



KRR-4101-002-00/2014
Nr ewid. 169/2014/P/14/051/KRR

Informacja o wynikach kontroli

**WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH
NA UPRAWY SADOWNICZE I JAGODOWE
W RAMACH PROGRAMÓW ROLNOŚRODOWISKOWYCH**

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

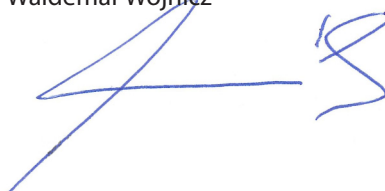
MISJA

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

WIZJA

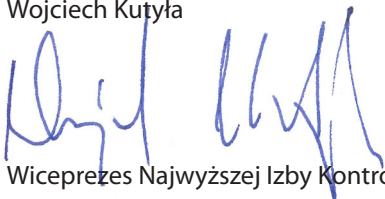
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi:
Waldemar Wojnicz



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 10 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	10
3.1.1. Stan prawny	10
3.1.2. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	14
3.2.1. Określenie warunków przyznania pomocy finansowej	14
3.2.1.1. Zmiany warunków przyznania pomocy finansowej	14
3.2.1.2. Wydawanie rozporządzeń w sprawie warunków przyznania pomocy finansowej	17
3.2.2. Obsługa wniosków o przyznanie pomocy	19
3.2.2.1. Kontrole administracyjne	20
3.2.2.2. Kontrole na miejscu	21
3.2.2.3. Wydawanie decyzji	23
3.2.3. Efekty wykorzystania środków publicznych	24
3.2.3.1. Wydatkowanie środków	24
3.2.3.2. Cele i efekty pomocy finansowej	25
3.2.3.3. Stan upraw sadowniczych i jagodowych	27
3.2.3.4. Przeznaczenie plonu i obowiązek jego uzyskania	37
4. INFORMACJE DODATKOWE	38
4.1. Przygotowanie kontroli	38
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	38
5. ZAŁĄCZNIKI	39

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

ARiMR, Agencja	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
BP ARiMR	Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
EFROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
Jednostka certyfikująca	Podmiot upoważniony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym
KM PROW 2007–2013	Komitet Monitorujący Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
OR ARiMR	Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
PROW 2004–2006, Plan	Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006
PROW 2007–2013, Program	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013
Rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 28 lutego 2008 r.	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 34, poz. 200) – uchylone z dniem 28 lutego 2009 r.
Rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26 lutego 2009 r.	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. nr 33, poz. 262 ze zm.) – uchylone z dniem 15 marca 2013 r.
Rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r.	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 361 ze zm.)
UE	Unia Europejska
u.w.r.o.w.	Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013 r., poz. 173)
Pakiety, warianty	Programy rolnośrodowiskowe realizowane jako działania w ramach PROW 2004–2006 oraz PROW 2007–2013 mają strukturę dwustopniową. Obejmują pakiety w skład których wchodzi warianty.
Warianty sadownicze i jagodowe	Warianty pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne działania Program rolnośrodowiskowy PROW 2007–2013: ▪ 2.9. Uprawy sadownicze i jagodowe (dla których zakończono okres przestawiania), ▪ 2.10. Uprawy sadownicze i jagodowe (w okresie przestawiania), ▪ 2.11. Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe (dla których zakończono okres przestawiania), ▪ 2.12. Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe (w okresie przestawiania).

**Warianty sadownicze
i jagodowe
krajowego programu
rolnośrodkowego**

Warianty pakietu S02 rolnictwo ekologiczne działania 4 Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodkowych i poprawy dobrostanu zwierząt PROW 2004–2006 (Krajowy Program Rolnośrodkowy):

- S02d01. Uprawy sadownicze, w tym jagodowe, (bez certyfikatu zgodności),
- S02d02. Uprawy sadownicze, w tym jagodowe, (z certyfikatem zgodności).

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych (P/14/051).

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola podjęta z inicjatywy własnej NIK w związku z informacjami¹ wskazującymi, że dofinansowanie w ramach programów rolnośrodowiskowych na zakładanie upraw sadowniczych i jagodowych udzielone z PROW 2004–2006 oraz z PROW 2007–2013 nie skutkuje wzrostem produkcji i sprzedaży owoców ekologicznych.

Powodem przeprowadzenia kontroli były również częste zmiany warunków przyznawania pomocy do wariantów sadowniczych i jagodowych dokonywane rozporządzeniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W okresie objętym kontrolą warunki te zmieniano 7-krotnie.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykorzystania środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013.

Głównymi zagadnieniami objętymi tematyką kontroli były:

- przygotowanie programów rolnośrodowiskowych w odniesieniu do upraw sadowniczych i jagodowych,
- wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych,
- efekty realizacji programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych,
- nadzór i kontrola nad wykorzystaniem środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2014 r.

Czynności kontrolne prowadzone były od 25 kwietnia 2014 r. do 15 września 2014 r. w 17 jednostkach², tj. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz 5 oddziałach regionalnych i 10 biurach powiatowych ARiMR na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, przy uwzględnieniu kryterium legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. W kontroli zbadano dokumentację 201 decyzji w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowych w ramach wariantów sadowniczych i jagodowych oraz dokumentację 178 kontroli na miejscu przeprowadzonych w związku z wydaniem powyższych decyzji. Na podstawie art. 39 ust. 2a ustawy o NIK przeprowadzono oględziny u 20 beneficjentów wariantów sadowniczych i jagodowych, którzy złożyli oświadczenia dotyczące przedmiotu kontroli stosownie do art. 41 ustawy o NIK. Przedmiotem oględzin były działki rolne, o łącznej powierzchni 602,2 ha, do których przyznano płatności rolnośrodowiskowe.

¹ Podanymi na posiedzeniu Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 17 kwietnia 2013 r.

² Wykaz skontrolowanych jednostek oraz jednostek organizacyjnych przeprowadzających kontrolę przedstawiono w załączniku nr 1 do Informacji.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Wydatkowanie środków publicznych na ekologiczne uprawy sadownicze i jagodowe w ramach PROW 2004–2006 oraz PROW 2007–2013 w łącznej kwocie 708,7 mln zł nie spowodowało wzrostu produkcji i sprzedaży owoców z tych upraw. W trakcie realizacji programów wspierających ekologiczne uprawy sadownicze i jagodowe, po 2004 r. nastąpiło nagłe obniżenie wydajności z 15 t owoców/ha w 2005 r. do 1 t owoców/ha w 2013 r. W okresie tym natomiast wzrosła ponad 8-krotnie powierzchnia upraw, w przeważającej części nieowocujących, gdyż beneficjenci otrzymywali dopłaty do zakładanych plantacji bez wymogu uzyskania plonów w 5-letnim okresie zobowiązania rolnośrodowiskowego. Rozwiązania wprowadzane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie przynosiły rezultatu. Dopiero w roku 2014 wprowadzono wymóg zależności pomiędzy otrzymaną płatnością a uzyskaniem plonu.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Przygotowanie programów rolnośrodowiskowych w zakresie ekologicznych upraw sadowniczych i jagodowych

W PROW 2004–2006 oraz PROW 2007–2013 nie wskazano produkcji ekologicznej jako celu programów rolnośrodowiskowych. Nie określono też warunku otrzymania płatności od uzyskania takiej produkcji. Dopiero po 10 latach realizacji wariantów sadowniczych i jagodowych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadził wymóg takiej zależności. [str. 25, 37]

2. Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w zakresie ekologicznych upraw sadowniczych i jagodowych

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzał zmiany dotyczące agrotechniki upraw sadowniczych i jagodowych ze względu na nieprawidłowości w utrzymaniu tych upraw stwierdzone przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podczas kontroli u beneficjentów. Określane w kolejnych rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nowe wymagania nie spowodowały jednak wzrostu produkcji ekologicznej. [str. 14–17, 26–27]

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonywał też zmian wcześniej określonych wymagań. Dotyczyły one w szczególności wykazu upraw sadowniczych i jagodowych, minimalnej obsady roślin oraz jakości sadzonek. Zmiany warunków prowadzenia upraw sadowniczych i jagodowych nie sprzyjały stabilizacji produkcji ekologicznej. [str. 14–17, 26–27]

Nowelizacje rozporządzeń w zakresie warunków agrotechniki upraw sadowniczych i jagodowych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzał bez zachowania 30-dniowego okresu przewidzianego na przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz 14-dniowego okresu, tzw. *vacatio legis*, służącego przygotowaniu się beneficjentów do zmiany przepisów. [str. 17–19]

3. Efekty realizacji programów rolnośrodowiskowych w zakresie ekologicznych upraw sadowniczych i jagodowych

Z dopłat do upraw sadowniczych i jagodowych w ramach PROW 2007–2013 skorzystało 10,3 tys. beneficjentów. Agencja przyznała im płatności w kwocie 282.540,7 tys. zł. Beneficjentom wariantów sadowniczych i jagodowych w ramach PROW 2004–2006 w liczbie 4,4 tys., ARiMR przyznała płatności w kwocie 426.187,6 tys. zł. Zrealizowano je ze środków PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013⁴. Łącznie beneficjentom wariantów sadowniczych i jagodowych w ramach dwóch programów rozwoju obszarów wiejskich przyznano 708.728,3 tys. zł. [str. 19, 24–25]

⁴ W Programie przewidziano, że pozostałe do sfinansowania zobowiązania w zakresie pomocy przyznanej na program rolnośrodowiskowy PROW 2004–2006 będą przeniesione w ciężar finansowania PROW 2007–2013.

Nastąpiło nagłe obniżenie wydajności z 15 ton owoców/ha w 2005 r. do 1 tony owoców/ha w 2013 r. Zjawisku temu towarzyszył ponad 8-krotny wzrost powierzchni upraw w przeważającej części nieowocujących, gdyż beneficjenci otrzymywali dopłaty do zakładanych plantacji bez wymogu uzyskania plonów w 5-letnim okresie zobowiązania rolnośrodowiskowego. [str. 26–27, 37]

Oględziny upraw sadowniczych i jagodowych przeprowadzono w 20 gospodarstwach. W dziewięciu (zajmujących 47,2% powierzchni poddanej oględzinom) nie zebrano żadnego plonu handlowego. Tylko sześciu sadowników (12,3% powierzchni) sprzedało zbiory jako owoce ekologiczne. We wszystkich poddanych oględzinom gospodarstwach, sprzedaż owoców ekologicznych nie miała charakteru stałego i dotyczyła plonu z niektórych lat lub jego części. Pozostałe zbiory sprzedano jako konwencjonalne. Ponadto stwierdzono, że uprawy w 13 gospodarstwach (53,8% powierzchni) zostały lub zostaną w najbliższych latach zlikwidowane. Uprawy przeznaczone do likwidacji najczęściej były zakładane na glebach bardzo suchych lub podmokłych, co świadczy, że beneficjenci nie planowali ich wieloletniego użytkowania. [str. 27–36]

Wyniki oględzin oraz niskie plony owoców uzyskane w skali całego kraju nie służą promocji rolnictwa ekologicznego. Przedstawione w Informacji przypadki zaniedbań w uprawach sadowniczych wskazują na nieracjonalne wykorzystanie środków publicznych na ten cel. [str. 25–36]

4. Nadzór i kontrola nad wykorzystaniem środków publicznych na ekologiczne uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych

W 2010 r. została przeprowadzona na zlecenie MRiRW ocena śródkresowa PROW 2007–2013. [str. 26]

W latach 2010–2013, w pięciu skontrolowanych oddziałach regionalnych ARiMR, od 13,3% do 40,5% kontroli na miejscu upraw sadowniczych i jagodowych zostało przeprowadzonych w miesiącach jesienno-zimowych. Uprawy były w stanie bezlistnym, a często pod pokrywą śnieżną. W ocenie NIK wykonanie kontroli w tym okresie uniemożliwiało rzetelną weryfikację spełnienia wymogów uzyskania płatności rolnośrodowiskowych. [str. 21–23]

Corocznie kierownicy biur powiatowych ARiMR wydawali około 10% decyzji w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej do upraw sadowniczych i jagodowych niezgodnie z terminem określonym w rozporządzeniach rolnośrodowiskowych, tj. po 1 marca roku następującego po roku złożenia wniosku o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej. [str. 23–24]

Pozostałe zadania dotyczące obsługi wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej do upraw sadowniczych i jagodowych, w szczególności kontrole administracyjne oraz wykonanie planów kontroli na miejscu, ARiMR realizowała prawidłowo. [str. 20–21]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Niezwiązanie płatności z uzyskaniem plonu wystąpiło już w trakcie realizacji PROW 2004–2006, a mimo to w podobny sposób zaprogramowano PROW 2007–2013. Mechanizm uruchomiony przez te programy oraz warunek 5-letniego okresu zobowiązania rolnośrodowiskowego powodował, że opłacalne było zwiększanie obszaru upraw bez uzyskania plonów. Częste zmiany warunków przyznawania płatności do upraw sadowniczych i jagodowych, określane w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nie sprzyjały stabilizacji rozwoju tych upraw.

W ocenie NIK należy opracować model wsparcia ekonomicznego ekologicznych upraw sadowniczych i jagodowych kompatybilny w zakresie wielkości powierzchni upraw z potrzebami rynku. Z kolei wielkość pomocy ze środków publicznych powinna zapewnić wsparcie producentom w pierwszych latach założenia upraw (dochody z zebranych plonów nie pokrywają kosztów uprawy)

a w następnych latach wsparcie publiczne powinno wyrównywać różnice kosztów między produkcją konwencjonalną a ekologiczną. Taki model wsparcia powinien ustabilizować rynek ekologicznych upraw sadowniczych i jagodowych oraz spowodować stosowanie przez sadowników najlepszej agrotechniki tych upraw.

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o:

- opracowanie i wdrożenie zasad udzielania pomocy finansowej oraz systemu kontroli, które będą sprzyjały produkcji owoców ekologicznych,
- monitorowanie stanu produkcji owoców ekologicznych i wykorzystanie danych w celu dostosowania wsparcia tej produkcji zgodnie z potrzebami rynku.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

3.1.1. Stan prawny

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 jest realizowany m.in. na podstawie następujących przepisów prawa unijnego:

- rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁵,
- rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁶,
- rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich⁷.

