



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.018.02.2018

P/18/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/045 – Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku.
Kontroler	Witold Dąbrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/161/2018 z 17 września 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Pruszczu Gdańskim ul. Powstańców Warszawy 28, 83-000 Pruszcz Gdański (dalej: „OT KOWR”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektor OT KOWR Krzysztof Jaszcak (dalej: „Dyrektor”) ¹ . (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą³ OT KOWR realizował prawidłowo powierzone zadania, przejęte od zniesionych agencji rolnych. Zakres ww. zadań został ujęty w regulaminach opracowanych dla poszczególnych jednostek organizacyjnych Oddziału. Pracownicy KOWR zostali zatrudnieni zgodnie z warunkami określonymi w art. 51 ust. 6 pwKOWR⁴, przy czym liczba zatrudnionych, a także utrzymanie zatrudnienia dyrektorów, radców prawnych, kierowników sekcji oraz w większości głównych specjalistów ze zniesionych Agencji, zapewniło OT KOWR zachowanie kadrowej ciągłości i sprawne zarządzanie realizowanymi zadaniami. Zdaniem NIK propozycja zmiany czasu zatrudnienia w umowach o pracę dla kilku osób (z nieokreślonego na określony), była niezgodna z art. 51 ust 3 pwKOWR. Należy jednak zauważyć, że ww. propozycje podpisał Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR. Stwierdzono również opóźnienia (od 98 do 167 dni) w rozpatrywaniu w OT KOWR sześciu wniosków, jednak należy podkreślić duże zaangażowanie pracowników Oddziału w wydanie ponad 3 tysięcy decyzji w krótkim (niewiele ponad miesiąc) czasie. Kontrole i audyty przeprowadzone w OT KOWR nie wykazały istotnych nieprawidłowości, a zalecenia pokontrolne zrealizowano.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie OT KOWR do wdrożenia zadań przejętych od zniesionych Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych, w tym zatrudnienia pracowników tych Agencji

Opis stanu faktycznego

1.1. Dyrektor OT⁵ ANR⁶, w którego pomieszczeniach umieszczono siedzibę nowo powstałego OT KOWR, został upoważniony przez Pełnomocnika ds. utworzenia

¹ Od 12 lipca 2018 r. Od 1 września 2017 r. do 11 lipca 2018 r. Dyrektorem był Adam Sasiuk.

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 wyjaśnienie.

³ Kontrolą objęto okres od 1 września 2017 r. do 30 września 2018 r. Ponadto, dla realizacji celów kontroli przewidziano zbadanie zagadnień z okresu wcześniejszego, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

⁴ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.).

⁵ OT: Oddział Terenowy.

KOWR w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi do podejmowania działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie rozpoczęcia funkcjonowania OT KOWR z dniem 1 września 2017 r. Dyrektorzy zniesionych OT ANR i ARR⁷ 25 kwietnia 2017 r. otrzymali od Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR, pełnomocnictwa do doręczenia pracownikom w jego imieniu propozycji zatrudnienia w KOWR oraz odbioru oświadczeń o przyjęciu lub o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 284-289)

Pracownicy zniesionych Agencji brali udział w działaniach mających na celu przeniesienie i utworzenie stanowisk pracy oraz innych działaniach, takich jak przerejestrowania samochodów, transport sprzętu i dokumentacji. Nie wykonywali analiz związanych z utworzeniem KOWR, ale przygotowywali zestawienia i sprawozdania wymagane przez centrale ANR i ARR.

(dowód: akta kontroli str. 284)

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że w Oddziale nie ma żadnej dokumentacji dotyczącej limitu/optimalizacji zatrudnienia nowo powstałego KOWR, a listy zatrudnionych pracowników powstały w oparciu o ich kwalifikacje i staż pracy – z uwzględnieniem opinii o pracownikach. Listy te – sporządzone przez Dyrektorów zniesionych Oddziałów ARR i ANR – zostały przekazane pocztą elektroniczną w formie zysyfrowanego pliku odpowiednio do Prezesa ARR i ANR. Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR wyznaczył termin uruchomienia obsługi beneficjentów byłej ARR na 7 sierpnia 2017 r., który został dotrzymany.

(dowód: akta kontroli str. 285, 290-291)

1.2. Zgodnie z Zarządzeniem Prezesa Agencji Rynku Rolnego⁸ w skład OT ARR wchodziły: Sekcja Operacyjna, Sekcja Administracyjno-Finansowa oraz Sekcja Kontroli Technicznych. Stosownie do Zarządzenia Dyrektora OT ANR⁹ w skład Oddziału wchodziły: Sekcja Gospodarowania Zasobem z czterema Sekcjami zamiejscowymi w Malborku, Skarszewach, Słupsku i w Bytowie z samodzielnym stanowiskiem ds. gospodarowania Zasobem w Przechlewie, Sekcja Finansowo-Księgowa i Windykacji oraz Sekcja Organizacyjno-Prawna z samodzielnymi stanowiskami ds. obsługi prawnej i ds. kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 309-320)

Po utworzeniu KOWR Oddział Terenowy w Pruszczu Gdańskim składał się z:

- Wydziału Rozwoju Rynków Rolnych (dalej: „WRRR”) z Sekcją Kontroli na Miejscu,
- Wydziału Finansowo-Księgowego i Windykacji (dalej: „WFKiW”) z Sekcją Finansowo-Księgową i Sekcją Windykacji i Restrukturyzacji Należności,
- Wydziału Organizacyjno-Prawnego z Sekcją Prawną,
- Wydziału Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem z Sekcją Gospodarowania Zasobem, Sekcją Kształtowania Ustroju Rolnego oraz z czterema Sekcjami Zamiejscowymi w Malborku, Skarszewach, Słupsku i w Bytowie (bez samodzielnego stanowiska w Przechlewie).

Po 1 września 2017 r. nie dokonywano zmian organizacyjnych w OT KOWR.

⁶ Agencja Nieruchomości Rolnych.

⁷ Agencja Rynku Rolnego.

⁸ Zarządzenie Nr 116/2017/W z 6 lipca 2017 r. zmieniające Zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Organizacyjnego AGENCJI Rynku Rolnego”.

⁹ Zarządzenie Nr 71/2017 Dyrektora OT ANR w Gdańsku z 19 lutego 2016 r. zmieniające Zarządzenie Nr 20/2012 Dyrektora OT ANR w Gdańsku z 20 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego OT ANR w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 237, 323)

1.3. Koszty utrzymania siedziby OT KOWR, w której realizowano zadania zniesionych OT ANR i ARR, od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. wyniosły 504 685,69 zł i były niższe o 12 236,29 zł od kosztów utrzymania siedziby zniesionego OT ANR (516 921,97 zł). Zmniejszenie kosztów w I półroczu 2018 r., w porównaniu do I półrocza 2017 r., wynikało m.in. z likwidacji biura z samodzielnym stanowiskiem ds. gospodarowania zasobem w Przechlewie. Do porównania kosztów siedzib wzięto pod uwagę wydatki na energię elektryczną, ogrzewanie i olej opałowy, podatki od nieruchomości, zużycie wody i wywóz odpadów, remonty, przeglądy urządzeń, sprzątanie i ochronę obiektów, ubezpieczenia.

W OT KOWR nie posiadano informacji o kosztach utrzymania siedziby OT ARR w Gdyni.

(dowód: akta kontroli str. 321-322)

1.4. Zgodnie z Zarządzeniem Dyrektora OT ANR w Gdańsku¹⁰ sporządzono inwentaryzację składników majątkowych Oddziału oraz Sekcji zamiejscowych w Bytowie, Słupsku, Malborku i Skarszewach. W wyniku inwentaryzacji stwierdzono niedobory na kwotę 8 429,63 zł (np. niekompatybilny magnetowid, połamane krzesła i fotele), które uznano za niezawinione i zdjęto ze stanu księgowego, zgodnie z art. 27 ust. 2 uor¹¹. Środki trwałe po zniesionej ARR przejęto fizycznie do OT KOWR z dniem 1 września 2017 r. i na ten dzień znajdowały się na ewidencji Centrali KOWR w Warszawie. Dopiero 6 września 2018 r. zostały przyjęte protokolarnie i zaewidencjonowane w systemie OT KOWR.

(dowód: akta kontroli str. 130-166)

Do sprawdzenia prawidłowości udokumentowania i prawidłowego powiązania inwentaryzacji (spisu z natury) z zapisami ksiąg rachunkowych wybrano 20 spośród rzeczowych składników majątkowych o najwyższej wartości księgowej. W wyniku porównania wybranych kartotek według stanów na 1 września 2017 r. i 28 września 2018 r. stwierdzono, że wyniki inwentaryzacji prawidłowo udokumentowano i prawidłowo powiązano z zapisami ksiąg rachunkowych tj. zgodnie z art. 27 ust.1 uor.

(dowód: akta kontroli str. 168-170)

Oględziny potwierdziły, że ww. składniki majątku trwałego znajdują się w zasobie OT KOWR.

(dowód: akta kontroli str. 240-241)

1.5. Zgodnie z treścią Regulaminu Organizacyjnego KOWR¹² oraz pismem Dyrektora Generalnego KOWR z 7 września 2017 r.¹³, OT KOWR przekazał pismem z 14 września 2017 r.¹⁴ do zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego KOWR projekty Wewnętrznych Regulaminów Organizacyjnych Wydziałów.

W związku z wprowadzonym Zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR Nr 164/2017/KP z 12 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Księgi Procedur obsługi funduszy promocji produktów rolno-spożywczych, OT KOWR pismem z 22 grudnia 2017 r.¹⁵ dodatkowo przekazał proponowane zmiany do przesłanych

¹⁰ Zarządzenie Nr 71/2017 Dyrektora OT ANR w Gdańsku z 26 czerwca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień zakończenia działalności ANR OT w Gdańsku.

¹¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018, poz. 395, ze zm.).

¹² Wprowadzonego Zarządzeniem nr 01/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z 1 września 2017 r.

¹³ Nr CEN.BDG.WPRE.011.1.2017.EJ.1.

¹⁴ Nr PRU.WOP.011.1.2017.MJ.2.

¹⁵ Nr PRU.WOP.011.1.2017.MJ.9.

projektów regulaminów WRRR oraz WFKiW. Projekty przekazane przez OT podlegały analizie i weryfikacji przez Centralę KOWR. W wyniku tego procesu, obejmującego m.in. standaryzację projektów przesłanych przez wszystkie OT, pismem z 19 kwietnia 2018 r.¹⁶ Oddział otrzymał wzorcowe wersje Regulaminów. Po przeprowadzonych w trybie roboczym (pocztą elektroniczną) uzgodnieniach z Biurem Dyrektora Generalnego i ustaleniem ostatecznej treści projektów, pismem z 27 kwietnia 2017 r.¹⁷, OT KOWR przekazał Regulaminy do akceptacji przez Dyrektora Generalnego KOWR. W dniu 29 maja 2018 r. Oddział otrzymał¹⁸ zatwierdzone Wewnętrzne Regulaminy Organizacyjne Wydziałów, które następnie zostały wprowadzone Zarządzeniem Nr 20/2018 Dyrektora OT KOWR z 29 maja 2018 r. Ponadto zarządzeniem Nr 22/2018 z 13 czerwca 2018 r. Dyrektor OT KOWR określił zakres kompetencji osób pełniących funkcje kierownicze w Oddziale.

(dowód: akta kontroli str. 171-237)

Pracownicy zniesionej ARR (18 osób) otrzymali 8 maja 2017 r. pisemne propozycje zatrudnienia w OT KOWR, stosownie do art. 51 ust. 3 pwKOWR i wszyscy przyjęli propozycje w dniu 10 maja 2017 r. Propozycje zatrudnienia zawierały m.in. formę zatrudnienia (umowa o pracę), rodzaj wykonywanej pracy (we wszystkich przypadkach kontynuacja zakresu obowiązków z ARR), miejsce wykonywania pracy i wynagrodzenie. Propozycje dotyczące wysokości wynagrodzeń były zgodne z Zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁹. Zatrudnienie tych pracowników, którym w 12 przypadkach zwiększono zakres czynności, umożliwilo realizację zadań przejętych ze zniesionej ARR. Czterem pracownikom, którym nie przekazano propozycji zatrudnienia, wypłacono odprawy na podstawie art. 51 ust. 9 pwKOWR.

(dowód: akta kontroli str. 16-22b)

Natomiast w zniesionej ANR, ze 139 pracowników, 104 (tj.75%) otrzymało w wyżej opisanej formie propozycje pracy (79 – w dniu 10 maja 2017 r., 11 – w dniu 11 maja 2017 r., po jednym w dniach 15, 17 i 29 maja 2017 r. i 11 – w dniu 30 maja 2017 r.). Wszyscy pracownicy wyrazili wolę kontynuacji pracy w dniu otrzymania propozycji. Siedmiu nie przyjęło propozycji pracy. Wszystkim 35 pracownikom, którym nie przedłożono propozycji pracy, wypłacono odprawy na podstawie art. 51 ust. 9 pwKOWR.

Ostatecznie 97 pracowników (tj.71%) ze zniesionej ANR oraz 18 pracowników (tj. 81%) z ARR, kontynuowało w dniu 1 września 2017 r. pracę w OT KOWR. Stan zatrudnienia w OT KOWR na 30 września 2018 r. wynosił 111 osób.

(dowód: akta kontroli str. 297-308)

Pracę w OT KOWR zaproponowano m.in. czterem dyrektorom i zastępcom dyrektora znoszonych Agencji (o stażu pracy 2, 10, 25 i 30 lat), pięciu radcom prawnym (o stażu pracy od 9 do 30 lat), wszystkim (dziewięciu) kierownikom sekcji (o stażu pracy od 14 do 22 lat), 32 głównym specjalistom (o stażu pracy od roku do 46 lat), 61 starszym specjalistom i specjalistom (o stażu pracy od 6 do 45 lat). Utrzymanie zatrudnienia dyrektorów, radców prawnych, kierowników sekcji oraz w większości głównych specjalistów zapewniło OT KOWR zachowanie kadrowej ciągłości oraz właściwe zarządzanie realizowanymi zadaniami.

(dowód: akta kontroli str.21-22, 297-308)

¹⁶ Nr CEN.BDG.WPRE.011.2018.EJ.

¹⁷ Nr PRU.WOP.011.1.2018.MJ.2.

¹⁸ Pismo nr CEN.BDG.WPRE.011.17.2018.EJ.1.

¹⁹ Zarządzenie nr 13 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Propozycje zatrudnienia w KOWR w ramach stosunku pracy na podstawie umowy zawartej na czas określony otrzymał jeden pracownik byłego OT ARR w Gdyni oraz 11 pracowników byłego OT ANR w Gdańsku, którzy byli zatrudnieni w zniesionych Agencjach na umowę o pracę na czas nieokreślony.

W ocenie NIK, propozycja zmiany czasu zatrudnienia z nieokreślonego na czas określony była niezgodna z art. 51 ust 3 pwKOWR.

Propozycje zatrudnienia w KOWR były sporządzane i przekazywane w formie zatwierdzonej do OT zniesionych ANR i ARR przez Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR. Siedmiu pracowników z ww. 12 nie przyjęło propozycji zatrudnienia. W trakcie kontroli NIK (do 22 listopada) trzy osoby pracowały nadal, dwóm wygasły umowy o pracę ale tylko na jedno zwolnione stanowisko zatrudniono nowego pracownika i była to osoba spoza byłych pracowników zniesionych Agencji (opis w dalszej części wystąpienia). Pracownik OT ARR w Gdyni, któremu w ramach propozycji zatrudnienia w KOWR zmieniono rodzaj zatrudnienia z umowy o pracę na czas nieokreślony na umowę o pracę na czas określony, realizuje zadania WRRR (6 września 2017 r. nastąpiła zmiana stanowiska z Kierownika Wydziału na Głównego Specjalistę).

W OT KOWR: nie zwolniono żadnego pracownika przed upływem terminu umowy o pracę określonego w propozycji zatrudnienia, nie przedłużono zatrudnienia żadnego pracownika z propozycją zatrudnienia w KOWR na czas określony oraz nie zawarto umowy na czas nieokreślony z żadnym pracownikiem, po zakończeniu terminu wskazanego w propozycji zatrudnienia w KOWR.

(dowód: akta kontroli str. 359-362)

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że nie ma wiedzy, dlaczego ww. pracownikom, zaproponowano zmianę zatrudnienia z umowy na czas nieokreślony, na czas określony. Jednocześnie podkreślił, że takie działanie nie naruszało przepisów prawa, w szczególności art. 51 ust 3 pwKOWR, gdyż pełnomocnik miał obowiązek złożenia propozycji zatrudnienia, a zatem i rodzaju tego zatrudnienia, w zakresie okresu jego trwania na podstawie umowy o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 368-369)

Badaniem kontrolnym pod kątem zatrudnienia oraz merytorycznego przygotowania zatrudnionych w nich osób objęto WRRR i WFKIW.

W WRRR zatrudnionych było 16 osób, wszystkie posiadały odpowiednie przygotowanie i doświadczenie do realizacji powierzonych zadań – kontynuowały zadania, które realizowały w zniesionej ARR.

Natomiast pracownicy zniesionej ANR w OT KOWR kontynuowali zadania, którymi zajmowali się przed 1 września 2017 r., a 63 osobom zwiększono zakres obowiązków o czynności osób, które nie zostały zatrudnione w nowej jednostce. Wśród osób, którym złożono propozycje pracy, 80% posiadało wyższe wykształcenie. Pracownicy zostali zatrudnieni na stanowiskach odpowiadającym zadaniom wykonywanym w zniesionych Agencjach.

(dowód: akta kontroli str. 21-22b, 297-307, 323-325)

W Sekcji Finansowo-Księgowej i Windykacji OT ANR w Gdańsku według stanu na 31 sierpnia 2017 r. pracowały 24 osoby i Główny Księgowy. Z tej grupy propozycję pracy w OT KOWR otrzymało 15 osób oraz Kierownik WFKIW (w tym jedna osoba na czas określony do 28 maja 2018 r.). Na dzień utworzenia OT KOWR w WFKIW pracowało 18 osób (Kierownik, sześć osób zajmujących się księgowością i dziewięć – windykacją). Przed 1 września 2017 r. w zakresie pełnej obsługi programu FIX było przeszkolonych czterech pracowników (dokumenty ze szkoleń nie określały ich

poziomu zaawansowania). Osoby te w pełnym zakresie obsługiwały program FIX (wprowadzanie, przeglądanie, zatwierdzanie). Natomiast pięć osób obsługiwało program FIX w określonym zakresie, z tzw. funkcją przeglądania. Wszystkie z ww. osób otrzymały propozycję zatrudnienia w OT KOWR.

W OT KOWR zaproponowano również pracę w WFKIW dwóm osobom ze zlikwidowanej ARR pracujących w sekcji finansowej, które nie były przeszkolone do pracy w systemie FIX. Przyuczanie tych osób do obsługi tego programu odbywało się na bieżąco, w ramach szkolenia wewnętrznego prowadzonego przez pracownika WFKIW. W dniu 8 października 2018 r. w WFKIW pracowało 17 osób (Kierownik, siedem osób w księgowości i dziewięć osób w windykacji).

Po 1 września 2017 r. w ramach szkoleń dokonywanych przez podmioty zewnętrzne zorganizowano szkolenie z systemu finansowo-księgowego FIX. Szkolenie odbyło się w dniach 25-26 września 2018 r. Poziom szkolenia – podstawowy. W szkoleniu uczestniczyła jedna osoba zatrudniona na stanowisku starszego specjalisty, zajmująca się dekretacją, wprowadzaniem i księgowaniem dokumentów w systemie FIX. Osoba ta na bieżąco, w miarę potrzeb, przyuczała innych pracowników w zakresie obsługi tego systemu. W systemie FIX pierwsze operacje księgowe zostały wykonane 18 października 2017 r.

Wielkość zatrudnienia w OT KOWR oraz merytoryczne przygotowanie zatrudnionych w nich osób było adekwatne do wykonywanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 238-239)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika OT KOWR, w przeliczeniu na jeden etat na koniec 2017 r. wynosiło 6 786,46 zł a na 30 czerwca 2018 r. 6 444,50 zł. Natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 31 sierpnia 2017 r. pracownika zniesionego OT ARR w Gdyni wynosiło 5 253,52 zł, a pracownika zniesionego OT ANR – 6 597,61 zł.

(dowód: akta kontroli str. 323-328)

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że zjawisko pracy „po godzinach” występuje w wyjątkowych przypadkach, w szczególności związanych z pracą wyjazdową, obsługą wydarzeń promocyjnych odbywających się w dni wolne od pracy (np. targi) lub mających związek np. z kumulacją pracy w okresie składania wniosków przez beneficjentów. W okresie od 1 września 2017 r. do 30 września 2018 r. najwięcej przypadków pracy po godzinach miało miejsce w miesiącu wrześniu (w obu latach, odpowiednio – 175 i 173,25 godzin), a najmniej w lutym 2018 r. Łącznie w tym okresie po godzinach przepracowano 843,6 godzin, tj. średnio 64,9 godzin miesięcznie, a 0,57 godziny miesięcznie na jednego zatrudnionego ponad normę ośmiu godzin pracy dziennie. Nadgodziny rozliczano w formie dni/godzin wolnych od pracy.

(dowód: akta kontroli str. 325-326)

W związku z likwidacją ANR i powstaniem KOWR, dwóch byłych pracowników ANR OT w Gdańsku, którym nie przedstawiono ofert zatrudnienia w OT KOWR wystąpiło do Sądu przeciwko OT KOWR z roszczeniami odszkodowawczymi. W przypadku jednej osoby, która cofnęła pozew, Sąd umorzył postępowanie. W przypadku drugiej osoby, sprawa sądowa w trakcie kontroli NIK była w toku.

W sprawozdaniu Rb-35 za I półrocze 2018 r. OT KOWR w paragrafie 4590 kary i odszkodowania, występuje kwota 22 500 zł, będąca następstwem odmowy zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnej w 2012 r. Kwota została ustalona w postępowaniu sądowym i nie była wynikiem działalności OT KOWR (dotyczyła działalności ANR).

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

Żaden z pracowników zlikwidowanego OT ARR nie został włączony do realizacji zadań związanych z kształtowaniem ustroju rolnego i gospodarowania mieniem Zasobu. Dwie osoby zostały zatrudnione spoza zniesionych Agencji w Wydziale Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem w Sekcji zamiejscowej w Słupsku, jedna z nich na czas zastępstwa, druga na stanowisko osoby, która przeszła na emeryturę. Zatrudnienie odbyło się zgodnie z zasadami określonymi w art. 7 ust. 1 ustawy o KOWR²⁰, a ogłoszenie o naborze, zgodnie z art. 7 ust. 2 tej ustawy, było udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²¹. Osoby, zatrudnione na umowę o pracę na stanowiskach starszy referent oraz specjalista, zostały przeszkolone w zakresie czynności wykonywanych na zajmowanych stanowiskach.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 242-244, 293-296)

Podczas reorganizacji w OT KOWR nie wystąpiły trudności w realizacji przejętych zadań oraz zadań delegowanych. Dyrektor OT KOWR na bieżąco informował Dyrektora Generalnego KOWR o stanie ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 285)

W okresie objętym kontrolą OT KOWR był kontrolowany przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (kontrola z zakresu ochrony środowiska – osadnik Inhoffa), Państwową Inspekcję Sanitarną (w zakresie warunków higieny pracy w archiwum) oraz Państwową Inspekcję Pracy (dalej: „PIP”). Ustalenia kontroli PIP dotyczyły nieokreślenia wyposażenia pracowników w narzędzia i materiały, nieokreślenia miejsca i czasu oraz terminu wypłaty, sposobu informowania pracowników o ryzyku zawodowym, które się wiąże z wykonywaną pracą, a także przechowywania w aktach osobowych jedynie kopii dokumentów. Zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 11-15)

1.6. W OT KOWR nie są ewidencjonowane wszystkie pozycje wydatków, w związku z powyższym przyjęty sposób ewidencji kosztów w KOWR nie pozwala na pełne porównanie wykonania planu finansowego w zlikwidowanych OT ANR i ARR z planem OT KOWR.

(dowód: akta kontroli str. 357-358)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności OT KOWR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W OT KOWR zakres przejętych od zniesionych Agencji rolnych zadań został ujęty w regulaminach organizacyjnych poszczególnych jednostek Oddziału. Prawdłowo zostały przejęte i zaewidencjonowane składniki majątkowe ze zniesionych OT ANR i ARR. Wielkość zatrudnienia w OT KOWR oraz merytoryczne przygotowanie zatrudnionych osób było adekwatne do wykonywanych zadań. Pracownicy Oddziału zostali zatrudnieni na stanowiskach odpowiadającym zadaniom wykonywanym w zniesionych Agencjach. Zrealizowano zalecenia PIP dotyczące nieokreślenia wyposażenia pracowników w narzędzia i materiały, nieokreślenia miejsca i czasu oraz terminu wypłaty, sposobu informowania pracowników o ryzyku zawodowym, które się wiąże z wykonywaną pracą, a także przechowywania w aktach osobowych jedynie kopii dokumentów.

²⁰ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 623, ze zm.)

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.

2. Realizacja przez OT KOWR zadań przejętych od zniesionych Agencji rolnych oraz zadań zleconych

2.1. W okresie funkcjonowania OT KOWR nie wpłynęły żadne skargi na sposób realizacji zadań przejętych z ARR. Wpłynęły cztery skargi z zakresu kształtowania ustroju rolnego i gospodarowania zasobem, po dwie dotyczące tych samych postępowań. Dwie skargi złożono na nieprawidłowości w sposobie ogłoszenia przetargu na dzierżawę nieruchomości – skargi po rozpatrzeniu zostały odrzucone. Dwie skargi dotyczące weryfikacji oferentów na dzierżawę nieruchomości, po rozpatrzeniu zostały uwzględnione – przetarg odwołano i ogłoszono ponownie.

(dowód: akta kontroli str. 28, 105, 127-128)

2.2. Do OT KOWR wpłynęło 10 odwołań od decyzji wydanych przez Dyrektora OT KOWR w zakresie działań przejętych z ARR. Jedno odwołanie dotyczyło decyzji o przyznaniu pomocy w części z tytułu owoców i warzyw dostarczonych i udostępnionych dzieciom, wydanej przez dyrektora OT ARR w Gdyni (mechanizm OWS - owoce i warzywa w szkole). Odwołanie przekazano do organu drugiej instancji. Organ odwoławczy (Dyrektor Generalny KOWR) uchylił zaskarżoną decyzję i orzekł o przyznaniu dopłaty.

Pięć odwołań od decyzji wydanych przez Dyrektora OT KOWR w ramach mechanizmu DMS (dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany mającej charakter pomocy de minimis w rolnictwie) przekazano do organu drugiej instancji. W wyniku przeprowadzonych postępowań w jednym przypadku stwierdzono uchybienie terminu do wniesienia odwołania, dwie decyzje utrzymano w mocy, a dwie uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym rozpatrzeniu spraw Dyrektor OT KOWR orzekł o przyznaniu dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (wszystkie dokumenty zgodnie z art. 47a pkWOWR zostały przekazane do siedziby OR ARiMR).

W ramach mechanizmu PDS (Program dla szkół) wpłynęły cztery odwołania od decyzji w sprawie przyznania pomocy w części w ramach „Programu dla szkół”. Trzy odwołania przekazano do organu drugiej instancji. Organ odwoławczy (Dyrektor Generalny KOWR) uchylił zaskarżone decyzje i orzekł o przyznaniu pomocy. Jedno odwołanie pozytywnie rozpatrzył Dyrektor OT KOWR. Wszystkie te odwołania dotyczyły komponentu mlecznego w PDS.

(dowód: akta kontroli str.28)

W okresie objętym kontrolą do OT KOWR w płynęło pięć odwołań w od decyzji w zakresie działań przejętych z ANR, cztery z zakresu kształtowania ustroju rolnego i jedno z zakresu gospodarowania zasobem. Trzy odwołania dotyczyły niewyrażenia zgody na nabycie nieruchomości – w dwóch przypadkach MRiRW²² utrzymał w mocy zaskarżone decyzje, a w jednym uchylił zaskarżoną decyzję ANR i przekazał do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym rozpatrzeniu Dyrektor Generalny KOWR wyraził zgodę na nabycie nieruchomości. Jedno odwołanie dotyczyło umorzenia postępowania o nabycie nieruchomości – MRiRW utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Jedna decyzja dotyczyła przekazania nieruchomości w trwały zarząd Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego – MRiRW uchylił decyzję i umorzył postępowanie.

(dowód: akta kontroli str.105,129)

2.3. W marcu 2018 r. Biuro Audytu Wewnętrznego KOWR (dalej: „BAW”) wszczęło zadanie audytowe dotyczące realizacji Poddziałania 3.1 „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości” w ramach PROW 2014-2020, w zakresie oceny adekwatności, efektywności i skuteczności podejmowanych zadań związanych z udzieleniem producentom rolnym wsparcia na przystępowanie do systemów jakości. Zalecenia BAW dotyczyły konieczności pouczania wnioskodawców w wydawanych decyzjach o ich prawach, co wynikało z art. 107 KPA. DWK KOWR²³ zalecił dopisywanie ręczne pouczeń do czasu zmiany wzoru generującego decyzję przez ARiMR. BAW rozpoczęło też w marcu zadanie audytowe w zakresie „Dzierżawa nieruchomości ZWRSP w trybie przetargowy oraz nadzór właścicielski nad realizacją wynikających z umów dzierżawy nieruchomości ZWRSP” Do zakończenia kontroli OT KOWR nie otrzymał wyników z przeprowadzonego audytu.

Również w marcu 2018 r. Biuro Kontroli i Bezpieczeństwa Informacji KOWR przeprowadziło kontrolę doraźną D/3/2017/1²⁴ dot. stosowania przepisów i uregulowań wewnętrznych związanych z wyrobami z azbestu. W wyniku kontroli zalecono: wyeliminować opóźnienia w procesie sporządzania i przekazywania do Marszałka Województwa informacji o wyrobach zawierających azbest, podjąć działania mające na celu zapewnienie kompletności, rzetelności i wiarygodności danych sprawozdawczych, wdrożyć systemowe działania w celu zapewnienia terminowości przeprowadzania okresowych kontroli stanu wyrobów zawierających azbest. Zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane przez OT KOWR.

W dniach 27-28 sierpnia 2018 r. pracownicy Centrali ARiMR przeprowadzili wizytę monitorującą w zakresie zgodności obsługi wniosków w ramach „Programu dla szkół” z rozporządzeniami Komisji Europejskiej, rozporządzeniem MRIRW oraz procedurami. Nie stwierdzono odstępstw od stosowania procedur, rozporządzeń i wytycznych w trakcie obsługi wniosków, dokumentację spraw prowadzono w sposób rzetelny i uporządkowany. Ponadto w OT KOWR przeprowadzono cztery audyty KAS²⁶, w których przedmiotem kontroli były decyzje wydawane jeszcze przez Dyrektora OT ARR w Gdyni. Ustalenia audytów potwierdziły prawidłowość obsługi wniosków na wszystkich etapach, kompletność dokumentacji, zgodność z obowiązującymi procedurami. W trakcie kontroli NIK w październiku 2018 r. KAS przeprowadził kontrolę w OT KOWR w zakresie płatności w ramach „Programu dla szkół”. Kontrola ta nie wykazała nieprawidłowości w obsłudze wniosków o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 28-84,105-126,346-356, 363-367)

2.4. W następstwie przejęcia praw i obowiązków zniesionego OT ARR w Gdyni OT KOWR od 1 września 2017 administruje następującymi mechanizmami:

1. Mechanizmy niepowodujące wydatkowania kwot na realizację zadań:

- Monitorowanie umów na dostarczanie produktów rolnych,
- Rejestr pierwszych podmiotów skupujących,
- Obsługa funduszy i promocji produktów rolno-spożywczych,
- Monitorowanie oraz nadzór nad uprawą tytoniu oraz produkcją i zbyciem surowca tytoniowego,
- Interwencyjny zakup i sprzedaż zboża,
- Owoce i warzywa w szkole,
- Dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych,

²³ Departament Wspierania Konsumpcji KOWR.

²⁴ W zakresie realizacji przez OT ANR w Gdańsku z siedzibą w Pruszcze Gdańskim/OT KOWR w Pruszcze Gdańskim obowiązków wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązujących jak i uregulowań wewnętrznych KOWR dot. wyrobów zawierających azbest oraz zaleceń pokontrolnych wydawanych w wyniku wcześniejszych kontroli w OT.

²⁶ Krajowa Administracja Skarbowa – Ministerstwo Finansów.

- Dopłata krajowa do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych,
 - Dofinansowanie z Funduszu Promocji Mleka do spożycia mleka i przetworów mlecznych w przedszkolach i gimnazjach,
 - Kwotowanie produkcji mleka (działania związane z rozłożeniem opłat za przekroczenie kwot mlecznych w roku kwotowym 2014/2015 na okres trzech kolejnych lat),
 - Organizacja rynku mleka (monitorowanie rynku mleka).
2. Mechanizmy powodujące wydatkowanie kwot na realizację zadań:
- Dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany: o dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany w 2017 r. (stan na 31 grudnia) złożono 3.344 wniosków. Wydano 3.293 decyzje o przyznaniu płatności, a kwota wydatkowana na obsługę złożonych wniosków wyniosła 7 964 458,13 zł. W I półroczu 2018 r. nie złożono żadnego wniosku, wydano pięć decyzji o przyznaniu płatności, a kwota wydatkowana na obsługę złożonych wniosków wyniosła 29 917,75 zł. Ww. stan na 30 września 2018 r. pozostał bez zmian;
 - Program dla szkół: w 2017 r. (stan na 31 grudnia) złożonych wniosków o pomoc było 48, a kwota wydatkowana na ich obsługę wyniosła 2 455 005,62 zł. W I półroczu 2018 r. liczba złożonych wniosków o pomoc wyniosła 128, a kwota wydatkowana na ich obsługę – 12 110 389,46 zł. Natomiast za III kwartały 2018 r. liczba złożonych wniosków o pomoc wyniosła 151, a kwota wydatkowana na ich obsługę – 13 466 738,70 zł;
 - Systemy Jakości Produktów Rolnych i Środków Spożywczych poddziałanie 3.1 Wsparcie na przystępowanie do Systemów Jakości PROW 2014-2020: w 2017 r. (stan na 31 grudnia) złożono siedem wniosków, wydano cztery decyzje o przyznaniu płatności i wydatkowano 2 838,21 zł na obsługę złożonych wniosków. W I półroczu 2018 r. złożono sześć wniosków, wydano jedną decyzję o przyznaniu płatności, a na obsługę złożonych wniosków wydatkowano 569,11 zł. Natomiast za III kwartały 2018 r. liczba złożonych wniosków o pomoc wyniosła dziewięć, wydano sześć decyzji o przyznaniu płatności i wydatkowano 5 241,81 zł na obsługę złożonych wniosków

(dowód: akta kontroli str. 85-87)

2.5. W dniu 1 września 2017 r. do rozpatrzenia pozostało sześć wniosków złożonych w mechanizmie „Systemy Jakości Produktów Rolnych i Środków Spożywczych poddziałanie 3.1 Wsparcie na przystępowanie do Systemów Jakości PROW 2014-2020”. Wnioski, złożone w okresie od 12 kwietnia do 27 lipca 2017 r. (wysokość wnioskowanej pomocy – 4 599,22 zł), zostały rozpatrzone przez OT KOWR w okresie 8 września – 20 grudnia 2017 r. W wyniku wniosków wydano pięć decyzji przyznających płatność na kwotę 3 407,31 zł oraz jedną decyzję o odmowie przyznania płatności. Wnioski procedowano na podstawie rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020²⁷ oraz informacji uzyskiwanych w drodze weryfikacji merytorycznej i krzyżowej beneficjenta dokonywanej przez ARiMR i przesyłanej przez Centralę KOWR.

(dowód: akta kontroli str. 245,329-339)

²⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. poz. 1195, ze zm.).

Liczba wniosków nierozpatrzonych o przyznanie dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany oraz przyczyny tego stanu opisano w następnym punkcie wystąpienia.

2.6. Dokumentację dotyczącą wydanych decyzji w sprawach o przyznanie dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany OT KOWR w całości przekazał protokolarnie do Pomorskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Gdyni.

Jak wyjaśnił Kierownik WRRR „wraz z powołaniem KOWR zobowiązano nową jednostkę do zakończenia spraw prowadzonych przez ARR w ramach rozpatrywania wniosków o dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Do siedziby OT ARR w Gdyni do końca czerwca 2017 r. od pomorskich producentów rolnych wpłynęło 3.344 wniosków dotyczących przyznania dopłaty. Weryfikację złożonych wniosków rozpoczęto jeszcze w czasie funkcjonowania ARR. Ze względu na fakt, iż stawki dopłat do 1 ha upraw określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 października 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1997) wszystkie decyzje przyznające producentom rolnym dopłaty wydane zostały już przez Dyrektora OT KOWR, stosownie do art. 47a ust. 2 i ust. 3 pwKOWR²⁸. Proces wydawania decyzji zakończono w dniu 30 listopada 2017 roku. W trybie roboczym Dyrektorzy OT KOWR i OR ARiMR postanowili, aby ze względu na wielkość materiału, dokumentację przekazać do poszczególnych powiatów w jednej partii. Pracownicy OT KOWR przygotowali dokumentację i 16 protokołami przekazali dokumentację dla poszczególnych powiatów. Dokumentacja przyjęta została przez stronę ARiMR w okresie od 30.12.2017r. do 01.02.2018 r. Dodatkowo całość dokumentacji dotyczącej odwołań, po zakończeniu procesu odwoławczego, została w dniu 31.08.2018 r. przekazana 4 protokołami do ARiMR. Do dnia 30 listopada 2017 r. wydano:

- 3.293 decyzji przyznających płatność na kwotę 7.964.458,13 zł tj. 1.882.183,86 euro, w tym:
- 3.029 decyzji całkowicie przyznających płatność,
- 264 decyzji o częściowym przyznaniu płatności,
- 35 decyzji odmownych (w tym 7 z tytułu przekroczenia limitu 15 000 euro),
- 8 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania,
- 3 umorzenia postępowania,
- 5 informacji o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania.

Wszystkie decyzje wysłano za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. W tym miejscu należy podkreślić duże zaangażowanie pracowników TO KOWR w celu wydania ponad 3 tysięcy decyzji w ciągu niewiele ponad miesiąca czasu.

W 2017 r. na podstawie wydanych decyzji zrealizowano płatności na kwotę 7.964.458,13 zł. Na podstawie rozpatrzonych odwołań w pierwszym półroczu 2018 r. realizowano płatności na kwotę 29.917,75 zł. Data graniczna na wypłatę środków, wynikających z wydanych decyzji, w kwocie 7.964.458,13 zł została określona w zbiorczych zestawieniach poleceń zapłaty na okres od 27 listopada do 29 grudnia 2017 roku. Środki wynikające z odwołań w kwocie 29.917,75 zł wypłacono w I połowie 2018 roku”.

Od ww. decyzji wpłynęło pięć odwołań. Odwołania przekazane zostały do organu drugiej instancji (Dyrektor Generalny KOWR). W wyniku przeprowadzonych postępowań w jednym z przypadków stwierdzono uchybienie terminu do wniesienia

²⁸ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.).

odwołania, dwie decyzje zostały utrzymane w mocy oraz dwie uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym rozpatrzeniu spraw Dyrektor OT KOWR orzekł o przyznaniu dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Sporządzono 3.344 spisów spraw w związku zakończeniem obsługi wniosków o dopłatę z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Dokumenty w OT KOWR przygotowywane były zgodnie z przepisami z podziałem na powiaty. Akta spraw kompletowano w zależności od terminów wydania decyzji oraz wpływów zwrotnych potwierdzeń odbioru. Dokumentację z protokołami przekazywano do Oddziału Regionalnego ARIMR.

(dowód: akta kontroli str.28-29, 85-101)

OT KOWR w okresie od 1 września 2017 r. do 25 września 2018 r. przeprowadził łącznie 106 kontroli odnośnie zobowiązania nabywcy nieruchomości, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁹ oraz warunków, tj. zobowiązania się do utworzenia gospodarstwa rodzinnego i do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego. Sprawdzano również zobowiązania, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2 ww. ustawy. Wszystkie kontrole potwierdziły realizację ww. zobowiązań nabywców.

(dowód: akta kontroli str. 23-27)

W trakcie kontroli NIK dokonano sprawdzenia poprawności prowadzonych w OT KOWR postępowań dotyczących: nabywania nieruchomości rolnych, sprzedaży nieruchomości, przygotowywania decyzji administracyjnych dotyczących zgód na przeniesienie własności nieruchomości, rozpatrywania wniosków rolników zainteresowanych nabyciem gruntów, kontroli dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych, kontroli realizacji programu owoce i warzywa w szkole oraz przyznawania pomocy w ramach programu dla szkół. Badaniu kontrolnemu poddano po jednym z ww. postępowań, dobranych według osądu kontrolera. W wyniku analizy dokumentacji stwierdzono, że wszystkie postępowania przeprowadzono prawidłowo, terminowo, zgodnie z obowiązującymi w OT KOWR procedurami. W OT KOWR prowadzono ewidencje i rejestry dot. Zasobu obejmujące informacje, gruntów przejętych i zakupionych przez Oddział do Zasobu WRSP, umów dzierżawy i sprzedaży, obiektów zabytkowych, zastrzeżeń repriwatyzacyjnych, użytkowników wieczystych mienia Zasobu, mienia rozdysponowanego przez Oddział, wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy, ogłoszeń o przetargach na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości we właściwym systemie teleinformatycznym.

(dowód: akta kontroli str.102-104)

Zakres działania jednostek organizacyjnych OT KOWR był zgodny z zakresem działania określonym w Regulaminie Organizacyjnym, zadania były wykonywane zgodnie ze stosownymi procedurami, oraz wykonywane terminowo z wyjątkiem sześciu spraw opisanych poniżej w stwierdzonych nieprawidłowościach.

2.7. Sekcja Kontroli na Miejscu, jak wyjaśnił Kierownik WRRR, nie działała na podstawie planu kontroli. Wykonywała kontrole na podstawie poleceń kontroli, które były przekazywane przez Wydziały OT i Departamenty w Centrali KOWR. Kontrole były realizowane w terminach określonych w „Poleceniu kontroli”.

²⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1405, ze zm.

Pracownicy Sekcji Kontroli na Miejscu w okresie od 1 września 2017 r. do 1 września 2018 r przeprowadzili 144 kontrole w poszczególnych mechanizmach: Interwencyjny zakup i sprzedaż - 19 kontroli, wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych - jedna kontrola, Program dla szkół - 40 kontroli, PROW 2014-2020 Poddziałanie 3.1 - dwie kontrole, dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych - dziewięć kontroli, administrowanie potencjałem produkcyjnym winorośli i wina - cztery kontrole, rejestr pierwszych podmiotów skupujących - trzy kontrole, monitorowanie umów na dostarczanie produktów rolnych - cztery kontrole, Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020 - 39 kontroli oraz mechanizm Monitorowanie produkcji biogazu rolniczego - trzy kontrole. Liczba kontroli przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. w ARR wyniosła 1.044, w tym 620 w mechanizmach administrowanych obecnie w OT KOWR. W następstwie przeprowadzonych kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Mechanizmy delegowane przez ARiMR:

- Program dla szkół. Dostarczane produkty owocowo-warzywne i mleczne nie spełniały wymagań: - jakościowych (warzywa bez zapachu „swoistego”), - dotyczących wagi (tzw. „niedowagi”), - dotyczących opakowań (np. oznaczenia z poprzedniego programu „Owoce i warzywa w szkole”), a w zakresie administracyjnym: - niezgodność dokumentacji źródłowej z oświadczeniem szkoły o ilości dostarczonych produktów, - nieprzestrzeganie okresu udostępniania;
- Administrowanie potencjałem produkcyjnym winorośli i wina. Dokumentacja prowadzona w sposób, który uniemożliwiał weryfikację danych zawartych w Deklaracji o zapasach win (faktury wystawiane w sposób uniemożliwiający dokonanie podziału win na poszczególne kategorie);

2. Mechanizmy administrowane przez KOWR:

- Monitorowanie produkcji biogazu rolniczego. Dane w sprawozdaniach kwartalnych niezgodne z dokumentacją zakładową (źródłową);
- Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2010:
 - a) nieprzestrzeganie minimalnych standardów dla organizacji partnerskiej lokalnej (OPL), m.in.:
 - nieprzekazywanie do właściwych ośrodków pomocy społecznej (OPS) informacji o terminie rozpoczęcia dystrybucji oraz rodzajach prowadzonych działań w ramach środków towarzyszących,
 - nieprzestrzeganie terminów wydania artykułów spożywczych osobom najbardziej potrzebującym (zasada $N+1/2/3^{30}$),
 - prowadzenie w sposób niewłaściwy dokumentacji magazynowej (brak możliwości prześledzenia ścieżki dystrybucji każdej partii poszczególnych artykułów, niezgodności ilości wydanych artykułów spożywczych w zestawieniach miesięcznych z imiennymi listami wydań);
 - b) nieprzestrzeganie minimalnych standardów dla organizacji partnerskiej regionalnej (OPR) w obszarze administrowania, transportu, magazynowania oraz realizacji środków towarzyszących:
 - zawieranie umów/przekazywanie do OPL pisemnych wytycznych do realizacji podprogramu niezgodnie z wymaganiami określonymi w wytycznych Instytucji Zarządzającej (MRPiPS),
 - nieprzestrzeganie zasad przekazywania artykułów spożywczych ($N+1/2/3$),

³⁰ Wydanie 100% artykułów spożywczych w ciągu jednego, dwóch, trzech miesięcy od miesiąca, w którym zostały dostarczone.

- nieprawidłowości przy wyborze podmiotów zewnętrznych w obszarze transportu,
- nieprawidłowości przy wyborze podmiotów zewnętrznych w obszarze magazynowania.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości pouczano kontrolowanych o konieczności usunięcia braków, m.in. w dokumentacjach sprawozdawczych i konieczności ich rzetelnego prowadzenia. Zgodnie z zapisami wewnętrznych regulaminów organizacyjnych OT KOWR w listopadzie 2017 r., na podstawie wniosków i raportów z kontroli oraz w oparciu o procedury dotyczące realizacji poszczególnych mechanizmów, pracownicy merytoryczni dokonali oceny ryzyka w obrębie poszczególnych mechanizmów. Ocena Oddziału brana była pod uwagę przy ocenie ryzyka KOWR i w konsekwencji do przygotowania planu audytu na rok 2018. W ocenie ryzyka zwrócono m.in. uwagę, że w „Programach szkolnych” brak skutecznych centralnych działań informacyjnych w zakresie realizacji programów przed rozpoczęciem roku szkolnego, co może powodować nieprawidłowości w wydawaniu porcji warzywnych i owocowych przez szkoły w oparciu o programy z lat poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 245-281)

2.8. Po reorganizacji administracji rolnej i powołaniu KOWR pracownicy, którzy rozpoczęli pracę w OT KOWR, a uprzednio byli pracownikami ARR posiadali uprawnienia wyniesione z poprzedniej jednostki.

W związku z pismem Centrali KOWR z 10 kwietnia 2018 r. dotyczącym weryfikacji uprawnień dostępu do zasobów ARiMR za pośrednictwem Platformy Aplikacyjnej (dalej: „PA”), OT KOWR przesłał 20 kwietnia 2018 r. prośbę o nadanie uprawnień dla pracowników WRRR. Platforma PA umożliwia podgląd ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Uprawnienia do platformy PA sukcesywnie rozpoczęto nadawać w czerwcu 2018 r. Dodatkowo pracownikom posiadającym konto na platformie PA rozszerzono uprawnienia o podgląd siedzib stad. Tym samym pracownicy OT KOWR, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy o KOWR, posiadali uprawnienia do użytkowania krajowego systemu ewidencji, o którym mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności³¹.

(dowód: akta kontroli str. 246-247, 282-283.)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności OT KOWR w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedochowaniu 60 dniowych terminów na wydanie sześciu decyzji w sprawie wniosków o płatność w ramach poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości”. Opóźnienie wyniosło od 98 dni do 167 dni.

(dowód: akta kontroli str. 329-339)

Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 dyrektor oddziału terenowego (Agencji) Krajowego Ośrodka przyznaje płatność za dany okres pomocy w drodze decyzji administracyjnej na wniosek o płatność, a stosownie do art. 11 ust. 2 tego

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1853, ze zm.

rozporządzenia decyzję, o której mowa w ust. 1, wydaje się w terminie 60 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku o płatność spełniającego wymagania, o których mowa w § 12 ust. 3-6.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że przyczyną opóźnień było duże obciążenie pracowników merytorycznych zadaniami w krótkim czasie, wynikające z:

- kumulacji realizacji obsługi w pozostałych mechanizmach, tj. konieczności obsługi wniosków o przyznanie dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (zarówno OT w Gdyni – 3.344 wnioski, jak i w ramach pomocy OT w Warszawie – 500 wniosków), realizacji tzw. pakietu Hogana (545 wniosków), w ramach którego przyznawana była pomoc na ograniczenie produkcji, pomoc dla producentów, pomoc w formie refundacji kosztów zakupu jałówek hodowlanych ras mlecznych, uznawanie grup rolnych (około 80 wniosków);
- konieczności, wynikającej z § 3, § 4 i § 12 ww. rozporządzenia, wykonania rozstrzygnięć zagadnień wstępnych przed weryfikacją merytoryczną wniosku o płatność (tj. uzyskania m.in. informacji, czy: beneficjent był rolnikiem aktywnym zawodowo, był posiadaczem gospodarstwa rolnego o powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych, beneficjentowi został nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, wnioskujący o płatność posiadał zarejestrowaną w systemie IRZ siedzibę stada i posiadał zwierzęta właściwego gatunku);
- zaangażowania pracowników merytorycznych w równoległą realizację procesu zniesienia ARR i tworzenia KOWR.

(dowód: akta kontroli str.340-345)

Zdaniem NIK podane przez Dyrektora przyczyny, nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla niedochowania 60 dniowego terminu przy wydaniu sześciu ww. decyzji, skoro ponad 4 tysiące innych decyzji zostało wydanych w terminie. Spowodowało to opóźnienie wypłaty pomocy dla beneficjentów na kwotę 3 407,31 zł.

(dowód: akta kontroli str.245)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą zadania przejęte przez OT KOWR od zniesionych Agencji rolnych oraz zadania zlecone były prawidłowo realizowane. Opóźnienia (od 98 dni do 167 dni) w realizacji sześciu wniosków o płatność w ramach mechanizmu „Systemy Jakości Produktów Rolnych i Środków Spożywczych” poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości” wynikały z kumulacji obsługi pozostałych mechanizmów (kilkaset wniosków), jak również niewystarczającego nadzoru nad poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi. Właściwie realizowano obowiązek przeprowadzania kontroli podmiotów uczestniczących w mechanizmach administrowanych przez KOWR. Kontrole i audyty przeprowadzone w OT KOWR nie wykazały istotnych nieprawidłowości, a wydane zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane.

IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych i nadzorczych w celu wyeliminowania przypadków nieterminowego wydawania decyzji związanych z wnioskami beneficjentów o płatności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK 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 dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Gdańsk, dnia 17 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler

Witold Dąbrowski

Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

2 up.

Dyrektor

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

w Gdańsku


.....
Ewa Duszczyńska
podpis

