



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.012.01.2018

P/18/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl

THE
LIBRARY
OF THE
MUSEUM OF
ART AND
ARCHITECTURE
OF THE
UNIVERSITY OF
CHICAGO

1915
1916

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 Opolu
Kontroler	Wojciech Jarzyna, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/87/2018 z dnia 6 września 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Opolu, ul. 1-go Maja 6, 45-068 Opole ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Jarosz, Dyrektor Oddziału Terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Opolu ² (dowód: akta kontroli str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania Dyrektora OT KOWR w zakresie organizacji tego Oddziału były rzetelne i celowe. Prawidłowo zostały przejęte i zaewidencjonowane składniki majątkowe zniesionych oddziałów terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych⁴ i Agencji Rynku Rolnego⁵ w Opolu. Zakres zadań przejętych ze zniesionych agencji rolnych został ujęty w regulaminach organizacyjnych poszczególnych komórek organizacyjnych Oddziału. W jednostce kontrolowanej zachowano kadrową ciągłość zadań, a wszystkie stanowiska kierownicze zostały obsadzone z dniem utworzenia OT KOWR⁶.

Badanie próby⁷ spraw prowadzonych w Wydziale Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem wykazało, że zadania przejęte od zniesionych agencji rolnych oraz zadania zlecone były, co do zasady, realizowane w sposób rzetelny, stosownie do przepisów określonych w obowiązujących procedurach, w tym z zachowaniem wymaganych terminów. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na błędnie wskazanej przesłance odstąpienia od prawa pierwokupu udziałów w spółce prawa handlowego nie miała jednak wpływu na zasadność podjętej w tym zakresie decyzji.

W Oddziale poszczególne komórki organizacyjne dokonały identyfikacji, analizy i oceny ryzyka w ramach wykonywanych zadań do planu audytu wewnętrznego na

¹ Dalej: OT KOWR lub Oddział.

² Dalej: Dyrektor.

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

⁴ Dalej: ANR.

⁵ Dalej: ARR.

⁶ Tj. 1 września 2017 r.

⁷ Do próby wybrano dwie sprawy z Sekcji Kształtowania Ustroju Rolnego, dwie sprawy z Sekcji Ewidencji i Analiz oraz trzy sprawy z Sekcji Gospodarowania Zasobem.

2018 r. Ponadto w okresie objętym kontrolą⁸ do jednostki kontrolowanej nie wpłynęły skargi dotyczące spraw przejętych ze zniesionych agencji rolnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. W organizacji OT KOWR brali udział pracownicy Oddziału Terenowego ANR w Opolu⁹ oraz Oddziału Terenowego ARR w Opolu¹⁰. Dyrektor wyjaśnił, że *pracownicy ANR i ARR brali jedynie udział w przenoszeniu środków trwałych i środków nisko cennych z siedziby ARR do obecnej siedziby OT KOWR¹¹. Po stronie pracowników ANR leżało dostosowanie pomieszczeń dla przyszłych pracowników OT KOWR. Dyrektor wskazał również, że przeprowadzenie reorganizacji skutkowało zmniejszeniem kosztów utrzymania łączonych agencji (przeniesienie stanowisk pracy do siedziby stanowiącej własność Skarbu Państwa, co spowodowało odstąpienie od konieczności ponoszenia kosztów najmu za wynajmowanie pomieszczeń ARR). Dyrektor OT ARR w Opolu¹² posiadał pełnomocnictwo i upoważnienie do przeprowadzenia reorganizacji¹³, a pracownicy działali na podstawie zakresów obowiązków. Dyrektor wyjaśnił, że żadna z likwidowanych jednostek nie przekazała Pełnomocnikowi ds. utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa¹⁴ propozycji zatrudnienia osób ze zniesionych Oddziałów ANR i ARR. Dyrektor wskazał również, iż nie otrzymał wytycznych dotyczących limitu/optimalizacji zatrudnienia oraz organizacji wewnętrznej OT KOWR. Termin utworzenia OT KOWR został zgodnie z ustawą wyznaczony na dzień 1 września 2017 r. i został dotrzymany. Dyrektorzy znoszonych OT ANR oraz OT ARR nie uczestniczyli w doborze kadry pracowniczej OT KOWR.*

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 39-41, 696)

2. Od momentu utworzenia na terenie województwa opolskiego funkcjonował jeden oddział terenowy KOWR. Natomiast wcześniej w strukturze organizacyjnej OT ANR funkcjonowały dwie Sekcje Zamiejscowe Gospodarowania Zasobem (w Mikołowie oraz w Oleśnie). Dyrektor wyjaśnił, że *Sekcja Zamiejscowa w Mikołowie z dniem 1 września 2017 r. przejęła rolę Oddziału Terenowego¹⁵, a Sekcja Zamiejscowa w Oleśnie z końcem sierpnia 2017 r. została zlikwidowana.*

(dowód: akta kontroli str. 35)

⁸ Od 1 września 2017 r. do 30 września 2018 r.

⁹ Dalej: OT ANR.

¹⁰ Dalej: OT ARR.

¹¹ Gdzie wcześniej mieściła się siedziba OT ANR.

¹² Tj. obecny Dyrektor OT KOWR.

¹³ Pełnomocnictwo Nr 38 z dnia 25 kwietnia 2017 r. oraz Upoważnienie Nr 10 z dnia 25 kwietnia 2017 r. wystawione przez Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

¹⁴ Dalej: KOWR.

¹⁵ Na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 sierpnia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa, z dniem 30 sierpnia 2018 r. OT KOWR dla województwa śląskiego został przeniesiony z Mikołowa do Częstochowy.

3. Koszty utrzymania siedziby OT KOWR w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r. wyniosły 261 754,46 zł¹⁶. Od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r. koszty poniesione na utrzymanie siedziby OT ANR (w tym sekcji zamiejscowych) wyniosły natomiast łącznie 334 721,46 zł. Niższe koszty utrzymania siedziby Oddziału wynikały przede wszystkim z ograniczenia wydatków na ochronę i energię elektryczną. Na porównanie kosztów poniesionych na utrzymanie siedziby OT ARR i Oddziału nie pozwala przyjęty w ARR centralny sposób ewidencjonowania wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 42-43)

4. W związku z przejęciem przez jednostkę kontrolowaną praw i obowiązków związanych z wykonywaniem zadań ANR i ARR, przejęto i zaewidencjonowano składniki majątkowe ze zniesionych oddziałów terenowych obu tych agencji. W przypadku ANR, na podstawie zarządzenia Dyrektora OT ANR¹⁷, w dniach od 3 do 20 lipca 2017 r. przeprowadzono spis z natury, z którego sporządzono sprawozdanie opisowe, w którym nie wykazano różnic inwentaryzacyjnych. W OT ARR na podstawie zarządzenia Prezesa ARR¹⁸, w dniach od 31 sierpnia 2017 r. do 15 września 2017 r. przeprowadzono spis z natury w obiektach użytkowanych przez OT ARR. W jego wyniku stwierdzono, że wszystkie składniki majątku podlegające spisowi zostały ujęte w arkuszach spisów z natury. W ramach przeprowadzonych inwentaryzacji nie stwierdzono nieprawidłowości.

Oddział prowadził dwie księgi rachunkowe¹⁹ w systemie FIX. Programem pomocniczym do systemu FIX, w przypadku księgi działalności administracyjnej, był program MAJATEK, przeznaczony do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych. Programami pomocniczymi do FIX w przypadku księgi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa były: MAJATEK, SEG (program przeznaczony do ewidencji gruntów) oraz WN (program przeznaczony do windykacji należności). Kierownik Wydziału Finansowo-Księgowego i Windykacji²⁰ wyjaśniła, że w programie MAJATEK zaewidencjonowane są środki trwałe i wartości niematerialne i prawne po OT ANR. Do dnia rozpoczęcia kontroli, w związku z przesunięciem wewnętrznym z Centrali KOWR, zaewidencjonowano dwa samochody po zniesionej ARR. Od 1 września 2017 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli, do systemu FIX nie wprowadzono żadnego nowego dokumentu OT. Na podstawie próby²¹ stwierdzono obecność przejętych składników majątkowych w siedzibie OT KOWR. W sprawozdaniach²² niezależnego biegłego rewidenta za okres od 1 września 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. wskazano, że sprawozdanie finansowe OT KOWR jest zgodne z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*²³ i przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości oraz co do formy i treści z obowiązującymi OT KOWR przepisami prawa i postanowieniami statutu KOWR. W opinii biegłego w Oddziale prawidłowo prowadzone były księgi rachunkowe.

(dowód: akta kontroli str. 36, 304-309, 367-377, 382-389, 511-516)

¹⁶ Uwzględniono m.in. koszty remontów, zużycia energii, ochrony obiektu, ubezpieczenia, sprzątnia, podatki.

¹⁷ Zarządzenie nr 464/2017 Dyrektora OT ANR z dnia 21 czerwca 2017 r.

¹⁸ Zarządzenie Nr 146/2017/W z dnia 28 sierpnia 2017 r.

¹⁹ Na podstawie *Polityki rachunkowości w zakresie mechanizmów krajowych i działalności administracyjnej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa* wprowadzonej zarządzeniem nr 8/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 1 września 2017 r. oraz *Polityki rachunkowości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa* wprowadzonej zarządzeniem nr 13/2018/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 18 stycznia 2018 r.

²⁰ Dalej: WFKW.

²¹ Obejmującej składniki rzeczowe o najwyższych wartościach, w tym m.in. samochody oraz serwery.

²² Dotyczących obu *Polityk rachunkowości* stosowanych w OT KOWR.

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

5. W zakresie zapewnienia zachowania ciągłości realizacji zadań przejętych od zniesionych agencji rolnych Dyrektor wyjaśnił, że zadania zostały przekazane i zapewniono zachowanie ciągłości ich realizacji, ponieważ pracownicy OT KOWR byli pracownikami zlikwidowanych agencji rolnych. W momencie powstania OT KOWR każdy z pracowników kontynuował wykonywanie swoich zakresów obowiązków, które po 1 września 2017 r. zostały zmodyfikowane na skutek otrzymania nowych zakresów obowiązków dostosowanych do nowej struktury organizacyjnej. W celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań pomiędzy Oddziałem a nowopowstałym Oddziałem Terenowym KOWR w Mikołowie²⁴, prowadzone sprawy zostały przekazane protokołami zdawczo odbiorczymi do OT KOWR w Mikołowie, zgodnie z właściwością miejscową wynikającą ze Statutu KOWR. Dyrektor wyjaśnił również, że w okresie przejścia na działalność w ramach OT KOWR zabezpieczono funkcjonowanie wszystkich dotychczas stosowanych w ramach obsługi finansowo-księgowej ANR i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa systemów informatycznych oraz wspomagającego oprogramowania i dopuszczono je do użytkowania w KOWR.

(dowód: akta kontroli str. 36, 93-108, 317, 692)

6. W okresie objętym kontrolą działalność Oddziału prowadzona była na podstawie Wewnętrznych Regulaminów Organizacyjnych: a/ WFKW, b/ Wydziału Organizacyjno-Prawnego²⁵, c/ Wydziału Rozwoju Rynków Rolnych²⁶ oraz d/ Wydziału Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem²⁷. Dyrektor przesłał 5 września 2017 r. do zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego KOWR schemat organizacyjny OT KOWR wraz z wewnętrznymi regulaminami poszczególnych wydziałów, a następnie podejmował działania związane z procesem ustalenia i zatwierdzenia treści tych regulaminów. Pismem z 20 marca 2018 r. Dyrektor przesłał do Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KOWR skorygowane projekty wewnętrznych regulaminów organizacyjnych WFKW oraz WKURiGZ. Następnie (23 kwietnia 2018 r.) Dyrektor przesłał do akceptacji dodatkowe propozycje zmian w regulaminach ww. wydziałów. Wewnętrzne Regulaminy Organizacyjne poszczególnych komórek organizacyjnych OT KOWR zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KOWR 24 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 44-92)

7. Wszyscy pracownicy znoszonego OT ARR (13 osób) otrzymali pisemne²⁸ propozycje zatrudnienia w OT KOWR lub w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁹. Wśród pracowników OT ANR (łącznie 117), 28 osób nie otrzymało propozycji zatrudnienia w OT KOWR lub w ARiMR. Pięciu pracowników OT ANR, pomimo otrzymania propozycji zatrudnienia w Oddziale, odmówiło podjęcia zatrudnienia. Wśród 13 pracowników OT ARR, którzy otrzymali propozycję zatrudnienia w OT KOWR byli: a/ Dyrektor OT ARR, b/ p.o. zastępcy Dyrektora OT ARR, c/ trzech kierowników Sekcji, d/ sześciu głównych specjalistów, e/ dwóch starszych specjalistów. Ww. osoby zostały zatrudnione w OT KOWR na stanowiskach: Dyrektora Oddziału (jedna osoba), kierownika Wydziału (jedna osoba), głównych specjalistów (dziewięć osób) oraz starszych specjalistów (dwie osoby).

²⁴ Dalej: OT KOWR w Mikołowie.

²⁵ Dalej: WOP.

²⁶ Dalej: WRRR.

²⁷ Dalej: WKUR.

²⁸ Propozycje zatrudnienia, stosownie do art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa* (Dz. U. poz. 624, ze zm.), zostały przekazane przez Pełnomocnika do spraw utworzenia KOWR.

²⁹ Dalej: ARiMR.

Wśród 89 pracowników OT ANR, którzy otrzymali propozycję zatrudnienia w OT KOWR byli m.in: Dyrektor OT ANR i jego zastępca, trzech kierowników, dwóch doradców prawnych, 41 głównych specjalistów, 29 starszych specjalistów, ośmiu specjalistów, dwóch kierowców, radca prawny oraz zastępca głównego księgowego. Ww. osoby zostały zatrudnione w Oddziale m.in. na stanowiskach: zastępców Dyrektora OT KOWR (dwie osoby), kierowników (4 osoby), radców prawnych (dwie osoby), głównych specjalistów (23 osoby), starszych specjalistów (30 osób), specjalistów (5 osób), starszych referentów (20 osób). Po jednej osobie zatrudniono również jako analityka ds. programowania oraz inżyniera ds. programowania.

Zawarcie umów o pracę na czas określony zaproponowano dziesięciu pracownikom znoszonej OT ANR oraz jednemu pracownikowi OT ARR. Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że nie miał wpływu na rodzaj zawieranych z pracownikami umów o pracę³⁰. W OT KOWR z dniem 1 września 2017 r. zatrudnionych było 97 osób³¹, a na koniec trzeciego kwartału 2018 r. 77 osób. Na podstawie próby kontrolnej³² ustalono, że: a/ wszyscy pracownicy WFKW posiadali wieloletni staż pracy w zniesionym OT ANR³³; b/ siedmiu spośród ośmiu pracowników WRRR posiadało wieloletni staż pracy w OT ARR³⁴, a jeden został przyjęty do pracy w 2018 r.

Wszystkie osoby, które otrzymały propozycje zatrudnienia w Oddziale, posiadały wieloletni staż pracy w znoszonych agencjach rolnych. Odsetek pracowników OT ANR, którzy zostali zatrudnieni w Oddziale wyniósł 56%, a odsetek pracowników byłego OT ARR – 44,83%. Do realizacji zadań związanych z kształtowaniem ustroju rolnego i gospodarowania mieniem włączeni zostali wyłącznie pracownicy OT ANR, a do realizacji zadań związanych z rozwojem rynków rolnych - wyłącznie pracownicy OT ARR. Dyrektor poinformował, że w wyniku utworzenia Oddziału i procesu przejęcia spraw od zniesionych agencji rolnych nie wpłynęły skargi dotyczące spraw przejętych przez OT KOWR. Dyrektor wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą, w trakcie realizacji zadań OT KOWR, nie wystąpiły trudności związane z organizacją siedziby OT KOWR i realizacją zadań przejętych od zniesionych agencji rolnych, w tym w szczególności zachowano kadrową ciągłość zadań. Wszystkie stanowiska kierownicze zostały obsadzone z dniem utworzenia jednostki kontrolowanej.

(dowód: akta kontroli str. 36-37, 93-115, 162-163, 310-313, 649-652, 695-701)

8. W 2018 r. w OT KOWR zatrudniono na umowę o pracę dwie osoby niebędące wcześniej pracownikami OT ARR lub OT ANR. W obu przypadkach przeprowadzono postępowanie rekrutacyjne, w ramach którego ogłoszenia o prowadzonym naborze zostały umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej KOWR oraz wywieszone na tablicy w siedzibie Oddziału. Starszego referenta do WRRR zatrudniono w celu zastąpienia nieobecnego pracownika³⁵. W odniesieniu do zatrudnienia na pół etatu starszego referenta w WOP, p.o. Kierownika tego Wydziału oświadczył, że zatrudnienie pracownika związane było z wcześniejszym rozwiązaniem umowy o pracę z osobą poprzednio pełniącą obowiązki kierownika WOP. Ponadto wskazał, że *OT KOWR zawnioskował o zatrudnienie pracownika głównie do działań związanych z obsługą floty samochodowej. W okresie I półrocza 2018 r. pracownicy OT KOWR korzystali z samochodów służbowych 572 razy, a flota pojazdów w OT KOWR liczy czternaście samochodów służbowych.*

³⁰ Propozycje zatrudnienia dyrektorzy OT ANR oraz OT ARR otrzymali od Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi - pełnomocnika ds. KOWR.

³¹ 84 osoby ze zniesionego OT ANR oraz 13 osób z OT ARR.

³² Obejmującej WFKW oraz WRRR.

³³ Jeden pracownik od 2003 r., po czterech od 2004 r. i od 2005 r, po jednym pracowniku od 2007 r., 2009 r., 2010 r. oraz 2011 r.;

³⁴ Czterech pracowników od 2003 r., po jednym od 2005 r., 2008 r. i 2010 r.

³⁵ Na czas usprawiedliwionej nieobecności.

W okresie od 1 września 2017 r. do dnia 30 lipca 2018 r. OT KOWR zawarł siedem umów cywilnoprawnych, których przedmiot dotyczył m.in. a/realizacji zadań związanych z obsługą kancelaryjną Oddziału, b/świadczenia usług w zakresie bieżącej konserwacji i utrzymania porządku na terenie i wokół budynku OT KOWR, c/realizacji zadań związanych z przekazywaniem mienia oraz systemów ZSI pomiędzy Oddziałem i OT KOWR w Mikołowie, d/realizacji zadań w zakresie administracji baz danych. Główny specjalista na samodzielnym stanowisku pracy ds. pracowniczych wyjaśniła konieczność zawarcia umów cywilno-prawnych tym, że Oddział część zadań wykonywał na rzecz OT KOWR w Mikołowie, a zleceńbiorcy wykonywali zadania związane z przekazywaniem mienia oraz systemów ZSI³⁶ pomiędzy Oddziałami, ze względu na dostosowanie właściwości terytorialnej poszczególnych jednostek terenowych.

(dowód: akta kontroli str. 114, 116-117, 153-161)

9. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika Oddziału na 31 grudnia 2017 r., w przeliczeniu na jeden etat wynosiło 6 330,27 zł brutto, natomiast analogiczne wynagrodzenie na 30 czerwca 2018 r. wynosiło 5 883,67 zł brutto. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika OT ARR na 31 sierpnia 2017 r. wynosiło 4 615,75 zł brutto, a pracownika OT ANR – 6 681,65 zł brutto. Wysokość wynagrodzeń pracowników OT KOWR była zgodna z zasadami wynagradzania określonymi w zarządzeniu nr 13 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Dyrektor wyjaśnił, że za pracę wykonywaną ponad normatywny czas pracy pracownicy otrzymali rekompensatę w postaci czasu wolnego od pracy/dni wolnych od pracy. Skala tego zjawiska w poszczególnych miesiącach była niewielka i wynikała głównie z przekazywania mienia i zasobu pomiędzy Oddziałem a OT KOWR w Mikołowie³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 36-37, 93-108, 113-115, 162-163, 310-313, 649-652)

10. Wszyscy pracownicy WFKW zatrudnieni w Oddziale byli wcześniej pracownikami OT ANR. Kierownik tego Wydziału oświadczyła, że szkolenia z obsługi systemu finansowo-księgowego FIX w okresie pracy w OT ANR prowadzone były przez firmę SOFTMAN (uczestniczyły w nich cztery osoby³⁸) oraz organizowane były przez Biuro Prezesa ANR (uczestniczyły w nich trzy osoby³⁹). Począwszy od 1 września 2017 r. Centrala KOWR zorganizowała jedno szkolenie z obsługi systemu FIX⁴⁰. W szkoleniu uczestniczyły dwie osoby z OT KOWR⁴¹. Na dzień rozpoczęcia kontroli wszyscy pracownicy WFKW posiadali uprawnienia do pracy w systemie FIX⁴². Ponadto Kierownik WFKW oświadczyła, że do 30 października 2017 r. pracownicy obsługujący system FIX wykonywali powierzone obowiązki na podstawie nadanych uprawnień w latach poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 113, 317-363)

³⁶ Zarządzanie Systemami Informatycznymi.

³⁷ W okresie od 1 września do 31 grudnia 2017 r. pracę w godzinach nadliczbowych świadczyło 26 pracowników w łącznym wymiarze 379,5 h (w tym nadgodziny pracowników WFKW wyniosły 6,45 h, pracowników WRRR – 89,55 h, a pracowników WKUR – 246,25 h). W okresie od 1 maja do 31 sierpnia 2018 r. pracę w godzinach nadliczbowych świadczyło 41 pracowników w łącznym wymiarze wynoszącym 550 h.

³⁸ Szkolenia nie kończyły się wystawieniem certyfikatu bądź zaświadczenia.

³⁹ Certyfikaty otrzymali pracownicy zajmujący stanowiska starszego referenta, starszego specjalisty, głównego specjalisty zajmujący się sporządzaniem deklaracji podatkowych, wprowadzaniem do ewidencji umów trwałego i nietrwałego rozdysponowania sporządzanych przez WKUR, wprowadzania dekrétów księgowych do systemu FIX.

⁴⁰ W dniach 25-26 września 2018 r.

⁴¹ Nie wydano certyfikatów uczestnikom szkolenia.

⁴² Nadane w dniu 31 października 2017 r.

11. Kontrolę w zakresie wprowadzenia przez OT KOWR regulacji wewnętrznych oraz realizacji zadań przeprowadziło Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴³. Kontrola ta nie wykazała nieprawidłowości w działaniach pracowników Oddziału. Ponadto w 2017 r. w Oddziale prowadzony był przez Izbę Administracji Skarbowej w Opolu audyt obejmujący gospodarowanie środkami publicznymi oraz wykorzystanie mienia otrzymanego od Skarbu Państwa w celu realizacji zadań publicznych⁴⁴. Audyt ten wykazał⁴⁵ nieprawidłowości dotyczące m.in. braku przeprowadzenia oględzin nieruchomości w trakcie przygotowania nieruchomości do sprzedaży oraz przyjęcia przez komisję przetargową oświadczeń uczestników przetargu o treści niezgodnej z wymogami ogłoszenia o przetargu na zakup nieruchomości. W związku z wynikami tego audytu Dyrektor polecił stosowanie z należytą starannością przepisów ustawowych oraz regulacji wewnętrznych podczas przeprowadzania postępowań przetargowych. Czynności audytowe w Oddziale prowadziło także Ministerstwo Finansów. W 2017 r. dotyczyły one realizacji zadań związanych z programami: pomocy dla zakupu jałówek, wsparcia kryzysowego producentów owoców i warzyw, zmniejszenia produkcji mleka (przejętymi od KOWR przez ARiMR, do której zostały skierowane wyniki przeprowadzonego audytu), a w 2018 r. – *Programu dla szkół*. Do momentu zakończenia czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli do Oddziału nie wpłynął raport z ww. audytu. W okresie objętym kontrolą w OT KOWR nie prowadziła kontroli Państwowa Inspekcja Pracy.

(dowód: akta kontroli str. 37, 166, 177, 187, 207-223, 314-316, 691)

11. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2018 r. dochody OT KOWR wyniosły 1 016 390,91 zł, a wydatki – 709 598,15 zł.

(dowód: akta kontroli str. 301-303)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Działania Dyrektora w zakresie organizacji Oddziału były rzetelne i celowe. Zakres zadań wykonywanych w tej jednostce został ujęty w regulaminach organizacyjnych poszczególnych komórek organizacyjnych. Dyrektor przesłał w określonym terminie (tj. do 15 września 2017 r.) do zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego KOWR projekty ww. regulaminów, a następnie podejmował działania związane z procesem ustalenia i zatwierdzenia ich treści. Prawidłowo zostały przejęte i zaewidencjonowane składniki majątkowe pochodzące zarówno z OT ARR, jak i z OT ANR.

2. Realizacja zadań przejętych od zniesionych agencji rolnych oraz zadań zleconych przez OT KOWR w Opolu

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą do Oddziału nie wpłynęły skargi dotyczące spraw przejętych ze zniesionych agencji.

(dowód: akta kontroli str. 38, 163, 634-639)

2. Od 1 września 2017 r. do 30 września 2018 r. do Dyrektora Generalnego KOWR złożono 3 odwołania⁴⁶ od decyzji administracyjnych wydanych w jednostce kontrolowanej. Dwa z nich dotyczyły spraw związanych z nabywaniem

⁴³ Dalej: MRiRW.

⁴⁴ Audyt dotyczył działań ANR w latach 2014-2016.

⁴⁵ W losowo wybranej próbie pięciu spraw dotyczących sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

⁴⁶ Dwa dotyczyły spraw WKUR, a jedno sprawy WRRR.

nieruchomości rolnych, a jedno związane było z przyznaniem częściowej dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Wszystkie decyzje, do których wniesiono odwołania, zostały utrzymane w mocy przez Dyrektora Generalnego KOWR.

(dowód: akta kontroli str. 38, 653-675)

3. W okresie objętym kontrolą w Oddziale przeprowadzono dwie kontrole wewnętrzne: a/ w zakresie funkcjonowania i realizacji *Programu dla szkół* oraz b/ w zakresie warunków pracy oraz przestrzegania przepisów i zasad BHP⁴⁷. W przypadku pierwszej z nich nie stwierdzono nieprawidłowości i odstąpiono od wydania zaleceń pokontrolnych. Kontrola BHP wykazała natomiast m.in. następujące nieprawidłowości: a/ brak dokumentacji potwierdzającej przeglądy roczne budynku siedziby OT KOWR oraz zaniechanie wykonanie obowiązkowego przeglądu pięcioletniego budynku; b/ obluzowany wyłącznik światła grożący porażeniem prądem elektrycznym; c/ niezabezpieczone przewody zasilające znajdujące się na podłogach w części pomieszczeń; d/ przepalone świetlówki w części pomieszczeń; e/ brak ładu i porządku w niektórych pomieszczeniach; f/ braki w niezbędnym wyposażeniu apteczki; g/ błędnie ustawione monitory ekranowe; h/ zbyt wąskie dojścia do stanowisk pracy w kilku pomieszczeniach; i/ brak zorganizowania pomieszczenia do wypoczynku w pozycji leżącej dla kobiet w ciąży i karmiących matek.

Z uwagi na ustalenia powyższej kontroli, Dyrektor Biura Zarządzania Kapitałem Ludzkim KOWR nakazała Dyrektorowi realizację zaleceń pokontrolnych⁴⁸. Pismem z dnia 31 sierpnia 2018 r. Dyrektor poinformował o sposobie realizacji otrzymanych zaleceń, wskazując te, które zostały wykonane oraz przyczyny wykonania pozostałych zaleceń w późniejszym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 38, 390-420, 689)

4. Dyrektor poinformował, że zadania przejęte od OT ARR dotyczyły mechanizmów: a/ Dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych; b/ Owoce i warzywa w szkole; c/ Monitorowanie rynku mleka; d/ Dopłaty do materiału siewnego; e/ Fundusze promocji produktów rolno-spożywczych; f/ Kwotowanie produkcji mleka; g/ Informacja i promocja; h/ Interwencyjny zakup i sprzedaż zbóż. Jednie w ramach mechanizmów Dopłaty do materiału siewnego oraz Informacja i promocja Oddział poniósł w 2017 r. wydatki, odpowiednio 6 892 916,88 zł oraz 4 916,05 zł.

(dowód: akta kontroli str. 421)

5. W Oddziale, w okresie objętym kontrolą, wydano łącznie 3 578 decyzji⁴⁹ w sprawach dotyczących przyznania dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany za 2017 r. Jak wskazano powyżej, w jednym przypadku zostało złożone odwołanie do Dyrektora Generalnego KOWR z powodu błędnej kwalifikacji materiału siewnego, a decyzja objęta odwołaniem została utrzymana w mocy. Kierownik WRRR oświadczyła, że wszystkie wnioski wraz z decyzjami z powyższego mechanizmu za 2017 r., zostały przekazane do biur powiatowych ARiMR na terenie województwa opolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 422, 640, 693-695)

⁴⁷ Dalej: Kontrola BHP.

⁴⁸ Pismem z 26 lipca 2018 r.

⁴⁹ Wpłynęło 3 616 wniosków.

6. Dyrektor wskazał, że kwota wydatkowana na realizację zadań wyniosła: a/ na dopłaty do materiału siewnego – 6 892 916,88 zł (w 2017 r.); b/ na *Program dla szkół*⁵⁰ – 459 312,92 zł (w 2017 r.) oraz 2 465 472,19 zł (w 2018 r.); c/ na informację i promocję w I półroczu 2018 r. – 9 422 zł.

(dowód: akta kontroli str. 422)

7. Badanie próby⁵¹ siedmiu spraw prowadzonych w WKUR wykazało, że sprawy te zostały zrealizowane rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym z zachowaniem wymaganych terminów, z jednym wyjątkiem, który opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 592-598)

8. Kierownik WRRR oświadczyła, że wszystkie wnioski dotyczące mechanizmów Dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych oraz Owoce i warzywa za rok szkolnych 2017/2018 zostały rozpatrzone i zatwierdzone ze skutkiem wydania decyzji do 30 sierpnia 2017 r. Na podstawie próby⁵² spraw prowadzonych w ww. Wydziale w obszarze zadania zleconego z ARiMR, tj. *Programu dla szkół* stwierdzono, że w tej komórce organizacyjnej rzetelnie, zgodnie z obowiązującą procedurą oraz przepisami prawa, w tym z zachowaniem wymaganych terminów, realizowano sprawy dotyczące rozpatrywania wniosków o pomoc w ramach tego programu.

(dowód: akta kontroli str. 517-591)

9. W okresie objętym kontrolą w WKUR prowadzono ewidencje: a/ gruntów przejętych i zakupionych przez Oddział do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; b/ nieodpłatnego przekazania gruntów; c/ umów dzierżawy; d/ umów sprzedaży; e/ obiektów zabytkowych; f/ gruntów atrakcyjnych; g/ użytkowników wieczystych mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; h/ mienia rozdysponowanego przez Oddział; i/ ogłoszeń o przetargach na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości; j/ umów przeniesienia własności nieruchomości rolnych; k/ decyzji administracyjnych dotyczących zgód na przeniesienie własności nieruchomości, a także rejestry: a/ umów o administrowanie i b/ działek pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W Oddziale nie założono ewidencji dotyczącej zastrzeżeń repriwatyzacyjnych, ze względu na brak zgłoszeń takich roszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 424-510)

10. Poszczególne wydziały funkcjonujące w strukturze OT KOWR dokonały identyfikacji, analizy i oceny ryzyka w ramach wykonywanych zadań do planu audytu wewnętrznego na 2018 r. Wyniki analizy zostały przekazane do Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego KOWR. Dyrektor wyjaśnił, że sukcesywnie były wydawane zarządzenia regulujące funkcjonowanie OT KOWR oraz procedury związane z jego działalnością.

(dowód: akta kontroli str. 422, 641-648)

11. Dyrektor wyjaśnił, że w Oddziale agencja płatnicza nie przeprowadziła kontroli wykonania zadań oraz audytu systemu zarządzania i kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 422, 634-639)

12. Sekcja Kontroli na Miejscu wykonywała na bieżąco zlecane kontrole. Plany kontroli sporządzane i analizowane były w Centrali KOWR w Wydziale Zarządzania

⁵⁰ Program, który powstał w roku szkolnym 2017/2018, tj. w okresie utworzenia kontrolowanej jednostki.

⁵¹ Do próby wybrano dwie sprawy z Sekcji Kształtowania Ustroju Rolnego, dwie sprawy z Sekcji Ewidencji i Analiz oraz trzy sprawy z Sekcji Gospodarowania Zasobem.

⁵² Próba objęła trzy sprawy, w tym wniosek jedynej szkoły uczestniczącej w *Programie dla szkół*.

i Monitorowania Kontroli na Miejsu⁵³. Kierownik WKUR oświadczyła, że nadzór merytoryczny nad wykonaniem kontroli sprawuje WZMKM. W okresie od 1 września 2017 r. do 1 września 2018 r. pracownicy Sekcji Kontroli na Miejsu przeprowadzili 80 kontroli, w tym m.in.: a/ 25 kontroli *Programu dla szkół*, b/ 12 kontroli dopłat do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych, c/ siedem kontroli mechanizmu Owoce i warzywa w szkole, d/ dwie kontrole mechanizmu Administrowanie potencjałem produkcyjnym winorośli i wina. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości dotyczyły braku odpowiednich warunków chłodniczych i niezgodności w ewidencji⁵⁴.

W okresie od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2017 r. w OT ARR przeprowadzono 109 kontroli podmiotów uczestniczących w mechanizmach administrowanych przez tą agencję.

(dowód: akta kontroli str. 422-423, 676-688)

13. Oddział od 1 września 2017 r. posiadał dostęp do krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

(dowód: akta kontroli str. 422, 690)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W myśl § 6 ust. 1 lit. a zarządzenia nr 99/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie *nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, jedną z przesłanek rezygnacji z przysługującego KOWR prawa pierwokupu udziałów lub akcji jest to, że podstawowy przedmiot działalności spółki jest inny niż prowadzenie działalności rolniczej. W protokole z posiedzenia w dniu 12 kwietnia 2018 r. komisji do przeprowadzenia analizy celowości skorzystania lub odstąpienia od pierwokupu udziałów oraz w piśmie z 13 kwietnia 2018 r. do KOWR w Warszawie z prośbą o wyrażenie opinii przez Dyrektora Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego wskazano natomiast, że pierwszą z przyczyn rezygnacji przez Oddział z wykonania przysługującego prawa pierwokupu udziałów w spółce było prowadzenie przez nią działalności w branży rolniczej.

Pracownik odpowiedzialny za sporządzenie w/w pism oraz p.o. Kierownika WKUR wyjaśnili, że była to *oczywista omyłka pisarska*.

(dowód: akta kontroli, str. 594, 599-633)

W następstwie ww. ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, p.o. Kierownika WKUR poinformował, że w celu uniknięcia podobnych nieprawidłowości w przyszłości, wydał ustne polecenie o konieczności stosowania listy sprawdzającej zawierającej przesłanki do korzystania z prawa pierwokupu oraz przesłanki do rezygnacji z prawa pierwokupu.

(dowód: akta kontroli, str. 627-629)

Ocena cząstkowa

Zadania przejęte przez Oddział od zniesionych agencji rolnych oraz zadania zlecone były, co do zasady, realizowane w sposób rzetelny, stosownie do przepisów określonych w obowiązujących procedurach, z zachowaniem wymaganych terminów. Poszczególne wydziały OT KOWR dokonały identyfikacji, analizy i oceny ryzyka w ramach wykonywanych zadań do planu audytu wewnętrznego na 2018 r. W okresie objętym kontrolą do OT KOWR nie wpłynęły skargi dotyczące spraw przejętych ze zniesionych agencji. Sekcja Kontroli na Miejsu wykonywała na bieżąco zlecane kontrole.

⁵³ Dalej: WZMKM.

⁵⁴ W trakcie kontroli *Programu dla szkół*.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁵⁵ 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 Delegatury NIK w Opolu.

Opole, 27 listopada 2018 r.

Kontroler
Wojciech Jarzyna
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor
p.o. DYREKTORA
Delegatury NIK w Opolu

Iwona Zyman

.....
podpis

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

