przetwarzania danych (ROPD) dla systemu ZSZiK, zapewniającego bezpieczeństwo systemów informatycznych działających w Agencji (str. 23, 26-28 i 32-34).
5. W ocenie NIK, w 8 skontrolowanych biurach powiatowych proces załatwiania spraw związanych z płatnościami bezpośrednimi w kampanii 2004 r. był przewlekły. Decyzje o przyznaniu płatności wydawano nawet z ponad półrocznym opóźnieniem, co spowodowane było m. in. ograniczoną przepustowością systemu informatycznego ZSZiK. Takie działanie biur powiatowych wobec wnioskodawców było – w ocenie NIK – nierzetelne. Natomiast w około 1/3 biur powiatowych, treść 70 decyzji administracyjnych dotyczących obniżenia kwoty płatności lub odmowy przyznania płatności bezpośrednich, nie zawierała wymaganego przepisami art. 107 § 1 Kpa uzasadnienia faktycznego i prawnego, co w ocenie NIK było nielegalne (str. 23).
6. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób wywiązywania się Oddziałów Regionalnych z obowiązków organu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym w sprawach odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych dotyczących płatności bezpośrednich. Na 887 odwołań, poddanych szczegółowemu sprawdzeniu, 298 (33,6%) zostało rozpatrzonych po terminie wynikającym z art. 35 § 3 kpa, tj. później niż w ciągu miesiąca od dnia złożenia odwołania, przy czym w 9 przypadkach nie powiadomiono odwołujących się o przyczynach opóźnienia.

Opóźnienia były spowodowane ograniczeniami technicznymi systemu informatycznego, koniecznością uzyskania interpretacji prawnej z Centrali Agencji oraz spiętrzeniem kontroli w I półroczu 2005 r. (str. 24).

7. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie wdrożyła do eksploatacji, w terminie określonym w przepisach UE⁴, tj. od 1 stycznia 2005 r., pełnych baz danych Systemu Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS) w technologii geograficznych systemów informacyjnych (GIS). Do końca czerwca 2005 r. zaimportowano do centralnej bazy danych LPIS ortofotomapę cyfrową dla ok. 60% powierzchni kraju, natomiast dane wektorowe z obrazem ortofotomapy cyfrowej dla ok. 21%, tj. 65.342 km². Wynikało to - w ocenie NIK - z niskiej skuteczności wykorzystania przez Agencję środków budżetowych zaplanowanych na budowę systemu LPIS na lata 2003 - 2004. W konsekwencji tych działań ARiMR w 2005 r. dostarczyła wraz z wnioskami spersonalizowanymi materiały graficzne opracowane do powierzchni gruntów zadeklarowanych w roku poprzednim, wskazujące położenie tych powierzchni, jedynie 38.438 beneficjentom z 32 powiatów (co stanowiło 2,75% wszystkich wysłanych wniosków spersonalizowanych). Obowiązek dostarczenia materiałów graficznych wszystkim beneficjentom płatności bezpośrednich do gruntów rolnych wynika z przepisów UE⁵. Ponadto dostarczenie materiałów graficznych tylko części beneficjentów wskazuje na ich nierówne traktowanie przez Agencję. Powyższe działania w ocenie NIK były nierzetelne i nielegalne.

Około 1/3 producentów rolnych, spośród tych, którym dostarczono materiały, nie zwróciło ich wraz z wnioskiem o przyznanie płatności obszarowej, podczas gdy przepisy UE⁶ zobowiązywały producenta rolnego do wskazania położenia każdej działki rolnej na dostarczonym materiale graficznym. ARiMR nie wymagała zwrotu załącznika graficznego, gdyż obowiązek taki nie wynikał z przepisów krajowych, które w tym zakresie nie były dostosowane do przepisów UE⁷ (str. 25- 26 i 33-34).

8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób organizacji przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w kampanii 2004 r. systemu kontroli spełniania warunków otrzymania płatności bezpośrednich przez producentów rolnych. Biura powiatowe ARiMR przeprowadziły kontrole administracyjne (proste

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U.L 270 z 21.10.2003, str. 1).

⁵ Art. 22 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 i art. 12 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004.

⁶ Art. 12 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania, wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.U.L 141 z 30.04.2004, str. 18).

⁷ Już po zakończeniu kontroli w lutym 2006 r. wprowadzono zmiany do ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz.U z 2004 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.) polegające m.in. na zobowiązaniu Agencji do przesłania producentowi rolnemu, który złożył wniosek o przyznanie płatności w roku ubiegłym wniosku spersonalizowanego wraz z materiałem graficznym oraz zobowiązaniu producenta rolnego do zwrotu dostarczonego przez Agencję materiału graficznego wraz z przesłanym przez ARiMR formularzem wniosku.

i krzyżowe) wszystkich deklarowanych powierzchni zgłoszonych do płatności we wnioskach obszarowych o przyznanie płatności za 2004 r. Kontrole na miejscu zrealizowano - zgodnie z przepisami UE⁸ - w 5,53% gospodarstw. Wykonawcy zewnętrzni przeprowadzili ogółem 80.628 kontroli na miejscu, w tym metodą inspekcji terenowej 68.816 oraz metodą teledetekcji 11.812. Przeprowadzono również 2.936 kontroli sprawdzających. W wyniku przeprowadzonych kontroli ARiMR wydała 37.645 decyzji z sankcjami dla wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych z 2004 r., w tym 1.886 z sankcjami wieloletnimi. Ze względu na poziom nieprawidłowości stwierdzonych w 2004 r., ARiMR zwiększyła liczbę kontroli na miejscu w 2005 r. do 6,4%.

Wystąpiły natomiast nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu kontroli polegające na opóźnieniach w realizacji kontroli na miejscu. Były one spowodowane wydłużeniem zakończenia postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawców zewnętrznych tych kontroli oraz problemami z typowaniem producentów do kontroli na miejscu za pomocą systemu informatycznego (str. 26 - 29).

9. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia jakość kontroli sprawdzających przeprowadzonych przez Oddziały Regionalne ARiMR w gospodarstwach rolnych objętych kontrolami na miejscu przez wykonawców zewnętrznych. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez ARiMR wykazały, że wykonawcy kontroli na miejscu prawidłowo i w terminie wywiązywali się z umów zawartych z OR w 2004 r. Spośród 6 umów, zawartych w 2005 r. negatywnie oceniono terminowość i jakość wykonania kontroli w ramach jednej umowy, zawartej przez Łódzki OR z Konsorcjum Firm, w skład którego wchodził ComputerLand S.A. Warszawa jako pełnomocnik Konsorcjum, na przeprowadzenie kontroli na miejscu w woj. łódzkim, opolskim, świętokrzyskim i śląskim (str. 30 - 31).
10. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia podjęte w ARiMR, w 2004 r., decyzje dotyczące nabycia odbiorników GPS do pomiaru działek gruntów rolnych w kontroli na miejscu. Odstąpienie od nabycia tych odbiorników przez Centralę Agencji i zobowiązanie poszczególnych OR do ich zakupu naraziło ARiMR na wzrost związanych z tym kosztów o co najmniej 288.762 zł. W ocenie NIK były to działania niegospodarne (str. 31).
11. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nierzetelnie - w ocenie NIK - sporządzała sprawozdawczość dotyczącą liczby wykonanych kontroli na miejscu metodą teledetekcji w kampanii 2004 r. Stwierdzono rozbieżności pomiędzy protokołami odbioru wykonania tych kontroli, a sprawozdaniami z ich wykonania. W sprawozdaniach ujęto o 1.848 kontroli mniej niż wynikało to z protokołów odbioru i zapłaconych faktur. Ponadto ARiMR nieterminowo - dopiero po upływie 2-9 miesięcy od daty wykrycia - przekazywała do Ministerstwa Finansów informacje o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania środków z SG EFOiGR, co w ocenie NIK było nierzetelne (str. 28 i 32).
12. Zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na płatności bezpośrednie do gruntów rolnych i finansowanie płatności było zgodne z przepisami określonymi

⁸ Zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 796/2004 wszystkie przeprowadzane rocznie kontrole na miejscu powinny obejmować co najmniej 5% liczby wszystkich rolników składających jeden wniosek.

w ustawie z dnia 30 lipca 2003 r. o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁹ oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie zasilania agencji płatniczych na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej¹⁰ (str. 34 - 36).

13. Kontrola wykazała uchybienia w zakresie sprawowania przez Ministra Finansów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzoru nad agencją płatniczą. W Ministerstwie Finansów nie podejmowano skutecznych działań w celu przyspieszenia uzyskania akredytacji przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Minister Finansów nie podejmował również działań, które przyczyniłyby się do przestrzegania przez Agencję, we wszystkich przypadkach, terminu przekazywania zapotrzebowań na środki finansowe. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w ramach nadzoru nad ARiMR, nie wyegzekwował od Agencji realizacji obowiązku dostarczenia w 2005 r. materiałów graficznych wszystkim beneficjentom płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, opracowanych do powierzchni gruntów zadeklarowanych w roku poprzednim, wskazujących granice działek referencyjnych (str. 25 i 36).
14. W ocenie NIK, zawarcie w 2004 r. przez 8 Oddziałów Regionalnych umów w trybie zamówienia z wolnej ręki na łączną kwotę 2.242.976 zł było - w świetle obowiązujących przepisów – nielegalne. Umowy te dotyczyły wykonania kontroli na miejscu w gospodarstwach rolnych, wytypowanych dodatkowo, niezależnie od objętych zawartymi wcześniej umowami, w trybie przetargu lub bez przetargu – za zgodą Prezesa Urzędu zamówień Publicznych (UZP). Udzielenie zamówienia dodatkowego nastąpiło z naruszeniem zasad udzielania zamówień publicznych. Umowy dodatkowe zostały zawarte na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹, który stanowi, że zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli ze względu na wyjątkową sytuację, niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia. W przypadku omawianych umów przesłanki ustawowe nie zostały spełnione. Fakt ten wskazuje na możliwości wystąpienia mechanizmu korupcyjnego, polegającego na dowolności postępowania wskutek odstąpienia od trybu przetargowego (str. 39 - 40).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Należy podkreślić, że pomimo ogólnej pozytywnej oceny realizacji płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w latach 2004 – 2005 (I półrocze)¹² z ustaleń kontroli wynika, że w procesie funkcjonowania systemu w tym okresie występowały

⁹ Dz. U. Nr 166, poz. 1611 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 118, poz. 1231 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

¹² Decyzją nr 322/2006 (notyfikowaną jako dokument nr C(2006) 1750) z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie rozliczenia rachunków państw członkowskich dotyczących wydatków finansowanych przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej za rok budżetowy 2005, Komisja Wspólnot Europejskich rozliczyła rachunki agencji płatniczych, uwzględniając wydatki poniesione za rok budżetowy 2005 (Dz. U. L 118 z 3 maja 2005 r., str. 2).

również nieprawidłowości. Poza realizacją wniosków przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do skontrolowanych jednostek (pkt 4.2 niniejszej informacji), w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i maksymalnego wykorzystania możliwości w zakresie realizacji płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, zdaniem NIK, niezbędne jest podjęcie następujących działań przez:

1. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- precyzyjne określenie powierzchni gruntów rolnych uprawnionych do płatności bezpośrednich w celu maksymalnego wykorzystania koperty finansowej w kolejnych latach funkcjonowania systemu;

2. Ministra Finansów:

- dokonanie w rozporządzeniu w sprawie zasilania agencji płatniczych na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej zmiany terminu przekazywania Ministrowi Finansów przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prognoz wydatków agencji płatniczych, a także danych sprawozdawczych, o których mowa w tym rozporządzeniu, stosownie do terminów przyznawania kwot refundacji ze środków EFOiGR (zob. str. 35);

3. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa:

- terminowe wydawanie decyzji i rozpatrywanie odwołań od wydanych decyzji o przyznaniu płatności bezpośrednich przez podległe oddziały regionalne i biura powiatowe,
- planowe realizowanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i doskonaleniem Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli, w tym Systemu Identyfikacji Działek Rolnych w celu usprawnienia w kolejnych latach obsługi wniosków składanych do ARiMR, w tym wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych,
- staranne przygotowywanie i prowadzenie postępowań przetargowych celem zapobieżenia opóźnieniom rozstrzygnięć,
- ograniczenie zakresu postępowań o zamówienia publiczne w trybie negocjacji do przypadków wyjątkowych, przy spełnieniu wszystkich warunków ustawowych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zmieniły się zasady funkcjonowania i finansowania rolnictwa. Wprowadzone zostały nowe rozwiązania mające wspierać restrukturyzację i modernizację sektora żywnościowego. Wdrażany jest system płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, obejmujący wszystkich producentów rolnych. Stosowane rozwiązania mają służyć realizacji celów unijnej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR).

Kluczowym celem WPR¹³ - obok wzrostu wydajności rolnictwa, stabilizacji rynków, zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw oraz zapewnienia rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów – jest zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie. Cel ten jest realizowany poprzez bezpośrednie wspieranie (płatności bezpośrednio) dochodów rolniczych uzyskiwanych ze sprzedaży produktów na rynku. Zwiększa to dochody rolnicze, nie wpływając jednocześnie na ceny konsumenta czy producenta.

Do osiągnięcia celów WPR poprzez stosowanie jej instrumentów służą środki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). Fundusz EFOiGR składa się z dwóch sekcji: Sekcji Gwarancji, która na bieżąco finansuje WPR (np. zakupy interwencyjne produktów rolnych, płatności bezpośrednio dla rolników, subsydia eksportowe) oraz Sekcji Orientacji, która wspiera działania długofalowe, wieloletnie i jest instrumentem wspólnotowej polityki strukturalnej. Fundusz EFOiGR został utworzony na podstawie rozporządzenia Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej Nr 25/62 z dnia 4 kwietnia 1962 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej¹⁴, a w 1964 r. podzielono go na dwie sekcje¹⁵, tj. na Sekcję Gwarancji oraz na Sekcję Orientacji¹⁶.

¹³Cele wyrażone w artykule 33 (dawny artykuł 39) Traktatu Rzymskiego, ustawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisanego w 1957 roku (zmienionego Traktatem Amsterdamskim zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty - Amsterdam, 2 października 1997 r.).

¹⁴Dz.U.WE.L 1991 z 20 kwietnia 1962 r.

¹⁵Rozporządzenie Rady EWG Nr 17 – Dz.U.WE, 1964 L 103/586.

¹⁶Środki Sekcji Gwarancji przeznaczone są na finansowanie działań związanych ze wsparciem rynków rolnych Wspólnoty. Do instrumentów WPR, finansowanych ze środków Sekcji Gwarancji należą: dopłaty eksportowe, dopłaty za magazynowanie części produktów, dotacje produkcyjne i konsumpcyjne, skup interwencyjne. Sekcja Gwarancji finansuje również wydatki na rozwój wsi, związane z ochroną środowiska, zalesianiem, podatkami wyrównawczymi dla terenów słabo rozwiniętych, rentami strukturalnymi dla rolników, inwestycjami w gospodarstwach rolnych, zachętą finansową dla młodych rolników, szkoleniami oraz transformacją obszarów wiejskich. Zakres działalności Sekcji Orientacji EFOiGR obejmuje udział w finansowaniu takich przedsięwzięć jak: poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich, działania na rzecz tworzenia dla rolników alternatywnych źródeł utrzymania, ochrona środowiska na obszarach wiejskich, wspieranie inwestycji turystycznych i rzemiosła, poprawa jakości lasów, ułatwianie startu zawodowego młodym rolnikom, wsparcie przy odbudowie potencjału produkcyjnego rolnictwa zniszczonego na skutek katastrof żywiołowych.

Zgodnie z prawem Unii Europejskiej¹⁷ nowe Państwa Członkowskie mogły, nie później niż w dniu przystąpienia do UE, podjąć decyzję o zastąpieniu płatności bezpośrednich Jednolitą Płatnością Obszarową (JPO lub ang. SAPS¹⁸). Uzyskały również możliwość, za zgodą Komisji Europejskiej, uzupełnienia wypłacanej rolnikowi płatności bezpośredniej (UPO lub ang. CNDP¹⁹).

W Polsce, w 2004 i 2005 r., płatności bezpośrednie do gruntów rolnych były stosowane w formie Jednolitej Płatności Obszarowej oraz Uzupełniających Krajowych Płatności Obszarowych.

System Jednolitej Płatności Obszarowej jest rozwiązaniem nowym, dotychczas nie stosowanym w państwach UE. W państwach „starej UE” płatność bezpośrednia miała związek z ilością produkowanej żywności lub liczbą posiadanych zwierząt. W Polsce płatność bezpośrednia przysługuje z tytułu posiadania gruntu rolnego. System JPO może funkcjonować przez trzy pierwsze lata członkostwa, z możliwością przedłużenia o kolejne lata. Poziom płatności wynosi 25%, 30% i 35% w latach 2004, 2005 i 2006 w stosunku do poziomu wsparcia rolnictwa w UE i będzie podwyższany w kolejnych latach by w 2013 r. osiągnąć 100%. Przewidziano również możliwość podniesienia poziomu płatności w latach 2004, 2005 i 2006 odpowiednio do 55%, 60% i 65%. Płatności uzupełniające są wypłacane do powierzchni upraw, ale tylko w kierunkach produkcji wspieranych w Unii Europejskiej płatnościami bezpośrednimi. Na sfinansowanie płatności uzupełniających jest wykorzystywana część środków z *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich*²⁰, a także środki budżetu państwa. Źródła pochodzenia środków na płatności bezpośrednie do gruntów rolnych w badanym okresie przedstawiono w pkt 5.3. (tabela nr 6) niniejszej informacji.

Agencją płatniczą w zakresie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w Polsce jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²¹. ARiMR jest odpowiedzialna m.in. za przyjmowanie, przetwarzanie i zatwierdzanie wniosków o płatności bezpośrednie, realizację płatności oraz za kontrolę spełniania warunków przez producentów rolnych. Struktura ARiMR jest trójstopniowa. Składają się na nią Centrala, Oddziały Regionalne oraz Biura Powiatowe.

Warunkiem uzyskania płatności przez producenta rolnego (osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej) jest posiadanie działek rolnych o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska²², wpis producenta do ewidencji producentów na podstawie wniosku złożonego do kierownika biura powiatowego

¹⁷Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Ateny, 2003.04.16. Załącznik II (Dz. U. UE.L 236, z 2003 r., str. 33).

¹⁸Single area payment scheme.

¹⁹Complementary national direct payment.

²⁰Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich (M.P. Nr 56, poz. 958).

²¹Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą (Dz. U. Nr 257, poz. 2157).

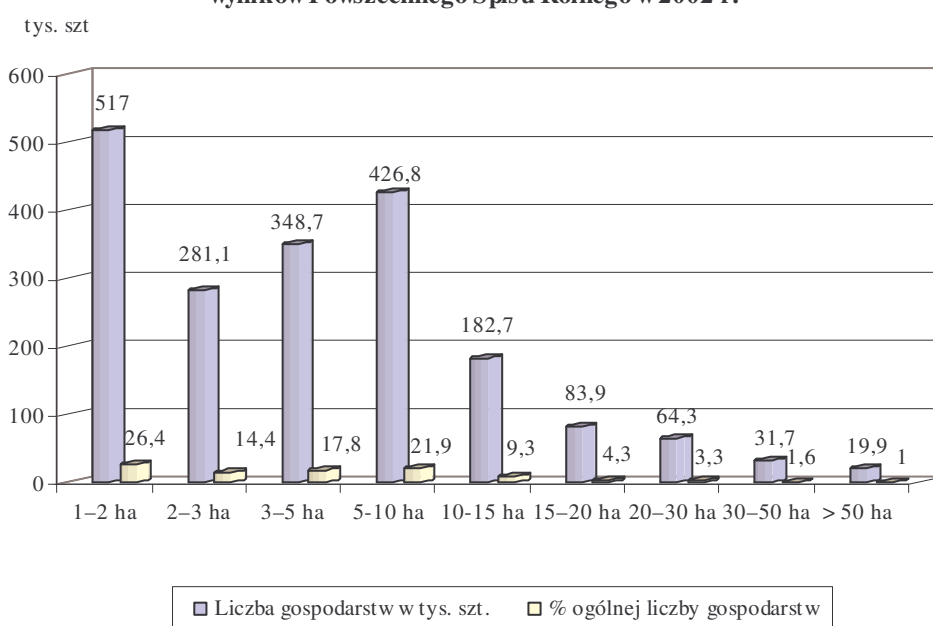
²²Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych.

Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę wnioskodawcy²³, oraz złożenie w wyznaczonym terminie wniosku o płatności bezpośrednio do gruntów rolnych. Schemat przyznawania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przedstawiono w pkt. 5.3. (schemat nr 1) niniejszej informacji.

Realizację płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w Polsce komplikuje rozdrobniona struktura obszarowa gospodarstw rolnych. W trakcie Powszechnego Spisu Rolnego w 2002 r. zarejestrowano 1.956,1 tys. gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha, wśród których dominują gospodarstwa o powierzchni 1-2 ha (517,0 tys. gospodarstw). Strukturę obszarową gospodarstw rolnych w Polsce (o powierzchni powyżej 1 ha) według wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2002 r. przedstawia wykres nr 1 poniżej.

Średnia wielkość gospodarstwa rolnego jest uzależniona od regionu kraju. Największe rozdrobnienie występuje w województwach południowych (średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie rolnym wynosi: w woj. małopolskim 2,1 ha, w woj. śląskim 2,2 ha, w woj. podkarpackim 2,6 ha). Najwyższą średnią powierzchnię posiadają gospodarstwa w województwach północnych (średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie rolnym wynosi: w woj. zachodniopomorskim 14,3 ha, woj. warmińsko – mazurskim 14,0 ha oraz 11,4 ha w woj. pomorskim).

Wykres nr 1. Struktura obszarowa gospodarstw rolnych (powyżej 1 ha) w Polsce według wyników Powszechnego Spisu Rolnego w 2002 r.



Charakterystykę stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności przedstawiono w pkt 5.4. niniejszej informacji.

²³Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2004, Nr 10, poz. 76).

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie i wdrożenie systemu płatności bezpośrednich

3.2.1.1. Określenie wielkości obszaru użytków rolnych (powierzchni referencyjnej SAPS) w Polsce

Podstawą określenia powierzchni gruntów rolnych uprawnionych do płatności bezpośrednich oraz koperty finansowej na dany rok jest opracowanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i przyjęcie przez Radę Ministrów Programu Jednolitej Płatności Obszarowej oraz Uzupełniających Krajowych Płatności Bezpośrednich. Program ten jest następnie akceptowany odpowiednią decyzją Komisji Europejskiej.

W 2004 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawił Radzie Ministrów do akceptacji Program Jednolitej Płatności Obszarowej oraz Uzupełniających Krajowych Płatności Bezpośrednich, w którym powierzchnię referencyjną SAPS dla Polski określono na 14.842,8 tys. ha, w tym m.in. powierzchnia sektora I (inne rośliny) wynosiła 13.010,6 tys. ha oraz sektora II (chmiel) 2,2 tys. ha. Program w tej wersji został przesłany w kwietniu 2004 r. do Komisji Europejskiej, która zatwierdziła proponowaną przez stronę polską powierzchnię referencyjną SAPS²⁴. Zgłoszona do KE w 2004 r. powierzchnia referencyjna SAPS była o 1.587,8 tys. ha wyższa od powierzchni zgłoszonej do KE przez stronę polską w sierpniu 2003 r., jak również o 1.300 tys. ha wyższa od powierzchni gruntów rolnych, równej ok. 13.500 tys. ha, na które w 2004 r. przyznano płatności bezpośrednie. Powierzchnia referencyjna została określona na podstawie aktualnych w tamtym okresie danych i analiz przeprowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny i Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Decyzją z dnia 1 lipca 2004 r.²⁵, Komisja Wspólnot Europejskich (WE) przyznała Polsce na rok 2004 z budżetu Unii Europejskiej (UE) kopertę finansową w wysokości 659,95 mln euro na Jednolitą Płatność Obszarową (JPO). Według kursu 4,73521 zł za 1 euro²⁶ limit ten stanowił kwotę 3.125 mln zł. Polska do końca I półrocza 2005 r. wykorzystowała 91,1% limitu przyznanego w ramach koperty finansowej (tj. ponad 2.848 mln zł). Nie wykorzystano 277 mln zł (58,49 mln euro), co wynikało z wielkości powierzchni referencyjnej SAPS dla Polski zgłoszonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2004 r. do Komisji Europejskiej.

²⁴Decyzja Komisji C(2004) 1439 final z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnej wielkości kwalifikującej się obszaru przypadającego na gospodarstwo rolne, powierzchni użytków rolnych objętej systemem jednolitych płatności obszarowych oraz rocznej koperty finansowej przeznaczonej na rok 2004 dla Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski i Słowacji. Przepis ten został przeniesiony do Załącznika XXI do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004.

²⁵Niepublikowana.

²⁶Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1407/2004 z dnia 2 sierpnia 2004 r. ustalające kurs wymiany na 2004 r. mający zastosowanie do systemu Jednolitej Płatności Obszarowej dla Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Polskim i Słowacji (Dz.U.U.E.L.04.256.6).

Zgodnie z przepisami UE²⁷ w przypadku zgłoszenia przez rolników we wnioskach o przyznanie płatności bezpośrednich powierzchni większej niż przyjęta powierzchnia referencyjna, następuje redukcja stawki podstawowej na hektar przy ustalonej przez KE kopercie finansowej. Zgłoszenie przez rolników powierzchni mniejszej niż powierzchnia referencyjna nie wpływa na wysokość stawki płatności na jeden hektar, skutkuje natomiast niewykorzystaniem części krajowej koperty finansowej.

W 2004 roku powierzchnia uprawniona do płatności do sektora II – chmiel została przekroczona o 2,6%. W związku z tym zastosowano²⁸ proporcjonalną redukcję stawki płatności przypadającej na 1 ha uprawy chmielu, która została ogłoszona w przepisach krajowych²⁹. W kampanii 2005 r., według danych zgłoszonych we wnioskach o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, powierzchnia referencyjna dla sektora II – chmiel została przekroczona o 3,9%.

W 2005 r. kierownictwo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zdecydowało, że powierzchnia referencyjna SAPS dla Polski zostanie zmniejszona o ok. 500 tys. ha.

3.2.1.2. Przygotowanie organów administracji rządowej oraz ARiMR do wdrożenia systemu udzielania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych

W październiku 2003 r. Minister Finansów odpowiedzialny za ustanawianie agencji płatniczych w Polsce³⁰ przyjął koncepcję etapowego przebiegu audytu akredytacyjnego ARiMR. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zgłosiła Ministrowi Finansów gotowość do akredytacji w grudniu 2003 r. W okresie objętym kontrolą Minister Finansów, na podstawie audytów przeprowadzonych przez audytora zewnętrznego firmę KPMG Audyt Sp. z o.o. i rekomendacji Zespołu Akredytacyjnego dla agencji płatniczych realizujących zadania w zakresie regulacji rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich, udzielał ARiMR akredytacji warunkowych na realizację określonych zadań - zależnie od stopnia jej przygotowania na danym etapie.

W efekcie ARiMR, w części dotyczącej płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, początkowo otrzymała akredytację warunkową obejmującą jedynie ewidencję

²⁷Art. 143b (7) rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 wprowadzony Decyzją Rady z dnia 22 marca 2004 r. zmieniającą Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w następstwie reformy wspólnej polityki rolnej (Dz.U.UE.L.04.93.1).

²⁸Na podstawie art. 7 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2199/2003 z dnia 16 grudnia 2003 r. ustanawiającego środki przejściowe dla stosowania w odniesieniu do 2004 r. rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 w zakresie systemu Jednolitej Płatności Obszarowej dla Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (Dz.U.L 328 z 17.12.2003 r., str. 21).

²⁹Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2004r. w sprawie stawek płatności uzupełniających (Dz. U. Nr 214, poz. 2168 i 2169).

³⁰Ustawa z dnia 30 lipca 2003 r. o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

wniosków³¹. W wyniku prowadzonych przez firmę KPMG dalszych badań audytowych, w sierpniu 2004 r. Minister Finansów rozszerzył zakres warunkowej akredytacji – w części dotyczącej płatności bezpośrednich do gruntów rolnych - o weryfikację zgodności danych zamieszczanych we wnioskach i autoryzację płatności bezpośrednich do gruntów rolnych³², natomiast w październiku 2004 r. – o pełną obsługę płatności bezpośrednich do gruntów rolnych oraz uzupełnienie płatności bezpośrednich³³.

Jednocześnie w latach 2004 – 2005 (I półrocze) ARiMR nie spełniała warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 października 2003 r. w sprawie kryteriów akredytacyjnych dla agencji płatniczych dotyczących bezpieczeństwa systemu informatycznego, m.in. właściwego przygotowania i uruchomienia serwerowni zapasowej. W konsekwencji - na podstawie audytów przeprowadzonych przez audytora zewnętrznego firmę KPMG i rekomendacji Zespołu Akredytacyjnego dla agencji płatniczych realizujących zadania w zakresie regulacji rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich - Minister Finansów dwukrotnie zmieniał pierwotnie ustalony na 31 października 2004 r. termin dokonania przez Agencję zmian w zakresie bezpieczeństwa systemu informatycznego, przesuując go ostatecznie na 31 grudnia 2005 r. Minister Finansów również 3-krotnie przedłużał, określany w rozporządzeniu w sprawie ustanowienia ARiMR agencją płatniczą, której udziela się warunkowej akredytacji³⁴, termin obowiązywania warunkowej akredytacji, wydłużając czas na wprowadzenie zmian niezbędnych do uzyskania akredytacji bezwarunkowej, którą ARiMR otrzymała ostatecznie dopiero z dniem 1 stycznia 2006 r.³⁵

NIK pozytywnie ocenia działania Ministra Finansów w zakresie podziału zadań związanych z procesem akredytacji pomiędzy odpowiednie departamenty Ministerstwa, opracowywania i wydawania aktów dotyczących zakresu udzielanej akredytacji, a także przygotowania dokumentów na potrzeby realizacji zadań związanych z procesem akredytacji agencji płatniczych oraz ich finansowaniem w ramach WPR. W Ministerstwie Finansów opracowano „*Procedurę dotyczącą nadania akredytacji agencji płatniczej*”, w której określono poszczególne działania niezbędne do nadania akredytacji, jak również „*Podręcznik procedur finansowania agencji płatniczych*”, ustalający czynności związane z obsługą rachunku w Narodowym Banku Polskim dla środków z SG EFOiGR oraz procedurę uruchamiania środków na prefinansowanie zadań WPR i krajowe współfinansowanie.

³¹Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą, której udziela się warunkowej akredytacji (Dz. U. Nr 101, poz. 1030).

³²Rozporządzenie Ministra Finansów z 27 sierpnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą, której udziela się warunkowej akredytacji (Dz. U. Nr 190, poz. 1950).

³³Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 października 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą, której udziela się warunkowej akredytacji (Dz. U. Nr 224, poz. 2278).

³⁴Dz. U. z 2004 r. Nr 101, poz. 1030. Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 190, poz. 1950, Nr 224, poz. 2278 i Nr 264, poz. 2635 oraz z 2005 r. Nr 16, poz. 135, Nr 39, poz. 371, Nr 60, poz. 522, Nr 70, poz. 631 i Nr 141, poz. 1188 i Nr 175, poz. 1464.

³⁵Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą.

Celowe okazały się również działania powołanego w Ministerstwie Finansów *Zespołu Akredytacyjnego dla agencji płatniczych realizujących zadania w zakresie regulacji rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich*, gdyż przyczyniły się do wypełnienia wymogów nałożonych na Ministra Finansów ustawą o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji EFOiGR. Działania te polegały na opiniowaniu raportów z postępów prac ARiMR dla uzyskania statusu akredytowanej agencji płatniczej, rekomendowaniu Ministrowi Finansów wydawania aktów akredytacji, monitorowaniu procesu akredytacji ARiMR (m.in. omawiano stan postępu w zakresie spełniania kryteriów akredytacyjnych oraz przygotowywano harmonogramy działań dla osiągnięcia pełnej akredytacji).

NIK nie zgłasza również uwag do terminowości wydania aktów wykonawczych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie płatności bezpośrednich³⁶, a także do przygotowania i dostosowania struktury organizacyjnej ARiMR do pełnienia funkcji agencji płatniczej.

W ocenie NIK, kontrolowane biura powiatowe ARiMR w sposób właściwy realizowały zadania w zakresie wdrażania rozwiązań prawnych i organizacyjnych związanych z systemem tych płatności. Zwrócenia uwagi wymaga nieuczestniczenie w akcji informacyjno-promocyjnej, mimo prób podejmowanych w tym zakresie ze strony ARiMR, prawie 25,0% przyszłych wnioskodawców. I tak:

- *w okresie poprzedzającym przyjmowanie wniosków dot. ewidencji gospodarstw rolnych i wniosków o płatności bezpośrednie kontrolowane biura zrealizowały ok. 5,5 tys. spotkań informacyjno-promocyjnych dla ok. 162 tys. rolników, a więc każde biuro zorganizowało średnio po 150 spotkań z udziałem ok. 30 osób. W ich trakcie, każdy rolnik otrzymywał bezpłatny wypis z rejestru gruntów wchodzących w skład jego gospodarstwa oraz miał możliwość przejrzenia map obrębowych z granicami swoich działek ewidencyjnych. NIK zwraca uwagę, że mimo licznych komunikatów ze strony Agencji, ok. 53,6 tys. przyszłych wnioskodawców, tj. 24,7% nie wzięło udziału w akcji informacyjno - promocyjnej. Wskazuje na to liczba 215,6 tys. wniosków o płatności bezpośrednie przyjętych przez kontrolowane biura w 2004 r.*

3.2.1.3. Sprawność postępowań w sprawach o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych

W okresie objętym kontrolą ARiMR realizowała zadania związane z obsługą wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych złożonych w kampanii 2004 r. oraz przyjmowała wnioski o przyznanie płatności w kampanii 2005 r. Terminy realizacji poszczególnych związanych z tym zadań wynikały z opracowanych przez ARiMR harmonogramów obsługi wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na rok 2004 i 2005.

W kampanii 2004 r. Agencja przyjęła 1.400.370 wniosków o płatności bezpośrednie do gruntów rolnych, co stanowiło 85,0% gospodarstw uprawnionych do uzyskania pomocy. Złożonymi wnioskami zostało objęte 13.689 tys. ha. Przyjęto

³⁶Akty wykonawcze do ustaw: z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności; z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych; z dnia 30 lipca 2003 r. o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

1.366.055 wniosków o płatności uzupełniające do uprawy innych roślin oraz 1.096 wniosków o płatności uzupełniające do uprawy chmielu.

W kampanii 2004 r. rolnicy złożyli 183 skargi w sprawie zagubienia wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych oraz z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). 121 z tych skarg odrzucono jako bezzasadne, 53 załatwiono pozytywnie, a 9 pozostawiono do postępowania wyjaśniającego lub odwoławczego. NIK nie wnosi uwag do sposobu załatwiania skarg:

- *W trakcie kontroli Biura Powiatowego ARiMR w Sokółce stwierdzono, iż w dniach 9 i 11 czerwca 2004 r. zaginęło 15 wniosków o przyznanie płatności obszarowych na rok 2004, które zostały przyjęte w Gminnych Punktach Informacyjnych (GPI) w Nowym Dworze (13), Krynkach (1) i Sidrze (1). W podanych dniach kierownik Biura Powiatowego nie dopełnił obowiązku, określonego wprowadzoną ARiMR instrukcją przyjmowania wniosków od rolników, delegowania do wymienionych punktów pracownika BP celem przyjęcia i zarejestrowania składanych wniosków. W związku z powyższym - po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających - kierownik BP w dniu 18 lipca 2005 r. wydał postanowienie o odtworzeniu zaginionych akt. Jednak do dnia zakończenia kontroli nie wydano w powyższych sprawach decyzji, ponieważ BP nie miało dostępu do systemu informatycznego ZSZiK który jest niezbędny do naliczenia płatności obszarowych i wydania w tym przedmiocie decyzji. W ocenie NIK, przedstawione wyżej działania BP wobec wnioskodawców były nierzetelne.*

Kierownicy biur powiatowych ARiMR w kampanii 2004 r. wydali 1.396.877 decyzji o przyznaniu płatności obszarowych (99,8 % przyjętych wniosków), 1.358.205 decyzji o przyznaniu płatności do uprawy innych roślin (99,4% przyjętych wniosków) oraz 1.092 decyzje o przyznaniu płatności do uprawy chmielu (99,6% przyjętych wniosków) z naliczonymi płatnościami ogółem w kwocie 6.331 mln zł³⁷. Najwięcej decyzji o przyznaniu płatności obszarowych, do uprawy innych roślin oraz do uprawy chmielu wydano w województwach: mazowieckim (odpowiednio 207.163, 196.275, 11) i lubelskim (173.118, 168.327, 1004), najmniej w lubuskim (20.263, 19.317, 2) i zachodniopomorskim (29.070, 27.483, 1). Liczby decyzji wydanych w kampanii 2004 r. o przyznaniu płatności obszarowych i płatności uzupełniających do uprawy innych roślin i chmielu w poszczególnych województwach przedstawiono w pkt 5.3 (wykres nr 2) niniejszej informacji.

Decyzję odmawiającą przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych wydawano w przypadku, gdy producent rolny nie spełniał warunków ustawowych (tj. nie zadeklarował we wniosku powierzchni w wysokości co najmniej 1 ha, nie zarejestrował się w ARiMR jako producent rolny lub złożył wniosek po wyznaczonym terminie), a także w sytuacji gdy zawyżył we wniosku powierzchnię deklarowaną w stosunku do rzeczywistej pomiędzy 30-50% dla JPO oraz 20-30% i 30-50% dla UPO. W sytuacji gdy zawyżenie wynosiło pomiędzy 3-30% dla JPO oraz 3-20% dla UPO system ZSZiK generował decyzję o przyznaniu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w pomniejszonej wysokości. Wśród wydanych decyzji o przyznaniu płatności obszarowych i płatności uzupełniających do uprawy innych roślin oraz chmielu decyzje

³⁷Według stanu na 11 września 2005 r.

z sankcjami stanowiły odpowiednio 2,7%, 2,6% oraz 3,9%, natomiast decyzje odmowne 0,7%, 0,4% i 0,0%.

Przy wydawaniu decyzji administracyjnych dotyczących płatności bezpośrednich obowiązuje tryb postępowania określony przepisami kpa. W około 1/3 skontrolowanych biur powiatowych stwierdzono, że treść 70 decyzji administracyjnych o przyznaniu płatności bezpośrednich dotyczących obniżenia kwoty płatności lub odmowy przyznania płatności bezpośrednich nie zawierała wymaganego przepisami art. 107 § 1 Kpa uzasadnienia faktycznego i prawnego. W ocenie NIK było to działanie nielegalne.

NIK negatywnie ocenia przewlekłe załatwianie spraw związanych z płatnościami bezpośrednimi w kampanii 2004 r. Zgodnie z przyjętym w ARiMR harmonogramem działań w zakresie obsługi i realizacji płatności na rok 2004, decyzje o przyznaniu płatności należało wydać do dnia 23 października 2004 r. W 8 spośród 36 kontrolowanych biur powiatowych pojedyncze decyzje wydawano nawet w dniu 13 czerwca 2005 r., a więc z ponad półrocznym opóźnieniem. W ocenie NIK, działania takie wobec wnioskodawców były nierzetelne. Spowodowane to zostało m. in. ograniczoną przepustowością systemu informatycznego ZSZiK i brakiem z tego powodu bieżącego dostępu do systemu informatycznego ZSZiK w obszarze naliczania płatności, gdyż terminy i pulę wniosków do naliczenia płatności każdorazowo wyznaczała Centrala ARiMR. Na przykład:

- *w Biurze Powiatowym w Ustrzykach Dolnych w żadnym przypadku spośród 1.399 i 1.561 prowadzonych w 2004 r. i I półroczu 2005 r. postępowań o udzielenie dopłat bezpośrednich nie dochowano dwumiesięcznego terminu określonego przepisami art. 35 kpa na załatwienie sprawy wydaniem decyzji. Postępowania wszczęte w 2004 r. trwały od 4 do 11 miesięcy. Wynikało to m.in. z tego, iż baza danych ZSZiK mogła być wykorzystana do kontroli krzyżowej dopiero po wprowadzeniu do systemu wszystkich wniosków, tj. po 25 lipca 2004 r., a także z późnego udostępnienia aplikacji naliczającej dopłaty bezpośrednie - dopiero w dniu 4 października 2004 r. oraz z przyjętego w ARiMR rozwiązania, że kontrole na miejscu prowadzone były w okresie od 15 czerwca do 5 września 2004 r., przy czym ich wyniki zostały przekazane do Biura dopiero w dniu 27 grudnia 2004 r. i wymagały jeszcze zatwierdzenia. W efekcie, decyzje administracyjne w sprawie przyznania płatności bezpośrednich wydawane były przez kierownika Biura od 4 października 2004 r. do 13 czerwca 2005 r.*

W 2004 r. system ZSZiK wygenerował 35.234 błędne decyzje administracyjne w zakresie płatności obszarowych, co skutkowało koniecznością przeprowadzenia ponownej obsługi tych spraw i wydłużyło okres dokonania wypłat.

Rolnicy złożyli 5.235 odwołań od decyzji administracyjnych, dotyczących płatności bezpośrednich do gruntów rolnych wydanych w 2004 r. przez kierowników biur powiatowych ARiMR. Odwołania te w stosunku do wydanych decyzji stanowiły niecałe 0,2%; 5.057 z nich rozpatrzono pozytywnie, 125 oddalono z przyczyn formalnych, a 53 były jeszcze w trakcie kontroli w toku załatwiania, co usprawiedliwiano m. in. nieprawidłowym funkcjonowaniem systemu ZSZiK. Najczęstszymi przyczynami odwołań były sankcje nakładane na beneficjentów, związane z zawyżeniem powierzchni zadeklarowanej w stosunku do powierzchni faktycznie stwierdzonej, wynikające

z przepisów UE³⁸, naliczenie płatności do powierzchni innej, niż faktycznie zadeklarowana i uprawniona oraz błędy aplikacji ZSZiK. Na przykład:

- *W Biurze Powiatowym w Pile jeden z uprawnionych producentów rolnych (sprawa nr 285-90-91-0285-0000695/04) do dnia zakończenia kontroli nie otrzymał części należnego mu świadczenia w kwocie 19.828,57 zł, co usprawiedliwiano nieprawidłowym funkcjonowaniem systemu ZSZiK. Od początku czerwca 2005 r. trwały bowiem konsultacje na poziomie administratora systemu ZSZiK zmierzające do ustalenia przyczyn, dlaczego system w dalszym ciągu nie wyklucza części działki rolnej będącej w konflikcie kontroli krzyżowej i w związku z tym błędnie nalicza kwotę płatności. W świetle powyższego odmowa wypłaty należnego świadczenia producentowi rolnemu było działaniem nierzetelnym.*

NIK ocenia negatywnie sposób wywiązywania się OR z obowiązków organu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym w sprawach odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych dotyczących płatności bezpośrednich. Na 887 odwołań, poddanych szczegółowemu sprawdzeniu, 298 (33,6%) zostało rozpatrzonych po terminie wynikającym z art. 35 § 3 kpa, tj. później niż w ciągu miesiąca od dnia złożenia odwołania, przy czym w 9 przypadkach nie powiadomiono odwołujących się o przyczynach opóźnienia.

W trzech oddziałach regionalnych (Małopolskim, Podlaskim i Warmińsko-Mazurskim), w wyniku szczegółowej analizy losowo wybranych spraw, stwierdzono 45 przypadków przekroczenia 7-dniowego terminu na przekazanie odwołania przez biura powiatowe do organu II instancji. Na przykład:

- *w Dolnośląskim OR, na 230 wniesionych w 2004 r. odwołań, 90 spraw (39,1%) zostało rozpatrzonych po terminie wynikającym z art. 35 § 3 kpa, tj. później niż w ciągu miesiąca od dnia złożenia odwołania, co uzasadniono spiętrzeniem kontroli w I półroczu 2005 r.,*
- *w Podkarpackim OR, spośród 159 odwołań poddanych szczegółowej analizie w trakcie kontroli, 82 załatwiono w terminie powyżej 30 dni od dnia złożenia, uzasadniając to koniecznością uzyskania interpretacji prawnej z Centrali ARiMR,*
- *w Podlaskim OR, przeprowadzona przez kontrolerów analiza 23, spośród 162 losowo wybranych odwołań zakończonych uchynieniem decyzji kierowników biur powiatowych i przekazaniem spraw do ponownego rozstrzygnięcia przez kierowników biur powiatowych wykazała, że w 11 przypadkach przekazanie odwołań z biur powiatowych do Oddziału nastąpiło w terminie 7 dni od daty ich wpływu, tj. zgodnie z wymogami art. 133 kpa, a w pozostałych 12 przypadkach ze zwłoką. W 5 przypadkach odwołania przekazano ze zwłoką 1 dnia, w 3 przypadkach ze zwłoką 4 dni i w 4 przypadkach ze zwłoką 6,9,12 i 18 dni,*
- *w Pomorskim OR, spośród 17 szczegółowo przeanalizowanych odwołań, 10 załatwiono w terminie przekraczającym 30 dni, przy czym w 6 przypadkach nie powiadomiono odwołujących się o przyczynach opóźnienia.*

³⁸ Art. 5 Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 2199/2003 z dnia 16 grudnia 2003 r.

Wypłaty z tytułu wniosków złożonych w 2004 r. realizowano w terminach wynikających z przepisów UE³⁹, tj. od 16 października 2004 r. do 30 kwietnia 2005 r. W tym okresie Agencja przyznała należne kwoty płatności dla 1.384.540 producentów rolnych (98,9% ogólnej liczby złożonych wniosków), natomiast zrealizowane płatności bezpośrednio osiągnęły kwotę 6.312 mln zł. Pozostała do wypłacenia łączna kwota 89,6 mln zł stanowiła 1,4% wypłat dokonanych w terminie. Zgodnie z przepisami UE⁴⁰ dopuszczalne jest przekroczenie terminu płatności w odniesieniu do 4% wydatków z tytułu należnych kwot płatności, bez stosowania sankcji z powodu przekroczenia terminu realizacji płatności. Według stanu na 1 listopada 2005 r. nie zakończono jeszcze 1.366 spraw z 2004 r. m.in. związanych z odwołaniami od decyzji w sprawie przyznania/odmowy przyznania płatności, wznowieniem postępowania administracyjnego, przeprowadzeniem weryfikacji sprawy po przeprowadzonej kontroli na miejscu oraz z wyrokami wojewódzkich sądów administracyjnych.

W kampanii 2005 r. Agencja przyjęła 1.486.177 wniosków o płatności bezpośrednio do gruntów rolnych, tj. o 85.807 wniosków (6,13%) więcej niż w 2004 r. Powierzchnia gospodarstw objęta wnioskami w 2005 r. wynosiła 14.289 tys. ha i w stosunku do 2004 r. wzrosła o 4,38%. Ponadto w kampanii 2005 r. do Agencji złożono 1.405.298 wniosków o przyznanie płatności uzupełniających do uprawy innych roślin, tj. o 2,87% więcej niż w roku poprzednim i 1.123 wnioski o przyznanie płatności uzupełniających do uprawy chmielu, tj. o 2,46% więcej niż w 2004 roku.

NIK jako nierzetelne i nielegalne ocenia niedostarczenie przez ARiMR w 2005 r. materiałów graficznych wszystkim beneficjentom płatności bezpośrednich, opracowanych do powierzchni gruntów zadeklarowanych w roku poprzednim, wskazujących granice działek referencyjnych oraz ich identyfikację. Obowiązek ten wynika z przepisów UE⁴¹; również Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wygzekwował od Agencji jego realizacji.

Informacja na temat położenia działki ewidencyjnej oraz jej cech identyfikacyjnych (obiekty topograficzne, obraz ortofotomapy, nazwy miejscowości itp.) zawarta w bazach danych ZSZiK/GIS powinna być łatwo dostępna dla rolnika. Agencja Płatnicza ma obowiązek dostarczenia wnioskodawcom wraz z wnioskiem o pomoc przygotowanym w oparciu o powierzchnie określone w roku poprzednim, tzw. wnioskiem spersonalizowanym, materiałów graficznych pokazujących położenie takich powierzchni. Materiał graficzny ma wskazywać granice działek referencyjnych oraz ich unikalną identyfikację, natomiast wnioskodawca wskazuje na nim położenie każdej działki rolnej⁴². W toku kontroli stwierdzono, że w 2005 r. Agencja dostarczyła wraz z wnioskami spersonalizowanymi wydrukowane załączniki graficzne, jedynie posiadaczom gospodarstw rolnych, dla których dostępne były ortofotomapy i pełne

³⁹Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2199/2003.

⁴⁰Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 296/96 z dnia 16 lutego 1996 r. w sprawie danych przesyłanych przez państwa członkowskie oraz miesięcznego księgowania wydatków finansowanych w ramach Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (EFOiGR) (Dz.U.WE.Nr L 39, z 17.02.1996, str. 50).

⁴¹Art. 22 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 i art. 12 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004.

⁴²Umowę z Państwową Wytwórnią Papierów Wartościowych z Warszawy, wyłonioną w trybie ustawy Prawo Zamówień Publicznych jako Wykonawca Zewnętrzny odpowiedzialny za druk i dystrybucję wniosków spersonalizowanych i materiałów graficznych podpisano dopiero w dniu 1 marca 2006 r.

dane wektorowe, natomiast informacja dla pozostałych producentów rolnych, którzy w 2004 r. złożyli wniosek o płatności obszarowe została udostępniona za pomocą specjalnej komputerowej aplikacji tzw. „Transfer powiaty”, w biurach powiatowych ARiMR. W konsekwencji ARiMR dostarczyła materiały graficzne tylko 38.438 beneficjentom z 32 powiatów, co stanowiło 2,75% wszystkich wysłanych wniosków spersonalizowanych. Dostarczone rolnikom materiały graficzne obejmowały jedynie 21% powierzchni kraju. Sposób działania Agencji polegający na dostarczeniu materiałów graficznych tylko części beneficjentów oraz - mimo ich posiadania - stworzeniu pozostałym rolnikom jedynie możliwości zapoznania się z nimi w biurach powiatowych wskazuje – w ocenie NIK – na nierówne traktowanie przez Agencję beneficjentów płatności bezpośrednich.

Ponadto w trakcie kontroli ustalono, że w 2005 r. ok. 1/3 rolników, którym dostarczono materiały graficzne, nie zwróciło ich z wraz wnioskiem o przyznanie płatności obszarowej. Agencja nie zobowiązywała producenta rolnego do dostarczenia załącznika graficznego wraz z wnioskiem spersonalizowanym, gdyż prawo krajowe nie nakładało na niego takiego obowiązku, podczas gdy przepisy UE⁴³ wyraźnie zobowiązywały producenta rolnego do wskazania położenia każdej działki rolnej na dostarczonym materiale graficznym. Już po zakończeniu kontroli, w lutym 2006 r., wprowadzono zmiany do ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych polegające m.in. na zobowiązaniu Agencji do przesłania producentowi rolnemu, który złożył wniosek o przyznanie płatności w roku ubiegłym wniosku spersonalizowanego wraz z materiałem graficznym oraz zobowiązaniu producenta rolnego do zwrotu dostarczonego przez Agencję materiału graficznego wraz z przesłanym przez ARiMR formularzem wniosku.

3.2.2. Tworzenie i funkcjonowanie systemu kontroli płatności bezpośrednich w ARiMR

NIK pozytywnie ocenia sposób organizacji przez ARiMR systemu kontroli spełniania warunków otrzymania płatności bezpośrednich przez producentów rolnych w kampanii 2004 r. Biura powiatowe ARiMR przeprowadziły kontrole administracyjne (proste i krzyżowe) wszystkich deklarowanych powierzchni zgłoszonych do płatności we wnioskach obszarowych o przyznanie płatności za 2004 r. W ich wyniku stwierdzono ok. 18.000 przypadków złożenia dwóch lub więcej wniosków przez dwóch lub więcej producentów rolnych na tę samą działkę. Jednak trudności techniczne wynikające z niewłaściwej pracy systemu ZSZiK oraz limitowany do niego dostęp w obszarze naliczania płatności i wydawania decyzji administracyjnych były przyczyną znacznego opóźnienia, w stosunku do harmonogramu, przeprowadzenia w 2004 r. kontroli administracyjnych wniosków o płatności obszarowe, a także przekazywania z opóźnieniem niezbędnej dokumentacji kontrolnej wykonawcy zewnętrznemu. Z tego powodu, w 2004 r., ostateczny termin zakończenia czynności kontrolnych przez wykonawców zewnętrznych w zakresie spełniania przez rolników warunków do przyznania płatności bezpośrednich przesunięto o 15 dni, z 31 sierpnia do 15 września 2004 r. Wszystkie OR zostały zobowiązane do podpisania aneksów do umów o przeprowadzenie kontroli na miejscu, przesuwających termin przekazania

⁴³Art. 12 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004.

dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia kontroli, a w konsekwencji – termin zakończenia zadań kontrolnych.

W 8 skontrolowanych Biurach Powiatowych: w Bielsku Podlaskim, Sokółce, Kartuzach, Pruszczu Gdańskim, Kraśniku, Lublinie, Sieradzu, Działdowie i Ustrzykach Dolnych czas, jaki upłynął od daty złożenia wniosku do daty wydania decyzji, przekroczył nawet rok. Jednak opóźnienie to spowodowane było brakiem dostępu do systemu w obszarze naliczania płatności, gdyż termin i pulę wniosków do tych naliczeń wyznaczała Centrala ARiMR. Na przykład:

- w Biurze Powiatowym w Sokółce w okresie od 14 maja 2004 r. do 25 kwietnia 2005 r., tj. w skrajnych przypadkach nawet prawie 7 miesięcy po terminie wyznaczonym w harmonogramie (do dnia 30 września 2004 r.), przeprowadzono kontrole administracyjne (proste i krzyżowe) dotyczące wszystkich 9.935 wniosków o płatności obszarowe w 2004 r. Opóźnienie to wynikało z braku dostępu do systemu w obszarze naliczania płatności, gdyż termin i pulę wniosków do naliczenia płatności wyznaczała Centrala ARiMR. W okresie od 7 października 2004 r. do ostatniego przyznanego przez Centralę terminu systemowego naliczania płatności - 25 kwietnia 2005 r., Centrala ARiMR ośmiokrotnie zezwalała na naliczenie płatności wynikającej z następującej liczby wniosków: 1.765 wniosków w dniu 7 października 2004 r., 662 wnioski 20 listopada 2004 r., 5.031 wniosków 27 grudnia 2004 r., 440 wniosków 8 marca 2005 r., 8 wniosków 24 marca 2004 r., 13 wniosków 6 kwietnia 2005 r., 9 wniosków 14 kwietnia 2005 r. i 3 wnioski w dniu 25 kwietnia 2005 r. W wyniku omawianych kontroli stwierdzono błędy w 1.706 wnioskach. W efekcie wyeliminowano np. 110 przypadków wielokrotnego przyznania płatności na tę samą działkę rolną. W stosunku do osób, które bezprawnie ubiegały się o płatności na tę samą działkę nie będącą w ich posiadaniu nałożono sankcje zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami UE⁴⁴ i wprowadzonymi procedurami ARiMR.

Przyjęta przez ARiMR strategia realizacji kontroli na miejscu zakładała delegowanie funkcji kontrolnych wykonawcom zewnętrznym. Do ich wyłonienia zastosowano tryb przetargu nieograniczonego, z wyjątkiem województwa lubelskiego gdzie przetarg przeprowadzono w trybie negocjacji, bez ogłoszenia, po uzyskaniu zgody Prezesa UZP. Wzajemne prawa i obowiązki, wynagrodzenie i źródło finansowania zostały określone w umowach zawartych pomiędzy poszczególnymi Oddziałami Regionalnymi ARiMR a wykonawcami zewnętrznymi.

Planowany poziom kontroli na miejscu w kampanii 2004 r. wynosił 5,5% i był zgodny z przepisami UE⁴⁵. Typowanie losowe objęło średnio 1,2% wniosków, typowanie analizą ryzyka do kontroli metodą inspekcji terenowej 3,6%, a typowanie analizą ryzyka do kontroli metodą foto 0,7%. Ostatecznie skontrolowano 5,53%

⁴⁴Art. 32 pkt 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001 z dnia 11 grudnia 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustanowionych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92 (Dz.U.UE.L.01.327.11 ze zm.) i art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2199/2003 z dnia 16 grudnia 2003 r. ustanawiającego środki przejściowe dla stosowania w odniesieniu do 2004 roku rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 w zakresie systemu Jednolitej Płatności Obszarowej dla Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (Dz.U.L. 328 z 17.12.2003, str. 21 ze zm.).

⁴⁵Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004.

gospodarstw. Kontrole realizowano metodą inspekcji terenowej i metodą teledetekcji w terminie od 5 lipca do 15 września 2004 r. Opóźnienie kampanii kontrolnej w 2004 r. wynikało z opóźnienia zakończenia postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawców zewnętrznych oraz problemów z typowaniem producentów do kontroli na miejscu za pomocą systemu informatycznego. Dwumiesięczne opóźnienie w rozpoczęciu realizacji kontroli metodą teledetekcji było związane z późniejszym niż zakładano przekazaniem zdjęć niezbędnych do wykonania kontroli przez Komisję Europejską.

Ogółem w 2004 r. przeprowadzono 80.628 kontroli na miejscu, w tym metodą inspekcji terenowej 68.816 kontroli oraz metodą teledetekcji 11.812. W trakcie kontroli NIK ustalono, iż ARiMR nierzetelnie sporządzała sprawozdawczość dotyczącą liczby wykonanych kontroli na miejscu metodą teledetekcji w kampanii 2004 r. Stwierdzono rozbieżności pomiędzy protokołami odbioru wykonania tych kontroli, a sprawozdaniami z ich wykonania. W sprawozdaniach ujęto 9.964 kontroli, tj. o 1.848 mniej niż wynikało to z protokołów odbioru i zapłaconych faktur na kwotę ogółem 5.278.163 zł, za przeprowadzenie kontroli na miejscu metodą teledetekcji w 11.812 gospodarstwach rolnych. Sytuacja taka wynikała m.in. z przyjętego stanowiska ARiMR, która uznała, że w przypadku stwierdzenia w wyniku kontroli na miejscu, znacznej liczby nieprawidłowości w kontrolowanych gospodarstwach, ogólny poziom kontroli powinien zostać zwiększony, a zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, punktem wyjścia do zwiększenia poziomu kontroli w roku następnym, jest liczba kontroli zrealizowanych w roku poprzednim. W związku z tym – według ARiMR - wskazane jest prezentowanie minimalnego wymaganego poziomu kontroli.

Nieprawidłowości ujawnione w trakcie przeprowadzonych w kampanii 2004 r. kontroli na miejscu polegały na rozbieżnościach pomiędzy powierzchnią zadeklarowaną we wnioskach a powierzchnią stwierdzoną w trakcie kontroli. Poziom nieprawidłowości w tym zakresie (powyżej 3% różnicy) wyniósł w skali kraju 11,24%, podczas gdy średnia różnica między tymi powierzchniami - 1,7 %. Skontrolowano gospodarstwa o powierzchni 1.235,8 tys. ha, przy czym powierzchnia zawyżona we wnioskach składanych przez producentów rolnych wynosiła 21,2 tys. ha, natomiast powierzchnia zaniżona – 38,5 tys. ha. Rolnicy w 2004 r. deklarowali średnio 98% powierzchni ujawnionej w ewidencji gruntów i budynków jako grunty kwalifikowane do płatności.

Ponad połowę wykrytych nieprawidłowości stanowiły niewielkie pomyłki, które zawierały się w przedziale od 3% do 10% różnicy między powierzchnią deklarowaną a powierzchnią stwierdzoną podczas kontroli na miejscu. Gospodarstwa, w których powierzchnia deklarowana była większa od powierzchni stwierdzonej o ponad 20% stanowiły niecałe 25% spośród wszystkich nieprawidłowości wykrytych podczas kontroli na miejscu.

Według stanu na dzień 5 listopada 2005 r. ARiMR wydała 37.645 decyzji z sankcjami dla wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych z 2004 r., w tym 1.886 z sankcjami wieloletnimi.

Na podstawie informacji o poziomie nieprawidłowości stwierdzonych w 2004 r. ARiMR ustaliła, że w 2005 r. kontrole na miejscu zostaną przeprowadzone w 6,4% gospodarstw rolnych. Podwyższony 11% poziom kontroli (tj. przeprowadzenie 27.569 kontroli) zaplanowano w województwach, w których w 2004 r. liczba

sankcjonowanych producentów rolnych przekraczała 20% liczby gospodarstw skontrolowanych w danym regionie (tj. w woj. opolskim, pomorskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodnio-pomorskim). W pozostałych województwach poziom kontroli miał wynieść 5,5% (tj. przeprowadzenie 69.871 kontroli). Kontrole na miejscu metodą inspekcji terenowej oraz metodą teledetekcji miały zostać przeprowadzone przez wykonawców zewnętrznych wyłonionych w 6 niezależnych postępowaniach przetargowych przeprowadzonych w 6 Oddziałach Regionalnych ARiMR.

W toku kontroli NIK stwierdzono, że kampania kontrolna 2004 r. została rozpoczęta z opóźnieniem ze względu na przewlekłość postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawców zewnętrznych.

Otwarcie ofert w ramach 16 przetargów, ogłoszonych przez OR w 2004 r., nastąpiło w okresie od 23 marca do 11 maja, a podpisanie umów z wykonawcami kontroli w terenie – w okresie od 13 maja do 21 lipca. Opóźnienia te w większości przypadków były skutkiem protestów i odwołań, składanych przez uczestników przetargów, a w jednym przypadku – względami proceduralnymi. W 2005 r. nie nastąpiło przyspieszenie realizacji procedur przetargowych – otwarcie ofert w ramach 6 przetargów miało miejsce w okresie od 9 marca do 20 kwietnia, a umowy podpisano w okresie od 3 czerwca do 23 sierpnia. Na przykład:

- w Pomorskim OR publiczne otwarcie ofert nastąpiło 21 kwietnia 2004 r., a umowę ze zwycięzcą przetargu (Konsorcjum z Liderem OPGK Sp. z o.o. w Olsztynie) podpisano 21 lipca 2004 r. Komisja wybrała wcześniej najtańszego oferenta, tj. firmę „ARCHIKO”, która zaproponowała najniższą cenę – 2.781.965,76 zł, podczas gdy ceny zadeklarowane przez dwóch pozostałych uczestników wyniosły 3.389.030,43 zł i 5.017 473,96 zł. W wyniku postępowania odwoławczego, zgodnie z wyrokiem Arbitrażu z dnia 28 maja 2004 r., wykluczono z postępowania firmę „ARCHIKO” i rozpatrzono ponownie pozostałe 2 oferty, z których wybrano tańszą, tj. ofertę firmy „OPGK”,
- w Lubelskim OR postępowanie w celu wyłonienia wykonawcy kontroli na miejscu w 2004 r. prowadzone było zgodnie z harmonogramem, określonym w piśmie Prezesa ARiMR z dnia 20 lutego 2004 r. Ostatecznie przetarg został unieważniony z powodu odrzucenia 5 z 6 złożonych ofert. W piśmie do Prezesa Agencji z dnia 2 czerwca 2004 r. Dyrektor LOR przedstawił wyjaśnienia w sprawie zaistniałej sytuacji, a w piśmie z 8 czerwca 2004 r. poinformował o unieważnieniu przetargu Komisję Europejską. W dniu 8 czerwca 2004 r. Prezes ARiMR zwrócił się do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zatwierdzenie trybu negocjacji bez ogłoszenia na udzielenie zamówienia na usługę przeprowadzenia kontroli na miejscu metodą inspekcji terenowej na terenie województwa lubelskiego i zgodę taką uzyskał decyzją z dnia 17 czerwca 2004 r. Umowa z wybranym w negocjacjach wykonawcą kontroli na miejscu, została zawarta w dniu 9 lipca 2004 r.,
- przedmiotem posiedzenia Komisji Przetargowej w Małopolskim OR w dniu 14 lutego 2005 r. był protest jednego z potencjalnych oferentów (Spółka „Eurosystem”), który dotyczył nieprecyzyjnego określenia w SIWZ przedmiotu umowy, co uniemożliwiało prawidłowe ustalenie ceny wykonania usługi. Pytań i wątpliwości do SIWZ zgłoszonych przez kilka następnych firm oraz

prowadzonej w tych sprawach korespondencji z ARiMR (m.in. uzupełnienia SIWZ przez Departament Kontroli na Miejscu) dotyczyło kolejne 5 posiedzeń Komisji. Otwarcie ofert nastąpiło 4 kwietnia 2005 r. Po otrzymaniu z Małopolskiego OR w dniu 4 maja 2005 r. pisma o oddaleniu protestu, Spółka „ComputerLand” odwołała się pismem z dnia 6 maja 2005 r. do Urzędu Zamówień Publicznych (UZP). W wyroku z dnia 30 maja 2005 r. Zespół Arbitrów z UZP uwzględnił odwołanie i nakazał Zamawiającemu powtórzenie czynności badania i oceny ofert. Po zakończeniu kontroli, prowadzonej przez UZP w czerwcu 2005 r., umową z dnia 11 lipca 2005 r. powierzono Spółce MGG-P zrealizowanie usługi przeprowadzenia kontroli na miejscu na terenie obejmującym województwa małopolskie, podkarpackie i lubelskie,

- *w Łódzkim OR otwarcie ofert nastąpiło 30 marca 2005 r. Przetarg obejmował przeprowadzenie kontroli na miejscu w woj. łódzkim, opolskim, świętokrzyskim i śląskim w latach 2005 – 2006. Sześciu oferentów złożyło protesty, w tym m.in. Konsorcjum ComputerLand S.A. z Warszawy – Lider. Zespół Arbitrów wydał 3 wyroki, w tym ostatni z dnia 4 lipca 2005 r. w sprawie wniesionego odwołania przez Konsorcjum ComputerLand S.A. z Warszawy. Zespół Arbitrów uwzględnił odwołanie i unieważnił postępowanie przetargowe. Postępowanie zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt. 7 pzp, który stanowi, że „zamawiający unieważnia postępowanie, jeżeli (...) postępowanie obciążone jest wadą uniemożliwiającą zawarcie ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego”. W dniu 19 lipca 2005 r. Prezes UZP wydał decyzję, w której postanowił wyrazić zgodę na zastosowanie trybu zamówienia publicznego-negocjacje bez ogłoszenia – w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na przeprowadzenie kontroli na miejscu w ramach systemu IACS na terenie województw: łódzkiego, opolskiego, świętokrzyskiego i śląskiego do dnia 31 sierpnia 2006 r. W dniu 22 sierpnia 2005 r. została podpisana umowa z wyłonionym wykonawcą, tj. Konsorcjum ComputerLand S.A. z Warszawy.*

NIK pozytywnie ocenia jakość kontroli sprawdzających, przeprowadzonych przez OR, w gospodarstwach rolnych objętych kontrolami na miejscu przez wykonawców zewnętrznych.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2004 r. i 30 czerwca 2005 r. w Biurach Kontroli na Miejscu Oddziałów Regionalnych ARiMR działało ogółem 135 i 146 zespołów kontrolnych. W 2004 r. przeprowadzono ogółem 2.936 kontroli sprawdzających, w tym metodą inspekcji terenowej 2.456 i metodą teledetekcji 480.

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez ARiMR wykazały, że wykonawcy kontroli na miejscu prawidłowo i w terminie wywiązywali się z umów zawartych z OR w 2004 r. Natomiast spośród 6 umów, zawartych w 2005 r., negatywnie oceniono terminowość i jakość wykonania umowy, zawartej przez Łódzki OR z Konsorcjum Firm, w skład którego wchodzi ComputerLand S.A. Warszawa jako pełnomocnik Konsorcjum, na przeprowadzenie kontroli na miejscu w woj. łódzkim, opolskim, świętokrzyskim i śląskim⁴⁶.

⁴⁶Z uwagi na niewłaściwe wykonanie umowy, ARiMR naliczyła firmie ComputerLand S.A. karę umowną w wysokości ponad 10 mln zł. W toku prowadzonej w I kwartale 2006 r. kontroli wykonania planu finansowego ARiMR w 2005 r., NIK uzyskała od Prezesa ARiMR informację, że dnia 9 lutego 2006 r. miał miejsce wpływ, na rachunek bankowy ARiMR, kwoty 10.378.107,83 złotych tytułem kary umownej, wynikającej z noty księgowej DKM-1/06 z dnia 26 stycznia 2006 r. do umowy

Łódzki OR przekazał ww. wykonawcy partii zleceń do przeprowadzenia kontroli w 6.274 gospodarstwach (w tym metodą teledetekcji w 3.479 gospodarstwach). Do dnia 30 września 2005 r., tj. ostatniego dnia realizacji I etapu umowy Łódzki OR nie przyjął żadnej kontroli. Wykonawca przekazał do dnia 28 października 2005 r. protokoły z przeprowadzonych kontroli w 5.329 gospodarstwach (85% przekazanych do kontroli). Łódzki OR, na dzień 8 listopada 2005 r., przyjął po kontroli sprawdzającej tylko 95 gospodarstw (2% przekazanej partii), a 10 z 63 przekazanych przez wykonawcę partii zleceń zostało sześciokrotnie odrzuconych, po kontrolach formalnych.

Podobne nieprawidłowości w zakresie terminowości i jakości kontroli na miejscu, prowadzonych przez Konsorcjum Firm, którego liderem była ComputerLand S.A., wystąpiły w rejonie działania Opolskiego, Śląskiego i Świętokrzyskiego OR. Na przykład:

- *w woj. opolskim nie zrealizowano kontroli w terminie umownym, tj. do 30 września 2005 r. Na dzień zakończenia kontroli NIK zaawansowanie kontroli na terenie województwa opolskiego wynosiło 45%. Ponadto biuro kontroli na miejscu w Oddziale stwierdzało niską jakość i błędy w sporządzanych materiałach z tych kontroli, o czym każdorazowo informowano wykonawcę i zwracano mu błędnie sporządzone protokoły.*

W dniu 29 marca 2004 r. Prezes ARiMR podjął decyzję i zaakceptował wniosek o udzieleniu zamówienia publicznego na zakup w trybie przetargu nieograniczonego 235 odbiorników GPS wraz z drukarkami A4 oraz 11 zestawów stacji referencyjnych. W złożonych ofertach, cena netto za jeden odbiornik wynosiła od 15.095,00 zł do 17.084,50 zł. Po unieważnieniu powyższego postępowania przez zespół arbitrów UZP, Prezes ARiMR nie ponowił działań w celu przeprowadzenia jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego przez Centralę, lecz podjął decyzję, że postępowanie na ich zakup będzie prowadzone odrębnie przez każdy Oddział Regionalny ARiMR. W III kwartale 2004 r. OR zawarły 17 umów na dostawę 204 odbiorników. Zaoferowane w tych przetargach ceny odbiorników netto wynosiły już od 18.500,00 zł do 20.150,00 zł za sztukę. W konsekwencji nawet najwyższa, oferowana cena netto odbiornika GPS (17.084,50 zł), w przetargu ogłoszonym przez Centralę, była mniejsza od najniższej ceny netto (18.500,00 zł), zapłaconej w przetargach zrealizowanych przez Oddziały Regionalne, o kwotę 1.415,50 zł, tj. o 8,3%. W związku z tym, przy zakupie 204 odbiorników GPS, płatność ogółem byłaby niższa co najmniej o 288.762 zł. W ocenie NIK były to działania niegospodarne.

1/OR05/2005/2615 zawartej z firmą ComputerLand S.A. Ponadto Prezes ARiMR poinformowała, że Wydział do Walki z Przystępczością Gospodarczą KWP w Kielcach prowadzi pod nadzorem Prokuratury Rejonowej Kielce-Wschód dochodzenie nr Rsd-21/05, IDs. 2372/005 w sprawie fałszowania dokumentacji w postaci protokołu z czynności kontrolnych w gospodarstwach rolnych. Przygotowywane jest zawiadomienie do właściwych organów ścigania o nieprawidłowościach stwierdzonych podczas przeprowadzania kontroli na miejscu przez wykonawcę zewnętrznego na terenie województwa opolskiego. Departament Audytu i Kontroli ARiMR prowadzi postępowania wyjaśniające dot. nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli na miejscu w województwie łódzkim i śląskim.

ARiMR przeprowadzała również kontrole gospodarstw pomiędzy wydaniem decyzji o przyznanie płatności, a przekazaniem środków na konto wnioskodawcy. Kontrole takie były przeprowadzane po odwołaniach lub innych doniesieniach skierowanych do Agencji. W latach 2004-2005 (I półrocze) przeprowadzono ogółem 467 kontrole z tytułu odwołań, w tym: w 2004 r. - 113 kontrole i w I półroczu 2005 r. - 354 kontrole. Do organów ścigania Agencja skierowała 142 sprawy dotyczące ujawnionych nieprawidłowości przy realizacji dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych wynikających z wniosków złożonych w 2004 r. na łączną kwotę 3.968 tys. zł. Nieprawidłowości te polegały przede wszystkim na zadeklarowaniu we wniosku obszarowym powierzchni większej od faktycznie stwierdzonej w wyniku przeprowadzonych kontroli.

ARiMR jako agencja płatnicza została zobowiązana do przekazywania do Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych (BMS) w Ministerstwie Finansów oraz Biura Inspekcji Wydatków Interwencyjnych (BIWI) w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi informacji o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania środków z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁴⁷. W okresie do 30 czerwca 2005 r. ARiMR przekazała do BMS ogółem 26 raportów bieżących dotyczących nieprawidłowości na łączną kwotę 336,4 tys. euro (1.434,1 tys. zł). Raporty bieżące i kwartalne dotyczące nieprawidłowości przekazywano do BMS i do BIWI po upływie 2-9 miesięcy od daty wykrycia nieprawidłowości, podczas gdy informacje te w przypadku raportów bieżących powinny być przekazywane niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 14 dni kalendarzowych po uzyskaniu informacji lub uzasadnionego podejrzenia o popełnieniu nieprawidłowości⁴⁸. Nieterminowe przekazywanie tych dokumentów NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

3.2.3. Działalność ARiMR w zakresie funkcjonowania i wykorzystania systemu ZSZiK

Obsługiwany przez ARiMR proces przyznawania i wypłaty płatności bezpośrednich do gruntów rolnych jest zautomatyzowany. System umożliwia wykonanie m.in. funkcji: wprowadzenia wniosków obszarowych, ich kontroli administracyjnej i weryfikacji po kontroli na miejscu, naliczenia należnej kwoty płatności, a także przygotowania decyzji administracyjnych w sprawie płatności. Za pomocą aplikacji sprawdzane są dane zawarte w pojedynczym wniosku. Zakres kontroli obejmuje sprawdzanie wnioskowanych działek ewidencyjnych i rolnych z bazą Ewidencji Gruntów i Budynków, sprawdzanie z innymi wnioskami pomocowymi, celem wykluczenia przyznania pomocy w odniesieniu do tych samych działek w danym roku, a także sprawdzenie uczestnictwa danego beneficjenta w innych schematach pomocowych.

NIK negatywnie ocenia brak stabilności i niską wydajność systemu ZSZiK w początkowym okresie realizacji płatności bezpośrednich. Przeprowadzona w lutym 2005 r., w wybranych 16 biurach powiatowych, analiza wydajności systemu ZSZiK

⁴⁷Na podstawie dokumentu zatwierdzonego w dniu 2 lutego 2005 r. przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (Pełnomocnika Rządu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych na Szkołę Budżetu UE i Polski) pt. „System informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania środków z Sekcji Gwarancji EFOiGR”.

⁴⁸Zgodnie z „System informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania środków z Sekcji Gwarancji EFOiGR”.

wykazała, że w czasie jednoczesnego korzystania z systemu ponad 2,5 tys. użytkowników jego wydajność drastycznie spadała, podczas gdy według założeń systemu powinno korzystać z niego jednocześnie bez obniżenia wydajności 4 tys. osób. Na niską wydajność systemu ZSZiK zwracały uwagę biura powiatowe i oddziały regionalne. Ponadto zablokowanie systemu ZSZiK w czerwcu 2005 r. uniemożliwiło typowanie wniosków obszarowych złożonych w kampanii 2005 r. do kontroli na miejscu, przed zakończeniem obsługi wniosków z kampanii 2004 r. Przywrócenie funkcjonalności systemu ZSZiK nastąpiło w sierpniu 2005 r. i spowodowało opóźnienie typowania wniosków obszarowych do kontroli na miejscu oraz przeprowadzenie tych kontroli. Przerwy w pracy systemu trwały od kilku sekund do nawet 14 dni. Wynikało to m. in. z konieczności równoległego dostosowywania systemu do kampanii roku 2005, przy jego jednoczesnym utrzymaniu w wersji umożliwiającej obsługę wniosków z kampanii roku 2004. Zmiany prawa⁴⁹ powodowały konieczność wprowadzenia do systemu zmian w zakresie modyfikacji procesu naliczeń, kontroli administracyjnej i kontroli na miejscu. Ponadto wprowadzono nową aplikację w celu oddzielenia typowania do kontroli na miejscu spraw ONW i spraw obszarowych. Po kontroli NIK, kierownictwo ARiMR dokonało analizy przyczyn związanych ze spadkiem wydajności systemu ZSZiK i podjęło decyzję o zmianie platformy serwerów aplikacyjnych. W 10 wybranych biurach powiatowych ARiMR zainstalowano urządzenia do pomiaru wydajności systemu.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, Agencja, z powodu braku stałej lokalizacji, nie uruchomiła również rezerwowego ośrodka przetwarzania danych (ROPD) dla systemu ZSZiK, zapewniającego bezpieczeństwo systemów informatycznych działających w Agencji. Na konieczność jego uruchomienia NIK zwracała uwagę już w 2003 r., a Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa Komisji Europejskiej w roku 2004.

Podstawowym elementem systemu ZSZiK, szczególnie dla przyjętych w Polsce rozwiązań i wobec powierzchniowego charakteru płatności, jest System Identyfikacji Działek Rolnych (ang. LPIS). Prace nad budową baz danych systemu LPIS prowadzone są od czerwca 2002 r. Bazy danych systemu LPIS mają na celu jednoznaczną, w skali kraju, identyfikację deklarowanej działki rolnej i jej położenia, kontrolę prawidłowości zadeklarowanej powierzchni łącznie z oceną i kontrolą jej kwalifikowalności, czyli uprawnienia do dopłat w odniesieniu do danego schematu pomocowego oraz kontrolę jednokrotnej deklaracji dla poszczególnych działek rolnych lub ich części przez jednoznacznie zidentyfikowanych potencjalnych beneficjentów. W zakresie weryfikacji wniosku o przyznanie płatności w systemie identyfikacji działek rolnych opartym o technologie systemu informacji geograficznej GIS, powierzchnie uprawnione do płatności wyliczane są automatycznie z danych graficznych (powierzchnie działki ewidencyjnej pomniejszone o powierzchnie nieuprawnione do płatności) i porównywane z powierzchniami działek rolnych zadeklarowanych na podanych działkach ewidencyjnych. Pozwala to na automatyczne wykrycie rozbieżności deklaracji rolnika z danymi w bazie danych referencyjnych zarejestrowanych na podstawie materiałów kartograficznych, w tym w szczególności ortofotomap.

⁴⁹Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 44, poz. 423)

NIK ocenia jako nierzetelne i nielegalne niewdrożenie do eksploatacji, w terminie określonym w przepisach UE⁵⁰, tj. od 1 stycznia 2005 r., pełnych baz danych Systemu Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS) w technologii geograficznych systemów informacyjnych (GIS). Do końca czerwca 2005 r. zaimportowano do centralnej bazy danych LPIS ortofotomapę cyfrową dla ok. 60% powierzchni kraju, natomiast dane wektorowe z obrazem ortofotomapy cyfrowej dla ok. 21%, tj. 65.342 km². Wynikało to - w ocenie NIK - z niskiej skuteczności wykorzystania przez Agencję środków budżetowych zaplanowanych na budowę systemu LPIS w latach 2003 – 2004. Skutkiem tego było m.in. niepełne wykonanie zadań związanych z budową baz cyfrowych map ewidencyjnych, w tym ortofotomapy oraz przesunięcie ich realizacji na kolejne lata.

3.2.4. Działalność organów administracji rządowej w zakresie realizacji płatności bezpośrednich do gruntów rolnych

Kontrole w Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz ARiMR wykazały, że zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na płatności bezpośrednie do gruntów rolnych i finansowanie płatności bezpośrednich było zgodne z przepisami określonymi w ustawie z dnia 30 lipca 2003 r. o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie zasilania agencji płatniczych na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej.

3.2.4.1. Zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na płatności bezpośrednie

W maju 2004 r. Minister Finansów zawarł z NBP umowę rachunku bankowego prowadzonego w euro, przeznaczonego do dysponowania środkami pochodzącymi z SG EFOiGR. Kontrola w Ministerstwie Finansów wykazała, iż nie występowały przypadki opóźnień w przekazywaniu przez KE środków z tytułu refundacji wydatków prefinansowanych z budżetu państwa w kwocie 2.851 mln zł. NIK pozytywnie ocenia terminowość dokonywania przez Ministra Finansów przelewu otrzymanych z KE środków na właściwe rachunki agencji płatniczej. Kwota środków przekazanych przez Ministra Finansów do ARiMR na JPO w ramach roku EFOiGR 2005⁵¹ wyniosła 2.849 mln zł, natomiast kwota środków przekazanych ARiMR na finansowanie uzupełniających płatności obszarowych w ramach PROW wyniosła 933 mln zł. Kwoty te były zgodne z kwotami zapotrzebowanymi przez Agencję ze środków EFOiGR. NIK nie wnosi również uwag do wykonywania umowy rachunku bankowego zawartej we wrześniu 2004 r. przez ARiMR z Narodowym Bankiem Polskim w zakresie przekazywania zleceń płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na rzecz beneficjentów.

Zakres danych zawartych w zapotrzebowaniach na środki finansowe składanych przez ARiMR Ministrowi Finansów był zgodny z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie zasilania agencji płatniczych na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej, przy czym Agencja nie przekazywała

⁵⁰Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003.

⁵¹Od 16 października 2004 r. do 15 października 2005 r.

wymaganej tym przepisem elektronicznej wersji zapotrzebowań. Powodem nierealizowania tego wymogu był m.in. brak odpowiedniego systemu elektronicznego i sprzętu. Występowały również przypadki nieterminowego przekazywania Ministrowi Finansów przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawozdań miesięcznych (11 przypadków na 15 badanych) i informacji o prognozie wydatków (12 przypadków na 17 badanych). Opóźnienia w przekazywaniu tych dokumentów wynikały z niedostosowania ustalonego ww. przepisem terminu ich przekazywania Ministrowi Finansów do terminów przyznawania kwot refundacji przez Komitet EFOiGR. Opóźnienia te nie wpływały jednak na prawidłowość i terminowość bieżącego uruchamiania przez Ministra Finansów środków na realizację WPR.

Wyniki kontroli w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykazały, że terminowo przesyłano Ministrowi Finansów zapotrzebowania na środki krajowe przeznaczone na realizację UPO oraz w ramach PROW, lecz jednocześnie nietrafnie prognozowano wydatki w zbiorczych zestawieniach przekazywanych Ministrowi Finansów, opracowanych na podstawie danych ARiMR. W okresie od listopada 2004 r. do czerwca 2005 r. prognozowane wydatki na prefinansowanie płatności obszarowych były wyższe od wydatków faktycznie poniesionych o 79%, natomiast w przypadku wydatków na UPO w ramach PROW o 86%.

NIK nie wnosi uwag do sporządzania i terminowości przekazywania przez ARiMR Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministrowi Finansów sprawozdań finansowych w zakresie płatności bezpośrednich wynikających z prawodawstwa UE i krajowego, jak również do rzetelności przesyłanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do Komisji Europejskiej informacji oraz sprawozdań dotyczących płatności bezpośrednich, sporządzonych na podstawie danych przekazanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Stosownie do przepisów UE⁵² Minister Finansów przekazywał KE informacje (raporty) dotyczące nieprawidłowości wykrytych w wydatkowaniu środków pochodzących z SG EFOiGR, przy czym w 2 z 4 przypadków z nieznacznym opóźnieniem.

3.2.4.2. Finansowanie płatności bezpośrednich

Uproszczony schemat finansowania płatności bezpośrednich w Polsce oraz wykaz działań poprzedzających uruchomienie środków w zakresie JPO przedstawiono w pkt 5.3. (wykres nr 4 i wykaz nr 5) niniejszej informacji.

W 2004 r. Minister Finansów zawarł dwie umowy z ARiMR na udzielenie pożyczek ze środków budżetu państwa na prefinansowanie zadań WPR, tj. w kwocie do 3.000 mln zł, na okres od 11 października do 31 grudnia 2004 r. oraz w kwocie do 3.637,8 mln zł, na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. Treść tych umów oraz dokonane przez Ministra Finansów wstępne rozliczenie pożyczki na prefinansowanie WPR udzielonej w 2004 r. były zgodne z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie zasilania agencji płatniczych na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej.

W ramach rozliczeń wynikających z prefinansowania JPO, Polska otrzymała z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej około

⁵² Rozporządzenie Rady (EWG) 595/91 z dnia 4 marca 1991 r. dotyczące nieprawidłowości i odzyskiwania kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem WPR oraz organizacji systemu informacyjnego w tej dziedzinie i uchylające rozporządzenie (EWG) 283/71 (Dz.U.UE.L.91.67.11).

701,68 mln euro, wobec planowanego limitu 659,95 mln euro. Wynikało to z przeliczania przez Komisję (WE) przekazywanych miesięcznie kwot w euro wg korzystnych dla Polski kursów EUR/PLN (od 4,2077 do 3,9725).

Na realizację Uzupelniających Płatności Bezpośrednich (UPO), łącznie ze środkami przeznaczonymi do powierzchni uprawy chmielu, Komisja Europejska określiła Polsce limit w kwocie 805 mln euro, tj. ponad 3.812 mln zł (wg kursu EUR/PLN 4.73521) określonego rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 1407/2004 r. z dnia 2 sierpnia 2004 r.⁵³ W tej kwocie środki krajowe stanowiły ponad 2.791 mln zł (73%), a środki UE z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na uzupełnienie płatności obszarowych - ponad 1.021 mln zł (27%).

Z łącznej kwoty ponad 6.937 mln zł na JPO i UPO, możliwej do wypłacenia na płatności bezpośrednie do końca I półrocza 2005 r., zrealizowano ponad 6.329 mln zł (91,2%) z tego środki z budżetu UE stanowiły ponad 3.780 mln zł (59,7%), a środki krajowe ponad 2.549 mln zł (40,3%).

Szczegółowy bilans środków na obszarowe płatności bezpośrednie za okres od 16 października 2004 r. do 30 czerwca 2005 r. przedstawiono w pkt 5.3. (tabela nr 6) niniejszej informacji.

3.2.5. Sprawowanie nadzoru nad agencją płatniczą przez Ministra Finansów i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Stwierdzone w trakcie kontroli Ministerstwa Finansów uchybienia w zakresie nadzoru nad agencją płatniczą, polegające na nie w pełni skutecznych działaniach Ministerstwa w celu przyspieszenia osiągnięcia przez ARiMR stanu pełnego przygotowania do akredytacji, m.in. w zakresie analizowania informacji o stanie realizacji zaleceń audytora czy określania kolejnych harmonogramów prac, przyczyniły się – w ocenie NIK - do wydłużenia procesu uzyskania pełnej akredytacji przez ARiMR.

Kontrola NIK wykazała również występowanie przypadków nieterminowego przekazywania Ministrowi Finansów przez ARiMR zapotrzebowań na środki finansowe. Stwierdzono 15 takich przypadków (w okresie od 18 października 2004 r. do 12 października 2005 r.), przy czym Minister Finansów nie podejmował działań, które przyczyniłyby się do przestrzegania przez Agencję terminu przekazywania zapotrzebowań. Sytuacja ta nie spowodowała jednak opóźnień w przekazywaniu przez Ministra Finansów środków na rachunek agencji płatniczej.

NIK nie wnosi uwag do monitorowania przez MRiRW wydatków z tytułu realizacji UPO oraz w ramach PROW. Ustalono również, że kontrole związane z realizacją zadań WPR, a także dotyczące certyfikacji i poświadczeń środków z UE, prowadzone przez Ministerstwo Finansów w ARiMR przeprowadzono stosownie do wymagań rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1663/95.

⁵³ Dz.U.U.E.L.04.256.6.

3.2.6. Inne ustalenia kontroli

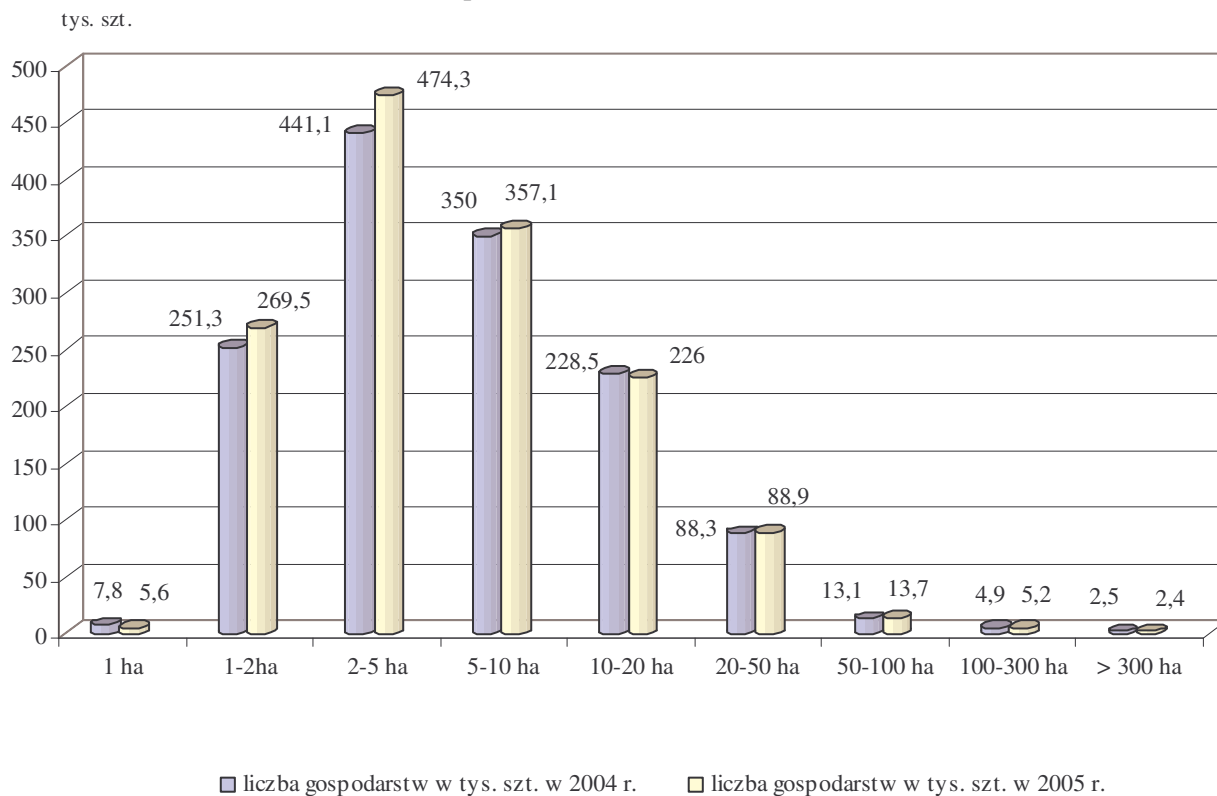
3.2.6.1. Koszty obsługi systemu płatności bezpośrednich

Kontrola wykazała, że koszty obsługi systemu płatności bezpośrednich w latach 2004 – I półrocze 2005 r. w Agencji wyniosły łącznie 453.436,3 tys. zł. Kwota ta obejmowała wydatki: majątkowe i związane z eksploatacją systemu ZSZiK - 232.221,7 tys. zł; na budowę systemu LPiS - 102.695,1 tys. zł; na realizację zadań związanych z kontrolą na miejscu - 76.073,4 tys. zł oraz na szkolenia rolników, wydruki wniosków o dopłaty bezpośrednie oraz zatrudnienie pracowników sezonowych - 37.434,9 tys. zł. Ponadto w badanym okresie ARiMR prowadziła działania informacyjno-promocyjne w zakresie płatności bezpośrednich, na które wydatkowano 4.755,6 tys. zł. Wydatki na wyjazdy zagraniczne związane z tematyką WPR i płatności bezpośrednich sfinansowano w ramach projektów PHARE w kwocie 255,6 tys. zł.

3.2.6.2. Efekty funkcjonowania płatności bezpośrednich w kampanii 2004 r.

Wśród producentów rolnych ubiegających się o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w 2004 i 2005 r. przeważali posiadacze gospodarstw o powierzchni 2-5 ha (441.147 gospodarstw w 2004 r. i 474.261 w 2005 r.). Strukturę obszarową gospodarstw na podstawie danych z wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich w 2004 i 2005 r.⁵⁴ przedstawiono na wykresie nr 2 poniżej:

Wykres nr 2. Struktura obszarowa gospodarstw na podstawie danych z wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich w 2004 r. i w 2005 r.



⁵⁴ Źródło ARiMR.

W trakcie kontroli ustalono, że istnieją różnice pomiędzy liczbą gospodarstw powyżej 1 ha i ich ogólną powierzchnią, ustalonymi podczas Spisu Rolnego przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) w 2002 roku, a danymi na ten temat zarejestrowanymi w Bazie Ewidencji Gruntów i Budynków ARiMR według stanu na dzień 31 grudnia 2004 r. W bazie ARiMR na koniec 2004 r. zarejestrowano 1.647.278 gospodarstw o powierzchni ponad 1 ha, tj. o 15,6% mniej niż wykazuje GUS. Powierzchnia tych gospodarstw według GUS wynosi 14.462 tys. ha, podczas gdy według ARiMR 18.486,5 tys. ha, tj. o 27,8% więcej. Według stanu na dzień 11 września 2005 r. w ewidencji ARiMR zarejestrowano 1.771.540 gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha, tj. o 7,5% więcej w stosunku do stanu na koniec 2004 r., powierzchnia gruntów natomiast nie uległa zmianie.

W kampanii 2004 r. najczęściej wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych złożyli rolnicy w województwach: mazowieckim (207.851 – 87,0% gospodarstw w województwie, kwalifikujących się do otrzymania płatności, zarejestrowanych w ewidencji gospodarstw ARiMR na dzień 31 grudnia 2004 r.), lubelskim (173.373 – 84,7%) oraz wielkopolskim (122.592 – 90,6%), najmniej natomiast w województwach: lubuskim (20.342 – 83,7%), zachodniopomorskim (29.191 – 86,7%) i opolskim (30.539 – 85,7%). Tendencja ta zmieniła się w roku 2005⁵⁵ tylko nieznacznie, gdyż najczęściej wniosków, podobnie jak poprzednio, złożyli producenci rolni w województwach: mazowieckim (223.849 – 86,3% gospodarstw w województwie kwalifikujących się do otrzymania płatności zarejestrowanych w ewidencji gospodarstw ARiMR na dzień 11 września 2005 r.), lubelskim (186.289 – 84,8%) i małopolskim (143.637 – 78,9%), najmniej natomiast w województwach: lubuskim (21.611 – 81,7%), zachodniopomorskim (30.431 – 83,2%) i opolskim (30.628 – 81,4%). W 2005 r., spośród 1.123 wniosków o płatności uzupełniające do uprawy chmielu złożonych w całym kraju, 1.035 złożono w województwie lubelskim (92,4%).

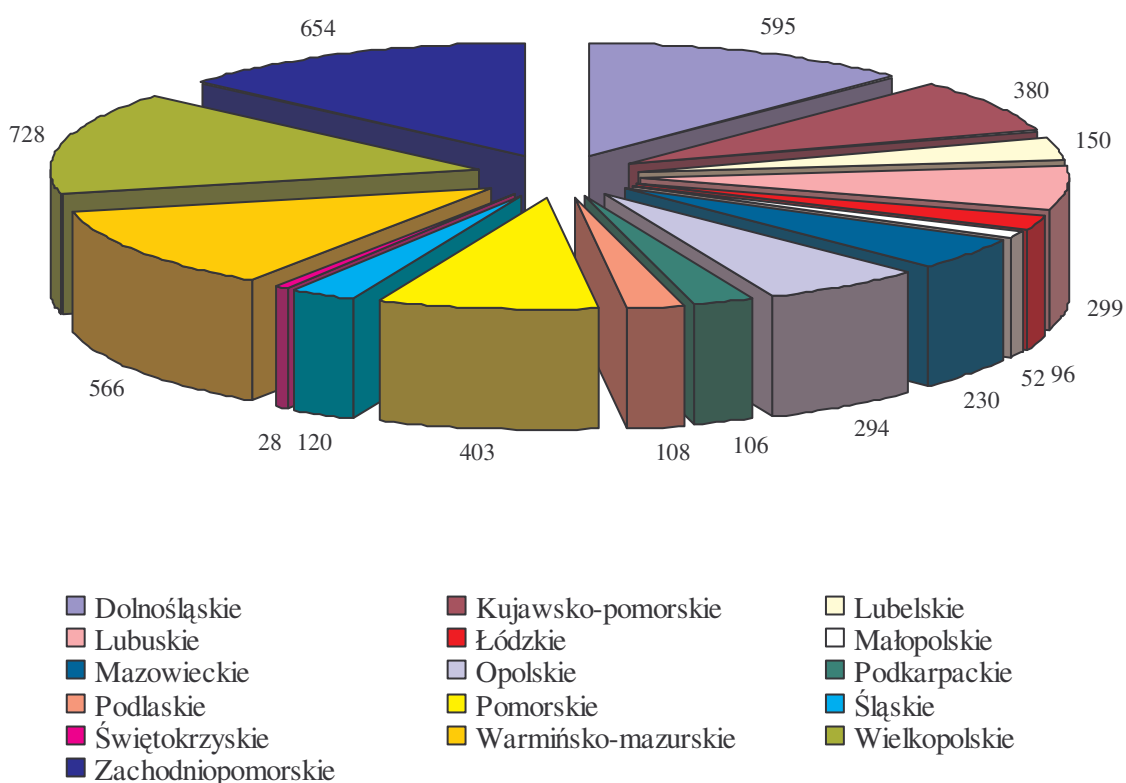
W 2004 r. kierownicy biur powiatowych ARiMR wydali łącznie 1.396.877 decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, w tym 1.350.330 decyzji przyznania płatności bez sankcji (96,67% wydanych decyzji). Ponadto wydano 1.358.205 decyzje o przyznaniu płatności uzupełniających do uprawy innych roślin, w tym 1.317.924 decyzje przyznania płatności bez sankcji (97,03% wydanych decyzji) i 1.092 decyzje o przyznaniu płatności uzupełniających do uprawy chmielu, w tym 1.049 decyzje przyznania płatności bez sankcji (96,06% wydanych decyzji). Z płatności uzupełniających do uprawy chmielu korzystali przede wszystkim producenci rolni z województwa lubelskiego gdzie wydano 1.004 decyzje (tj. 91,94% decyzji ogółem). Według stanu na 30 czerwca 2005 r. ARiMR zrealizowała na rzecz producentów rolnych płatności bezpośrednie w kwocie ogółem 6.329 mln zł, w tym środki UE stanowiły 3.780 mln zł, a środki krajowe 2.549 mln zł. Na płatności bezpośrednie do gruntów rolnych wydatkowano kwotę 2.848 mln zł, natomiast na płatności uzupełniające kwotę 3.481 mln zł. Według stanu na 11 września 2005 r. ARiMR zrealizowała 99,67% naliczonych płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, 99,67% naliczonych płatności uzupełniających do uprawy innych roślin oraz 99,43% naliczonych płatności uzupełniających do uprawy chmielu. Najwięcej płatności obszarowych, do uprawy innych roślin oraz do uprawy chmielu

⁵⁵ Stan na 11 września 2005 r.

zrealizowano w województwach: mazowieckim (odpowiednio 375.955 tys. zł, 445.445 tys. zł oraz 17 tys. zł) oraz wielkopolskim (351.397 tys. zł; 435.625 tys. zł oraz 194 tys. zł), najmniej w śląskim (67.509 tys. zł, 85.230 tys. zł oraz 1 tys. zł) i lubuskim (74.603 tys. zł, 91.354 tys. zł oraz 15 tys. zł). Kwoty zrealizowanych w kampanii 2004 r. płatności obszarowych (JPO) oraz płatności uzupełniających do uprawy innych roślin i chmielu (UPO) w podziale na poszczególne województwa⁵⁶ przedstawiono w pkt 5.3. (wykres nr 3) niniejszej informacji.

Z tytułu wniosków złożonych w 2004 r. o przyznanie płatności bezpośrednich 4.809 producentom rolnym zrealizowano płatności powyżej 15.000 euro (tj. 71 tys. zł) Największa liczba beneficjentów, którzy otrzymali te płatności występowała w województwach: wielkopolskim (728), zachodniopomorskim (654) i dolnośląskim (595), najmniej beneficjentów skorzystało z nich w województwach: świętokrzyskim (28) i małopolskim (52). Liczby beneficjentów tych płatności w poszczególnych województwach przedstawia wykres nr 3.

Wykres nr 3. Liczba beneficjentów płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w kwocie powyżej 15.000 euro zrealizowanych z tytułu wniosków złożonych w kampanii 2004 r. w poszczególnych województwach



3.2.6.3. Udzielanie dodatkowych zamówień w trybie z wolnej ręki

W ocenie NIK, zawarcie w 2004 r. przez 8 Oddziałów Regionalnych umów w trybie zamówienia z wolnej ręki na łączną kwotę 2.242.976 zł było - w świetle obowiązujących przepisów - nielegalne. Umowy te dotyczyły wykonania kontroli na miejscu w gospodarstwach rolnych, wytypowanych dodatkowo, niezależnie od objętych

⁵⁶ Według stanu na 11 września 2005 r.

umowami, zawartymi wcześniej w trybie przetargu lub bez przetargu – za zgodą Prezesa UZP.

Umowy te OR zawarły na polecenie Prezesa ARiMR, który w piśmie z dnia 24 sierpnia 2004 r. stwierdził m.in., że „W związku z trwającą kampanią kontroli na miejscu wniosków ubiegających się o płatności bezpośrednio oraz koniecznością realizacji wymaganego poziomu kontroli narzuconego przez Komisję Europejską [...] i wytycznymi MRiRW, należy w Państwa województwach przeprowadzić kontrole na miejscu powierzchni w wielkości przekraczającej poziom zapisany w umowach z wykonawcami zewnętrznymi. W związku z powyższym obliguję Państwa do rozszerzenia istniejących umów. Rozszerzenie umów należy przeprowadzić w trybie zamówienia z wolnej ręki w kwocie nie przekraczającej 60 tys. euro, zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Umowy powinny zostać podpisane do 3 września 2004 r. Umowy muszą zostać zrealizowane w terminie do 15 września 2004 r.”

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli udzielenie zamówienia dodatkowego nastąpiło z naruszeniem zasad udzielania zamówień publicznych. Umowy dodatkowe zostały zawarte na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych który stanowi, że zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia. W przedmiotowych przypadkach nie mogło być mowy ani o nieprzewidywalności sytuacji ani o konieczności natychmiastowego wykonania zamówienia, gdyż „konieczność realizacji wymaganego poziomu kontroli narzuconego przez Komisję Europejską” była powszechnie znana i wynikała z rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 2419/2001 z 11 grudnia 2001 r., a w momencie składania oświadczenia woli zamawiający (OR) nie posiadali wiedzy o rzeczywistym procentowym poziomie dotychczas przeprowadzonych kontroli. Dane te były przedmiotem ustaleń dopiero w trakcie przeprowadzonej kontroli NIK. W dniu udzielania zamówienia dodatkowego, zamawiający nie mogli mieć pewności co do konieczności natychmiastowego jego wykonania. Fakt ten wskazuje na możliwość wystąpienia mechanizmu korupcyjnego, polegającego na dowolności postępowania wskutek odstąpienia od trybu przetargowego.

3.2.7. Finansowe rezultaty kontroli

Według stanu na dzień 26 maja 2006 r., korzyści finansowe kontroli wyniosły łącznie **28.929,39** zł. Były to korzyści z tytułu oszczędności lub uzyskanych pożytków finansowych dla osoby fizycznej bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych.

Nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły łącznie **9.182.901,90** zł, w tym:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa: 3.903.837,55 zł,
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym: 5.279.064,35 zł.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Problematyka związana z płatnościami bezpośrednimi była tematem przeprowadzonej w maju 2004 r. przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK kontroli doraźnej dotyczącej realizacji przez ARiMR zadań w zakresie płatności bezpośrednich⁵⁷. Kontrola ta wykazała m.in., że do dnia jej zakończenia nie wprowadzono do ewidencji ok. 21% wniosków o płatności bezpośrednie do gruntów rolnych. Wynikało to głównie z przerw technicznych w działaniu systemu informatycznego, administrowanego przez firmę Hewlett-Packard Polska Sp. z o.o. Ponadto ustalono, że dużym problemem dla rolników wypełniających wnioski o płatności bezpośrednie było dokonywanie dokładnego pomiaru powierzchni niektórych działek. Analiza wyników tej kontroli, jak również analiza stanu prawnego, dostępnych dokumentów, zapytań i interpelacji poselskich, sprawozdań z posiedzeń Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz artykułów prasowych, potwierdziły potrzebę przeprowadzenia kontroli już w pierwszym roku funkcjonowania systemu płatności bezpośrednich w celu umożliwienia podjęcia działań eliminujących ewentualne nieprawidłowości przy ich udzielaniu w latach następnych. Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli zgodnie z sugestią Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. O kontrolę wnioskował również Poseł Rzeczypospolitej Polskiej do Parlamentu Europejskiego Pan Witold Tomczak.

Badania kontrolne przeprowadzono we wszystkich oddziałach regionalnych ARiMR tj. na całej populacji województw. W poszczególnych województwach – w oparciu o zestawienie liczby wniosków złożonych w 2004 r. w ramach płatności bezpośrednich w podziale na powiaty oraz statusy spraw - sporządzone na podstawie danych z bazy ZSZiK - wylosowano do kontroli od 2 do 4 biur powiatowych. W każdym biurze, kontrolą objęto 40 wniosków wybranych metodą doboru losowego z interwałem lub wytypowanych z zastosowaniem analizy ryzyka. Ponadto dodatkowo wybrano 10 spraw odnotowanych w ewidencji z maksymalnymi opóźnieniami w dokonaniu płatności.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli uczestniczył Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK oraz 16 delegatur NIK. W Informacji wykorzystano również wyniki kontroli P/05/002 - *Funkcjonowanie systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych*, w ramach której Departament Administracji Publicznej NIK przeprowadził kontrolę realizacji płatności bezpośrednich dla rolników po wejściu Polski do UE w latach 2004 – 2005 (I półrocze) w Ministerstwie Finansów.

Nie korzystano z pomocy biegłych ani specjalistów.

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników kontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń.

⁵⁷Wystąpienia pokontrolne Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK Nr KSR 41140-1-6/04 I/04/02 z czerwca 2004 r.

W 2 jednostkach przeprowadzono narady w toku kontroli, natomiast w 8 narady pokontrolne.

Wystąpienia pokontrolne skierowano do wszystkich skontrolowanych jednostek. Prezes ARiMR w dniu 10 marca 2006 r. złożyła zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, wystosowanego w związku z kontrolą w Centrali ARiMR. Komisja Odwoławcza w Departamencie Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK uchwałą z dnia 21 marca 2006 r. oddaliła zastrzeżenia w całości. Postanowieniem z dnia 31 marca 2006 r., Prezes NIK zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej w Departamencie Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK z dnia 21 marca 2006 r. Kierownicy pozostałych jednostek kontrolowanych nie zgłosili zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

W wystąpieniach zawarto 99 wniosków, z czego 81 zostało zrealizowanych, 7 nie zrealizowano, a 11 jest w trakcie realizacji.

W wyniku kontroli zostało skierowane przez Delegaturę NIK we Wrocławiu zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR we Wrocławiu. Polegało ono na naruszeniu przepisu art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych poprzez udzielenie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, podczas gdy udzielenie tego zamówienia nie było następstwem sytuacji niewynikającej z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć. Tym samym Dyrektor OR ARiMR we Wrocławiu dopuścił się nieumyślnie czynu z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W wystąpieniach pokontrolnych, NIK skierowała wnioski pokontrolne do:

- 1. Ministra Finansów** o rozważenie dokonania w rozporządzeniu w sprawie zasilania agencji płatniczych zmiany terminu przekazywania Ministrowi Finansów przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prognoz wydatków agencji płatniczych, a także danych sprawozdawczych, o których mowa w tym rozporządzeniu, stosownie do terminów przyznawania kwot refundacji przez Komitet EFOiGR;
- 2. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi** o wyegzekwowanie od ARiMR realizacji obowiązku dostarczania wszystkim beneficjentom płatności bezpośrednich materiałów graficznych dotyczących nieruchomości rolnych oraz o prawidłowe prognozowanie wydatków na płatności bezpośrednie w zestawieniach przekazywanych Ministrowi Finansów;
- 3. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa** o: uruchomienie rezerwowego ośrodka przetwarzania danych; dostarczenie wszystkim beneficjentom dopłat bezpośrednich materiałów graficznych przy wnioskach spersonalizowanych; dokonywanie w ARiMR scentralizowanych zamówień publicznych towarów i usług niezbędnych do wykonywania zadań przez wszystkie jednostki organizacyjne Agencji; terminowe przekazywanie do Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych w Ministerstwie Finansów oraz do Biura Inspekcji Wydatków Interwencyjnych w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi informacji o nieprawidłowościach

w zakresie wykorzystania środków z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz o rzetelne sporządzanie sprawozdań z wykonania kontroli na miejscu metodą „foto”;

4. Dyrektorów Oddziałów Regionalnych ARiMR, m.in. o:

- zwiększenie kontroli nad pracownikami podległych biur powiatowych zwłaszcza w zakresie prawidłowego (*zgodnego z obowiązującymi procedurami*) naliczania sankcji wszystkim beneficjentom, u których stwierdzono zawyżenie o ponad 3% powierzchni działki rolnej deklarowanej we wniosku w stosunku do stanu faktycznego oraz terminowego przekazywania do Oddziału odwołań od postanowień i decyzji administracyjnych kierowników biur powiatowych,
- terminowe rozpatrywanie skarg dotyczących płatności bezpośrednich wnoszonych przez producentów rolnych,
- właściwe uzasadnianie podjęcia postępowań o zamówienia publiczne w trybie innym niż przetarg nieograniczony,
- sporządzanie wszystkich ogłoszeń o zamówieniach publicznych zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów oraz dokumentowanie ich wywieszania w siedzibie Oddziału, w miejscu publicznie dostępnym,
- prowadzenie monitoringu załatwiania spraw w biurach powiatowych zgodnie z obowiązującymi procedurami,
- terminowe, zgodne z kpa, sporządzanie decyzji organu II instancji po odwołaniach producentów rolnych od decyzji kierowników biur powiatowych oraz egzekwowanie od tych kierowników terminu 7 dni na przekazanie dokumentacji odwołań do Oddziału,
- rozważenie zmian organizacyjnych, mających na celu usprawnienie kontroli wewnętrznej i nadzoru nad biurami powiatowymi,
- terminowe, zgodne z zawartymi umowami, przekazywanie zleceń do kontroli na miejscu,
- zwiększenie nadzoru nad pracą podległych biur powiatowych w zakresie rejestrowania i wprowadzania do systemu informatycznego wniosków o płatności obszarowe,
- ostateczne wyjaśnienie i wyeliminowanie rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z dokumentacji biur powiatowych oraz raportów generowanych przez ZSZiK, a także raportów przekazywanych do oddziału regionalnego,
- przestrzeganie ścisłych rygorów wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie wyłaniania wykonawców, w szczególności w trybie zamówienia z wolnej ręki;

5. Kierowników Biur Powiatowych ARiMR, m. in. o:

- rzetelne sprawdzanie i wprowadzanie do systemu informatycznego wniosków o płatności bezpośrednie, w celu uniknięcia wydawania błędnych decyzji przez kierowników biur powiatowych,
- stosowanie sankcji we wszystkich przypadkach, w których stwierdzono zawyżenie o ponad 3% powierzchni działki rolnej deklarowanej we wniosku, w stosunku do stanu faktycznego - zgodnie z obowiązującymi procedurami,
- zdyscyplinowanie obsługi wniosków o płatności obszarowe z zachowaniem terminów określonych w kpa i harmonogramach obowiązujących w ARiMR,

- spowodowanie przeprowadzenia kontroli na miejscu działek rolnych, dla których o płatności bezpośrednie wystąpiła inna osoba niż wykazany w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostwo powiatowe, dzierżawca gruntu rolnego,
- terminowe przesyłanie do organu II instancji odwołań wniesionych od decyzji kierownika biura, tj. w terminie 7 dni od dnia ich otrzymania, określonym przez kpa i wydawanie decyzji w sprawie płatności bezpośrednich za 2004 r. w przypadkach, gdy w wyniku postępowania odwoławczego sprawy zostały przekazane do ponownego rozpatrzenia,
- poprawę warunków pracy, organizacji i wyposażenia technicznego celem dalszego usprawnienia procesu obsługi wniosków o dopłaty bezpośrednie,
- wyeliminowanie niezgodności pomiędzy danymi wynikającymi z dokumentacji biur powiatowych, raportami generowanymi przez ZSZiK oraz raportami przekazywanymi do oddziałów regionalnych ARiMR,
- wyeliminowanie przypadków zagubienia wniosków o płatności bezpośrednie.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, NIK została poinformowana o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków.

1. **Minister Finansów** poinformował, że w przygotowywanym projekcie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasilania agencji płatniczych w środki na realizację WPR termin przekazywania Ministrowi Finansów przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prognoz wydatków agencji płatniczych, a także danych sprawozdawczych, o których mowa w rozporządzeniu zostanie dostosowany do faktycznych możliwości sprawozdawczych MRiRW.
2. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** poinformował, że w dniu 13 września 2005 r. z jego inicjatywy zostało zorganizowane spotkanie dwustronne ze służbami Komisji Europejskiej, na którym wyjaśniono kwestie przekazywania producentom rolnym materiałów graficznych razem ze wstępnie wypełnionym wnioskiem o przyznanie płatności bezpośrednich. Wszyscy producenci, którzy otrzymują od ARiMR w 2006 r. wstępnie wypełnione wnioski otrzymują również materiały graficzne łącznie z instrukcją ich wypełniania. Ponadto Minister wystąpił do Prezesa ARiMR o dołożenie należytej staranności przy określaniu prognoz wydatków finansowanych lub współfinansowanych z EFOiGR, w szczególności na realizację płatności bezpośrednich, oraz podawanie przyczyn niższej realizacji wydatków niż prognozowana na dany miesiąc na poszczególne tytuły.
3. **Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa** poinformowała o stanie zaawansowania prac nad uruchomieniem Równoległego Ośrodka Przetwarzania Danych (RODP), który pełną sprawność osiągnie – zgodnie z przewidywaniami ARiMR - w grudniu 2006 r. W związku z niestabilnością i niską wydajnością systemu ZSZiK podjęto decyzję o zmianie platformy serwisów aplikacyjnych oraz podjęto prace nad optymalizacją konfiguracji systemu i kodu aplikacji. W ramach umowy na utrzymanie systemu informatycznego ZSZiK oraz PROW zapewniono odpowiedni poziom usług utrzymania, w tym wydajności systemu. W 10 wybranych biurach powiatowych ARiMR zainstalowano dodatkowo urządzenia do pomiaru wydajności systemu. Urządzenia te mogą być przemieszczane przez ARiMR do innych jednostek terenowych. Agencja podjęła również działania zmierzające do wydrukowania

i dystrybucji do wszystkich beneficjentów, spersonalizowanych formularzy wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych wraz z załącznikami graficznymi. W 2006 r. Agencja przekazała ok. 1.486.000 producentom rolnym wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich wraz z ok. 8 mln załączników graficznych oraz instrukcjami wypełniania wniosku i załącznika graficznego (po ok. 1.486.000 szt.). Jednocześnie przygotowana została nowelizacja ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych, na podstawie której Agencja zobowiązana została do udostępnienia producentom rolnym formularza wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych wraz z materiałem graficznym. Ponadto na producenta rolnego został nałożony ustawowy obowiązek zwrotu do ARiMR otrzymanego wraz z wnioskiem spersonalizowanego materiału graficznego. W zakresie dokonywania zakupu towarów i usług Agencja będzie stosować przepisy prawa zamówień publicznych oraz generalną zasadę o centralizacji zamówień publicznych dotyczących wykonywania zadań przez jednostki organizacyjne ARiMR. Odstępstwa od tej zasady będą miały miejsce jedynie w przypadku, gdy dostawcy nie uda się wyłonić w postępowaniu scentralizowanym, bądź zakup będzie dotyczył zadań ściśle związanych z konkretną jednostką (ochrona, serwis). W zakresie raportowania ARiMR zobowiązała się do przestrzegania istniejących zapisów procedur dotyczących informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania środków EFOiGR, zgodnie z „Systemem informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania środków z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej” opracowanym przez Ministerstwo Finansów. Uruchomiona od kampanii 2005r. funkcjonalność generowania raportu z typowania przedstawiającego listę producentów wytypowanych do kontroli na miejscu ze wskazaniem metody przeprowadzenia kontroli umożliwi rzetelne sporządzanie sprawozdań z wykonania kontroli na miejscu metodą teledetekcji. W odniesieniu do eksploatacji baz danych LPIS w technologii GIS Prezes ARiMR poinformowała, że obecnie zaimplementowano do systemu 99,9% ortofotomapy, natomiast przewidywane zakończenie prac nad budową baz wektorowych działek ewidencyjnych i pól zagospodarowań wraz z niezbędną kontrolą jakości przekazywanych danych nastąpi w styczniu 2007 r.

4. **Dyrektorzy oddziałów regionalnych ARiMR** poinformowali m.in. o podjęciu następujących działań: nieprawidłowości w zakresie naliczania sankcji zostały wyeliminowane poprzez wprowadzenie poprawek do systemu ZSZiK; w celu wyeliminowania przekroczeń 7-dniowego terminu przekazywania odwołań oddziałom regionalnym prowadzone są szkolenia z zakresu procedur kpa oraz wzmocniono obsługę prawną, wprowadzono instrukcję stanowiskową służącą do kontroli zapadalności terminów wynikających z kpa oraz wprowadzono system codziennego raportowania umożliwiający kontrolę liczby wniosków obszarowych przyjętych i wprowadzonych do systemu; wprowadzono dodatkowy system raportowania postępu prac przy obsłudze wniosków; wprowadzono do planu kontrole biur powiatowych w zakresie obsługi wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich; zobowiązano kierowników biur powiatowych do wzmocnienia nadzoru nad pracownikami przygotowującymi decyzje.
5. **Kierownicy biur powiatowych** również poinformowali NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych i podjętych działaniach na rzecz ich realizacji.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrolę

Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego

1. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
2. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Delegatura NIK w Białymstoku

3. Podlaski Oddział Regionalny ARiMR w Łomży
4. Biuro Powiatowe ARiMR w Sokółce
5. Biuro Powiatowe ARiMR w Bielsku Podlaskim

Delegatura NIK w Bydgoszczy

6. Kujawsko – Pomorski Oddział Regionalny ARiMR w Toruniu
7. Biuro Powiatowe ARiMR w Świeciu
8. Biuro Powiatowe ARiMR w Wąbrzeźnie

Delegatura NIK w Gdańsku

9. Pomorski Oddział Regionalny ARiMR w Gdyni
10. Biuro Powiatowe ARiMR w Pruszczu Gdańskim
11. Biuro Powiatowe ARiMR w Kartuzach

Delegatura NIK w Katowicach

12. Śląski Oddział Regionalny ARiMR w Częstochowie
13. Biuro Powiatowe ARiMR w Żywcu
14. Biuro Powiatowe ARiMR w Pyskowicach
15. Biuro Powiatowe ARiMR w Myszkowie
16. Biuro Powiatowe ARiMR w Bielsku-Białej

Delegatura NIK w Kielcach

17. Świętokrzyski Oddział Regionalny ARiMR w Kielcach
18. Biuro Powiatowe ARiMR w Kielcach
19. Biuro Powiatowe ARiMR w Jędrzejowie

Delegatura NIK w Krakowie

20. Małopolski Oddział Regionalny ARiMR w Krakowie
21. Biuro Powiatowe ARiMR w Krakowie
22. Biuro Powiatowe ARiMR w Tarnowie

Delegatura NIK w Lublinie

23. Lubelski Oddział Regionalny ARiMR zs. w Elizówce
24. Biuro Powiatowe ARiMR w Lublinie
25. Biuro Powiatowe ARiMR w Kraśniku

Delegatura NIK w Łodzi

- 26. Łódzki Oddział Regionalny ARiMR w Łodzi
- 27. Biuro Powiatowe ARiMR w Sieradzu
- 28. Biuro Powiatowe ARiMR w Skierniewicach

Delegatura NIK w Olsztynie

- 29. Warmińsko-Mazurski Oddział Regionalny ARiMR w Olsztynie
- 30. Biuro Powiatowe ARiMR w Działdowie
- 31. Biuro Powiatowe ARiMR w Mrągowie

Delegatura NIK w Opolu

- 32. Opolski Oddział Regionalny ARiMR w Opolu
- 33. Biuro Powiatowe ARiMR w Kluczborku
- 34. Biuro Powiatowe ARiMR w Namysłowie

Delegatura NIK w Poznaniu

- 35. Wielkopolski Oddział Regionalny ARiMR w Poznaniu
- 36. Biuro Powiatowe ARiMR w Gnieźnie
- 37. Biuro Powiatowe ARiMR w Kole
- 38. Biuro Powiatowe ARiMR w Pile

Delegatura NIK w Rzeszowie

- 39. Podkarpacki Oddział Regionalny ARiMR w Rzeszowie
- 40. Biuro Powiatowe ARiMR w Ustrzykach Dolnych
- 41. Biuro Powiatowe ARiMR w Dębicy

Delegatura NIK w Szczecinie

- 42. Zachodniopomorski Oddział Regionalny ARiMR w Szczecinie
- 43. Biuro Powiatu Polickiego ARiMR zs. w Szczecinie
- 44. Biuro Powiatu Kamieńskiego ARiMR zs. w Golczewie

Delegatura NIK w Warszawie

- 45. Mazowiecki Oddział Regionalny ARiMR w Warszawie
- 46. Biuro Powiatowe ARiMR w Przasnyszu
- 47. Biuro Powiatowe ARiMR w Garwolinie zs. w Miętnej
- 48. Biuro Powiatowe ARiMR w Przysusze

Delegatura NIK we Wrocławiu

- 49. Dolnośląski Oddział Regionalny ARiMR we Wrocławiu
- 50. Biuro Powiatowe ARiMR w Złotoryi zs. w Pielgrzymce
- 51. Biuro Powiatowe ARiMR w Oleśnicy zs. w Sycowie

Delegatura NIK w Zielonej Górze

- 52. Lubuski Oddział Regionalny ARiMR w Zielonej Górze
- 53. Biuro Powiatowe ARiMR w Zielonej Górze
- 54. Biuro Powiatowe ARiMR w Gorzowie Wielkopolskim

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

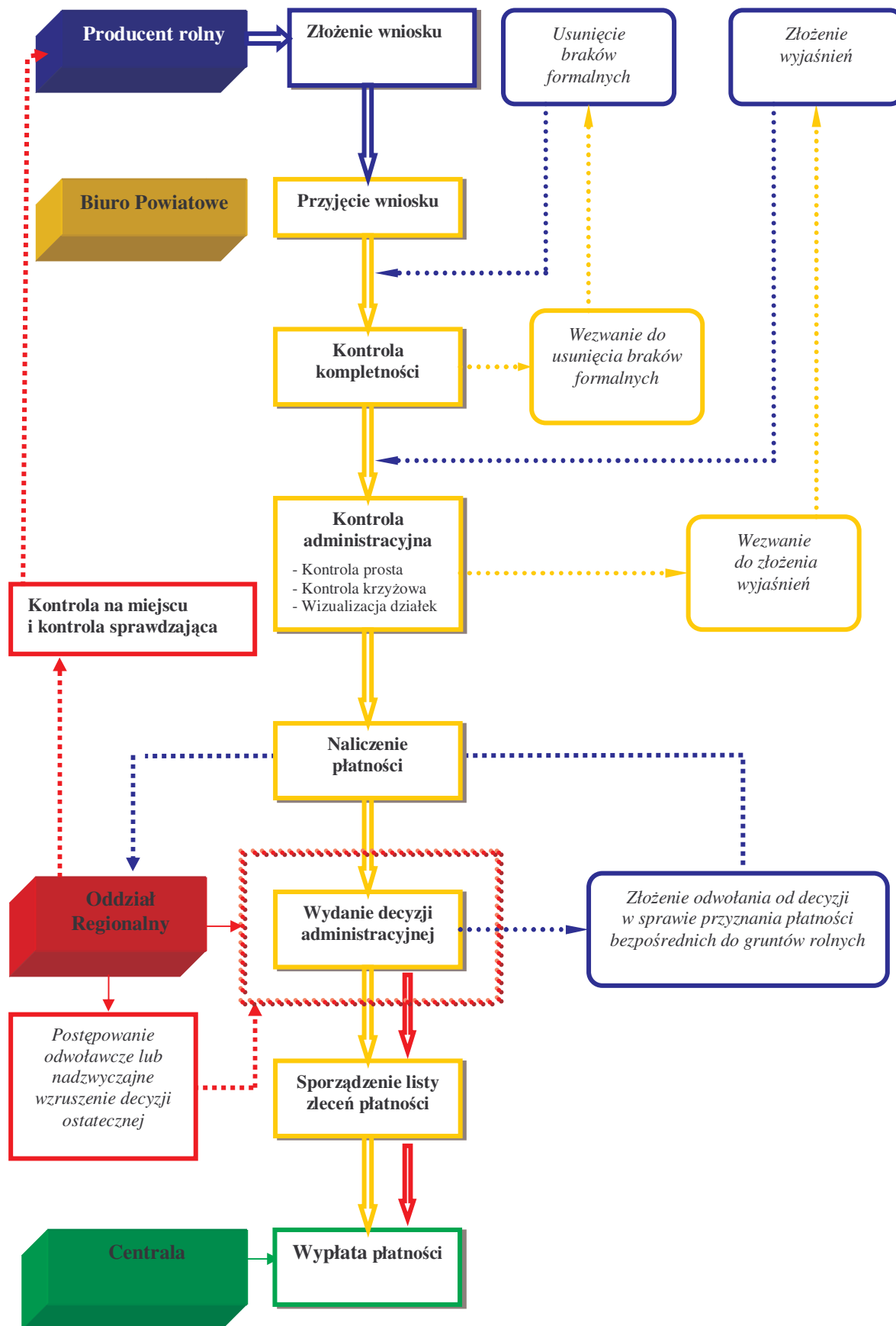
W okresie objętym kontrolą pełnili funkcję:

- Ministra Finansów – Pan Andrzej Raczko od 16 czerwca 2003 r. do 21 lipca 2004 r.
Od 21 lipca 2004 r. Pan Mirosław Gronicki;
- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Pan Wojciech Olejniczak do 31 maja 2005 r.
Od 31 maja 2005 r. Pan Józef Jerzy Pilarczyk;
- Prezesa ARiMR – Pan Wojciech Pomajda.

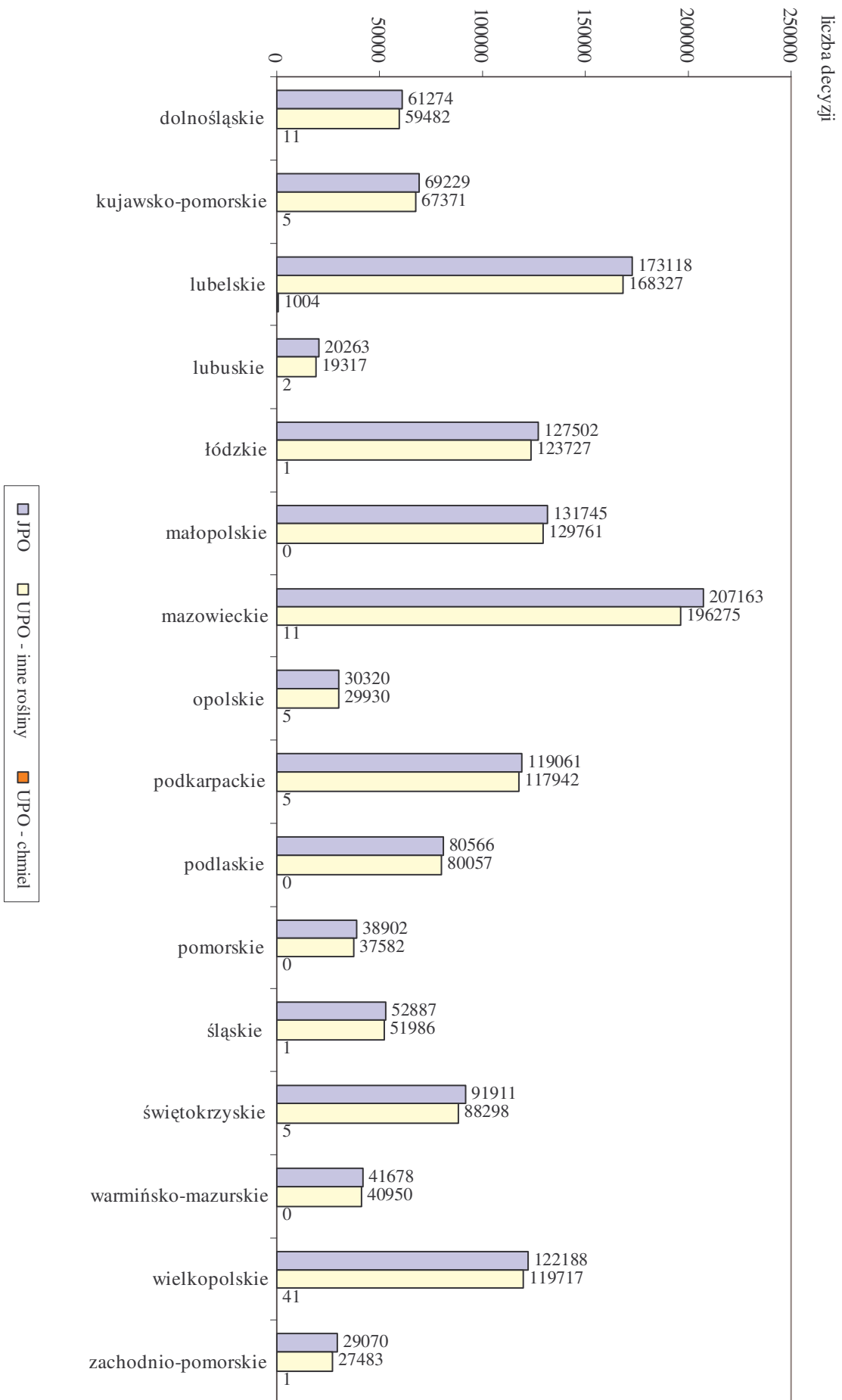
5.3. Szczegółowe tabele, zestawienia liczbowe i schematy

1. Schemat przyznawania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (źródło: ARiMR)
2. Liczby decyzji wydanych w kampanii 2004 r. o przyznaniu płatności obszarowych (JPO) oraz płatności uzupełniających do uprawy innych roślin i chmielu (UPO) w poszczególnych województwach według stanu na dzień 11 września 2005 r.
3. Kwoty zrealizowanych w kampanii 2004 r. płatności obszarowych (JPO) i płatności uzupełniających do uprawy innych roślin i chmielu (UPO) w poszczególnych województwach według stanu na dzień 11 września 2005 r.
4. Uproszczony schemat finansowania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w Polsce.
5. Wykaz działań poprzedzających uruchomienie środków finansowych w zakresie JPO.
6. Bilans środków na płatności bezpośrednie do gruntów rolnych za okres od 16 października 2004 r. do 30 czerwca 2005 r.

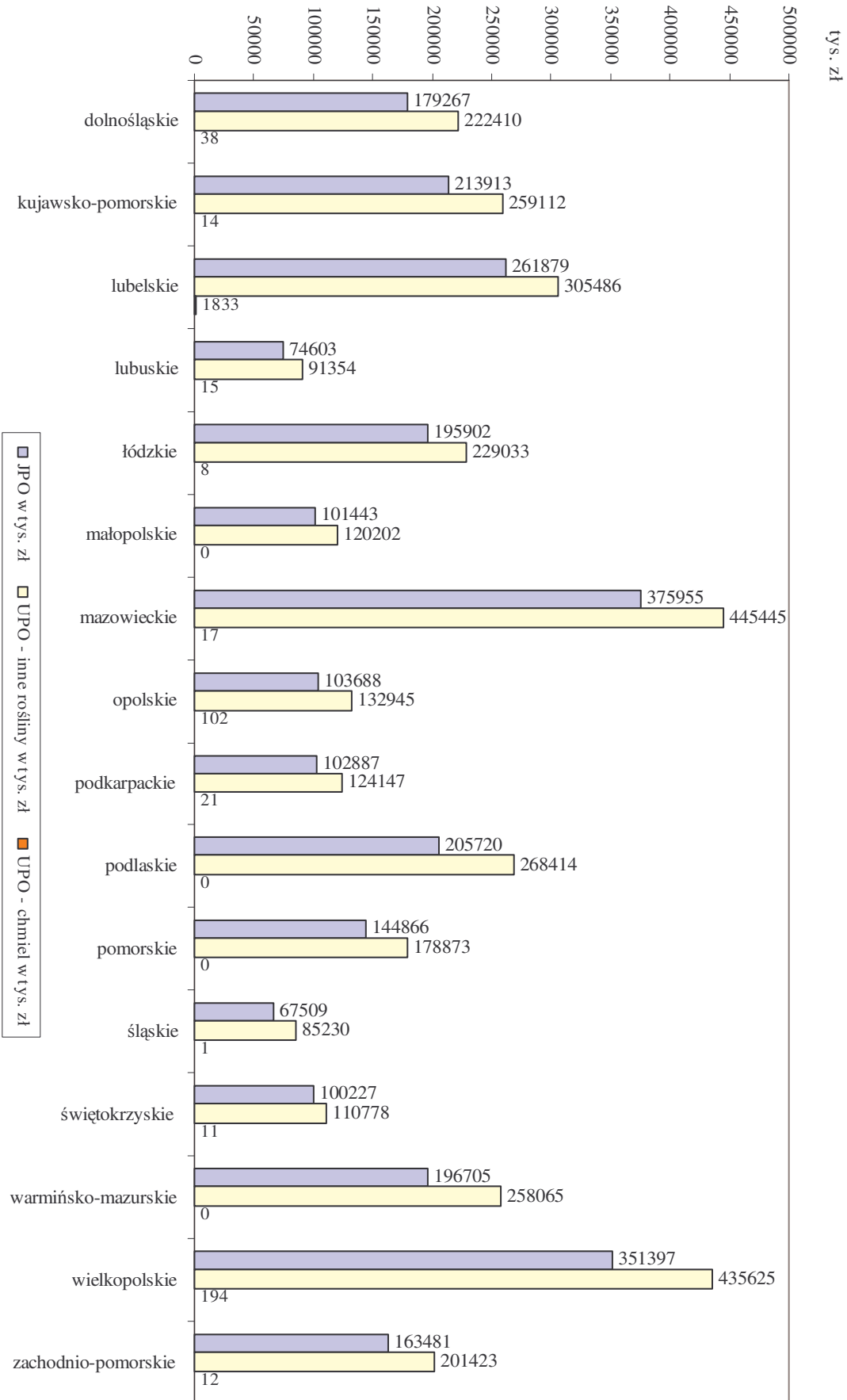
1. Schemat przyznawania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (źródło: ARiMR)



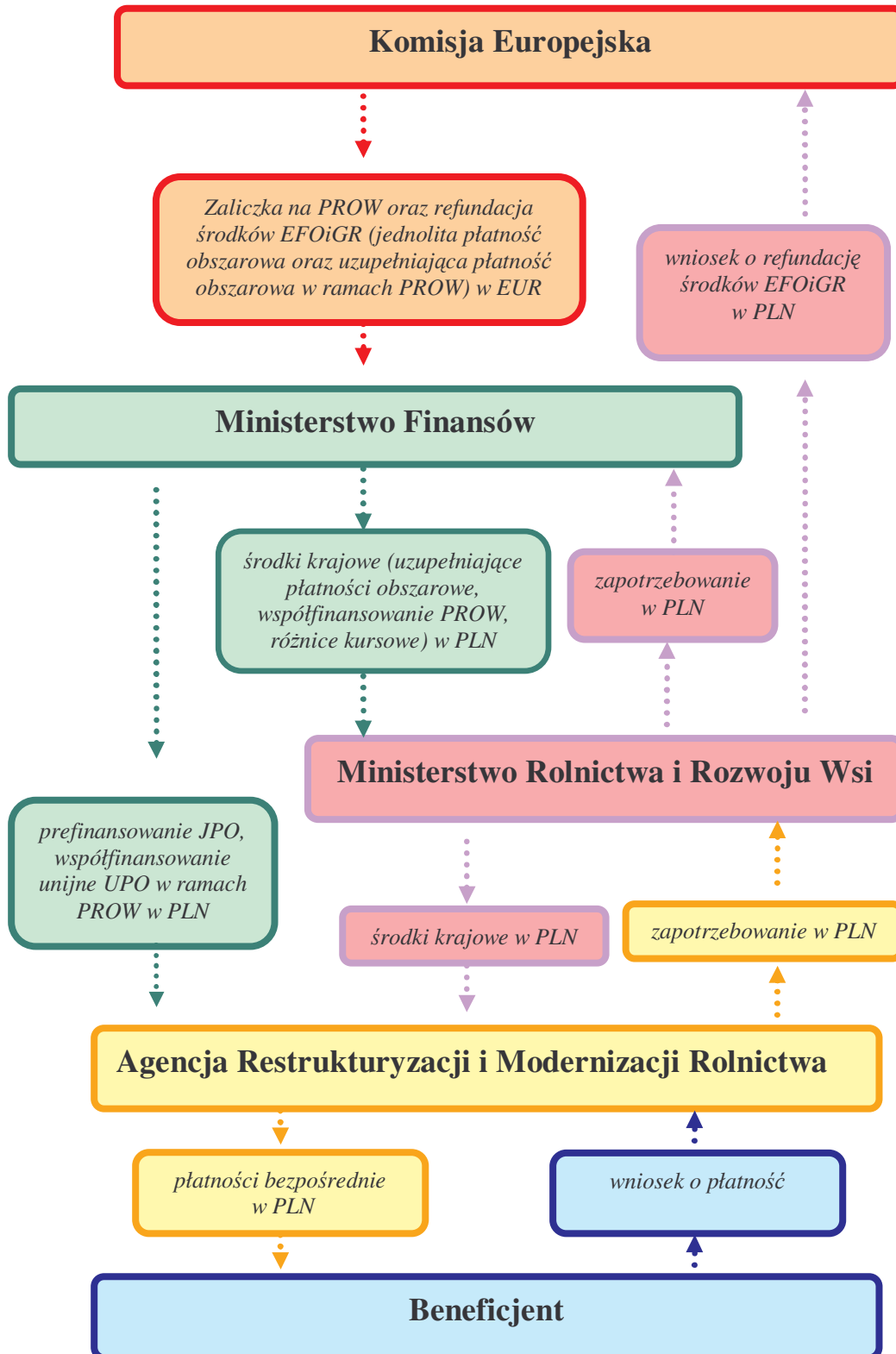
2. Liczba decyzji wydanych w kampanii 2004 r. o przyznaniu płatności obszarowych (JPO) i płatności uzupełniających do uprawy innych roślin i chmielu w poszczególnych województwach według stanu na dzień 11 września 2005 r.



3. Kwota zrealizowanych w kampanii 2004 r. płatności obszarowych (JPO) oraz płatności uzupełniających do uprawy innych roślin i chmielu (UPO) w poszczególnych województwach według stanu na dzień 11 września 2005 r.



4. Uproszczony schemat finansowania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w Polsce



5. Wykaz działań poprzedzających uruchomienie środków finansowych w zakresie JPO

- 1) Ustalenie przez Komisję Europejską wielkości „krajowej koperty finansowej” w zakresie dopłat obszarowych na dany rok i uwzględnienie tej wielkości w projekcie budżetu,
- 2) Przyjęcie rozporządzenia w sprawie wielkości „krajowej koperty finansowej” na dany rok, dla danego państwa członkowskiego i podjęcie przez KE decyzji w sprawie powierzchni referencyjnej do realizacji dopłat obszarowych,
- 3) Podpisanie umowy pomiędzy ARiMR a Ministrem Finansów na prefinansowanie wydatków związanych z wypłatami w zakresie dopłat bezpośrednich,
- 4) Składanie przez ARiMR do MRiRW i Ministerstwa Finansów zapotrzebowania na środki na prefinansowanie płatności bezpośrednich,
- 5) Przekazanie przez Ministra Finansów do ARiMR w ramach umowy pożyczki pozyskanych środków z rozchodów na prefinansowanie płatności bezpośrednich,
- 6) Sporządzenie przez ARiMR wstępnego sprawozdania z wydatków przesyłanego do MRiRW w formie elektronicznej i papierowej,
- 7) Przesłanie przez MRiRW wersji elektronicznej ww. sprawozdania do KE,
- 8) Przesłanie przez ARiMR do MRiRW, w terminie do 16 dnia kolejnego miesiąca, sprawozdania z wydatków w zł i przesłanie tego sprawozdania przez MRiRW do KE,
- 9) Przeliczenie przez KE kwoty wydatków w zł wg kursu z 10 dnia miesiąca n+1 (gdzie n oznacza miesiąc wypłaty) i wypłacenie środków przez KE (w euro) na podstawie przesłanego wstępnego sprawozdania z wydatków, do łącznej kwoty limitu wydatków przewidzianych w budżecie wspólnotowym na dany rok, przeliczonych wg kursu wynikającego z przepisów UE,
- 10) Przeliczenie przekazanych przez KE środków (w euro), znajdujących się w NBP na rachunku walutowym Ministra Finansów, wg aktualnego kursu EUR/zł, w dniu przekazania na przychody,
- 11) Po zamknięciu roku budżetowego EFOGR sporządzenie przez ARiMR deklaracji rocznej i przekazanie jej do MRiRW; następnie przekazanie deklaracji przez MRiRW do KE.

6. Bilans środków na płatności bezpośrednie do gruntów rolnych za okres od 16 października 2004 r. do 30 czerwca 2005 r.

w mln zł

Lp.	Wyszczególnienie	Okres: 16.10.2004 – 31.12.2004 r.	Okres: 16.10.2004 – 30.04.2005 r.	Okres: 16.10.2004 – 30.06.2005r.	% wykorzystania max. kwoty do środków wypłaconych na dzień:	
					30.04.2005 r.	30.06.2005 r.
I	I Filar WPR JPO - 25% płatności w stosunku do poziomu płatności w „starej” UE					
1	Płatność JPO ze środków SG EFOiGR					
2	Maksymalna kwota środków, która może być wypłacona (koperta finansowa) ¹⁾	3 125				
3	Kwota wypłacona wg ARiMR	764	2 840	2 848	90,9	91,1
II	Płatności UPO ze środków SG EFOiGR oraz ze środków krajowych					
4	Maksymalna kwota na uzupełniające płatności bezpośrednie na 2004 r. (wg decyzji KE z 1 lipca 2004) łącznie ze środkami na chmiel ⁴⁾	3 812*)				
II a	II Filar WPR - UPO finansowane z PROW - zwiększenie do 36% płatności w stosunku do poziomu płatności w „starej” UE					
5	Środki z SG EFOiGR (80%)					
6	Maksymalna kwota środków, która może być wypłacona ²⁾	1 021				
7	Kwota wypłacona wg ARiMR	243	930	932	91,1	91,3
8	Środki współfinansowania krajowego PROW (20%)					
9	Maksymalna kwota środków, która może być wypłacona ³⁾	255				
10	Kwota wypłacona wg ARiMR	61	233	233	91,4	91,4
II b	Środki z budżetu państwa uzupełniające płatności o zwiększenie do 55% w stosunku do poziomu płatności w „starej” UE					
11	Maksymalna kwota środków, która może być wypłacona (łącznie ze środkami na chmiel)	2 536				
12	Kwota wypłacona wg ARiMR	605	2 309	2 316	91,0	91,3
13	OGÓŁEM kwota możliwa do wypłacenia ze środków SG EFOiGR i środków krajowych JPO+UPO	6 937				
14	OGÓŁEM kwota wypłacona JPO+UPO	1 673	6 312	6 329	91,0	91,2
15	W tym kwota wypłacona ze środków UE	1 007	3 770	3 780	59,7**)	59,7**)
16	W tym kwota wypłacona ze środków krajowych	666	2 542	2 549	40,3***)	40,3***)

¹⁾ 659,950 mln EUR na 2004 r. x 4,73521

²⁾ 215,630 mln EUR na 2004 r. x 4,73521

³⁾ 53.907,5 tys EUR na 2004 r. x 4,73521

⁴⁾ (804,509 + 0,483 (chmiel)) mln EUR na 2004 r. x 4,73521

*) suma poz. 6+9+11

***) udział środków UE w kwocie wypłaconej ogółem

****) udział środków krajowych w kwocie wypłaconej ogółem

5.4. Charakterystyka stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Prawo Wspólnotowe

W okresie objętym kontrolą zasady i instrumenty wspólnej polityki rolnej w zakresie systemu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych reguluje w szczególności rozporządzenie Rady (WE) nr 1259/1999 z dnia 17 maja 1999 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej zwane w tekście „rozporządzeniem Rady (WE) nr 1259/1999”. Rozporządzenie stosuje się do płatności przyznawanych bezpośrednio rolnikom. Dla potrzeb kontroli przyjęto określenie rolnika zawarte w tym rozporządzeniu, które ma znaczenie szerszy zakres niż w Polsce i oznacza indywidualnego producenta rolnego, osobę fizyczną lub prawną lub grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny przyznany tej grupie i jej członkom na mocy prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty. Systemy wsparcia wyszczególnione w załączniku do rozporządzenia dotyczą m. in.: płatności obszarowych, pomocy produkcyjnej, premii mlecznej, płatności dodatkowych, płatności na czasowe zaniechanie produkcji.

System płatności jednolitych, a także inne systemy płatności bezpośrednich wprowadziło rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 zwane w tekście „rozporządzeniem Rady (WE) nr 1783/2003”, które z dniem 1 stycznia 2006 r. uchyliło „rozporządzenie Rady (WE) nr 1259/1999”.

Ponadto wspólne warunki dla płatności bezpośrednich w ramach poszczególnych systemów wsparcia dochodowego wspólnej polityki rolnej reguluje rozporządzenie Komisji (WE) nr 1973/2004 z 27 października 2004 r. w sprawie ustanowienia szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Komisji (WE) nr 1782/2003 w odniesieniu do systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania odłogowanych gruntów do produkcji surowców⁵⁸, zwane w tekście „rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1973/2004”.

Przejściowe zasady wykonania w 2004 r. systemu Jednolitej Płatności Obszarowej dla nowych Państw Członkowskich ustanowiło rozporządzenie Komisji (WE) nr 2199/2003 z dnia 16 grudnia 2003 r. ustanawiające środki przejściowe dla stosowania w odniesieniu do 2004 r. rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 w zakresie Jednolitej Płatności Obszarowej dla Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji, uchylone z dniem 1 stycznia 2005 r. „rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003”. Zgodnie z ww. rozporządzeniem nowe Państwa Członkowskie zapewniają utrzymanie w dobrym stanie pod względem rolniczym i ekologicznym wszystkich gruntów rolnych, szczególnie tych, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych. Określają także minimalne wymagania dla utrzymania tych gruntów w dobrym stanie. Gdy te wymagania nie są spełnione, na

⁵⁸ Dz.U.UE L 345 z dnia 20 listopada 2004 r.

skutek działania lub zaniechania przypisywanego rolnikowi, całkowita kwota określona na podstawie Systemu Jednolitej Płatności Obszarowej będzie zmniejszona:

- za każde uchybienie wobec jednego z minimalnych wymogów o 5% kwoty ustalonej dla obszaru, do którego odnosi się uchybienie, przy czym suma redukcji nie przekracza 5% całkowitej kwoty wyznaczonej pomocy,
- w przypadku świadomego niedopełnienia wobec jednego z minimalnych wymogów redukcja wynosi 20% kwoty ustalonej dla obszaru, do którego odnosi się niedopełnienie,
- w przypadku świadomego niedopełnienia wszystkich minimalnych wymogów nie przyznaje się żadnej pomocy dla obszaru, do którego odnosi się uchybienie, a gdy niedopełnienie odnosi się do więcej niż 50% obszaru rolnik jest wyłączony z przyznanej pomocy za bieżący rok kalendarzowy.

Płatność ma miejsce raz w roku w okresie od 1 grudnia 2004 r. do 30 kwietnia 2005 r. Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1766/2004 z dnia 13 października 2004 r. zmieniającym „rozporządzenie Komisji (WE) nr 2199/2003”⁵⁹ umożliwiono Polsce rozpoczęcie wypłat płatności bezpośrednich od 16 października 2004 r., przy niezmiennym końcowym terminie wypłat.

Zgodnie z prawem Unii Europejskiej⁶⁰ płatność obszarowa jest obliczana poprzez podzielenie rocznej koperty finansowej⁶¹ przez obszar użytków rolnych każdego z nowych Państw Członkowskich⁶².

Decyzją z dnia 1 lipca 2004 r.⁶³, Komisja Wspólnot Europejskich (WE) przyznała Polsce na 2004 r. z budżetu Unii Europejskiej (UE) kopertę finansową w wysokości 659,950 mln euro. Koperta finansowa dla Polski na 2005 r. wynosiła 823,166 mln euro⁶⁴. Zgodnie z „rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1973/2004” w Polsce areał rolny objęty programem jednolitych dopłat obszarowych stanowi

⁵⁹Dz. U. UE. L 315, z 2004 r., str. 27.

⁶⁰Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej.

⁶¹Roczna koperta finansowa - suma funduszy dostępnych na dany rok kalendarzowy, na który przyznaje się płatności bezpośrednie w danym nowym Państwie Członkowskim, ustalana zgodnie z właściwymi zasadami wspólnotowymi i na podstawie parametrów ilościowych takich jak obszary bazowe, pułapy premii, Maksymalne Gwarantowane Ilości (MGI), określone w Akcie Przystąpienia i wynikającym z niego prawodawstwie Wspólnoty dla każdej płatności bezpośredniej, oraz dostosowana poprzez uwzględnienie odpowiednich wielkości procentowych określonych dla stopniowego wprowadzenia płatności bezpośrednich.

⁶²Obszar użytków rolnych nowego Państwa Członkowskiego objęty systemem jednolitej płatności obszarowej stanowi część wykorzystywanych użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r., niezależnie od tego czy w tym dniu była na nich prowadzona produkcja czy też nie, oraz, jeśli jest to właściwe, jest dostosowany zgodnie z obiektywnymi kryteriami określonymi przez to nowe Państwo Członkowskie po zatwierdzeniu przez Komisję. Wykorzystywane użytki rolne oznaczają całkowity obszar obejmujący grunty orne, trwałe użytki zielone, trwałe plantacje, ogródki przydomowe tak jak zostały ustalone przez Komisję (EUROSTAT) dla jej celów statystycznych.

⁶³Niepublikowana.

⁶⁴Rozporządzenie Komisji Europejskiej Nr 118/2005 w sprawie modyfikacji załącznika VIII rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 i ustanowienia pułapów budżetowych dla częściowego lub całkowitego wdrożenia systemu jednolitej płatności i rocznych kopert finansowych dla systemu jednolitych płatności obszarowych przewidzianego w niniejszym rozporządzeniu (Dz.U.U.E.L.24, z 2005 r., str. 15).

14.843 tys. ha (załącznik XXI), a minimalna powierzchnia zakwalifikowanego obszaru na gospodarstwo w ramach planu jednolitych dopłat obszarowych wynosi 1 ha (załącznik XX). W związku z tym stawka JPO na 1 ha wyniosła w 2004 r. ok. 44,5 euro, a w 2005 r. ok. 55,5 euro. Natomiast stawka UPO dla sektora I (inne rośliny) i sektora II (chmiel) została zaakceptowana przez Komisję Europejską w 2004 r.⁶⁵ odpowiednio na maksymalnym poziomie 61,83 euro/ha i 219,78 euro/ha oraz w 2005 r.⁶⁶ odpowiednio na maksymalnym poziomie 70,28 euro/ha i 232,54 euro/ha. Do współfinansowania UPO w sektorze I mogły zostać wykorzystane środki EFOiGR z PROW w kwocie nieprzekraczającej w 2004 r. - 215.630 tys. euro oraz w 2005 r. - 192.200 tys. euro.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1407/2004 z dnia 2 sierpnia 2004 r. ustalające kurs wymiany na 2004 r. mający zastosowanie do systemu Jednolitej Płatności Obszarowej dla Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski i Słowacji przyjęło kurs wymiany 1 euro w Polsce równy 4,73521 zł. Do obliczenia stawek płatności za 2005 r. został przyjęty kurs przeliczeniowy 1 euro równy 3,9185 zł.⁶⁷

W celu realizacji dopłat bezpośrednich Państwo Członkowskie musi posiadać Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ZSZiK, ang. IACS). Szczegółowe przepisy dotyczące m.in. Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli, wniosku o pomoc oraz kontroli rolnika zawiera Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników, zwane w tekście „rozporządzeniem Komisji (WE) nr 796/2004”. Zgodnie z tym rozporządzeniem gdy dla danej grupy upraw zostanie stwierdzone, że obszar zadeklarowany na cele pomocy obszarowej, przekracza obszar zatwierdzony wysokość pomocy oblicza się na podstawie obszaru zatwierdzonego pomniejszonego o dwukrotność stwierdzonej różnicy jeśli różnica ta wynosi 3% lub dwa hektary, ale nie więcej niż 20% zatwierdzonego obszaru. Jeśli różnica ta przekracza 20% zatwierdzonego obszaru, dla danej grupy upraw nie zostanie przyznana żadna pomoc obszarowa, natomiast gdy przekracza ona 30%, rolnik nie otrzyma pomocy do której jest uprawniony w danym roku kalendarzowym. Jeśli różnica przekracza 50%, rolnik będzie również wyłączony z otrzymywania pomocy do wysokości równej kwocie odpowiadającej różnicy między obszarem zadeklarowanym a zatwierdzonym. Kwota ta podlega kompensacji dopłatami w ramach wszelkich programów pomocowych, do których dany rolnik jest uprawniony w kontekście wniosków złożonych w ciągu trzech lat kalendarzowych następujących po roku kalendarzowym wykrycia różnicy.

⁶⁵Decyzja Komisji z 1 lipca 2004 r. C (2004) 2314 zezwalająca na uzupełniające płatności bezpośrednie w Polsce na 2004 r. (niepublikowana).

⁶⁶Decyzja Komisji z 16 czerwca 2005 r. C (2005) 1777 zezwalająca na uzupełniające płatności bezpośrednie w Polsce na 2005 r. (niepublikowana).

⁶⁷Dz.U.WE nr C 242 z 1 października 2005 r.

Przepisy krajowe dotyczące płatności bezpośrednich i uzupełniających

Podstawowe regulacje prawne dotyczące warunków i trybu funkcjonowania w Polsce systemu płatności bezpośrednich dla rolników zawarte są w:

1. Ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, zwanej w tekście „ustawą o krajowym systemie ewidencji”,
2. Ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych, zwanej w tekście „upbgr”,
3. Ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁶⁸, zwanej w tekście „ustawą o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich”
4. Ustawie z dnia 30 lipca 2003 r. o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, zwanej w tekście „ustawą o uruchamianiu środków z Sekcji Gwarancji”.

Warunkiem uzyskania płatności przez producenta rolnego (osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej) jest posiadanie działek rolnych o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska (art. 2 „upbgr”) oraz wpis producenta do ewidencji producentów na podstawie wniosku złożonego do kierownika biura powiatowego Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę wnioskodawcy - zgodnie z art. 11 „ustawy o krajowym systemie ewidencji” nie później niż na 21 dni przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność.

Płatność na wniosek producenta rolnego przyznaje, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę wnioskodawcy kierownik biura powiatowego ARiMR. Od decyzji w sprawie przyznania płatności przysługuje odwołanie do dyrektora oddziału regionalnego ARiMR (art. 3 „upbgr”).

Postępowanie w sprawach o udzielenie płatności bezpośrednich jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁹.

1. „Ustawa o krajowym systemie ewidencji” określa zasady tworzenia i prowadzenia, zakres oraz przeznaczenie krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Za wprowadzenie i funkcjonowanie Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK) odpowiada Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zgodnie z § 3 statutu ARiMR, nadanego rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2003 r.⁷⁰, w Centrali Agencji wydziela się pion m.in. zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt, oraz preferencyjnych środków krajowych i Wspólnej Polityki Rolnej. W myśl art. 2 i art. 4 tej ustawy prowadzony przez ARiMR system składa się z: ewidencji producentów,

⁶⁸ Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

⁶⁹ tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁷⁰ Dz. U. Nr 198, poz. 1927.

ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności oraz dokumentacji związanej z prowadzeniem ww. ewidencji.

Rodzaje czynności technicznych związanych z prowadzeniem systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznaniu płatności określa wydane w tej sprawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2004 r.⁷¹

System wykorzystuje się w zakresie (art. 5 „ustawy o krajowym systemie ewidencji”): przyznawania i wypłaty płatności; nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących płatności realizowanych przez Agencję; postępowania w sprawie zwrotu nienależnie wypłaconych płatności; postępowania w sprawie wymierzania kar pieniężnych lub zastosowania innych sankcji oraz identyfikacji producentów.

Do prowadzenia systemu wykorzystuje się w szczególności dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego (art. 5 ust. 2).

W ewidencji wniosków o przyznanie płatności zamieszcza się, w odniesieniu do każdego wnioskodawcy ubiegającego się o przyznanie płatności, dane dotyczące m.in.: terminów złożenia wniosków o przyznanie płatności; tytułów, na podstawie których wnioskodawca ubiega się o przyznanie płatności, a także powierzchni działek rolnych objętych jego wnioskiem; sposobu rozpatrzenia wniosku o przyznanie płatności, ze wskazaniem przyczyn ewentualnej odmowy przyznania płatności, zastosowania redukcji lub sankcji; przeprowadzonych kontroli, w tym wyników tych kontroli; wysokości przyznanych płatności, z podaniem dat ich przyznania; wysokości wypłaconych płatności, z podaniem dat ich wypłacenia; okresów, za które przyznano i wypłacono płatności (art. 9).

Wzór wniosku o wpis do ewidencji producentów oraz wzór zaświadczenia o nadanym numerze identyfikacyjnym określa wydane w tej sprawie rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 21 stycznia 2004 r.⁷² Jednocześnie z wpisem do ewidencji producentów nadaje się numer identyfikacyjny (art. 12 ust. 1 ustawy), który jest niepowtarzalny i który nie przechodzi na następcę prawnego.

2. Na podstawie „ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych”:

Rada Ministrów określiła:

- rozporządzeniem z dnia 6 kwietnia 2004 r.⁷³ oraz rozporządzeniem z dnia 15 lutego 2005 r.⁷⁴ rodzaje roślin objętych płatnościami uzupełniającymi w 2004 r. i w 2005 r. (art. 2 ust. 5 pkt 1);

- rozporządzeniem z dnia 28 września 2004 r.⁷⁵ stawki płatności uzupełniających w 2004 r., które wyniosły dla chmielu - 1.013,81 zł za 1 ha i dla innych roślin objętych płatnościami uzupełniającymi – 292,78 zł za 1 ha, oraz rozporządzeniem z dnia 15 listopada 2005 r.⁷⁶ stawki płatności w 2005 r. dla chmielu – 870,02 zł za 1 ha i dla innych roślin objętych płatnościami uzupełniającymi – 282,35 zł za 1 ha (art. 2 ust. 5 pkt 2)

⁷¹ Dz. U. Nr 16, poz. 153.

⁷² Dz. U. Nr 10, poz. 91.

⁷³ Dz. U. z 2004, Nr 65, poz. 596.

⁷⁴ Dz. U. z 2005, Nr 37, poz. 327.

⁷⁵ Dz. U. Nr 214, poz. 2168, sprost. Dz. U. z 2004 r. Nr 238, poz. 2402.

⁷⁶ Dz. U. Nr 232, poz. 1967.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi określił:

- rozporządzeniem z dnia 7 kwietnia 2004 r.⁷⁷ minimalne wymagania utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska, mając na względzie uwarunkowania glebowe i klimatyczne, rodzaje upraw oraz terminy agrotechniczne (art. 2 ust. 6);

- rozporządzeniem z dnia 30 marca 2004 r.⁷⁸ zmienionym rozporządzeniem z dnia 7 lutego 2005 r.⁷⁹ wzory wniosków o przyznanie płatności oraz szczegółowe warunki przyznawania płatności.

3. Zgodnie z postanowieniami „ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich” Rada Ministrów zobowiązana została do zatwierdzenia (w terminie do dnia 15 marca 2004 r.) przedłożonego przez MRiRW projektu planu rozwoju obszarów wiejskich (art. 2 ust. 2 i 3). Przygotowany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi „Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004 – 2006” (PROW) został zatwierdzony przez Komisję Europejską 6 września 2004 r. i opublikowany w postaci obwieszczenia Ministra RiRW z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich.⁸⁰

4. W myśl „ustawy o uruchamianiu środków z Sekcji Gwarancji” środki pochodzące z Sekcji Gwarancji EFOiGR (zwanego dalej „Funduszem”) mogą być wydatkowane przez jednostki organizacyjne, którym minister właściwy do spraw finansów publicznych udzielił akredytacji jako agencjom płatniczym (art. 2).

Minister właściwy do spraw finansów publicznych przed udzieleniem akredytacji dokonuje sprawdzenia stanu przygotowania jednostki do obsługi środków pochodzących z Sekcji Gwarancji EFOiGR i ustala czy procedury i struktura organizacyjna jednostki gwarantują, że udzielenie zgody na dokonanie płatności będzie poprzedzone sprawdzeniem wniosku pod względem formalnym i merytorycznym, płatności będą rejestrowane w księgach rachunkowych, niezbędne dokumenty będą składane w ustalonym terminie i w wymaganej formie (art. 2 ust. 2).

Sprawdzenie stanu przygotowania jednostki minister właściwy do spraw finansów publicznych może powierzyć innym podmiotom uprawnionym do przeprowadzenia audytu zewnętrznego (art. 3).

Minister właściwy do spraw finansów publicznych ustanawia agencję płatniczą w drodze rozporządzenia (art. 3); a także sprawuje nadzór nad agencją płatniczą w zakresie spełniania przez nią kryteriów akredytacyjnych (art. 7), w przypadku gdy jednostka organizacyjna nie spełnia wszystkich kryteriów akredytacyjnych, może udzielić na czas oznaczony warunkowej akredytacji (art. 4); natomiast jeżeli agencja płatnicza nie spełnia wymaganych kryteriów akredytacyjnych i nie wprowadzi w wyznaczonym terminie zmian, które powinny być wprowadzone w celu spełnienia wszystkich kryteriów akredytacyjnych minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia cofa akredytację (art. 8).

Agencje płatnicze, każda w zakresie swojej właściwości, przekazują odpowiednio ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi i ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych, zwanych „jednostką koordynującą”, wymagane przepisami

⁷⁷ Dz. U. Nr 65, poz. 600 ze zm.

⁷⁸ Dz. U. Nr 52, poz. 523.

⁷⁹ Dz. U. Nr 30, poz. 259.

⁸⁰ M.P. Nr 56, poz. 958.

Unii Europejskiej sprawozdania i informacje, w szczególności z zakresu planowanych wydatków z Funduszu; dokonanych wydatków z Funduszu; danych sprawozdawczych dotyczących wydatków z Funduszu (art. 5);

Środki pochodzące z Funduszu są gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, prowadzonym przez Narodowy Bank Polski. Środki pochodzące z Funduszu zgromadzone na rachunku bankowym są przekazywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych agencjom płatniczym na podstawie wniosków ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i ministra właściwego do spraw rynków rolnych (art. 9).

Warunki i tryb funkcjonowania w Polsce systemu płatności bezpośrednich regulowała **ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych**⁸¹ („ufp”), zgodnie z którą środkami publicznymi były m.in. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (art. 3, ust. 1 pkt 2), do których zaliczano m.in. środki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych „Seksja Gwarancji” (art. 3 ust. 3 pkt 3). Rozchodami publicznymi były m.in. pożyczki udzielane na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zwane „prefinansowaniem” (art. 4 ust. 2 pkt 5). Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych utraciła moc z dniem 1 stycznia 2006 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁸².

Agencje płatnicze realizujące zadania Wspólnej Polityki Rolnej, mogą otrzymać z budżetu państwa środki na prefinansowanie tych zadań. Pożyczki te nie są oprocentowane (art. 30g ust. 2, 4 i 5). Rozliczenie pożyczki udzielonej agencji płatniczej następuje po wpłynięciu środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji „Seksja Gwarancji” na rachunek bankowy do obsługi tych środków (art. 30j). Umowę pożyczki z agencją płatniczą zawiera Minister Finansów (art. 30k ust. 5).

W budżecie państwa mogą być tworzone rezerwy celowe m.in. na współfinansowanie zadań wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej oraz na wydatki związane z jej realizacją (art. 66 ust. 2 pkt 2a i 4).

Na podstawie art. 30e ust. 3 „ufp”, Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie zasilania agencji płatniczych w środki na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej. W rozporządzeniu tym określony został m.in. tryb, w jakim agencjom płatniczym przekazywane są środki z Sekcji Gwarancji EFOiGR i środki krajowe przeznaczone na współfinansowanie oraz sposób rozliczania się tych agencji z przekazanych im środków. Rozporządzenie to reguluje także postępowanie wobec odzyskanych od beneficjentów kwot niesłusznie wypłaconych.

Zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej ARiMR⁸³, realizacja zadań ustawowych i zleconych oraz wydatkowanie środków publicznych przez Agencję są dokonywane w szczególności stosownie do przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Według § 2 ust. 5 pkt 1 wydawanie zarządzeń jest zastrzeżone wyłącznie do kompetencji Prezesa ARiMR.

⁸¹ t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.

⁸² Dz. U. Nr 249, poz. 2104.

⁸³ Dz. U. Nr 85, poz. 783.

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej oraz kontrolę udzielania zamówień publicznych reguluje **ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych**.

Agencja płatnicza

Agencją płatniczą w zakresie płatności bezpośrednich w Polsce jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Podstawowym aktem prawnym regulującym działania ARiMR jest ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸⁴.

Wymagania dotyczące wyznaczenia, akredytacji i funkcjonowania agencji płatniczych określone są w aktach prawnych Unii Europejskiej, głównie w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1258/1999 w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej i w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1663/95 z 7 lipca 1995 r. ustanawiającym szczegółowe zasady dla stosowania rozporządzenia Rady(EWG) nr 729/70 odnośnie procedury rozliczania rachunków z Sekcji Gwarancji EFOGR⁸⁵, zwanym w tekście „Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1663/95”, jak również w „ustawie o uruchamianiu środków z Sekcji Gwarancji”. Na podstawie art. 2 ust. 4 tej ustawy Minister Finansów w dniu 28 października 2003 r. wydał rozporządzenie w sprawie kryteriów akredytacyjnych dla agencji płatniczych⁸⁶, które określa funkcje agencji płatniczej w stosunku do środków pochodzących z Sekcji Gwarancji EFOiGR. Należą do nich m.in.: autoryzacja, dokonywanie i księgowanie płatności; sporządzanie okresowych zestawień wydatków, w tym miesięcznych, kwartalnych i rocznych deklaracji dla Komisji Europejskiej; rozdzielenie pomiędzy oddzielne komórki Agencji funkcji: autoryzacji płatności, dokonywania płatności i księgowania płatności; posiadanie szczególnie sformułowanych pisemnych procedur dotyczących przyjmowania, rejestrowania i rozpatrywania wniosków oraz wzorów i opisów wszystkich potrzebnych dokumentów; określenie na piśmie obowiązków każdego pracownika z określeniem granic finansowych jego działań, opracowanie procedur w celu zapewnienia bezpieczeństwa systemu informatycznego, prowadzenie odrębnych ksiąg rachunkowych dla potrzeb ewidencji operacji związanych z obsługą środków pochodzących z EFOiGR.

Na podstawie art. 4 „ustawy o uruchamianiu środków z Sekcji Gwarancji” Minister Finansów rozporządzeniem z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą, której udziela się warunkowej akredytacji, udzielił jej akredytacji do dnia 30 kwietnia 2005 r.⁸⁷ Zakres warunkowej akredytacji w zakresie płatności bezpośrednich obejmował m.in. w ramach: Wspólnej Polityki Rolnej - obsługę płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich - uzupełnianie płatności bezpośrednich. Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2004 r. zmieniającego ww. rozporządzenie został rozszerzony zakres warunkowej akredytacji - w części dotyczącej płatności bezpośrednich do gruntów rolnych - o weryfikację zgodności danych zamieszczanych we wnioskach i autoryzację płatności bezpośrednich

⁸⁴ t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264.

⁸⁵Dz. U. L 158 z 8.07.1995 r., str. 6.

⁸⁶Dz. U. Nr 190, poz. 1867.

⁸⁷Minister Finansów rozporządzeniem z dnia 27 sierpnia 2004 r., rozporządzeniem z dnia 13 października 2004 r. i rozporządzeniem z dnia 8 grudnia 2004 r. zmienił rozporządzenie z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie ustanowienia ARiMR agencją płatniczą, której udziela się warunkowej akredytacji.

do gruntów rolnych. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 października 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą, której udziela się warunkowej akredytacji, rozszerzyło zakres warunkowej akredytacji o pełną obsługę płatności bezpośrednich do gruntów rolnych oraz uzupełnienie płatności bezpośrednich. Agencją płatniczą ARiMR została ustanowiona z dniem 1 stycznia 2006 r.⁸⁸

ARiMR jest odpowiedzialna za przyjmowanie, przetwarzanie i zatwierdzanie wniosków o płatności bezpośrednie, ich dokonywanie oraz kontrolę. Struktura ARiMR, a przez to Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK, ang. IACS), jest trójstopniowa. Składają się na nią Centrala, Oddziały Regionalne oraz Biura Powiatowe.

Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej⁸⁹ zintegrowany system obejmuje następujące elementy: skomputeryzowaną bazę danych, system identyfikacji działek rolnych, system identyfikacji i rejestracji uprawnień do otrzymywanych w ramach WPR płatności, wnioski o pomoc, zintegrowany system kontroli, jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc.

Skomputeryzowana baza danych rejestruje, dla każdego gospodarstwa rolnego, dane uzyskane z wniosków o pomoc.

System identyfikacji działek rolnych jest ustanowiony na podstawie map lub dokumentów ewidencyjnych gruntów lub też innych danych kartograficznych. Korzysta się z technik skomputeryzowanego systemu informacji geograficznych, włączając w to ortoobrazy lotnicze lub satelitarne.

System identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności ma pozwalać na weryfikację uprawnień oraz kontrole krzyżowe z wnioskami o pomoc i systemem identyfikacji działek rolnych. System ten ma pozwalać na bezpośrednie i natychmiastowe zaznajomienie się, poprzez właściwe władze, z danymi dotyczącymi co najmniej poprzednich trzech kolejnych lat kalendarzowych i/lub gospodarczych.

Państwa Członkowskie przeprowadzają kontrole administracyjne, w tym kontrole krzyżowe wniosków o pomoc, obejmujące weryfikację kwalifikujących się powierzchni oraz odpowiadających im uprawnień do płatności. Kontrole krzyżowe dotyczą, odpowiednio, zadeklarowanych uprawnień do dopłat i zadeklarowanych działek, i pozwalają uniknąć nienależnego wielokrotnego przyznania tej samej pomocy w odniesieniu do tego samego roku kalendarzowego lub gospodarczego oraz nienależnej kumulacji pomocy przyznawanej w ramach programów pomocy wiążących się z zadeklarowaniem powierzchni. Kontrole administracyjne są uzupełniane systemem kontroli na miejscu w celu zweryfikowania kwalifikowania się do pomocy. W tym celu, Państwa Członkowskie sporządzają plan kontroli wrywkowej gospodarstw rolnych.

Kontrola na miejscu obejmuje 5% wniosków i jest przeprowadzana u podmiotów uczestniczących w systemach pomocowych WPR. W ramach tej kontroli następuje ustalenie w nawiązaniu do wniosku, oświadczenia lub deklaracji, stanu faktycznego składników gospodarstwa rolnego. Kontrola na miejscu może być wykonywana metodą inspekcji terenowej lub w odniesieniu do płatności z tytułu niektórych upraw polowych także metodą teledetekcji.

⁸⁸Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą.

⁸⁹Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 oraz Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004.

Kontrole w zakresie spełniania przez producentów rolnych warunków do przyznania płatności - zgodnie z planem kontroli zatwierdzonym przez Prezesa Agencji, ustalonym zgodnie z zasadami typowania gospodarstw rolnych do kontroli określonymi w przepisach Unii Europejskiej⁹⁰ - przeprowadza dyrektor oddziału regionalnego Agencji lub inne podmioty spełniające określone warunki techniczno-organizacyjne.⁹¹

Prezes Agencji może powierzyć przeprowadzanie kontroli innym jednostkom organizacyjnym dysponującym odpowiednimi warunkami organizacyjnymi, kadrowymi i technicznymi (art. 6 ust. 2 „ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych”). Powierzenie to może nastąpić, zgodnie z art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. W myśl art. 12a ustawy, zamówienie publiczne może być udzielone wyłącznie dostawcy lub wykonawcy, który został wybrany na zasadach określonych w niniejszej ustawie. Zgodnie z art. 20 ust. 2, osoby występujące w imieniu zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (członkowie komisji przetargowej), składają oświadczenia pisemne o braku lub istnieniu okoliczności uniemożliwiających im obiektywną ocenę oferentów. Na podstawie art. 29 ust. 1 tej ustawy, zamawiający zaprasza, do udziału w przetargu nieograniczonym zamieszczając ogłoszenie w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie, na stronie internetowej oraz za pośrednictwem Prezesa UZP w Biuletynie Zamówień Publicznych. Zgodnie z art. 34 ust. 1 powołanej ustawy, zamawiający przesyła dostawcy lub wykonawcy formularz zawierający specyfikację istotnych warunków zamówienia. Stosownie do art. 25 ustawy o zamówieniach publicznych, z postępowania o zamówienie zamawiający sporządza protokół.

W przypadku stwierdzenia, że rolnik nie stosuje się do warunków kwalifikujących istotnych dla przyznawania pomocy, płatność podlega zmniejszeniom i wykluczeniom. Wielkość procentowa zmniejszenia zależy od dotkliwości, zasięgu, trwałości i powtarzalności stwierdzonej niezgodności, a nawet może prowadzić do całkowitego wykluczenia z jednego lub kilku systemów pomocowych na rok lub kilka lat kalendarzowych.

5.5. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.);
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnościami uzupełniającymi (Dz. U. Nr 65, poz. 596);
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 marca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie rodzajów roślin objętych płatnościami uzupełniającymi w 2005 r. (Dz. U. Nr 40, poz. 378);
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2004 r. w sprawie stawek uzupełniających (Dz. U. Nr 214, poz. 2168 ze sprost, Dz. U. z 2004 r. Nr 238, poz. 2402);
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie stawek uzupełniających (Dz. U. Nr 232, poz. 1967);

⁹⁰Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2419/2001 z dnia 11 grudnia 2001 r. uchylone z dniem 7 maja 2004 r. rozporządzeniem Komisji (WE) nr 796/2004.

⁹¹Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych.

6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej (Dz. U. Nr 65, poz. 600 ze zm.);
7. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2004 r. w sprawie wzoru imiennego upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych (Dz. U. Nr 35, poz. 322 ze zm.);
8. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2004 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym może być powierzony przeprowadzanie kontroli (Dz. U. Nr 31, poz. 271 ze zm.);
9. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 grudnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym może być powierzony przeprowadzanie kontroli (Dz. U. Nr 277, poz. 2754);
10. Ustawa z dnia 30 lipca 2003 r. o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. Nr 166, poz. 1611 ze zm.);
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 2003 r. w sprawie kryteriów akredytacyjnych dla agencji płatniczych (Dz. U. Nr 190, poz. 1867);
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą, której udziela się warunkowej akredytacji (Dz. U. Nr 101, poz. 1030 ze zm.);
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą (Dz. U. Nr 257, poz. 2157);
14. Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264);
15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 198, poz. 1927);
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 85, poz. 783);
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji i Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobu ich realizacji (Dz. U. Nr 16, poz. 82);
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 102, poz. 928);
19. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. Nr 10, poz. 76);
20. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 stycznia 2004 r. w sprawie wzoru wniosku o wpis do ewidencji producentów oraz wzoru zaświadczenia o nadanym numerze identyfikacyjnym (Dz. U. Nr 10, poz. 91);

21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów czynności technicznych związanych z prowadzeniem systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. Nr 16, poz. 153);
22. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.);
23. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie wzorów wniosków o przyznanie płatności oraz szczegółowych warunków przyznawania płatności (Dz. U. Nr 52, poz. 523);
24. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów wniosków o przyznanie płatności oraz szczegółowych warunków przyznawania płatności (Dz. U. Nr 30, poz. 259);
25. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich (M.P. Nr. 56, poz. 958)
26. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.);
27. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie zasilania agencji płatniczych w środki na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej (Dz. U. Nr 118, poz. 1231);
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. Nr 91, poz. 1016);
29. Zarządzenie Nr 116 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2003 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (M.P. Nr 53, poz. 833); od 31 października 2005 r. obowiązuje w tym zakresie Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. (Dz. U. Nr 220, poz. 1892);
30. Ustawa z dnia z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.);
31. Ustawa z dnia z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.);
32. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.);
33. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.);
34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie współpracy organów administracji rządowej i samorządowej z agencją płatniczą przy realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy finansowej na działania objęte planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 191, poz. 1958);
35. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454);
36. Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach

- stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Ateny.2003.04.16. Załącznik II (Dz. U. UE.L 236, z 2003, str.33);
37. Decyzja Rady z dnia 22 marca 2004 r. zmieniająca Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w następstwie reformy wspólnej polityki rolnej (Dz.U.UE.L.04.93.1);
 38. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1259/1999 z dnia 17 maja 1999 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej (Dz. U. L 160 z 26 czerwca 1999 r., str. 113);
 39. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 2419/2001 z dnia 11 grudnia 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustanowionych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92 (Dz. U. L 327 z 12.12. 2001, str. 11);
 40. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 2199/2003 z dnia 16 grudnia 2003 r. ustanawiające środki przejściowe dla stosowania w odniesieniu do 2004 r. rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 w zakresie systemu Jednolitej Płatności Obszarowej dla Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (Dz. U. L 328 z 17.12.2003, str. 21);
 41. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1766/2004 z dnia 13 października 2004 r. zmieniające rozporządzenie Komisji (WE) nr 2199/2003 ustanawiające środki przejściowe dla stosowania w odniesieniu do 2004 r. rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 w zakresie systemu Jednolitej Płatności Obszarowej dla Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (Dz. U. UE. L. 04.315.27);
 42. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. U. L 270 z 21.10.2003, str. 1);
 43. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1973/2004 z 29 października 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Komisji (WE) nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania odłogowanych gruntów do produkcji surowców (Dz. U. UE. 04.345.1);
 44. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1407/2004 z dnia 2 sierpnia 2004 r. ustalające kurs wymiany na 2004 r. mający zastosowanie do systemu Jednolitej Płatności Obszarowej dla Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Polskim i Słowacji (Dz. U. UE. L. 04.256.6);
 45. Rozporządzenie Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej Nr 25/62 z dnia 4 kwietnia 1962 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. U. WE. L 1991 z 20 kwietnia 1962 r.);

46. Rozporządzenie Rady Wspólnoty Europejskiej Nr 1258/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. U. UE. L.99.160.103);
47. Decyzja Komisji Wspólnot Europejskich (WE) z dnia 1 lipca 2004 r. C(2004)2314 zezwalająca na uzupełniające płatności bezpośrednie w Polsce na rok 2004 (niepublikowana);
48. Decyzja Komisji Wspólnot Europejskich (WE) z 16 czerwca 2005 r. C(2005) 1777 zezwalająca na uzupełniające płatności bezpośrednie w Polsce na 2005 r. (niepublikowana);
49. Rozporządzenie Komisji Europejskiej Nr 118/2005 w sprawie modyfikacji załącznika VIII rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 i ustanowienia pułapów budżetowych dla częściowego lub całkowitego wdrożenia systemu jednolitej płatności i rocznych kopert finansowych dla systemu jednolitych płatności obszarowych przewidzianego w niniejszym rozporządzeniu (Dz.U.U.E.L.05.24.15);
50. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz. U.U.E.L 141 z 30.04.2004 r., str.18);
51. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1663/95 z 7 lipca 1995 r. ustanawiające szczegółowe zasady dla stosowania rozporządzenia Rady(EWG) nr 729/70 w odniesieniu do procedury rozliczania rachunków z Sekcji Gwarancji EFOGR (Dz. U. L 158 z 8.07.1995, str. 6).

5.6. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
7. Minister Finansów
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Ochrony Środowiska
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych