



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KRR-4101-002-01/2014
P/14/051

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

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

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Kontrolerzy

1. Małgorzata Czuchryta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91260 z dnia 6 czerwca 2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)
2. Dariusz Marszałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91259 z dnia 6 czerwca 2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 5-6)
3. Urszula Wilk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91261 z dnia 6 czerwca 2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 00-930 Warszawa, ul. Wspólna 30

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marek Sawicki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 17 marca 2014 r.¹
(dowód: akta kontroli str. 304)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykonanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 mających na celu:

Uzasadnienie
oceny ogólnej

- przygotowanie programu rolnośrodowiskowego w odniesieniu do wariantów sadowniczych i jagodowych programu rolnośrodowiskowego³;
- określenie warunków przyznania pomocy finansowej w ramach wariantów sadowniczych i jagodowych i związanych z tym wymogów;
- wdrożenie zaleceń audytowych Komisji Europejskiej dotyczących wariantów sadowniczych i jagodowych;

¹ Stanisław Kalemba, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 31 lipca 2012 r. do dnia 17 marca 2014 r.; Donald Tusk, Zastępstwo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 27 lipca 2012 r. do dnia 31 lipca 2012 r.; Marek Sawicki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 26 lipca 2012 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Program rolnośrodowiskowy (program rolnośrodowiskowy) jest działaniem w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013). Program obejmuje m.in. Pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne, w tym warianty 2.9 Uprawy sadownicze i jagodowe (z certyfikatem zgodności/dla których zakończono okres przestawiania), 2.10 Uprawy sadownicze i jagodowe (w okresie przestawiania), 2.11 Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe (z certyfikatem zgodności/dla których zakończono okres przestawiania), 2.12 Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe (w okresie przestawiania). W ramach działania 4 Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt PROW 2004–2006 (Krajowy Program Rolnośrodowiskowy) przewidziano dwa warianty: S02d01. Uprawy sadownicze w tym jagodowe (bez certyfikatu zgodności) oraz S02d02. Uprawy sadownicze w tym jagodowe (z certyfikatem zgodności).

- osiągnięcie zakładanych efektów realizacji programu rolnośrodowiskowego, w tym wariantów sadowniczych i jagodowych;
- nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programu rolnośrodowiskowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie programu rolnośrodowiskowego w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych

Opis stanu faktycznego

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴, wykonywał zadania Instytucji Zarządzającej PROW 2007-2013. W latach 2008-2014 (I półrocze) zadania w zakresie programu rolnośrodowiskowego realizowały: Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, a od 9 lutego 2011 r. Departament Płatności Bezpośrednich (DPB).

(dowód: akta kontroli str. 109-125, 152-212, 305-310)

Założenia projektu PROW 2007-2013 przygotowano w ramach prac grup ds. programu rolnośrodowiskowego oraz inwestycji nieprodukcyjnych Zespołu ds. Krajowego Programu Rozwoju Wsi⁵. Na poszczególnych etapach opracowania projektu, w ramach konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych, zgłoszono uwagi do założeń Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne i przewidzianych w nim wariantów sadowniczych i jagodowych. Większość zgłoszonych do projektu uwag wynikała z doświadczeń i realizacji PROW 2004-2006 wśród których pojawiły się uwagi dotyczące dalszego dotowania upraw niektórych roślin z pakietu Rolnictwo ekologiczne S02 (np. orzecha włoskiego i tarniny)⁶, braku mechanizmów promujących producentów wprowadzających produkty ekologiczne do obrotu⁷, a także o potrzebie powiązania wsparcia z obowiązkiem potwierdzenia produkcji metodami ekologicznymi (produkcja na rynek, samozaopatrzenie, agroturystyka)⁸.

Przy opracowaniu założeń PROW 2007-2013 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW lub Ministerstwo) korzystało z opinii ekspertów zewnętrznych⁹.

(dowód: akta kontroli str. 76-108, 152-165, 771-846, 1004-1044)

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 173.

⁵ Zespół ds. Krajowego Programu Rozwoju Wsi powołano zarządzeniem nr 19 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 grudnia 2005 r.

⁶ Stowarzyszenie Producentów Żywności Metodami Ekologicznymi EKOLAND w piśmie z dnia 20 sierpnia 2007 r.; Fundacja IUCN w piśmie z dnia 12 grudnia 2005 r.; Rada Rolnictwa Ekologicznego w piśmie z dnia 5 maja 2006 r. poddała pod rozważenie dalsze dotowanie upraw orzecha włoskiego i leszczyny. Rada Rolnictwa Ekologicznego jest organem pomocniczym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do zadań której należy m.in. opiniowanie, konsultowanie i przedstawianie propozycji rozwiązań systemowych w rolnictwie ekologicznym oraz zgłaszanych inicjatyw w tym zakresie. Powołana została na podstawie zarządzenia nr 9 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 czerwca 2012 r. zmieniającego zarządzenia: nr 33 z dnia 2 listopada 2007 r., wcześniej nr 8 z dnia 1 marca 2005 r. oraz nr 7 z dnia 28 lutego 2003 r.

⁷ Uwagi do projektu PROW 2007-2013 Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (pismo z dnia 25 maja 2006 r.).

⁸ Uwagi Fundacji IUCN w piśmie z dnia 2 stycznia 2006 r. wskazała na fakt, że wielkoobszarowe gospodarstwa nie dostarczą na rynek żadnego produktu, a płatności pakietu S02 potraktują wyłącznie za źródło dochodu.

⁹ Ekspertyza pn. Uwagi do projektu i propozycje płatności w ramach działania Program rolnośrodowiskowym w PROW na lata 2007-2013.

Dla programu rolnośrodowiskowego określono ogólne cele dotyczące wszystkich pakietów, w tym wariantów sadowniczych i jagodowych pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne. Z wyjaśnień Dyrektor DPB wynikało, że przy wdrażaniu wariantów sadowniczych i jagodowych realizowano cel ogólny określony dla programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013, jakim jest poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich w szczególności promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania.

Dyrektor DPB wyjaśniła, m.in., że: *„Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako organ konstytucyjny kierujący działem administracji rządowej „rozwój wsi” na podstawie przyznanych delegacji ustawowych ma prawo do kształtowania działań za które jest odpowiedzialny (tj. m.in. Programu rolnośrodowiskowego objętego PROW 2007-2013) i podejmowania odpowiednich decyzji w tym zakresie”*. Ponadto Dyrektor DPB wyjaśniła m.in., że: *„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 dodatkowo 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”*.

W latach 2008-2013 uzyskanie wsparcia rolnośrodowiskowego w ramach wariantów sadowniczych i jagodowych nie było powiązane z obowiązkiem wytworzenia produktów rolnictwa ekologicznego. Obowiązek ten określono jako jeden z warunków przyznania płatności w ramach pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne dopiero rozporządzeniem z dnia 12 marca 2014 r. zmieniającym¹⁰ rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r.¹¹ przez dodanie § 10 pkt 2 lit. aa (§ 1 pkt 6 tego rozporządzenia). Ponadto, przewidziano wymóg wprowadzenia na rynek w terminie do dnia 31 października roku następującego po roku, w którym zostały wytworzone te produkty, co najmniej 50% wielkości produkcji ekologicznej poszczególnych produktów rolnictwa ekologicznego¹² (zmiana brzmienia załącznika nr 3, cz. II, pkt 1 rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 13 marca 2013 r. wprowadzona § 1 pkt 22 b rozporządzenia z dnia 12 marca 2014 r.).

Wyjaśniając przyczyny wprowadzenia w 2014 r. ww. zmian w warunkach przyznawania płatności obejmujących swym zakresem warianty sadownicze i jagodowe Dyrektor DPB poinformowała m.in., że: *„Zmiana jest zgodna z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, w których podkreśla się nie tylko funkcje środowiskowe, ale też dążenie do wytwarzania na rynek produktów wysokiej jakości uzyskiwanych metodami rolnictwa ekologicznego”*.

(dowód: akta kontroli str. 76-108, 122, 311-334, 649, 731-734, 750-751, 760-763)

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 324.

¹¹ Rozporządzenie 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 (rozporządzenie rolnośrodowiskowe) (Dz. U. z 2013 r., poz. 361 ze zm.).

¹² 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 (ARIMR).

W dniach 10-14 czerwca 2013 r. Komisja Europejska (KE) przeprowadziła audyt, który objął swym zakresem realizację wariantów sadowniczych i jagodowych¹³. Komisja wydała zalecenia dotyczące: wprowadzenia obowiązku ochrony upraw drzew i krzewów owocowych przed zwierzętami dziko żyjącymi oraz ograniczenia maksymalnego dozwolonego obszaru, który może być objęty wsparciem w ramach programu rolnośrodowiskowego. W wyniku audytu nie została nałożona korekta finansowa, a zalecenia zrealizowano w 2014 r.¹⁴

(dowód: akta kontroli str. 761-766, 847-1003)

Komitet Monitorujący PROW na lata 2007-2013 podjął dwanaście uchwał w sprawie zmian warunków i wymogów wsparcia w zakresie programu rolnośrodowiskowego. Odnośnie do wariantów sadowniczych i jagodowych w PROW 2007-2013 zmiany dotyczyły: obowiązku przeznaczenia plonu, zmiany progów regresywności i wprowadzenia limitów powierzchniowych oraz zmian stawek dofinansowania do upraw orzecha włoskiego.

(dowód: akta kontroli str. 625-636)

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach programu rolnośrodowiskowego objętego PROW 2007–2013 zostały określone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w rozporządzeniach rolnośrodowiskowych z dnia: 28 lutego 2008 r.¹⁵, 26 lutego 2009 r.¹⁶ i 13 marca 2013 r. Rozporządzenie z dnia 26 lutego 2009 r. było siedmiokrotnie nowelizowane, z tego cztery zmiany dotyczyły m.in. upraw sadowniczych i jagodowych, natomiast rozporządzenie z dnia 13 marca 2013 r. nowelizowano dwukrotnie w tym zakresie.

Dyrektor DPB wyjaśniła m.in., że: dokonywanie kilkakrotnych zmian w przepisach rolnośrodowiskowych wynikało głównie z „doświadczeń z wdrażania programu rolnośrodowiskowego skutkujące zasadnością dokonania modyfikacji zastosowanych rozwiązań w odniesieniu do warunków, trybu przyznawania oraz zwrotu płatności rolnośrodowiskowej; koniecznością wdrożenia rekomendacji Komisji Europejskiej przedstawionych w ramach postępowania nr RD2/2009/08/PL i zmian wprowadzonych na poziomie PROW 2007–2013 zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący i zaakceptowanych przez Komisję Europejską oraz konieczność zmniejszenia wielkości zobowiązań wieloletnich generowanych przez nabór w 2014 r. (w związku ze zmniejszeniem budżetu PROW 2014-2020) w stosunku do budżetu PROW 2007-2013), jak i jego obciążenia w zakresie tych instrumentów zobowiązaniami kontynuacyjnymi podejmowanymi w latach 2010-2013”.

(dowód: akta kontroli str. 335-373, 1067-1068, 1105-1142, 1179-1182)

Wymóg przeznaczenia plonu uzyskanego w wariantach sadowniczych i jagodowych określony w rozporządzeniu rolnośrodowiskowym z dnia 28 lutego 2008 r. (zał. nr 3 część II) wskazywał na „przeznaczenie uzyskanego plonu na pasze, do bezpośredniego spożycia lub do przetwórstwa” i zmianą rozporządzenia z dnia 26 lutego 2009 r. wymóg ten został doprecyzowany poprzez dodanie „(...) do bezpośredniego spożycia przez ludzi (...)”. Przeznaczenie plonu określono dla wszystkich wariantów Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne rozporządzeniem

¹³ Audyt systemu zarządzania, kontroli i sankcji wprowadzonych w Polsce w odniesieniu do dwóch działań osi 2 (Programu rolnośrodowiskowego (214) i Niekorzystnych warunków gospodarowania (działania 211 i 212).

¹⁴ Rekomendacje Komisji Europejskiej zostały wprowadzone rozporządzeniem z dnia 12 marca 2014 r. zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r. (dodano § 13a i zmieniono § 20, w § 45 dodano pkt 7a).

¹⁵ Dz. U. Nr 34, poz. 200 – uchylone z dniem 28 lutego 2009 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 33, poz. 262 ze zm. – uchylone z dniem 15 marca 2013 r.

rolnośrodowiskowym z dnia 13 marca 2013 r. (części II ust. 1 pkt 1 zał. nr 3) poprzez wymóg „przeznaczenie plonu na pasze, do bezpośredniego spożycia przez ludzi, do przetwórstwa, do kompostowania lub przekazanie do innych gospodarstw rolnych”. Dyrektor DPB wyjaśniła m.in., że: „były to zmiany doprecyzowujące, traktowane jako zmiany o charakterze technicznym, które nie wymagały dodatkowej interpretacji”.

(dowód: akta kontroli str. 109-120, 658-684, 621-624)

Wymóg prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną przy zachowaniu należytej dbałości o stan fitosanitarny roślin i ochronę gleby, dla wszystkich wariantów Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne, został ustanowiony w załączniku nr 3 rozporządzenia rolnośrodowiskowego z dnia 26 lutego 2009 r. Za nieprzestrzeganie tego wymogu określono sankcję, polegającą na zmniejszeniu płatności rolnośrodowiskowej w wysokości 100%.

(dowód: akta kontroli str. 152-212, 228-263, 621-624)

Minimalna obsada drzew i krzewów na gruntach objętych realizacją wariantów sadowniczych i jagodowych została przyjęta, 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 18 gatunków w wariantach 2.11 i 2.12 (dla rolników, którzy rozpoczęli realizację programu rolnośrodowiskowego w 2008 r.)¹⁷

Rozporządzeniem z dnia 12 marca 2014 r. zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r. wprowadzono obowiązek utrzymywania minimalnej obsady drzew i krzewów owocowych jako jeden z warunków przyznania płatności (w wysokości określonej 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)¹⁸. 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 zakończenia¹⁹.

Dyrektor DPB wyjaśniła m.in., że „Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako organ konstytucyjny kierujący działem administracji rządowej „rozwój wsi” na podstawie przyznanych delegacji ustawowych ma prawo do kształtowania działań za które jest odpowiedzialny (tj. m.in. Programu rolnośrodowiskowego objętego PROW 2007-2013) i podejmowania odpowiednich decyzji w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 145-151, 311-375, 622-624, 658-684, 731-738, 757)

¹⁷ 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 granicach od 17% do 68%).

¹⁸ 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 Kwiaciarnictwa w Skierniewicach.

¹⁹ 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.

Wymóg sadzenia ukorzenionych drzewek owocowych został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r.²⁰ zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26 lutego 2009 r., na wniosek Rady Rolnictwa Ekologicznego z dnia 15 stycznia 2010 r. Na potrzebę wprowadzenia przepisów określających szczegółowe wymagania dotyczące m.in. jakości sadzonek wykorzystanych do nasadzeń wskazywała kilkakrotnie ARiMR²¹, informując w 2008 r. m.in., że „brak uregulowań (...) w istotny sposób utrudnia przeprowadzenie kontroli na miejscu”²². Dyrektor DPB wyjaśniła m.in., że: „Uwaga miała charakter doprecyzowujący wymagania w zakresie jakości sadzonek drzew stosowanych w wariantach sadowniczych Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne pomimo, że wydaje się być oczywistym, że drzewa powinny być ukorzenione”.

W ust. 1 pkt 3 lit. a, w części II Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne załącznika nr 3 do rozporządzenia z dnia 12 marca 2014 r. zmieniającego rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r. wprowadzono dodatkowy wymóg, aby wszystkie uprawiane gatunki drzew owocowych określone w załączniku nr 4 znajdowały się w okresie owocowania lub były uprawiane na podkładkach kartowych lub półkartowych, a uprawa tych drzew była prowadzona nie krócej niż jeden rok.

(dowód: akta kontroli str.109-120, 213-225, 250-251, 623, 688-696)

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

W rozporządzeniu rolnośrodowiskowym z dnia 26 lutego 2009 r. wykaz roślin dotyczący wariantów 2.11 i 2.12 został ograniczony z 22 do czterech, a zmianą ww. rozporządzenia z dnia 28 września 2009 r.²³ został on zwiększony do sześciu roślin. Zwiększenie listy do 12 roślin nastąpiło w wyniku kolejnej zmiany wprowadzonej rozporządzeniem z dnia 11 marca 2010 r.²⁴ zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 26 lutego 2009 r. Rozporządzeniem z dnia 12 marca 2014 r. zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r. z listy tej skreślono dwa gatunki: świdośliwa i żurawina. Wniosek w tej sprawie został złożony przez Radę Rolnictwa Ekologicznego w dniu 9 stycznia 2014 r.

Z wyjaśnień Dyrektor DPB wynikało, że: „zmiany wykazu roślin były m.in. wynikiem uwag kierowanych do MRiRW w ramach konsultacji społecznych”.

(dowód: akta kontroli str. 152-212, 228-263, 621-624)

²⁰ Dz. U. Nr 39, poz. 218.

²¹ 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 odpowiedzią na wystąpienie pokontrolne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

²² W piśmie z dnia 17 września 2008 r. w sprawie uwag do rozporządzenia zmieniającego 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 lub do zapisów PROW 2004-2006 zwrócono uwagę na potrzebę wprowadzenia wymogów w zakresie obowiązku wykonywania zabiegów agrotechnicznych oraz minimalnej obsady roślin.

²³ Dz. U. Nr 161, poz. 1286.

²⁴ W piśmie z dnia 2 lutego 2010 r. Rada Rolnictwa Ekologicznego (RRE) poparła przywrócenie płatności w ramach wariantów 2.11 i 2.12 do następujących roślin: bez czarna, borówka niska, borówka brusznica, dereń jadalny, jagoda kamczacka, pigwa pospolita, róża pomarszczona (wielkoowocowa) oraz żurawina.

Doświadczenia wynikające z wdrażania Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne w ramach programu rolnośrodowiskowego objętego PROW 2007-2013 zostały uwzględnione w dokumencie programowym nowej perspektywy finansowej 2014-2020. Dla wszystkich pakietów działania pn. Rolnictwo ekologiczne zaplanowano m.in. warunek kwalifikowalności polegający na prowadzeniu produkcji rolnej zgodnie z przepisami określonymi w ustawie o rolnictwie ekologicznym²⁵ i rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007²⁶, obowiązku posiadania certyfikatu wydanego zgodnie z tymi przepisami, a także wymóg polegający na obowiązku produkcji ekologicznej oraz odpowiedniego przeznaczenia plonu (m.in. do przetwórstwa, sprzedaży, przekazania do innych gospodarstw, spasanía). Jednym z warunków dla Pakietu 10. Uprawy sadownicze (po okresie konwersji) będzie utrzymanie sadu przez dwa lata po zakończeniu okresu zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 112, 128-130)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. wykorzystanie limitu środków publicznych (9.829.111,3 tys. zł) na poziomie zrealizowanych płatności w działaniu program rolnośrodowiskowy wyniosło około 80,5%, tj. 7.908.978,2 tys. zł. Na podstawie wydanych decyzji przyznających płatność rolnośrodowiskową wykorzystano 100% limitu. W ramach wariantów sadowniczych i jagodowych wydatkowano 285.151,1 tys. zł, tj. 3,6% płatności rolnośrodowiskowych ogółem.

W kwestii nieustanowienia limitu środków dla poszczególnych pakietów i wariantów Dyrektor DPB wyjaśniła, że: „przepisy Komisji Europejskiej nie wymagały podziału środków na poszczególne pakiety ani na warianty Programu rolnośrodowiskowego”.

Monitorowanie wydatkowania środków w ramach Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne, w tym w wariantach sadowniczych i jagodowych prowadzono na podstawie informacji przekazywanych przez ARiMR. Obejmowały one: sprawozdania roczne i półroczne z realizacji poszczególnych działań PROW 2007-2013 oraz miesięczne informacje dotyczące liczby beneficjentów i wysokości przekazanych im środków.

(dowód: akta kontroli str. 15, 29-32, 71-72, 75, 768)

W latach 2008-2014 (I półrocze) 2.195 beneficjentów wariantów sadowniczych, w tym jagodowych krajowego programu rolnośrodowiskowego PROW 2004–2006 przekształciło zobowiązania rolnośrodowiskowe na zobowiązania PROW 2007–2013.

Zgodnie z rozporządzeniem rolnośrodowiskowym z dnia 26 lutego 2009 r. rolnicy realizujący zobowiązanie rolnośrodowiskowe w ramach wariantów sadowniczych mieli możliwość zmiany zobowiązania w przypadku zmiany miejsca uprawianej rośliny lub zmiany wariantów²⁷.

²⁵ Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. Nr 116, poz. 975).

²⁶ 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.).

²⁷ Możliwe było zastąpienie posadzonych drzew owocowych innymi uprawami, jeżeli zmiana taka była zgodna z najlepszą wiedzą i kulturą rolną, czy też była uzasadniona ze względu na przydatność rolniczą i ekonomiczną uprawianych drzew owocowych.

Rozporządzeniem rolnośrodowiskowym z dnia 13 marca 2013 r. nie przewidziano możliwości naboru nowych wniosków na warianty sadownicze i jagodowe (2.9-2.12), a także dokonywania zmian wariantów sadowniczych na inne, z wyłączeniem zmiany wariantu 2.9 lub 2.10 realizowanych na gruntach, na których uprawiano truskawki lub poziomki na warianty 2.1, 2.2 i 2.5-2.8 (§ 50). Rozporządzeniem z dnia 4 listopada 2013 r. zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r. - wprowadzono przepis § 50a, który umożliwił zmianę wcześniej podjętych zobowiązań w zakresie wariantów sadowniczych.

Dyrektor DPB wyjaśniła m.in., że: „W związku z tym, że rolnicy, którzy zgodnie z wcześniejszymi przepisami dokonali na przełomie jesieni 2012 r. i wiosny 2013 r. nasadzeń drzew, krzewów owocowych lub truskawki i poziomki lub usunięcia tych nasadzeń, nie mogliby otrzymać płatności rolnośrodowiskowej, w rozporządzeniu z dnia 4 listopada 2013 r. został wprowadzony przepis przejściowy dotyczący tych rolników”.

W rozporządzeniu z dnia 12 marca 2014 r. zmieniającym rozporządzenie rolnośrodowiskowe z dnia 13 marca 2013 r. dla wariantów 2.9 i 2.10 ograniczono możliwość dokonywania zmiany zobowiązania tylko dla upraw truskawek, poziomek i malin na warianty 2.1, 2.2, 2.5-2.8 lub na uprawę truskawek, poziomek i malin (§ 6 ust. 1 pkt 4). W uzasadnieniu do ww. rozporządzenia stwierdzono, że wprowadzenie przedmiotowej zmiany wynikało z „konieczności uwzględnienia tych upraw jako elementu zmianowania w rolnictwie ekologicznym”.

(dowód: akta kontroli str. 23-32, 55-69, 303, 335-364, 623-624, 714-730, 1179-1183)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Efekty realizacji programu rolnośrodowiskowego w zakresie upraw sadowniczych i jagodowych

Opis stanu
faktycznego

W PROW 2007-2013²⁸ dla programu rolnośrodowiskowego określono wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania. Określono także wskaźniki produktu dla poszczególnych pakietów tego działania²⁹, służące mierzeniu postępów, efektów i skuteczności realizacji Programu w odniesieniu do jego celów.

Dla Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne jako wskaźniki produktu przyjęto liczbę wspieranych gospodarstw rolnych (25 tys.) oraz obszar objęty wsparciem (500 tys. ha). Wskaźniki te, na dzień 31 grudnia 2013 r., zostały zrealizowane odpowiednio w wysokości 28,3 tys. (113,1%) oraz 654,4 tys. ha (130,9%).

Odnosząc się do kwestii nieokreślenia wskaźników na poziomie wariantów Dyrektor DPB wyjaśniła m.in., że: „wskaźniki produktu zostały określone na poziomie pakietów, w tym Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne. Jednocześnie, niezależnie od wartości

²⁸ M.P. Nr 94, poz. 1035 ze zm.

²⁹ Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące realizacji PROW 2007-2013 dla działania Program rolnośrodowiskowy nie wymagały określenia wskaźników na poziomie wariantów sadowniczych Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne.

docelowych wskaźników na potrzeby monitoringu programu rolnośrodowiskowego gromadzone były dane liczbowe dotyczące wdrażania tego działania³⁰”.

(dowód: akta kontroli str. 376–390, 392-409)

W 2010 r. produkcję metodami ekologicznymi prowadzono w 20,6 tys. gospodarstwach³¹, na powierzchni 519 tys. ha użytków rolnych. W kolejnych latach liczba gospodarstw ekologicznych stopniowo wzrastała i w 2013 r. wyniosła 26,6 tys.³² i była prowadzona na powierzchni 670 tys. ha użytków rolnych.

W 2013 r. z 63,6 tys. ha upraw sadowniczych wyprodukowano 44,8 tys. ton owoców ekologicznych, tj. średnio 0,7 t/ha. Dodać należy, że 36 tys. ha tych upraw stanowiły sady jabłoniowe (56,6%). W 2008 r. z 60,8 tys. ha wyprodukowano 28,9 tys. ton, tj. 0,5 t/ha³³.

Dyrektor DPB wyjaśniła m.in., że: „dzięki systemowi płatności dla beneficjentów Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne nastąpił znaczny wzrost zainteresowania rolników rolnictwem ekologicznym, co pośrednio przyczyniło się do wzrostu produkcji ekologicznej”.

W okresie objętym kontrolą, w ramach uzgodnień „Sprawozdań rocznych z realizacji PROW 2007-2013” za 2011 r. i 2012 r., KE odniosła się m.in. do problemu niskiego poziomu produkcji i sprzedaży produktów ekologicznych przy znacznym wzroście powierzchni ich upraw w wariantach Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 395-401, 410-431, 849)

W celu identyfikacji i szerzenia dobrych praktyk w zakresie rolnictwa ekologicznego, wdrażania takich rozwiązań w gospodarstwach rolnych oraz rozpowszechniania wiedzy z zakresu rolnictwa ekologicznego Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przy współpracy z Centrum Doradztwa Rolniczego Oddział w Radomiu organizował corocznie ogólnopolski konkurs na najlepsze gospodarstwo ekologiczne.

Ponadto, podczas corocznych wyjazdów studyjnych pt. „Dobre praktyki rolnośrodowiskowe”, w których brali udział doradcy rolnośrodowiskowi, pracownicy MRiRW oraz ARiMR, wizytowane były gospodarstwa realizujące dobre praktyki w zakresie pakietów Programu rolnośrodowiskowego, w tym również w zakresie wariantów sadowniczych (np. w 2013 r. wizytowano gospodarstwo sadownicze w Zawichoście prowadzące uprawy jabłoni, śliwy i moreli na powierzchni 7,8 ha).

(dowód: akta kontroli str. 459)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

³⁰ Obejmowały one m.in.: liczbę wspieranych gospodarstw, powierzchnię gospodarstw wspieranych w przedziałach obszarowych, liczbę realizowanych pakietów i wariantów programu rolnośrodowiskowego w gospodarstwach oraz kwotę zrealizowanych płatności.

³¹ Z tego 2.077 gospodarstw (55,2%) było w trakcie przestawienia produkcji na gospodarowanie metodami ekologicznymi, a produkcję z certyfikatem zgodności prowadziło 1.683 gospodarstw (44,8%).

³² Z grupy tej 6.961 gospodarstw (26,2%) było w trakcie przestawienia produkcji na gospodarowanie metodami ekologicznymi, a produkcję z certyfikatem zgodności prowadziło 19.637 gospodarstw (73,8%).

³³ W ramach uwag do rocznego sprawozdania z realizacji PROW 2007-2013 za 2011 r. Komisja Europejska przyjęła, że średni plon z hektara dla upraw sadowniczych ekologicznych wynosi 15 ton.

³⁴ Pismo z dnia 24 sierpnia 2012 r.

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

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo otrzymywało z ARiMR sprawozdania z realizacji PROW 2007-2013, w trybie: tygodniowym, miesięcznym, półrocznym i rocznym³⁵ oraz raporty miesięczne w zakresie poniesionych wydatków w ramach poszczególnych działań, w tym w podziale na pakiety i warianty.

Sprawozdania okresowe (półroczne i roczne) zawierały dane dotyczące wariantów sadowniczych i jagodowych. W oparciu o zawarte w nich dane sporządzano raporty roczne przekazywane Komisji Europejskiej. Dyrektor DPB wyjaśniła m.in., że: „*dane sprawozdawcze (...) były wykorzystywane do analizy roboczej stanu i przebiegu realizacji działania Program rolnośrodowiskowy (...). Dodatkowo, w ostatnich latach obecnego okresu programowania dane te (...) były wykorzystane przez DPB do prowadzenia analiz wariantów niezbędnych dostosowań w działaniu w roku przejściowym 2014, a także do projektowania nowego kształtu działania na okres 2015-2020*”.

(dowód: akta kontroli str. 432-598, 767)

Zgodnie art. 84 i 86 rozporządzenia Rady 1698/2005³⁶ została przeprowadzona ocena średniookresowa PROW 2007-2013³⁷, której celem była ocena zarówno poszczególnych działań jak i ocena skuteczności całego Programu. Zgodnie z wytycznymi KE zawartymi we Wspólnych Ramach Monitorowania i Oceny³⁸ całościowo oceniono program rolnośrodowiskowy i nie odnoszono się bezpośrednio zagadnień dotyczących wariantów sadowniczych i jagodowych. Zagadnienia te nie były także przedmiotem oceny ex-ante PROW 2007-2013.

W kwestii nieuwzględnienia w ocenie średniookresowej zagadnień dotyczących wariantów sadowniczych i jagodowych Dyrektor Instytutu 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*”.

(dowód: akta kontroli str. 569-598)

W latach 2010-2014 (I półrocze) zagadnienia objęte kontrolą NIK nie były przedmiotem kontroli przeprowadzanych w Ministerstwie zarówno przez jednostki organizacyjne Ministerstwa (tj. Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Biuro Kontroli oraz Biuro Audytu Wewnętrzny³⁹) jak i krajowe podmioty zewnętrzne.

W okresie objętym kontrolą do MRiRW nie rozpatrywało skarg dotyczących realizacji wariantów sadowniczych i jagodowych PROW 2004–2006 oraz PROW 2007–2013.

(dowód: akta kontroli str. 601, 1174)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

³⁵ Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie zakresu sprawozdań dotyczących realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz trybu i terminów przekazywania tych sprawozdań (Dz. U. z 2014 r. poz. 427).

³⁶ 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.

³⁷ Badanie do oceny realizowane było od maja do listopada 2010 r. przez konsorcjum w składzie: Agrotec Polska sp. z o.o., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB oraz Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB.

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

³⁹ Obecnie Zespół Audytu Wewnętrznego Biura Dyrektora Generalnego.

IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

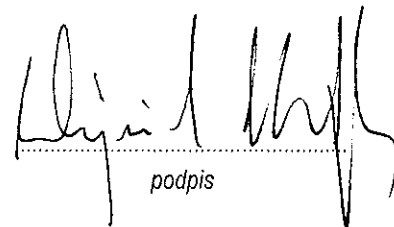
Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania ustaleń kontroli.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 15 września 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyła



podpis

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.