

**ANNA STANIEWSKA**

## **Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce**

1. Wspólna Polityka Rolna (WPR), umocowana w Traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, finansowana jest za pośrednictwem dwóch funduszy – Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Niniejszy artykuł dotyczy jednego z obszarów interwencji EFRG, a mianowicie płatności bezpośrednich dla rolników. Płatności te są zdefiniowane w art. 2 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93 oraz (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001<sup>1</sup>, jako płatności przyznawane „bezpośrednio rolnikom w ramach systemu wsparcia dochodowego wyszczególnionego w załączniku I”.

Kontrola, będąca częścią Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (nazywanego dalej systemem zintegrowanym lub ZSZIK), ma niezwykle doniosłe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania systemu płatności bezpośrednich w całej Unii Europejskiej. Stanowi ona gwarancję rzetelnego wydatkowania wspólnotowych środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie tego instrumentu wsparcia dochodowego producentów rolnych. Jest ona też istotna z punktu widzenia samych rol-

<sup>1</sup> Dz. U. L 270 z 21 października 2003 r. z późn. zm.

ników, gdyż wiąże się dla nich z obowiązkami warunkującymi otrzymanie pomocy.

Obecnie zaobserwować można stały wzrost znaczenia polityki wsparcia dochodowego (w tym płatności bezpośrednich) w stosunku do instrumentów polityki rynkowej. Tendencja ta zarysowała się już w tzw. reformie Mac Sharry'ego, rozpoczętej w 1992 r. Ugruntowały ją zarówno „Agenda 2000”, jak i kolejna reforma WPR uzgodniona w 2003 r. w Luksemburgu.

Powwyższe względy wydają się uzasadniać wybór przedmiotu niniejszych rozważań. Ponadto za wyborem tym przemawia brak całościowych opracowań dotyczących prawnych aspektów kontroli płatności bezpośrednich w Polsce. Obszernie opisane są natomiast zagadnienia związane z techniczną stroną działań kontrolnych. Na uwagę zasługują w szczególności opracowania z dziedziny fotogrametrii, geodezji i kartografii<sup>2</sup>. Istnieją też publikacje na temat ZSZK z dziedziny ekonomii rolnictwa<sup>3</sup>.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy zastosowane w polskiej legislacji środki zapewniają odpowiedni poziom kontroli płatności bezpośrednich, przewidziany w prawie wspólnotowym. W szczególności chodzi o próbę diagnozy trudności rysujących się przed polskimi organami odpowiadającymi za realizację obowiązku kontrolnego.

Analizą objęte zostały wspólnotowe akty prawne dotyczące ZSZK, a mianowicie rozporządzenie Rady WE nr 1782/2003 oraz rozporządzenie Komisji WE nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r., ustanawiające szczegółowe

---

<sup>2</sup> Por. A. Zaliwski, T. Stuczyński, J. Jadczyzyn, E. Bielecka, W. Fedorowicz-Jackowski, *Zintegrowany system informacji o rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski*, „Geodeta” 2000, nr 10 (65); J. Chmiel, K. Lady-Drużycka, J. Pluto-Kossakowska, K. Osińska-Skotak, W. Wolniewicz, A. Fijałkowska, P. Kupidura, *The usability of VHR satellite images for IACS purpose in Polish conditions*, 10th Annual Conference on Control with Remote Sensing of Area-based Subsidies, 25-27th of November, 2004, Budapeszt; J. Chmiel, J. Kossakowska, K. Lady-Drużycka, K. Osińska-Skotak, W. Wolniewicz, *Evaluation of VHR satellite images for IACS controls in Polish agriculture*, 6th Geomatic Week High resolution sensors and their applications, Barcelona 2004; M. Chojnowska, W. Mierzwa, *Automatyczna interpretacja obrazów z kamery ADS40 dla celów kontroli teledetekcyjnej upraw w systemie IACS*, Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji, vol. 14, Białobrzegi-Warszawa, nr KBN B. 791; B. Hermanowska, *GIS-IACS. Działki do kontroli. Dokładność określania na ortofotomapie powierzchni działki rolnej*, „Geodeta” 2003, nr 12.

<sup>3</sup> Por. J. Kossakowski, *IACS – Zintegrowany System Zarządzania i kontroli jako korporacyjny system informacji przestrzennej*, w: *Nowe tendencje w teorii i praktyce zarządzania obszarów wiejskich – Finansowanie rozwoju obszarów wiejskich po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UWM w Olsztynie, s. 209-219; G. Spychalski, *IACS system as the condition of direct payments' implementation in the common agricultural policy in Poland*, „Więś i Rolnictwo” 2004, nr 2 (123), s. 265-276.

zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady WE nr 1782/2003, ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników<sup>4</sup>. Omówione zostanie także polskie ustawodawstwo regulujące ZSZIK, w szczególności ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności<sup>5</sup> oraz ustawa z 18 grudnia 2003 o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych<sup>6</sup>.

2. Wspólna Polityka Rolna należy do wyłącznych kompetencji Wspólnoty i zastępuje wszelkie uprzednio podejmowane przez państwa członkowskie UE inicjatywy w tym zakresie. Co za tym idzie, państwa członkowskie nie dysponują na przykład swobodą kształtowania zasad organizacji poszczególnych rynków rolnych, reguł wsparcia dla rolników czy promowania rozwoju obszarów wiejskich. Jednakże efektywność zarządzania tego rodzaju działaniami wymaga podziału zarządzania wydatkowaniem wspólnotowych środków budżetowych pomiędzy poszczególne państwa członkowskie i Wspólnotę.

Podział zarządzania dotyczy także płatności bezpośrednich. Zagadnienie kontroli w zakresie realizacji tych płatności regulują rozporządzenia wspólnotowe. W określonych ramach prawnych mogą je również uzupełniać – jak to ma miejsce w Polsce – odpowiednie ustawy i rozporządzenia. Wspólnotowe przepisy dotyczące kontroli są szczegółowe i nie pozostawiają państwom członkowskim dużej swobody w kształtowaniu prawa dotyczącego systemu kontroli. Konieczność ustawowej regulacji tej materii w Polsce wynika ze swoistych cech polskiego systemu prawnego.

Centralnym narzędziem kontroli w odniesieniu do płatności bezpośrednich jest ZSZiK, wprowadzony rozporządzeniem Rady EWG nr 3508/92 z 27 listopada 1992 r., ustanawiającym zintegrowany system zarządzania i kontroli pewnych systemów pomocy Wspólnoty<sup>7</sup>. Motywacją jego wprowadzenia była chęć zagwarantowania prawdziwości transakcji i przeciwdziałania nieprawidłowościom, a bezpośrednim bodźcem – reforma WPR

<sup>4</sup> Dz. Urz. L 141 z 30 kwietnia 2004 r.

<sup>5</sup> Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76; Dz. U. 2006, Nr 92, poz. 638.

<sup>6</sup> Dz. U. 2004, Nr 6, poz. 40.

<sup>7</sup> Dz. Urz. L 355/1 z 5 grudnia 1992 r.

zmierzająca do ujednoczenia działań rynkowych i zwiększenia znaczenia płatności bezpośrednich<sup>8</sup>. Warto wspomnieć, że system zintegrowany od początku swojego istnienia obejmował zarówno zarządzanie, jak i kontrolę. Nie traktuje on tych dwóch zagadnień rozłącznie, lecz ujmuje je jako elementy ściśle powiązane, generujące wzajemne sprzężenia zwrotne. Powiązanie to widać, gdy spojrzy się na pierwotny kształt systemu zintegrowanego, obejmujący komputerową bazę danych, system identyfikacji działek rolnych, system identyfikacji i rejestracji zwierząt, wnioski o przyznanie pomocy i system kontroli (art. 2 rozporządzenia Rady nr 3508/92). Do działań kontrolnych wykorzystuje się cztery pierwsze z wymienionych elementów, a przeprowadzone kontrole umożliwiają dokonywanie korekt w każdym z nich.

System zintegrowany został na nowo ukształtowany na mocy rozporządzenia Rady WE nr 1782/2003. W rozporządzeniu tym określone zostały istotne nowe obowiązki państw członkowskich, z których najważniejszym jest rozszerzenie alfanumerycznego systemu identyfikacji działek rolnych o cyfrową część geograficzną. System został pozbawiony elementu związanego z identyfikacją i rejestracją zwierząt (z zachowaniem wymogu jego kompatybilności z systemem zintegrowanym, o czym mowa poniżej) i rozszerzony o jednolity system rejestracji tożsamości rolników składających wnioski o pomoc, a także system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności.

Celem wprowadzenia tego ostatniego systemu do ZSZIK jest weryfikacja uprawnień i realizacja kontroli krzyżowych, polegających na wzajemnej weryfikacji danych z wnioskami o pomoc i systemem identyfikacji działek rolnych<sup>9</sup>. Wskazuje to jeszcze dobitniej na współlistnienie i współzależność systemów zarządzania i kontroli w ramach ZSZIK. Nie sposób zatem analizować systemu kontroli w sposób wyabstrahowany z całości ZSZIK, a kontrola dokonywana w jego ramach nie stanowi wyodrębnionego podsystemu.

Zakres stosowania ZSZIK jest niezmiernie szeroki. Obejmuje on system płatności bezpośrednich, a także uzupełniające mechanizmy pomocy, którymi w Polsce (na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 14 marca 2006 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnościami uzupełniającymi w 2006 r.<sup>10</sup>) objęte są takie rośliny, jak: zboża i ich mieszanki, rośliny

<sup>8</sup> Por. preambuła rozporządzenia Rady (WE) nr 3508/92.

<sup>9</sup> Por. art. 21 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 42, poz. 280.

oleiste, wysokobiałkowe i strączkowe, orzechy, len włóknisty i oleisty, konopie włókniste, niektóre rośliny przeznaczone na materiał siewny i niektóre rośliny przeznaczone na paszę. Oprócz zagadnień związanych z płatnościami bezpośrednimi i uzupełniającymi w systemie ZSZIK, zarządzane i kontrolowane są również płatności z tytułu uprawy roślin energetycznych i cukru. Są one wydzielone w systemie ze względu na dodatkowe wymogi, w szczególności konieczność zawierania umów kontraktacji. W pewnym zakresie ZSZIK ma też zastosowanie do kryteriów wzajemnej zgodności.

Ostateczny kształt systemu zintegrowanego jest z założenia różny w poszczególnych państwach ze względu na odmienny profil wspieranej produkcji. Dla przykładu, w państwach, w których pomocą objęta jest produkcja wołowiny, w systemie zintegrowanym muszą zostać uwzględnione sprawozdania z kontroli w ramach systemu identyfikacji i rejestracji bydła<sup>11</sup>.

System zintegrowany może mieć również zastosowanie do zarządzania i kontroli w związku z przepisami dotyczącymi wzajemnej zgodności, modulacji, dyscypliny finansowej oraz doradztwa rolniczego. Rozporządzenie Rady nr 1782/2003 nie precyzuje, na czym zastosowanie to polega, lecz dziedziny te szczegółowo (z wyjątkiem zagadnienia doradztwa rolniczego) reguluje rozporządzenie Komisji WE nr 796/2004.

Zarządzanie i kontrola w systemie o znacznym stopniu skomplikowania oraz dużej ilości i zmienności danych, przy jednoczesnym wymogu, by dane te były wiarygodne i dostępne, muszą być dokonywane przy użyciu efektywnych narzędzi informatycznych. Jednym z podstawowych wymagań rozporządzenia nr 1782/2003 dotyczących kształtu systemu zintegrowanego jest istnienie skomputeryzowanej bazy danych, służącej do przechowywania danych zawartych we wnioskach o pomoc. Jej cechą funkcjonalną jest możliwość bezpośredniego i natychmiastowego uzyskania informacji za kilka lat wstecz. Możliwe jest też tworzenie zdecentralizowanych baz danych, pod warunkiem ich wzajemnej kompatybilności.

W prawie wspólnotowym brak wyraźnego wymogu, by komputerowa baza danych zawierała dane obrazowe, na przykład ortofotomapy lotnicze lub satelitarne. Istnieje natomiast zalecenie (art. 12 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 796/2004), by wniosek zawierał szczegóły pozwalające na

<sup>11</sup> Por. rozporządzenie Komisji WE nr 1082/2003 z 23 czerwca 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady w celu wykonania rozporządzenia WE nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie minimalnego poziomu kontroli przeprowadzanych w ramach systemu identyfikacji i rejestracji bydła (Dz. Urz. L 156 z 25 czerwca 2003 r.).

jednoznaczną identyfikację działek rolnych, jak również informacje dotyczące ich powierzchni i lokalizacji. Dane obrazowe połączone w spójny, kompletny system są niezbędne do ustanowienia kolejnego z obowiązkowych elementów ZSZIK, a mianowicie systemu identyfikacji działek rolnych (w literaturze przedmiotu polska wersja tego systemu funkcjonuje pod nazwą LPIS, z ang. *land parcel identification system*). System ten jest tworzony na podstawie danych kartograficznych – w szczególności map i innych dokumentów związanych z ewidencją gruntów. Rozporządzenie Rady stanowi, że „korzysta się z technik skomputeryzowanego systemu informacji geograficznej”<sup>12</sup>. System informacji geograficznej (z ang. *geographical information system* – GIS) nie jest zdefiniowany w prawie wspólnotowym, gdyż jest to termin techniczny z dziedziny geodezji i pokrewnych nauk inżynierskich. Oznacza on „system służący do pozyskiwania, przechowywania, sprawdzania, manipulacji, analizy i wyświetlania danych, które zostały przestrzennie odniesione do powierzchni Ziemi”<sup>13</sup>. GIS stanowi sam w sobie bazę danych, a ściślej skomplikowany system bazodanowy, zawierający dane przestrzenne, a także zbiór funkcji pozwalających na kompleksową obsługę tych danych. W rozporządzeniu zawarte jest zalecenie, by GIS uwzględniał ortoobrazy (nazywane też ortofotomapami) wykonane przy wykorzystaniu zdjęć lotniczych lub satelitarnych. Wymagana jest też jednolitość tego systemu i zachowanie minimalnej (niezbyt wygórowanej) dokładności.

Więcej światła na kształt systemu LPIS rzuca rozporządzenie Komisji nr 796 z 2004 r., które w art. 7 zawiera wymóg, by system identyfikacji działek rolnych działał na podstawie działki referencyjnej, na przykład działki ewidencyjnej (katastralnej). Jednocześnie dla potrzeb tego rozporządzenia zdefiniowano pojęcie działki referencyjnej jako obszaru ograniczonego geograficznie, posiadającego niepowtarzalną identyfikację i zarejestrowanego w systemie GIS systemu LPIS danego państwa członkowskiego. Na mocy tego rozporządzenia, system GIS powinien działać na podstawie krajowego systemu geodezyjnego. Rozporządzenie nakłada też na państwa członkowskie wymóg wyegzekwowania, by do składanych jednolitych wniosków o płatność załączane były dokumenty umożliwiające lokalizację i pomiar każdej działki rolnej, zdefiniowanej jako zwarty

<sup>12</sup> Por. art. 20 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1782/2003.

<sup>13</sup> Department of Environment. *Geographic Information: HSMO, London 1987; Chorley Report (Report to the Department of the Environment's Committee of Enquiry, Chairman Lord Chorley).*

obszar gruntu, na którym prowadzona jest jedna grupa upraw przez jednego rolnika<sup>14</sup>.

Kolejnym elementem ZSZIK jest system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności. Rozporządzenie Rady nr 796/2004 stanowi, że system ten, mający postać elektronicznego rejestru, musi umożliwiać śledzenie praw do płatności i zawierać przynajmniej takie informacje, jak: dane osobowe właściciela uprawnień, wartość tych uprawnień, datę ustanowienia, datę ostatniej realizacji, źródło, rodzaj oraz (tam, gdzie ma to zastosowanie) ograniczenia regionalne.

Do podstawowych elementów ZSZIK należą też wnioski o pomoc składane przez rolników. Wnioski muszą zawierać w szczególności dane pozwalające na jednoznaczną identyfikację rolnika, wszystkich działek gospodarstwa rolnego oraz uprawnień do płatności, w tym informacje na temat programu (programów) pomocy. Integralną częścią wniosku jest także oświadczenie rolnika, że jest on świadomy warunków odnoszących się do wykorzystywanego programu pomocy. Choć w ustanowionym w rozporządzeniu kształcie wniosku nie ma wzmianki o kontroli, to oświadczenie składane przez rolnika łączyć należy z jego zgodą na poddanie się wszelkim rygorom działań kontrolnych.

Dotychczas omówione elementy ZSZIK nie odnoszą się bezpośrednio do kontroli, lecz weryfikację prawdziwości i zgodności poszczególnych elementów trzeba łączyć właśnie z kontrolami. Działania te uregulowane są w art. 23 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 i mają postać kontroli administracyjnych, których uzupełnieniem są kontrole na miejscu. Rozporządzenie Rady wyraźnie rozróżnia te dwa zasadnicze rodzaje kontroli. Szczegółowa regulacja znajduje się w art. 23–48 rozporządzenia Rady nr 796/2004. Głównym celem kontroli ujętym w tym rozporządzeniu jest zapewnienie zgodności z regułami danego programu pomocy, w tym z kryteriami wzajemnej zgodności.

Dychotomiczny podział procedur sprawdzających na kontrole administracyjne i kontrole na miejscu utrzymuje rozporządzenie Komisji nr 796/2004, wprowadzając dodatkowy podział – na kontrole kryteriów

---

<sup>14</sup> Por. rozporządzenie Komisji (WE) nr 2184/2005 z 23 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 796/2004 i nr 1973/2004, które formułują szczegółowe zasady zastosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz wprowadzające określone systemy wsparcia dla rolników (Dz. Urz. L 347 z 30 grudnia 2005 r.).

zakwalifikowania i kryteriów wzajemnej zgodności. Powstają w ten sposób cztery rodzaje kontroli.

Kontrole dotyczące kryteriów zakwalifikowania uregulowane są w rozdziale II wyżej wspomnianego rozporządzenia (art. 24-40). Umożliwiają one weryfikację spełniania kryteriów zakwalifikowania do płatności i uniknięcie wypłacania nienależnych świadczeń. Do kontroli administracyjnych kryteriów zakwalifikowania odnosi się termin „krzyżowe”, który dobrze oddaje swoistość tego rodzaju sprawdzeń dokonywanych przez urzędnika lub przez sam system komputerowy. Kontrola tego rodzaju polega na wyszukaniu wszelkich niezgodności pomiędzy poszczególnymi elementami ZSZIK.

Kontrola kryteriów kwalifikujących jest uregulowana niezmiernie precyzyjnie w odniesieniu do różnych schematów pomocy. Rozporządzenie określa wolumen kontroli, wybór próby i analizę ryzyka w odniesieniu do kontroli administracyjnych oraz właściwe dla danego schematu pomocy elementy kontroli na miejscu. Zakres niniejszej pracy nie pozwala na szczegółową charakterystykę poszczególnych wymagań.

Kontrola kryteriów wzajemnej zgodności uregulowana jest w art. 41-48 rozporządzenia nr 796/2004, również z podziałem na kontrole administracyjne i kontrole na miejscu. Wydaje się, że za wyodrębnieniem kryteriów wzajemnej zgodności w treści rozporządzenia (z zachowaniem rozróżnienia na kontrole administracyjne i kontrole na miejscu) nie przemawiają względy logiki i przejrzystości aktu prawnego. Prawdopodobnie wynika ono z późniejszego wprowadzenia kryteriów wzajemnej zgodności do rozporządzenia.

Rozporządzenie Rady nr 1782/2003, które ustanawia zręby systemu kontroli, wydaje się antycypować trudności finansowo-organizacyjne wynikające z obowiązku realizacji kontroli na miejscu w państwach członkowskich. Po pierwsze, główną postacią kontroli jest kontrola administracyjna, realizowana przez urzędnika dokonującego weryfikacji materiałów dostępnych lokalnie w systemie. Kontrola na miejscu jest ustanowiona jedynie jako uzupełnienie kontroli administracyjnej.

Po drugie, rozporządzenie umożliwia państwom członkowskim przeprowadzanie kontroli działek rolnych metodą teledetekcji. Na pierwszy rzut oka, zamieszczenie tego przepisu w rozporządzeniu Rady wydanym na szczeblu międzyrządowym może dziwić, gdyż tego rodzaju szczegóły techniczne nie są zazwyczaj ustalane przez najwyższe gremia. Również sama treść tego przepisu jest zastanawiająca. Teledetekcja, jako metoda zdalna,

wydaje się pozostawać w opozycji do kontroli realizowanej na miejscu. Tymczasem rozporządzenie wyraźnie stanowi, że można z niej korzystać jako ze „sposobu przeprowadzania kontroli na miejscu działek rolnych”. Biorąc jednak pod uwagę, jak duże nakłady – ludzkie, rzeczowe, finansowe i organizacyjne – musi zaangażować państwo członkowskie w realizację kontroli na miejscu wyłącznie w sposób tradycyjny (wizyty upoważnionych urzędników i/lub specjalistów w gospodarstwach rolnych połączone z dokonaniem pomiarów i szczegółowych oględzin), *ratio legis* tego przepisu nie budzi wątpliwości.

Jak wynika z powyższej skrótovej charakterystyki, system zintegrowany jest obszerny i niezwykle złożony. Skomplikowanie to bywa zresztą bolączką decydentów w ramach WPR, a zwłaszcza podmiotów wdrażających w państwach członkowskich Wspólną Politykę Rolną i odpowiedzialnych za ostateczny kształt systemu i jego sprawne funkcjonowanie, w mniejszym zaś zakresie – beneficjentów. Przy okazji kolejnych reform prawodawca wspólnotowy czyni starania, by system ten zyskiwał na przejrzystości i – w miarę możliwości – na prostocie.

3. Polski zintegrowany system zarządzania i kontroli w ramach WPR umiejscowiony jest w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), stanowiąc jeden z jej pionów, rozłączny z pionem odpowiedzialnym za WPR. Agencja ma status akredytowanej agencji płatniczej<sup>15</sup>. Zadania agencji uregulowane są w ustawie z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>16</sup>. Jej struktura geograficzna ustanowiona jest w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 października 2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>17</sup>.

Podkreślić należy, że wszystkie elementy i funkcje ZSZIK pozostają w gestii ARiMR, jednak regulacja prawna w tym zakresie jest rozproszona w różnych aktach prawnych, przyjmowanych w różnych okresach. Poniżej przedstawiona zostanie charakterystyka obowiązkowych elementów ZSZIK w Polsce.

<sup>15</sup> Por. rozporządzenie Ministra Finansów z 21 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą (Dz. U. Nr 257, poz. 2157).

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 1, poz. 2 z późn. zm.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 198, poz. 1927.

Większość obowiązkowych elementów ZSZIK reguluje ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności<sup>18</sup>.

Baza danych, prowadzona w formie elektronicznej przez ARiMR, ma postać ewidencji producentów, gospodarstw rolnych i wniosków o przyznanie płatności. Na podstawie rozporządzenia Rady skomputeryzowana baza danych powinna zawierać „dane uzyskane z wniosków o pomoc”. Nie mogą to być wyłącznie dane zawarte w ewidencji producentów, gdyż są one uzyskiwane z wniosków o wpis do ewidencji producentów, a nie z wniosków o pomoc. Wymogowi dotyczącemu pozyskiwania i przechowywania (oraz w razie potrzeby – odtwarzania) w komputerowej bazie danych z wniosków odpowiada przepis art. 9 ustawy, określający zawartość ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Zamknięty katalog rodzajów informacji wymagany w ustawie dla tego elementu systemu nie zawiera jednak danych pozwalających na lokalizację i pomiar działek rolnych. Należy podkreślić, że polski system ewidencji gruntów i budynków (nazywany dalej EGiB) nie zawiera żadnych informacji o działkach rolnych w rozumieniu przepisów mających znaczenie dla ZSZIK. Nie istnieje i nie może istnieć całkowita jednoznaczność terminów: „działka ewidencyjna” (referencyjna, katastralna) i „działka rolna”. Dotyczy to zarówno Polski, jak i pozostałych krajów członkowskich, gdyż pojęcie działki rolnej nie dotyczy stanów prawnych, lecz wyłącznie stanów faktycznych.

Kolejnym obowiązkowym elementem ZSZIK jest właśnie system identyfikacji działek rolnych (LPIS). W polskim systemie funkcję tę spełnia ewidencja gospodarstw rolnych. Zawiera ona dane działek ewidencyjnych gospodarstwa, na których położone są działki rolne. Warto podkreślić, że polska ustawa zastrzega kryteria definicyjne działki rolnej zawarte w rozporządzeniu Rady nr 796/2004, dodając wymóg jednolitości uprawy (a nie grupy upraw) i minimalnej powierzchni (0,1 ha). Ponadto zawiera ona takie dane identyfikujące działkę rolną, jak: powierzchnia, lokalizacja (wraz z odniesieniem do systemu EGiB) oraz sposób wykorzystania. Ze względu na swoją dynamikę, LPIS generuje niemało trudności – struktura upraw może się wszak zmieniać z kampanii na kampanię, a tytuł prawny do gruntu jeszcze częściej.

Do grupy zagadnień, które wydają się najbardziej problematyczne, należą właśnie kwestie związane z ewidencją gruntów rolnych. Na doda-

<sup>18</sup> Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 z późn. zm.

tek przepisy o LPIS, będącym najbardziej skomplikowanym systemem w ramach ZSZIK, wchodzą w kolizję z przepisami dotyczącymi innego niezwykle złożonego systemu – EGiB. Zakres niniejszych rozważań nie pozwala na dogłębną analizę obu systemów, a także ich postulowanej interakcji dla celów ZSZIK. Dlatego poniżej przedstawiona jest krótka charakterystyka zrealizowanych prac.

Realizacja LPIS wymagała wykonania zdjęć lotniczych i satelitarnych całego obszaru Polski w celu wykonania ortofotomap. Mapy takie obrazują położenie m.in. gruntów rolnych (działek rolnych), lecz niekoniecznie działek ewidencyjnych. Ortofotomapy podlegały następnie procesowi wektoryzacji i uzupełnieniu o dane alfanumeryczne z wykorzystaniem danych z EGiB. Powstałe w ten sposób mapy wektorowe, w przypadku nieuchronnych rozbieżności z EGiB, dokonują „korekty” danych ewidencyjnych. Cała rozległa i kosztowna operacja realizowana była przez ARiMR, również ze środków „Phare 2003”, przy wsparciu ze strony Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (GUGiK). Jednocześnie podkreślić należy, że system EGiB nie istnieje w próżni prawnej. Jest on w pewnym zakresie sprzężony z systemem fiskalnym (choćby poprzez podatek gruntowy), a w szczególności z systemem ksiąg wieczystych.

Jednym z postulatów zgłoszonych na etapie projektowania polskiego systemu LPIS był obowiązek przekazywania opracowanych materiałów przez wykonawców projektów ARiMR do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W zamyśle GUGiK, „poprawione” dane miały być wykorzystane w EGiB i w ten sposób przy okazji tworzenia LPIS miała zostać odnowiona ewidencja.

Wykonawcy zleconych zadań z zakresu budowy systemu LPIS nie byli uprawnieni do poprawiania danych ewidencyjnych, choćby na podstawie prawdziwych stanów faktycznych. Pośrednio przyznaje to GUGiK, publikując w czerwcu 2006 r. „Wytyczne”<sup>19</sup>. Jednakże specyfikacje istotnych

<sup>19</sup> Pełny tytuł wytycznych: *Wytyczne w sprawie zasad wykorzystania przez starostów (prezydentów miast) rezultatów realizowanego przez GUGiK projektu „Phare 2003 – nr 2003/005-710.01.08 – Wektoryzacja map katastralnych w Polsce oraz projektów realizowanych przez ARiMR: Phare 2003 – nr 2003/005-710.04.05 – Pozyskiwanie danych katastralnych oraz obszarów kwalifikowalnych na potrzeby Sytemu Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS). Modernizacja i Budowa baz danych Sytemu Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS) w tym opracowanie postaci wektorowej danych graficznych z integracją z częścią opisową – część północna. Modernizacja i Budowa baz danych Sytemu Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS) w tym opracowanie postaci wektorowej danych graficznych z integracją z częścią opisową – część centrum. Modernizacja i Budowa baz danych Sytemu Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS) w tym opra-*

warunków zamówienia w ramach przetargów wymagały od nich przekazywania opracowanych danych do Powiatowych Ośrodków Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (PODGiK). Znamienne, że jeszcze w połowie 2005 r. w ARiMR panowało przekonanie, że placówki PODGiK „mogą (aczkolwiek nie muszą) przyjąć do zasobu przekazywaną dokumentację, bez konieczności przeprowadzania jej szczegółowej kontroli technicznej”<sup>20</sup>.

Dopiero w wytycznych wydanych przez GUGiK w czerwcu 2006 r. proponuje się rozwiązanie odmienne, zgodne z obowiązującym prawem. Zaleca się w nich, by materiały pochodzące z systemu LPIS, obok innych dokumentów, stanowiły „materiał wyjściowy” prowadzonych modernizacji ewidencji. Zasadniczym mankamentem nowego rozwiązania jest jednak jego koszt. W dokumencie szacuje się, że w skali jednego powiatu ziemskiego wyniosłoby on ok. 200-250 tys. zł. Obecnie, dzięki staraniom GUGiK i ARiMR, służbom geodezyjnym i kartograficznym udostępniona została aplikacja RAPORTER, służąca do aktualizacji bazy referencyjnej ewidencji gruntów i budynków w ZSZIK<sup>21</sup>.

Istotną częścią ZSZIK jest odpowiedni systemu identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności. Obowiązek zapewnienia tego systemu jest realizowany za pośrednictwem systemu ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi, że ewidencja wniosków musi objąć tytuły, na podstawie których rolnik ubiega się o płatności. Wydaje się, że wobec zagadnień tak potencjalnie problematycznych i dynamicznych, jak tytuły prawne do działek rolnych objętych płatnościami, ustawa jest wyjątkowo lakoniczna, poświęcając mu niecały punkt.

Podkreślić należy, że w grę wchodzi tu również – podobnie jak w przypadku systemu identyfikacji działek rolnych – interakcja z systemem EGIB, który *nota bene* sam w sobie nie jest doskonały. Główne zastrzeżenia środowiska specjalistów związanych z prawnymi aspektami geodezji dotyczą rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>22</sup>. Zdaniem ekspertów,

---

cowanie postaci wektorowej danych graficznych z integracją z częścią opisową – część południe (sygn.: KN-5024-33-06)

<sup>20</sup> J. Jarząbek, B. Szczechowski, *Standaryzacja dokumentacji technicznej dla potrzeb wielkoobszarowych opracowań geodezyjno-kartograficznych*, „Geodeta” 2005, nr 6 (121), s. 16.

<sup>21</sup> Por. komunikat GUGiK opublikowany 6 lutego 2007 r. na stronie internetowej Urzędu: <http://www.gugik.gov.pl>.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 454.

rozporządzenie nie uwzględnia w dostateczny sposób w szczególności ograniczonych praw rzeczowych. Utrudnia to precyzyjne określenie prawnego stanu działek ewidencyjnych, który ma decydujące znaczenie również dla LPIS<sup>23</sup>.

Ewidencja producentów stanowi implementację ostatniego z obowiązkowych elementów ZSZIK, służącego rejestracji tożsamości rolników. Wymagana jednolitość tego systemu zapewniona jest w art. 12 ustawy, na mocy którego przewidziane jest nadanie producentowi jednego niepowtarzalnego numeru identyfikacyjnego (ust. 1 i 2), choćby pomoc przysługiwała mu z kilku tytułów.

Do polskiego systemu ZSZIK, oprócz wymienionych ewidencji, należy odpowiednia dokumentacja (art. 4), a w szczególności wnioski składane przez rolników. Jest to zgodne z przepisami rozporządzenia Rady nr 1782/2003, które stanowi, że wnioski są odrębnym elementem systemu, obok bazy danych zawierającej informacje w postaci cyfrowej. W polskim ZSZIK wnioski w postaci papierowej pełnią zadanie nośnika informacji graficznej o umiejscowieniu działek rolnych, podawanej przez rolnika w formie odrębnego rysunku na ortofotomapie uzupełnionej o kontury działek ewidencyjnych. Obowiązek dostarczenia tych ortoobrazów producentowi rolnemu, wynikający z rozporządzenia Rady 1782/2003, realizuje ARiMR. Załączniki graficzne są integralną częścią każdego wniosku i stanowią oświadczenie wiedzy rolnika ubiegającego się o dopłatę na temat rozmieszczenia działek rolnych objętych wnioskiem. Taka forma załączników graficznych do wniosków stanowi pewnego rodzaju wyłom w obiegu dokumentów elektronicznych, w przeciwieństwie do części alfanumerycznej wniosku, z której dane nietrudno przenieść do bazy danych. Wydaje się, że takie rozwiązanie stanowi w chwili obecnej barierę całkowitej przyszłej digitalizacji wniosków. Kontrole dokumentacji w takiej formie mogą przysparzać problemów natury logistycznej, szczególnie gdy weźmie się pod uwagę rozdrobnienie struktur rolnych w Polsce.

Ostatnim z omawianych elementów ZSZIK jest zintegrowany system kontroli. W polskim ustawodawstwie zagadnienie kontroli jest uregulowane w art. 6 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych<sup>24</sup>. Podkreślić należy, że kontrola stanowi nierozłączną część systemu zarządzania, charakteryzującego się znacznym stopniem

<sup>23</sup> Por. komunikat stowarzyszenia GISPOL nr 07/06 z 20 lutego 2006 r.

<sup>24</sup> Dz. U. 2004, Nr 6, poz. 40.

współzależności między poszczególnymi elementami. Ustawa ta dotyczy wyłącznie kontroli na miejscu (według podziału kontroli wynikającego z rozporządzeń wspólnotowych) i nie obejmuje swoim zakresem kontroli administracyjnych. Wskazują na to w szczególności przepisy o upoważnieniu (ust. 3-6), a także fakt, że ust. 10 zawiera delegację do określenia warunków organizacyjnych, technicznych i kadrowych, jakie powinni spełniać wykonawcy działań kontrolnych. Jednocześnie ARiMR w swojej witrynie internetowej, w dziale „Płatności bezpośrednie – obowiązujące procedury i kontrole u producentów rolnych”<sup>25</sup> podaje, że 100% wniosków o płatności bezpośrednie podlega kontroli kompletności i kontroli administracyjnej. Ten rodzaj kontroli jest zatem w pełnym zakresie włączony do systemu, choć nie jest uregulowany w ustawie.

Z przepisu art. 6, w powiązaniu z przepisem art. 2 ustawy o płatnościach bezpośrednich, wymagającym *expressis verbis* utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej i zachowania wymogów ochrony środowiska wynika, że kontrola uregulowana w ustawie dotyczy również – obok kryteriów zakwalifikowania – wymogów wzajemnej zgodności.

4. Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1) Polski zintegrowany system zarządzania i kontroli jest zintegrowany tylko z nazwy. W zamyśle prawodawcy wspólnotowego system kontroli powinien być w pełni zintegrowany z systemem zarządzania. Służyć to ma łatwości prowadzenia kontroli i uwzględniania ich wyników w bieżącym zarządzaniu systemem obsługi płatności. Polski ustawodawca przyjął odmienną filozofię kontroli. Na podstawie ustaw regulujących ZSIK można stwierdzić brak przełożenia kontroli na całość zarządzania systemem.

2) W polskich przepisach działania kontrolne zdają się mieć charakter wyłącznie finansowy. Wskazuje na to fakt, że aspekty ewidencyjno-zarządcze systemu zawarte zostały w jednej ustawie, a aspekt kontrolny – w drugiej. W przeanalizowanych polskich ustawach nie traktuje się kontroli jako kontinuum niezbędnego do ciągłej aktualizacji i udoskonalania systemu zarządzania, lecz wyłącznie jako etap postępowania administracyjnego bezpośrednio poprzedzający wypłatę świadczenia pieniężnego. Wydaje się,

---

<sup>25</sup> Zob. strona internetowa: <http://www.ARiMR.gov.pl/index.php?id=4&id1=4&idpage=1>, odczytana 8 stycznia 2007 r.

że taka struktura systemu w Polsce może utrudniać wypełnianie obowiązków związanych z płatnościami bezpośrednimi, w tym obowiązku kontrolnego.

3) W polskim ZSZIK nie ma wzmianki na temat kwestii doradztwa rolniczego. Trudno się jednak dziwić polskiemu ustawodawcy, że pozostawił to zagadnienie poza ZSZIK. Prawo wspólnotowe tylko ogólnie przewiduje możliwość włączenia go do systemu, nie zawierając przepisów wykonawczych dających pogląd na to, czemu włączenie to miałyby służyć i jakim podlegałoby regułom. Generalnie można przyjąć, że ranga doradztwa rolniczego spadałaby wraz z upraszczaniem procedur i kryteriów udzielania pomocy. Z drugiej jednak strony – sama dynamika zmian i wynikająca z niej niepewność, w powiązaniu z nowymi wymogami (jak na przykład wymogi wzajemnej zgodności, czy choćby obowiązek wyrysowywania na zwektoryzowanych ortofotomapach konturów własnych działek rolnych w rozumieniu polskich przepisów) pozostawia ciągle rozległe pole do działalności dla organizacji doradztwa rolniczego. Nie jest więc wykluczona ewolucja prawodawstwa w kierunku włączania tej dziedziny do systemów zintegrowanych różnych państw członkowskich.

4) Najważniejsza grupa trudności związana jest z systemem identyfikacji działek rolnych. Prawna niemożność realizacji – ciekawego skądinąd – postulatu wzajemnego dynamicznego „uczenia się” od siebie systemów LPIS i EGiB nie powinna przysłaniać faktu, że EGiB powinien (nie tylko ze względu na ZSZIK) zawierać obiektywne i aktualne dane.

Na pytanie, czy stan prawny w Polsce może mieć negatywny wpływ na obsługę płatności bezpośrednich, nie sposób odpowiedzieć wyłącznie na podstawie aktów normatywnych. Niewątpliwie ze względów prawnych zaistnienie prawdziwej interakcji pomiędzy systemem EGiB a ZSZIK będzie w najbliższej przyszłości utrudnione. Jednakże jeśli chodzi o strukturę i funkcjonalność samego ZSZIK, prawdopodobnie kluczową rolę odgrywać będzie praktyka urzędnicza. Hipotezę tę zdaje się potwierdzać choćby fakt objęcia przez ARiMR kontrolami administracyjnymi wszystkich wniosków, wyłącznie na podstawie przepisów wspólnotowych, bez odrębnej regulacji ustawowej. Wydaje się więc, że dla przyszłego kształtu systemu zintegrowanego niebagatelne znaczenie będzie mieć zdolność ARiMR jako organizacji do zmiany i doskonalenia swoich procedur bezpośrednio na podstawie prawa wspólnotowego, a także dobrych wzorców ze „starych” państw członkowskich UE.

## ON THE MONITORING OF DIRECT PAYMENTS TO LAND IN POLAND

### S u m m a r y

An operational control system, or an adequate system of audit and monitoring is of significant importance for ensuring proper expenditure of the Community funds, and – for that matter – of a proper mechanism of effecting direct payments to land. The paper focuses on the question whether the system of checks and controls in the Polish legislative system is adequate to secure the appropriate level of monitoring of direct payments to land required in Community law. The paper is also an attempt to diagnose the difficulties encountered by Polish organs which are responsible for proper monitoring of the spending of Community funds. The paper ends with a conclusion that the management and the audit/control systems are not integrated, and as a result there is no control over the management of direct payments to land in Poland.