Na poziomie przepisów krajowych wdrażanie PROW 2007–2013 określa ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁸ (u.w.r.o.w.).

Działanie PROW 2007–2013 pn. „Program rolnośrodowiskowy” jest realizowane na podstawie art. 36 lit. a ppkt iv i art. 38 ww. rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 oraz art. 27 i pkt 5.3.2.1.4 załącznika II do ww. rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006, a także art. 5 ust. 1 pkt 14 u.w.r.o.w.

Tryb opracowania PROW 2007–2013 określa art. 3 u.w.r.o.w. Ustawa określa także zadania i właściwości organów i jednostek organizacyjnych, warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej w ramach PROW 2007–2013. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.w.r.o.w., funkcję instytucji zarządzającej PROW 2007–2013 pełni Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pełni dwie funkcje: instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania m.in. działania program rolnośrodowiskowy (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.w.r.o.w.) oraz agencji płatniczej (art. 4 ust. 2 u.w.r.o.w.). Zadania ww. instytucji zostały omówione w rozdz. 3.1.2. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne.

PROW 2007–2013 został zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 7 września 2007 r. nr K(2007)4176. Program ten został opublikowany w dzienniku urzędowym Monitor Polski z dnia 12 października 2007 r. w formie obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁹.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a u.w.r.o.w., Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi określił w drodze rozporządzenia, m.in. warunki i tryb przyznawania, wypłaty lub zwracania pomocy finansowej w ramach działań objętych Programem. Wydał trzy kolejne rozporządzenia dotyczące działania program rolnośrodowiskowy, tj.:

⁵ Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005, str. 1 ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.

⁶ Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006, str. 15 ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.

⁷ Dz. Urz. UE L 25 z 28.01.2011, str. 8 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 173.

⁹ M.P. Nr 94, poz. 1035 ze zm.

1. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹⁰,
2. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹¹,
3. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego programem Rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013¹².

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹³, Prezes Agencji, dyrektorzy oddziałów regionalnych i kierownicy biur powiatowych wydają decyzje administracyjne w zakresie określonym w odrębnych przepisach. W postępowaniu administracyjnym, organem wyższego stopnia – w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ – w stosunku do dyrektorów oddziałów regionalnych jest Prezes ARiMR, a w stosunku do kierowników biur powiatowych – dyrektor oddziału regionalnego (art. 10 ust. 2).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.w.r.o.w. pomoc, m.in. w ramach działania program rolnośrodowiskowy, przyznawana jest w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 1 w związku z ust. 1 ustawy decyzje administracyjne w sprawach przyznania pomocy w ramach tego działania wydaje kierownik biura powiatowego ARiMR.

W poprzedniej perspektywie finansowej w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 był wdrażany krajowy program rolnośrodowiskowy. Plan realizowano na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia¹⁵ (art. 22–24) oraz ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹⁶ (art. 1 ust. 1 pkt 3). Wdrażanie krajowego programu rolnośrodowiskowego określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹⁷.

Zgodnie z § 2 ww. rozporządzeń rolnośrodowiskowych z dnia: 28 lutego 2008 r., 26 lutego 2009 r. i 13 marca 2013 r., płatność rolnośrodowiskową przyznawano rolnikowi, który w szczególności posiadał numer rejestracyjny, posiadał działki rolne o łącznej powierzchni co najmniej 1 ha, realizował 5-letnie zobowiązanie rolnośrodowiskowe obejmujące wymogi określone dla pakietów i ich wariantów, zgodnie z planem działalności rolnośrodowiskowej.

¹⁰ Dz. U. Nr 34, poz. 200 – uchylone z dniem 28 lutego 2009 r.

¹¹ Dz. U. Nr 33, poz. 262 ze zm. – uchylone z dniem 15 marca 2013 r.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 361 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1438.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

¹⁵ Dz. Urz. UE L 160 z 26.06.1999, str. 80 ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2010 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 174, poz. 1809 ze zm.

3.1.2. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Uwarunkowania organizacyjne

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako instytucja zarządzająca, zapewnia efektywność, skuteczność i prawidłowość zarządzania Programem. Do jego zadań należy w szczególności: zapewnienie wyboru operacji do finansowania zgodnie z kryteriami programu, monitorowanie realizacji programu, poinformowanie beneficjentów o obowiązkach wynikających z udzielonej pomocy, zapewnienie przeprowadzania ocen programu. Minister wykonuje zadania instytucji zarządzającej przy pomocy komórek organizacyjnych wyodrębnionych w tym celu w strukturze MRiRW.

Zadaniem ARiMR wykonującej zadania instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania, a także zadania agencji płatniczej, jest m.in.: przygotowanie naboru i przyjmowanie wniosków o przyznanie pomocy, przeprowadzanie kontroli przed przyznaniem płatności, w tym kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu, wydawanie decyzji w sprawie przyznania pomocy, dokonywanie płatności oraz ich księgowanie, a także gromadzenie i przechowywanie w formie elektronicznej danych dotyczących realizacji Programu.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o *Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, organem ARiMR jest Prezes, który kieruje działalnością Agencji i reprezentuje ją na zewnątrz. Prezes wykonuje zadania przy pomocy zastępców, dyrektorów oddziałów regionalnych oraz kierowników biur powiatowych. W ramach Agencji wyodrębnia się Centralę ARiMR w Warszawie, 16 oddziałów regionalnych działających w każdym województwie i 314 biur powiatowych¹⁸ (art. 9 ust.1).

Powyższe zadania MRiRW jak i ARiMR są kontynuacją zadań realizowanych przez te instytucje przy wdrażaniu krajowego programu rolnośrodowiskowego PROW 2004–2006.

W realizacji programu rolnośrodowiskowego udział bierze także doradztwo rolnicze, ponieważ jednym z warunków przystąpienia rolnika do tego programu jest przedłożenie planu działalności rolnośrodowiskowej, sporządzanego przy udziale doradcy rolnośrodowiskowego. Zgodnie z § 10 ust. 1 w związku z § 8 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. *w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, oraz doradzania odnośnie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej*¹⁹, doradzanie w zakresie sporządzenia planu działalności rolnośrodowiskowej mogą wykonywać osoby, które zostały wpisane na listę prowadzoną przez dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie i umieszczaną na stronie internetowej Centrum.

Uwarunkowania ekonomiczne

W Polsce następuje systematyczny wzrost liczby gospodarstw ekologicznych²⁰. Ich liczba od 2004 r. do 2013 r. wzrosła z 3.760 do 26.598, tj. blisko 7-krotnie, a powierzchnia upraw ekologicznych wzrosła z 83,7 tys. ha do 670 tys. ha, tj. 8-krotnie. Liczba przetwórci w systemie rolnictwa ekologicznego wzrosła z 55 do 407. W strukturze upraw ekologicznych w 2012 r. dominowały łąki i pastwiska (35,3%) oraz zboża (18,6%). Pozostałe kategorie upraw stanowiły: uprawy sadownicze

¹⁸ Biura działają w każdym powiecie z tym, że w miastach na prawach powiatu nie tworzy się odrębnych biur powiatowych.

¹⁹ Dz. U. Nr 89, poz. 545 ze zm.

²⁰ Dane na podstawie raportu MRiRW „Ramowy plan działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020” z dnia 1 sierpnia 2014 r.

i jagodowe (8,8%), warzywa (1,4%), strączkowe na suche nasiona (0,9%), przemysłowe (0,5%), ziemniaki (0,4%). Liczbę gospodarstw i przetwórní ekologicznych oraz powierzchnię upraw ekologicznych przedstawiono w tabeli poniżej:

Tabela nr 1

Liczba gospodarstw i przetwórní ekologicznych oraz powierzchnia upraw ekologicznych

Rok	Liczba gospodarstw ekologicznych	Powierzchnia gospodarstw ekologicznych w ha	Liczba przetwórní ekologicznych
2004 r.	3 760	83 730	55
2005 r.	7 182	166 300	99
2006 r.	9 194	228 009	70
2007 r.	12 121	287 528	206
2008 r.	15 206	314 921	236
2009 r.	17 423	416 261	277
2010 r.	20 956	519 068	293
2011 r.	23 449	605 519	270
2012 r.	25 944	661 687	312
2013 r.	26 598	699 969	407

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie raportu MRiRW.

W 2013 r. najwięcej gospodarstw ekologicznych było w województwach: warmińsko-mazurskim (4.235), zachodniopomorskim (3.640) i podlaskim (3.407). Największa powierzchnia gruntów użytkowanych ekologicznie znajdowała się w województwie zachodniopomorskim (143,6 tys. ha), warmińsko-mazurskim (140,8 tys. ha) oraz podlaskim (63,6 tys. ha).

W latach 2010–2013 średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego wynosiła około 25 ha, przy średniej krajowej ok. 10 ha dla gospodarstw konwencjonalnych. W 2012 r. zróżnicowanie regionalne wahało się od 10 ha w województwie małopolskim do 42,6 ha w województwie wielkopolskim. Średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego w Unii Europejskiej w 2010 r. wyniosła 34 ha.

W 2013 r. było 407 przetwórní ekologicznych, z tego 43,2% było skupionych w trzech województwach, tj. w mazowieckim – 78, wielkopolskim – 53 i lubelskim – 45. Liczba przetwórní ekologicznych w Polsce jest bardzo niska w porównaniu do innych państw członkowskich UE, np. w Niemczech wynosi 9,2 tys., we Francji – 8,9 tys., we Włoszech – 5,9 tys., w Hiszpanii – 2,8 tys. W Polsce występuje bardzo niekorzystny stosunek liczby gospodarstw do liczby przetwórców. Przy średniej liczbie 38 gospodarstw przypadających na przetwórcę w UE w 2011 r., wskaźnik ten w Polsce wyniósł 86. Biorąc pod uwagę średnią wielkość gospodarstwa ekologicznego, na jednego przetwórcę przypada w UE średnio 229 ha, a w Polsce 10 razy więcej, tj. 2.344 ha.

W 2012 r. (wg. danych EUROSTAT) Polska znajdowała się na trzecim miejscu w Unii Europejskiej pod względem liczby gospodarstw ekologicznych. Na pierwszym miejscu znajdowały się Włochy (43,8 tys. gospodarstw), drugim – Hiszpania (30,5 tys.). Natomiast pod względem udziału upraw ekologicznych w całkowitym obszarze użytków rolnych – wynoszącym 4,3% – Polska była na 17 miejscu (dane za 2011 r.). Największy udział odnotowano w Austrii – 19,4%, Szwecji – 14,1%, Estonii – 12,5%, Czechach – 10,6%, a średni udział dla UE wyniósł 5,1%.

Od 2004 r. wsparcie dla rolnictwa ekologicznego było realizowane w ramach programów rolnośrodowiskowych, które były działaniami PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013.

W PROW 2004–2006 było to działanie 4 „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych oraz poprawy dobrostanu zwierząt”, zwane także krajowym programem rolnośrodowiskowym. W programie tym przewidziano realizację 7 pakietów, a w nich łącznie 41 wariantów, w tym dwa niżej wymienione warianty sadownicze w ramach pakietu S02 Rolnictwo ekologiczne:

- S02d01. Uprawy sadownicze w tym jagodowe (bez certyfikatu zgodności),
- S02d02. Uprawy sadownicze w tym jagodowe (z certyfikatem zgodności).

W PROW 2007–2013 było to działanie o kodzie 214 pn. „Program rolnośrodowiskowy”, obejmujące 9 pakietów z 49 wariantami, w tym pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne, a w nim 4 warianty objęte niniejszą kontrolą:

- 2.9. Uprawy sadownicze i jagodowe (dla których zakończono okres przestawiania),
- 2.10. Uprawy sadownicze i jagodowe (w okresie przestawiania),
- 2.11. Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe (dla których zakończono okres przestawiania),
- 2.12. Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe (w okresie przestawiania).

Pakiet rolnictwo ekologiczne obejmował łącznie 12 wariantów, w tym dotyczące: upraw rolniczych, trwałych użytków zielonych, upraw warzywnych i zielarskich oraz sadowniczych i jagodowych.

Na program rolnośrodowiskowy PROW 2007–2013 przeznaczono środki publiczne w łącznej kwocie 2.314.861,1 tys. euro, w tym 1.853.000 tys. euro z EFRROW (80%) i 461.861,1 tys. zł z budżetu krajowego (20%). W Programie przewidziano, że pozostałe do sfinansowania zobowiązania w zakresie pomocy przyznanej na krajowy program rolnośrodowiskowy PROW 2004–2006 będą przeniesione w ciężar finansowania PROW 2007–2013. Zobowiązania te oszacowano na kwotę 853.750,0 tys. euro. Budżet programu rolnośrodowiskowego PROW 2004–2006 wyniósł 208.334,1 tys. euro, w tym udział UE 166.581,6 tys. euro (80%) i udział Polski 41.752,5 tys. euro (20%).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Określenie warunków przyznania pomocy finansowej

3.2.1.1. Zmiany warunków przyznania pomocy finansowej

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach programu rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013, w tym odnośnie wariantów sadowniczych i jagodowych, zostały określone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w rozporządzeniach rolnośrodowiskowych z dnia: 28 lutego 2008 r., 26 lutego 2009 r. i 13 marca 2013 r. Rozporządzenia te były wielokrotnie zmieniane. Rozporządzenie z dnia 26 lutego 2009 r. było nowelizowane siedmiokrotnie, z tego cztery zmiany dotyczyły upraw sadowniczych i jagodowych, natomiast rozporządzenie z dnia 13 marca 2013 r. w okresie objętym kontrolą nowelizowano w ww. zakresie dwukrotnie²¹.

Zakres zmian był bardzo szeroki: od wykazu roślin objętych wariantami sadowniczymi i jagodowymi, wymogów dotyczących ich agrotechniki (minimalna obsada roślin, jakość sadzonek) do przeznaczenia plonu, czy obowiązku jego uzyskania. Ciągłe zmiany nie tworzyły stabilnych warunków dla produkcji sadowniczej, która w tym względzie ma szczególne wymagania, gdyż jej rozpoczęcie, tj. posadzenie drzew, stanowi inwestycję na kilkanaście lub kilkadziesiąt lat.

²¹ Trzecią zmianę wprowadzono rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju z dnia 27 października 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1487), która weszła w życie z dniem 31 października 2014 r., a więc po okresie objętym kontrolą.

Wykaz nazw roślin

Wykaz nazw roślin objętych poszczególnymi wariantami sadowniczymi i jagodowymi został określony w załączniku nr 4 rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 28 lutego 2008 r. (15 roślin w wariantach 2.9. i 2.10. oraz 22 rośliny w wariantach 2.11. i 2.12.).

Wykaz ten odnośnie wariantów 2.11. i 2.12. zmieniany był czterokrotnie. W rozporządzeniu rolnośrodowiskowym z dnia 26 lutego 2009 r. został ograniczony z 22 roślin do czterech, a zmianą z dnia 28 września 2009 r.²² – zwiększony do sześciu roślin. Zwiększenie listy z sześciu do 12 roślin nastąpiło w wyniku zmiany rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 26 lutego 2009 r. wprowadzonej rozporządzeniem z dnia 11 marca 2010 r.²³ Rozporządzeniem z dnia 12 marca 2014 r.²⁴ zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r. z listy tej skreślono dwa gatunki.

Wymogi agrotechniczne

W rozporządzeniu rolnośrodowiskowym z dnia 28 lutego 2008 r. wymogi dotyczące agrotechniki upraw sadowniczych i jagodowych określono w sposób ogólny, tj. prowadzenie produkcji rolnej zgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną przy zachowaniu należytej dbałości o stan fitosanitarny roślin i ochronę gleby (zał. nr 3 cz. II). Brak szczegółowych uwarunkowań dotyczących stanu agrotechnicznego upraw spowodował trudności w kwalifikowaniu działek rolnych do płatności rolnośrodowiskowych po kontrolach na miejscu przeprowadzonych przez ARiMR, o czym Agencja informowała MRiRW.²⁵ I tak, w piśmie z dnia 18 listopada 2008 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Prezes ARiMR zwrócił uwagę:

„...ze względu na istniejące przepisy prawne, zaniedbania agrotechniczne (np. takie jak zachwaszczenie, zły stan sadzonek) nie mogą być traktowane jako nieprawidłowości i sankcjonowane, ponieważ obowiązujące przepisy prawne związane z zasadami zwykłej dobrej praktyki rolniczej (ZDPR) w żadnym z wymogów nie odnoszą się do zasad prowadzenia upraw ekologicznych. ...W sytuacji, gdy inspektorzy ARiMR nie kwalifikują takich działek do płatności na podstawie braku działalności rolniczej producenci odwołują się od wyników kontroli oraz od Decyzji o odmowie płatności i kierują sprawy do sądów. W związku z brakiem szczegółowych uregulowań sądy orzekają na rzecz producentów, ponieważ przepisy rozporządzenia nie określają wymogów w zakresie: minimalnej obsady, obowiązku wykonywania zabiegów agrotechnicznych oraz szczegółowych wymagań dotyczących jakości sadzonek wykorzystywanych do nasadzeń”.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjął działania naprawcze m.in. poprzez uszczegółowienie wymagań agrotechnicznych dotyczących minimalnej obsady oraz jakości materiału nasadzeniowego drzew i krzewów. Warunki te, mimo że dotyczyły roślin uprawianych w Polsce od dawna, o ustalonej agrotechnice, były kilkakrotnie zmieniane.

²² Dz. U. Nr 161, poz. 1286.

²³ Dz. U. Nr 39, poz. 218.

²⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 324.

²⁵ Pisma Prezesa ARiMR z dnia 7 kwietnia 2008 r. i dnia 17 września 2008 r. z prośbą o uszczegółowienie zapisów rozporządzenia z dnia 20 lipca 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich oraz pismo z dnia 18 listopada 2008 r. będące w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Minimalna obsada drzew i krzewów

Pierwsze rozporządzenie dotyczące warunków przyznania pomocy w ramach programu rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013, tj. rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 28 lutego 2008 r., nie dotyczyło minimalnej obsady drzew i krzewów. Została ona określona, jako wymóg, rozporządzeniem rolnośrodowiskowym z dnia 26 lutego 2009 r. i obejmowała:

- w załączniku nr 3 – obsadę 15 gatunków drzew i krzewów w wariantach 2.9. i 2.10. oraz czterech gatunków w wariantach 2.11. i 2.12. (obowiązującą rolników, którzy rozpoczęli realizację programu rolnośrodowiskowego od 2009 r.);
- w załączniku nr 8 – obsadę 15 gatunków w wariantach 2.9. i 2.10. oraz 22 gatunków w wariantach 2.11. i 2.12. (dla rolników, którzy rozpoczęli realizację programu rolnośrodowiskowego w 2008 r.). Rozporządzeniem z dnia 28 września 2009 r. zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26 lutego 2009 r. (§ 1 pkt 4) obniżono poziom minimalnej obsady dla większości upraw w tych wariantach (w granicach od 17% do 68%).

Rozporządzeniem z dnia 12 marca 2014 r. zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r. ponownie określono minimalne obsady (w wysokości podanej w załączniku nr 4), z tolerancją do 10%, zweryfikowanej w stosunku do minimalnej obsady drzew i krzewów określonej w rozporządzeniu rolnośrodowiskowym z dnia 26 lutego 2009 r. (§ 12 ust. 2 pkt 3 lit. a)²⁶. Ponadto, dodaniem § 10 pkt 2 lit. c wprowadzono wymóg utrzymania minimalnej obsady drzew na gruntach, do których została przyznana rolnikowi płatność z tytułu realizacji zobowiązania rolnośrodowiskowego przez dwa lata od jego zakończenia²⁷. Minimalne obsady wprowadzone w 2014 r. różniły się znacznie od tych z 2009 r. Zwiększenie lub zmniejszenie minimalnej obsady określonej w 2014 r. w stosunku do obsady z 2009 r. dla najczęściej uprawianych gatunków przedstawiono w tabeli poniżej:

Tabela nr 2

Zmiany minimalnej obsady roślin określonej w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Nazwa rośliny	Rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26.02.2009 r. (zał. 3 cz. II, pakiet 2)	Rozporządzenie z dnia 12.03.2014 r. zmieniające rozporządzenie rolnośrodowiskowe z 13.03.2013 r. (zał. 3)	Wzrost w %	Zmniejszenie w %
Agrest	5 000	2 000	-	60%
Brzoskwinia	400	600	50%	-
Czereśnia	150	500	233%	-
Grusza	150	600	300%	-
Jabłoń	125 – silnie rosnące 400 – słabo rosnące	800	540% 100%	-
Malina	6 700	4 000	-	68%
Porzeczka	5 000	2 000	-	60%
Śliwa	300	600	100%	-
Wiśnia	400	800	100%	-

Źródło: Opracowanie własne NIK.

²⁶ W przypadku „starych” sadów mających co najmniej 15 lat uwzględniono obsadę istniejących nasadzeń na poziomie co najmniej 125 drzew/ha, a w wyniku zaleceń KE zwiększono minimalną obsadę jabłoni do 800 sztuk/ha. Minimalna obsada drzew i krzewów wprowadzana przez Ministerstwo była konsultowana z Instytutem Sadownictwa i Kwiaciarstwa w Skierniewicach.

²⁷ Z tym że w przypadku sadów mających nie mniej niż 15 lat minimalna obsada drzew wynosi 125 drzew na hektar, a co najmniej 90% tych drzew było uprawiane nie krócej niż 15 lat.

Jakość sadzonek

W § 9 ust. 2 pkt 3 lit. a i b rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 28 lutego 2008 r. określono, że wszystkie drzewa powinny spełniać wymagania w zakresie wysokości i grubości zawarte w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 lutego 2007 r. *w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących wytwarzania i jakości materiału siewnego*, a wszystkie **krzewy** powinny być **ukorzenione** i spełniać wymagania w zakresie średnicy dotyczące elitarnego i kwalifikowanego materiału szkółkarskiego określone w powyższym rozporządzeniu. Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26 lutego 2009 r. określono wymóg, aby **drzewa** owocowe były **ukorzenione** (§ 1 pkt 9 lit. b).

Stawki płatności rolnośrodowiskowych

W załączniku nr 5 rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 28 lutego 2008 r. określono następujące stawki płatności dla poszczególnych wariantów sadowniczych i jagodowych pakietu rolnictwo ekologiczne:

- wariant 2.9. – 1.540 zł/ha,
- wariant 2.10. – 1.800 zł/ha w pierwszym, drugim i trzecim roku realizacji zobowiązania rolnośrodowiskowego i 1.540 zł/ha w kolejnych latach,
- wariant 2.11. – 650 zł/ha,
- wariant 2.12. – 800 zł/ha w pierwszym, drugim i trzecim roku realizacji zobowiązania rolnośrodowiskowego i 650 zł/ha w kolejnych latach.

Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26 lutego 2009 r.²⁸ zmieniono stawki dla niektórych upraw orzecha włoskiego w ramach wariantów 2.11. i 2.12. (§ 1 pkt 37 lit. a). W obu wariantach w przypadku uprawy orzecha włoskiego przed upływem sześciu pełnych sezonów wegetacyjnych, jeżeli taka uprawa stanowiła co najmniej 40% wszystkich drzew tego gatunku, stawki zmniejszono do 160 zł/ha. Stawki dla pozostałych upraw nie uległy zmianie. Takie same stawki obowiązywały zarówno dla sadów wieloletnich, jak i dla nowozakładanych.

3.2.1.2. Wydawanie rozporządzeń w sprawie warunków przyznania pomocy finansowej

Kontrola wykazała, że terminy wyznaczane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wniesienie uwag do projektów rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 13 marca 2013 r. i jego zmian przez partnerów społecznych i związki zawodowe wyniosły od 11 do 14 dni zamiast 30-dniowego terminu określonego w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o *związkach zawodowych*²⁹ oraz art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o *organizacjach pracodawców*³⁰. Były również krótsze od 21-dniowego terminu określonego w art. 19 ust. 2 ustawy o *związkach zawodowych*, który mógł być stosowany ze względu na ważny interes publiczny, a jego skrócenie wymagało szczególnego uzasadnienia. I tak:

²⁸ Dz. U. Nr 39, poz. 218.

²⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 167.

³⁰ Dz. U. Nr 55, poz. 235 ze zm.

Projekt rozporządzenia z dnia 13 marca 2013 r. i zmiany do niego z dnia 4 listopada 2013 r. oraz 12 marca 2014 r. MRiRW przekazało związkom i organizacjom społecznym do konsultacji odpowiednio pismami z dnia 11 stycznia 2013 r., 7 października 2013 r., 4 lutego 2014 r., z prośbą o przekazanie uwag w terminie odpowiednio do 23 stycznia 2013 r. (tj. po 12 dniach od dnia przekazania), 18 października 2013 r. (po 11 dniach) oraz 18 lutego 2014 r. (po 14 dniach).

W związku z krótkimi terminami przeznaczonymi na zgłaszanie uwag w pismach kierowanych do MRiRW kierowano następujące zastrzeżenia, i tak:

- Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji w piśmie z dnia 25 stycznia 2013 r. zauważył, iż rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26 lutego 2009 r. „...było już 7-miokrotnie nowelizowane, przy czym ostatnia nowelizacja została w dniu 21 stycznia br. skierowana do ogłoszenia” oraz „... że działanie polegające na częstych zmianach prawa stanowi naruszenie zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, traktowanej przez Trybunał Konstytucyjny jako główna zasada prawidłowej legislacji wyrażona w art. 2 Konstytucji RP”, a także „...że wyznaczony termin do zgłoszenia uwag przy tak obszernej zmianie rozporządzenia (36 stron) jest zbyt krótki, aby zapewnić podmiotom biorącym udział w uzgodnieniach czas niezbędny do szczegółowej analizy i oceny zawartych w nim rozwiązań”.
- Społeczny Instytut Ekologiczny, w piśmie z dnia 22 stycznia 2013 r., zaznaczył, iż: „czas przeznaczony na konsultację jest stanowczo za krótki”.
- Ekologiczna Szkołka Specjalistyczna Aronii Czarnoowocowej w piśmie z 21 stycznia 2013 r. wskazała, iż „...czas jaki dało Ministerstwo na dyskusję społeczną (od 11 do 23 stycznia) jest zbyt krótki aby informacja o planowanych zmianach miała szansę dotrzeć do nawet małej części zainteresowanych”.

Ponadto kontrola wykazała, że terminy na przekazanie uwag do projektów rozporządzeń rolnośrodowiskowych przez jednostki organizacyjne Ministerstwa były również bardzo krótkie i wynosiły od jednego do dwóch dni. I tak:

Projekty rozporządzeń rolnośrodowiskowych: z dnia 26 lutego 2009 r. i zmieniającego go rozporządzenia z dnia 12 marca 2012 r. oraz z dnia 13 marca 2013 r. i zmieniającego go rozporządzenia z dnia 4 listopada 2013 r.³¹, departament wiodący³² przekazał do uzgodnień pozostałym komórkom organizacyjnym Ministerstwa³³ odpowiednio w dniu: 15 stycznia 2009 r., 29 listopada 2011 r., 21 grudnia 2012 r. oraz października 2013 r. z prośbą o ewentualne uwagi w terminie odpowiednio do dnia: 16 stycznia 2009 r. (tj. po jednym dniu od dnia przekazania), 2 grudnia 2011 r. (tj. po dwóch dniach), 27 grudnia 2012 r. (tj. po jednym dniu roboczym³⁴) oraz dnia 2 października 2013 r. (tj. po jednym dniu).

Kontrola wykazała również częste przypadki niedochowania czternastodniowego *vacatio legis* określonego art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁵. Nie stwierdzono przesłanek do zastosowania przepisu

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1312.

³² W latach 2008–2010 departamentem wiodącym który był odpowiedzialnym za przygotowanie projektów rozporządzeń rolnośrodowiskowych, był Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, a od 2010 r. Departament Płatności Bezpośrednich.

³³ Zgodnie § 5 ust. 1 Zarządzenia Nr 23 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych.

³⁴ Pismo przekazano do departamentów w Wigilię Bożego Narodzenia ze wskazaniem, aby odpowiedzi udzielono pierwszego dnia roboczego.

³⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

art. 4 ust. 2 powyższej ustawy, według którego w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Kontrola stwierdziła, że w latach 2008–2014 siedem z dziewięciu zmian rozporządzeń rolnośrodowiskowych zostało wprowadzonych w życie w terminie krótszym niż czternaście dni wynikającym z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*. Okoliczności te dotyczyły:

- rozporządzeń z dnia 28 września 2009 r. i 12 marca 2012 r. zmieniających rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26 lutego 2009 r. oraz rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 13 marca 2013 r. Powyższe rozporządzenia zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw odpowiednio w dniach: 30 września 2009 r. i 15 marca 2012 r. oraz 15 marca 2013 r. i weszły w życie z dniem ich ogłoszenia (na podstawie odpowiednio: § 2, § 3 i § 59 ww. rozporządzeń);
- rozporządzenia z dnia 10 marca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26 lutego 2009 r. oraz rozporządzeń z dnia 4 listopada 2013 r. i 12 marca 2014 r. zmieniających rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r., które zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw odpowiednio w dniach: 14 marca 2011 r., 13 listopada 2013 r. oraz 14 marca 2014 r. i weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (na podstawie odpowiednio § 7, § 2 i § 4 ww. rozporządzeń);
- rozporządzenia z dnia 11 marca 2010 r. zmieniającego rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26 lutego 2009 r. opublikowanego w Dzienniku Ustaw w dniu 13 marca 2010 r., które weszło w życie w dniu 15 marca 2010 r. (na podstawie § 9 rozporządzenia).

Powyższe ustalenia wskazują, że odstępstwo od ogólnej zasady wyrażonej w art. 4 ust. 1 ustawy *o ogłaszaniu aktów normatywnych* było praktyką, a nie wyjątkiem wymaganym ważnym interesem państwa.

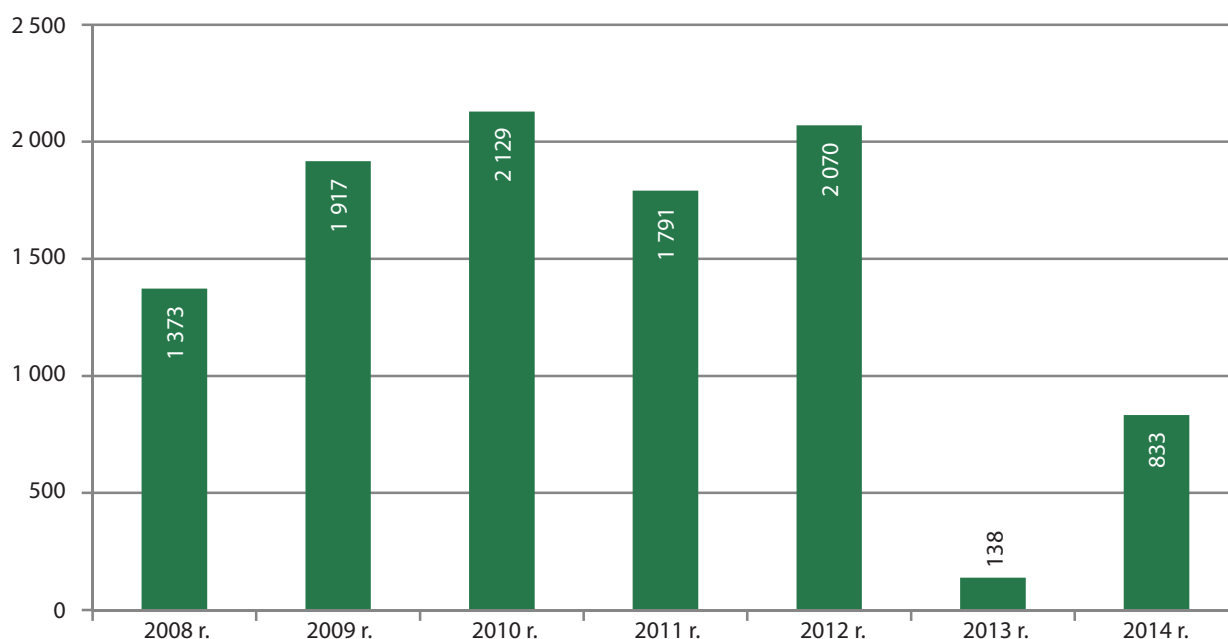
3.2.2. Obsługa wniosków o przyznanie pomocy

W ramach wariantów sadowniczych i jagodowych programu rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013, w latach 2008–2014 zostało złożonych łącznie 10.251 wniosków pierwszorocznych. Najwięcej, bo 88,9% wniosków dotyczyło wariantów 2.9. i 2.10. (uprawy sadownicze i jagodowe), a tylko 11,1% – wariantów 2.11. i 2.12. (pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe). Liczba wniosków pierwszorocznych wzrastała od 1.373 w 2008 r. do 2.070 w 2012 r., w 2013 r. wyniosła 138, a w 2014 r. – 833 (wykres nr 1).

Łącznie w latach 2008–2014 zostało złożonych 38.946 wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych, w tym najwięcej, tj. 8.679 w 2012 r.

Wykres nr 1

Liczba wniosków pierwszorocznych złożonych w latach 2008–2014



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

W ramach wariantów sadowniczych i jagodowych krajowego programu rolnośrodowiskowego PROW 2004–2006 (S02D01 i S02D02), w latach 2005–2007 zostało złożonych 4.370 wniosków pierwszorocznych. W latach 2005–2011 beneficjenci ww. wariantów złożyli łącznie 29.278 wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych.

Szczegółowe dane dotyczące liczby złożonych wniosków podano w tabelach 1a, 1b, 2a i 2b w załączniku nr 2 Informacji.

3.2.2.1. Kontrole administracyjne

Analiza 201 postępowań zakończonych decyzjami w sprawie w przyznania płatności rolnośrodowiskowej przeprowadzona przez NIK w 10 biurach powiatowych ARiMR wykazała, że biura – na podstawie książek procedur oraz instrukcji stanowiskowych – prawidłowo obsługiwały wnioski o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej. Badane wnioski w BP zostały poddane kontroli kompletności, kontroli administracyjnej (w tym kontroli prostej i krzyżowej) oraz kontroli zgodności danych z danymi przekazanymi przez jednostki certyfikujące. W kontroli prostej sprawdzano m.in.: terminowość złożenia wniosku, zgodność danych osobowych rolnika z danymi w systemie ewidencji producentów, zgodność wnioskowanych działek ewidencyjnych z danymi referencyjnymi w systemie identyfikacji działek rolnych. W wyniku kontroli krzyżowej wykluczono ubieganie innych podmiotów o płatność do tej samej działki oraz weryfikowano czy powierzchnia deklarowanych działek w różnych wnioskach nie przekracza powierzchni ewidencyjno-gospodarczej (PEG) działki ewidencyjnej. W związku z ujawnionymi błędami wzywano beneficjenta do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia braków formalnych.

W skali całego kraju, w kampanii 2013 r., w której złożono 5.070 wniosków, w wyniku kontroli administracyjnej najczęściej ujawniano następujące nieprawidłowości:

- powierzchnia stwierdzona działki rolnej była mniejsza od powierzchni deklarowanej (4.344 przypadki),
- suma powierzchni deklarowanych działek rolnych w ramach wariantu była większa niż 0,5% lub 1 ha powierzchni stwierdzonej wariantu (1.824 przypadki),
- powierzchnia działki rolnej była mniejsza niż 0,1 ha (330 przypadków),
- na działce rolnej zadeklarowano wariant „w okresie przestawiania”, a powinien być wariant „dla którego zakończono okres przestawiania” (208 przypadków).

Ponadto ujawniano błędy dotyczące:

- zmiany powierzchni wskazanej do udzielenia płatności rolnośrodowiskowej w stosunku do powierzchni deklarowanej w roku poprzednim,
- zadeklarowania powierzchni większej niż PEG,
- zmiany zadeklarowanych działek w odniesieniu do danych zgłoszonych w pierwszym roku trwania programu,
- zadeklarowania przez rolnika upraw w innym wariantcie niż wynikało to z podjętego zobowiązania,
- niedołączenia przez wnioskodawców wymaganych materiałów graficznych, załączników i oświadczeń,
- ubiegania się różnych podmiotów o płatność do tej samej działki ewidencyjnej.

3.2.2.2. Kontrole na miejscu

Zgodnie z przepisami unijnymi, część wniosków jest kontrolowana w miejscu ich realizacji. Zaletą kontroli na miejscu jest możliwość bezpośredniej weryfikacji wypełnienia przez beneficjenta warunków przyznania pomocy. Ma to szczególne znaczenie w przypadku wariantów sadowniczych i jagodowych, gdzie większość z tych warunków dotyczy uprawy i pielęgnacji roślin.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. *ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich*, całkowita liczba kontroli na miejscu dotyczących wniosków o płatność rolnośrodowiskową złożonych w każdym roku kalendarzowym, powinna objąć co najmniej 5% wszystkich beneficjentów.

Kontrola wykazała, że w poszczególnych kampaniach Agencja skontrolowała wyższy odsetek gospodarstw, tj.: w 2010 r. – 13,8% (1.142), w 2011 r. – 14,7% (1.294), w 2012 r. – 12,6% (1.094) oraz w 2013 r. – 21,2% (1.542). W 2013 r., największą liczbę kontroli przeprowadzono w oddziałach regionalnych: lubelskim – 217, zachodniopomorskim – 191 i mazowieckim – 184. Procentowy udział gospodarstw objętych kontrolą wahał się od 13,2% w Śląskim Oddziale Regionalnym do 38% w Wielkopolskim Oddziale Regionalnym. Kontrole przeprowadzały biura kontroli na miejscu oddziałów regionalnych ARiMR. Departament Kontroli na Miejsu w Centrali ARiMR typował beneficjentów do kontroli metodą losową oraz analizy ryzyka, a oddziały regionalne – tzw. metodą manualną.

Ustalono, że liczba zaplanowanych kontroli została zrealizowana. Z powodów niezależnych od Agencji takich jak: przekazanie gospodarstwa, śmierć rolnika, uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli przez rolnika, nie realizowano rocznie od 9 do 20 kontroli. W celu zachowania wymaganego poziomu kontroli przeprowadzano typowania uzupełniające.

Kontrola wykazała, że nie wszystkie kontrole zaplanowane na dany rok zostały zrealizowane terminowo, i tak np.:

- W Zachodniopomorskim OR ARiMR w Szczecinie, 91 kontroli w latach 2010–2013, tj. 17,6% ogółu, nie przeprowadzono w roku, w którym były planowane. Główną przyczyną była duża liczba wytypowanych gospodarstw do kontroli, znacznie przewyższająca możliwości kadrowe Biura Kontroli na Miejscu Oddziału.

Kontrole zaległe przeprowadzano w styczniu i lutym następnego roku tak, aby zdążyć przed terminem wydania decyzji w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowych, tj. przed 1 marca.

W każdym z pięciu kontrolowanych oddziałów regionalnych Agencji, NIK stwierdziła, że od 13,3% do 40,5% kontroli na miejscu zrealizowanych w latach 2010–2013 zostało przeprowadzonych w okresie jesienno-zimowym, tj. kiedy drzewa i krzewy owocowe są w stanie bezlistnym, a także występuje pokrywa śnieżna. Warunki te uniemożliwiały rzetelną weryfikację spełnienia wymogów uzyskania płatności rolnośrodowiskowych, w szczególności dotyczących: prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą oraz zachowania należytej dbałości o stan fitosanitarny roślin i ochronę gleby, wykonywania co roku zabiegów uprawowych lub pielęgnacyjnych na plantacji, utrzymania minimalnej obsady roślin czy jakości sadzonek. Na przykład stwierdzono, że:

- W Warmińsko-Mazurskim OR ARiMR, spośród 439 zrealizowanych kontroli na miejscu, 178 z nich (56 w 2010 r., 49 w 2011 r., 70 w 2012 r. i trzy w 2013 r.), tj. 40,5% kontroli, przeprowadzono w okresie listopad–marzec. Badając 49 dokumentacji z kontroli na miejscu, w 10 stwierdzono adnotacje dotyczące nieweryfikowalności wymogów przy ocenie jakości upraw sadowniczych i jagodowych oraz utrzymania minimalnej obsady roślin, a w 6 przypadkach – odnośnie braku możliwości określenia spełnienia wymagań jakości materiału nasadzeniowego, tj. wysokości i grubości. Ponadto w uwagach do raportów, jako przyczynę niezwyfikowania ww. wymogów, podawano: grubą pokrywą śnieżną, stan rośliny poza okresem wegetacyjnym oraz po skoszeniu (w przypadku upraw malin i truskawek).
- W Lubelskim OR ARiMR, z 768 kontroli na miejscu zrealizowanych w latach 2010–2013, 258 (tj., 33,6%) przeprowadzono w okresie jesienno-zimowym. W kolejnych latach liczba kontroli przeprowadzonych poza sezonem wegetacyjnym zmniejszała się i wynosiła: 144 w 2010 r., 73 w 2011 r., 36 w 2012 r. i 5 w 2013 r.
- W Mazowieckim OR ARiMR, spośród wykonanych w latach 2010–2013 ogółem 599 kontroli na miejscu, 163 (27,2%) przeprowadzono w okresie listopad–marzec, z tego w 2010 r. 85 kontroli, w 2011 r. – 27, w 2012 r. – 30, a w 2013 r. – 21.

W 2013 r. wprowadzono działanie naprawcze mające na celu poprawę warunków przeprowadzania kontroli na miejscu, jednakże tylko w odniesieniu do upraw jabłoni. Departament Kontroli na Miejscu Centrali ARiMR zobowiązał oddziały regionalne do przeprowadzenia kontroli tych upraw do dnia 14 sierpnia 2013 r.

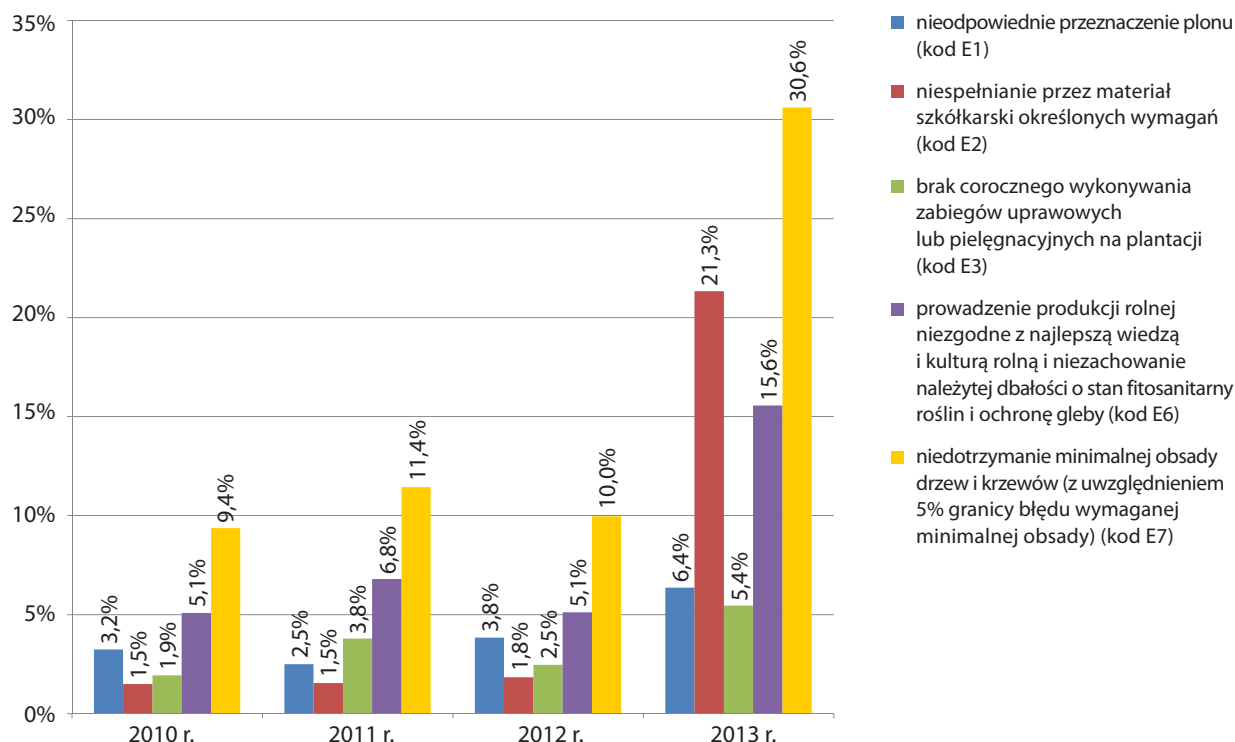
W wyniku kontroli na miejscu, najczęściej stwierdzano nieprawidłowości w zakresie niedotrzymywania minimalnej obsady drzew i krzewów. Częstotliwość wystąpienia tej nieprawidłowości wzrastała od 9,4%–11,4% skontrolowanych gospodarstw w latach 2010–2012 do 30,6% w 2013 r. Podobnie wystąpił wzrost stwierdzonych nieprawidłowości w 2013 r. w porównaniu do lat 2010–2012 w przypadkach:

- niespełniania przez materiał szkółkarski określonych wymagań: z 1,5%–1,8% do 21,3%,
- prowadzenia produkcji rolnej niezgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną i niezachowania należytej dbałości o stan fitosanitarny i ochronę gleby: z 5,1%–6,8% do 15,6%.

Nieprawidłowość dotycząca nieodpowiedniego przeznaczenia plonu kształtowała się na poziomie od 2,5% do 6,4%, a dotycząca braku corocznego wykonywania zabiegów uprawowych lub pielęgnacyjnych na plantacji od 1,9% do 5,4%. Szczegółowe dane dotyczące wyników kontroli na miejscu podano na poniższym wykresie – odsetek gospodarstw, w których wystąpiły poszczególne nieprawidłowości obliczono odnosząc liczbę nieprawidłowości do liczby kontroli przeprowadzonych w danym roku.

Wykres nr 2

Odsetek gospodarstw, w których kontrola na miejscu ARiMR ujawniła poszczególne nieprawidłowości w latach 2010–2013



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Należy zwrócić uwagę, że wyniki kontroli na miejscu dotyczące np. niedotrzymania minimalnej obsady (30,6% nieprawidłowości) czy niespełniania określonych wymagań przez materiał szkółkarski (21,3%) wskazują na niezadawalający stan utrzymania znacznej ilości upraw. Świadczy to, że beneficjenci płatności rolnośrodowiskowych nie inwestowali w dotowane plantacje mając na uwadze ich wieloletnie użytkowanie.

3.2.2.3. Wydawanie decyzji

Zgodnie z § 26 ust. 2 rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 13 marca 2013 r. i § 21 ust. 2 rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 26 lutego 2009 r., decyzja w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej powinna zostać wydana przez kierownika biura powiatowego w terminie do 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności. Jednocześnie w sprawach, w których nastąpiło przekroczenie tego terminu, na podstawie art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*³⁶ oraz zgodnie z § 26 ust. 3 rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 13 marca 2013 r. i § 21 ust. 3 rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 26 lutego 2009 r., kierownik biura powiatowego o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie, był obowiązany do zawiadomienia na piśmie rolnika, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą, corocznie biura powiatowe Agencji nie wydały w terminie do 1 marca około 10% decyzji w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej, tj. w ramach kampanii: 2010 r. – 9,5%, 2011 r. – 10,6%, 2012 r. – 11,1%, 2013 r. – 8,9%.

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

Ustalono następujące główne przyczyny przekroczenia terminu wydawania decyzji:

- opóźnienia w przekazywaniu do biur powiatowych raportów z kontroli na miejscu,
- oczekiwanie na dane z jednostek certyfikujących lub na ich zmianę,
- błędne dane przekazane przez jednostki certyfikujące np. dotyczące numeru beneficjenta, powierzchni pakietu/wariantu, danych rolnika,
- skomplikowany charakter sprawy wymagający dodatkowych wyjaśnień np. dotyczących zastrzeżeń beneficjentów do ustaleń kontroli na miejscu,
- spiętrzenie prac biurowych związanych z obsługą wniosków w ramach różnych programów pomocowych.

Spośród 10 skontrolowanych biur, w ośmiu stwierdzono nieterminowe wydanie decyzji. I tak na przykład:

- W BP w Bartoszycach, spośród 200 decyzji przyznających płatność rolnośrodowiskową w ramach wariantów sadowniczych i jagodowych, 37 (18,5%) wydano po 1 marca roku następnego po roku, w którym złożono wniosek. W 18 przypadkach przyczyny opóźnień były niezależne od Biura, tj. w 17 przypadkach było to otrzymanie raportów z kontroli na miejscu dopiero w miesiącach marzec–maj roku następującego po roku złożenia wniosków, a w jednym oczekiwanie na rozstrzygnięcie skargi dotyczącej pomniejszenia płatności. W złożonych wyjaśnieniach kierownik BP wskazał, że w 19 przypadkach powodem opóźnienia wydania decyzji, wynoszącego od dwóch do 78 dni, było spiętrzenie prac spowodowane koniecznością zweryfikowania dużej ilości raportów z kontroli na miejscu w zakresie spraw rolnośrodowiskowych oraz kwalifikowalności powierzchni metodą „foto” przeprowadzonych w latach 2010–2012.
- W BP w Łęcznej, spośród 205 decyzji dotyczących wariantów sadowniczych i jagodowych, 23 (11,2%) wydano po 1 marca. W 13 przypadkach opóźnienia były niezależne od Biura i zostały spowodowane: przekazaniem raportów z kontroli na miejscu w okresie od 6 marca do 10 maja (5 przypadków), założeniem blokady naliczania płatności w systemie identyfikacji działek rolnych (LPIS) w związku z rozpatrywaniem rozbieżności w zakresie danych o działkach (4 przypadki), rozpatrywaniem zastrzeżeń do raportów kontroli na miejscu (2 przypadki), korektą danych w raporcie jednostki certyfikującej (1 przypadek), błędem w aplikacji PROW skutkującym unieważnieniem decyzji i wydaniem nowej (1 przypadek). W 10 przypadkach opóźnienie było spowodowane przekazaniem do Biura dużej ilości raportów z kontroli na miejscu pod koniec lutego.

W skontrolowanych biurach powiatowych okres rozpatrywania wniosku o płatność rolnośrodowiskową wynosił od sześciu do 12 miesięcy. Najczęściej wydawano decyzje w sprawie przyznania płatności po upływie około ośmiu miesięcy.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z § 26 ust. 4 rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 13 marca 2013 r. płatność rolnośrodowiskowa powinna zostać wypłacona do 30 czerwca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek. W kontroli nie stwierdzono, aby w przypadkach niedotrzymania terminu 1 marca na wydanie decyzji rolnośrodowiskowej, nie dotrzymano ww. terminu płatności.

3.2.3. Efekty wykorzystania środków publicznych

3.2.3.1. Wydatkowanie środków

Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. ARiMR przyznała beneficjentom wariantów sadowniczych i jagodowych PROW 2007–2013 płatności w wysokości 282.540,7 tys. zł, z tego 111.620,6 tys. zł (39,5%) w ramach wariantu 2.9., 162.287,3 tys. zł (57,5%) w ramach wariantu 2.10., 4.641,2 tys. zł (1,6%) w ramach wariantu 2.11. i 3.991,5 tys. zł (1,4%) w ramach wariantu 2.12. Natomiast beneficjentom wariantów sadowniczych jagodowych (SO2D01 i SO2D02), których realizację rozpoczęto ze środków PROW 2004–2006 i kontynuowano ze środków PROW 2007–2013 Agencja przyznała płatności

w kwocie 426.187,6 tys., w tym w ramach ww. wariantów odpowiednio 241.625,0 tys. zł (56,7%) i 184.562,6 tys. zł (43,5%). Szczegółowe dane dotyczące przyznanych płatności podano w tabelach 4a i 4b w załączniku nr 2 Informacji.

Łączna kwota środków przyznanych beneficjentom wariantów sadowniczych i jagodowych w ramach dwóch programów rozwoju obszarów wiejskich wyniosła 708.728,3 tys. zł.

3.2.3.2. Cele i efekty pomocy finansowej

Cele

Dla programu rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013 został określony cel ogólny, tj. poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich, a także cele szczegółowe dotyczące m.in. promowania zrównoważonego systemu gospodarowania oraz odpowiedniego użytkowania gleb i ochrony wód. Cele wcześniej realizowanego krajowego programu rolnośrodowiskowego PROW 2004–2006 były podobne i obejmowały m.in. promocję systemów produkcji rolniczej prowadzonych zgodnie z wymogami ochrony środowiska, ochronę i kształtowanie krajobrazu, a także poprawę stanu świadomości ekologicznej wśród społeczności wiejskiej.

Do ww. celów ogólnych przypisano działanie „Program rolnośrodowiskowy”, a w nim pakiety: nr 2 Rolnictwo ekologiczne, nr 4 Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000, nr 8 Ochrona gleb i wód czy nr 9 Strefy buforowe. W odniesieniu do pakietu rolnictwo ekologiczne – w tym także wariantów sadowniczych i jagodowych – nie określono celu jakim jest produkcja żywności.

Produkcja żywności jest celem ogólnie uznanym, np. w pkt 1 preambuły podstawowego w tej dziedzinie rozporządzenia Rady (WE) z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91³⁷ podano: „Produkcja ekologiczna jest ogólnym systemem zarządzania gospodarstwem i produkcji żywności, ...”.

Należy zwrócić uwagę, iż w sprawie niedostatecznej szczegółowości określania celów programów rolnośrodowiskowych w 2011 r. zajął stanowisko Europejski Trybunał Obrachunkowy. W sprawozdaniu specjalnym nr 7/2011 pn. „Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego jest dobrze opracowany i czy zarządza się nim odpowiednio?”, wydał zalecenie nr 1 w sprawie jasnego określania celów dla działań rolnośrodowiskowych, w tym także dla poszczególnych poddziałań.

Mierniki programu rolnośrodowiskowego

Programem rolnośrodowiskowym PROW 2007–2013 planowano objąć około 10% użytków rolnych, tj. 1,5 – 1,8 mln ha oraz 200 tys. beneficjentów, w tym w ramach pakietu rolnictwo ekologiczne 25 tys. gospodarstw rolnych o łącznym obszarze 500 tys. ha. Wskaźniki określone dla pakietu rolnictwo ekologiczne, na dzień 31 grudnia 2013 r., zostały zrealizowane. Udział w jego realizacji wzięło 28,3 tys. gospodarstw (113,1% planu) o powierzchni 654,4 tys. ha (130,9%). W kontroli ustalono, że w PROW 2007–2013 nie zostały określone wskaźniki na poziomie wariantów. Jak wynika z wyjaśnień MRiRW – nie wymagały tego wytyczne Komisji Europejskiej.

³⁷ Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007, str. 1 ze zm.

Ocena PROW 2007–2013

Zgodnie z art. 84 i 86 rozporządzenia Rady (WE) 1698/2005 została przeprowadzona ocena średniookresowa PROW 2007–2013. Ocenę w 2010 r. przeprowadziło konsorcjum w składzie: Agrotec Polska sp. z o.o., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB oraz Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB. Dotyczyła ona zarówno poszczególnych działań jak i skuteczności całego Programu. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej zawartymi we Wspólnych Ramach Monitorowania i Oceny³⁸, program rolnośrodowiskowy oceniono całościowo i nie odnoszono się bezpośrednio do zagadnień dotyczących poszczególnych wariantów, w tym sadowniczych i jagodowych. Ustalono, że powyższe zagadnienia nie były również przedmiotem oceny ex-ante przeprowadzonej przed rozpoczęciem PROW 2007–2013.

W kwestii nieuwzględnienia w ocenie średniookresowej zagadnień dotyczących wariantów sadowniczych i jagodowych, dyrektor Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowego Instytutu Badawczego wyjaśnił: że: „zamówienie MRiRW nie obejmowało oceny skutków wsparcia w ramach pakietu „Rolnictwo ekologiczne” w Programie rolnośrodowiskowym dla poszczególnych wariantów wsparcia”.

Efekty wariantów sadowniczych i jagodowych

W okresie realizacji wariantów sadowniczych i jagodowych nastąpił 8-krotny wzrost powierzchni upraw sadowniczych i jagodowych: z 8.788 ha w 2005 r. do 71.790 ha w 2011 r. Z danych podanych w poniższej tabeli wynika, że wzrost powierzchni tych upraw nie przyczynił się do wzrostu produkcji ekologicznej. O ile w latach 2005–2006 wynosiła ona odpowiednio 15,5 t/ha i 9,1 t/ha to w latach następnych – wraz ze wzrostem powierzchni, a także wypłaconych kwot płatności rolnośrodowiskowych – spadła do poziomu około 1t/ha. Na ten fakt zwróciła uwagę Komisja Europejska w ramach uzgodnień „Sprawozdań rocznych z realizacji PROW 2007–2013” za 2011 r. i 2012 r. Komisja przyjęła, że średni plon z hektara dla upraw sadowniczych ekologicznych powinien wynieść 15 ton. W ocenie NIK przyjęty plon jest adekwatny do polskich warunków chociażby z uwagi na wysoki udział sadów jabłoniowych w uprawach ekologicznych, np. w 2013 r. stanowiły 56,6%, tj. 36 tys. ha.

Tabela nr 3

Produkcja ekologiczna z upraw sadowniczych i jagodowych

Rok	Powierzchnia upraw sadowniczych i jagodowych w ha			Produkcja ekologiczna w tonach	Plon w t/ha
	w okresie przedstawiania	po zakończonym okresie przedstawiania	łącznie		
2005	6 854	1 934	8 788	136 142	15,5
2006	15 863	2 393	18 256	166 047	9,1
2007	42 489	7 488	49 977	(3 207)*	(0,1)*
2008	40 230	20 624	60 854	28 920	0,5
2009	32 307	29 019	61 326	34 845	0,6
2010	24 929	45 481	70 410	38 394	0,5
2011	27 223	44 567	71 790	(102 357)*	(1,4)*
2012	28 781	29 898	58 679	45 436	0,8
2013	21 135	42 431	63 566	44 818	0,7

* Oświadczenia producentów o wielkości produkcji ekologicznej w 2007 r. oraz w 2011 r. w sposób istotny odbiegają od wieloletniego trendu.

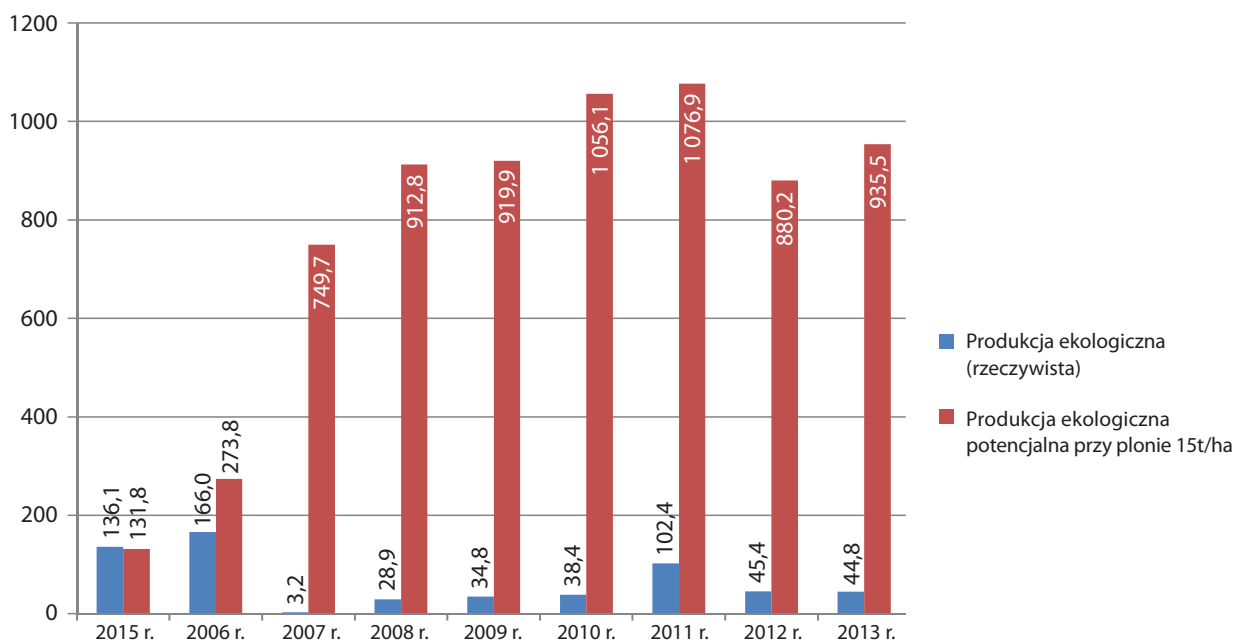
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiRW.

³⁸ Wytyczne dostępne są na stronie internetowej KE http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_pl.pdf.

Na poniższym wykresie porównano potencjalny plon owoców ekologicznych (powierzchnia w ha x 15t) ze zbiorami rzeczywiście uzyskanymi. Wynik porównania wskazuje, że w latach 2005–2006 produkcja rzeczywista była zbliżona do potencjalnej, a od 2007 r. uzyskiwane zbiory stanowiły zaledwie od 0,4% do 9,5% plonów potencjalnych.

Wykres nr 3

Porównanie rzeczywistej produkcji ekologicznej do produkcji potencjalnej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiRW.

Niską produkcję ekologiczną stwierdzono w wyniku oględzin przeprowadzonych w ramach niniejszej kontroli u 20 beneficjentów płatności rolnośrodowiskowych. Tylko sześciu sadowników sprzedało owoce ekologiczne. Najczęściej sprzedawano je jako konwencjonalne a jako owoce ekologiczne sprzedano ich część lub tylko z niektórych lat.

3.2.3.3. Stan upraw sadowniczych i jagodowych

Na przyczyny niskiego poziomu produkcji owoców ekologicznych wskazują wyniki oględzin upraw o łącznej powierzchni 602,2 ha, przeprowadzonych u 20 beneficjentów wariantów sadowniczych i jagodowych oraz treść złożonych przez nich oświadczeń.

Stwierdzono, że tylko 11 beneficjentów, gospodarujących na 317,7 ha, tj. 52,8% powierzchni poddanej oględzinom, uzyskało plon handlowy, pozostali w ogóle nie zebrali żadnego plonu lub oświadczyli, że przeznaczą go na potrzeby własne.

Owoce ekologiczne sprzedało częściowo zaledwie sześciu rolników. W większości przypadków przedmiotem sprzedaży była część rocznego zbioru (od 30% do 50%) lub sprzedaż miała miejsce tylko w niektóre lata. Sprzedana produkcja ekologiczna pochodziła tylko z 73,9 ha, tj. z 12,3% powierzchni poddanej oględzinom. Powyższe dane pozwalają na oszacowanie, że w okresie objętym kontrolą sprzedano owoce ekologiczne z powierzchni poddanej oględzinom wynoszącej od 3% do 5%. Pozostała część plonów została sprzedana jako produkcja konwencjonalna.

Tylko siedem gospodarstw prowadzących uprawy na 278,1 ha, tj. 46,2% powierzchni podanej oględzinom, deklarowało prowadzenie produkcji ekologicznej po zakończeniu zobowiązania rolnośrodowiskowego w ramach PROW 2007–2013. W pozostałych 13 gospodarstwach uprawy sadownicze i jagodowe o powierzchni 324,1 ha, tj. 53,8%, które – warto to podkreślić – są uprawami wieloletnimi i wydają najwyższe plony po kilku lub kilkunastu latach od posadzenia – zostały (99,3 ha, tj. 16,5%) lub zostaną zlikwidowane (224,8 ha, tj. 37,3%). Uprawy przeznaczone do likwidacji były zakładane w niekorzystnych warunkach glebowych – na glebach podmokłych lub bardzo słabych. Uprawy nie były ogrodzone, przez to drzewa były niszczone przez dziką zwierzynę. Beneficjenci ponosili dodatkowe koszty na ich dosadzanie w celu spełnienia wymogu minimalnej obsady.

Uprawy z zebraniem plonem handlowym i perspektywami produkcji

Spośród 11 beneficjentów, którzy zebrali plon handlowy, siedmiu planowało dalsze prowadzenie produkcji ekologicznej gospodarstw. W trzech przypadkach były to sady jabłoniowe założone w ramach wariantów sadowniczych (z tego dwa o powierzchni 14,2 ha i 64,7 ha oraz jeden o powierzchni 2,4 ha), w trzech były to trzydziestoletnie sady jabłoniowe i gruszkowe, a w jednym uprawiano aronię. Sytuacja tych najlepiej prowadzonych upraw przedstawiała się następująco:

Przykład nr 1



Sad jabłoniowy na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, założony w 2008 r., o powierzchni 14,2 ha, ogrodzony i zabezpieczony przed zwierzętami. Drzewa dobrze rozwinięte o zróżnicowanej wysokości od 1,5 m do 3,5 m, na skutek dosadzenia w celu zwiększenia obsady ze 125 szt./ha do 800 szt./ha. Zbiory owoców sprzedane jako konwencjonalne ze względu na brak zainteresowania zakupem owoców ekologicznych. Sadownik planuje podjąć nowe zobowiązanie rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2014–2020.

Przykład nr 2



Sad jabłoniowy o powierzchni 64,7 ha założony w 2010 r. w rejonie sadowniczym woj. mazowieckiego. Stan drzew zadawalający. Brak uszkodzeń przez dziką zwierzynę. Zbiór owoców na sprzedaż od 2011 r. Nie zostały sprzedane jako produkt ekologiczny. Beneficjent nie podjął jeszcze decyzji odnośnie dalszego prowadzenia uprawy.

Przykład nr 3



Trzydziestoletni i 10-letni sad jabłoniowy o powierzchni 25,4 ha założony na glebach lessowych w województwie lubelskim. Ogrodzony. Owoce były sprzedawane jako konwencjonalne. Sadownik będzie prowadzić sad ekologiczny nawet w przypadku braku pomocy ze środków publicznych. W gospodarstwie była także plantacja malin o powierzchni 36,5 ha, która została zlikwidowana.

Przykład nr 4

Gospodarstwo w okolicach Warszawy, w którym prowadzona jest produkcja ekologicznych przetworów owocowo-warzywnych. Zobowiązanie rolnośrodowiskowe zakończone. Przedmiotem oględzin były: sad jabłoniowy oraz plantacje truskawek i bzu czarnego, z których owoce zbierano głównie na potrzeby przetwórstwa. Truskawki sprzedawano również na zewnątrz:



Wieloodmianowy 30-letni sad jabłoniowy na powierzchni 2,1 ha, zachwaszczenie uniemożliwiające poruszanie się. Dawno nie były prowadzone cięcia pielęgnacyjne. Drzewa owocujące. Zbioru jabłek dokonywano zgodnie z potrzebami własnej przetwórn.



Plantacja truskawek o powierzchni 11,4 ha, rosnących spontanicznie, bez utrzymania międzyrzędzi. Na jednej działce truskawki rosły połaciami, pozostałe powierzchnie były porośnięte niskimi chwastami. Zebrano tylko część plonu. Na jednej z działek o powierzchni 5,5 ha początkowo posadzono antonówkę, która po zniszczeniu przez dziką zwierzynę została zastąpiona uprawą truskawek.



Niewielka 0,3 ha plantacja bzu czarnego, założona w zagłębieniu terenu, zarośnięta chwastami wieloletnimi. Krzewy rachityczne, owocujące. Zbiory na potrzeby własnego przetwórstwa.

Przykład nr 5



Dziesięcioletni sad jabłoniowy w województwie wielkopolskim o powierzchni 2,3 ha. Zbiory od 2007 r. Owoce sprzedano jako ekologiczne (beneficjent posiadał faktury). Oględzinom poddano również uprawę brzoskwini o powierzchni 4,8 ha. Drzewa były słabo rozwinięte, tylko niektóre owocowały.

Przykład nr 6



Uprawa aronii na powierzchni 18,6 ha prowadzona od ośmiu i pięciu lat na terenie woj. mazowieckiego. Tylko w jednym roku owoce zostały sprzedane jako ekologiczne, w pozostałe lata jako konwencjonalne. Plantacja dobrze utrzymana i będzie dalej prowadzona.

Uprawy z zebraniem plonem handlowym, bez perspektyw produkcji

Cztery spośród 11 gospodarstw, w których sprzedano zbiory, zakończyły lub zamierzają zakończyć uprawy sadownicze i jagodowe będące przedmiotem oględzin. W jednym zlikwidowano uprawę porzeczek czarnej po zakończeniu zobowiązania rolnośrodowiskowego, w dwóch rośliny były słabo rozwinięte, a w jednym beneficjent rozważał likwidację ponad dwudziestoletniego sadu jabłoniowego o powierzchni 18,7 ha, z którego owoce sprzedawano głównie jako konwencjonalne, rzadko jako ekologiczne, ze względu na mały popyt i niską cenę.

Uprawy bez zbiorów i bez perspektyw produkcji

W pięciu gospodarstwach spośród dziewięciu, w których nie uzyskano żadnych zbiorów, a na podstawie stanu upraw oraz oświadczeń beneficjentów stwierdzono brak perspektyw uzyskania produkcji owoców, stan wybranych plantacji był następujący:

Przykład nr 1



Uprawy jabłoni (4 ha) i śliw (11 ha) założone w 2009 r. na małych działkach o powierzchni od 0,7 ha do 2,5 ha w woj. lubelskim. Międzyrzędzia obsiane żytem. Drzewka słabo rozwinięte. Teren nieogrodzony, drzewa zabezpieczane przed zwierzyną plastikowymi osłonkami. Uszkodzenia drzew do 30%. Po zakończeniu zobowiązania rolnośrodowiskowego beneficjent przewiduje likwidację upraw.

Przykład nr 2



Uprawa jabłoni o powierzchni 19,8 ha założona w 2010 r. w woj. warmińsko-mazurskim. Położona przy lesie, nie ogrodzona, niszczona przez dziką zwierzynę. Drzewka w różnym wieku, kilkuletnie i nowo posadzone. Chronione osłonkami. Zdaniem beneficjenta uprawa ekologiczna wymaga dużych nakładów, bez środków pomocowych byłaby całkowicie nieopłacalna.

Przykład nr 3



Uprawa jabłoni założona w 2010 r. na trzech działkach o łącznej powierzchni 5,2 ha na terenie woj. mazowieckiego. Grunty podmokłe, na sąsiednich działkach łąki. Brak ogrodzenia. Drzewka niszczone przez zwierzynę i dosadzone wiosną 2014 r. Pojedyncze wyższe jabłonki. Drzewka chronione przyczepionymi kosmkami owczej wełny i wysmarowane tłuszczem. Owoce nie były zbierane. Brak perspektyw utrzymania plantacji.

Przykład nr 4



Uprawa czereśni o powierzchni 101,6 ha, założona jesienią 2009 r. w woj. zachodniopomorskim. Gleba słaba, V i VI klasy. Drzewa słabo rozwinięte, w zwartej darni, uszkodzane przez zwierzynę i z tego powodu coroczne dosadzane w 30%–50%. Nie owocują. Beneficjent nie zamierza prowadzić sadu po wygaśnięciu zobowiązania rolnośrodowiskowego.

Przykład nr 5



Uprawa jabłoni o łącznej powierzchni 44 ha założona w 2012 r., na glebie słabej V i VI klasy, w woj. zachodniopomorskim, bez ogrodzenia, drzewka częściowo zniszczone przez zwierzynę.

Uprawy zlikwidowane bez uzyskania zbiorów

W czterech gospodarstwach spośród dziewięciu, w których nie zebrano żadnych plonów uprawy zostały zlikwidowane. W trzech przypadkach rolnicy zakończyli zobowiązanie rolnośrodowiskowe, a w jednym było ono w trakcie realizacji. Sytuacja w tych gospodarstwach była następująca:

Przykład nr 1

Sad jabłoniowy w woj. warmińsko-mazurskim o powierzchni 30,9 ha założony w 2010 r., zlikwidowany w 2013 r. z powodu strat spowodowanych przez dziką zwierzynę. Beneficjent nie dotrzymał pięcioletniego zobowiązania rolnośrodowiskowego. Wyjaśnił, że: „Środki publiczne nie pokrywały strat, które wystąpiły. Nie opłacało się prowadzić sadu, a wszelkie środki ochronne nie dawały żadnego rezultatu”. W 2014 r. złożył wniosek o dopłaty rolnośrodowiskowe w ramach wariantu 2.1 uprawy rolnicze, dla których zakończono okres przestawiania. Sprawa była rozpatrywana przez Agencję.

Przykład nr 2

Sad czereśniowy o powierzchni 10,5 ha w województwie warmińsko-mazurskim założony w 2008 r., zlikwidowany w 2013 r. Po wygaśnięciu w 2013 r. zobowiązania rolnośrodowiskowego dotyczącego wariantów sadowniczych i jagodowych, rolnik rozpoczął nowe pięcioletnie zobowiązanie, w ramach którego posiał trawę z motylkowymi drobnonasiennymi. Odnośnie perspektyw prowadzenia produkcji ekologicznej produkcji sadowniczej oświadczył: „Nie zamierzam prowadzić sadów, nawet jeśli otrzymałbym do nich dopłaty. Powodem jest m.in. to, że uprawa sadownicza wymaga dużych nakładów finansowych i pracy, natomiast zysk z tego jest niewielki nawet jeśli posiada się dużą powierzchnię upraw.”

Przykład nr 3

Sad czereśniowy o powierzchni 38,9 ha założony w 2008 r., na terenie woj. zachodniopomorskiego, został w przeważającej części zlikwidowany. Beneficjent natomiast zadeklarował uprawę ekologiczną marchwi na dwóch działkach o łącznej powierzchni 38,3 ha do dopłat rolnośrodowiskowych w wariantcie 2.5. uprawy warzywne. W wyniku oględzin stwierdzono, że działki te były porośnięte licznymi chwastami wieloletnimi świadczącymi o co najmniej kilkuletnim nieużytkowaniu rolniczym. Zadeklarowana marchew występowała jako pojedyncze rośliny w wąskim pasie przybrzeżnym działki. Gospodarstwo zostało wytypowane manualnie przez OR ARiMR do kompleksowej kontroli na miejscu.

Przykład nr 4

Sad jabłoniowy o łącznej powierzchni 18,9 ha, założony w 2009 r., na terenie woj. zachodniopomorskiego, po wygaśnięciu zobowiązania, został zlikwidowany i zastąpiony ugorem czarnym.

3.2.3.4. Przeznaczenie plonu i obowiązek jego uzyskania

Rozporządzenia rolnośrodowiskowe określały sposób przeznaczenia plonu. Przepisy w tym zakresie nowelizowano dwukrotnie. Zmiany przepisów przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela nr 4

Zmiany przeznaczenia plonu określonego w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Rozporządzenie	Cytat przepisu (zmiany zostały wyróżnione)
Rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 28 lutego 2008 r. (zał. nr 3 cz. II. Pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne)	„...przeznaczenie uzyskanego plonu na paszę, do bezpośredniego spożycia lub do przetwórstwa”.
Zmiana rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 28 lutego 2008 r. wprowadzona rozporządzeniem z dnia 26 lutego 2009 r. (zał. nr 3 cz. II. Pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne)	„...przeznaczenie uzyskanego plonu na paszę, do bezpośredniego spożycia przez ludzi lub do przetwórstwa”.
Rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r. zał. nr 3 Pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne	„1) przeznaczenie plonu na paszę, do bezpośredniego spożycia przez ludzi, do przetwórstwa, <u>do kompostowania lub przekazania do innych gospodarstw rolnych</u> ”.

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Powyższe wymogi dotyczące przeznaczenia plonu umożliwiały jego dowolne zagospodarowanie. Traktowały jako równoważne przeznaczenie do spożycia przez ludzi, do przetwórstwa, bądź przeznaczenie na kompost lub na paszę.

Do 2014 r. beneficjenci podejmujący zobowiązanie rolnośrodowiskowe nie mieli obowiązku uzyskania plonu z upraw sadowniczych i jagodowych. Przyczyny nieokreślenia tego wymogu Dyrektor Departamentu Płatności Bezpośrednich w MRiRW wyjaśniła w następujący sposób:

„Cel i zakres produkcji w ramach rolnictwa ekologicznego (tj. produkcja wysokiej jakości żywności ekologicznej) zostały określone w przepisach o rolnictwie ekologicznym i przepisach rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. Z tego też względu nie było zasadnym dodatkowe uregulowanie tej kwestii w ramach Programu. W kontekście powyższego należy również podkreślić, że przepisy wspólnotowe, będące podstawą do wdrażania i realizacji PROW 2007–2013 w Polsce wyraźnie określały, że płatności rolnośrodowiskowe (art. 39 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005) mogą mieć wyłącznie charakter płatności powierzchniowej (na hektar upraw) niezwiązanej z produkcją. Stosowne zapisy w tym zakresie zawarte zostały w załączniku I do ww. rozporządzenia”.

Obowiązek uzyskiwania plonów z upraw ekologicznych określono jako jeden z warunków przyznania płatności w ramach pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne dopiero rozporządzeniem z dnia 12 marca 2014 r.³⁹ zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r. Ponadto, przewidziano wymóg wprowadzenia na rynek, co najmniej 50% wielkości produkcji ekologicznej poszczególnych produktów rolnictwa ekologicznego⁴⁰, w terminie do dnia 31 października roku następującego po roku, w którym produkty te zostały wytworzone.

³⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 324.

⁴⁰ Potwierdzonego dokumentami stanowiącymi dokumentację księgową przekazaną do dnia 30 listopada roku następującego po roku wytworzenia tych produktów do kierownika biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

4.1 Przygotowanie kontroli

Niniejszą kontrolą objęto cztery warianty dotyczące upraw sadowniczych i jagodowych (2.9.–2.12.) pakietu Rolnictwo ekologiczne działania 214 Program rolnośrodowiskowy PROW 2007–2013.

Podmioty do kontroli wybrano w sposób celowy. Wytypowano województwa, które miały największy udział w budżecie ww. działania. W każdym województwie kontrolą objęto działalność oddziału regionalnego i dwóch biur powiatowych ARiMR. Wytypowano biura, w których przyznano największe kwoty płatności rolnośrodowiskowych do wariantów sadowniczych i jagodowych w danym województwie.

W każdym województwie przeprowadzono oględziny czterech upraw sadowniczych i jagodowych w gospodarstwach, które otrzymały najwyższe kwoty pomocy finansowej, w tym dwóch realizujących końcowe lata zobowiązania rolnośrodowiskowego i dwóch, które zakończyły to zobowiązanie. Oględzinami objęto 602 ha ze 120 tys. ha (0,5%) upraw sadowniczych i jagodowych objętych płatnościami rolnośrodowiskowymi w latach 2008–2013.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz w pięciu oddziałach regionalnych i 10 biurach powiatowych ARiMR na terenie województw: lubelskiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. Do wszystkich 17 skontrolowanych jednostek zostały wysłane wystąpienia pokontrolne, w których NIK dokonała oceny kontrolowanej działalności.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji NIK sformułowała wnioski, które dotyczyły m.in. przeprowadzania kontroli na miejscu upraw sadowniczych i jagodowych w terminach pozwalających na pełną identyfikację uprawianych gatunków, ocenę obsady roślin oraz jakości prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną, przy zachowaniu dbałości o stan fitosanitarny roślin i ochronę gleby.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników biur powiatowych Agencji, NIK sformułowała wnioski, które dotyczyły:

- podjęcia działań w celu wyeliminowania przypadków nieterminowego wydawania decyzji w ramach płatności rolnośrodowiskowych,
- wydawania decyzji w sprawie płatności rolnośrodowiskowych w terminie wskazanym w piśmie informującym o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy.

Wszystkie wnioski pokontrolne (osiem) sformułowane przez NIK w wystąpieniach zostały zrealizowane.

Wykaz jednostek objętych kontrolą, ocen kontrolowanej działalności
oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Kontrolowana jednostka	Ocena kontrolowanej działalności ⁴¹	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1	2	3	4
1.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	P	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
2.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Centrala w Warszawie	P	
3.	Lubelski Oddział Regionalny ARiMR w Lublinie	P(N)	Delegatura NIK w Lublinie
4.	Biuro Powiatowe ARiMR w Biłgoraju	P	
5.	Biuro Powiatowe ARiMR w Łęcznej	P(N)	
6.	Warmińsko-Mazurski Oddział Regionalny ARiMR w Olsztynie	P(N)	Delegatura NIK w Olsztynie
7.	Biuro Powiatowe ARiMR w Bartoszycach	P(N)	
8.	Biuro Powiatowe ARiMR w Lidzbarku Warmińskim	P(N)	
9.	Wielkopolski Oddział Regionalny ARiMR w Poznaniu	P(N)	Delegatura NIK w Poznaniu
10.	Biuro Powiatowe ARiMR w Poznaniu	P	
11.	Biuro Powiatowe ARiMR w Złotowie	P	
12.	Zachodniopomorski Oddział Regionalny ARiMR w Szczecinie	P	Delegatura NIK w Szczecinie
13.	Biuro Powiatowe ARiMR w Nowogardzie	P	
14.	Biuro Powiatowe ARiMR w Szczecinku	P	
15.	Mazowiecki Oddział Regionalny ARiMR w Warszawie	P(N)	Delegatura NIK w Warszawie
16.	Biuro Powiatowe ARiMR w Górze Kalwarii	P(N)	
17.	Biuro Powiatowe ARiMR w Radomiu	P	

⁴¹ Skróty użyte w tabeli oznaczają: „P” – „ocena pozytywna”, „P(N)” – „ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości”.

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych
za kontrolowaną działalność

Lp.	Pełniona funkcja	Imię i Nazwisko	Okres pełnienia funkcji
1	2	3	4
1.	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Marek Sawicki	od 16 listopada 2007 r. do 26 lipca 2012 r.
		Donald Tusk – Prezes Rady Ministrów, zastępujący Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi	od 27 do 31 lipca 2012 r.
		Stanisław Kalemba	od 31 lipca 2012 r. do 17 marca 2014 r.
		Marek Sawicki	od 17 marca 2014 r.
2.	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	Tomasz Kołodziej	od 23 marca 2009 r. do 20 września 2012 r.
		Zbigniew Banaszkiewicz (p.o.)	od 21 września 2012 r. do 24 lutego 2013 r.
		Andrzej Gross	od 25 lutego 2013 r.

Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe

Tabela nr 1a

Liczba złożonych wniosków pierwszorocznych z deklaracją wariantów sadowniczych i jagodowych programu rolnośrodowiskowego PROW 2004–2006

Warianty	2005 r.	2006 r.	2007 r.	Razem
S02D01	1 447	1 054	1 734	4 235
S02D02	73	37	35	145
Razem S02D01 i S02D02,* w tym w województwie:	1 518	1 086	1 766	4 370
dolnośląskim	46	27	72	145
kujawsko-pomorskim	32	21	36	89
lubelskim	222	183	286	691
lubuskim	24	27	48	99
łódzkim	87	42	55	184
małopolskim	290	122	172	584
mazowieckim	151	138	164	453
opolskim	8	2	4	14
podkarpackim	171	172	218	561
podlaskim	101	43	105	249
pomorskim	33	18	30	81
śląskim	19	12	21	52
świętokrzyskim	177	83	105	365
warmińsko-mazurskim	55	36	59	150
wielkopolskim	44	37	109	190
zachodniopomorskim	58	123	282	463

* Wniosek dotyczący kilku wariantów wykazywany jest tylko jeden raz.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Tabela nr 1b

Liczba złożonych wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych z deklaracją wariantów sadowniczych i jagodowych programu rolnośrodowiskowego PROW 2004–2006

Warianty	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	Razem
S02D01	2 310	3 143	4 265	2 825	1 739	204	8	14 494
S02D02	1 172	1 505	2 320	3 428	2 894	2 909	1 886	16 114
Razem S02D01 i S02D02,* w tym w województwie:	3 416	4 526	6 318	5 896	4 278	2 956	1 888	29 278
dolnośląskim	105	134	206	189	137	99	68	938
kujawsko-pomorskim	78	103	133	113	89	59	39	614
lubelskim	550	733	1011	940	689	509	335	4 767
lubuskim	55	92	150	146	125	90	62	720
łódzkim	137	164	216	198	155	91	53	1 014
małopolskim	625	740	877	815	505	249	158	3 969
mazowieckim	380	519	671	641	425	287	164	3 087
opolskim	16	16	22	22	18	9	4	107
podkarpackim	359	538	754	724	558	405	250	3 588
podlaskim	192	241	361	335	250	164	113	1 656
pomorskim	67	82	109	90	70	48	29	495
śląskim	42	51	82	69	46	33	21	344
świętokrzyskim	517	580	666	598	312	190	118	2 981
warmińsko-mazurskim	111	141	210	191	145	87	53	938
wielkopolskim	71	118	250	236	215	166	111	1 167
zachodniopomorskim	111	274	600	589	539	470	310	2 893

* Wniosek dotyczący kilku wariantów wykazywany jest tylko jeden raz.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Tabela nr 2a

Liczba złożonych wniosków pierwszorocznych z deklaracją wariantów sadowniczych i jagodowych programu rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013

Warianty	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	Razem
2.9.	291	1 141	831	604	925	106	685	4 583
2.10.	952	774	1 264	1 206	1 168	30	161	5 555
2.11.	49	134	139	101	174	15	84	696
2.12.	286	70	82	62	51	1	12	564
Razem 2.9.–2.12.,* w tym w województwie:	1 373	1 917	2 129	1 791	2 070	138	833	10 251
dolnośląskim	47	42	91	45	70	3	12	310
kujawsko-pomorskim	35	37	32	33	21	6	19	183
lubelskim	182	311	283	252	371	26	181	1 606
lubuskim	36	35	73	80	82	2	11	319
łódzkim	37	54	68	45	50	2	23	279
małopolskim	237	290	208	112	140	14	79	1 080
mazowieckim	108	231	236	215	209	13	80	1 092
opolskim	5	8	13	7	6		3	42
podkarpackim	188	227	185	144	211	14	139	1 108
podlaskim	123	122	177	124	190	11	52	799
pomorskim	39	33	58	42	43	8	10	233
śląskim	14	17	23	12	12		9	87
świętokrzyskim	126	289	181	98	127	10	121	952
warmińsko-mazurskim	78	87	196	176	161	11	44	753
wielkopolskim	31	40	72	86	61	4	13	307
zachodniopomorskim	87	94	233	320	316	14	37	1 101

* Wniosek dotyczący kilku wariantów wykazywany jest tylko jeden raz.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Tabela nr 2b

Liczba złożonych wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych z deklaracją wariantów sadowniczych i jagodowych programu rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013

Warianty	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	Razem
2.9.	293	1 444	2 371	3 702	5 227	5 070	4 758	22 865
2.10.	952	1 745	2 867	3 172	3 355	2 188	1 254	15 533
2.11.	49	187	352	608	817	600	552	3 165
2.12.	286	342	345	204	172	104	64	1 517
Razem 2.9.–2.12.,* w tym w województwie:	1 375	3 296	5 306	6 916	8 679	7 283	6 091	38 946
dolnośląskim	49	88	183	201	252	206	172	1 151
kujawsko-pomorskim	35	70	101	130	137	111	91	675
lubelskim	182	486	754	990	1 313	1 128	1 002	5 855
lubuskim	36	71	146	219	288	249	220	1 229
łódzkim	37	93	153	194	233	194	161	1 065
małopolskim	237	525	723	817	927	708	500	4 437
mazowieckim	108	333	547	737	921	801	661	4 108
opolskim	5	15	26	31	34	27	25	163
podkarpackim	188	422	586	714	914	735	654	4 213
podlaskim	123	259	420	542	698	561	491	3 094
pomorskim	39	78	123	161	201	162	140	904
śląskim	14	29	53	56	64	53	47	316
świętokrzyskim	126	413	579	651	743	611	473	3 596
warmińsko-mazurskim	78	167	360	520	652	555	480	2 812
wielkopolskim	31	71	145	219	275	239	177	1 157
zachodniopomorskim	87	176	407	734	1 027	943	797	4 171

* Wniosek dotyczący kilku wariantów wykazywany jest tylko jeden raz.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Tabela nr 3

Powierzchnia upraw w ha, do której została przyznana płatność rolnośrodowiskowa w ramach wariantów sadowniczych i jagodowych

Warianty	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	Razem
2.9.	559	2 887	7 683	14 778	24 558	25 682	76 146
2.10.	1 942	5 961	17 911	25 484	26 923	14 095	92 316
2.11.	56	455	1 025	1 649	2 530	2 094	7 809
2.12.	1 010	1 198	1 166	814	785	325	5 299
Razem 2.9.–2.12., w tym w województwie:	3 567	10 502	27 784	42 725	54 795	42 196	181 569
dolnośląskim	187	356	2 446	2 211	2 709	1 829	9 739
kujawsko-pomorskim	50	128	336	766	1 003	798	3 082
lubelskim	480	1 695	2 583	3 668	6 402	5 594	20 423
lubuskim	221	385	1 153	1 924	2 547	2 140	8 370
łódzkim	100	571	1 427	1 889	2 290	1 357	7 635
małopolskim	238	551	788	1 027	1 252	980	4 837
mazowieckim	475	1 369	2 883	4 600	5 896	4 128	19 351
opolskim	30	142	322	335	306	247	1 382
podkarpackim	306	989	1 404	1 865	2 569	2 082	9 215
podlaskim	159	317	645	1 025	1 455	1 163	4 764
pomorskim	96	364	1 255	1 617	1 874	1 617	6 823
śląskim	51	135	174	246	390	234	1 229
świętokrzyskim	153	598	912	1 035	1 402	1 130	5 230
warmińsko-mazurskim	274	857	2 400	4 305	4 650	3 578	16 065
wielkopolskim	213	716	2 200	3 892	4 112	2 565	13 698
zachodniopomorskim	533	1 330	6 856	12 317	15 937	12 754	49 727

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Tabela nr 4a

Kwoty przyznanych płatności do wariantów sadowniczych i jagodowych w PROW 2007–2013 w zł

Warianty	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	Razem
2.9.	858 124	4 407 706	11 717 590	22 528 339	37 440 694	34 668 163	111 620 617
2.10.	3 474 385	10 663 214	31 965 175	44 914 720	47 645 857	23 623 945	162 287 295
2.11.	35 246	291 342	556 784	942 752	1 484 133	1 330 957	4 641 214
2.12.	807 017	940 720	772 875	592 396	621 779	256 751	3 991 540
Razem, w tym w województwie:	5 174 772	16 302 982	45 012 425	68 978 207	87 192 464	59 879 816	282 540 666
dolnośląskie	221 744	501 543	3 895 328	3 463 639	4 129 931	2 110 929	14 323 114
kujawsko-pomorskie	63 541	196 679	443 735	1 124 207	1 500 569	1 123 749	4 452 481
lubelskie	728 391	2 639 802	4 003 042	5 691 165	9 919 291	8 256 157	31 237 849
lubuskie	367 769	654 898	1 971 158	3 276 436	4 153 754	3 065 817	13 489 831
łódzkie	144 209	653 650	1 975 873	2 624 024	3 178 051	1 440 947	10 016 753
małopolskie	391 783	882 141	1 248 337	1 586 012	1 921 944	1 446 807	7 477 024
mazowieckie	624 470	2 172 688	4 570 476	7 315 313	9 349 354	5 684 940	29 717 242
opolskie	30 601	195 706	534 911	544 495	479 261	273 383	2 058 356
podkarpackie	429 071	1 560 504	2 140 321	2 781 890	3 884 175	3 087 860	13 883 821
podlaskie	214 041	468 678	963 386	1 472 306	2 118 373	1 684 841	6 921 626
pomorskie	123 746	570 811	2 132 003	2 707 913	3 022 571	2 302 281	10 859 324
śląskie	76 695	166 536	207 096	319 775	549 562	390 615	1 710 279
świętokrzyskie	259 420	970 777	1 476 499	1 631 903	2 189 951	1 693 090	8 221 641
warmińsko-mazurskie	446 036	1 425 541	4 106 112	7 240 934	7 806 852	4 960 157	25 985 631
wielkopolskie	343 169	1 207 350	3 753 165	6 449 558	6 466 293	3 413 993	21 633 528
zachodniopomorskie	710 085	2 035 680	11 590 984	20 748 635	26 522 533	18 944 250	80 552 168

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Tabela nr 4b

Kwoty przyznanych płatności do wariantów sadowniczych i jagodowych S02D01 i S02D02 ze środków PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013 w zł

Warianty	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	Razem
S02D01	11 983 072	32 629 774	75 195 096	68 217 192	45 412 864	8 177 246	9 720	241 624 964
S02D02	2 871 706	4 343 517	9 964 738	27 504 022	39 441 301	58 486 678	41 950 677	184 562 638
Razem, w tym w województwie:	14 854 777	36 973 291	85 159 834	95 721 214	84 854 164	66 663 924	41 960 397	426 187 601
dolnośląskim	810 630	2 007 123	5 577 306	6 570 689	4 550 769	3 419 091	2 498 590	25 434 198
kujawsko-pomorskim	1 408 584	2 855 586	3 814 059	3 699 636	3 626 457	2 903 684	1 614 163	19 922 170
lubelskim	2 929 421	5 743 757	9 538 453	9 902 492	8 250 563	6 592 638	3 834 413	46 791 736
lubuskim	294 846	839 943	4 070 636	4 836 145	4 759 368	3 507 603	2 496 217	20 804 759
łódzkim	1 824 854	2 415 664	3 162 034	3 093 318	1 768 271	1 046 316	733 302	14 043 758
małopolskim	917 357	1 374 654	2 215 442	2 297 676	1 718 438	1 283 180	1 046 189	10 852 936
mazowieckim	1 132 258	2 794 060	7 500 663	8 796 425	7 730 194	5 843 630	3 906 380	37 703 608
opolskim	187 970	241 176	344 804	324 457	194 040	55 871	27 912	1 376 230
podkarpackim	1 059 830	1 870 428	3 098 464	3 166 233	2 465 353	1 820 523	1 199 399	14 680 232
podlaskim	509 499	1 037 737	2 308 708	2 282 826	2 019 748	1 515 702	1 011 465	10 685 684
pomorskim	222 463	588 447	1 409 335	1 718 706	1 745 242	1 256 980	1 070 283	8 011 457
śląskim	62 968	376 114	1 537 402	1 286 742	1 221 586	912 233	595 493	5 992 537
świętokrzyskim	963 018	1 244 623	1 893 398	1 718 346	1 210 882	861 871	640 650	8 532 788
warmińsko-mazurskim	539 151	893 696	2 311 621	2 984 034	2 685 532	2 079 416	1 337 158	12 830 609
wielkopolskim	879 245	4 113 119	10 891 593	11 784 237	10 954 648	8 670 023	5 127 013	52 419 878
zachodniopomorskim	1 112 683	8 577 162	25 485 915	31 259 252	29 953 075	24 895 164	14 821 771	136 105 020

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Tabela nr 5

Powierzchnie upraw w ha, do których zostały przyznane płatności rolnośrodowiskowe w ramach wariantów sadowniczych i jagodowych

Uprawy*	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Agrest	28,6	35,6	35,2	26,5
Aronia	1 344,4	1 759,5	2 412,7	2 224,3
Bez czarny	45,3	53,3	0,0	0,0
Borówka niska	0,0	0,0	1,2	0,9
Borówka wysoka	133,8	172,1	387,9	320,8
Brzoskwinia	39,9	41,4	41,7	32,8
Czereśnia	2 796,6	3 375,1	3 440,3	2 511,7
Dereń jadalny	2,9	3,3	17,1	6,8
Grusza domowa	774,8	912,7	875,6	769,8
Jabłoń	12 914,2	24 125,3	34 857,9	29 196,3
Jagoda kamczacka	0,0	1,8	1,8	2,9
Jeżyna	19,2	26,3	17,6	16,3
Malina	4 274,4	6 377,1	5 475,7	4 427,1
Morela	13,1	44,9	54,2	37,6
Orzech włoski	480,9	0,0	0,0	0,0
Pigwa pospolita	0,1	0,2	5,3	5,3
Porzeczka	2 818,9	3 445,0	4 939,5	4 271,7
Poziomka	6,5	3,5	7,0	5,5
Róża dzika	41,3	31,3	79,0	19,1
Róża pomarszczona	86,5	118,4	265,9	0,0
Śliwa domowa	490,0	625,4	718,9	555,2
Śliwa japońska	0,0	0,1	0,2	0,2
Świdośliwa	0,9	0,9	0,9	0,0
Truskawka	707,1	750,2	840,4	717,6
Winorośl	20,9	31,7	20,1	21,4
Wiśnia pospolita	720,1	808,7	612,1	513,6
Razem	27 760,3	42 743,7	55 108,4	45 683,4

* Dane opracowane na podstawie wniosków beneficjentów bez uwzględnienia wyników kontroli na miejscu i danych z jednostek certyfikujących rolnictwo ekologiczne.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 174, poz. 1809 ze zm.).
4. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich (M.P. Nr 56, poz. 958).
5. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013 r., poz. 173).
6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 34, poz. 200) – uchylone z dniem 28 lutego 2009 r.
7. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 33, poz. 262 ze zm.) – uchylone z dniem 15 marca 2013 r.
8. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 361 ze zm.).
9. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (M.P. Nr 94, poz. 1035 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 1438).
11. Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. Nr 116, poz. 975).
12. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących wytwarzania i jakości materiału siewnego (Dz. U. Nr 29, poz. 189 ze zm.).
13. Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007, str. 1 ze zm.).
14. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005, str. 1 ze zm.) – uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.

15. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006, str. 15 ze zm.) – uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.
16. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006, str. 74 ze zm.) – uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r.
17. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. UE L 25 z 28.01.2011, str. 8 ze zm.).

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. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
13. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa