



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

LRZ. 410.004.01.2019

Jan Krzysztof Ardanowski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z uchwałą Nr 60/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 23 października 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

P/19/098 Działalność ośrodków doradztwa rolniczego

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Jan Krzysztof Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ¹ , od dnia 20 czerwca 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Krzysztof Jurgiel, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od dnia 16 listopada 2015 r. do 19 czerwca 2018 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.5-8)</p> |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Wykonywanie ustawowych zadań Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec ośrodków doradztwa rolniczego. Finansowanie ośrodków doradztwa rolniczego. Nadzór i kontrola nad ośrodkami doradztwa rolniczego. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2016-2018 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie) |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie |
| Kontrolerzy | 1. Paweł Adamski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/53/2019 z 14.03.2019 r. 2. Maciej Pilecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/52/2019 z 14.03.2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-4)</p> |

¹ Dalej „Minister RiRW

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Minister RiRW wykonywał ustawowe zadania wobec jednostek doradztwa rolniczego⁴, zapewniał finansowanie ich działalności oraz sprawował nadzór i kontrolę.

Minister RiRW nadawał statuty JDR, zatwierdzał ich regulaminy organizacyjne, roczne programy działalności i sprawozdania z ich realizacji, oraz podejmował działania zmierzające do budowy Zintegrowanego Elektronicznego Systemu Doradztwa Rolniczego.

Minister RiRW zapewnił finansowanie realizacji przez JDR ustawowych zadań udzielając dotacji celowych z budżetu państwa. Minister RiRW zatwierdzając cenniki usług odpłatnych świadczonych przez JDR, miał wpływ na przychody uzyskiwane z prowadzonej działalności gospodarczej.

Na pisemne wnioski dyrektorów JDR, Minister RiRW wyrażał zgody na dokonanie przez nich czynności przekraczających zwykły zarząd. Stanowiska Ministra RiRW w tym zakresie uzasadniane były względami gospodarczymi i finansowymi.

Minister RiRW sprawował kontrolę i nadzór nad podległymi JDR oraz dyrektorami m.in. poprzez kontrole w tych jednostkach, weryfikację i zatwierdzanie rocznych planów działalności oraz planów finansowych, jak również sprawozdań z ich realizacji. Minister RiRW sprawdzał i zatwierdzał sprawozdania z wykorzystania środków finansowych pochodzących z dotacji z budżetu państwa.

W bieżących pracach JDR, Ministra RiRW reprezentowali powołani przez niego członkowie Rad Społecznych Doradztwa Rolniczego.

Stwierdzona w kontroli nieprawidłowość polegała na niepodejmowaniu działań przez Ministra RiRW na zaistniałe w 2017 r. przekroczenia planu finansowego w zakresie wydatków, wykazane w sprawozdaniach rocznych przez dwóch dyrektorów JDR o kwoty 326 tys. zł i 173 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonywanie ustawowych zadań Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec ośrodków doradztwa rolniczego

Opis stanu faktycznego

1.1. Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego podlegają Ministrowi RiRW od dnia 20 sierpnia 2016 r.⁵. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Ministerstwa RiRW, sprawami w zakresie: koordynacji zadań związanych z udzielaniem dotacji budżetowej dla CDR oraz wojewódzkich ODR, opracowywania projektów statutów wojewódzkich ODR oraz opiniowania regulaminów wewnętrznych tych jednostek, podległości CDR oraz ODR, zajmował się Departament Strategii, Analiz i Rozwoju. Zgodnie z wyjaśnieniami Podsekretarza Stanu w Ministerstwie RiRW Ryszarda Zarudzkiego „od zarządów województw, Ministerstwo przejęło akta osobowe ówczesnych Dyrektorów ODR oraz ich zastępców”. Ponadto Podsekretarz Stanu w Ministerstwie RiRW wyjaśnił, że „przed przyjęciem przez Sejm RP ustawy o zmianie ustawy o jdr, Minister wysłał do wszystkich

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Zwane dalej „JDR”, tj. 16 wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego dalej „ODR” lub „wojewódzkie ODR” oraz Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie zwane dalej „CDR”

⁵ Zgodnie z ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, dalej zwana „ustawą o zmianie ustawy o jdr” (Dz. U. z 2016 r., poz. 1176)

Dyrektorów ODR pismo z prośbą o niepodejmowanie przez nich działań mających na celu zbycie mienia ODR, w tym prawa wieczystego użytkowania gruntów. W kilku ODR nastąpiło wyzbycie się części nieruchomości. W związku z tym Minister RiRW zgłosił do Prokuratora Krajowego informację o możliwości popełnienia przestępstwa przez trzech ówczesnych Dyrektorów ODR”.

Po przejęciu nadzoru przez Ministra RiRW nad ODR, został nadany każdemu z nich statut. Opracowanie statutów poprzedzone było konsultacjami z przedstawicielami poszczególnych ODR. Ponadto we współpracy z CDR, przygotowane zostały wytyczne do sporządzania regulaminów organizacyjnych. W pierwszych miesiącach po przejęciu nadzoru, podjęte zostały także działania w kierunku powołania nowych członków 16 Rad Społecznych Doradztwa Rolniczego⁶, działających przy każdym z ODR, oraz zwołania pierwszych posiedzeń tych Rad. Minister RiRW przekazał także wytyczne do opracowania regulaminu ich pracy, opracował również wzór rocznego programu działalności ODR i rocznego sprawozdania z jego realizacji.

Wprowadzenie wzorów programów działalności oraz rocznych sprawozdań z ich realizacji pozwoliło ujednoczyć te dokumenty w skali wszystkich ODR. Dokumenty te posiadały jednolitą strukturę, zarówno w części opisowej, jak i tabelarycznej. Jednolite sporządzenie programów działalności i sprawozdań z ich realizacji umożliwiło analizę danych, w tym skonsolidowanie i opracowanie pełnej informacji o działaniach ODR w Polsce.

(akta kontroli str. 9-95)

1.2. Minister RiRW zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 22 października 2004 r. *o jednostkach doradztwa rolniczego*⁷, nadał statuty ODR w dniu 19 sierpnia 2016 r. (wejście w życie rozporządzeń 20 sierpnia 2016 r.).

Natomiast regulaminy organizacyjne poszczególnych ODR zostały zatwierdzone w terminach od 13 grudnia 2016 r. do 20 lipca 2017 r. Powodem późniejszego zatwierdzenia niektórych regulaminów organizacyjnych były uzgodnienia pomiędzy Ministrem RiRW a ODR.

(akta kontroli str. 14-64)

1.3. Po zmianie ustawy o jdr, Minister RiRW 19-krotnie podejmował decyzję o odwołaniu ze stanowiska Dyrektorów JDR, z czego:

- w 2016 r. odwołanych zostało 12 Dyrektorów, tj.: Dolnośląskiego ODR, Lubelskiego ODR, Łódzkiego ODR, Małopolskiego ODR, Mazowieckiego ODR, Opolskiego ODR, Podlaskiego ODR, Pomorskiego ODR, Śląskiego ODR, Warmińsko-Mazurskiego ODR, Zachodnio-Pomorskiego ODR, oraz Dyrektor CDR;
- w 2017 r. odwołanych zostało czterech Dyrektorów, tj.: Kujawsko-Pomorskiego ODR, Łódzkiego ODR, Podkarpackiego ODR oraz Świętokrzyskiego ODR,
- w 2018 r. odwołani zostali Dyrektorzy Lubelskiego i Małopolskiego ODR,
- w 2019 r. odwołany został Dyrektor Łódzkiego ODR.

W siedmiu przypadkach odwołanie następowało po złożeniu wniosku przez Dyrektora ODR o rozwiązaniu stosunku pracy. W pozostałych przypadkach Minister RiRW odwoływał Dyrektorów JDR po wcześniejszym zasięgnięciu opinii odpowiednich Rad Społecznych, tj. zgodnie z art. 6. ust. 4 ustawy o jdr.

(akta kontroli str. 96-180, 246-248)

1.4. W 2016 r. warunki wynagrodzeń ustalane dla Dyrektorów JDR przez poszczególne zarządy województw (16 przypadków) określały wynagrodzenie, jako: krotność przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat

⁶ Dalej „Rada Społeczna”

⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 896, dalej zwana „ustawą o jdr”

nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (8 przypadków) lub kwotowo (8 przypadków). Po zmianie ustawy o jdr, miesięczne wynagrodzenie Dyrektorów ODR przedstawiało się następująco:

- w 2016 r. najniższe miesięczne wynagrodzenie wyniosło 7.600 zł (brutto), natomiast najwyższe 14.517,51 zł (brutto),
- w 2017 r. najniższe miesięczne wynagrodzenie wyniosło 5.150 zł (brutto), natomiast najwyższe 12.607,62 zł (brutto),
- w 2018 r. najniższe miesięczne wynagrodzenie wyniosło 7.600 zł (brutto), natomiast najwyższe 12.328 zł (brutto).

Wynagrodzenia Dyrektorów ODR nie przekraczały stawki określonej w art. 8 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁸. Ustalanie stawek wynagrodzeń dla poszczególnych Dyrektorów ODR należało do Ministra RiRW, który podejmował w tym zakresie indywidualne decyzje.

(akta kontroli str. 96-99, 181-249)

1.5. Spójność pomiędzy realizowanymi zadaniami JDR, a priorytetami i wyzwaniem dla rolnictwa i obszarów wiejskich zapewniana była przez Ministra RiRW poprzez:

- przekazywanie co roku, przed sporządzeniem programów przez JDR informacji o priorytetach, które powinny się znaleźć w powyższych programach,
- przesyłanie do JDR projektów rocznych programów działalności oraz wzorów sprawozdań z ich realizacji wraz z zasadami postępowania przy ich opracowywaniu.

Projekty rocznych programów działalności JDR weryfikowane były pod kątem ich zgodności z priorytetami określonymi przez Ministra RiRW.

W okresie objętym kontrolą Minister RiRW ustalił priorytety działalności doradczej, tj. m.in.:

- upowszechnianie wiedzy i informacji na temat zapobiegania i zwalczania afrykańskiego pomoru świń⁹ i ptasiej grypy z uwzględnieniem bioasekuracji,
- doradztwo i upowszechnianie wiedzy w zakresie systemów wsparcia bezpośredniego na lata 2015-2020,
- wzmocnienie działań na rzecz transferu wiedzy pomiędzy nauką a praktyką rolniczą,
- wsparcie wdrażania Programu Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020¹⁰,
- promowanie działań prośrodowiskowych i przeciwdziałających zmianom klimatycznym,
- działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i pozarolniczych funkcji wsi,
- działania na rzecz bezpieczeństwa żywności,
- upowszechnianie innowacji w rolnictwie,
- upowszechnianie wiedzy na temat przeciwdziałaniu antybiotykoodporności u ludzi i zwierząt,
- upowszechnianie i promocja produkcji zdrowej żywności,
- upowszechnianie działań na rzecz biogospodarki, ochrony gleby, wód i powietrza oraz dostosowań do zmian klimatycznych.

Priorytety działań oraz roczne programy działalności JDR na poszczególne lata, uwzględniały cele określone w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020.

(akta kontroli str. 9-13, 85-93)

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1252 ze zm.

⁹ Dalej „ASF”

¹⁰ Dalej „PROW”

1.6. W latach 2016 -2018 JDR przekazywały do Ministerstwa RiRW, wraz z opiniami Rad Społecznych, roczne programy działalności na poszczególne lata oraz sprawozdania z realizacji działań. Minister RiRW wnosił uwagi zarówno do rocznych programów działalności jak również do sprawozdań z ich realizacji. W okresie tym zgłoszonych zostało 32 uwag do 35 rocznych programów działalności oraz 16 uwag do 51 sprawozdań z ich realizacji. Uwagi dotyczyły strony redakcyjnej jak również odnosiły się do treści merytorycznych tych dokumentów, m.in.:

- uzupełnienia treści sprawozdań i programów o wyjaśnienia doprecyzowujące użyte stwierdzenia,
- rozbudowania tabel dot. kalendarza imprez o dodatkowe kolumny zawierające informacje o źródłach finansowania oraz współorganizatorach/partnerach poszczególnych wydarzeń,
- nadania tabelom numeracji w celu ułatwienia przeprowadzenia analizy przesłanego materiału,
- nieścisłości pomiędzy programem działań a sprawozdaniem z realizacji działań dotyczących różnicy w ilości planowanych i zrealizowanych działań,
- braku informacji w sprawozdaniu, w jakim zakresie ODR zrealizował zadania ustawowe.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie RiRW wyjaśnił, że: „Rada Społeczna Doradztwa Rolniczego opiniuje program działalności jednostki doradztwa rolniczego oraz sprawozdanie z jego realizacji przed przekazaniem tych dokumentów przez dyrektora jednostki do zatwierdzenia Ministrowi RiRW. Oznacza to, że członkowie Rad, biorą udział w tworzeniu tych dokumentów na etapie ich przygotowania”.

(akta kontroli str. 250-299, 309-314, 1047-1052)

1.7. Minister RiRW zadania w zakresie bioasekuracji i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt wyznaczał w rocznych programach działalności ODR. Jednocześnie nie nakładał dodatkowych zadań w tym zakresie w trybie określonym art. 15 ustawy o jdr. Minister RiRW, co roku przekazywał do JDR priorytety działalności doradczej. Wśród przekazanych przez Ministra RiRW priorytetów na 2017 r., uwzględniono zagadnienie dotyczące upowszechniania wiedzy i informacji na temat zapobiegania i zwalczania ASF, z uwzględnieniem bioasekuracji, a rok później – upowszechnienie wiedzy i informacji na temat zapobiegania i zwalczania ASF oraz ptasiej grypy.

Na spotkaniu informacyjnym, które odbyło się 13-14 października 2016 r. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii Ministerstwa RiRW, omówił zagadnienia związane z profilaktyką i zwalczaniem ASF oraz przekazał JDR materiały informacyjne na ten temat, do wykorzystania w pracy doradczej. Główny Lekarz Weterynarii przekazywał do ODR informacje dotyczące bioasekuracji i ASF.

Ministerstwo RiRW prowadziło także monitoring działań informacyjnych przy udziale ODR w zakresie ASF i ptasiej grypy.

W ramach PROW zostało zaplanowane poddziałanie „Wsparcie dla działań w zakresie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności”, którego celem było doskonalenie zawodowe rolników. W I edycji konkursów zaplanowano szkolenia dla rolników pt. „Nowoczesny chów świń i bydła mięsnego z uwzględnieniem zasad higieny, polepszania dobrostanu, profilaktyki i bioasekuracji, jako alternatywy dla stosowania antybiotyków u zwierząt”. Szkolenia te były przeprowadzane przez ODR, ale finansowane ze środków UE. Przykładem innych działań podejmowanych przez Ministra RiRW w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt było zintensyfikowanie działań przez Lubelski ODR w Końskowoli w prowadzonej akcji edukacyjno-informacyjnej związanej z przeciwdziałaniem ASF.

(akta kontroli str. 85-93, 300-308)

1.8. W latach objętych kontrolą, Minister RiRW wyznaczył CDR do opracowania koncepcji oraz pozyskania zewnętrznego dofinansowania dla projektu stworzenia Zintegrowanego Systemu Doradztwa Rolniczego. CDR podjęło następujące działania:

- opracowany został projekt pn. „Elektroniczna platforma Usług Doradztwa Rolniczego i Transferu Wiedzy” zaplanowany do sfinansowania w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa - działanie 2.1 „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych” (wartość projektu – 29.537,9 tys. zł) – projekt uzyskał negatywną ocenę merytoryczną i nie został dofinansowany,
- opracowano projekt pn. „System Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie” (wartość projektu 6.967,3 tys. zł) – w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa - działanie 2.2 „Cyfryzacja procesów back-office w administracji rządowej”. CDR odstąpiło od składania projektu, ze względu na złożony wniosek w podobnym temacie przez Wielkopolski ODR,
- 30 czerwca 2017 r. opracowano koncepcję wsparcia informatyzacji jednostek doradztwa rolniczego pn. „Zintegrowany System Doradztwa Rolniczego”.

Pracownicy Ministerstwa RiRW opiniowali oraz dokonywali korekt dokumentów wytworzonych przez CDR niezbędnych do otrzymania dofinansowania.

W Ministerstwie RiRW nie było dokumentów z dalszych prac nad Systemem.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie RiRW wyjaśnił, że „została podjęta próba pozyskania środków w ramach programu GOSPOSTRATEG – strategiczny program badań naukowych i prac rozwojowych „Społeczny i gospodarczy Rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków”, ustanowionego przez Radę Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Od lipca 2017 r. CDR we współpracy z Ministerstwem RiRW prowadziło prace koncepcyjno-projektowe, mające na celu przygotowanie projektu z zakresu doradztwa rolniczego. Projekt został złożony w grudniu 2017 r. Wniosek nie został przewidziany do dofinansowania (informacja o wynikach została ogłoszona w marcu 2018 r.). W pierwszym kwartale 2019 r. z inicjatywy Ministerstwa RiRW, przy udziale Dyrekcji CDR odbyły się dwa spotkania z przedstawicielami kierownictwa Centrum Projektów Polska Cyfrowa, na których omawiano możliwości pozyskania środków z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na projekty dotyczące doradztwa rolniczego, w tym na budowę Zintegrowanego Systemu Doradztwa Rolniczego. Do dnia zakończenia kontroli nadal trwały próby pozyskania dofinansowania na stworzenie powyższego Systemu.

(akta kontroli str. 315-426, 990-1044)

1.9. Zadania w zakresie świadczenia usług dotyczących nowoczesnych technologii oraz ekonomiki i organizacji produkcji rolnej były jednym z priorytetowych kierunków działalności doradczej określonych w rocznych programach działalności ODR. W związku z tym, Minister RiRW nie wyznaczał dodatkowych zadań w zakresie świadczenia usług, dotyczących nowoczesnych technologii oraz ekonomiki i organizacji produkcji rolnej, w trybie art. 15 ustawy o jdr.

Jednym z priorytetowych kierunków działalności doradczej było upowszechnianie innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich (2017 r.) oraz wzmocnienie działań na rzecz transferu wiedzy pomiędzy nauką a praktyką rolniczą w zakresie: rozwoju specjalistycznego doradztwa technologicznego, upowszechniania nowych rozwiązań z nauki do praktyki oraz usprawnienia przepływu informacji na temat potrzeb wymagających wsparcia nauki (2018 r.). Wspieranie innowacji w rolnictwie, produkcji żywności, leśnictwie i na obszarach wiejskich jest także głównym celem „Sieci na rzecz Innowacji w Rolnictwie i na Obszarach Wiejskich (SIR), działającej od 2015 r. w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich. Koordynatorem realizacji SIR jest CDR, natomiast w województwach zadania SIR realizują ODR. W każdym z 16 ośrodków jest broker innowacji, który udziela pomocy tworzącym się grupom

operacyjnym na rzecz innowacji, a także podejmuje działania ułatwiające wymianę wiedzy fachowej oraz dobrych praktyk w zakresie innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Partnerami SIR są m.in. jednostki badawcze, uczelnie wyższe, szkoły rolnicze, izby rolnicze.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie RiRW wyjaśnił, że dodatkowo JDR są stale zachęcane przez Ministerstwo RiRW do aktywnego włączania się w tworzenie grup operacyjnych i aplikowanie o środki w ramach działania „Współpraca” finansowanego z PROW. Wymiernym efektem tych działań był liczny udział jednostek doradztwa rolniczego w tworzeniu grup operacyjnych. W trakcie naboru przeprowadzonego w 2018 r., w 33 przypadkach na 90 złożonych wniosków, członkami konsorcjum były jednostki doradztwa.

(akta kontroli str. 85-93, 300-308)

1.10. W okresie objętym kontrolą Minister RiRW 23 razy powoływał członków Rad Społecznych, będących jego przedstawicielami. Wszyscy zgodnie z oświadczeniem posiadali wykształcenie co najmniej średnie, 16 z nich było pracownikami Ministerstwa RiRW, sześciu pracownikami CDR lub jego Oddziałów, jeden był senatorem RP.

(akta kontroli str. 427-485, 989)

1.11. W okresie objętym kontrolą odbyło się łącznie 118 posiedzeń Rad Społecznych Doradztwa Rolniczego, w tym przedstawiciele Ministra RiRW uczestniczyli w 90 posiedzeniach.

Ze sporządzonych protokołów z posiedzeń Rad Społecznych wynika, że przedstawiciele Ministra RiRW, obecni na posiedzeniach, nie zgłaszali w trakcie ich trwania żadnych wniosków.

(akta kontroli str. 427-485, 989)

1.12. Minister RiRW nie analizował wpływu zmian ustawy o jdr na realizację zadań doradztwa rolniczego, w szczególności w zakresie poprawy konkurencyjności i rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie RiRW wyjaśnił, że: „W Ministerstwie RiRW nie dokonywane były odrębne analizy w tym zakresie. Jednakże realizacja przez ODR priorytetów wyznaczanych przez Ministra, ściślejsza współpraca ośrodków z innymi jednostkami nadzorowanymi przez Ministra, jak i ściślejsza współpraca samych jednostek doradztwa między sobą, przyczyniły się do realizacji powyższych celów. Ponadto, wydaje się, że okres niespełna trzech lat jest zbyt krótki, by można było zbadać wpływ zmiany ustawy na realizację zadań doradztwa rolniczego”.

W art. 14 ustawy o jdr określono obowiązki Ministra wobec podległych jdr: Minister właściwy ds. rozwoju wsi kontroluje i ocenia działalność jdr oraz pracę jej dyrektora i rady. Zdaniem NIK jeżeli zadaniem Ministra RiRW jest kontrola podległych jdr to również ocenia on efektywność wykonywanych zadań przez podległe jednostki, które finansowane są w ok. 70% z budżetu państwa. Informacje o zakresie wykonanych zadań Minister corocznie uzyskuje ze sprawozdań z wykonania programów działalności. Ocena tak powinna dotyczyć nie tylko ilości, ale także jakości wykonanych usług doradczych oraz uwzględniać poziom zadowolenia odbiorców tych usług.

(akta kontroli str. 9-13, 85-93)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2. Finansowanie ośrodków doradztwa rolniczego

2.1 W latach 2016-2018 na realizację zadań określonych art. 4 ust. 2 ustawy o jdr, JDR otrzymały z budżetu państwa dotacje celowe w łącznej wysokości 600 831 tys. zł¹¹. W poszczególnych latach, kwoty dotacji otrzymanych przez JDR na podstawie zawartych umów wynosiły odpowiednio: 183 463 tys.; 208 347 tys. i 209 021 tys. zł.

Z dotacji otrzymanych w latach 2016-2018, JDR zwróciły do budżetu państwa środki w łącznej kwocie 2 507,7 tys. zł, co stanowiło 0,42% dotacji otrzymanych. W poszczególnych latach kwoty zwróconych przez JDR dotacji wynosiły odpowiednio: 88,2 tys. (0,05%); 1 734,9 tys. (0,83%) i 684,6 tys. (0,33%).

W 2016 r. największe kwoty dotacji zwróciły: 46,9 tys. (Mazowiecki ODR); 30,3 tys. (CDR w Brwinowie) i 3,2 tys. zł (Warmińsko-Mazurski ODR).

Największe kwoty dotacji w 2017 r. zwróciły: 618,9 tys. (Mazowiecki ODR); 252,7 tys. (Podlaski ODR); 240,4 tys. (Lubuski ODR) i 206 tys. zł (Świętokrzyski ODR).

W 2018 r. największe kwoty dotacji zwróciły: 183,3 tys. (Pomorski ODR); 149,1 tys. (Lubelski ODR); 118,2 tys. (Świętokrzyski ODR) i 106,1 tys. zł (Podlaski ODR).

(akta kontroli str. 486-488)

Na realizację zadań określonych art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. *o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*¹², JDR otrzymały z budżetu państwa dotacje celowe¹³ w łącznej wysokości 23 550 tys. zł. W poszczególnych latach kwoty dotacji otrzymanych na podstawie zawartych umów wynosiły odpowiednio: 9 775 tys.; 6 609 tys. i 7 166 tys. zł.

Z dotacji otrzymanych w latach 2016-2018, JDR zwróciły do budżetu państwa środki w łącznej kwocie 6 072,8 tys. zł, co stanowiło 25,8% dotacji otrzymanych. W poszczególnych latach kwoty zwróconych przez JDR dotacji wynosiły odpowiednio: 3 757,7 tys. (52,4%); 1 422,9 tys. (21,8%) i 892,2 tys. (12,5%).

W 2016 r. największe kwoty dotacji zwróciły: 801,2 tys. (CDR) i 300,8 tys. (Małopolski ODR); 284,7 tys. (Zachodniopomorski ODR) i 273,5 tys. zł (Pomorski ODR).

Największe kwoty dotacji w 2017 r. zwróciły: 285,9 tys. (CDR); 178,4 tys. (Świętokrzyski ODR); 135,2 tys. (Warmińsko-Mazurski ODR) i 109,3 tys. zł (Podlaski ODR).

W 2018 r. największe kwoty dotacji zwróciły: 265,8 tys. (CDR); 115,3 tys. (Opolski ODR); 79,1 tys. (Pomorski ODR) i po 56 tys. zł (Mazowiecki ODR i Wielkopolski ODR).

W latach 2016-2018 JDR otrzymały dotacje z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji lub zakupów inwestycyjnych w łącznej kwocie 54 847,5 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 50 429,4 tys. zł (92%).

W poszczególnych latach Minister RiRW przekazał do JDR dotacje w wysokości odpowiednio: 9 650 tys.; 23 974,3 tys. i 21 250,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 489-491; 513)

2.2 W latach 2016-2018 na funkcjonowanie systemu doradztwa rolniczego przez Ministra RiRW były wydatkowane środki publiczne pochodzące z dotacji celowych przeznaczonych na działalność JDR oraz środki pochodzące z ich działalności

¹¹ Kwota obejmuje wydatki bieżące i majątkowe

¹² Dz. U. z 2018 r., poz. 627 ze zm.

¹³ Dotacje celowe obejmowały środki pochodzące z budżetu UE oraz współfinansowanie ze środków krajowych

gospodarczej w łącznej kwocie 618 076,1 tys. zł. W poszczególnych latach wydatki wyniosły odpowiednio: 189 398,5 tys. zł, 211 802 tys. zł i 216 875,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 492-493)

2.3 W złożonych przez dyrektorów niżej wymienionych JDR sprawozdaniach z wykonania planów finansowych za 2017 r. stwierdzono wykonanie kosztów ogółem w kwotach wyższych niż określone w planach finansowych, i tak:

- w sprawozdaniu Kujawsko-Pomorskiego ODR wykazano wykonanie kosztów ogółem w kwocie 21 898 tys. zł, w stosunku do kosztów określonych w planie finansowym w kwocie 21 843 tys. zł, tj. przekroczenie planu o kwotę 55 tys. zł;
- w sprawozdaniu Lubelskiego ODR wykazano wykonanie kosztów ogółem w kwocie 22 360 tys. zł, w stosunku do kosztów określonych w planie finansowym w kwocie 22 255 tys. zł, tj. przekroczenie planu o kwotę 105 tys. zł;
- w sprawozdaniu Podlaskiego ODR wykazano wykonanie kosztów ogółem w kwocie 16 844 tys. zł, w stosunku do kosztów określonych w planie finansowym w kwocie 16 791 tys. zł, tj. przekroczenie planu o kwotę 53 tys. zł;
- w sprawozdaniu Zachodniopomorskiego ODR wykazano wykonanie kosztów ogółem w kwocie 13 525 tys. zł, w stosunku do kosztów określonych w planie finansowym w kwocie 13 396 tys. zł, tj. przekroczenie planu o kwotę 129 tys. zł.

W złożonych przez dyrektorów niżej wymienionych JDR sprawozdaniach z wykonania planów finansowych za 2017 r. stwierdzono wykonanie wydatków ogółem w kwotach wyższych niż określone w planach finansowych, i tak:

- w sprawozdaniu Lubelskiego ODR wykazano wykonanie wydatków ogółem w kwocie 23 229 tys. zł w stosunku do wydatków określonych w planie finansowym w kwocie 22 904 tys. zł, tj. przekroczenie planu o kwotę 326 tys. zł;
- w sprawozdaniu Zachodniopomorskiego ODR wykazano wykonanie wydatków ogółem w kwocie 15 704 tys. zł, w stosunku do wydatków określonych w planie finansowym w kwocie 15 531 tys. zł, tj. przekroczenie planu o kwotę 173 tys. zł.

W złożonym przez dyrektora Podlaskiego ODR sprawozdaniu z wykonania planu finansowego za 2018 r., stwierdzono wykonanie kosztów ogółem w kwocie 16 137 tys. zł, w stosunku do kosztów określonych w planie finansowym w kwocie 15 967 tys. zł, tj. przekroczenie planu o kwotę 170 tys. zł.

(akta kontroli str. 514-593)

W powyższych kwestiach, Szymon Giżyński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie RiRW wyjaśnił, iż Minister RiRW zatwierdza sprawozdania finansowe JDR w oparciu o analizy i opinię biegłego rewidenta z przeprowadzonej, co roku ekspertyzy obejmującej ocenę sprawozdań finansowych zgodnie z wymogami art. 83 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o *biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym*¹⁴ oraz dokonanej oceny sytuacji finansowej ODR.

Nieliczne przypadki przekroczenia planów finansowych były pokrywane ze środków własnych JDR. Koszty ponoszone ponad plan wynikały m.in. z niskiego poziomu dotacji celowej, która nie wystarczała na pokrycie kosztów związanych z działalnością gospodarczą z przeznaczeniem na działalność statutową odpłatną jak i nieodpłatną oraz nieprzewidzianych i pilnych remontów.

Sekretarz Stanu poinformował również, iż w związku z wykazanymi w sprawozdaniach rocznych z wykonania planów finansowych za 2017 r., przez dyrektorów Lubelskiego i Zachodniopomorskiego ODR przekroczeniami planu kwot wydatków, wnioski o zgłoszenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych są w trakcie przygotowań.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1089 ze zm.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż zwrotu dotacji celowej na działalność ustawową określoną w art. 4 ust. 2 ustawy o jdr dokonały dwa ODR (Lubelski i Zachodniopomorski odpowiednio w kwotach 76,8 tys. zł i 54,7 tys. zł), które jednocześnie przekroczyły swoje plany finansowe w zakresie wydatków. Lubelski ODR przekroczył plan wydatków o kwotę 326 tys. zł i Zachodniopomorski ODR o kwotę 173 tys. zł.

Powyższa sytuacja wskazuje na niewłaściwą gospodarkę finansową w dwóch wyżej wymienionych ODR a jednocześnie brak odpowiedniego nadzoru nad tymi jednostkami ze strony Ministra RiRW w tym zakresie.

(akta kontroli str. 468-488; 529-543; 562-576; 986-988)

Odnosnie sposobu weryfikacji przez Ministra RiRW projektów rocznych planów finansowych ODR, Agnieszka Kłodkowska-Cieślakiewicz, dyrektor Departamentu Finansów Ministerstwa RiRW wyjaśniła, iż: „Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi weryfikuje projekty planów finansowych CDR w Brwinowie oraz wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego pod względem formalno-rachunkowym, jak i merytorycznym zgodnie z wewnętrznymi procedurami departamentów, od momentu przejęcia nadzoru nad ich prowadzeniem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, tj. od dnia 20 sierpnia 2016 r.”.

(akta kontroli str. 492-493)

2.4 Minister RiRW przekazał Ministrowi Finansów zatwierdzone projekty rocznych planów finansowych JDR na lata 2016, 2017 i 2018 na zasadach określonych w art. 12 ust. 1 a ustawy o jdr.

(akta kontroli str. 494 – 512; 594-604)

2.5. Kwoty dotacji z budżetu państwa przeznaczone na działalność JDR w cz. 33 Rozwój wsi, dz. 010 Rolnictwo i łowiectwo i rozdz. 001 Centrum Doradztwa Rolniczego i rozdz. 002 Wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego w latach 2016 – 2018¹⁵ wynosiły odpowiednio: 173.813 tys. zł, 184.327,7 tys. zł i 197.000,5 tys. zł. Wykorzystanie przyznanych dotacji celowych przez JDR kształtowało się następująco: 173.782,7 tys. zł, 183.847,2 tys. zł i 196.000,1 tys. zł. Niewykorzystane środki dotacji stanowiły odpowiednio: 30,3 tys. zł, 525,5 tys. zł i 1.400 tys. zł.

(akta kontroli str. 1045-1046)

W okresie objętym kontrolą, na pisemne wnioski dyrektorów ODR, Minister RiRW zatwierdzał cenniki usług realizowanych przez te jednostki. Proponowane zmiany cenników były pozytywnie zaopiniowane przez Rady Społeczne.

(akta kontroli str. 605-709)

2.6 W sprawie weryfikacji przez Ministra RiRW przed zatwierdzeniem, cenników usług odpłatnych realizowanych za wykonywanie przez JDR usług określonych art. 4 ust. 4 ustawy o jdr, Ryszard Zarudzki, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie RiRW podał, iż przekazane przez dyrektorów JDR projekty zmian cenników są poddawane analizie w Departamencie Strategii, Analiz i Rozwoju, głównie pod kątem zasadności proponowanych zmian. Głównym celem weryfikacji projektów jest zapewnienie, aby cenniki usług były przejrzyste, jednoznaczne i uzasadnione. Nie było w Ministerstwie RiRW przypadków odmowy zatwierdzenia cennika przedstawionego przez dyrektora JDR.

(akta kontroli str. 493; 710-711)

¹⁵ z uwzględnieniem zmian w ustawie budżetowej na 2016 r., 2017 r. i 2018 r.

2.7; 2.8; 2.9 Cenniki odpłatnych usług świadczonych przez JDR były zróżnicowane. W każdym obowiązywały inne stawki wartości usług.

(akta kontroli str. 605-720)

W sprawie weryfikacji kalkulacji cen usług świadczonych odpłatnie przez JDR, w szczególności w zakresie czy planowane dochody z ich świadczenia będą pokrywały planowane koszty, Ryszard Zarudski, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie RiRW wyjaśnił, iż mając na uwadze, że dyrektor odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową ODR oraz określanie cen usług odpłatnych, Minister RiRW nie dokonuje weryfikacji kalkulacji cen usług odpłatnych realizowanych przez JDR, pozostawiając tę decyzję w gestii kierownictw poszczególnych JDR. Propozycje zmiany cen są opiniowane przez Rady Społeczne, których członkami są m.in. reprezentujący odbiorców tych usług przedstawiciele izb rolniczych i związków zawodowych rolników.

Ceny za usługi świadczone przez JDR są cenami rynkowymi, kalkulowanymi przez dyrektorów z uwzględnieniem m.in. nakładów pracy poniesionych przez doradcę (czasochłonność wykonania usługi, stopień złożoności/szczegółowości dokumentacji niezbędnej do przygotowania, niezbędny poziom wiedzy specjalistycznej i doświadczenia doradcy), kosztów utrzymania pracownika i zaplecza technicznego (utrzymania lokali, materiałów biurowych, paliwa). Poziom cen usług świadczonych przez JDR jest również zależny od poziomu cen w województwie dla podobnych usług, wielkości popytu na usługę w danym województwie, specyfiki rolnictwa danego regionu (wielkości i liczby gospodarstw rolnych, przeważającego rodzaju produkcji).

(akta kontroli str. 493; 710-711)

2.10; 2.11; 2.12 W okresie od 20 sierpnia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r., na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy o jdr, Minister RiRW w 57 przypadkach wyraził zgodę na podejmowanie przez dyrektorów JDR decyzji w sprawach dotyczących mienia i gospodarki finansowej, przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Zgody Ministra RiRW dotyczyły zbycia składników mienia nieruchomości JDR (prawa własności, użytkowania wieczystego), oddania w posiadanie zależne (wyzierżawienie) składników mienia nieruchomości JDR (garaże, pomieszczenia biurowe, pomieszczenia konferencyjne z zapleczem hotelowo-gastronomicznym, budynki warsztatowe, nieruchomości gruntowe). Dyrektorzy JDR otrzymywali zgody na podejmowanie działań w celu ustanowienia służebności (przejścia, przejazdu).

Minister RiRW wyrażał zgodę na sprzedaż lub nieodpłatne przekazanie składników mienia ruchomego.

(akta kontroli str. 721-804)

W dniu 9 listopada 2018 r. Minister RiRW wydał wszystkim 16 dyrektorom JDR zgody na dokonanie czynności prawnej, polegającej na podpisaniu umowy o przyznanie pomocy w ramach postępowania przetargowego na „*Wyłonienie Beneficjenta poddziałania 2.1 Wsparcie korzystania z usług doradczych w ramach działania Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługami z zakresu zastępstw objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*”, prowadzonego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

(akta kontroli str. 757; 783-784; 785-786; 803-804; 805-852)

W latach 2016-2018 Minister RiRW negatywnie zaopiniował wnioski składane przez dyrektorów JDR w sprawach dotyczących mienia i gospodarki finansowej, przekraczających zakres zwykłego zarządu. Dotyczyło to przejęcia przez Zachodniopomorski ODR Ogrodu Dendrologicznego oraz zbycia przez Lubuski

ODR prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym wraz z prawem własności budynku.

(akta kontroli str. 856-857; 853-855)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zatwierdzeniu rocznych sprawozdań finansowych za 2017 r. bez uwag, pomimo przekroczenia planu finansowego w zakresie wydatków przez dyrektorów Lubelskiego ODR i Zachodniopomorskiego ODR, odpowiednio o kwoty 325,7 tys. zł i 172,9 tys. zł. Pomimo upływu roku od weryfikacji sprawozdań finansowych za 2017 r., w czasie trwania czynności kontrolnych podjęte zostały działania mające na celu przygotowanie zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Przekroczenie planu wydatków w 2017 r. w dwóch ww. ODR stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art.44 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶.

(akta kontroli str. 468-488; 514-576; 986-988)

OBSZAR

3. Nadzór i kontrola nad ośrodkami doradztwa rolniczego

Opis stanu
faktycznego

3.1; 3.2 W latach 2016-2018 w Ministerstwie RiRW sporządzane były przez Biuro Kontroli kwartalne plany kontroli realizowanych przez departamenty i biura, zatwierdzane przez Ministra RiRW. W JDR zostały zaplanowane i przeprowadzone kontrole w następującym zakresie:

- CDR - „wykonywanie zadań obronnych” – kontrola zaplanowana na I kwartał 2016 r., została przeprowadzona w dniach 30.03 - 1.04.2016 r.;

- Mazowieckim ODR - „prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2015 r.” – kontrola zaplanowana na II kwartał 2016 r., została przeprowadzona w dniach 15 - 24.06.2016 r.;

- Podlaskim ODR - „wybrane zagadnienia funkcjonowania Podlaskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Szepietowie w latach 2016-2017 (z możliwością zasięgnięcia informacji z okresu wcześniejszego) – kontrola zaplanowana na II kwartał 2017 r., została przeprowadzona w dniach 31.03 – 28.04.2017 r.;

- Świętokrzyskim ODR – „zrealizowanie przez Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach – partnera Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich operacji „Podniesienia konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez zrzeszanie się rolników ze szczególnym uwzględnieniem formy spółdzielczości”, w ramach Dwuletniego Planu Operacyjnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2016-2017” – kontrola zaplanowana na II kwartał 2017 r., została przeprowadzona w dniach 30.03 – 7.04.2017 r.;

- Kujawsko-Pomorskim ODR - „prawidłowość dokonywania (wybrane operacje) wydatków w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich” – kontrola zaplanowana na II kwartał 2017 r. została przeprowadzona w dniach 8 – 23.06.2017 r.;

- Małopolskim ODR - „realizacja przez Małopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Karniowicach – partnera Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich operacji: „Przygotowanie i emisja 4 audycji TV promujących ideę Sieci Dziedzictwa Kulinarne Małopolska” w ramach Dwuletniego Planu Operacyjnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2016-2017” – kontrola zaplanowana na IV kwartał 2017 r., została przeprowadzona w dniach 27 – 30.11.2017 r.;

¹⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 869

- Łódzkim ODR - „wykorzystanie dotacji celowej udzielonej jednostce przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2017 r. na podstawie umowy nr SAR/Drw-DC-WODR-5/2017.” – kontrola zaplanowana na II kwartał 2018 r., została przeprowadzona w dniach 11 – 29.06.2018 r.

- Śląskim ODR - „realizacja przez Śląski Ośrodek Doradztwa w Częstochowie – partnera Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich operacji: „Produkty regionalne i tradycyjne szansą rozwoju wsi województwa śląskiego” – wyjazd studyjny do woj. Małopolskiego” w ramach Dwuletniego Planu Operacyjnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2016-2017” – kontrola zaplanowana na II kwartał 2018 r., została przeprowadzona w dniach 8 – 15.05.2018 r.

(akta kontroli str. 858-938)

Kwartalne plany kontroli Ministerstwa RiRW w zakresie działalności JDR nie zostały wykonane w ustalonych terminach, tj.:

- Łódzkiego ODR - „prawidłowość realizacji przychodów i kosztów funkcjonowania oraz wykorzystania dotacji celowej udzielonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi” – kontrola zaplanowana do realizacji w II kwartale 2017 r.;

- Łódzkiego ODR - „prawidłowość realizacji przychodów i kosztów funkcjonowania oraz wykorzystania dotacji celowej udzielonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2016 r.” – kontrola zaplanowana do realizacji w III kwartale 2017 r.;

- Łódzkiego ODR - „prawidłowość realizacji przychodów i kosztów funkcjonowania oraz wykorzystania dotacji celowej udzielonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2017 r.” – kontrola zaplanowana do realizacji w I kwartale 2018 r.;

- Pomorskiego ODR - „prawidłowość realizacji przychodów i dokonywania wydatków w Pomorskim ODR w Lubaniu oraz wykorzystanie dotacji celowej udzielonej jednostce przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2017 r. na podstawie umowy nr SAR/Drw-DC-WODR-11/2017” – kontrole zaplanowane do realizacji III i IV kwartale 2018 r.

Udzielając wyjaśnień na okoliczność zaplanowanych i niezrealizowanych kontroli w Łódzkim ODR w Bratoszewicach i Pomorskim ODR w Lubaniu, Waldemar Guba, dyrektor Departamentu Strategii, Analiz i Rozwoju w Ministerstwie RiRW stwierdził, iż przejęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2016 r. nadzoru nad jednostkami doradztwa rolniczego związane było ze znaczącym zwiększeniem zakresu zadań Wydziału Doradztwa Rolniczego i Transferu Wiedzy. Sytuacja taka miała wpływ na proces planowania kontroli w jednostkach.

Kilkukrotna zmiana terminów kontroli planowanych w Łódzkim i Pomorskim ODR wynikała przede wszystkim z dużej liczby spraw bieżących realizowanych przez Wydział Doradztwa Rolniczego i Transferu Wiedzy, w relacji do liczebności zespołu zajmującego się nadzorem nad ośrodkami doradztwa rolniczego i prowadzącym kontrole. Osoby przeprowadzające kontrole realizowały i realizują również inne zadania związane m.in. z przyznawaniem jednostkom dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu doradztwa rolniczego. Ponadto, w latach 2017-2018 podejmowane były sukcesywnie działania związane z szacowaniem ich potrzeb finansowych oraz zabezpieczeniem dodatkowych środków na wydatki majątkowe i bieżące. Również w związku z decyzją o przeznaczeniu dodatkowych środków na realizację zadań z zakresu doradztwa rolniczego, wystąpiła kumulacja zadań wynikających z konieczności przygotowania i uzgodnienia niezbędnych dokumentów dla wszystkich JDR, w szczególności aneksowania umów dotacji celowych.

Udzielający wyjaśnień podkreślił, iż pomimo dużego obłożenia pracą, Departament Strategii, Analiz i Rozwoju podejmuje działania w celu przeprowadzania kontroli w JDR.

(akta kontroli str. 939-941)

3.3; 3.4; 3.5 W II kwartale 2016 r., w Mazowieckim ODR zaplanowano kontrole prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonej przez Ministra RiRW w 2015 r.

Kontrola została przeprowadzona w dniach 15-24.06.2016 r. i obejmowała prawidłowość wykorzystania dotacji celowej udzielonej przez Ministra RiRW na podstawie umowy nr SAR/Drw-DC-WODR-7/2015 z dnia 27.02.2015 r. na wykonywanie zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o jdr.

W związku z wynikami kontroli przedstawionymi w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10.03.2017 r., Minister RiRW zalecił dyrektorowi Mazowieckiego ODR podjęcie działań mających na celu:

- zapewnienie prawidłowych księgowości wydatków w celu wyeliminowania przypadków księgowania kwot wyższych od wynikających z wyliczeń wskaźnikiem rozliczania kosztów,
- rozważenie wprowadzenia systemu ewidencji czasu pracy doradców umożliwiającego bardziej precyzyjne wyliczenie czasu pracy pracowników zaangażowanych w działania finansowane z dotacji,
- zapewnienie pełnego określenia w „Polityce (zasadach) prowadzenia rachunkowości” Mazowieckiego ODR zasad prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków dokonywanych z otrzymywanych dotacji.

Dyrektor Mazowieckiego ODR pismem z dnia 12.04.2017 r. poinformował Ministra RiRW, że w celu realizacji zaleceń pokontrolnych podjęte zostały następujące działania:

- w celu zapewnienia prawidłowych księgowości wydatków i wyeliminowania przypadków księgowania kwot wyższych od wynikających z wyliczeń przyjętym wskaźnikiem rozliczania kosztów, pracownicy Działu Księgowości w Centrali i Zespołów Księgowości w Oddziałach Mazowieckiego ODR, dokonujący dekretacji dokumentów księgowych zostali zapoznani z wynikami kontroli i pouczeni o bezwzględnym obowiązku dołożenia należytej staranności podczas wykonywania obowiązków służbowych, mających na celu uniknięcie wystąpienia w przyszłości podobnych pomyłek,
- rozważając wprowadzenie systemu ewidencji czasu pracy doradców, umożliwiającego bardziej precyzyjne wyliczenie czasu pracy pracowników zaangażowanych w działania finansowane z dotacji została podpisana umowa o dofinansowanie projektu „Rozwój e-usług w Mazowieckim ODR 2.0” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach którego przewidziano tworzenie systemu ewidencji czasu pracy pracowników,
- w celu zapewnienia pełnego określenia zasad prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków dokonywanych z otrzymanych dotacji, doprecyzowano zapisy w obowiązujących w Mazowieckim ODR „Zasadach (polityce) rachunkowości”.

(akta kontroli str. 942-959)

W Łódzkim ODR zaplanowano w II kwartale 2018 r. przeprowadzenie kontroli wykorzystania dotacji celowej udzielonej Łódzkiemu ODR przez Ministra RiRW w 2017 r. na podstawie umowy nr SAR/Drw-DC-WODR-5/2017.

Kontrola została przeprowadzona w dniach 11-29.06.2018 r. i obejmowała prawidłowość realizacji przychodów i dokonywania wydatków Łódzkiego ODR oraz wykorzystania dotacji celowej udzielonej przez Ministra RiRW na podstawie umowy nr SAR/Drw-DC-WODR-5/2017 z dnia 8.02.2017 r.

W związku z wynikami kontroli przedstawionymi w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 15.12.2018 r., Minister RiRW zalecił dyrektorowi Łódzkiego ODR podjęcie działań mających na celu:

- aktualizację polityki (zasad) rachunkowości oraz zaprzestanie wprowadzania zarządzeń z datą wsteczną,
- prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej środków pochodzących z dotacji celowej na kontach bilansowych,
- rozważenie wprowadzenia systemu ewidencji czasu pracy doradców, który umożliwi wyliczanie czasu pracy pracowników zaangażowanych w działania finansowane z dotacji oraz rozważenie wprowadzenia zasad podziału środków na wynagrodzenia z dotacji oraz z działalności gospodarczej,
- podjęcie działań ukierunkowanych na zwiększenie przychodów Łódzkiego ODR z innych źródeł niż dotacja celowa Ministra RiRW,
- staranniejsze planowanie i realizację inwestycji majątkowych w celu: szybszego uzgadniania programów realizacji inwestycji, uniknięcia aktualizacji programów realizacji inwestycji w trakcie ich trwania, niedokonywania zmian zakresu robót po podpisaniu umów z wykonawcami, kompletowania całości dokumentacji dot. Inwestycji.

Dyrektor Łódzkiego ODR pismem z dnia 24.01.2019 r. poinformował Ministra RiRW, że w celu realizacji zaleceń pokontrolnych podjęte zostały następujące działania:

- dokonano aktualizacji zakładowego planu kont,
- prowadzenie ewidencji księgowej środków pochodzących z dotacji od dnia 1.01.2019 r. odbywa się na kontach bilansowych,
- zbierane są informacje z działów merytorycznych i prowadzone analizy dotyczące systemu ewidencji czasu pracy doradców oraz rozpoczęto prace nad wprowadzeniem zasad podziału środków na wynagrodzenia z dotacji celowej i działalności gospodarczej,
- zobowiązano wszystkich pracowników Łódzkiego ODR uczestniczących przy planowaniu i realizacji inwestycji majątkowych do staranniejszego przygotowywania Programów Realizacji Inwestycji, bez konieczności dokonywania w nich zmian po ich zatwierdzeniu oraz niedokonywania zmian zakresu prac wynikających z harmonogramów rzeczowo-finansowych po podpisaniu umów z wykonawcami i kompletowaniu pełnej dokumentacji dot. realizowanych inwestycji.

(akta kontroli str. 960-979)

3.6 W latach 2016-2018 Ministerstwo RiRW nie dysponowało narzędziami informatycznymi wspierającymi realizację zadań kontrolnych w JDR. Działania związane z projektem Zintegrowanego Systemu Doradztwa Rolniczego zostały opisane w pkt. 1.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 984-985)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o podejmowanie działań w celu przestrzegania zasad wydatkowania środków publicznych określonych w planie finansowym podległych jednostek doradztwa rolniczego.

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, 12 sierpnia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Mieczysław Łuczak

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Wiesław Motyka

/-/

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie