

## NIK o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej

2020-01-14 07:00:00



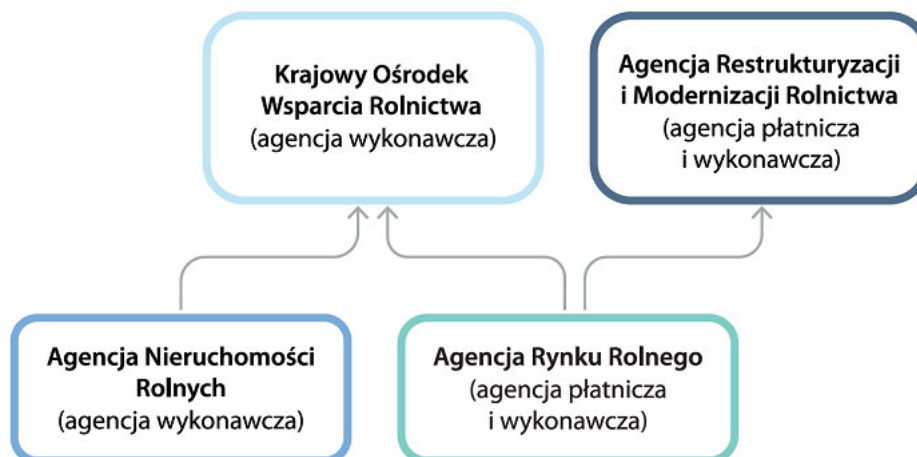
**W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dokonane przekształcenia w administracji rolnej nie miały negatywnego wpływu na obsługę rolnictwa.**

**Wprowadzanie reformy administracji rolnej bez przeprowadzenia rzetelnych analiz wskazujących na brak efektywności działania likwidowanych Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych, skutkowało niewystarczającym przygotowaniem organizacyjnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do wykonywania zadań przejętych od zniesionych agencji. W konsekwencji przyjęto błędne założenia dotyczące zatrudnienia i dokonano nadmiernej redukcji liczby pracowników, bez powiązania ich z zadaniami nałożonymi na Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. NIK stwierdziła, że nie wskazano kryteriów przyjmowania pracowników do KOWR i nie uregulowano kwestii ochrony przed zwolnieniem osób w szczególnej sytuacji życiowej np. w wieku przedemerytalnym czy kobiet w ciąży.**

W Polsce do końca sierpnia 2017 r. w rolnictwie funkcjonowały cztery rolne agencje wykonawcze, z tego dwie będące akredytowanymi agencjami płatniczymi Unii Europejskiej, tj. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) i Agencja Rynku Rolnego (ARR), Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) oraz Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych.

Z dniem 1 września 2017 r. na mocy dwóch ustaw z 10 lutego 2017 r. dotyczących powołania i określających przepisy wprowadzające Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zlikwidowane zostały Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych, w miejsce których utworzono KOWR. Jednocześnie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została jedyną agencją płatniczą Unii Europejskiej na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

### Schemat zmian w administracji rolnej

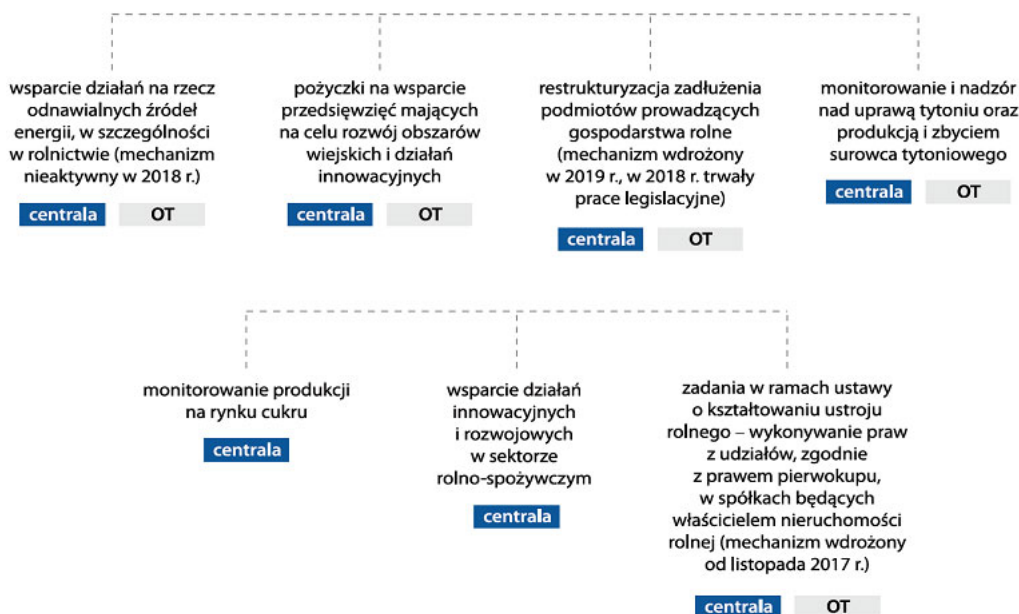


Źródło: Biuro Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

Na temat przyszłej działalności KOWR Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podał, że: „obecnie nie przewiduje się zasadniczej modyfikacji koncepcji funkcjonowania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Jako państwowa osoba prawna i agencja wykonawcza, KOWR będzie kontynuował wdrażanie i stosowanie krajowych oraz unijnych instrumentów wsparcia, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich, (...) zapewniając jednocześnie profesjonalną i kompetentną obsługę oraz fachowe wsparcie”. Zadaniem KOWR będzie nadal sprawowanie nadzoru i wykonywanie prawa z udziałów i akcji w stosunku do spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a także upowszechnianie informacji rynkowej wspierającej transfer wiedzy na obszarach wiejskich i do instytucji funkcjonujących w otoczeniu rolnictwa.

Minister dodał, że na KOWR zostaną nałożone dodatkowe zadania, które będą realizowane w oparciu o posiadane zaplecze organizacyjne, finansowe i kadrowe, przy czym kluczowe znaczenie będą miały zadania wynikające z realizacji „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012 - 2020, także Planu dla Wsi - rządowego programu wsparcia rolnictwa.

### Nowe mechanizmy i działania administrowane przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa po 1 września 2017 r.



Źródło: Biuro Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK z uwagi na istotność wprowadzonych zmian w administracji rolnej. Objęła okres od 1 września 2017 r. do 30 września 2018 r. z uwzględnieniem materiałów sporządzonych wcześniej a mających istotny wpływ na wyniki ustaleń. Została przeprowadzona w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrali Agencji restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Centrali Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, sześciu oddziałach regionalnych ARiMR (w Toruniu, Gdyni, Elizówce, Opolu, Poznaniu i w Rzeszowie) oraz w sześciu oddziałach KOWR (w Bydgoszczy, Pruszczu Gdańskim, Lublinie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie).

## Najważniejsze ustalenia kontroli

Koncepcja połączenia funkcjonujących agencji rolnych była rozważana już w 2012 r. Zakładano wówczas likwidację Agencji Rynku Rolnego i przekazanie jej zadań, kompetencji oraz majątku do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Efektem połączenia miało być skupienie większości mechanizmów i programów pomocowych w jednej wyspecjalizowanej instytucji oraz zapewnienie dobrej koordynacji i efektywności wykonywanych zadań, a także sprawowania nad nimi kontroli. Reforma wiązała się z jednej strony z oszczędnościami, z drugiej redukcją zatrudnienia. Przewidywano wówczas możliwość wystąpienia nieprzewidzianych problemów natury pracowniczej czy organizacyjnej, które mogą czasowo sparaliżować działalność jednostki przejmującej kompetencje jednostki likwidowanej. Podnoszono również możliwość wypłat odszkodowań w wyniku przegranych procesów sądowych, wytoczonych przez zwalnianych pracowników.

W czerwcu 2016 r. w związku z planowanym wprowadzeniem zmian w administracji rolnej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi został powołany Zespół do spraw optymalizacji działania i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa. Zespół zaproponował dwa projekty ustaw reformujących agencje. 10 lutego 2017 r. Sejm przyjął te ustawy. **W ocenie NIK zmiany w administracji rolnej nie zostały poprzedzone rzetelnymi i kompleksowymi analizami wskazującymi na brak efektywności działania Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych, w tym na konieczności redukcji zatrudnienia.** Na brak analiz NIK zwróciła już uwagę [w kontroli P/16/094 pod tytułem "Dokonywanie oceny wpływu w ramach](#)

rządowego procesu legislacyjnego". Brak szczegółów dotyczących potrzeb kadrowych i zadań nowo tworzonej jednostki spowodował, że dopiero w trakcie prac nad projektami ustaw wprowadzającymi zmiany w administracji rolnej Prezes ARR przesłał propozycje uzupełnienia dokumentu Ocena Skutków Regulacji (OSR), o wykaz zadań ANR i ARR, które miały być przejęte przez KOWR i związane z tym ograniczenie o 30% liczby etatów, tj. z 3 tys. do 2,1 tys. W oparciu o to założenie w OSR Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyjęło redukcję wydatków na wynagrodzenia o 30%.

Wśród szczegółowych rozwiązań zaproponowanych przez Zespół ds. optymalizacji nie uwzględniono stanu prawnego nieruchomości najmowanych przez likwidowane agencje (tj. najmowanej przez ARR nieruchomości przy ul. Karolkowej i pomieszczeń najmowanych przez ANR przy ul. Inflanckiej) oraz wynikających z tego faktu konsekwencji organizacyjnych i finansowych dotyczących przyszłej siedziby KOWR. Pomimo braku możliwości wcześniejszego wypowiedzenia umowy przez najemcę nieruchomości przy ul. Inflanckiej, nie podjęto wówczas działań zmierzających do ograniczenia ponoszonych z tego tytułu wydatków. Skutkiem tego od 1 września 2017 r. Centrala KOWR mieściła się w dwóch budynkach w różnych częściach Warszawy. Ponadto, w 2016 r. Dyrektor Oddziału Terenowego ANR w Warszawie - za wiedzą ówczesnego prezesa ANR, będącego ówczesnie członkiem Zespołu ds. optymalizacji - zawarł niekorzystną w kontekście dokonywanych zmian organizacyjnych umowę najmu nieruchomości przy pl. Bankowym 2, co dodatkowo uniemożliwiło pełne wykorzystanie najętych wcześniej nieruchomości przy ul. Karolkowej. Podjęcie stosownych działań przez pełnomocnika mogło, według NIK, doprowadzić do obniżenia wydatków o około 6,5 mln zł.

**W projekcie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa opracowanym w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zabezpieczono w pełni interesów pracowników likwidowanych Agencji.** Zastosowano niekorzystny dla pracowników tryb wygaśnięcia stosunków pracy i nie uregulowano kwestii ochrony przed zwolnieniem osób w szczególnej sytuacji, np. w wieku przedemerytalnym, członków związków zawodowych, kobiet w ciąży bądź osób korzystających z uprawnień rodzicielskich. Ponadto nie stworzono ustawowych możliwości odwołania się pracowników likwidowanych agencji do Pełnomocnika w przypadku niezłożenia im propozycji zatrudnienia co wiązało się z utratą pracy.  
**W ocenie NIK dawało to podstawę do arbitralnych decyzji odnośnie propozycji dalszego zatrudnienia i nowych warunków pracy.**

W likwidowanych agencjach pracowało 3035 osób. Propozycje zatrudnienia w KOWR otrzymało 2436 pracowników tj. niewiele ponad 80%. Pracę w ARiMR zaproponowano 334 osobom. Ostatecznie w KOWR i ARiMR zatrudniono 130 więcej osób niż zakładano. Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR wyjaśnił, że o tym, komu złożyć propozycję zatrudnienia decydował on sam oraz zasięgał opinii prezesów likwidowanych Agencji o liczbie osób niezbędnych do realizacji poszczególnych zadań KOWR. Decydując o tym, komu złożyć propozycję zatrudnienia w Ośrodku, kierował się przede wszystkim koniecznością zapewnienia sprawnej i prawidłowej realizacji zadań ustawowych oraz kwalifikacjami pracowników do pracy w KOWR.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjął działania w celu złagodzenia regulacji ustawowych dotyczących redukcji zatrudnienia przez sformułowanie wytycznych dla Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, jednakże nie przyniosły one efektu na etapie wdrażania reformy administracji rolnej. Minister Rolnictwa wskazał, że realizując swoje zadania Pełnomocnik w szczególności uwzględnia kwalifikacje pracowników przydatne do pracy w KOWR oraz ARiMR i może zasięgać opinii związków zawodowych działających w ANR lub ARR.

W propozycjach podjęcia pracy w KOWR i ARiMR zmieniano warunki zatrudnienia. 199 pracownikom, którzy w ARR i ANR mieli umowy na czas nieokreślony zaproponowano umowy na czas określony. Podobnie stało się ze 146 pracownikami ARR przejmowanymi przez ARiMR. **Działanie te były niezgodne z ustawą o przepisach powołujących KOWR.** Sąd Najwyższy uznał, że nie jest dopuszczalna zmiana rodzaju umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony na umowę na czas określony. Ustawa o przepisach wprowadzających KOWR nie zawierała obowiązku poinformowania pracowników w terminie do dnia 31 maja 2017 r. (termin wynikający z tej ustawy) o tym, że nie

zostanie zaproponowane im zatrudnienie. Dodatkowo nie przewidziano możliwości odwołania się od tych decyzji. Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR zastosował nieformalny tryb odwoławczy. Umożliwił on zwrócenie się o zmianę decyzji tylko tym, którzy otrzymali propozycję zatrudnienia lub informację o jej braku na tyle wcześnie, by pełnomocnik mógł rozpatrzyć ich wnioski. Pracownicy byli informowani, że mogą się odwołać ale nie wiedzieli, że mogą to zrobić tylko do 31 maja 2017 r. Od 1 czerwca do 31 października 2017 r. do pełnomocnika wpłynęły 332 wnioski i skargi z czego 289 dotyczyło braku zatrudnienia w KOWR. W jednej z nich były pracownik jednej z Agencji napisał, że do 31 maja 2017 r. nie otrzymał propozycji pracy ani informacji o braku tej propozycji. 6 czerwca wystąpił do pełnomocnika ds. utworzenia KOWR o przedstawienie nowych warunków pracy i płacy. Wniosek uzasadnił m.in. długoletnią karierą zawodową, w tym wieloletnią pracą z licznymi pochwałami oraz niewielkim okresem pozostałym do osiągnięcia wieku emerytalnego. W odpowiedzi, pełnomocnik m.in. podał, że wniosek „(...) nie mógł zostać uwzględniony, gdyż wpłynął po 31 maja 2017 r., tj. po upływie ustawowego terminu, w jakim pełnomocnik mógł składać propozycję pracy”.

Pracownicy, którzy złożyli „odwołania” znaleźli się w lepszej sytuacji niż ci, którzy tego „odwołania” nie złożyli, bądź nie mogli złożyć, ponieważ do końca wyznaczonego prawem terminu, tj. do 31 maja 2017 r. mogli oczekiwać, że taką propozycję otrzymają. Znaleźli się też w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji - w tym np. w wieku przedemerytalnym, członków związków zawodowych, kobiet w ciąży bądź osób korzystających z uprawnień rodzicielskich, ponieważ dla nich już pełnomocnik nie przewidział specjalnego trybu ochrony.

**Z możliwości odwołania w praktyce nie mogli zatem skorzystać wszystkie osoby, którym nie złożono propozycji pracy, przez co mogła zostać naruszona zasada równego traktowania wyrażona w art. 32 Konstytucji RP.**

Warto wspomnieć, że w 1 stycznia 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. 164 pracowników likwidowanych agencji złożyło pozwy o odszkodowania, większość z nich dotyczyło ANR. Pozwy dotyczyły m.in. „przyznania odszkodowania wobec niezgodnego z prawem wygaśnięcia stosunku pracy”, „bezprawnego naruszenia przez pracodawcę zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu oraz naruszenia zasad równego traktowania pracowników”, przywrócenia do pracy oraz zasądzenia wynagrodzenia za cały czas pozostawania bez pracy”.

Efektym przekształceń była niewystarczająca liczba pracowników KOWR. Ustawodawca założył zmniejszenie zatrudnienia o 30%, bez określania limitów etatów dla poszczególnych komórek Ośrodka. Redukcja nie była powiązana z nałożonymi na KOWR zadaniami. W rezultacie Dyrektor Generalny KOWR musiał zaplanować zwiększenie liczby etatów w 2019 r. o 54. Dyrektor Generalny KOWR podkreślił, że wskutek redukcji kadr zabrakło doświadczonych, posiadających odpowiednie kwalifikacje pracowników, którzy mogliby „z marszu” kontynuować realizację zadań.

Wbrew ustawie o finansach publicznych od początku funkcjonowania Ośrodka Dyrektor Generalny nie podjął wystarczających działań dla zapewnienia skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. W konsekwencji z opóźnieniem nawet do ośmiu miesięcy przekazano pracownikom KOWR zakresy obowiązków, kilkumiesięczne opóźnienia miały regulaminy organizacyjne komórek centrali i oddziałów terenowych KOWR. NIK stwierdziła kilkumiesięczne opóźnienia w szkoleniu pracowników pionu finansowego z obsługi systemu finansowo-księgowego. Również strategia określająca cele i długofalowe kierunki działania KOWR miała ponad roczne opóźnienie.

Mimo szeregu nieprawidłowości już na etapie przygotowania reformy i jej wdrażania NIK nie stwierdziła istotnych różnic pomiędzy stopniem wykonania zadań przejętych przez KOWR od likwidowanych agencji. Nie stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie zagospodarowania składników majątkowych zniesionych agencji.

## **Wnioski z kontroli zostały sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych**

Najwyższa Izba Kontroli wniosła:

do KOWR o:

- zakończenie procesu opracowania i wdrożenie strategii określającej cele i długofalowe kierunki działania KOWR, stosowanie do zarządzenia Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w sprawie kontroli zarządczej;
- zapewnienie nadzoru nad przestrzeganiem zasad obiegu dokumentów. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o:
- zwiększenie nadzoru nad KOWR przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi w zakresie optymalizacji wydatków ponoszonych na utrzymanie siedzib Centrali KOWR oraz Mazowieckiego i Śląskiego Oddziału Terenowego,
- przeniesienie do zasobu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokumentów przekazanych do KOWR, które zgodnie z przepisami o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach powinny być przechowywane w MRiRW.