KRR.430.006.2019
Nr ewid. 71/2019/P/18/045/KRR

Informacja o wynikach kontroli

ZMIANY W ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIU ADMINISTRACJI ROLNEJ

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej

p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Waldemar Wojnicz

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 12. 11. 2019

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 9

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 11

4. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 24

4.1. Przygotowanie zniesienia Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych 24
4.1.1. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 24
4.1.2. Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych 31
4.2. Utworzenie i przygotowanie KOWR do wdrożenia zadań przejętych od zniesionych Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych, w tym zatrudnienie pracowników tych agencji 32
4.2.1. Działalność Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR 32
4.2.2. Nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad działalnością Pełnomocnika 45
4.2.3. Działania ARR i ANR w związku z utworzeniem KOWR oraz przenoszeniem części zadań do ARiMR 48
4.2.4. Przygotowanie ARiMR do realizacji zadań przejętych od zniesionej Agencji Rynku Rolnego 65
4.3. Realizacja zadań przez KOWR i ARMiR po wprowadzeniu zmian w administracji rolnej 67
4.3.1. Realizacja przez KOWR zadań przejętych od zniesionych agencji 67
4.3.2. Realizacja przez ARiMR zadań przejętych od Agencji Rynku Rolnego 75
4.3.3. Nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad wykonaniem zadań przejętych od zniesionych Agencji 80

5. ZAŁĄCZNIKI 82

5.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 82
5.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 94
5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 102
5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 105
5.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 106

Na okładce:
logotypy agencji rolnych

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ANR	Agencja Nieruchomości Rolnych
ARiMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
AROW	Agencja Rozwoju Obszarów Wiejskich – pierwotna nazwa Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
ARR	Agencja Rynku Rolnego
BP ARiMR	Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
DF	Departament Finansów w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi
DG AGRI	Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej
DGZ	Departament Gospodarki Ziemią w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi
DKUR	Departament Kształtowania Ustroju Rolnego w KOWR
DRR	Departament Rynków Rolnych
ERP	System ERP Planowanie Zasobów Przedsiębiorstwa (ang. *Enterprise Resource Planning*) — oprogramowanie dla firm (system aplikacji), którego celem jest zintegrowanie wszystkich procesów zachodzących w organizacji
IERiGŻ	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy
KE	Komisja Europejska
KOWR/Krajowy Ośrodek	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.)
Likwidacja/ zniesienie ARR i ANR	W Informacji zamiennie stosuje się pojęcie „likwidacji" oraz „zniesienia" w odniesieniu do Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych. Wyraz „likwidacja" zgodnie z zasadami języka polskiego, stosuje się jako synonim wyrazu „zniesienie" jednak w świetle art. 45 ust. 1 pwKOWR z dniem 31 sierpnia 2017 r. ARR i ANR zostały zniesione
Minister RiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
OR ARiMR	Odział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
OSR	Ocena Skutków Regulacji – załącznik do projektu aktu normatywnego, opisujący przewidywane skutki proponowanych regulacji oraz zawierający analizy kosztów i przewidywanych korzyści
OT	Oddział Terenowy
Pełnomocnik	Pełnomocnik do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa powołany przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi

Rozporządzenie nr 1306	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549, ze zm.)
RO	Regulamin organizacyjny KOWR
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
Statut KOWR	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2233)
Szef KAS	Szef Krajowej Administracji Skarbowej
pwKOWR	Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624)
ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869)
UE	Unia Europejska
ustawa o KOWR	Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 1154)
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489 i 1571)
WPR	Wspólna Polityka Rolna

1. WPROWADZENIE

Cel główny kontroli

Czy zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej miały wpływ na prawidłową obsługę rolnictwa?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zniesienie Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych i utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zostało należycie przygotowane i wdrożone?
2. Czy obsługa beneficjentów wsparcia była prawidłowa i skuteczna?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Centrala Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Centrala Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

Sześć oddziałów regionalnych ARiMR w: Toruniu, Gdyni, Elizówce, Opolu, Poznaniu i w Rzeszowie

Sześć oddziałów KOWR w: Bydgoszczy, Pruszczu Gdańskim, Lublinie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie

Okres objęty kontrolą

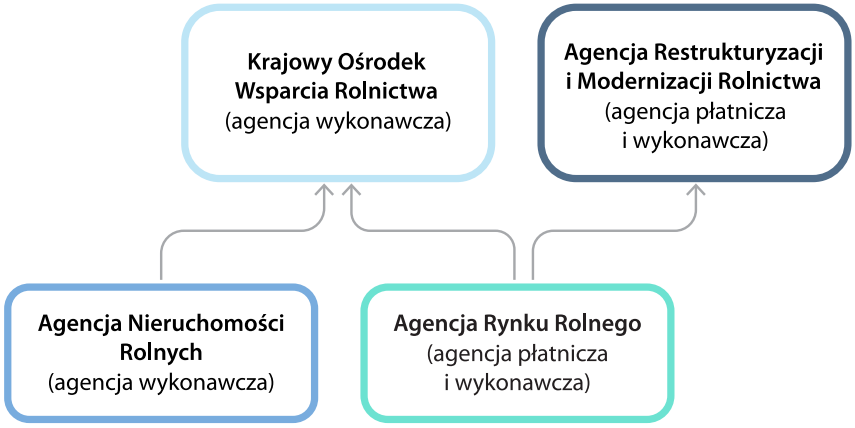
Od 1 września 2017 r. do 30 września 2018 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Koncepcja dalszego funkcjonowania KOWR

Do końca sierpnia 2017 r. w obszarze rolnictwa funkcjonowały w Polsce cztery rolne agencje wykonawcze, z tego dwie będące akredytowanymi agencjami płatniczymi Unii Europejskiej, tj. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnych oraz Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych.

Z dniem 1 września 2017 r., na mocy przepisów ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa oraz ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, zniesione zostały Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych, w miejsce których utworzono Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Jednocześnie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została jedyną agencją płatniczą Unii Europejskiej na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej[1].

Infografika nr 1
Schemat zmian w administracji rolnej



Źródło: Biuro Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Stosownie do przepisu art. 46 ust. 1 i 2 pwKOWR, z dniem 1 września 2017 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z mocy prawa wstąpił w ogół praw i obowiązków znoszonej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz znoszonej Agencji Rynku Rolnego, z wyjątkiem praw i obowiązków, w które wstąpiła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

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

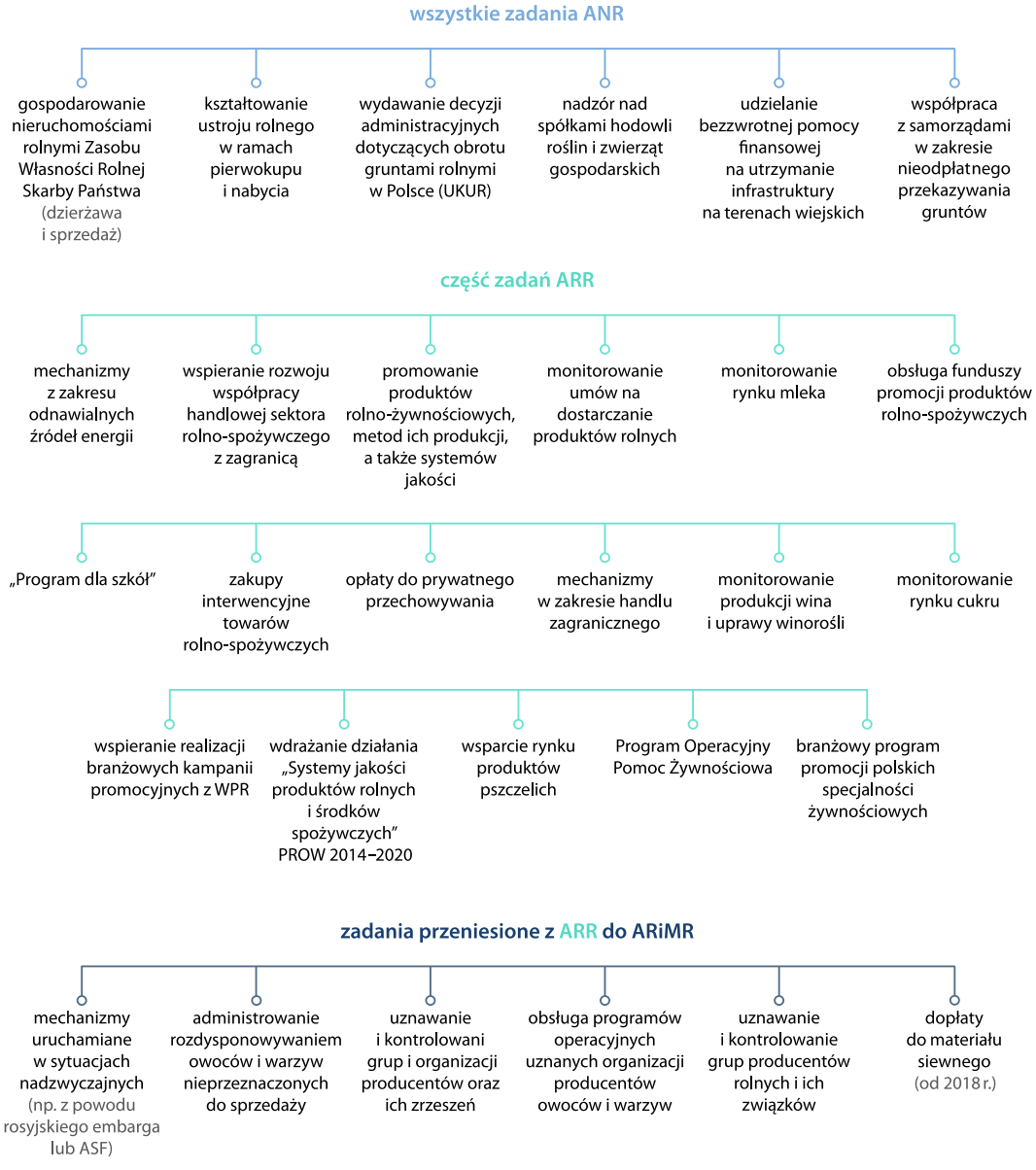
[1] Zgodnie z art. 7 Rozporządzenia nr 1306, każde państwo członkowskie, uwzględniając swoje przepisy konstytucyjne, ogranicza liczbę akredytowanych agencji płatniczych do nie więcej niż jednej na poziomie krajowym.

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

Według Ministra RiRW wartością dodaną działalności KOWR – poprzez wspieranie i wdrażanie innowacji – będzie poprawa konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych, integracja producentów i skracanie łańcucha żywnościowego.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK z uwagi na istotność wprowadzonych zmian w administracji rolnej.

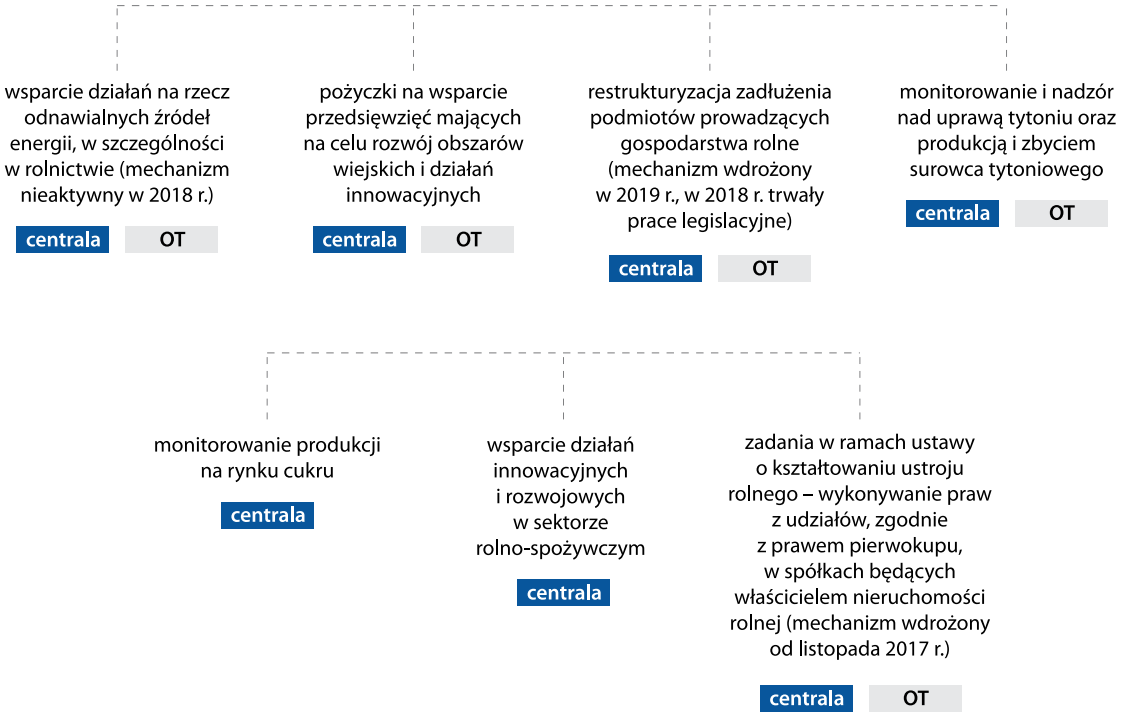
Infografika nr 2
Realizacja zadań zniesionych agencji w KOWR i ARiMR



Źródło: Biuro Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Infografika nr 3

Nowe mechanizmy i działania administrowane przez KOWR po 1 września 2017 r.



Źródło: Biuro Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

2. OCENA OGÓLNA

Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej nie wpłynęły negatywnie na obsługę rolnictwa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dokonane przekształcenia w administracji rolnej nie miały negatywnego wpływu na obsługę rolnictwa, jednakże zniesienie Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych i utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zostało nierzetelnie przygotowane i nienależycie wdrożone, co niekorzystnie wpłynęło na sytuację pracowników znoszonych podmiotów, ład organizacyjny oraz stan zatrudnienia nowej struktury.

Przygotowując założenia reformy administracji rolnej i decydując się na zlikwidowanie Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Agencji Rynku Rolnego, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie przeprowadził rzetelnych analiz wskazujących na brak efektywności działania obu tych agencji i konieczność powołania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Nie dysponował również analizami potwierdzającymi, że wprowadzane zmiany spełnią zakładane cele reformy i zapewnią lepsze wykorzystanie zasobów, przyspieszą realizację zadań, poprawią współpracę oraz przepływ informacji pomiędzy podmiotami działającymi w rolnictwie, a także wpłyną na zmniejszenie kosztów funkcjonowania instytucjonalnej obsługi rolnictwa. Ponadto, przyjęcie – w Ocenie Skutków Regulacji do projektów ustaw powołujących Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – założenia 30% redukcji zatrudnienia w zlikwidowanych agencjach rolnych, nie zostało poparte rzetelnymi danymi określającymi liczbę pracowników niezbędnych do wykonywania zadań przez KOWR.

Nie uwzględniono także stanu prawnego nieruchomości najmowanych przez znoszone agencje i nie skoordynowano działań w zakresie umiejscowienia siedziby Centrali KOWR i Oddziału Terenowego KOWR w Warszawie. Podjęcie działań w tym zakresie mogło w skali roku doprowadzić do obniżenia wydatków na najem nieruchomości pod siedzibę KOWR o około 6,5 mln zł.

W opracowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekcie ustawy pwKOWR zastosowano niekorzystny dla pracowników likwidowanych agencji tryb wygaśnięcia stosunków pracy. Nie wskazano kryteriów, według których Pełnomocnik oraz Prezes ARiMR mieli dokonać wyboru pracowników wygaszanych agencji do nowej jednostki i do ARiMR, a także nie uregulowano kwestii ochrony przed zwolnieniem osób w szczególnej sytuacji, m.in. w wieku przedemerytalnym, członków związków zawodowych, kobiet w ciąży bądź osób korzystających z uprawnień rodzicielskich. Dawało to podstawę do podejmowania arbitralnych decyzji odnośnie do propozycji dalszego zatrudnienia i nowych warunków pracy. Nie przewidziano możliwości odwołania się pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego do Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR w przypadku niezłożenia im propozycji zatrudnienia, skutkującego wygaśnięciem umowy o pracę.

Błędów tych nie naprawiono na etapie wdrażania reformy administracji rolnej. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjął próbę złagodzenia regulacji ustawowych w zakresie redukcji zatrudnienia, formułując wytyczne dla Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, jednak w dalszym ciągu kryteria, w oparciu o które miały zostać dokonane zmiany kadrowe, miały charakter ogólny i wysoce ocenny. W efekcie przeprowadzonej redukcji zatrudnienia wystąpiły istotne braki kadrowe wśród doświadczonych, posiadających odpowiednie kwalifikacje pracowników i konieczność uzupełnienia stanu osobowego KOWR o niezbędnych specjalistów, a tym samym zwiększania zatrudnienia w okresie późniejszym.

Pomimo braku delegacji ustawowej Pełnomocnik wprowadził tryb „odwoławczy" dla pracowników, którym nie złożono propozycji zatrudnienia. Z możliwości „odwołania" w praktyce nie mogły skorzystać jednak wszystkie osoby, którym nie złożono propozycji pracy, przez co mogła zostać naruszona zasada równego traktowania wyrażona w art. 32 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej[2].

[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), dalej również Konstytucja RP.

Dodatkowo, przyjęte w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozwiązanie umożliwiające składanie pracownikom obu agencji propozycji pracy i zmianę dotychczasowej umowy o pracę na czas nieokreślony, na umowę o pracę na czas określony było niezgodne z art. 51 ust. 3 i 4 ustawy pwKOWR. W efekcie, naruszając te przepisy, zarówno Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR jak i Prezes ARiMR zmienili rodzaj umowy o pracę około 14% pracownikom przeniesionym ze zlikwidowanych agencji, co świadczy o instrumentalnym ich traktowaniu.

Niezgodnie z przepisami art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach[3] przekazano do KOWR dokumentację związaną z utworzeniem KOWR, składaniem propozycji zatrudnienia, a także z działaniami związanymi ze sposobem rozpatrywania wniosków, skarg i odwołań. Świadczy to o niewłaściwym przygotowaniu i nieprzejrzystości procesu zmian w administracji rolnej, co potwierdza także przeniesienie w sierpniu 2018 r. siedziby śląskiego OT KOWR niespełna po upływie roku od jego utworzenia bez rzetelnej analizy wskazującej na konieczność dokonania takiej zmiany.

Nierzetelne przygotowanie i pośpieszne wprowadzanie reformy administracji rolnej (od przyjęcia aktów prawnych wprowadzających zmiany w dniu 10 lutego 2017 r. do wprowadzenia reformy w życie 1 września 2017 r. minęło niecałe siedem miesięcy) skutkowało niewystarczającym przygotowaniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do wykonywania zadań przejętych od zniesionych agencji. W początkowym okresie działalności KOWR, Dyrektor Generalny nie podjął wystarczających działań dla zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, do czego zobowiązuje art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przełożyło się to na problemy w organizacji KOWR, które związane były z kilkumiesięcznymi opóźnieniami w przekazywaniu pracownikom zakresów czynności, zatwierdzaniem regulaminów pracy jednostek i komórek organizacyjnych, nadzorem nad przestrzeganiem zasad obiegu dokumentów, czy nieuzasadnioną zwłoką w egzekwowaniu należności od byłych pracowników ARR i ANR.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przejęcia składników majątkowych zniesionych agencji. Odnotowano natomiast nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań w OT KOWR i OR ARiMR, które głównie dotyczyły terminów wydawania decyzji administracyjnych i nieprzestrzegania w tym zakresie przepisów kpa.

Wydatki na funkcjonowanie KOWR w okresie od stycznia do sierpnia 2018 r. wyniosły 179,4 mln zł i były o 34,6% niższe od wydatków poniesionych w analogicznym okresie 2017 r. przez obie zniesione agencje. Należy jednak odnotować, że część wydatków związanych z przejętymi pracownikami i zadaniami ponosiła również ARiMR. Podkreślenia wymaga także, iż ewaluacja dotycząca efektywności wprowadzonych zmian związanych z redukcją kosztów utrzymania, zmniejszeniem pozostałych kosztów administracyjnych oraz poziomu zatrudnienia, zgodnie z terminami zawartymi w Ocenie Skutków Regulacji ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa zostanie przeprowadzona po trzech latach funkcjonowania Krajowego Ośrodka.

Nie stwierdzono istotnych różnic pomiędzy stopniem wykonania zadań przejętych przez KOWR – w tym zadań delegowanych – i tych samych zadań realizowanych wcześniej przez zniesione agencje, tymczasem założeniem przekształceń określonym w uzasadnieniu do projektów ustaw powołujących KOWR była przede wszystkim poprawa efektywności realizacji zadań.

Niepełna była natomiast realizacja kontroli przeprowadzanych przez KOWR, w ramach nadzoru nad spółkami, a także nastąpił spadek liczby kontroli technicznych w ramach obsługiwanych mechanizmów WPR w porównaniu do kontroli prowadzonych przez ARR, na co wpływ miały dokonane zmiany kadrowe.

[3] Dz. U. z 2019 r. poz. 553, ze zm.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

W dniu 10 lutego 2017 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił: ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa oraz ustawę Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Na mocy tych przepisów zniesione zostały Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych oraz utworzono Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, natomiast Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została jedyną agencją płatniczą Unii Europejskiej na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Połączenie funkcjonujących agencji rolnych było rozważane w 2012 r. Zakładano wówczas likwidację Agencji Rynku Rolnego i przekazanie jej zadań, kompetencji oraz majątku do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zaproponowano wówczas częściową redukcję kadr w zespołach wykonujących te same czynności administracyjno-finansowe oraz redukcję stanowisk kierowniczych. Przewidywano jednakże możliwość wystąpienia nieprzewidzianych problemów w związku z planowanymi zmianami organizacyjnymi, które mogą czasowo sparaliżować działalność jednostki przejmującej kompetencje jednostki likwidowanej. [str. 24, 25]

Nie udokumentowano konieczności wprowadzenia zmian w administracji rolnej

Działania związane z reformą administracji rolnej nie zostały poprzedzone rzetelnymi i kompleksowymi analizami lub innymi opracowaniami wskazującymi na brak efektywności dotychczasowej struktury instytucjonalnego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich – opierającej się w szczególności na działalności ARR i ANR. Tym samym nie wykazano, że zmiany w administracji rolnej zapewnią lepsze wykorzystanie zasobów, przyspieszą realizację zadań, poprawią współpracę i przepływ informacji pomiędzy podmiotami działającymi w rolnictwie, a także wpłyną na zmniejszenie kosztów funkcjonowania instytucjonalnej obsługi rolnictwa. Niezidentyfikowanie szczegółowych potrzeb kadrowych i zadań nowo tworzonej jednostki skutkowało tym, że dopiero w trakcie prac nad projektami ustaw wprowadzającymi zmiany w administracji rolnej Prezes ARR w dniu 12 września 2016 r. przesłał propozycje uzupełnienia OSR o wykaz zadań ANR i ARR, które miały być przejęte przez KOWR i związane z tym ograniczenie o 30% liczby etatów, tj. z 3 tys. do 2,1 tys. W oparciu o to założenie w OSR Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyjęło redukcję wydatków na wynagrodzenia o 30%. [str. 25]

Przygotowanie zmian w administracji rolnej rozpoczęto w I połowie 2016 r.

Zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 21 z dnia 28 czerwca 2016 r. został powołany – pod przewodnictwem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Zespół do spraw optymalizacji działania agencji i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Wypełniając nałożone zadania Zespół ten opracował projekty: ustawy o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich wraz z zawartym w Ocenie Skutków Regulacji uzasadnieniem proponowanych rozwiązań. Oba projekty ustaw zostały skierowane do uzgodnień międzyresortowych, a w toku dalszych prac legislacyjnych dokumenty te zostały zmienione na projekt ustawy o KOWR oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KOWR. Zaproponowane w projektach rozwiązania prawne, w tym odnośnie do zatrudniania pracowników, zostały przyjęte przez ustawodawcę. [str. 24, 25]

Rozwiązania zaproponowane przez Zespół w projektach ustaw nie uwzględniały istotnych elementów przekształceń instytucjonalnych

Wśród szczegółowych rozwiązań zaproponowanych przez Zespół ds. optymalizacji działający w MRiRW nie uwzględniono stanu prawnego nieruchomości najmowanych przez znoszone agencje (tj. najmowanej przez ARR nieruchomości przy ul. Karolkowej i pomieszczeń najmowanych przez ANR przy ul. Inflanckiej) oraz wynikających z tego faktu konsekwencji organizacyjnych i finansowych dotyczących przyszłej siedziby KOWR. Pomimo braku możliwości wcześniejszego wypowiedzenia umowy przez najemcę nieruchomości przy ul. Inflanckiej, nie podjęto wówczas działań zmierzających do ograniczenia ponoszonych z tego tytułu wydatków. Skutkiem tego od 1 września 2017 r. Centrala KOWR mieściła się w budynkach przy ul. Karolkowej 30 oraz przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie. [str. 27]

Ponadto w 2016 r. Dyrektor OT ANR w Warszawie – za wiedzą ówczesnego Prezesa ANR, będącego również członkiem Zespołu ds. optymalizacji – zawarł niekorzystną w kontekście dokonywanych zmian organizacyjnych umowę najmu nieruchomości przy Placu Bankowym 2, co dodatkowo uniemożliwiło pełne wykorzystanie najętych wcześniej nieruchomości przy ul. Karolkowej i przeniesienie tam siedzib warszawskich oddziałów terenowych ANR i ARR, z których po przekształceniach utworzono mazowiecki OT KOWR. Przy zastosowaniu takiego rozwiązania, zbędne było najmowanie nieruchomości przy Placu Bankowym 2 i ponoszenie ze środków publicznych wydatków na jej utrzymanie. Łączne, miesięczne koszty jej wynajmu wynosiły według danych z 2017 r. — 93,3 tys. zł. [str. 26, 27]

Zastosowano niekorzystne rozwiązania prawne wobec pracowników zniesionych agencji

W opracowanym projekcie ustawy, a w efekcie w ustawie pwKOWR zastosowano niekorzystny tryb wygaśnięcia stosunków pracy dla pracowników likwidowanych agencji. Nie podano kryteriów, według których Pełnomocnik oraz Prezes ARiMR mieli dokonać wyboru pracowników wygaszanych agencji do nowej jednostki i do ARiMR, a także nie uregulowano (w art. 51 pwKOWR) kwestii ochrony przed zwolnieniem osób w szczególnej sytuacji, m.in. w wieku przedemerytalnym, członków związków zawodowych, kobiet w ciąży bądź osób korzystających z uprawnień rodzicielskich. [str. 28]

W tym zakresie negatywne było stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, który zwrócił uwagę na brak określenia w przepisach art. 51 ust. 3 i 4 pwKOWR merytorycznych przesłanek dotyczących zatrudniania. Według RPO konstrukcja normatywna wygaśnięcia stosunku pracy nasuwała poważne wątpliwości konstytucyjne, bowiem przepisy te mogą być narażone na zarzut naruszenia art. 60 Konstytucji RP, gwarantujący obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. {str. 36]

Działania poprzedzające utworzenie KOWR i przeniesienie części zadań do ARiMR

Zarządzeniem nr 2 z 24 stycznia 2017 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powołał Zespół do spraw wdrażania przepisów ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, w ramach którego funkcjonowały podzespoły ds. finansowych i akredytacji, prawnych, organizacyjnych, kadrowych oraz systemów informatycznych. W wyniku prac Zespołu zostały wprowadzone akty wykonawcze, których wydanie lub opracowanie należało do zakresu Ministra RiRW i które Zespół uznał za konieczne, aby weszły w życie z dniem 1 września 2017 r. [str. 28]

Równolegle w ARR został również powołany Zespół ds. optymalizacji, którego zadaniem była współpraca z Zespołem MRiRW i utworzonymi w jego ramach podzespołami. Z kolei w ANR dopiero po upływie trzech miesięcy od wejścia w życie aktów prawnych powołujących KOWR, został utworzony Zespół ds. koordynacji działań związanych z powstaniem KOWR. Przyjęto rozwiązania polegające na opracowaniu „mapy drogowej" określającej zadania ANR do wykonania zarówno do 31 sierpnia jak i po 1 września 2017 r. Nie można jednak jednoznacznie stwierdzić jakie przypisane Zespołowi zadania zostały zrealizowane. Nie przedłożono pełnej dokumentacji wskazującej na wypełnienie powyższych ustaleń (z wyjątkiem Zespołu Finansowego w KOWR, który przygotował wskazany wyżej wykaz zadań), a także innej dokumentacji dotyczącej działalności Zespołu. [str. 31]

Zarządzeniem nr 10 z dnia 27 marca 2017 r. Minister RiRW powołał Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, który stosownie do posiadanych kompetencji udzielił pełnomocnictw do proponowania pracownikom zatrudnienia w KOWR, doręczania im propozycji warunków zatrudnienia w KOWR oraz do odbioru oświadczeń o przyjęciu albo o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia. Ponadto, Pełnomocnik udzielił upoważnień do zorganizowania infrastruktury technicznej, w tym sprzętu, oprogramowania oraz połączeń teleinformatycznych, a także do przygotowania projektu planu finansowego KOWR na okres od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2017 r. Stosownie do przepisów art. 51 ust. 4 pwKOWR, propozycje zatrudnienia w ARiMR były składane pracownikom ARR przez Prezesa ARiMR. [str. 32]

Liczba pracowników zniesionych agencji zatrudnionych w KOWR i ARiMR

Spośród 3035 pracowników zatrudnionych (według stanu na 31 maja 2017 r.) w ANR i ARR, propozycję zatrudnienia otrzymało 2436 (80,3%) osób. Propozycje zatrudnienia w KOWR zostały złożone 1412 pracownikom ANR i 690 pracownikom ARR, a zatrudnienia w ARiMR – 334 pracownikom ARR. Propozycje pracy przyjęło łącznie 2.230 osób (73,5%), z tego do KOWR 1999 osób (1.315 pracowników ANR i 684 pracowników ARR), a do ARiMR – 231. Propozycje pracy przyjęli wszyscy pracownicy ARR z wyjątkiem pięciu, którzy przed dniem 1 września 2017 r. rozwiązali umowę o pracę z ARR i nie podjęli pracy w ARiMR. [str. 33]

Wynagrodzenie pracowników zniesionych agencji zatrudnionych w KOWR i ARiMR

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w KOWR w I półroczu 2018 r. wynosiło 6841 zł i było o 25,4% wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w ARR w I półroczu 2017 r. (5455 zł), a o 9,8% niższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w ANR w I półroczu 2017 r. (7536 zł).

Według stanu na koniec 2017 r. i 30 czerwca 2018 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracownika ARiMR w przeliczeniu na jeden etat wynosiło odpowiednio: 4012 zł i 4280 zł, a przeciętne wynagrodzenie brutto pracowników zatrudnionych ze zniesionej ARR wynosiło: 4135 zł i 4409 zł i było o 3% wyższe od przeciętego wynagrodzenia brutto w ARiMR. [str. 41]

Nie określono przejrzystych kryteriów wyboru pracowników

W pwKOWR nie określono kryteriów, według których Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR i Prezes ARiMR mieli dokonać wyboru około 70% pracowników ze znoszonych agencji do nowej jednostki i do ARiMR.

Stworzyło to podstawę do podejmowania arbitralnych decyzji o przedstawieniu propozycji nowych warunków zatrudnienia dowolnie wybranym pracownikom. [str. 35]

Część propozycji umów o pracę dla pracowników zniesionych agencji była niezgodna z prawem

Zarówno Pełnomocnik jak i Prezes ARiMR zaproponowali łącznie około 14% pracownikom zniesionych agencji zatrudnienie w KOWR i ARiMR niezgodnie z przepisami art. 51 ust. 3 i 4 pwKOWR. Pracę w KOWR na czas określony zaproponowano 199 pracownikom przejmowanym z ARR i ANR mającym wcześniej umowę o pracę na czas nieokreślony. Z kolei w ARiMR 146 przejmowanym pracownikom z ARR mającym umowę o pracę na czas nieokreślony złożono propozycję zatrudnienia na czas określony, z których 82 przyjęło tę propozycję. [str. 36]

Do zmian okresu zatrudnienia bezsprzecznie przyczyniła się Informacja prawna Dyrektora Departamentu Prawno-Legislacyjnego w MRiRW z dnia 25 kwietnia 2017 r., w której niezgodnie z art. 51 ust. 3 i 4 ustawy pwKOWR określono jako dopuszczalne zaproponowanie pracownikom zniesionych agencji innego rodzaju umowy, niż dotychczasowa, tj. zamiast umowy o pracę na czas nieokreślony – umowy o pracę na czas określony. [str. 36]

Orzecznictwo Sądu Najwyższego

Wykładnia językowa, systemowa oraz celowościowa art. 51 pwKOWR prowadzi do wniosku, iż zamiarem ustawodawcy nie było umożliwienie Pełnomocnikowi ds. utworzenia KOWR i Prezesowi ARiMR przekształcenia umów o pracę przejmowanych pracowników agencji z bezterminowych na terminowe. Celem tego przepisu było zapewnienie prawidłowego funkcjonowania i ciągłości realizacji zadań przez KOWR i ARiMR po przejęciu zadań ANR i ARR, poprzez zatrudnienie pracowników ANR i ARR o dużym doświadczeniu, wyspecjalizowanych w realizacji określonych zadań.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w szczególności w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 1994 r. dotyczącej interpretacji art. 42 § 1 Kodeksu pracy[4] regulującego wypowiedzenie zmieniające. Sąd Najwyższy uznał, że nie jest dopuszczalna — przez dokonanie wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 § 1 k.p.) — zmiana rodzaju umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony na umowę na czas określony dowodząc, że na płaszczyźnie przepisów prawa pracy „warunek umowy o pracę" nie może być utożsamiany z pojęciem jej rodzaju.

Sąd Najwyższy podkreślił, że „(...) z punktu widzenia systematyki przepisów kodeksu pracy i nazewnictwa stosowanego w tym akcie ustawodawczym, pojęcia „rodzaj umowy o pracę" (art. 25 § 1 k.p.) i „warunki umowy" są rozdzielne i autonomiczne, gdyż kodeks pracy nigdzie nie używa zamiennie zwrotu „rodzaj umowy" dla określenia „jej warunków" lub odwrotnie. [str. 37]

Zastosowane rozwiązania dotyczące zatrudnienia prowadziły do nierównego traktowania pracowników zniesionych agencji

W ustawie pwKOWR nie zawarto obowiązku poinformowania pracowników w terminie do dnia 31 maja 2017 r. o tym, że nie zostanie zaproponowane im zatrudnienie na podstawie art. 51 ust. 3 lub 4 tej ustawy oraz nie wprowadzono możliwości odwołania się pracowników ANR i ARR do Pełnomocnika do spraw utworzenia KOWR w przypadku niezłożenia im propozycji

[4] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040), dalej również jako: k.p.

zatrudnienia, skutkującego wygaśnięciem umowy o pracę. Pełnomocnik natomiast zastosował nieformalny tryb odwoławczy dla pracowników znoszonych agencji, którzy nie otrzymali lub nie zgadzali się z przedstawionymi im propozycjami pracy. [str. 39]

Zastosowany przez Pełnomocnika tryb „odwoławczy" był nieprzejrzysty, ponieważ umożliwiał zwrócenie się o zmianę stanowiska tylko tym pracownikom, którzy otrzymali propozycję zatrudnienia lub informację o jej braku na tyle wcześnie, by Pełnomocnik mógł rozpatrzyć ich wniosek.

Mimo informowania pracowników „o możliwości zwrócenia się do Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR o weryfikację stanowiska w zakresie złożonej propozycji pracy lub jej braku" fakt, że nie poinformowano pracowników w terminie do dnia 31 maja 2017 r. o tym, że nie zostanie zaproponowane im zatrudnienie na podstawie art. 51 ust. 3 lub 4 tej ustawy spowodował, że pracownicy, którym do 31 maja 2017 r. nie przedstawiono propozycji zatrudnienia, po tej dacie nie mogli, jak wynika z opisu powyżej, skorzystać z wprowadzonego przez Pełnomocnika nieformalnego trybu odwoławczego i domagać się weryfikacji stanowiska. [str. 39]

Złamana została zasada jednakowego traktowania wszystkich pracowników wyrażona w art. 32 Konstytucji RP

Pracownicy, którzy złożyli „odwołania" znaleźli się nie tylko w lepszej sytuacji niż pozostali pracownicy, którzy tego „odwołania" nie złożyli, bądź nie mogli złożyć, ponieważ do końca wyznaczonego prawem terminu, tj. do 31 maja 2017 r. mogli oczekiwać, że taką propozycję otrzymają, ale również w stosunku do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji – w tym np. w wieku przedemerytalnym, członków związków zawodowych, kobiet w ciąży bądź osób korzystających z uprawnień rodzicielskich, ponieważ dla nich już Pełnomocnik nie przewidział specjalnego trybu ochrony. [str. 40]

Skargi wpływające do Pełnomocnika

W związku z dokonanymi przekształceniami od 1 czerwca 2017 r. do 31 października 2017 r. do Pełnomocnika wpłynęły łącznie 332 wnioski i skargi. Spośród złożonych skarg, 289 (tj. 87,1%) dotyczyło braku zatrudnienia w KOWR, w tym 23 skargi (8%) dotyczyło osób w okresie przedemerytalnym, 28 skarg (8,4%) — zmiany umowy o pracę, 11 skarg (3,3%) — zatrudnienia w ARiMR zamiast w KOWR, a trzy skargi (0,9%) — przedłużenia czasu trwania umowy na czas określony. [str. 38]

Odszkodowania dla byłych pracowników ARR i ANR

Do dnia 31 sierpnia 2018 r. 164 pracowników zniesionych agencji złożyło pozwy o odszkodowania na łączną kwotę 5991 tys. zł, przy czym 94% złożonych pozwów (154 na kwotę 5605,7 tys. zł) dotyczyło byłych pracowników ANR. Pozwy dotyczyły m.in. „przyznania odszkodowania wobec niezgodnego z prawem wygaśnięcia stosunku pracy", „bezprawnego naruszenia przez pracodawcę zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu oraz naruszenia zasad równego traktowania pracowników", „wypłaty świadczenia z § 15 regulaminu wynagradzania ANR, przywrócenia do pracy oraz zasądzenia wynagrodzenia za cały czas pozostawania bez pracy", „wypłaty nagrody regulaminowej za 2017 r. i odprawy emerytalnej". [str. 41]

Efektem przekształceń była niewystarczająca liczba pracowników KOWR

Kierowanie się ogólnym założeniem zmniejszenia zatrudnienia o 30%, wynikającym z uzasadnienia do ustaw wprowadzających KOWR, bez określania limitów etatów dla poszczególnych komórek organizacyjnych

oddziałów terenowych i Centrali KOWR spowodowało, że redukcja zatrudnienia nie została powiązana z nałożonymi na KOWR zadaniami. Szczególne braki – zarówno w Centrali KOWR, jak i w oddziałach terenowych – wystąpiły w pionie gospodarowania nieruchomościami i nadzoru nad spółkami, na co wskazał pełniący obowiązki z dniem 6 marca 2019 r. Dyrektor Generalny KOWR. Określił także, iż priorytetowym zadaniem w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa jest zwiększenie zatrudnienia i uzupełnienie stanu osobowego o niezbędnych specjalistów, stąd w planie finansowym na rok 2019 zwiększona została liczba etatów do 2060, tj. o 51 etatów. Dyrektor podkreślił, że wskutek redukcji kadr zabrakło doświadczonych, posiadających odpowiednie kwalifikacje pracowników, którzy mogliby „z marszu" kontynuować realizację zadań. W Departamencie Nadzoru nad Spółkami w KOWR zatrudnionych było przez większość czasu jedynie 17 osób, co wskazuje, że średnio jeden pracownik nadzoruje aż trzy spółki. Do 30 sierpnia 2017 r., zgodnie ze strukturą organizacyjną i zakresem działania Zespołu Nadzoru Właścicielskiego ANR, w Zespole zatrudnionych było 26 osób, co już na tamtą chwilę wydawało się stanem niewystarczającym. Efektem takiego stanu rzeczy było przede wszystkim niewykonanie zatwierdzonego planu kontroli zarówno w 2017 r., jak i 2018 r., oraz obniżenie jakości prowadzonego nadzoru, bowiem propozycji pracy w KOWR nie otrzymali wysokiej klasy specjaliści zarówno w dziedzinie hodowli, jak również w dziedzinie ekonomii i finansów. Pomimo przeprowadzonej analizy efektywności pracy i stanu zatrudnienia dla wydziałów kształtowania ustroju i gospodarowania zasobem w nowopowstałych oddziałach terenowych nie zostały zaproponowane rozwiązania zmierzające do ustalenia niezbędnej liczby pracowników we wszystkich jednostkach organizacyjnych KOWR. [str. 58]

Nie zrealizowano założeń dotyczących umiejscowienia siedziby Centrali KOWR

Do zadań Pełnomocnika należało przygotowanie propozycji w zakresie siedzib oddziałów terenowych i biura KOWR.

Pełnomocnik podczas ustalania siedzib Centrali i OT KOWR nie podjął działań prowadzących do obniżenia kosztów funkcjonowania Centrali KOWR, co mogło w skali roku doprowadzić do obniżenia wydatków na najem nieruchomości pod siedzibę KOWR o około 6,5 mln zł. Działań takich nie podjęto, pomimo że w dniu 30 maja 2017 r. Pełnomocnik deklarował, że siedziba Centrali KOWR będzie mieściła się w dotychczasowej siedzibie Centrali ARR przy ul. Karolkowej w Warszawie. [str. 28, 43]

W 2017 r. koszty brutto z tytułu najmu lokali Centrali KOWR przy ul. Karolkowej 30 i Inflanckiej 4 wyniosły odpowiednio: 10 492,2 tys. zł i 6560,6 tys. zł, a w I półroczu 2018 roku — odpowiednio 4357,7 tys. zł i 3451,4 tys. zł. W 2018 r., po uwzględnieniu przychodów uzyskanych przez KOWR z tytułu podnajmu powierzchni biurowych, koszt utrzymania siedziby Centrali KOWR w dwóch lokalizacjach wyniósł około 14.488 tys. zł. [str. 26, 53]

Siedziby oddziałów terenowych KOWR

W dniu 10 maja 2017 r. Pełnomocnik potwierdził 11 lokalizacji oddziałów terenowych KOWR (w tym siedzibę śląskiego OT w Mikołowie), a w dniu 14 czerwca 2017 r. zaakceptował pozostałe pięć siedzib oddziałów terenowych, z wyjątkiem siedziby OT KOWR w województwie mazowieckim.

W tym przypadku w okresie od dnia 1 września do dnia 14 grudnia 2017 r. użytkowano zarówno najmowane pomieszczenia w budynku przy Al. Waszyngtona w Warszawie (dawna siedziba OT ARR) jak i przy Placu Bankowym (dawna siedziba OT ANR). Brak decyzji Pełnomocnika o umiejscowieniu siedziby OT KOWR dla województwa mazowieckiego skutkowało czteromiesięcznym opóźnieniem wypowiedzenia umowy najmu i ponoszeniem w tym okresie wydatków w wysokości około 370 tys. zł. [str. 43]

Przeniesienie siedziby śląskiego OT KOWR

Rozporządzeniem z dnia 28 sierpnia 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa Minister RiRW przeniósł siedzibę OT KOWR dla województwa śląskiego z Mikołowa do Częstochowy. Decyzja ta nie została poparta rzetelnymi analizami, jak również wynikami kontroli tego Oddziału wskazującymi na konieczność wprowadzenia zmian. Według stanu na dzień 30 sierpnia 2018 r. w śląskim OT KOWR były zatrudnione łącznie 43 osoby, w tym pięć osób w siedzibie w Częstochowie i 38 osób w siedzibie w Mikołowie. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. do siedziby OT w Częstochowie nie przeniesiono żadnego pracownika z siedziby w Mikołowie. Wydatki na remonty, zakupy inwestycyjne i usługi remontowe w budynku pod siedzibę OT KOWR w Mikołowie poniesione w latach 2014–2017 wyniosły 1334 tys. zł, a planowane w 2018 r. – 1024,3 tys. zł (łącznie 2358,3 tys. zł). Nieprowadzenie od ponad sześciu miesięcy zasadniczych zmian w organizacji pracy Oddziału podważa celowość zmiany siedziby OT po upływie niespełna roku od jego utworzenia. [str. 44]

Zarządzenie nr 5 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2018 r. było niezgodne z art. 5 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach

Niezgodnie z przepisami dotyczącymi narodowego zasobu archiwalnego przekazano do KOWR dokumentację, która powstała w MRiRW oraz dokumentację, która wpłynęła do MRiRW w związku z utworzeniem KOWR i zatrudnieniem w KOWR pracowników zniesionych agencji. Dokumentacja ta zgodnie z art. 5 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach[5] powinna pozostać w MRiRW, ponadto w przepisach pwKOWR nie przewidziano trybu przekazania akt spraw prowadzonych przez Pełnomocnika. [str. 46]

Organizacja pracy i funkcjonowanie KOWR

Od początku utworzenia KOWR nie zostało zapewnione funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej ze względu na niski stopień wdrożenia standardów kontroli zarządczej, których celem było w szczególności zapewnienie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. [str. 49]

Przyjęcie strategii określającej cele i długofalowe kierunki działania KOWR nastąpiło z ponad rocznym opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z regulacji wewnętrznych dotyczących kontroli zarządczej wprowadzonych w KOWR z dniem 1 września 2017 r. [str. 49]

Wprowadzony z dniem 1 września 2017 r. Regulamin organizacyjny KOWR określał podstawowe zadania komórek organizacyjnych (departamentów i biur) powołanych w Centrali — w ramach pionów przyjętych w § 2 ust. 1 Statutu — nie uwzględniając przy tym wydziałów i samodzielnych stanowisk pracy, o których mowa w § 2 ust. 4 Statutu. [str. 49]

[5] Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.

Pomimo przesłania Dyrektorowi Generalnemu do zatwierdzenia, w dwóch pierwszych miesiącach funkcjonowania KOWR, projektów regulaminów organizacyjnych wszystkich komórek organizacyjnych Centrali KOWR, zostały one zatwierdzone dopiero po kilku miesiącach – ostatni w dniu 6 października 2018 r. Z kilkumiesięcznym opóźnieniem zostały także zatwierdzone regulaminy organizacyjne określające zadania i zakres działania wydziałów funkcjonujących w ramach OT KOWR. Regulaminy te zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KOWR dopiero w 2018 r. (jeden w kwietniu, 14 – w maju i dwa we wrześniu). Projekty regulaminów 12 OT przesłało do zatwierdzenia we września 2017 r., a pięć pozostałych OT KOWR – w okresie od kwietnia do maja 2018 r. [str. 50]

Wystąpiły przypadki przekazania pracownikom KOWR zakresów obowiązków nawet po ośmiu miesiącach od utworzenia KOWR. [str. 50]

Zarówno przed powstaniem KOWR, jak i w początkowej fazie jego działalności, nie zostały podjęte wystarczające działania mające na celu przeszkolenie pracowników z obsługi systemu finansowo-księgowego. [str. 56]

Dostosowanie systemów informatycznych do potrzeb KOWR

Łączne wydatki poniesione na dostosowanie systemów do wymogów związanych z powstaniem KOWR wyniosły 2475,5 tys. zł, z tego po stronie systemów przejętych po ARR – 1625,3 tys. zł i ANR – 850,2 tys. zł. W okresie od dnia 1 września 2017 r. do 30 listopada 2018 r. na modernizację i rozbudowę przejętych z agencji systemów, KOWR poniósł wydatki w wysokości 4129,5 tys. zł, z tego na Zintegrowany System Informatyczny przejęty od ANR – 1735,5 tys. zł, a na rozwój systemu przejętego od ARR (CAPS Egeria) – 2394 tys. zł. Ponadto po 1 września 2017 r. poniesiono wydatki w kwocie 484,4 tys. zł celem dostosowania infrastruktury IT do potrzeb KOWR, w tym na zakup dodatkowych licencji oraz przeniesienia łączy WAN do nowych lokalizacji OT KOWR. [str. 57]

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przejęcia składników majątkowych zniesionych agencji

W związku z przejęciem przez KOWR praw i obowiązków znoszonych agencji we wszystkich kontrolowanych oddziałach terenowych KOWR dokonano inwentaryzacji składników majątkowych przejętych od ANR i ARR. Inwentaryzacją objęto środki trwałe i przedmioty niskocenne oraz gotówkę i inne papiery wartościowe w kasie, środki pieniężne na rachunkach bankowych i rozrachunki (należności i zobowiązania), rezerwy i pozostałe pasywa, a także rozliczenia międzyokresowe. Przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli oględziny potwierdziły istnienie składników majątkowych KOWR przejętych od znoszonych agencji. [str. 53]

Realizacja przez KOWR mechanizmów WPR, jako zadań delegowanych i przyznanie akredytacji agencji płatniczej ARiMR

Przed dniem 1 września 2017 r. rozpoczęto proces przekazywania przez ARR akt spraw do ARiMR. Dokumenty przejmowane były zgodnie z art. 52 ust. 1 pwKOWR. Stworzono nowe procedury dotyczące obsługi przejętych mechanizmów oraz przygotowano procedury związane z obsługą mechanizmów delegowanych do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. [str. 66]

Realizację przez KOWR mechanizmów WPR, jako zadań delegowanych przez agencję płatniczą (ARiMR) i przekazanie do ARiMR części działań dotychczas realizowanych przez ARR, poprzedzono uzgodnieniami pomiędzy ARR i ARiMR oraz Ministerstwem Rozwoju i Finansów. Dotyczyły one obszarów objętych kryteriami akredytacji, zgłoszeniem przez ARR

w dniu 4 maja 2017 r. deklaracji gotowości do audytu akredytacyjnego, opracowaniem przez ARR ksiąg procedur dla działań delegowanych oraz innych dokumentów wymaganych w procesie akredytacji i przekazaniem ich do ARiMR, opiniowaniem przez ARR opracowanych przez ARiMR ksiąg procedur dla działań, które przejmowała ARiMR od dnia 1 września 2017 r. oraz przekazaniem do ARiMR bazy danych przedsiębiorców zarejestrowanych w centralnym rejestrze przedsiębiorców. [str. 55]

Minister Rozwoju i Finansów przyznał ARiMR, jako agencji płatniczej tymczasową akredytację od dnia 1 września 2017 r. na okres 12 miesięcy, obejmującą obsługę pomocy w zakresie zadań wykonywanych przez zniesioną ARR, nałożonych na ARiMR na mocy art. 21 ustawy pwKOWR. W dniu 29 sierpnia 2018 r., po wdrożeniu przez ARiMR oraz KOWR rekomendacji Szefa KAS, Minister Finansów przyznał Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytację w pełnym zakresie. [str. 30]

Oszczędności wynikające z reformy administracji rolnej

Zaplanowane w OSR oszczędności związane z utworzeniem KOWR oszacowano począwszy od 2018 r. na kwotę 119,4 mln zł rocznie. Zakładano zmniejszenie kosztów funkcjonowania KOWR, w stosunku do kosztów funkcjonowania zniesionych agencji, z tego 76,2 mln zł w wyniku zmniejszenie kosztów funkcjonowania ANR, a 43,2 mln zł – ARR. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z OSR pełna ocena skutków finansowych zniesienia agencji będzie możliwa dopiero po upływie trzech lat.

W I półroczu 2018 r. KOWR poniósł wydatki na funkcjonowanie w kwocie 137 772,7 tys. zł, tj. o 24,2% mniejsze niż ARR i ANR łącznie w I półroczu 2017 r. (181 735,7 tys. zł)[6].

Wydatki na funkcjonowanie ARiMR w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. wzrosły o 11,8%, tj. z 1105,3 mln zł do 1236,1 mln zł. [str. 64]

Różnice pomiędzy stopniem wykonania zadań realizowanych przez zniesione agencje, a poziomem zadań wykonywanych przez KOWR

Prawidłowość realizacji zadań sprawdzono na podstawie wybranych zadań realizowanych przez niektóre komórki organizacyjne Centrali KOWR.

Porównanie wykonania współczynnika spłacalności należności bieżących wymagalnych w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 30 września 2018 r. w stosunku do analogicznego okresu 2017 r. wykazało, że w 2018 r. nastąpił spadek ściągalności należności przez KOWR, w tym: z tytułu czynszu dzierżawnego – o cztery punkty procentowe (z 80,9% w 2017 r. do 76,9% w 2018 r.), z tytułu sprzedaży nieruchomości – o 2,2 punktu procentowego (z 94% w 2017 r. do 91,8% w 2018 r.), z tytułu bezumownego użytkowania o 3,9 punktu procentowego (z 10,1% w 2017 r. do 6,2% w 2018 r.).

Sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP w trzech kwartałach 2018 r. była niższa o 1448 ha w porównaniu do analogicznego okresu roku 2017, tj. o 35,5%. Tendencja ta utrzymała się do końca 2018 r., w którym sprzedaż nieruchomości rolnych wyniosła łącznie 3,4 tys. ha (tj. 45,6% powierzchni zaplanowanej w wysokości 7,4 tys. ha), w tym sprzedaż gruntów rolnych 2,5 tys. ha.

[6] Wydatki na funkcjonowanie KOWR okresie od stycznia do sierpnia 2018 r. wyniosły natomiast 179,4 mln zł i były niższe o 95,1 mln zł, tj. o 34,6% od wydatków poniesionych w analogicznym okresie 2017 r. przez obie zniesione agencje.

Według stanu na dzień 1 września 2017 r. z Zasobu WRSP wydzierżawionych było łącznie 1051,3 tys. ha gruntów, natomiast według stanu na dzień 1 września 2018 r. – 1040,9 tys. ha, tj. mniej o 10,4 tys. ha. Na koniec 2018 r. wydzierżawionych było łącznie 1024 tys. ha. W całym 2018 r. z Zasobu WRSP wydzierżawiono 40,4 tys. ha, co stanowiło 65% planu w wysokości 62,5 tys. ha.

W okresie od dnia 30 września 2017 r. do dnia 30 września 2018 r. nastąpił wzrost powierzchni gruntów w bezumownym użytkowaniu — z 12 363 ha do 20 474 ha (tj. o 65,6%). Główną przyczyną wzrostu powierzchni gruntów w bezumownym użytkowaniu była odmowa zwrotu gruntów po rozwiązaniu umów dzierżaw lub ich nieprzedłużeniu. Na koniec 2018 r. powierzchnia gruntów w bezumownym użytkowaniu wzrosła do 25 938 ha. [str. 67]

Nieskuteczny był nadzór nad przestrzeganiem zasad obiegu dokumentów w OT KOWR w Olsztynie

W związku z nieskutecznym nadzorem nad sprawami prowadzonymi przez OT KOWR w Olsztynie w ramach postępowań odwoławczych i sądowych, nie poinformowano radcy prawnego o wpłynięciu do oddziału odpisu wyroku I instancji i tym samym nie dotrzymano terminu wniesienia apelacji. W konsekwencji skutkowało to wypłatą przez KOWR odszkodowania w wysokości 101,4 tys. zł. [str. 71]

Odnotowano nieuzasadnioną zwłokę w egzekwowaniu należności od byłych pracowników ARR i ANR

Czynności zmierzające do wyegzekwowania należności w łącznej kwocie 13,5 tys. zł od czterech byłych pracowników Agencji podjęto z nieuzasadnioną zwłoką, co naruszało zasady gospodarowania środkami publicznymi określone w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Podjęte czynności windykacyjne dotyczyły należności zasądzonych prawomocnym wyrokiem na rzecz KOWR przez sąd II instancji. Prawomocny wyrok dotyczący powyższej sprawy wpłynął do OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim w dniu 12 marca 2018 r., natomiast wezwanie do zapłaty kwoty 13,5 tys. zł skierowano dopiero w dniu 8 października 2018 r., tj. po upływie siedmiu miesięcy od daty wpływu wyroku. Czynności windykacyjne rozpoczęto dopiero w trakcie kontroli NIK. Zwrot należności nastąpił do 23 października 2018 r. [str. 72]

Nie wykonano zaplanowanych kontroli nad nadzorowanymi spółkami

W ramach nadzoru nad spółkami w 2017 r. zaplanowano wykonanie kontroli w 24 spółkach nadzorowanych przez ANR, a następnie przez KOWR. W I półroczu 2017 r. przeprowadzono osiem kontroli planowych i siedem kontroli doraźnych, natomiast w II półroczu 2017 r. — dwie kontrole planowe i osiem kontroli doraźnych. W 2018 r. z zaplanowanych kontroli w 16 spółkach przeprowadzono jedynie siedem kontroli planowych i siedem kontroli doraźnych. Niewykonanie planu kontroli było spowodowane – jak podano powyżej – niewystarczającym zatrudnieniem. [str. 73]

Brak było narzędzia umożliwiającego zidentyfikowanie poziomu satysfakcji beneficjentów z jakości świadczonych przez KOWR usług

System monitorowania poziomu jakości oferowanych przez KOWR usług uwzględniał sprawozdawczość wewnętrzną i zewnętrzną, system EZD (system teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją) oraz ankiety ewaluacyjne działań promocyjnych. W funkcjonującym w KOWR systemie brak było narzędzia umożliwiającego zidentyfikowanie poziomu satysfakcji beneficjentów z jakości świadczonych usług,

umożliwiających diagnozowanie mocnych i słabych stron funkcjonującej w nowym kształcie instytucji, a w konsekwencji wprowadzenie rozwiązań naprawczych. [str. 74]

Skala nieprawidłowości dotyczących realizacji zadań w OT KOWR i OR ARiMR była niewielka

Spośród sześciu skontrolowanych OT KOWR w trzech stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zadań przejętych od ARR i ANR. Nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego przekazania do biur powiatowych ARiMR dokumentacji dotyczącej dopłat do materiału siewnego, niezachowania 60-dniowych terminów na wydanie decyzji w sprawie wniosków o płatność w ramach poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości", błędnego wskazania przesłanki odstąpienia od prawa pierwokupu udziałów w spółce prawa handlowego.

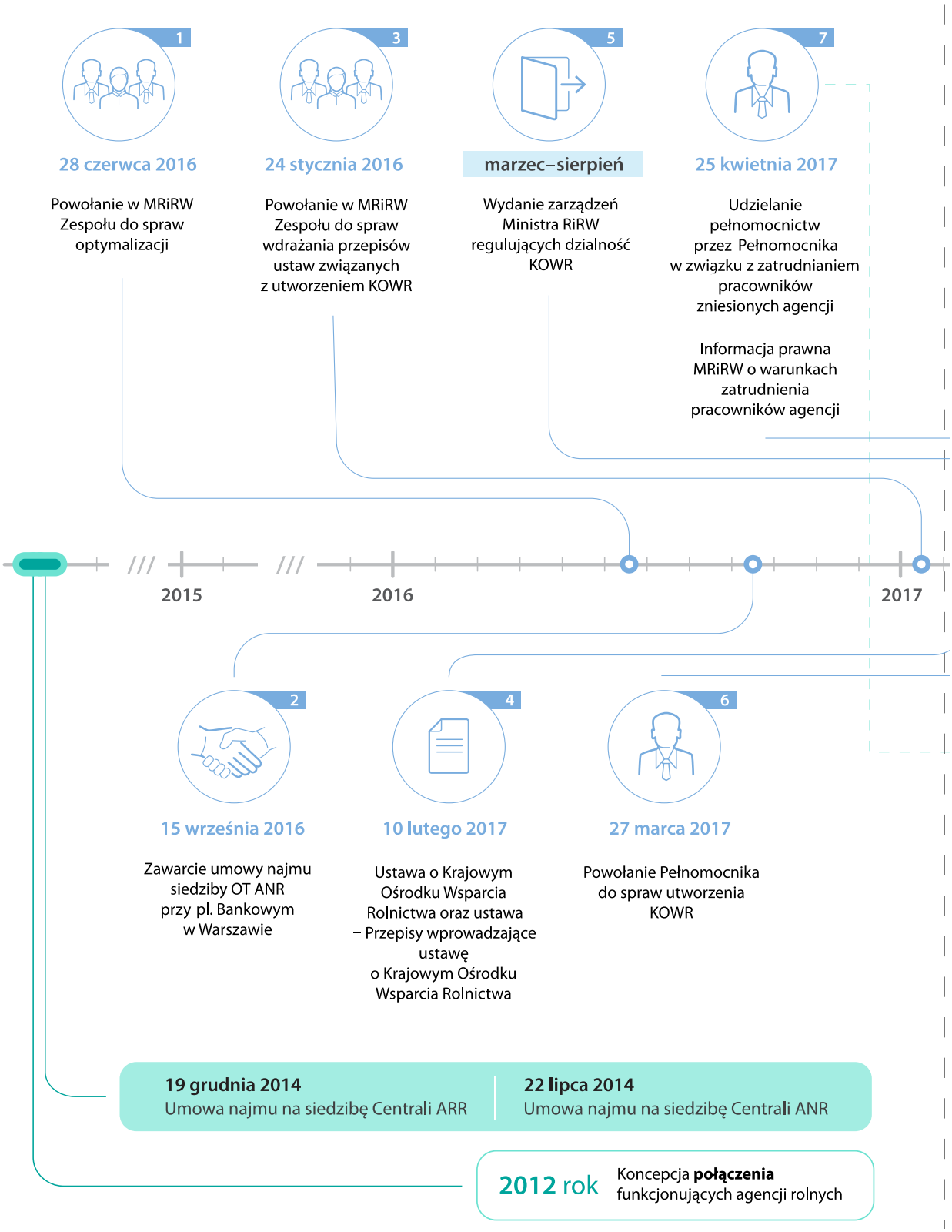
W czterech spośród sześciu skontrolowanych OR ARiMR za działanie nieprawidłowe NIK uznała dopuszczenie – w objętych badaniem postępowaniach administracyjnych – do nieprzestrzegania przepisów kpa. Stwierdzone nieprawidłowości, wynikające – zgodnie ze złożonymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami – przede wszystkim z małego doświadczenia pracowników, nie miały wpływu na prawidłowość podejmowanych przez dyrektorów OR ARiMR w tym zakresie decyzji, ani też na terminowość obsługi składanych w jednostce kontrolowanej wniosków. [str. 66, 78]

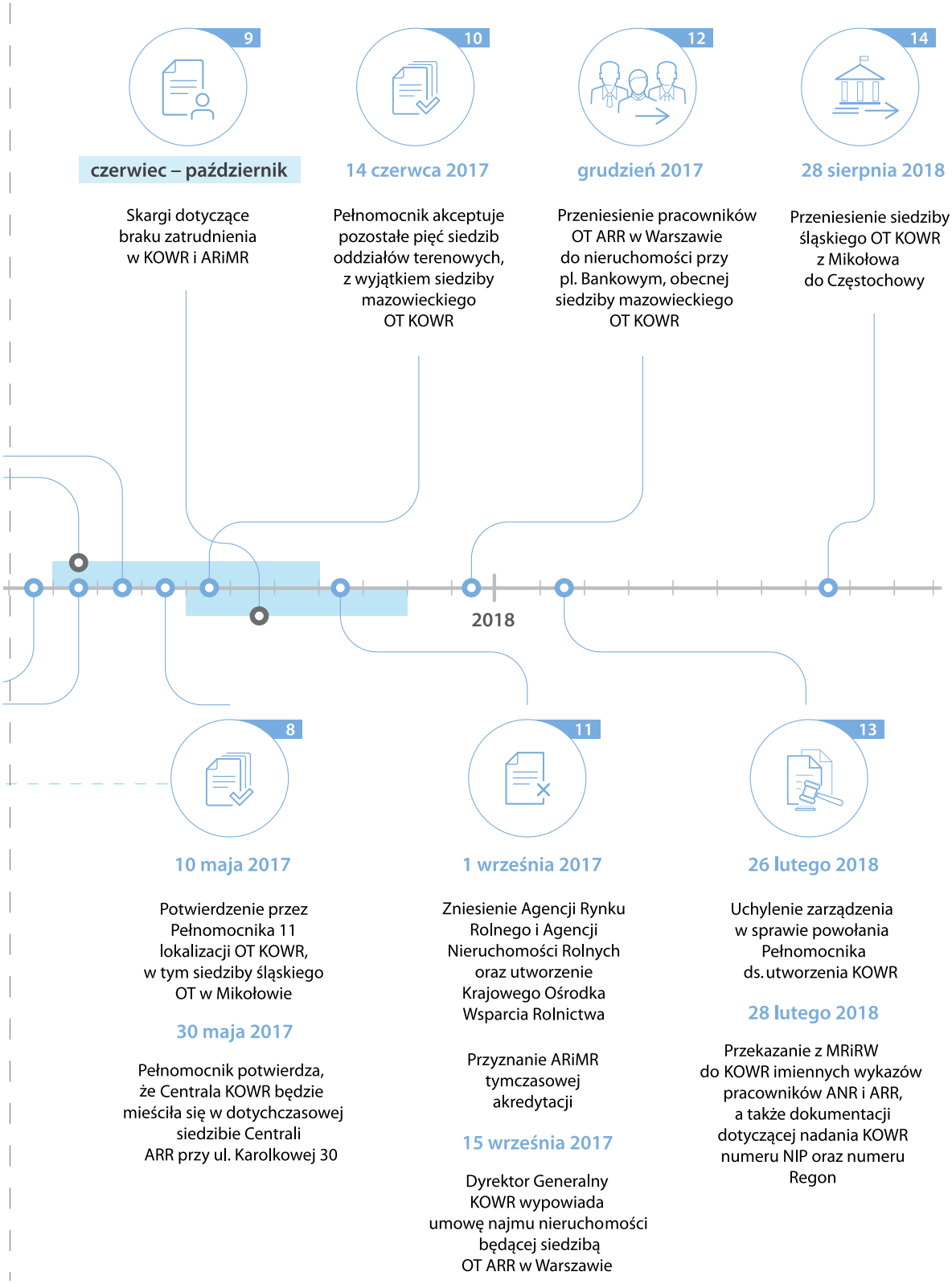
Nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad wykonywaniem zadań przejętych od zniesionych agencji

Nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad wykonywaniem zadań przejętych od zniesionych agencji ograniczył się do kontroli KOWR. Od 1 września 2017 r. do końca września 2018 r. Biuro Kontroli w MRiRW przeprowadziło kontrole dotyczące funkcjonowania i realizacji ustawowych zadań KOWR. Kontrole wykazały opóźnienia w zatwierdzaniu regulaminów wewnętrznych, a także niewystarczający nadzór Dyrektora OT KOWR w Łodzi nad użytkowaniem samochodów Oddziału, wykorzystywanych w większości do celów niezwiązanych z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Nie kontrolowano natomiast ARiMR w zakresie realizacji zadań przejętych od zniesionej ARR. [str. 80]

Infografika nr 4
Najważniejsze zdarzenia związane ze zniesieniem ANR i ARR oraz utworzeniem KOWR





Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

4. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

4.1. Przygotowanie zniesienia Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych

4.1.1. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Koncepcja zmian w organizacji funkcjonowania administracji rolnej

Koncepcja połączenia funkcjonujących agencji rolnych była rozważana już w 2012 r. Zakładano wówczas likwidację Agencji Rynku Rolnego i przekazanie jej zadań, kompetencji oraz majątku do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Efektem połączenia miało być skupienie większości mechanizmów i programów pomocowych w jednej wyspecjalizowanej instytucji oraz zapewnienie dobrej koordynacji i efektywności wykonywanych zadań, a także sprawowania nad nimi kontroli. Oszczędności w wydatkach budżetu państwa powstałe w wyniku powyższego połączenia szacowano na poziomie 2,3% łącznych kosztów administracyjnych obu agencji. Zaproponowano częściową redukcję kadr w zespołach wykonujących te same czynności administracyjno-finansowe oraz redukcję stanowisk kierowniczych. Przewidywano jednocześnie możliwość wystąpienia nieprzewidzianych problemów natury pracowniczej czy organizacyjnej, które mogą czasowo sparaliżować działalność jednostki przejmującej kompetencje jednostki likwidowanej. Podnoszono również możliwość wypłat odszkodowań w wyniku przegranych procesów sądowych, wytoczonych przez zwalnianych pracowników. W zawartych w sporządzonej analizie wnioskach wskazano, iż „podobne korzyści, jak przy likwidacji podmiotu można osiągnąć racjonalizując zatrudnienie", a „ewentualna poprawa efektywności nastąpiłaby w perspektywie kilkuletniej, bowiem w początkowym okresie, ze względu na zmiany organizacyjne i alokację zasobów ludzkich, mogłoby nastąpić zauważalne zmniejszenie efektywności".

Zespół ds. optymalizacji działania agencji i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

W 2016 r. w związku z wdrażaniem zmian w administracji rolnej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 21 z dnia 28 czerwca 2016 r., został powołany Zespół do spraw optymalizacji działania agencji i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W skład Zespołu, którego Przewodniczącym był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, weszli przedstawiciele MRiRW (sekretarze i podsekretarz stanu, dyrektor Departamentu Prawno-Legislacyjnego, dyrektor generalny, dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, dyrektor Departamentu Rynków Rolnych, przedstawiciel Departamentu Gospodarki Ziemią) oraz prezesi lub wiceprezesi ARR, ANR i ARiMR. Zarządzeniem tym powołano również dwa podzespoły, tj. podzespół do opracowania rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych dotyczących agencji płatniczych oraz podzespół do opracowania rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych dotyczących instytucji rozwojowej.

Główne zadanie Zespołu ds. optymalizacji

Zadaniem Zespołu było przygotowanie, w oparciu o Program działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019 oraz Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju[7], propozycji optymalizacji działania

[7] W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętej przez Radę Ministrów uchwałą nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. z 2017 r. poz. 260) odnośnie do reformy administracji rolnej podano, że „Do roku 2020 przeprowadzone zostaną reformy administracji, zmiany w sposobie funkcjonowania m.in. systemu opieki zdrowotnej, sądów, agencji rolniczych i innych kluczowych sfer aktywności instytucji publicznych".

oraz koncepcji zmian w organizacji i funkcjonowaniu agencji, a także projektów ustaw niezbędnych do przeprowadzenia optymalizacji w terminie do 31 sierpnia 2016 r.

W wyniku prac powołanego Zespołu zostały opracowane projekty: ustawy o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich wraz z zawartym w Ocenie Skutków Regulacji uzasadnieniem proponowanych rozwiązań. Oba projekty ustaw zostały skierowane do uzgodnień międzyresortowych, a w toku dalszych prac legislacyjnych dokumenty te zostały zmienione na projekt ustawy o KOWR oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KOWR. Zaproponowane w projektach rozwiązania prawne, w tym odnośnie do zatrudniania pracowników zostały przyjęte przez ustawodawcę. W dniu 10 lutego 2017 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił: ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa oraz ustawę Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa.

Brak było analiz wskazujących na konieczność dokonania zmian w administracji rolnej

Zmiany w administracji rolnej nie zostały poprzedzone rzetelnymi i kompleksowymi analizami wskazującymi na brak efektywności działania Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych, w tym na konieczność redukcji zatrudnienia.

Pomimo braku rzetelnych opracowań w tym zakresie, w uzasadnieniu do ustaw podano, że „Obecna struktura instytucjonalnego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich, oparta w szczególności na działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych, nie zapewnia efektywnej realizacji koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce". Założono przy tym, że płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej będą realizowane wyłącznie przez ARiMR, natomiast KOWR będzie wykonywał zadania dotyczące Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także zadania dotyczące kształtowania ustroju rolnego oraz inne zadania powierzone ustawą.

Na brak powyższych analiz NIK zwróciła również uwagę w kontroli P/16/094 pn. Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. W wystąpieniu pokontrolnym NIK oraz w informacji o wynikach tej kontroli z dnia 31 marca 2017 r. (nr ewid. 174/2017/P/16/094/LWA) zwrócono uwagę na „brak, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla projektów UD112 i UD113 analizy problemu, która wskazywałaby na nieefektywną działalność ARR oraz ANR, co znalazło odzwierciedlenie w OSR przekazanych do uzgodnień międzyresortowych".

Odnośnie do powodów, dla których nie dokonano wnikliwej analizy skutków zmian w administracji rolnej w związku ze zniesieniem ARR i ANR, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podał, że za opracowanie koncepcji zmian w organizacji oraz funkcjonowaniu agencji i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra, w tym projektów ustaw niezbędnych do przeprowadzenia optymalizacji – odpowiadał Zespół ds. optymalizacji.

Nie dokonano rzetelnej analizy potrzeb dotyczących zatrudnienia w KOWR

Dopiero w trakcie prac nad projektami omawianych ustaw (w ramach uzgodnień międzyresortowych) na wniosek Ministra – Członka Rady Ministrów, Prezes ARR w dniu 12 września 2016 r. przesłał propozycje uzupełnienia OSR m.in. o wykaz zadań ANR i ARR, które miały być przejęte przez przyszłą jednostkę, z uwzględnieniem ograniczenia o 30% liczby

etatów, tj. z 3 tys. do 2,1 tys. Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów MRiRW podała, iż w Departamencie nie ma dokumentu programowego dotyczącego założeń reformy administracyjnej agencji w zakresie stopnia redukcji zatrudnienia. Wyliczenia w pkt 6 OSR zostały dokonane na podstawie danych z agencji zawierających założenie redukcji zatrudnienia. Na tej podstawie w tabeli finansowej OSR przyjęto redukcję wydatków na wynagrodzenia o 30%, zakładając redukcję zatrudnienia o 900 etatów z 3 tys. do 2,1 tys.

Były Dyrektor DRR w MRiRW podał: „odrębna analiza etatyzacji KOWR ponad propozycję ARR o możliwej 30% redukcji zatrudnienia nie jest mi znana", dodał jednak, iż redukcję stanu zatrudnienia założono uwzględniając stopień obciążeń administracyjnych przez poszczególne agencje, a zwłaszcza ARR, głównie w związku ze zmniejszeniem liczby zadań w mechanizmach rynkowych (np. zniesienie limitów i kwot produkcyjnych) oraz możliwością zoptymalizowania dublujących się obszarów administracyjno-finansowych. Także Dyrektor DGZ w MRiRW poinformowała, że poza informacjami zawartymi w uzasadnieniu do projektu ustawy i Ocenie Skutków Regulacji nie dysponuje informacjami na ten temat. Również z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DF w MRiRW wynika, że w Departamencie tym nie dokonywano analizy potwierdzającej brak efektywności funkcjonowania dotychczasowej struktury instytucjonalnej wspierania rolnictwa, natomiast analizowano działalność agencji na podstawie przedkładanych informacji z działalności w poszczególnych latach oraz realizacji planów finansowych, a także na podstawie raportów NIK w ramach kontroli wykonania budżetu.

Nie skoordynowano działań w zakresie umiejscowienia siedziby Centrali i Oddziału Terenowego KOWR w Warszawie

W okresie prowadzenia przez Zespół ds. optymalizacji prac nad zmianami w organizacji funkcjonowania administracji rolnej, siedziby central zniesionych agencji mieściły się w Warszawie w wynajętych pomieszczeniach nieruchomości przy ul. Karolkowej – siedziba ARR i przy ul. Inflanckiej – siedziba ANR.

Umowa najmu siedziby ARR została zawarta 19 grudnia 2014 r. na czas określony do dnia 14 lipca 2022 r. Warunki umowy przewidywały kary umowne z tytułu wcześniejszego jej rozwiązania od 100% w ciągu pierwszych lat do 55% kary w siódmym roku obowiązywania umowy. Jednocześnie umowa zezwalała najemcy, bez kar umownych, wskazanie nowego najemcy na powierzchnię objętą umową. Ogólna powierzchnia najmu wynosiła 10 tys. m^2, a koszt najmu 1 m^2 wynosił 85,9 zł.

Umowa najmu siedziby ANR przy ul. Inflanckiej 4 została zawarta na okres od 22 lipca 2014 r. do 31 marca 2022 r. bez możliwości wcześniejszego wypowiedzenia przez najemcę. Umowa dotyczyła powierzchni biurowej 5,6 tys. m^2 oraz 30 miejsc garażowych, a stawka wynajmu wynosiła 78,2 zł za m^2.

W 2017 r. koszty brutto z tytułu najmu pomieszczeń Centrali KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30 i Inflanckiej 4 wyniosły odpowiednio: 10 492,2 tys. zł i 6560,6 tys. zł, a w I półroczu 2018 roku — odpowiednio 4357,7 tys. zł i 3451,4 tys. zł.

Siedziby mazowieckich oddziałów terenowych agencji mieściły się w Warszawie w najmowanych pomieszczeniach nieruchomości na Placu Bankowym 2 – OT ANR i przy Al. Waszyngtona 146 – OT ARR.

Umowa najmu lokalu dla Oddziału Terenowego ANR w Warszawie (na Placu Bankowym 2) została zawarta (z dotychczasowym wynajmującym) w dniu 15 września 2016 r. na okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2021 r. bez możliwości wcześniejszego wypowiedzenia przez najemcę. Umowa najmu powierzchni biurowej na siedzibę OT ANR w Warszawie dotyczyła 1088,7 m^2 powierzchni biurowej, 32 m^2 powierzchni magazynowej i wynajęcia jednego miejsca parkingowego. Miesięczny koszt brutto najmu 1,1 tys. m^2 powierzchni (w tym miejsca garażowego) wynosił 70,1 tys. zł, a koszt 1 m^2 – 62,63 zł. Łączne miesięczne koszty wynajmu wynosiły według danych z 2017 r. – 93,3 tys. zł.

Postanowieniem kierownictwa MRiRW w dniu 16 maja 2017 r. Biuro Kontroli zostało zobowiązane do przeprowadzenia kontroli zawarcia umowy najmu siedziby OT ANR w Warszawie. Odnośnie do powodów zawarcia umowy Dyrektor OT ANR w Warszawie wyjaśnił: „nie przekazano mi wiedzy o okolicznościach wskazujących na likwidację Oddziału". Prezes ANR pozostawiał bez odpowiedzi pisma Dyrektora OT o wyrażenie zgody na zawarcie umowy najmu. Według oświadczenia Dyrektora OT ANR prezes ANR wyraził „ustną zgodę w lipcu 2016 r."

Umowa najmu lokalu dla OT ARR w Warszawie przy Al. Waszyngtona 146 została zawarta w dniu 1 lipca 2015 r. na czas określony do dnia 30 czerwca 2020 r., z możliwością wcześniejszego rozwiązania, tj. trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia w przypadku zaistnienia przekształceń podmiotowych dotyczących ARR, wynikających z przepisów rangi ustawowej i uniemożliwiających lub ograniczających dalsze funkcjonowanie ARR lub OT ARR w Warszawie. Umowa najmu dotyczyła 1213 m^2 powierzchni biurowej w cenie 61,50 zł netto za 1 m^2 oraz 54 m^2 powierzchni magazynowej w cenie 22,50 zł za 1 m^2 powierzchni.

W pracach Zespołu nie uwzględniono stanu prawnego nieruchomości najmowanych przez zniesione agencje (tj. najmowanej przez ARR nieruchomości przy ul. Karolkowej i pomieszczeń najmowanych przez ANR przy ul. Inflanckiej) oraz wynikających z tego konsekwencji organizacyjnych i finansowych dotyczących przyszłej siedziby KOWR. Pomimo braku możliwości wcześniejszego wypowiedzenia umowy przez najemcę nieruchomości przy ul. Inflanckiej, nie podjęto wówczas działań zmierzających do ograniczenia ponoszonych z tego tytułu wydatków. Skutkiem tego od 1 września 2017 r. Centrala KOWR mieściła się w dwóch lokalizacjach – przy ul. Karolkowej 30 oraz przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie.

Ponadto zawarcie w 2016 r. przez Dyrektora OT ANR w Warszawie niekorzystnej dla dokonywanych zmian organizacyjnych umowy najmu nieruchomości przy Placu Bankowym 2 dodatkowo uniemożliwiło pełne wykorzystanie najętych wcześniej nieruchomości przy ul Karolkowej i przeniesienie tam siedzib warszawskich oddziałów terenowych ANR i ARR, z których po przekształceniach utworzono mazowiecki OT KOWR. Przy zastosowaniu takiego rozwiązania, zbędne byłoby najmowanie nie-

ruchomości przy Placu Bankowym 2 i ponoszenie ze środków publicznych wydatków na jej utrzymanie. Należy podkreślić, że umowa najmu siedziby OT ANR w Warszawie została zawarta za wiedzą ówczesnego Prezesa ANR, który był członkiem Zespołu ds. optymalizacji.

Odnośnie do powodów, dla których w 2016 r. podczas prac Zespołu ds. optymalizacji działania agencji i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz przygotowania projektu ustawy o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich nie określono umiejscowienia siedziby Centrali tej jednostki (obecnie Centrali KOWR) i nie podjęto prac w zakresie zminimalizowania kosztów najmu powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej i usytuowania siedziby obecnego KOWR przy ul. Karolkowej, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podał, że Zespół ten miał przygotować propozycje optymalizacji działania agencji oraz koncepcję zmian w ich organizacji i funkcjonowaniu, w tym projektów ustaw niezbędnych do przeprowadzenia optymalizacji. Podkreślił, iż „Zespół nie rozstrzygał szczegółowych kwestii takich jak lokalizacja biura Centrali KOWR, a także nie podejmował prac odnośnie do zminimalizowania kosztów wynajmu powierzchni biurowej Centrali Agencji Nieruchomości Rolnych, które to działania mają charakter wdrożeniowy, a nie koncepcyjny".

Na etapie wdrażania przepisów ustaw o KOWR i ustawy pwKOWR nie podjęto działań prowadzących do obniżenia kosztów funkcjonowania Centrali KOWR, co mogło w skali roku doprowadzić do obniżenia wydatków na najem nieruchomości pod siedzibę KOWR o około 6,5 mln zł.

Zdaniem NIK wprowadzone zmiany dotyczące funkcjonowania administracji rolnej w nowej koncepcji organizacyjnej wymagały od początku monitorowania sytuacji prawnej nieruchomości posiadanych przez agencje i najbardziej korzystnego usytuowania siedzib nowych jednostek KOWR w Warszawie. Zagadnienie to zostało opisane w dalszej części Informacji.

Niewłaściwy był nadzór Ministra RiRW nad pracami Zespołu ds. optymalizacji oraz nad Agencją Nieruchomości Rolnych

W opracowanym projekcie ustawy jak i ustawie pwKOWR zastosowano niekorzystny dla pracowników likwidowanych agencji tryb wygaśnięcia stosunków pracy. Nie wskazano kryteriów, według których Pełnomocnik oraz Prezes ARiMR mieli dokonać wyboru pracowników z wygaszanych agencji do nowej jednostki i do ARiMR, a także nie uregulowano (w art. 51 pwKOWR) kwestii ochrony przed zwolnieniem osób w szczególnej sytuacji, m.in. w wieku przedemerytalnym, członków związków zawodowych, kobiet w ciąży bądź osób korzystających z uprawnień rodzicielskich.

Podkreślenia wymaga, że zdaniem Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR „Ustawa — Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa nie przewidywały żadnej ochrony dla kobiet w ciąży bądź korzystających z uprawnień rodzicielskich. Jako Pełnomocnik do spraw utworzenia KOWR miałem za zadanie wykonać obowiązki nałożone na mnie przez tą ustawę, a racjonalny ustawodawca uznał, że takim pracownicom szczególna ochrona się nie należy".

Zespół ds. wdrażania przepisów ustawy o KOWR

Po uchwaleniu w dniu 10 lutego 2017 r. ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Minister RiRW zarządzeniem nr 2

z 24 stycznia 2017 r. powołał Zespół do spraw wdrażania przepisów ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, w ramach którego powołano pięć podzespołów, tj. ds. finansowych i akredytacji, prawnych, organizacyjnych, kadrowych i systemów informatycznych.

Posiedzenia Zespołu odbywały się od stycznia do końca sierpnia 2017 r. Przedmiotem spotkań były konieczne do podjęcia działania organizacyjne mające na celu przejęcie przez KOWR ogółu praw i obowiązków znoszonych agencji, w tym mienia oraz wierzytelności i zobowiązań ARR do przejęcia przez ARiMR lub KOWR, wykazu praw i obowiązków zniesionej Agencji Nieruchomości Rolnej, sporządzenie projektów rozporządzeń i zarządzeń Ministra RiRW, ustalenie lokalizacji siedzib OT KOWR, sporządzenie harmonogramu prac legislacyjnych i projektów aktów wykonawczych związanych z utworzeniem KOWR.

Podzespół ds. prawnych w ramach przygotowania harmonogramu prac legislacyjnych dotyczącego aktów wykonawczych do ustawy o KOWR i ustawy pwKOWR dokonał podziału aktów normatywnych na:

– wymagające pilnego ich wydania w celu zorganizowania KOWR, w tym przepisów dotyczących zadań wykonywanych przez Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR;
– wymagające wydania i wejścia w życie z dniem 1 września 2017 r., tj. dotyczące utworzenia KOWR;
– pozostałe akty wykonawcze, które mogły zostać wydane po wejściu w życie wyżej wymienionych ustaw.

Przygotował także wykaz podstawowych aktów wykonawczych do obu ustaw niezbędnych do wykorzystania w pracach pozostałych podzespołów.

W wyniku prac Zespołu zostały opracowane akty wykonawcze, których wydanie należało do zakresu Ministra RiRW i które Zespół uznał za konieczne, aby weszły w życie z dniem 1 września 2017 r. Opracowane zostały także projekty zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR dotyczące organizacji i funkcjonowania KOWR, a Podzespół ds. organizacyjnych dokonał przeglądu lokali należących do ANR i ARR, a także skierował wnioski do Urzędu Skarbowego o nadanie numeru NIP oraz Urzędu Statystycznego o nadanie numeru REGON.

Według stanu na dzień 10 października 2017 r. nie w pełni zrealizowano zadanie wydania 10 projektów aktów wykonawczych wymienionych w harmonogramie, których wykonanie należało do właściwości Ministra RiRW, o czym Dyrektor Departamentu Prawno-Legislacyjnego w MRiRW poinformował Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR.

Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w związku z przejęciem przez ARiMR zadań ARR

W dniu 31 lipca 2017 r. Sekretarz Stanu w MRiRW poinformował Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej, że od dnia 1 września 2017 r. płatności wynikające z realizacji mechanizmów rynkowych określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE)

nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007[8] będą realizowane przez ARiMR, a stosowne dokumenty akredytacyjne zostaną przesłane do Komisji Europejskiej w ostatnich dniach sierpnia 2017 r.

Dyrektor DG AGRI, w związku z otrzymaną informacją o zmniejszeniu liczby agencji płatniczych w Polsce, stwierdził m.in., że właściwy organ powinien wydać akredytację ARiMR w odniesieniu do wydatków finansowanych w ramach środków regulujących lub wspierających rynki rolne.

W wyniku przeprowadzonego w ARiMR przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) audytu akredytacyjnego „w zakresie przejmowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zadań na podstawie art. 49 ust. 13 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa wykonywanych dotychczas przez Agencję Rynku Rolnego działającej, jako Agencja Płatnicza w ramach Wspólnej Polityki Rolnej" wydano Opinię z zastrzeżeniami, tj. nie potwierdzono spełnienia przez agencję płatniczą kryteriów w obszarach:

I. Środowisko wewnętrzne: B. Norma w zakresie zasobów ludzkich,

II. Działania kontrolne: A. Procedury zatwierdzania wniosków,

III. Informacja i Komunikacja: B. Bezpieczeństwo systemów informatycznych.

Minister Rozwoju i Finansów przyznał ARiMR, jako agencji płatniczej tymczasową akredytację od dnia 1 września 2017 r. na okres 12 miesięcy, obejmującą obsługę pomocy w zakresie zadań wykonywanych przez zniesioną ARR, nałożonych na ARiMR na mocy art. 21 ustawy pwKOWR[9]. W dniu 29 sierpnia 2018 r., po wdrożeniu przez ARIMR oraz KOWR rekomendacji Szefa KAS, Minister Finansów przyznał Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytację w pełnym zakresie[10].

Realizacja założonych oszczędności związanych z reformą

Odnośnie do stopnia realizacji założeń zapisanych w Ocenie Skutków Regulacji Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził, że: „(...) Zgodnie z zapisami OSR ewaluacja efektów projektu ustawy o utworzeniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa nastąpi po trzech latach od dnia wejścia w życie regulacji, tj. utworzenia KOWR i ograniczenia liczby agencji płatniczych do jednej. W szczególności miernikiem będzie obniżenie całkowitych kosztów związanych z obsługą zadań w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) m.in.: redukcja kosztów utrzymania biur, zmniejszenie wykorzystywanej powierzchni biurowej, zmniejszenie pozostałych kosztów administracyjnych, zmniejszenie poziomu zatrudnienia. Miernik wyrażony zostanie w procentach, jako procent zmniejszenia kwot dotacji podmiotowych dla ARiMR i KOWR w stosunku do kwoty bazowej stanowiącej sumę dotacji podmiotowej wykorzystanej przez ARiMR i ARR w 2016 r.".

[8] Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 671, ze zm.

[9] Minister Rozwoju i Finansów wydał 30 sierpnia 2017 r. rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 września 2017 r. (Dz. U. poz. 1660). Następnie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazało powyższe rozporządzenie do Komisji Europejskiej DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w dniu 1 września 2017 r.

[10] Rozporządzenie z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji, jako agencji płatniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1676).

4.1.2. Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych

Działania w ARR poprzedzające utworzenie KOWR

Powstanie KOWR poprzedziły prace mające na celu przygotowanie ram organizacyjno-prawnych instytucji zwanej Agencją Rozwoju Obszarów Wiejskich, w ramach których w 2016 r. ARR opracowała koncepcję reorganizacji agencji rolniczych. Zakładała ona utworzenie, w miejsce ARR i ANR, scentralizowanej instytucji rozwojowej docelowo przejmującej zadania realizowane przez jednostki doradztwa rolniczego, Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa, współpracując przy tym z jednostkami badawczo-rozwojowymi nadzorowanymi przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w tym z Instytutem Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Instytutem Hodowli i Aklimatyzacji Roślin oraz Instytutem Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa. Określając zadania AROW w dokumencie pn. Organizacja i plan działań AROW na lata 2016–2017, ARR zaproponowała jej strukturę, regulamin organizacyjny oraz plan finansowy na 2017 r. Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Audytu i Kontroli w KOWR, opracowane w ARR dokumenty zostały przekazane do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zespół ds. Optymalizacji w ARR

W Agencji Rynku Rolnego przeprowadzenie zmian związanych z tworzeniem KOWR oraz przekazaniem części zadań do ARiMR powierzono Zespołowi ds. Optymalizacji, powołanemu zarządzeniem nr 59/2017/W przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego w dniu 17 marca 2017 r. Do zadań Zespołu należało przede wszystkim: opracowanie dla KOWR projektów procedur i wewnętrznych aktów prawnych, określenie kompetencji jednostek organizacyjnych, ustalenie wielkości zatrudnienia w nowo tworzonej jednostce, przeprowadzenie analiz użytkowanych w agencjach systemów informatycznych, przygotowanie siedzib oraz przeprowadzenie kampanii informacyjnej w związku z planowaną zmianą.

Zgodnie z ww. zarządzeniem Zespół zobowiązano do współpracy z właściwymi rzeczowo podzespołami utworzonymi w MRiRW oraz do wspierania Prezesa ARR we współpracy z Pełnomocnikiem ds. utworzenia KOWR.

Podstawowym narzędziem do monitorowania terminowości realizowanych w ARR przedsięwzięć był tzw. ramowy harmonogram prac, zakładający w części realizację zadań we współpracy z Agencją Nieruchomości Rolnych. Zadania z zakresu akredytacji były przez ARR realizowane w ramach harmonogramu opracowanego przez Podzespół ds. akredytacji w MRiRW oraz harmonogramu gotowości do akredytacji przyjętego również przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Powołanie w ANR Zespołu ds. koordynacji działań związanych z powstaniem KOWR

Po upływie trzech miesięcy od wejścia w życie aktów prawnych powołujących KOWR, w Agencji Nieruchomości Rolnych w dniu 18 maja 2017 r. zarządzeniem nr 11/17 Prezesa ANR został utworzony Zespół ds. koordynacji działań związanych z powstaniem KOWR. Dokonując oceny stanu przygotowań do wdrażania pwKOWR, w dniu 23 maja 2017 r. przyjęto rozwiązania polegające na opracowaniu „mapy drogowej" określającej zadania ANR oraz określeniu przez wszystkie komórki organizacyjne ANR zadań do wykonania zarówno w terminie do 31 sierpnia jak i po 1 września 2017 r.

Na podstawie przedstawionych w trakcie kontroli dokumentów i wyjaśnień nie można było jednoznacznie stwierdzić jakie przypisane Zespołowi zadania zostały zrealizowane. Nie przedłożono pełnej dokumentacji wskazującej na wypełnienie powyższych ustaleń (z wyjątkiem Zespołu Finansowego w KOWR, który przygotował wskazany wyżej wykaz zadań), a także innej dokumentacji dotyczącej działalności Zespołu. Odnośnie do działań organizacyjnych podejmowanych przez ANR w procesie optymalizacji, kontrolerom NIK przedłożono jedynie: prezentację dotyczącą Zasobu WRSP, pismo do Ministerstwa Rozwoju i Finansów w sprawie nadwyżki za 2017 r. oraz pismo Zespołu Finansowego w sprawie zaciągania zobowiązań na rzecz KOWR.

Brak w KOWR pełnej dokumentacji umożliwiającej odtworzenie przebiegu prac organizacyjnych podejmowanych przez ANR w procesie optymalizacji wskazuje, że naruszona została podstawowa, funkcjonująca w administracji państwowej, zasada transparentności działania i dokumentowania realizowanych czynności służących jawności postępowania. W związku z tym, źródłem informacji o działalności ANR w tym zakresie była dokumentacja przekazana do KOWR przez Agencję Rynku Rolnego.

4.2. Utworzenie i przygotowanie KOWR do wdrożenia zadań przejętych od zniesionych Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych, w tym zatrudnienie pracowników tych agencji

4.2.1. Działalność Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR

Powołanie Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR

Zgodnie z art. 49 ust. 1 pwKOWR, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zarządzeniem nr 10 z dnia 27 marca 2017 r. powołał Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa[11].

Zakres działania Pełnomocnika określony został w art. 49 ww. ustawy, a obsługę działalności Pełnomocnika zapewniały w MRiRW: Departament Gospodarki Ziemią – w zakresie obsługi organizacyjno-technicznej, Departament Prawno-Legislacyjny i Biuro Dyrektora Generalnego – zajmujące się prowadzeniem rejestru upoważnień i pełnomocnictw udzielonych przez Pełnomocnika.

Zatrudnianie pracowników ARR i ANR w KOWR oraz w ARiMR

Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR, stosownie do § 4 ust. 3 i § 7 pkt 1 zarządzenia w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, udzielił pełnomocnictw do złożenia pracownikom przez niego wskazanym propozycji warunków zatrudnienia w KOWR oraz do odbioru oświadczeń o przyjęciu albo o odmowie przy-

[11] Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi, poz. 3. – uchylone z dniem 1 marca 2018 r. Pełnomocnikiem do spraw utworzenia KOWR od dnia 27 marca 2017 r. do 28 lutego 2018 r. był Zbigniew Babalski Sekretarz Stanu w MRiRW .

jęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia[12]. Ponadto, Pełnomocnik udzielił upoważnień do zorganizowania infrastruktury technicznej, w tym sprzętu, oprogramowania oraz połączeń teleinformatycznych, a także do przygotowania projektu planu finansowego KOWR na okres od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2017 r.

Pełnomocnictwa udzielone pracownikom ANR i ARR

W protokole ze spotkania z przedstawicielami związków zawodowych działających w ANR oraz ARR, które odbyło się w dniu 21 kwietnia 2017 r. zapisano m.in., że odnosząc się do pytania o kryteria doboru pracowników do KOWR Pełnomocnik podkreślił, że przede wszystkim będą się liczyły kompetencje. Zaznaczył też, że będzie zwracał uwagę na poszczególne przypadki, jak np. na osoby w wieku przedemerytalnym, będzie też liczył na pełnomocników w terenie. W protokole tym zapisano także: „Pełnomocnik wskazał, że jak się niektórzy pracownicy nie zgodzą na złożone propozycje pracy, to pełnomocnicy będą wręczać je kolejnym osobom. Przy decydowaniu o zatrudnieniu będzie brane wszystko pod uwagę, w tym również dotychczasowe doświadczenie zawodowe (...)."

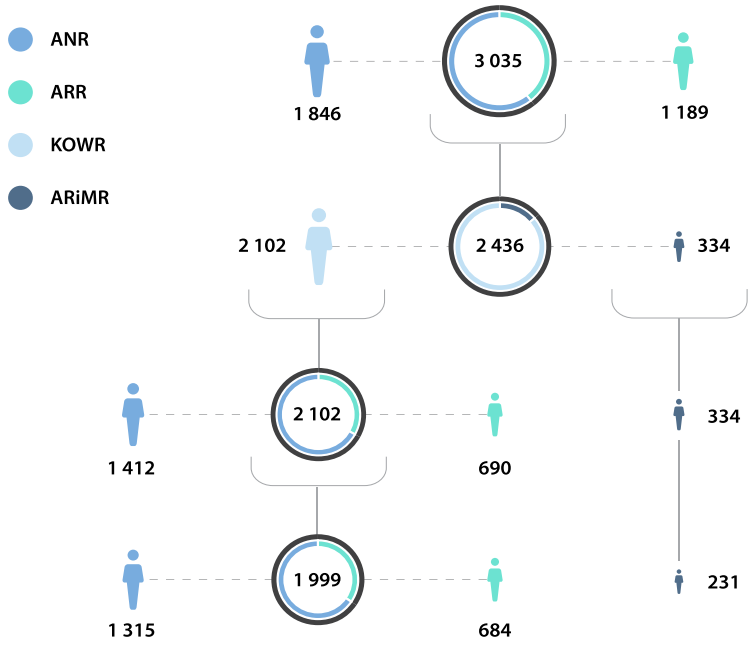
Zatrudnienie pracowników zniesionych agencji w KOWR i ARiMR

Według stanu na 31 maja 2017 r. w ANR i ARR zatrudnionych było 3035 osób (1846 w ANR i 1189 w ARR). Propozycja zatrudnienia w KOWR została złożona łącznie 2436 (80,3%) osobom (do pracy w KOWR złożono propozycję 1412 pracownikom ANR i 690 pracownikom ARR, a do pracy w ARiMR – 334 pracownikom ARR). Z protokołu posiedzenia Zespołu ds. wdrożenia przepisów ustawy o KOWR – z dnia 3 lipca 2017 r. – wynika, że łącznie propozycję pracy przyjęło 2230 osób (73,5%), z tego do KOWR 1999 osób (1315 pracowników ANR i 684 pracowników ARR), a do ARiMR – 231 osób. Propozycję pracy przyjęli wszyscy pracownicy ARR z wyjątkiem pięciu, którzy przed dniem 1 września 2017 r. rozwiązali umowę o pracę z ARR.

Ostatecznie w KOWR i ARiMR zatrudniono o 130 osób więcej (tj. o 4,3%) w porównaniu do przyjętych założeń.

[12] Pełnomocnictwa w dniu 4 maja 2017 r. otrzymali Wiceprezes ANR i Prezes ARR do proponowania pracownikom ANR i ARR wymienionym w załącznikach do tych pełnomocnictw zatrudnienia w KOWR, doręczania im propozycji warunków zatrudnienia w KOWR oraz do odbioru oświadczeń o przyjęciu albo o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia w KOWR. Pełnomocnictwa (w dniu 25 kwietnia 2017 r.) otrzymali również dyrektorzy, zastępcy dyrektorów, główni specjaliści w OT ARR i ANR do doręczania pracownikom OT ANR i ARR wskazywanym przez Prezesa ARR i Wiceprezesa ANR i składanych przez nich w imieniu Pełnomocnika propozycji zatrudnienia w KOWR oraz do odbioru oświadczeń o przyjęciu albo o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia w KOWR.

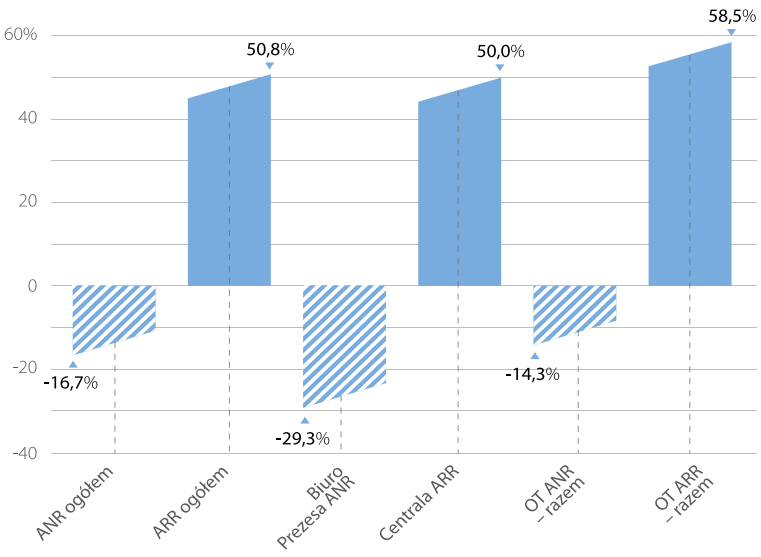
Infografika nr 5
Zatrudnienie pracowników zniesionych agencji



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR wyjaśnił, że o tym, komu złożyć propozycję zatrudnienia w KOWR decydował on sam oraz zasięgał opinii prezesów znoszonych Agencji o liczbie osób niezbędnych do realizacji poszczególnych zadań KOWR (np. w zakresie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa). Decydując o tym, komu złożyć propozycję zatrudnienia w KOWR, kierował się przede wszystkim koniecznością zapewnienia sprawnej i prawidłowej realizacji zadań ustawowych przez KOWR od dnia 1 września 2017 r. oraz kwalifikacjami pracowników do pracy w KOWR.

Infografika nr 6
Zmiana średniej płacy osób, które otrzymały propozycje zatrudnienia w KOWR



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Brak było czytelnych kryteriów wyboru pracowników znoszonych Agencji

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak jasnego wskazania w pwKOWR kryteriów, według których Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR i Prezes ARiMR mieli dokonać wyboru około 70% pracowników ze znoszonych agencji do nowej jednostki i do ARiMR, stworzył podstawę do podejmowania arbitralnych decyzji o przedstawieniu propozycji nowych warunków zatrudnienia dowolnie wybranym pracownikom i w konsekwencji narażał pracowników tych agencji na nierówne traktowanie.

W art. 51 ust. 1 i 2 pwKOWR wskazano jedynie, że imienne wykazy pracowników przekazane Pełnomocnikowi oraz Prezesowi ARiMR powinny zawierać stanowiska pracy poszczególnych pracowników, warunki zatrudnienia oraz posiadane kwalifikacje i staż pracy. Ustawodawca jednak nie zobowiązał podmiotów proponujących zatrudnienie do kierowania się jakimikolwiek przesłankami w doborze pracowników.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zarządzeniu nr 10 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa próbował złagodzić arbitralność regulacji ustawowych wskazując, że realizując swoje zadania Pełnomocnik w szczególności uwzględnia kwalifikacje pracowników przydatne do pracy w KOWR oraz ARiMR i może zasięgać opinii związków zawodowych działających w ANR lub ARR, na co zwrócił uwagę również Minister RiRW w swoich wyjaśnieniach dla NIK. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli kryterium to zostało sformułowane w sposób ogólny i pozwalało na dowolność w zakresie zatrudnienia pracowników.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że w związku z tym, że ustawa pwKOWR nie wprowadzała żadnych wytycznych ani kryteriów dotyczących zasad, jakimi należy kierować się przy składaniu propozycji zatrudnienia pracownikom ARR, nadrzędnym kryterium w tym zakresie było dążenie do zapewnienia prawidłowej realizacji powierzonych zadań. Przy proponowaniu warunków pracy i płacy przejmowanym pracownikom ARR uwzględniono staż pracy oraz ich przydatność przy realizowaniu przejmowanych zadań.

W dniu 4 maja 2017 r. Pełnomocnik przekazał Wiceprezesowi ANR i Prezesowi ARR, oprócz pełnomocnictw do proponowania pracownikom zatrudnienia w KOWR, również wzór propozycji zatrudnienia w KOWR. Zawarte we wzorze propozycje pouczenia dotyczyły sposobu i terminu składania oświadczeń o odmowie lub przyjęciu zaproponowanych warunków zatrudnienia. Przekazał także Informację prawną z dnia 25 kwietnia 2017 r. dotyczącą zatrudnienia pracowników znoszonej Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych sporządzoną przez Departament Prawno-Legislacyjny w MRiRW. Dyrektor Departamentu Prawno-Legislacyjnego (DPL) w MRiRW wyjaśnił, że projekty wzorów propozycji zatrudnienia w KOWR i ARiMR nie były przygotowywane w DPL, jak również Departament nie posiada wiedzy, kto te projekty przygotowywał. Wskazał jednocześnie, że były one opiniowane w DPL pod względem prawnym i redakcyjnym.

Badane propozycje zatrudnienia były zgodne z wzorem propozycji zatrudnienia opracowanym na podstawie § 1 pkt 7 zarządzenia nr 11 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz § 4 ust. 1 pkt 2 zarządzenia nr 10 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Propozycje umów o pracę dla pracowników zniesionych agencji zawierające zamiast umowy o pracę na czas nieokreślony – umowy o pracę na czas określony były niezgodne z art. 51 ust. 3 i 4 ustawy pwKOWR

Niezgodnie z art. 51 ust. 3 i 4 ustawy pwKOWR w dokumencie „Informacja prawna" Dyrektora Departamentu Prawno-Legislacyjnego w MRiRW określono, że „dopuszczalne jest, by Prezes ARiMR i Pełnomocnik, pomimo proponowania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, proponowali inny rodzaj umowy, niż obowiązująca pracownika dotychczas (np. zamiast umowy o pracę na czas określony – umowa o pracę na czas nieokreślony i odwrotnie)". Między innymi podano, że na mocy art. 51 ust. 3 i 4 pwKOWR Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR i Prezes ARiMR mają zaproponować zatrudnienie określając warunki pracy i płacy. Uzasadniono, że „zatrudnienie" i „warunki pracy i płacy" nie są pojęciami tożsamymi. Zatrudnienie jest pojęciem szerszym, obejmującym nie tylko warunki pracy i płacy, ale również m.in. podstawę stosunku pracy (np. umowa o pracę, czy powołanie). Skoro zatem Pełnomocnik i Prezes ARiMR mają zaproponować zatrudnienie, to oznacza to, że mają zaproponować również podstawę tego zatrudnienia (które będzie kontynuowane, z tym, że może być kontynuowane na innej podstawie).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęta w ustawie konstrukcja normatywna wygaśnięcia stosunku pracy nasuwała poważne wątpliwości konstytucyjne

W korespondencji do Ministra RiRW Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 15 maja 2017 r. odnosząc się do przepisu art. 51 ust. 3 i 4 pwKOWR wyrażał opinię, że zakwestionowane przepisy mogą być narażone na zarzut naruszenia art. 60 Konstytucji RP, gwarantujący obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ponadto w przekonaniu RPO przepisy te nie zawierały „jakichkolwiek przesłanek merytorycznych, którymi powinien kierować się pracodawca, decydując się na to, że stosunek pracy z pracownikami Agencji ustanie poprzez jego wygaśnięcie. Nowi pracodawcy mają zatem możliwość całkowicie arbitralnego decydowania o tym, kto w dalszym ciągu zachowa swój status pracowniczy. Nie nakazują one bowiem uwzględniać przy podejmowaniu decyzji o dalszym zatrudnieniu ich kwalifikacji, ani tym bardziej takich indywidualnych właściwości jak macierzyństwo, czy rodzicielstwo".

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że ustawodawca nie ustanowił żadnych przejrzystych i jasnych reguł zwalniania pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego ze służby publicznej. Zaproponowanie bądź niezaproponowanie warunków pracy i płacy zostało natomiast pozostawione w wyłącznej gestii Pełnomocnika do spraw utworzenia KOWR albo Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, którzy w tym zakresie nie są krępowani jakimikolwiek merytorycznymi przesłankami zawartymi w ustawie. Ustawa nie zapewnia zatem pracownikom Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego gwarancji pozostania w służbie publicznej na jednakowych zasadach.

W odpowiedzi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odnosząc się do wątpliwości konstytucyjnych podniesionych przez RPO stwierdził, że „w mojej ocenie przepisy wprowadzające, regulujące kwestię stosunków pracy pracowników ARR i ANR (...) nie naruszają konstytucyjnych praw obywateli (...)".

Stosując ww. przepisy art. 51 ust. 3 i 4 pwKOWR zarówno Pełnomocnik jak i Prezes ARiMR zaproponowali łącznie około 14% pracownikom zniesionych agencji zatrudnienie w KOWR i ARiMR w oparciu o umowy na czas określony, pomimo że w agencjach byli oni zatrudnieni na czas nieokreślony.

Przekazanie przez Pełnomocnika propozycji zatrudnienia w KOWR na czas określony 199 osobom, z tego 144 zatrudnionym w ANR i 55 zatrudnionym w ARR – pomimo że w Agencjach byli oni zatrudnieni na czas nieokreślony — było niezgodne z art. 51 ust. 3 ustawy pwKOWR. W kontrolowanych jednostkach 24 pracowników nie przyjęło proponowanych warunków. Z kolei w ARiMR, 146 przejmowanym pracownikom z ARR mającym umowę o pracę na czas nieokreślony złożono propozycję zatrudnienia na czas określony, z których 82 przyjęło tę propozycję. Zatrudnienie na czas określony było stosowane, pomimo że w piśmie z dnia 28 kwietnia 2017 r. p.o. Prezes ARiMR informował dyrektorów OR, że niezaproponowanie w ogóle zatrudnienia bądź proponowanie umów na czas określony należy traktować jako wyjątek od zasady proponowania umów na czas nieokreślony i powinno być uzasadnione np. bardzo krótkim stażem pracy przy zadaniach przejmowanych przez ARiMR od ARR.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił, że „Koncepcja przepisów dotyczących m.in. zatrudniania pracowników w KOWR albo w ARiMR (w szczególności art. 51 ustawy o KOWR) była opracowywana przez Zespół powołany zarządzeniem nr 21 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie powołania zespołu do spraw optymalizacji działania Agencji i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (...)".

Wyjaśniając, dlaczego w opracowanych projektach poza określeniem warunków pracy i płacy znalazły się zapisy wskazujące na możliwość zmiany rodzaju umowy o pracę z umowy na czas nieokreślony na umowę na czas określony, skoro zgodnie z art. 51 ust. 3 i 4 pwKOWR możliwa była jedynie propozycja określająca warunki pracy i płacy, w tym miejsce zatrudnienia, Dyrektor DPL wyjaśnił, że wynikało to z uregulowań ustawy pwKOWR, w szczególności z art. 51 ust. 3. Według Dyrektora DPL „Proponując zatrudnienie określonym osobom należało wskazać (…) rodzaj tego zatrudnienia. Warunki pracy i płacy są wtórne wobec rodzaju zatrudnienia, które stanowi podstawę nawiązania stosunku pracy. Trudno zatem podzielić pogląd, że możliwa była jedynie propozycja określająca warunki pracy i płacy, w tym miejsce zatrudnienia".

W nawiązaniu do powyższego, zdaniem NIK, wykładnia art. 51 pwKOWR prowadzi do wniosku, iż zamiarem ustawodawcy nie było umożliwienie Pełnomocnikowi ds. utworzenia KOWR i Prezesowi ARiMR — przy okazji przejmowania odpowiednio pracowników ANR i ARR — przekształcenia ich umów o pracę z bezterminowych na terminowe. Niewątpliwie celem tego przepisu było zapewnienie prawidłowego funkcjonowania i ciągłości realizacji zadań przez KOWR i ARiMR po przejęciu zadań ANR i ARR, poprzez zatrudnienie pracowników ANR i ARR o dużym doświadczeniu, wyspecjalizowanych w realizacji określonych zadań. Umowa o pracę na czas nieokreślony gwarantuje pracownikowi najpełniejszy zakres uprawnień (praw indywidualnych i zbiorowych) składających się w sumie na jego status pracowniczy, w szczególności w najszerszym zakresie zapewnia trwałość stosunku pracy, czego wyrazem jest prawo pracodawcy do wypowiedzenia takiej umowy z uzasadnionych przyczyn, które powinny być wskazane w oświadczeniu o wypowiedzeniu. Natomiast w przypadku umów na czas określony brak jest takiego wymogu, co umożliwia wypowiedzenie takiej

umowy w każdym czasie[13]. Zatem zmiana umowy o pracę z bezterminowej na terminową stwarzała możliwość „łatwego" jej rozwiązania przed upływem terminu, co było sprzeczne z celem art. 51 pwKOWR.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w szczególności w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 1994 r.[14] dotyczącej interpretacji art. 42 § 1 kodeksu pracy regulującego wypowiedzenie zmieniające. Sąd Najwyższy uznał, że nie jest dopuszczalna — przez dokonanie wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 § 1 k.p.) — zmiana rodzaju umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony na umowę na czas określony dowodząc, że na płaszczyźnie przepisów prawa pracy „warunek umowy o pracę" nie może być utożsamiany z pojęciem jej rodzaju. Sąd Najwyższy podkreślił, że „(...) z punktu widzenia systematyki przepisów kodeksu pracy i nazewnictwa stosowanego w tym akcie ustawodawczym, pojęcia „rodzaj umowy o pracę" (art. 25 § 1 k.p.) i „warunki umowy" są rozdzielne i autonomiczne, gdyż kodeks pracy nigdzie nie używa zamiennie zwrotu „rodzaj umowy" dla określenia „jej warunków" lub odwrotnie. Pojęcie rodzaju umowy używane jest powszechnie w orzecznictwie i w literaturze prawa dla oznaczenia czasu trwania umowy, a zwłaszcza dla dychotomicznego podziału umów na umowy bezterminowe i umowy terminowe".

Wykładnia przepisów dokonana przez Sąd Najwyższy na potrzeby instytucji wypowiedzenia warunków pracy i płacy jest w pełni aktualna również w przedmiotowej sprawie, bowiem art. 42 § 1 k.p. i art. 51 ust. 3 i 4 ustawy pwKOWR posługują się takim samym pojęciem „warunku pracy i płacy". Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednocześnie, że zgodnie z zasadą swobody umów, istniała możliwość w uzasadnionych przypadkach zatrudnienia w KOWR i ARiMR byłych pracowników ANR i ARR na podstawie umowy o pracę na czas określony, ale po wygaśnięciu dotychczasowego stosunku pracy (art. 51 ust. 7 ustawy), co wiązałoby się z obowiązkiem wypłacenia tym pracownikom odprawy przewidzianej w ust. 9 tego artykułu.

Większość skarg, które wpłynęły do Pełnomocnika dotyczyła braku propozycji zatrudnienia

Od 1 czerwca 2017 r. do 31 października 2017 r. do Pełnomocnika wpłynęły łącznie 332 wnioski i skargi, z tego: 289, tj. 87,1%, dotyczyło braku zatrudnienia w KOWR, w tym 23 skargi (8%) dotyczyły osób w okresie przedemerytalnym, 28 skarg, tj. 8,4% – zmiany umowy o pracę, 11 skarg, tj. 3,3% – zatrudnienia w ARiMR zamiast w KOWR, trzy skargi, tj. 0,9% przedłużenia czasu trwania umowy na czas określony.

W jednej z tych skarg były pracownik agencji podniósł, że do dnia 31 maja 2017 r.[15] nie otrzymał propozycji pracy ani informacji o braku tej propozycji. W dniu 6 czerwca 2017 r. wystąpił do Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR o przedstawienie nowych warunków pracy i płacy. Wniosek uzasadnił m.in. długoletnią karierą zawodową, w tym wieloletnią pracą z licznymi pochwałami oraz niewielkim okresem pozostałym do osiągnięcia wieku eme-

[13] Szerzej na temat relacji pomiędzy umowami bezterminowymi i terminowymi wypowiedziała się Teresa Bińczyk-Majewska w glosie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 1994 r., sygn. akt I PZP52/93, opublikowane OSP 1995/12/240.

[14] Sygn. akt I PZP 52/93 OSNP 1994/11/169.

[15] Termin 31 maja 2017 r. wynika z art. 51 ust. 7 pkt 3 pwKOWR, zgodnie z którym dotychczasowy stosunek pracy pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych i pracowników Agencji Rynku Rolnego wygasa w dniu 31 sierpnia 2017 r. jeżeli w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie zostanie im zaproponowane zatrudnienie na podstawie art. 51 ust. 3 albo 4 pwKOWR.

rytalnego. W odpowiedzi, Pełnomocnik m.in. podał, że wniosek „(...) nie mógł zostać uwzględniony, gdyż wpłynął po 31 maja 2017 r., tj. po upływie ustawowego terminu, w jakim Pełnomocnik mógł składać propozycję pracy.

W ustawie pwKOWR nie zawarto obowiązku poinformowania pracowników w terminie do dnia 31 maja 2017 r. o tym, że nie zostanie zaproponowane im zatrudnienie na podstawie art. 51 ust. 3 lub 4 tej ustawy oraz nie wprowadzono możliwości odwołania się pracowników ANR i ARR w przypadku niezłożenia im propozycji zatrudnienia, skutkującego wygaśnięciem umowy o pracę.
Minister RiRW wyjaśnił, że obowiązku takiego nie wprowadzono z uwagi na to, że „(...) nie istnieją wiążące wytyczne określające, w jaki sposób ustawowo uregulować skutki prawne dotyczące praw i obowiązków w obszarze stosunków pracowniczych w związku z utworzeniem jednego podmiotu (KOWR) i zniesieniem innych podmiotów (ARR i ANR)".

Nieformalny tryb odwoławczy dla pracowników znoszonych agencji

Pełnomocnik zastosował nieformalny tryb odwoławczy dla pracowników znoszonych agencji, którzy nie otrzymali lub nie zgadzali się z przedstawionymi im propozycjami pracy. Według Pełnomocnika składanie propozycji pracy w KOWR albo ARiMR rozpoczęło się na początku maja 2017 r. po to, aby pracownicy ARR i ANR, w możliwie jak najszybszym czasie, dowiedzieli się czy otrzymają propozycję pracy w KOWR albo w ARiMR. Zdaniem Pełnomocnika umożliwiało to pracownikom zwrócenie się do Pełnomocnika o zmianę stanowiska w zakresie złożonej propozycji pracy lub jej braku w terminie, w którym Pełnomocnik mógł zweryfikować swoje stanowisko do dnia 31 maja 2017 r.
Ponadto Pełnomocnik wyjaśnił, że: „decyzję o możliwości składania tzw. „odwołań" do Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa podjąłem z uwagi na dalekosiężne skutki społeczne zmniejszenia zatrudnienia w znoszonych ARR i ANR o około 30% oraz z uwagi na konieczność zapewnienia pełnej zdolności operacyjnej KOWR od dnia 1 września 2017 r. — na wypadek, gdyby nie wszyscy pracownicy, którym złożono propozycję zatrudnienia, takie propozycje przyjęli (co rzeczywiście w wielu przypadkach miało miejsce). O takiej możliwości informowałem również podczas spotkań ze związkami zawodowymi, działającymi w znoszonych Agencjach".
Z przedstawionego trybu odwoławczego nie mogli skorzystać jednak wszyscy pracownicy znoszonych agencji. Z korespondencji Pełnomocnika wynika, że Prezesi oraz dyrektorzy OT ANR i ARR, chociaż nie było takiego obowiązku ustawowego, zostali również zobowiązani do przekazania pracownikom informacji o możliwości zwrócenia się do Pełnomocnika o weryfikację stanowiska w zakresie złożonej propozycji pracy lub jej braku, a także o tym, że ostateczny termin złożenia propozycji pracy w KOWR upływa z dniem 31 maja 2017 r. Informacje te jak i inne dotyczące utworzenia KOWR były przekazywane na spotkaniach Pełnomocnika ze związkami zawodowymi funkcjonującymi przy ANR i ARR, które odbyły się w dniach 21 kwietnia i 5 maja 2017 r.

Zastosowane rozwiązania dotyczące zatrudnienia mogły prowadzić do nierównego traktowania pracowników zniesionych agencji

W przypadku nieprzyjęcia propozycji zatrudnienia w KOWR przez poszczególnych pracowników, zatrudnienie było proponowane innym pracownikom znoszonych ANR i ARR. W szczególności zatrudnienie takie było proponowane osobom, które składały odwołania w związku z niezaproponowaniem im pierwotnie pracy.
W ocenie NIK zastosowany przez Pełnomocnika tryb „odwoławczy" był nieprzejrzysty i mógł prowadzić do nierównego traktowania, ponieważ umożliwiał zwrócenie się o zmianę stanowiska tylko tym pracownikom, którzy otrzymali propozycję zatrudnienia lub informację o jej braku na tyle wcześnie, by Pełnomocnik mógł rozpatrzyć ich wniosek. Pracownicy ANR i ARR, którzy otrzymali propozycję zatrudnienia w ostatnim dniu ustawowego terminu (31 maja 2017 r.) bądź do tego dnia nie otrzymali propozycji i na postawie art. 51 ust. 7 pkt 3 pwKOWR ich dotychczasowy stosunek pracy wygasł, nie mogli z powyższego trybu skorzystać.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że mimo informowania pracowników „o możliwości zwrócenia się do Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR o weryfikację stanowiska w zakresie złożonej propozycji pracy lub jej braku" pracownicy, którym do 31 maja 2017 r. nie przedstawiono propozycji zatrudnienia, po tej dacie mogli odwołać się jedynie do sądu pracy. Nie mogli natomiast, jak wynika z opisu powyżej, skorzystać z wprowadzonego przez Pełnomocnika nieformalnego trybu odwoławczego i domagać się weryfikacji stanowiska. Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR wyjaśnił: „Przepisy powszechnie obowiązujące, w szczególności ustawa — Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, nie nakładały na mnie obowiązku informowania pracowników ANR i ARR o niezłożeniu im propozycji zatrudnienia w KOWR. Przepisy te nie nakładały na mnie również obowiązku informowania o tzw. trybie odwoławczym (którego ustawa nie przewidywała). Niemniej jednak należy stwierdzić, że skutki braku propozycji zatrudnienia wynikały wprost z ww. ustawy (która została opublikowana w Dzienniku Ustaw już dnia 23 marca 2017 r., a zatem wszyscy mieli możliwości zapoznania się z tymi przepisami). Ponadto, (…) zobowiązałem prezesów i dyrektorów oddziałów terenowych ARR i ANR do informowania pracowników o tych skutkach, informacje w tym zakresie przekazywałem również podczas spotkań ze związkami zawodowymi."

Złamana została konstytucyjna zasada jednakowego traktowania wszystkich pracowników

Zastosowanie instytucji nieprzewidzianej w ustawie pwKOWR i proponowanie zatrudnienia w szczególności osobom, które składały do Pełnomocnika „odwołania" związane z niezaproponowaniem im pierwotnie pracy naruszało zasadę jednakowego traktowania wszystkich pracowników wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP[16]. Pracownicy, którzy złożyli „odwołania" znaleźli się bowiem nie tylko w lepszej sytuacji niż pozostali pracownicy, którzy tego „odwołania" nie złożyli, bądź nie mogli złożyć, ponieważ do końca wyznaczonego prawem terminu, tj. do 31 maja 2017 r., mogli oczekiwać, że taką propozycję otrzymają, ale również w stosunku do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji – w tym np. w wieku przedemerytalnym, czy korzystających z uprawnień rodzicielskich, ponieważ dla nich już Pełnomocnik nie przewidział specjalnego, nieformalnego trybu ochrony.

[16] Por. wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, wyrok TK z dnia 12 lipca 2011 r., K 26/09.

Odszkodowania dla byłych pracowników ARR i ANR

Do dnia 31 sierpnia 2018 r. 164 pracowników zniesionych agencji złożyło pozwy o odszkodowania na łączną kwotę 5991 tys. zł, przy czym 94% złożonych pozwów (154 na kwotę 5605,7 tys. zł) dotyczyło byłych pracowników ANR. W pozwach wnoszono m.in. o: przyznanie odszkodowania wobec niezgodnego z prawem wygaśnięcia stosunku pracy, bezprawnego naruszenia przez pracodawcę zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu oraz naruszenia zasad równego traktowania pracowników, wypłatę świadczenia z § 15 regulaminu wynagradzania ANR, przywrócenie do pracy oraz zasądzenie wynagrodzenia za cały czas pozostawania bez pracy, wypłatę nagrody regulaminowej za 2017 r. i odprawy emerytalnej.

Według stanu na dzień 4 października 2018 r. dwie osoby wycofały pozwy na kwotę odszkodowania 32,1 tys. zł, a sprawy dotyczące 110 byłych pracowników (z odszkodowaniem określonym w pozwach na kwotę 4677,2 tys. zł) pozostawały w toku, bez rozstrzygnięcia sądu I instancji.

Na etapie apelacji od wyroku I instancji znajdowały się sprawy z pozwów 33 pracowników, w tym w 23 przypadkach sądy I instancji wydały wyroki korzystne dla KOWR.

Trzynaście przypadków na łączną kwotę odszkodowania wskazanego w pozwie w wysokości 256,7 tys. zł zakończyło się wygraną KOWR, w tym dwie sprawy są w trakcie kasacji w Sądzie Najwyższym.

W przypadku pozwów sześciu byłych pracowników sprawy zakończyły się przegraną KOWR, co skutkowało wypłatą kwoty 124 tys. zł (odszkodowania – 104,2 tys. zł, odsetki, opłaty sądowe, koszty procesu – 19,8 tys. zł), w tym kwota 101,4 tys. zł wypłacona została na skutek nieterminowego złożenia apelacji przez OT KOWR w Olsztynie od niekorzystnego dla KOWR wyroku sądu I instancji, tj. 81,8% całości wypłat dokonanych przez KOWR z tytułu przegranych spraw.

Ponadto z tytułu nadanych przez sądy I instancji rygorów natychmiastowej wykonalności co do wypłaty części zasądzonych kwot, w KOWR według stanu na dzień 4 października 2018 r. wypłacono 64,3 tys. zł, z czego kwota 18,1 tys. zł dotyczyła spraw, w których apelacja była na etapie rozpatrywania przez sąd II instancji, a kwota 46,2 tys. zł dotyczyła spraw wygranych przez KOWR w II instancji. Z kwoty tej odzyskano 38,8 tys. zł, tj. 84%.

Wynagrodzenie pracowników zniesionej ARR zatrudnionych w ARiMR

Według stanu na koniec 2017 r. i 30 czerwca 2018 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracownika ARiMR w przeliczeniu na jeden etat wynosiło odpowiednio: 4012 zł i 4280 zł, a przeciętne wynagrodzenie brutto pracowników zatrudnionych ze zniesionej ARR wynosiło: 4135 zł i 4409 zł i było o 3% wyższe od przeciętego wynagrodzenia brutto w ARiMR.

Przeciętne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jeden etat według stanu na koniec 2017 r. i 30 czerwca 2018 r, w podziale na Centralę ARiMR, OR ARiMR i BP ARiMR, kształtowało się następująco:

– w Centrali ARiMR – odpowiednio: 6675 zł i 7025 zł, a dla zatrudnionych tam pracowników ze zniesionej ARR: 5273 zł i 5675 zł, tj. ich wynagro-

dzenie było odpowiednio niższe o 21% i 19% od przeciętnego wynagrodzenia brutto w Centrali ARiMR;

– w OR ARiMR – odpowiednio: 3863 zł i 4143 zł, a dla zatrudnionych tam pracowników ze zniesionej ARR: 3559 zł i 3825 zł, tj. ich wynagrodzenie było niższe o około 8% od przeciętnego wynagrodzenia brutto w OR ARiMR;

– w BP ARiMR – odpowiednio: 3593 zł i 3851 zł, a dla zatrudnionych tam pracowników ze zniesionej ARR: 3556 zł i 3825 zł, tj. ich wynagrodzenie było niższe o około 1% od przeciętnego wynagrodzenia brutto w BP ARiMR.

Wynagrodzenie pracowników KOWR

Zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty w I półroczu 2018 r. w KOWR wyniosło 1940 etatów i było o 993 etaty mniejsze (tj. o 33,9%) niż w ARR i ANR łącznie w I półroczu 2017 r. (2933 etaty).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w KOWR w I półroczu 2018 r. wynosiło 6841 zł i było o 25,4% wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w ARR w I półroczu 2017 r. (5455 zł), a o 9,8% niższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w ANR w I półroczu 2017 r. (7536 zł).

Przykłady

W **OT KOWR w Lublinie** ustalono, że wysokość średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto w przeliczeniu na jeden etat, według stanu na dzień 31 sierpnia 2017 r. w OT ARR wynosiła 3404 zł, a w OT ANR 6926 zł. Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jeden etat pracownika OT KOWR, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., wynosiło 5983 zł, a na dzień 30 czerwca 2018 r. – 5904 zł. Wysokość miesięcznego wynagrodzenia brutto w OT KOWR, w przeliczeniu na jeden etat, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. stanowiła 175,7% średniego miesięcznego wynagrodzenia z 31 sierpnia 2017 r. w zniesionej OT ARR i 86,4% średniego miesięcznego wynagrodzenia z 31 sierpnia 2017 r. w zniesionej OT ANR.

W **OT KOWR w Bydgoszczy** stwierdzono, że przeciętne wynagrodzenie według stanu na 31 sierpnia 2017 r. wynosiło w OT ANR 7444 zł oraz w OT ARR 3102 zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika OT KOWR w przeliczeniu na jeden etat wynosiło: na koniec 2017 r. – 5993 zł oraz na 30 czerwca 2018 r. – 6023 zł.

Przygotowanie propozycji siedzib Oddziałów Terenowych i Biura KOWR

Stosownie do art. 49 ust. 2 pkt 1 pwKOWR, do zadań Pełnomocnika należało przygotowanie propozycji w zakresie siedzib oddziałów terenowych i biura KOWR.

W maju 2017 r. Pełnomocnik polecił prezesom znoszonych agencji przedłożenie aktualnej pisemnej informacji dotyczącej obiektów, w których funkcjonują centrale i oddziały terenowe wraz z przewidywanym zatrudnieniem w Centrali i poszczególnych oddziałach terenowych KOWR. Na posiedzeniu Kierownictwa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 16 maja 2017 r. ARR i ANR zaprezentowały informacje na temat umów najmu siedzib centrali obu agencji oraz ich oddziałów terenowych w Warszawie.

Propozycje lokalizacji siedzib oddziałów terenowych KOWR, w większości w siedzibach OT ANR, zostały przekazane Pełnomocnikowi przez Prezesa ARR w dniu 24 kwietnia 2017 r. oraz w dniu 15 maja 2017 r. Pełnomocnik w dniu 10 maja 2017 r. potwierdził 11 zaproponowanych lokalizacji oddziałów terenowych KOWR. Poinformował dodatkowo, że oddział terenowy KOWR w województwie śląskim zlokalizowany zostanie w Mikołowie. Pismem z dnia 30 maja 2017 r., odpowiadając na pismo Prezesa ARR z dnia 29 maja 2017 r., poinformował, że decyzja o lokalizacji oddziału terenowego KOWR dla województwa mazowieckiego nie została jeszcze podjęta. W dniu 14 czerwca 2017 r. Pełnomocnik zaakceptował pozostałe pięć siedzib oddziałów terenowych, z wyjątkiem siedziby OT KOWR w województwie mazowieckim.

Już w dniu 30 marca 2017 r., a następnie 5 kwietnia 2017 r. Pełnomocnik został poinformowany o warunkach wynajmu siedziby OT ARR w Warszawie i możliwości jej rozwiązania.

W związku z brakiem informacji od Pełnomocnika odnośnie do dalszych planów, co do tej nieruchomości, dopiero w dniu 15 września 2017 r. Dyrektor Generalny KOWR wypowiedział umowę najmu nieruchomości będącej siedzibą OT ARR w Warszawie z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. W 2017 r. miesięczne koszty wynajmu wynosiły 93,3 tys. zł.

Brak decyzji Pełnomocnika o umiejscowieniu siedziby OT KOWR w województwie mazowieckim i w efekcie wypowiedzenie przez Dyrektora Generalnego KOWR umowy najmu nieruchomości będącej siedzibą byłego OT ARR w Warszawie dopiero we wrześniu 2017 r., skutkowało czteromiesięcznym opóźnieniem wypowiedzenia umowy najmu i ponoszeniem w tym okresie wydatków w wysokości około 370 tys. zł.

Na etapie wdrażania przepisów ustaw o KOWR i ustawy pwKOWR Pełnomocnik nie podjął działań prowadzących do obniżenia kosztów funkcjonowania Centrali KOWR i ograniczenia ponoszonych na ten cel wydatków.

W dniu 30 maja 2017 r. Pełnomocnik w odpowiedzi na pismo Prezesa ARR z dnia 29 maja 2017 r. — w którym zwrócił się do Pełnomocnika o potwierdzenie wyboru lokalizacji Centrali oraz mazowieckiego OT KOWR w dotychczasowej siedzibie Centrali ARR przy ul. Karolkowej – potwierdził, że Centrala KOWR będzie mieściła się w dotychczasowej siedzibie Centrali ARR. W ocenie NIK świadczy to o braku przemyślanej koncepcji umiejscowienia siedziby Centrali KOWR.

Odnośnie do okoliczności i powodów podjęcia decyzji o umieszczeniu Centrali KOWR w Warszawie w dwóch lokalizacjach, tj. budynku przy ul. Karolkowej 30 oraz przy ul. Inflanckiej 4, Pełnomocnik poinformował, że „czasowe utrzymanie dwóch lokalizacji biura KOWR spowodowane było w szczególności koniecznością zapewniania właściwych warunków pracy pracownikom". Nie potwierdzają tego dalsze działania podjęte po ustanowieniu KOWR, bowiem w 2018 r. Dyrektor Generalny KOWR zamieścił na stronie internetowej KOWR ogłoszenie o możliwości podnajęcia/cesji powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej.

Przeniesienie siedziby śląskiego OT KOWR

Rozporządzeniem z dnia 28 sierpnia 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa[17], Minister RiRW przeniósł siedzibę OT KOWR dla województwa śląskiego z Mikołowa do Częstochowy. Zwrócenia uwagi wymaga fakt, że podczas organizacji KOWR i ustalania siedzib oddziałów terenowych, wiceprezes ANR w dniu 12 maja 2017 r. rekomendował Pełnomocnikowi umieszczenie siedziby OT w Mikołowie, która „w pełni zaspokoi potrzeby Oddziału KOWR". Decyzja o przeniesieniu siedziby śląskiego OT KOWR nie została poparta rzetelnymi analizami, jak również wynikami kontroli tego Oddziału wskazującymi na konieczność wprowadzenia zmian. Decyzja ta nie została także zrealizowana. Podane w projekcie rozporządzenia uzasadnianie o konieczności niezwłocznego przeniesienia siedziby Oddziału i związanej z tym poprawy efektywności obsługi beneficjentów nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości, bowiem większość zatrudnionych osób nadal pracuje w Mikołowie.

Uzasadniając potrzebę niezwłocznego wejścia w życie projektowanego rozporządzenia w OSR podano również, że „zmiana siedziby oddziału przyczyni się do poprawy efektywności obsługi beneficjentów (...)". Z ustaleń kontroli wynika jednak, że według stanu na dzień 30 sierpnia 2018 r. w śląskim OT KOWR były zatrudnione łącznie 43 osoby, w tym pięć osób w siedzibie w Częstochowie i 38 osób w siedzibie w Mikołowie. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. do siedziby OT w Częstochowie nie przeniesiono żadnego pracownika z siedziby w Mikołowie.

Odnośnie do przyczyn przeniesienia siedziby Oddziału, Minister RiRW poinformował, że umiejscowienie OT KOWR w Częstochowie jest uzasadnione przesłankami społeczno-gospodarczymi. Ponadto podał, że po reformie administracyjnej Polski instytucje stopnia wojewódzkiego, tj. ARiMR, Ośrodek Doradztwa Rolniczego i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego były lokowane w Częstochowie, a w trakcie prac nad tworzeniem KOWR administracja samorządowa i organizacje rolnicze wnioskowały o utworzenie OT KOWR w Częstochowie. Należy przy tym zauważyć, że podczas prac na organizacją KOWR i ustalaniem siedzib oddziałów terenowych, Zarząd Śląskiej Izby Rolniczej przekazał Ministrowi RiRW kopie uchwał podjętych przez Rady Powiatowe Śląskiej Izby Rolniczej, w których wnioskowano o umiejscowienie siedziby śląskiego OT KOWR w Katowicach. Ponadto, Minister RiRW podkreślił, że przeniesienie siedziby śląskiego OT KOWR nie wpłynęło na pracę Oddziału, nie wpłynęły skargi do Centrali KOWR dotyczące negatywnych skutków tej zmiany oraz nie dokonano zwolnień pracowników w OT KOWR w Częstochowie.

Minister RiRW w wyjaśnieniach dla NIK poinformował także, iż koszty przeniesienia siedziby OT KOWR z Mikołowa do Częstochowy oszacowano na 40 tys. zł, natomiast planowane wydatki na remont pomieszczeń biurowych do grudnia 2018 r. wyniosą 245 tys. zł. Ze sprawozdania Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej OT KOWR w Częstochowie wynika jednak, że w 2018 r. takich wydatków nie poniesiono.

[17] Dz. U. z 2018 r. poz. 1667.

W Ocenie Skutków Regulacji projektu rozporządzenia określono jedynie wielkość kosztów w wysokości około 15 tys. zł, nie wskazując na inne wydatki związane ze zmianą siedziby.

Nie dołożono należytej staranności dokonując analizy skutków przeniesienia siedziby śląskiego OT KOWR

Podejmując decyzję o zmianie siedziby śląskiego OT KOWR nie uwzględniono w OSR potencjalnych kosztów dostosowania nowej siedziby Oddziału. Pełniący obowiązki Dyrektor Generalny KOWR w piśmie do Sekretarza Stanu MRiRW z dnia 26 października 2018 r. poinformował, że wydatki na remonty, zakupy inwestycyjne i usługi remontowe pomieszczeń OT KOWR w Mikołowie poniesione w latach 2014–2017 wyniosły 1334 tys. zł, a planowane w 2018 r. – 1024,3 tys. zł (łącznie 2358,3 tys. zł). Niewprowadzenie przez ponad pół roku zasadniczych zmian w organizacji pracy Oddziału, w ocenie NIK podważa celowość zmiany jego siedziby.

4.2.2. Nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad działalnością Pełnomocnika

Zgodnie z art. 49 ust. 7 ustawy pwKOWR, nadzór nad działalnością Pełnomocnika do spraw utworzenia KOWR sprawował minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

Nadzór Ministra RiRW nad działalnością Pełnomocnika nie został udokumentowany

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie dokumentowano działań dotyczących nadzoru Ministra RiRW nad działalnością Pełnomocnika, co uniemożliwiło potwierdzenie realizacji tego zadania.
Według § 8 Instrukcji Kancelaryjnej MRiRW[18] „podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w Ministerstwie polega na tym, że czynności kancelaryjne oraz dokumentowanie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw są dokonywane w systemie EZD". Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Rynków Rolnych w MRiRW oraz Dyrektora Departamentu Gospodarki Ziemią w MRIRW (zapewniających obsługę organizacyjno-techniczną Pełnomocnika) wynika, że nie posiadają oni wiedzy, w jaki sposób Minister RiRW prowadził nadzór nad działalnością Pełnomocnika.

Minister RiRW wskazał, że „Pełnomocnik pełnił jednocześnie funkcję sekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a zatem funkcjonował w ramach pewnego organizacyjnego podporządkowania wynikającego ze struktury wewnętrznej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, stąd też nadzór nad jego działalnością sprawował bezpośrednio Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi m.in. w ramach odbywających się spotkań ścisłego Kierownictwa Ministerstwa. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poprzez uczestnictwo w posiedzeniach Zespołu do spraw wdrożenia przepisów ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa i ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa miał możliwość sprawowania bezpośredniego nadzoru nad pracą Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR".

[18] Załącznik do zarządzenia nr 50 Ministra RiRW z 23 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego.

Przekazanie dokumentacji do KOWR

W § 3 Zarządzenia nr 5 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2018 r. uchylającego zarządzenie w sprawie powołania Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR przewidziano, że Pełnomocnik w terminie do dnia 28 lutego 2018 r. przekaże protokolarnie KOWR dokumentację związaną ze składaniem propozycji pracy w KOWR pracownikom ANR oraz ARR oraz związaną bezpośrednio z utworzeniem KOWR. W terminie tym, niezgodnie z przepisami dotyczącymi narodowego zasobu archiwalnego, przekazano dokumentację, która powstała w MRiRW oraz dokumentację, która wpłynęła do MRiRW w związku z utworzeniem KOWR i zatrudnieniem w KOWR pracowników zniesionych agencji.

W załączniku do protokołu przekazania dokumentacji z dnia 28 lutego r. wskazano, że do KOWR przesłane zostały imienne wykazy pracowników ANR i ARR, o których mowa w art. 51 ust. 1 pwKOWR oraz akta spraw związane z wnioskami pracowników ANR i ARR dotyczące zatrudnienia (48 spraw), a także akta dotyczące nadania KOWR numeru NIP oraz numeru REGON.

Do MRiRW wpływały pisma pracowników ANR i ARR, którzy nie otrzymali propozycji zatrudnienia lub nie akceptowali warunków zatrudnienia. Przygotowane odpowiedzi na złożone skargi, odwołania i wnioski wysyłano do adresatów, a wersję ad acta wraz z innymi dokumentami Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR przekazał protokołem z dnia 28 lutego 2018 r. do KOWR. Do Elektronicznego Systemu Zarządzania Dokumentacją (EZD) nie były załączane odpowiedzi na skargi. Zachowały się jedynie pisma, które w powyższym zakresie wpłynęły do DGZ. W dokumentacji DGZ nie pozostawiono kopii przekazanych dokumentów do KOWR. W systemie EZD w przedmiotowym zakresie zachowały się jedynie powyższe pisma pracowników bez dołączonych odpowiedzi.

Według Pełnomocnika dokumentacja, o której mowa w § 3 powyższego zarządzenia nr 5 została przekazana do KOWR z uwagi na postępowania sądowe toczące się przeciwko KOWR z powództw byłych pracowników zniesionych ARR i ANR. Dyrektor DGZ w MRiRW podała natomiast, że nie została pozostawiona kopia przekazanej dokumentacji, ponieważ przepisy zarządzenia nie ustanawiały takiego obowiązku.

Według Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzenie w zarządzeniu nr 5 z dnia 26 lutego 2018 r. regulacji dotyczącej przekazania dokumentów do KOWR było zasadne ze względu na postanowienia art. 46 ustawy o KOWR, zgodnie z którym KOWR z mocy prawa wstępuje w ogół praw i obowiązków znoszonej ANR i ARR, z wyjątkiem praw i obowiązków, w które wstępuje ARiMR. Minister zauważył, że powyższe prowadzi do wniosku, iż art. 46 ustawy o KOWR swoim zakresem obejmuje także prawa i obowiązki wynikające ze stosunku pracy. Minister RiRW ponadto podał, że przekazana do KOWR dokumentacja dotyczy byłych pracowników ANR oraz ARR. Dodatkowo KOWR jest stroną postępowań sądowych i w związku z tym powinien dysponować dokumentacją dotyczącą byłych pracowników zniesionych agencji, tj. ANR oraz ARR.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy pwKOWR, obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową Pełnomocnika zapewniał urząd obsługujący ministra właściwego do spraw rozwoju wsi,

tj. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi będące jednostką organizacyjną zobowiązaną do tworzenia i prowadzenia archiwów zakładowych zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Według art. 5 ust. 1 tej ustawy, dokumentacja powstająca m.in. w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, a także napływająca do nich, jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne. Tym samym dokumentacja wytworzona i otrzymana przez Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR w ramach jego obowiązków określonych w art. 49 ust. 2 pwKOWR (tj. przygotowanie propozycji w zakresie siedzib oddziałów terenowych i biura KOWR, podejmowanie czynności związanych z przejmowaniem przez KOWR i ARiMR praw i obowiązków, w tym mienia ANR i ARR, podejmowanie czynności związanych z uregulowaniem stosunków pracy z pracownikami ANR i ARR oraz podejmowanie innych czynności niezbędnych do rozpoczęcia działalności KOWR) powinna pozostać w MRiRW.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w sprawach z powództw byłych pracowników zniesionych ARR i ANR, zdolność sądową i procesową posiada KOWR[19], tym samym dokumentacja związana ze składaniem propozycji pracy mogła zostać przekazana na potrzeby poszczególnych procesów sądowych do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa[20], a następnie zostać zwrócona do MRiRW.

W przepisach pwKOWR nie przewidziano trybu przekazania akt spraw prowadzonych przez Pełnomocnika

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że przepis art. 52 ust. 1 pwKOWR, zgodnie z którym akta spraw, o których mowa w art. 47 pwKOWR, rejestry, spisy, wykazy, ewidencje i bazy danych prowadzone przez organy ANR i ARR z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przejmują właściwe organy KOWR, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, organy ARiMR albo Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, nie dotyczy działań Pełnomocnika w zakresie zorganizowania KOWR określonych w art. 49 ust. 2 tej ustawy i dokumentacji związanej z tymi działaniami.

Zauważyć należy również, że każdy akt prawa wewnętrznego musi być zgodny z powszechnie obowiązującym prawem[21]. W tym przypadku nastąpiła niezgodność § 3 zarządzenia nr 5 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2018 r. z art. 5 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Zgodnie z tym przepisem dokumentacja powstająca w państwowych jednostkach organizacyjnych, a także napływająca do nich, jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne.

W kwestionowanym § 3 zarządzenia nr 5 z dnia 26 lutego 2018 r. nie było mowy o przekazaniu dokumentacji związanej ze składaniem propozycji pracy jedynie na potrzeby procesów sądowych, ale o obligatoryjnym pro-

[19] Por. wyrok Sądu Okręgowego w Zielonej Górze IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. akt IV Pa 6/18 oraz wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 września 2018 r., sygn. akt IV Pa 78/18.

[20] Por. akta sprawy: protokół z posiedzenia Sądu Rejonowego w Białymstoku z 2 lipca 2018 r., sygn. akt VI P 187/14, protokół z posiedzenia Sądu Rejonowego w Białej Podlaskiej z 27 lutego 2018 r., sygn. akt IV P 183/17.

[21] Por. A. Gajewska, Zasada hierarchicznego systemu źródeł prawa (w:) D. Dudek (red.), Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2009, s. 319.

tokolarnym przekazaniu tej dokumentacji bez jej powrotu do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przywołany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi art. 46 pwKOWR dotyczy wstąpienia KOWR i ARiMR z mocy prawa w ogół praw i obowiązków znoszonych ANR i ARR, nie dotyczy jednak praw i obowiązków Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Były Minister RiRW Krzysztof Jurgiel odnośnie do powodów i podstawy określenia w § 3 zarządzenia nr 5 protokolarnego przekazania KOWR dokumentacji związanej ze składaniem propozycji pracy w KOWR pracownikom ANR i ARR oraz dokumentacji związanej bezpośrednio z utworzeniem KOWR, nie udzielił merytorycznego wyjaśnienia w tym zakresie.

4.2.3. Działania ARR i ANR w związku z utworzeniem KOWR oraz przenoszeniem części zadań do ARiMR

Stworzenie ram organizacyjnych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

Z dniem 1 września 2017 r. zarządzeniami Dyrektora Generalnego wprowadzono szereg uzgodnionych z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi[22] regulacji wewnętrznych istotnych z punktu widzenia zapewnienia sprawnego funkcjonowania nowoutworzonej instytucji, w tym Regulaminu organizacyjnego KOWR (dalej Regulamin lub RO), instrukcję kancelaryjną, regulamin pracy oraz inne akty wewnętrzne w sprawie obiegu, kontroli i archiwizacji dokumentów.

Trwające od marca 2017 r. prace nad Regulaminem organizacyjnym nie doprowadziły do opracowania zaakceptowanego przez obydwie agencje projektu. W dniu 8 czerwca 2017 r. Wiceprezes ANR przesłał Pełnomocnikowi projekt RO informując, że w jego opracowaniu uczestniczyły zespoły złożone z pracowników obu agencji, jednakże w dniu 19 czerwca 2017 r. swoją propozycję odnośnie do Regulaminu przesłał Prezes ARR. Kolejną koncepcję funkcjonowania KOWR (projekt Regulaminu wraz z ramową strukturą Centrali KOWR), w dniu 26 czerwca 2017 r. przedłożyła Pełnomocnikowi nowa Prezes ANR. W związku z powyższym, w okresie od dnia 27 czerwca do dnia 3 lipca 2017 r. Prezesi Agencji zgłaszali Pełnomocnikowi dalsze potrzeby uzupełnienia lub poprawy treści RO, przedkładając przy tym kolejne jego wersje. Ostatecznie treść Regulaminu wprowadzonego w KOWR została opracowana w drugiej połowie lipca 2017 r. w MRiRW przy udziale pracowników agencji. Były Prezes ARR wyjaśnił, że długotrwałe uzgadnianie Regulaminu spowodowało opóźnienia w ostatecznym opracowaniu innych wewnętrznych aktów normatywnych, w tym książek procedur dla zadań delegowanych z ARiMR do KOWR, które były niezbędne dla uzyskania akredytacji. Brak ostatecznych nazw wydziałów spowodował, że księgi procedur na dzień 1 września 2017 r. były niezgodne ze stanem faktycznym. Ponadto nie było możliwości wprowadzenia właściwych nazw komórek organizacyjnych do systemów informatycznych.

[22] Zgodnie z harmonogram prac legislacyjnych dotyczących aktów wykonawczych do ustawy o KOWR oraz ustawy pwKOWR opracowany w MRIRW przez Podzespół ds. Prawnych.

Nie uwzględniono w regulaminie organizacyjnym pełnej struktury KOWR

Wprowadzony z dniem 1 września 2017 r. Regulamin organizacyjny KOWR określał podstawowe zadania komórek organizacyjnych (departamentów i biur) powołanych w Centrali – w ramach pionów przyjętych w § 2 ust. 1 Statutu KOWR – nie uwzględniając przy tym wydziałów i samodzielnych stanowisk pracy, o których mowa w § 2 ust. 4 Statutu. Dodać przy tym należy, że szczegółowa struktura organizacyjna KOWR została przewidziana w projektach RO opracowanych przez agencje. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że Regulamin organizacyjny winien być opracowany z zachowaniem należytej staranności tak, aby zawarte w nim uregulowania były odzwierciedleniem funkcjonującej struktury organizacyjnej zgodnej ze Statutem KOWR. Konsekwencją nieuwzględnienia w Regulaminie pełnej struktury organizacyjnej KOWR, było złożenie pracownikom agencji propozycji zatrudnienia do określonych pionów bez wskazania departamentów i biur. Pracownicy agencji otrzymując propozycję pracy nie mieli zatem szczegółowej informacji, w jakiej komórce organizacyjnej KOWR zostaną zatrudnieni.

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontroli zarządczej

Na dzień 1 września 2017 r. w KOWR nie zostało zapewnione funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej ze względu na niski stopień wdrożenia standardów kontroli zarządczej[23], których celem było w szczególności zapewnienie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

Krajowy Ośrodek nie posiadał zatwierdzonej strategii określającej cele i długofalowe kierunki działania KOWR, o której mowa w § 5 zarządzenia nr 05/2017/W[24], choć kierunki jego funkcjonowania w formie strategii zostały opracowane na przełomie sierpnia–września 2017 r. i poddane wewnętrznym konsultacjom. Ostatecznie przyjęcie strategii oraz systemu monitorowania wyznaczanych do realizacji celów nastąpiło w I kwartale 2019 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli posiadanie – z dniem utworzenia KOWR – strategii określających dalsze cele działania, konkretyzujące sposób oraz mierniki osiągnięcia zakładanych celów pozwoliłoby na rzetelny pomiar i obiektywną ocenę efektywności i skuteczności realizowanych celów. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę, że funkcjonowanie nowo powstałej instytucji, wykonującej zadania w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa i aktywnej polityki rolnej nie powinno koncentrować się wyłącznie na bieżącym wykonywaniu zadań.

Nie wprowadzono regulaminów organizacyjnych w Centrali KOWR

Nie zostały wprowadzone regulaminy wewnętrzne określające szczegółową organizację i zakres działania komórek organizacyjnych Centrali KOWR, które zgodnie z § 30 Regulaminu organizacyjnego zatwierdza Dyrektor Generalny KOWR. Trzynaście regulaminów zatwierdzono w październiku i listopadzie 2017 r., trzy kolejne w pierwszym kwartale 2018 r.[25], regu-

[23] Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84), dalej komunikat nr 23.

[24] Zarządzenie nr 05/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 1 września 2017 r. w sprawie kontroli zarządczej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

[25] Regulaminy: Departamentu Wsparcia Eksportu zatwierdzono w dniu 17 stycznia 2018 r., Departamentu Innowacji w dniu 23 stycznia 2018 r., a Biura Finansowo-Księgowego w dniu 19 marca 2018 r.

lamin Departamentu Interwencji Rynkowych został zatwierdzony w dniu 15 maja 2018 r., a regulamin Departamentu Nadzoru nad Spółkami w dniu 6 października 2018 r. Zauważyć przy tym należy, że wszystkie projekty regulaminów zostały przesłane Dyrektorowi Generalnemu do zatwierdzenia w dwóch pierwszych miesiącach funkcjonowania KOWR.

Stwierdzono także niezgodność Regulaminu organizacyjnego z obowiązującą w Centrali strukturą organizacyjną. W przyjętym przez Dyrektora Generalnego na dzień 1 września 2017 r. Regulaminie organizacyjnym (§ 6 ust. 4) przewidziano nieutworzoną w Centrali KOWR komórkę organizacyjną (Departament Nadzoru Właścicielskiego) realizującą zadania na rzecz spółek innych niż strategiczne. Stosowne zmiany wprowadzono zarządzeniem nr 145/2018/W z dnia 13 września 2018 r.

Nie wprowadzono regulaminów organizacyjnych oddziałów terenowych KOWR

Regulaminy organizacyjne określające zadania i zakres działania wydziałów funkcjonujących w ramach OT KOWR nie zostały wprowadzone na dzień rozpoczęcia działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Regulaminy te zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KOWR dopiero w 2018 r. (jeden w kwietniu, 14 — w maju i dwa we wrześniu). Projekty regulaminów 12 OT przesłało do zatwierdzenia we września 2017 r., a pięć pozostałych OT KOWR — w okresie od kwietnia do maja 2018 r.

Przykłady

Dyrektor Oddziału Terenowego KOWR w Lublinie w dniu 15 września 2017 r. przesłał do zatwierdzenia wewnętrzne regulaminy wydziałów: kształtowania ustroju rolnego i gospodarowania zasobem, rozwoju rynków rolnych, organizacyjno-prawnego oraz finansowo-księgowego i windykacji. Dyrektor Generalny KOWR zatwierdził przekazane regulaminy w dniu 15 maja 2018 r., tj. po upływie ośmiu miesięcy od przekazania ich projektów przez dyrektora Oddziału Terenowego.

Dyrektor Oddziału Terenowego KOWR w Opolu przesłał w dniu 5 września 2017 r. do zatwierdzenia schemat organizacyjny OT KOWR wraz z wewnętrznymi regulaminami poszczególnych wydziałów. Dokumenty te zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KOWR w dniu 24 maja 2018 r.

Dyrektor Oddziału Terenowego KOWR w Rzeszowie przesłał wewnętrzne regulaminy poszczególnych wydziałów do zatwierdzenia w dniach 14 i 15 września 2017 r. Wewnętrzne regulaminy organizacyjne wydziałów OT KOWR zatwierdzone zostały przez Dyrektora Generalnego w dniu 28 maja 2018 r.

Przypadki nieprzekazania pracownikom KOWR zakresów obowiązków

Pracownicy KOWR nie otrzymali zakresów obowiązków po zatrudnieniu w KOWR z dniem 1 września 2017 r. W niektórych przypadkach zakresy obowiązków były przekazywane pracownikom nawet po ośmiu miesiącach od utworzenia KOWR. Jeszcze w czerwcu 2018 r. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR zobowiązał wszystkich kierowników jednostek organizacyjnych do opracowania zakresów obowiązków dla pracowników, którzy ich dotychczas nie otrzymali w nieprzekraczalnym terminie, tj. do dnia 30 czerwca 2018 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, naruszało to standard 3. kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określony w komunikacie 23 Ministra Finansów, który wskazuje, że zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakres

podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Przykład

Większość pracowników (84%) **Oddziału Terenowego KOWR w Poznaniu** przyjęła do stosowania zakresy obowiązków w dniu 16 maja 2018 r., podpisując jednocześnie w tym dniu oświadczenie, że zgodnie z poleceniem ustnym Dyrektora Oddziału, w okresie od 1 września 2017 r. do dnia 15 maja 2018 r. wykonywali zadania tożsame z przyjętym do realizacji w dniu 16 maja 2018 r. zakresem obowiązków pracownika.

Przypadki nieprowadzenia w KOWR uzgodnionych z MRiRW regulacji wewnętrznych

Na dzień rozpoczęcia działalności KOWR, opracowane i uzgodnione z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w ramach Podzespołu ds. Prawnych) regulacje wewnętrzne nie zostały wprowadzone. Odnosi się to do 11 z 12 zarządzeń dotyczących spraw pracowniczych, w tym regulaminu określającego zasady i tryb zatrudnienia pracowników KOWR; regulacji w sprawie organizacji Służby Bezpieczeństwa i Higieny Pracy, powołujących zespół powypadkowy, regulamin Funduszu Świadczeń Socjalnych oraz 14 zarządzeń dotyczących Zasobu Własności Skarbu Państwa obejmujących kwestie nieodpłatnego przekazywania na własność mienia Zasobu WRSP, dokonywania darowizny nieruchomości oraz nadzoru właścicielskiego. Proces związany z ich wprowadzaniem był prowadzony przez pierwsze dwa miesiące funkcjonowania KOWR. Przy czym uzgodniony z MRiRW projekt Planu ciągłości działania KOWR, nie został w ogóle przyjęty. Zauważyć ponadto należy, że projekt zarządzenia odnośnie do uprawnień finansowych na określonych stanowiskach pracowniczych, przekazany przez Biuro Finansowo-Księgowe KOWR do zatwierdzenia we wrześniu 2017 r., został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego po upływie ponad dziewięciu miesięcy od jego przedłożenia, tj. w dniu 27 czerwca 2018 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, powyższe stoi w sprzeczności z wymogami standardu 10. kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych zawartego w komunikacie nr 23 Ministra Finansów dotyczącego zapewnienia funkcjonowania w jednostce odpowiednich procedur. Były Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „decyzję o konieczności i terminie wprowadzenia poszczególnych zarządzeń podejmowali kierujący danymi komórkami organizacyjnymi, w uzgodnieniu ze mną jako Dyrektorem Generalnym. Trzeba także stwierdzić, że KOWR miał być nową instytucją korzystającą co prawda z doświadczeń organizacyjnych dwóch zniesionych agencji, ale jednak działającą na nowych, własnych zasadach. Nie było zatem moim założeniem wprowadzenie takich samych regulacji wewnętrznych w KOWR, jakie dotychczas obowiązywały w jednej, czy drugiej znoszonej Agencji, ale stworzenie nowych regulacji, dostosowanych do zmienionej rzeczywistości organizacyjnoprawnej, bazujących jedynie na dotychczasowych wzorcach”.

Siedziby oddziałów terenowych KOWR

Z dniem 1 września 2017 r. – zgodnie ze Statutem – struktura organizacyjna KOWR obejmowała Centralę oraz 17 oddziałów terenowych zlokalizowanych w każdym województwie, przy czym w województwie zachodniopomorskim utworzono dwa OT – w Koszalinie i Szczecinie. Rozporządzeniem

z dnia 31 maja 2017 r.[26] zmieniono zakres terytorialny tych oddziałów przenosząc powiat wałecki z OT Szczecin do OT Koszalin, a rozporządzeniem z dnia 28 sierpnia 2018 r.[27] przeniesiono siedzibę OT dla województwa śląskiego z Mikołowa do Częstochowy. Należy podkreślić, iż zgodnie z zapisami Oceny Skutków Regulacji w KOWR przewidziano utworzenie 16 oddziałów terenowych w drodze połączenia 27 OT agencji (tj. 11 OT ANR i 16 OT ARR).
W związku z przygotowaniem i przeprowadzeniem zmian w administracji rolnej, Prezes ARR w dniu 20 czerwca 2017 r. zwrócił się do dyrektorów OT ARR z poleceniem przeprowadzenia wizji lokalnych powierzchni OT ANR, w których docelowo będą funkcjonować oddziały terenowe KOWR, a do których relokowane będą OT ARR. Realizowane działania w związku z planowaną zmianą lokalizacji siedzib OT KOWR, polegały również na: opracowaniu w ARR harmonogramu działań związanych z przygotowaniem i zmianą lokalizacji siedzib KOWR oraz przeprowadzeniu pilotażowego połączenia oddziałów terenowych ANR i ARR w Olsztynie z zachowaniem wszystkich elementów związanych z relokacją, w tym weryfikacją składników majątkowych, zapewnieniem obsługi IT oraz telefonicznej, organizacją strefy administracyjnej oraz przeprowadzeniem kampanii informacyjnej wśród beneficjentów.

Do dnia 31 sierpnia 2017 r. zakończono prace organizacyjne mające na celu zapewnienie rozpoczęcia działalności 13 OT KOWR. Zmiany lokalowe nie objęły dwóch OT: w Gorzowie Wielkopolskim (z uwagi na najem powierzchni biurowej przez byłą ARR i ANR w tym samym budynku) oraz Koszalinie (brak OT ARR w tym rejonie). W dwóch przypadkach proces uruchamiania docelowej lokalizacji OT KOWR był kontynuowany po dniu 1 września 2017 r. W przypadku OT w Lublinie wystąpiła konieczność przeprowadzenia remontu budynku wybranego pod siedzibę, zakończonego relokacją pracowników w dniu 22 grudnia 2017 r. W przypadku OT KOWR dla województwa mazowieckiego w okresie od dnia 1 września do dnia 14 grudnia 2017 r. użytkowano natomiast zarówno wynajmowane pomieszczenia w budynku przy Al. Waszyngtona w Warszawie (dawna siedziba OT ARR) jak i przy Placu Bankowym (dawna siedziba OT ANR).

Siedziba Centrali KOWR

W związku z decyzją Pełnomocnika o zlokalizowaniu Centrali przy ul. Karolkowej, Prezes ARR w dniu 31 lipca 2017 r., zwrócił się do Prezes ANR z propozycją opracowania planu przeprowadzki pracowników z ul. Inflanckiej, która ostatecznie nie została przeprowadzona. Jednocześnie w sierpniu 2017 r. ANR podjął starania mające na celu wynajęcie części powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej. W złożonych wyjaśnieniach były Dyrektor Generalny KOWR (wcześniej Wiceprezes ANR) uzasadniając użytkowanie dwóch lokalizacji na potrzeby Centrali KOWR stwierdził, że najgorszym

[26] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 maja 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 1102).

[27] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 sierpnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 1667).

wyjściem było pozostawienie powierzchni biurowej w którejkolwiek lokalizacji jako pustostanu i istniała potrzeba zapewnienia pracownikom właściwych warunków pracy.

Po 1 września 2017 r. zagospodarowanie wolnych powierzchni w budynkach użytkowanych przez Centralę KOWR było zadaniem doraźnego zespołu ds. optymalizacji powierzchni najmu Centrali KOWR powołanego przez Dyrektora Generalnego zarządzeniem nr 77/2017/W z dnia 28 września 2017 r. Efektem jego prac było podnajęcie z dniem 1 kwietnia 2018 r. 40% powierzchni budynku przy ul. Karolkowej na rzecz Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji. Jednocześnie w budynku przy ul. Inflanckiej (w okresie od kwietnia do lipca 2018 r.) przeprowadzono remont pomieszczeń biurowych i socjalnych, którego łączny koszt wyniósł 166,2 tys. zł.

W 2018 r., po uwzględnieniu przychodów uzyskanych przez KOWR z tytułu podnajmu powierzchni biurowych, koszt utrzymania siedziby Centrali KOWR w dwóch lokalizacjach wyniósł 14 488 tys. zł. W 2016 r. roczny łączny koszt utrzymania obydwu siedzib central agencji był o 14,5% wyższy i wyniósł 16 948 tys. zł. Pełniący obowiązki Dyrektor Biura Administracyjnego KOWR poinformował, że „z inicjatywy nowego p.o. Dyrektora Generalnego KOWR, trwają prace nad umiejscowieniem wszystkich pracowników Centrali KOWR w lokalizacji przy ul. Karolkowej 30. Z uwagi na trwającą umowę podnajmu (dotyczącą części powierzchni biurowej w budynku przy ul. Karolkowej), trwają negocjacje w celu jej skrócenia. Jednocześnie KOWR prowadzi prace zmierzające do zagospodarowania powierzchni najmu w drugiej lokalizacji, tj. w budynku przy ul. Inflanckiej. Najbardziej satysfakcjonującą dla KOWR koncepcją jest rezygnacja z najmu na rzecz innego najemcy (cesja) i obecnie trwają rozmowy w tej sprawie z wynajmującym powierzchnię przy ul. Inflanckiej. Jednocześnie, aby móc zrealizować zamierzenie posadowienia Centrali KOWR w jednej lokalizacji, KOWR musi mieć do dyspozycji całą powierzchnię najmowaną przez KOWR przy ul. Karolkowej, która będzie dostępna od marca 2019 r., kiedy to upływa okres wypowiedzenia umowy podnajmu zawartej z Agencją Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji. Celem opisanych prac jest całkowita rezygnacja z powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej 4". W kwestii użytkowania dwóch lokalizacji, pełniący obowiązki Dyrektor Biura Administracyjnego KOWR wyjaśnił natomiast, że trudnością są wielokrotne w ciągu dnia przewozy samochodami osób, poczty i korespondencji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęte rozwiązanie umiejscowienia siedziby Centrali KOWR w dwóch lokalizacjach, odmienne od uzgodnionego z Pełnomocnikiem, wiązało się z ponoszeniem dodatkowych kosztów i czasu na przejazdy pomiędzy dwiema lokalizacjami, a także ograniczyło możliwości wprowadzenia rozwiązań w celu znacznej redukcji wydatków na wynajem nieruchomości pod siedzibę KOWR.

Przejęcie przez KOWR praw i obowiązków znoszonych agencji oraz przekazanie ich części do ARiMR

W myśl art. 46 ust. 1 i 2 ustawy pwKOWR z dniem 1 września 2017 r. KOWR wstąpił w ogół praw i obowiązków zniesionych agencji. Sukcesja

nastąpiła w odniesieniu do mienia, wierzytelności i zobowiązań, umów oraz porozumień, których stroną były agencje, jak również praw i obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym wynikających z art. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[28] oraz decyzji, postanowień i innych aktów administracyjnych. Ponadto, zgodnie z treścią art. 47 ust. 1 pwKOWR organy KOWR oraz ARiMR stały się podmiotem prowadzącym postępowania wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy (niezakończone ostateczną decyzją) oraz inne postępowania prowadzone na podstawie ustaw szczególnych przez organy ANR i ARR.

W związku z przejęciem przez KOWR praw i obowiązków znoszonych agencji we wszystkich kontrolowanych oddziałach terenowych KOWR dokonano inwentaryzacji składników majątkowych przejętych od ANR i ARR. Inwentaryzacją objęto środki trwałe i przedmioty niskocenne oraz gotówkę i inne papiery wartościowe w kasie, środki pieniężne na rachunkach bankowych i rozrachunki (należności i zobowiązania), a także rezerwy i pozostałe pasywa, rozliczenia międzyokresowe. Przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli oględziny potwierdziły istnienie składników majątkowych KOWR przejętych od znoszonych agencji.

Przykład

Przeprowadzone w **Oddziale Terenowym w Poznaniu** oględziny potwierdziły, że składniki majątku trwałego znajdują się w zasobie OT KOWR. Piętnaście składników majątkowych, przejętych od ANR, zostało ujętych w ewidencji Oddziału albo Zasobu KOWR dnia 1 września 2017 r., a ich wartość odpowiadała wartości tych składników określonej w tych ewidencjach ANR na koniec sierpnia 2017 r. Pozostałe osiem składników majątkowych, pochodzących z ARR, zostało przekazanych do Oddziału z Centrali KOWR 22 maja i 4 września 2018 r. i w tych samych dniach ujęto je w ewidencji Oddziału. Ich wartość ujęta w ewidencji odpowiadała wartościom określonym w protokołach przekazania.

Z dniem 1 września 2017 r. KOWR przejął mienie i realizację wszystkich zadań zniesionych agencji z wyjątkiem mienia i zadań przekazanych do ARiMR. Stosownie do art. 52 ust. 2 ustawy pwKOWR, w dniu 31 sierpnia 2017 r., Prezesi agencji przekazali Pełnomocnikowi, a ponadto Prezes ARR przekazał Prezesowi ARiMR akta spraw oraz związaną z nimi dokumentację (rejestry, spisy, wykazy, ewidencje i bazy danych), o których mowa w art. 47 ust. 1 powyższej ustawy. Wcześniej dokumenty te zostały przekazane Prezesom agencji przez dyrektorów jednostek organizacyjnych ANR i ARR.

W jednym z sześciu kontrolowanych OT KOWR stwierdzono, że przekazany do Centrali ANR wykaz spraw w toku został sporządzony nierzetelnie. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że nie zostały do niego włączone dane z Sekcji Finansowo-Księgowej i Windykacji (co najmniej 18 nierozpatrzonych wniosków), a w wykazie spraw w toku sporządzonym w Sekcji Gospodarowania Zasobem ujęto 1299 pozycji (według stanu na dzień 25 sierpnia 2017 r.) choć analiza przeprowadzona na potrzeby kontroli

[28] Dz. U. z 2019 r. poz. 817, ze zm.

NIK wykazała, że liczba pozycji nie odzwierciedlała faktycznej ilości spraw w toku, ponieważ niektóre pozycje zawierały sprawy połączone w grupy. Po zsumowaniu wszystkich spraw, w tym spraw w grupach, faktyczna liczba spraw w toku wynosiła 4302. W konsekwencji takiego działania KOWR dysponował nierzetelnymi informacjami o ilości i rodzaju spraw niezakończonych lub będących w toku, co mogło utrudnić albo nawet uniemożliwić wykonanie obowiązku ich terminowego rozstrzygnięcia.

Działania w związku z realizacją zadań delegowanych przez KOWR i przekazaniem części działań do ARiMR

Realizację przez KOWR mechanizmów WPR jako zadań delegowanych przez agencję płatniczą (ARiMR)[29] i przekazanie do ARiMR części działań dotychczas realizowanych przez ARR poprzedzono:

- uzgodnieniami pomiędzy ARR i ARiMR oraz Ministerstwem Rozwoju i Finansów obszarów objętych kryteriami akredytacji określonymi w załączniku nr I do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014[30];
- zgłoszeniem przez ARR w dniu 4 maja 2017 r. deklaracji gotowości do audytu akredytacyjnego w ramach zadań, które będą delegowane przez ARiMR do KOWR;
- opracowaniem przez ARR ksiąg procedur dla działań delegowanych oraz innych dokumentów wymaganych w procesie akredytacji i przekazaniem ich do ARiMR;
- opiniowaniem przez ARR opracowanych przez ARiMR ksiąg procedur dla działań, które przejmowała ARiMR od dnia 1 września 2017 r.;
- przekazaniem do ARiMR bazy danych przedsiębiorców zarejestrowanych w centralnym rejestrze przedsiębiorców (CRP) oraz podpisaniem porozumień pomiędzy ARR i ARiMR w dniach 25 lipca i 22 sierpnia 2017 r.[31]

W związku z wprowadzonymi z dniem 1 września 2017 r. w obszarze mechanizmów WPR zmianami strukturalno-kompetencyjnymi[32], w dniu 4 sierpnia 2017 r. Komisja Europejska wskazała na ryzyka związane z przekazaniem obowiązków ARR do ARiMR. W dniu 14 sierpnia 2017 r. Prezes ARR przedstawił Pełnomocnikowi informację o podjętych działaniach dla zapewnienia ciągłości w realizacji mechanizmów WPR zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej.

[29] Zadań określonych w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2009 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 1505).

[30] Państwa członkowskie akredytują jako agencje płatnicze instytucje, które spełniają kryteria akredytacyjne w zakresie środowiska wewnętrznego, działań kontrolnych, informacji i komunikacji oraz monitorowania określone w załączniku nr I do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz. Urz. UE L 255 28.08.2014, s. 18, ze zm.).

[31] Pierwsze porozumienie dotyczyło ustalenia zasad współpracy w zakresie prowadzenia wspólnych kontroli u beneficjentów mechanizmów (tj. dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany) oraz mechanizmu „Dalsze wsparcie kryzysowe producentów owoców i warzyw"). Drugie porozumienie określało zasady przeprowadzenia inwentaryzacji zapasów odtłuszczonego mleka w proszku w miejscu ich magazynowania.

[32] Zmiany te dotyczyły realizacji części zadań przez KOWR, jako zadania delegowane i wykonywania zadań agencji płatniczej przez jeden podmiot, tj. ARiMR.

W 2017 r. Ministerstwo Rozwoju i Finansów przeprowadziło audyt akredytacyjny w zakresie przejmowanych przez ARiMR zadań wykonywanych przez ARR, jako agencję płatniczą w ramach WPR. Sformułowano w stosunku do KOWR i ARiMR 78 rekomendacji. W związku z wydaniem w dniu 29 sierpnia 2017 r. opinii z zastrzeżeniami[33], Krajowy Ośrodek podjął działania naprawcze poprzez wdrożenie tych rekomendacji. Proces ten był monitorowany przez ARiMR na podstawie okresowych raportów. W 2018 r. przeprowadzono w KOWR kolejny audyt, w wyniku którego w dniu 22 sierpnia 2018 r. wydano opinię bez zastrzeżeń[34].

Prezes ARR sporządził Deklarację zarządczą za rok budżetowy (od 16 października 2016 r. do 31 sierpnia 2017 r.) oraz sprawozdanie finansowe tej Agencji w dniu 13 lutego 2018 r. W lutym 2018 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej sporządził Sprawozdanie z czynności sprawdzających w zakresie certyfikacji rachunków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji Agencji Rynku Rolnego za rok finansowy kończący się 15 października 2017 r. W dniu 31 października 2018 r. Ministerstwo Finansów przekazało do Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich opinię organu certyfikującego w sprawie rocznych sprawozdań finansowych oraz deklaracji zarządczej ARR w zakresie Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji.

Szkolenia pracowników pionu finansowo-księgowego

Niedostateczna była liczba szkoleń przygotowujących pracowników do obsługi systemu finansowo-księgowego FIX

Zarówno przed powstaniem KOWR, jak i w początkowej fazie jego działalności, nie zostały podjęte wystarczające działania mające na celu przeszkolenie pracowników z obsługi systemu finansowo-księgowego FIX. Stanowiło to ryzyko dla właściwego przygotowania pracowników pionu finansowo-księgowego i prawidłowego wykonywania przez nich obowiązków służbowych.

Przed 1 września 2017 r. szkoleniami ze znajomości tego systemu objęto 13 przyszłych pracowników Centrali KOWR, z tego 10 osób z Wydziału Księgowości, dwie z Wydziału Planowania i Kontrolingu oraz jedną z Wydziału Finansowego i Zabezpieczeń. Po dniu 1 września 2017 r. zorganizowano szkolenia (na poziomie podstawowym) dla 55 pracowników Biura Finansowo-Księgowego i OT KOWR, przy czym większość, tj. 39 pracowników zostało przeszkolonych we wrześniu i październiku 2018 r.

W dniu powstania KOWR w pionie finansowo-księgowym zatrudniono 151 osób ze znajomością obsługi systemu księgowego FIX, w tym pięć osób w Biurze Finansowo-Księgowym Centrali Krajowego Ośrodka i 139 osób w OT KOWR. W OT liczba tych pracowników kształtowała się na różnym poziomie. Co najmniej po 10 osób zatrudnionych było w dziewięciu OT KOWR a najmniejsza liczba osób posiadająca znajomość obsługi tego

[33] Opinia ta była podstawą do przyznania tymczasowej akredytacji w drodze rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej (Dz. U. poz. 1660) od dnia 1 września 2017 r. na okres 12 miesięcy.

[34] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 sierpnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej (Dz. U. poz. 1676).

systemu została zatrudniona: w OT Kraków – jedna osoba, w OT Mikołów (obecnie Częstochowa) – dwie osoby, w OT Koszalin – trzy osoby i w OT Białystok – cztery osoby. W OT Kielce nie zatrudniono żadnej osoby ze znajomością systemu FIX.

Dostosowanie systemów informatycznych ARR i ANR do potrzeb i zadań KOWR

Wprowadzone z dniem 1 września 2017 r. zmiany w obszarze IT obejmowały swym zakresem dostosowanie funkcjonalności systemów informatycznych obu Agencji do wymogów nowo powstałej jednostki i utrzymanie ciągłości działania przejętych procesów operacyjnych. Wybrany przez ARR wariant zakładający przeprowadzenie konsolidacji w krótkim czasie i przy zachowaniu możliwie najprostszych rozwiązań powstał w oparciu o zespoły powołane przez Pełnomocnika ds. IT, w dniu 17 maja 2017 r., przy czym rozwiązania w obszarze finansowo-księgowym przyjęto po upływie dwóch miesięcy od dnia powołania Zespołu, tj. 22 lipca 2017 r. Jak wyjaśnił były Pełnomocnik ds. IT, dostawcy systemów finansowo-księgowych oraz Zespół IT obu Agencji mieli przez to tylko półtora miesiąca na wprowadzenie i przetestowanie koniecznych zmian.

Dyrektor Biura Finansowo-Księgowego w Centrali KOWR podał, że: podjęcie decyzji o koncepcji pracy służb finansowo-księgowych w nowo powstającej jednostce z końcem lipca był czasem zbyt krótkim do wdrożenia narzędzi umożliwiających przekazywanie kierownikowi jednostki szybkiej i rzetelnej informacji np. o zasadności wydatku, a także przeprowadzenia kompleksowych i systemowych szkoleń pracowników, poprzedzonych poznawaniem zadań, strategii i statutu drugiej organizacji, z którą następuje połączenie. Podał również, że: „optymalizacja i lepsza znajomość systemów pozwoliłaby na sprawniejszą, rzetelniejszą i szybszą analizę zdarzeń gospodarczych rejestrowanych w systemach księgowych".

Prace na rzecz optymalizacji procesów i systemów teleinformatycznych rozpoczęto po upływie ponad roku od powstania KOWR. Dopiero z dniem 15 listopada 2018 r. przystąpiono do prac mających na celu wdrożenie systemu klasy ERP[35] dedykowanego do obsługi zadań realizowanych przez KOWR, a którego wdrożenie zgodnie z OSR miało nastąpić w latach 2017–2019. Ponadto w 2018 r. przeniesiono bazę Zintegrowanego Systemu Informatycznego z 17 serwerowni OT do Centrali KOWR.

Zmiany mające na celu dostosowanie obszaru IT KOWR były realizowane w ramach umów opieki serwisowej obowiązujących w agencjach. Łączne wydatki poniesione na dostosowanie systemów do wymogów związanych z powstaniem KOWR wyniosły 2475,5 tys. zł, z tego po stronie systemów przejętych po ARR – 1625,3 tys. zł i ANR – 850,2 tys. zł. W okresie od dnia 1 września 2017 r. do 30 listopada 2018 r. na modernizację i rozbudowę przejętych z agencji systemów, KOWR poniósł wydatki w wysokości 4129,5 tys. zł, z tego na Zintegrowany System Informatyczny przejęty

[35] System ERP Planowanie Zasobów Przedsiębiorstwa (ang. *Enterprise Resource Planning*) – oprogramowanie dla firm (system aplikacji), którego celem jest zintegrowanie wszystkich procesów zachodzących w organizacji.

od ANR – 1735,5 tys. zł, a na rozwój systemu przejętego od ARR (CAPS Egeria) – 2394 tys. zł. Ponadto po 1 września 2017 r. celem dostosowania infrastruktury IT do potrzeb KOWR poniesiono wydatki w kwocie 484,4 tys. zł, w tym na zakup dodatkowych licencji oraz przeniesienia łączy WAN do nowych lokalizacji OT KOWR.

Niski był stopień zaawansowania prac nad wdrożeniem systemem ERP

Według NIK niski stan zaawansowania prac na rzecz wdrożenia nowego systemu ERP zwiększa ryzyko, że termin jego wdrożenia przewidziany w OSR nie zostanie dotrzymany. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że przyczyną tego było rozpoczęcie prac analitycznych dopiero pod koniec 2018 r., w sytuacji gdy do wykonania pozostają zadania związane z przygotowaniem oferty, przeprowadzeniem postępowania przetargowego, umowy oraz uruchomieniem systemu. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę, że w czasie przewidzianym na powstanie KOWR nie było możliwości wprowadzenia pożądanej infrastruktury informatycznej dostosowanej do potrzeb i struktury KOWR.

Zatrudnienie w KOWR

Kierowanie się ogólnym założeniem zmniejszenia zatrudnienia o 30%, wynikającym z uzasadnienia do ustaw wprowadzających KOWR, bez określania limitów etatów dla poszczególnych komórek organizacyjnych oddziałów terenowych i Centrali KOWR, zdaniem NIK, spowodowało, że redukcja zatrudnienia nie została powiązana z nałożonymi na KOWR zadaniami. W ocenie NIK nieokreślenie struktury zatrudnienia uwzględniającej niezbędną liczbę pracowników o określonych kwalifikacjach w kontekście planowanych dla KOWR zadań oraz nieprzeprowadzenie po 1 września 2017 r. kompleksowych analiz w zakresie zatrudnienia stworzyło ryzyko dla prawidłowej realizacji tych zadań.

Liczba pracowników KOWR była niewystarczająca

Analiza poziomu redukcji zatrudnienia w komórkach organizacyjnych KOWR realizujących zadania z zakresu kształtowania ustroju rolnego i gospodarowania Zasobem WRSP oraz spraw finansowo-księgowych (porównano stan zatrudnienia w ANR lub ARR na dzień 31 sierpnia 2017 r. do stanu zatrudnienia w KOWR na dzień 1 września 2017 r.) wykazała, że:

1) Departament Kształtowania Ustroju Rolnego oraz Departament Gospodarowania Zasobem zatrudniały łącznie 22 pracowników, tj. o 44% mniej w stosunku do stanu zatrudnienia w zespole realizującym w ANR zadania z zakresu gospodarowania Zasobem WRSP. W KOWR zmniejszeniu uległa m.in. liczba pracowników posiadających uprawnienia rzeczoznawców majątkowych lub posiadających licencje do szacowania nieruchomości (z dziewięciu do czterech), bowiem trzech pracowników nie otrzymało propozycji pracy w KOWR, jedna osoba otrzymała i przyjęła propozycję pracy w OT KOWR w Warszawie, a jeden pracownik nie przyjął proponowanych warunków zatrudnienia. Dyrektor Departamentu Gospodarowania Zasobem informował Kierownictwo KOWR o potrzebie zwiększenia zasobu kadrowego o pracowników znających tematykę gospodarowania nieruchomościami o co najmniej 10–12 osób. W okresie od dnia 1 stycznia do dnia 30 września 2018 r., na podstawie

zawartych siedmiu umów zleceń i realizacji umowy zlecenia z 2017 r., na wspomaganie służb kształtowania ustroju rolnego i gospodarowania zasobem wydatkowano kwotę 86,7 tys. zł;

2) Departament Nadzoru nad Spółkami zatrudniał 17 pracowników, tj. o 32 % mniej w stosunku do stanu osobowego Zespołu Nadzoru Właścicielskiego ANR. Spośród ośmiu osób, które nie otrzymały propozycji pracy było dwóch specjalistów z zakresu hodowli zwierząt gospodarskich, w tym jedyny specjalista z zakresu hodowli bydła. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR podał, że „W chwili utworzenia KOWR część specjalistów nie otrzymała propozycji pracy, w związku z czym w obecnym składzie osobowym przeważają pracownicy niemający wcześniej doświadczenia pracy w nadzorze właścicielskim i w chwili obecnej są na etapie wdrażania się w tę właśnie tematykę. Największe braki kadrowe są na dzień dzisiejszy w Wydziale Hodowli, w którym brakuje specjalisty z zakresu hodowli zwierząt gospodarskich, a przede wszystkim bydła";

3) Biuro Finansowo-Księgowe zatrudniało 44 pracowników, tj. o 51% mniej w stosunku do stanu zatrudnienia w służbach finansowo-księgowych obu agencji. Powyższe zmniejszenie wynikało głównie z nieprzedłożenia propozycji i nieprzyjęcia proponowanych warunków pracy w KOWR. I tak np. z zatrudnionych 23 pracowników Zespołu Finansowego ANR do Biura Finansowo-Księgowego KOWR przeszło siedmiu pracowników, a z 14 zatrudnionych w Zespole Księgowości ANR do pracy w tym Biurze przeszło dwóch pracowników.

Na dzień 1 września 2017 r. służby finansowo-księgowe oddziałów terenowych KOWR liczyły 219 pracowników, tj. o 37% mniej w stosunku do stanu na 31 sierpnia 2017 r., a wydziały realizujące zadania z zakresu kształtowania ustroju rolnego i gospodarowania Zasobem WRSP – 793 osób, tj. o 23% mniej niż zespoły realizujące te zadania w ANR.

W okresie funkcjonowania KOWR zwracano się do Dyrektora Generalnego o uzupełnienie braków kadrowych w niektórych biurach lub departamentach funkcjonujących w ramach Centrali KOWR.

Przykład

Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR (w dniach: 25 lipca, 28 sierpnia i 11 września 2018 r.) wskazując Dyrektorowi Generalnemu KOWR na potrzebę zwiększenia obsady Departamentu Nadzoru nad Spółkami minimum o 11 osób informował, że Departament Nadzoru nad Spółkami posiada mniejszą liczbę zatrudnionych pracowników w stosunku do etatów wskazanych w zarządzeniu Dyrektora Generalnego KOWR nr 121/2018/W z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia wielkości zatrudnienia w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. W związku z powyższym zarządzenie to nie odzwierciedla aktualnego stanu zatrudnienia w poszczególnych jednostkach organizacyjnych KOWR.

W 2017 r. w celu zapewnienia realizacji zadań z zakresu finansowo-księgowego i windykacji oddziały terenowe KOWR zawarły 23 umowy zlecenia na kwotę 116 tys. zł, a na wspomaganie służb kształtowania ustroju rolnego i gospodarowania zasobem zawarto 48 umów zleceń, na podstawie których

wypłacono 227,3 tys. zł. W okresie od 1 stycznia do 30 września 2018 r. na analogiczne zadania zawarto odpowiednio 12 umów zleceń na kwotę 78,8 tys. zł oraz 79 umów zleceń na kwotę 428,8 tys. zł. Ponadto OT KOWR w Olsztynie i we Wrocławiu zleciły realizację usług innym podmiotom gospodarczym zarówno na wspomaganie wydziałów finansowo-księgowych i windykacji jak i wydziałów kształtowania ustroju rolnego. W 2017 r. na ten cel wydatkowano 115,5 tys. zł, a w okresie od 1 stycznia do 30 września 2018 r. — 307,1 tys. zł.

Łącznie w 2017 r. i do końca sierpnia 2018 r. w KOWR zawarto 336 umów zleceń na łączną kwotę 2671,2 tys. zł.

Infografika nr 7
Liczba umów zleceń zawartych przez KOWR w 2017 i 2018 r.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W 2018 r. dyrektorzy oddziałów terenowych informowali Dyrektora Biura Generalnego KOWR o potrzebie zwiększenia zatrudnienia, w tym:

– Dyrektor OT w Olsztynie w dniu 24 sierpnia 2018 r. – o problemach kadrowych spowodowanych nałożeniem na oddział dodatkowych zadań, zmniejszeniem o 30% stanu osobowego, przyłączeniem do oddziału trzech sekcji zamiejscowych oraz o potrzebie zwiększenia zatrudnienia o 26 etatów;

– Dyrektor OT KOWR w Szczecinie w dniu 24 sierpnia 2018 r. – o 15 etatów, a Dyrektor OT KOWR w Bydgoszczy w dniu 17 września 2018 r. o minimum dwa etaty do Wydziału Finansowo-Księgowego i Windykacji;
– Dyrektor OT KOWR w Warszawie w dniu 12 stycznia 2018 r. – o 10 osób do obsługi podstawowych zadań, w tym rozliczania umów i windykacji należności Zasobu WRSP, związanych z przygotowywaniem gruntów do przetargów oraz nadzorem nad umowami dzierżawy spółek Skarbu Państwa. Uzasadniając po raz kolejny (w dniu 6 kwietnia 2018 r.) potrzebę zwiększenia liczby etatów zwrócił również uwagę na brak radcy prawnego dla zapewnienia właściwego nadzoru nad procesem wydawania decyzji administracyjnych w ramach zadań związanych z realizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Prośba o zwiększenie zatrudnienia o dwa etaty na potrzeby Wydziału Organizacyjno-Prawnego i Wydziału Finansowo-Księgowego została przekazana w dniu 2 października 2018 r.

Jak wykazały wyniki kontroli konieczność zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników w nowo utworzonych oddziałach terenowych (Krakowie i Kielcach) wpłynęła na problemy kadrowe w OT KOWR w Rzeszowie. Analiza obsady kadrowej trzech komórek organizacyjnych (Wydziału Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem, Wydziału Rozwoju Rynków Rolnych oraz Wydziału Finansowo-Księgowego i Windykacji) OT KOWR w Rzeszowie wykazała, że w po 1 września 2017 r. do oddziałów w Krakowie i Kielcach przeniesiono siedmiu pracowników (pięć etatów). Skutkiem tego w okresie objętym kontrolą pracownicy OT KOWR w Rzeszowie wykonali pracę w ponadnormatywnym czasie pracy w łącznym wymiarze 618 godzin (120,5 w roku 2017 i 497,5 do 30 września roku 2018) i przy wsparciu pięciu osób zatrudnionych na umowę zlecenie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezapewnienie w OT KOWR w Rzeszowie wystarczającej liczby etatów i ich ograniczanie prowadziło do nadmiernego obciążenia pracowników i stwarzało ryzyko wystąpienia nieprawidłowości i nieterminowej realizacji zadań.

Zgodnie z art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz zmianie niektórych ustaw[36], z dniem 1 września 2017 r., jako zadanie delegowane, KOWR realizował mechanizm „Wsparcie rynku produktów pszczelich" w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Zadanie to, przypisane ARiMR na mocy ustawy pwKOWR, zostało na wnioski środowisk pszczelarskich przekazane do KOWR. Zgodnie z ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. pwKOWR, mechanizm ten w całości miał być realizowanych przez ARiMR, skutkiem czego pracownicy ARR mający wiedzę oraz doświadczenie w realizacji tego mechanizmu zostali zatrudnieni w ARiMR. W związku z powyższym, na podstawie porozumienia[37] – z ARiMR pozyskano byłych pracowników ARR w celu prawidłowej obsługi mechanizmu przez KOWR. W okresie od 1 września do 31 grudnia 2017 r. do KOWR oddelegowano pięciu pracowników ARiMR.

[36] Dz. U. poz. 1503.

[37] Porozumienie z dnia 31 sierpnia 2017 r. pomiędzy ARR a ARiMR, którego przedmiotem jest zapewnienie zasobów ludzkich dla właściwej realizacji po dniu 1 września 2017 r. mechanizmu wsparcia rynku produktów pszczelich.

W związku z wprowadzeniem art. 47a w ustawie pwKOWR przez art. 6 pkt 8 ustawy o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz zmianie niektórych ustaw – KOWR zobowiązany został do zakończenia realizacji płatności dopłat do materiału siewnego złożonych do ARR w terminie od 15 stycznia do 25 czerwca 2017 r. W związku z tym, że wśród zatrudnionych w KOWR z dniem 1 września 2017 r. nie było pracowników mających wiedzę oraz doświadczenie z zakresu realizacji tego mechanizmu konieczne było pozyskanie – na podstawie porozumień[38] – byłych pracowników ARR (będących od dnia 1 września 2017 r. pracownikami ARiMR). Na potrzeby realizacji tego mechanizmu od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2017 r. ARiMR oddelegowała do KOWR czterech pracowników. Liczba osób wspierających działania podejmowane w ramach przedmiotowego mechanizmu kształtowała się odmiennie w każdym z powyżej wskazanych miesięcy, co było uzależnione od intensywności podejmowanych działań. Najwięcej pracowników (czterech) oddelegowano we wrześniu 2017 r., a najmniej (dwóch) — w grudniu 2017 r.

Pełniący obowiązki Dyrektor Generalny KOWR podał, że: „(...) poszczególne biura/departamenty/oddziały terenowe KOWR zgłaszały, iż z uwagi na niedobory kadrowe oraz dużą ilość przydzielonych im zadań, zachodzi konieczność zatrudnienia nowych osób". Dodał także, iż zdaje sobie sprawę z faktu, że niewystarczająca liczba pracowników generuje bardzo duże ryzyko opóźnień w realizacji powierzonych zadań, a zbytnie obciążenie poszczególnych pracowników obowiązkami w efekcie może skutkować błędami przy wykonywaniu powierzonych im prac. Ponadto w wyniku zmian w przepisach prawnych zarówno na biura lub departamenty w Centrali, jak i poszczególne wydziały w oddziałach terenowych nakładane są nowe zadania, co nie wiąże się z przyznaniem dodatkowych etatów. W celu zapewnienia właściwej i terminowej realizacji zadań p.o. Dyrektor Generalny polecił dokonanie analizy obciążenia pracą w poszczególnych oddziałach terenowych.

Analiza efektywności pracy i stanu zatrudnienia[39] dla wydziałów kształtowania ustroju i gospodarowania zasobem w nowopowstałych oddziałach terenowych[40] została przeprowadzona przez Departament Gospodarowania Zasobem w KOWR i w dniu 15 lutego 2018 r. przekazana Dyrektorowi Generalnemu KOWR. Przeprowadzenie analiz nie skutkowało rozwiązaniem zmierzającym do ustalenia niezbędnej liczby pracowników we wszystkich jednostkach organizacyjnych KOWR.

[38] Porozumienia zawarte w dniu 31 sierpnia 2017 r. i w dniu 2 października 2017 r. pomiędzy ARR a ARiMR, których przedmiotem było zapewnienie zasobów ludzkich do sprawnej i efektywnej obsługi po dniu 1 września 2017 r. mechanizmu dopłat do materiału siewnego.

[39] Poziom zatrudnienia został poddany ocenie, w ramach której brano pod uwagę następujące wskaźniki: powierzchnię Zasobu WRSP, liczbę umów dzierżawy, liczbę przetargów na dzierżawę, liczbę przetargów na sprzedaż (na podstawie określonego algorytmu).

[40] Z dniem 1 września 2017 r. wprowadzono zmiany w obrębie siedmiu jednostek organizacyjnych KOWR (OT Białystok przekazał powierzchnię Zasobu WRSP do OT Olsztyn, OT Opole do OT Mikołów, OT Rzeszów do OT Kraków i OT Kielce).

Niewystarczające było zatrudnienie w pionie gospodarowania nieruchomościami i nadzoru nad spółkami

Pełniący obowiązki z dniem 6 marca 2019 r. Dyrektor Generalny KOWR[41] odniósł się do potrzeb kadrowych, podając że w KOWR działalność rozpoczął Pion Gospodarowania Nieruchomościami, który przejął całość zadań istniejącego w strukturze Biura Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych Zespołu Gospodarowania Zasobem (dalej ZGZ). Nie przejął jednak struktury etatowej. Należy podkreślić, iż w związku z nowymi zadaniami oraz zmianą kierunków i zasad rozdysponowania mienia Zasobu oraz zwiększeniem uprawnień ANR w kształtowaniu ustroju rolnego, ówczesne kierownictwo ZGZ, po pierwszym okresie działania ustawy, dokonało oceny i przeprowadziło symulację potrzeb etatowych na poziomie ogólnokrajowym (z rozbiciem na jednostki terenowe oraz Biuro Prezesa). Wynikało z niej, że już wówczas Pion Zasobowy (w tym łącznie gospodarowanie Zasobem, kształtowanie ustroju rolnego oraz ewidencja i sprawozdawczość Zasobu) wymaga wzmocnienia kadrowego.

W wyniku reorganizacji oraz redukcji zatrudnienia, ilość etatów przypisanych do Pionu zmniejszona została radykalnie. W pierwszym okresie w Biurze Prezesa w Zespole Gospodarowania Zasobem propozycje zatrudnienia na czas nieokreślony otrzymało 12 osób, tj. 30% stanu zatrudnienia, co było sygnalizowane kierownictwu ANR, jako zagrożenie realizacji bieżących zadań. Ostatecznie na dzień 1 września 2017 r. w Departamencie Gospodarowania Zasobem przewidziano początkowo 16 osób, wg stanu na 1 września 2017 r. (w porównaniu do struktury ANR wydzielono Departament Kształtowania Ustroju Rolnego, jako odrębną jednostkę organizacyjną).

Według Dyrektora Generalnego KOWR zwiększenie stanu osobowego Departamentu Gospodarowania Zasobem do 23 osób, wg stanu na dzień 30 września 2018 r., nastąpiło między innymi po analizach oraz interwencjach Dyrektora, w których zwracano uwagę na zagrożenie realizacji bieżących spraw. Obecny stan zatrudnienia osiągnięto w wyniku przesunięć wewnętrznych. Zwiększenie stanu osobowego do 23 osób nie wyczerpuje zapotrzebowania kadrowego, szczególnie w sytuacji zwiększonego nadzoru nad realizacją zadań przez jednostki terenowe KOWR. Podobna sytuacja ma miejsce w skali całego KOWR. W redukcji zatrudnienia w Pionie o około 30% dostrzega się jedną z głównych przyczyn wykonania planu rzeczowego sprzedaży nieruchomości Zasobu na niewystarczającym poziomie, brak realizacji planu finansowego w zakresie rozbiórek i inwestycji na Zasobie oraz wpływające zastrzeżenia przetargowe.

Dyrektor Generalny podkreślił, że zarówno gospodarowanie mieniem Zasobu WRSP jak też realizacja zadań wynikających z ustawy o kształtowania ustroju rolnego wymaga rozległej specjalistycznej wiedzy popartej doświadczeniem. Departament Kształtowania Ustroju Rolnego realizuje większość zadań wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W momencie powstania KOWR DKUR liczył siedem osób (łącznie z dyrektorem). Obecnie w Departamencie pracuje 11 osób. W związku ze znacznym ograniczeniem liczby dotychczasowych pracowników ANR w nowej instytucji jaką jest KOWR, wystąpiły istotne braki kadrowe wśród

[41] Wyjaśnienia pełniącego obowiązki Dyrektora Generalnego KOWR od 6 marca 2019 r., które zostały złożone w trakcie kontroli NIK P/19/001 pn. Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.

doświadczonych, posiadających odpowiednie kwalifikacje pracowników, którzy mogliby „z marszu" kontynuować pracę w DKUR czy Departamencie Gospodarowania Zasobem. Podobna sytuacja kadrowa przedstawiała się w oddziałach terenowych. Należy bowiem podkreślić, że w celu sprawnego i prawidłowego wykonywania pracy, wymagana jest specjalistyczna wiedza przede wszystkim z zakresu kształtowania ustroju rolnego, a także m.in. z zakresu wycen nieruchomości, przepisów Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Kodeksu spółek handlowych. Powyższe ograniczenia kadrowe powodują trudności w realizacji przez DKUR bieżących zadań[42], które muszą być wykonane w ściśle określonych terminach. Ewentualne niedotrzymanie ustawowych terminów wiąże się z określonymi negatywnymi konsekwencjami zarówno dla KOWR jak i Skarbu Państwa, dlatego działania w powyższym obszarze muszą być odpowiednio organizacyjnie i kadrowo zabezpieczone. Od momentu utworzenia KOWR, w Departamencie Nadzoru nad Spółkami zatrudnionych było przez większość czasu jedynie 17 osób (20 w chwili obecnej), co wskazuje, że średnio jeden pracownik nadzoruje aż trzy spółki. W tym miejscu należy wskazać, że do 30 sierpnia 2017 r., zgodnie ze strukturą organizacyjną i zakresem działania Zespołu Nadzoru Właścicielskiego ANR w Zespole zatrudnionych było 26 osób, co już na tamtą chwilę wydawało się stanem niewystarczającym. Efektem takiego stanu rzeczy było przede wszystkim niewykonanie zatwierdzonego planu kontroli zarówno w roku 2017, jak i 2018. Dodatkowo należy wskazać, że również jakość prowadzonego nadzoru została obniżona ze względu na fakt, iż propozycji pracy w KOWR nie otrzymali wysokiej klasy specjaliści zarówno w dziedzinie hodowli (w tym kierownik Wydziału Hodowli i specjalista w dziedzinie hodowli bydła) jak również w dziedzinie ekonomii i finansów. Mając na uwadze opisane powyżej fakty, priorytetowym zadaniem w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa jest zwiększenie zatrudnienia i uzupełnienie stanu osobowego o niezbędnych specjalistów. Zgodnie z planem finansowym na rok 2019, zwiększona została liczba etatów do 2060, tj. o 51. Na bieżąco rozpoznawane są potrzeby poszczególnych obszarów działalności KOWR, celem rozdysponowania przyznanych etatów.

Wydatki związane z utworzeniem KOWR

Realizacja założonych oszczędności związanych z reformą

Zaplanowane w OSR oszczędności związane z utworzeniem KOWR oszacowano począwszy od 2018 r. na kwotę 119,4 mln zł rocznie, zakładając zmniejszenie kosztów funkcjonowania KOWR, w stosunku do kosztów funkcjonowania zniesionych agencji, z tego 76,2 mln zł w wyniku zmniejszenie kosztów funkcjonowania ANR, a 43,2 mln zł ARR.

[42] Do zadań tych należy m.in. wydawanie decyzji administracyjnych, dotyczących wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnych, rozpatrywanie spraw dotyczących przysługującego KOWR prawa pierwokupu i prawa nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych, rozpatrywanie spraw dotyczących nabycia nieruchomości rolnych na pisemne żądanie zbywcy, prowadzenie nadzoru nad wywiązywaniem się nabywców nieruchomości rolnych z ciążących na nich zobowiązaniach, w tym przeprowadzanie kontroli planowych i doraźnych oraz udzielanie wyjaśnień i informacji w zakresie stosowania przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Według sprawozdań Rb-40, w I półroczu 2018 r. KOWR poniósł wydatki na funkcjonowanie w kwocie 137 772,7 tys. zł, tj. o 24,2% niższe od łącznych wydatków ARR i ANR w I półroczu 2017 r. (181 735,7 tys. zł)[43], w tym na:

- materiały i energię 4559 tys. zł, tj. o 25,4% niższe od łącznych wydatków ARR i ANR w I półroczu 2017 r. (6112,3 tys. zł);
- usługi obce 26 447,3 tys. zł, tj. o 10,4% niższe od łącznych wydatków ARR i ANR w I półroczu 2017 r. (29 504 tys. zł);
- wynagrodzenia 79 630 tys. zł, tj. o 32,6% niższe od łącznych wydatków ARR i ANR w I półroczu 2017 r. (118 061,5 tys. zł);
- pozostałe wydatki na funkcjonowanie 12 044,3 tys. zł, tj. o 92,8% wyższe od łącznych wydatków ARR i ANR w I półroczu 2017 r. (6245,7 tys. zł).

Wydatki majątkowe w I półroczu 2018 r. KOWR zrealizował w kwocie 554,8 tys. zł, tj. o 91,2% niższej od łącznych wydatków ARR i ANR w I półroczu 2017 r. (6332,1 tys. zł).

Wydatki na funkcjonowanie ARiMR w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. wzrosły o 11,8%, tj. z 1105,3 tys. zł do 1236,1 tys. zł. Realizacja wybranych kosztów funkcjonowania (usługi obce, wynagrodzenia, świadczenia na rzecz osób fizycznych, składki, pozostałe koszty funkcjonowania) w 2018 r. na poziomie wyższym w stosunku do wykonania w 2017 r. związana była przede wszystkim z przejęciem od dnia 1 września 2017 r. części zadań uprzednio realizowanych przez ARR, przy czym w 2017 roku skutki finansowe wzrostu zatrudnienia dotyczyły okresu wrzesień-grudzień, natomiast w 2018 r. – 12 miesięcy[44].

Porównanie wydatków na funkcjonowanie KOWR w I półroczu 2018 r. do łącznych wydatków na funkcjonowanie Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynków Rolnych w I półroczu 2017 r. – bez uwzględnienia wydatków poniesionych na realizację zadań przejętych przez ARiMR – wskazuje, że zmniejszyły się one o 24,2%, a wydatki na wynagrodzenia – o 32,6%, to jednak zaznaczyć należy, iż zgodnie z OSR pełna ocena skutków finansowych zniesienia agencji będzie możliwa dopiero po upływie trzech lat.

4.2.4. Przygotowanie ARiMR do Realizacji Zadań Przejętych od Zniesionej Agencji Rynku Rolnego

ARiMR rzetelnie i terminowo zorganizowała przejęcie zadań od zniesionej ARR

W ramach przygotowań do przejęcia zadań i pracowników Agencji Rynku Rolnego w ARiMR, do dnia 31 sierpnia 2017 r., wykonano szereg zaplanowanych wcześniej w harmonogramie zadań, w tym:

- dostosowano statut, regulamin organizacyjny i wewnętrzne regulaminy organizacyjne poszczególnych komórek do realizacji nowych zadań;
- określono zakresy czynności pracowników, tabele zastępstw i opisy stanowisk pracy;

[43] Wydatki na funkcjonowanie KOWR w okresie od stycznia do sierpnia 2018 r. wyniosły natomiast 179,4 mln zł i były niższe o 95,1 mln zł, tj. o 34,6% od wydatków poniesionych w analogicznym okresie 2017 r. przez obie zniesione agencje.

[44] Dane na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r.

- przedstawiono wybranym pracownikom ARR propozycje zatrudnienia w ARiMR;
- przeprowadzono rekrutację uzupełniającą zgodnie z przyznaną etatyzacją;
- przeprowadzono szkolenia i egzaminy dla pracowników;
- przyjęto przekazane przez ARR składniki majątkowe oraz dokonano zakupu składników majątku niezbędnych do realizacji nowych zadań;
- wynajęto dodatkową powierzchnię biurową oraz dostosowano archiwum zakładowe do przejęcia dokumentacji ze zniesionej ARR poprzez zakup dodatkowego wyposażenia;
- stworzono nowe procedury dotyczące obsługi przejętych działań i mechanizmów pomocowych;
- przygotowano procedury związane z obsługą mechanizmów delegowanych do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa;
- przygotowano umowy delegowania zadań ARiMR do KOWR;
- podjęto działania mające na celu dostosowanie systemów informatycznych do realizacji nowych zadań;
- dokonano zmian w planie finansowym ARiMR za okres od 1 września do 31 grudnia 2017 r.;
- podjęto działania zmierzające do uzyskania akredytacji do obsługi nowych działań i mechanizmów pomocowych.

W strukturze organizacyjnej Agencji wyodrębniono Departament Rynków Rolnych, odpowiedzialny za nadzór nad większością mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej realizowanych dotychczas w ARiMR oraz przekazanych z dniem 1 września 2017 r. z ARR[45], a także za nadzór nad wszystkimi mechanizmami delegowanymi z ARiMR do KOWR w ramach odpowiedzialności agencji płatniczej.

Stworzono nowe procedury dotyczące obsługi przejętych mechanizmów oraz przygotowano procedury związane z obsługą mechanizmów delegowanych do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Powołany z dniem 1 września 2017 r. DRR w ARiMR opracował i zaktualizował procedury dla mechanizmów WPR przejętych przez ARiMR z ARR – realizowanych jako zadania własne ARiMR oraz delegowanych do KOWR.

Informacje o zaktualizowanych zasadach obsługi mechanizmów zostały udostępnione na stronie internetowej ARiMR.

Przed dniem 1 września 2017 r. rozpoczęto proces przekazywania przez ARR akt spraw do ARiMR. Dokumenty przedkładane były zgodnie z art. 52 ust. 1 pwKOWR, a przekazane sprawy, będące w toku postępowań administracyjnych, rozpatrywane były w ARiMR priorytetowo.

[45] W szczególności: działania kryzysowe i interwencyjne, wsparcie rynku produktów pszczelich, monitorowanie rynku mleka, administrowanie rozdysponowaniem owoców i warzyw nieprzeznaczonych do sprzedaży.

Działania podejmowane przez kontrolowane OR ARiMR zapewniły przejęcie zadań od zniesionych oddziałów terenowych Agencji Rynku Rolnego. Zakres nowych zadań został ujęty w regulaminach organizacyjnych oddziałów regionalnych, a składniki majątkowe pochodzące z oddziałów terenowych ARR zostały prawidłowo przejęte i zaewidencjonowane w księgach rachunkowych OR ARiMR. W wyniku oględzin stwierdzono, że składniki majątkowe przejęte po zniesionych OT ARR znajdowały się na wyposażeniu OR ARiMR.

W OR ARiMR zapewniono realizację mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej przejętych od zniesionej ARR m.in. poprzez stosowanie, objętych akredytacją Ministra Rozwoju i Finansów oraz zatwierdzonych przez Prezesa ARiMR lub jego zastępców, procedur realizacji mechanizmów rynkowych obsługiwanych dotychczas przez ARR. W ramach prowadzonego w okresie od 30 sierpnia 2017 r. do 11 stycznia 2018 r. w Lubelskim OR ARiMR audytu certyfikacyjnego Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji w roku finansowym kończącym się 15 października 2017 r., Departament Audytu Środków Publicznych Ministerstwa Finansów nie stwierdził żadnych nieprawidłowości i nie formułował zaleceń, ani wniosków pokontrolnych.

4.3. Realizacja zadań przez KOWR i ARIMR po wprowadzeniu zmian w administracji rolnej

4.3.1. Realizacja przez KOWR zadań przejętych od zniesionych agencji

Prawidłowość działania KOWR sprawdzono na podstawie wybranych zadań realizowanych przez niektóre komórki organizacyjne Centrali KOWR. Odnotowano niewielkie różnice pomiędzy stopniem wykonania zadań realizowanych przez agencje, a poziomem zadań wykonywanych przez KOWR.

Porównanie wykonania współczynnika windykacji należności wymagalnych bieżących za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 września 2018 r. w stosunku do analogicznego okresu 2017 r. wykazało, że w 2018 r. nastąpił spadek ściągalności należności przez KOWR, w tym:

- z tytułu czynszu dzierżawnego — o 4 punkty procentowe (z 80,9% w 2017 r. do 76,9% w 2018 r.);
- z tytułu sprzedaży nieruchomości — o 2,2 punktu procentowego (z 94% w 2017 r. do 91,8% w 2018 r.);
- z tytułu bezumownego użytkowania o 3,9 punktu procentowego (z 10,1% w 2017 r. do 6,2% w 2018 r.).

Dyrektor Biura Finansowo-Księgowego w KOWR podał, że obniżenie wskaźników spłacalności należności bieżących z tytułu czynszu dzierżawnego oraz z tytułu sprzedaży nieruchomości wynikało z szeregu czynników, w tym głównie ze zmniejszenia się w ostatnich latach w istotny sposób płynności finansowej gospodarstw rolnych. Wpływ na to miały niezależne od kontrahentów okoliczności wynikające z niestabilnego rynku skupu produktów rolnych oraz niekorzystnych czynników pogodowych, które przyczyniły się do obniżki uzyskiwanych plonów oraz ich jakości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP w trzech kwartałach 2018 r. była niższa o 1448 ha w porównaniu do analogicznego okresu roku 2017, tj. o 35,5%. Plan sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP na 2017 r. zakładał sprzedaż gruntów o łącznej powierzchni 9120 ha, w tym gruntów rolnych o powierzchni 7715 ha. W okresie od 1 stycznia do 30 września 2017 r. sprzedano nieruchomości o powierzchni 4078 ha (tj. 44,7% wielkości planowej), w tym gruntów rolnych o powierzchni 3487 ha, co stanowiło 45,2% założeń planowych. W analogicznym okresie roku 2018 zaplanowano sprzedaż nieruchomości z Zasobu WRSP w ilości 7370 ha, w tym gruntów rolnych o powierzchni 6415 ha. Sprzedano nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 2630 ha (35,7% powierzchni zaplanowanej), w tym sprzedaż gruntów rolnych wyniosła 2028 ha i stanowiła 31,6% wielkości planowej. Na koniec 2018 r. sprzedaż nieruchomości rolnych wyniosła łącznie 3,4 tys. ha (tj. 45,6% powierzchni zaplanowanej w wysokości 7,4 tys. ha), w tym sprzedaż gruntów rolnych 2,5 tys. ha.

Według stanu na dzień 1 września 2017 r. z Zasobu WRSP wydzierżawionych było łącznie 1051,3 tys. ha gruntów, natomiast według stanu na dzień 1 września 2018 r. – 1040,9 tys. ha, tj. mniej o 10,4 tys. ha. Na koniec 2018 r. wydzierżawionych było łącznie 1024 tys. ha. W okresie trzech kwartałów 2018 r. wydzierżawiono łącznie 32 670 ha nieruchomości Zasobu WRSP, co stanowiło 52,3% założeń na ten rok. W całym 2018 r. z Zasobu WRSP wydzierżawiono 40,4 tys. ha, co stanowiło 65% planu w wysokości 62,5 tys. ha.

W związku z niskim wykonaniem planu dzierżawy i sprzedaży nieruchomości w I półroczu 2018 r. pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka w sierpniu 2018 r. zobowiązał dyrektorów oddziałów terenowych KOWR do podjęcia stanowczych działań, w tym przyśpieszenia procedur wydzierżawiania nieruchomości poprzez zmniejszenie liczby przetargów ograniczonych ofert pisemnych i zwiększenie liczby przetargów ograniczonych licytacyjnych dla rolników.

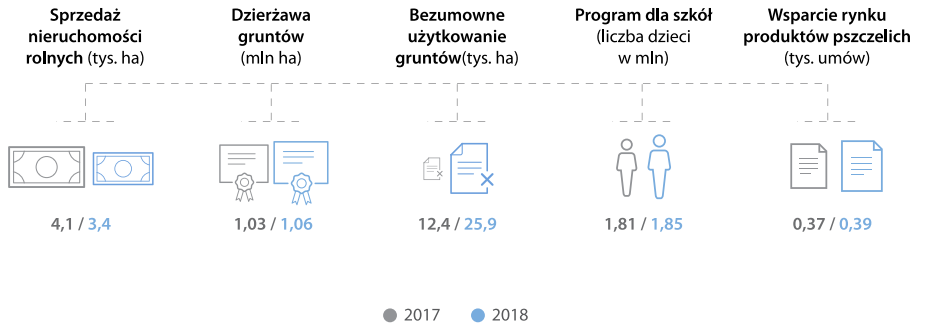
W okresie od dnia 30 września 2017 r. do dnia 30 września 2018 r. nastąpił wzrost powierzchni gruntów w bezumownym użytkowaniu – z 12 363 ha do 20 474 ha (tj. o 65,6%). Pełniący obowiązki Dyrektor Generalny KOWR podał, że główną przyczyną wzrostu powierzchni gruntów w bezumownym użytkowaniu była odmowa zwrotu gruntów po rozwiązaniu umów dzierżaw lub ich nieprzedłużeniu. W większości przypadków dotyczyło to umów, których dzierżawcy nie wyrazili zgody na wyłączenie 30% w ramach realizacji ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw[46]. Największy wzrost powierzchni bezumownego użytkowania gruntów odnotowano w OT KOWR we Wrocławiu — 2006 ha, Gorzowie Wlkp. — 1091 ha i Poznaniu — 525 ha. Oddziały terenowe KOWR w przypadku odmowy wydania gruntów kierowały sprawy do sądów o ich wydanie. Na koniec 2018 r. powierzchnia gruntów w bezumownym użytkowaniu wzrosła do 25 938 ha.

[46] Dz. U. Nr 233, poz. 1382.

W zakresie interwencyjnego zakupu i sprzedaży masła oraz odtłuszczonego mleka w proszku w 2017 r. ARR, a następnie KOWR w ramach 75 umów dokonały zakupów odtłuszczonego mleka w proszku (dalej OMP) na zapasy interwencyjne w ilości 3229 ton o łącznej wartości 24,5 mln zł. Do końca 2017 r. Departament Interwencji Rynkowych KOWR obsłużył 15 przetargów, w wyniku których z powodu niewielkiego zainteresowania przedsiębiorców zostały zrealizowane jedynie dwie umowy na sprzedaż 80 OMP. W 2018 r. interwencyjny zakup OMP był prowadzony w okresie od dnia 1 marca do dnia 30 września. Podobnie jak w 2017 r., z uwagi na brak zainteresowania przedsiębiorców, KOWR nie dokonał zakupu OMP na zapasy interwencyjne. W I półroczu 2018 r. Departament Interwencji Rynkowych obsłużył sześć przetargów na sprzedaż OMP z zapasów interwencyjnych, w wyniku których w ramach realizacji 21 umów zostało sprzedane 16,3 tys. ton. W całym 2018 r. zostało sprzedane 30,8 tys. ton w ramach realizacji 60 umów.

W sezonie 2017/2018 do oddziałów terenowych KOWR wpłynęło 12 ofert na świadczenie usług przechowalniczych zbóż na łączną pojemność magazynowania 86 262 tys. ton. Z uwagi na niższe od ceny interwencyjnej ceny rynkowe, w sezonie 2017 r. nie zostały złożone oferty na sprzedaż pszenicy na zapasy interwencyjne Unii Europejskiej. W 2018 r. nie były świadczone usługi z zakresu interwencyjnego zakupu i sprzedaży zbóż.

Infografika nr 8
Wykonanie wybranych zadań przez KOWR na koniec 2017 r. i 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykłady realizacji zadań przez OT KOWR

Trzy skontrolowane oddziały terenowe KOWR prawidłowo realizowały zadania przejęte od zniesionych agencji oraz zadania delegowane z ARiMR. Potwierdziły to wyniki badań, którymi objęto sprawy dotyczące przejmowania mienia od dzierżawców oraz sprzedaży nieruchomości, które były realizowane stosownie do przepisów określonych w obowiązujących procedurach i z zachowaniem wymaganych terminów.

Nieprawidłowości podczas realizacji zadań przez OT KOWR

Spośród sześciu skontrolowanych OT KOWR w trzech stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zadań przejętych od ARR i ANR. Stwierdzono, że:

– Oddział Terenowy KOWR w Bydgoszczy przekazał do biur powiatowych ARiMR dokumentację dotyczącą dopłat do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany, bez upewnienia się, czy poszczególne sprawy w momencie przekazania były ostateczne, jak tego wymagał art. 47a ust. 5 ustawy pwKOWR (w protokołach zdaw-

czo-odbiorczych wszystkie sprawy oznaczono jako „niezakończone"). Przepis art. 47a ust. 5 jednoznacznie wskazuje, że akta sprawy będącej przedmiotem decyzji dotyczących przyznania dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego przekazywane są kierownikowi biura powiatowego ARiMR w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Przekazanie powyższych spraw oznaczonych jako „niezakończone", bez pewności dochowania ustawowych wymogów, NIK oceniło jako działanie nierzetelne;

– w OT KOWR w Pruszczu Gdańskim nie dochowano 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. Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia 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[47] dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka przyznaje płatność za dany okres pomocy w drodze decyzji administracyjnej na wniosek o płatność, a stosownie do § 11 ust. 2 tego 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;

– w OT KOWR w Opolu nieprecyzyjnie wskazano przesłankę odstąpienia od prawa pierwokupu udziałów w spółce prawa handlowego. 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 z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[48] 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.

Zaległości w przekazywaniu dokumentacji do archiwum KOWR

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła ponadto uwagę, że zarówno w Centrali jak i oddziałach terenowych KOWR wystąpiły zaległości w przekazywaniu dokumentacji po zniesionych agencjach do archiwum KOWR. Według stanu na dzień 27 września 2018 r. zaległości te wyniosły łącznie 5271 mb[49], w tym w oddziałach terenowych KOWR – 4600 mb, a w Centrali KOWR – 671 mb. Największe zaległości w przekazywaniu dokumentacji do archiwum były w Oddziale Terenowym KOWR w Warszawie w ilości 1500 mb, z tego około 96% stanowiła dokumentacja wytworzona przez OT ARR w Warszawie. Jak podał Dyrektor OT KOWR przedmiotowa dokumentacja

[47] Dz. U. z 2019 r. poz. 449.

[48] Dz. U. z 2018 r. poz. 1405, ze zm.

[49] Jednostką miary ilości dokumentacji są metry bieżące. Wylicza się je poprzez zmierzenie ustawionej grzbietami dokumentacji na półkach. W toku kontroli jednostki organizacyjne KOWR podjęły kroki w kierunku przekazywania dokumentacji do archiwum KOWR w wyniku, których zmniejszyła się ilość akt do przekazania archiwum zakładowego z ilości 5271,03 mb do 3919,03 mb według stanu na 30 listopada 2018 r.

nie została dotychczas uporządkowana i zarchiwizowana z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe i zwiększony zakres zadań nałożony na pracowników w skutek dokonanej reorganizacji.

Nieskuteczny nadzór nad przestrzeganiem zasad obiegu dokumentów w OT KOWR w Olsztynie

W związku z niezapewnieniem prawidłowego nadzoru nad przestrzeganiem zasad obiegu dokumentów, w tym istotnych dla postępowań sądowych, których stroną był KOWR, w OT KOWR w Olsztynie nie poinformowano radcy prawnego o wpłynięciu do oddziału odpisu wyroku I instancji i tym samym nie dotrzymano terminu wniesienia apelacji. Na skutek tego postępowania KOWR wypłacił odszkodowanie w wysokości 101,4 tys. zł.

Odpis niekorzystnego dla KOWR wyroku Sądu Rejonowego w Olsztynie, na podstawie którego przyznano odszkodowanie czterem byłym pracownikom ANR wpłynął do OT KOWR w Olsztynie w dniu 27 lutego 2018 r., został przez Kierownika Wydziału Organizacyjno-Prawnego (WOP) zadekretowany na „WOP kadry + sekcja prawna i zamówień publicznych P. mec. (….)" i jeszcze tego samego dnia przekazany Kadrowej. Z wyjaśnień Kierownika WOP wynika, że pismo zostało dostarczone Kadrowej zarówno w formie papierowej jak i drogą elektroniczną w systemie EZD i to z racji prowadzenia wszystkich spraw pracowniczych Kadrowa winna była przekazać dokument w systemie EZD radcy prawnemu. Próbę przesłania dokumentu radcy prawnemu za pomocą EZD Kadrowa podjęła w dniu 7 marca 2017 r. jednak z uwagi na awarię systemu dokument ten nie dotarł do adresata, o czym nie wiedziała. Nie przekazała również oryginału dokumentu radcy prawnemu, gdyż jak wyjaśniła „byłam przekonana, że z uwagi na dekretację mec. (…) otrzymał ten dokument w formie papierowej. Byłam przekonana, że otrzymałam dokument do dalszego wykorzystania celem prowadzenia spraw pracowniczych". W konsekwencji radca prawny prowadzący sprawę został powiadomiony o wpływie odpisu wyroku przez Kadrową w dniu 14 marca 2018 r., tj. dzień po upływie terminu na wniesienie apelacji.
Zgodnie z załącznikiem do zarządzenia nr 05/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 1 września 2017 r. w sprawie kontroli zarządczej, kierujący Wydziałami są zobligowani do nadzorowania podległych im spraw i monitorowania kontroli zarządczej dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Dyrektor OT KOWR w Olsztynie, który powziął wiadomość o naruszeniu obowiązku pracowniczego w dniu 29 marca 2018 r. przekazał Dyrektorowi Generalnemu propozycję zastosowania środków dyscyplinarnych (karę nagany dla kierownika WOP karę upomnienia dla Kadrowej) jednakże zgodnie z art. 109 § 1 Kodeku pracy, kara nie może być zastosowana po upływie dwóch tygodni od powzięcia wiadomości o naruszeniu obowiązku pracowniczego i po upływie trzech miesięcy od dopuszczenia się tego naruszenia. W ocenie NIK zaniechanie bezzwłocznego poinformowania radcy prawnego było wynikiem braku właściwego nadzoru kierownika WOP. W ocenie NIK w przypadku złożenia apelacji przez OT w Olsztynie istniało prawdopodobieństwo wygrania sprawy przez KOWR, gdyż z rozpatrzonych przez sądy dziewięciu spraw przeciwko KOWR o odszkodowanie z § 15 regulaminu wynagradzania ANR – wszystkie wyroki były korzystne dla KOWR. Nawet w przypadku niekorzystnych dla KOWR pięciu wyroków sądu I instancji w tym zakresie, dzięki wniesionej apelacji powództwo zostało oddalone.

Egzekwowanie należności od byłych pracowników ARR i ANR

Czynności zmierzające do wyegzekwowania należności w łącznej kwocie 13,5 tys. zł od czterech byłych pracowników Agencji podjęto z nieuzasadnioną zwłoką, co naruszało zasady gospodarowania środkami publicznymi określone w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Podjęte czynności windykacyjne dotyczyły należności zasądzonych prawomocnym wyrokiem na rzecz KOWR przez sąd II instancji. Prawomocny wyrok dotyczący powyższej sprawy wpłynął do OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim w dniu 12 marca 2018 r., natomiast wezwanie do zapłaty kwoty 13,5 tys. zł skierowano dopiero w dniu 8 października 2018 r., tj. po upływie siedmiu miesięcy od daty wpływu wyroku. Czynności windykacyjne rozpoczęto dopiero w trakcie kontroli NIK w związku z pismem Dyrektora Generalnego z dnia 4 października 2018 r., który wezwał wszystkie OT KOWR do podjęcia działań w celu wyegzekwowania należnych z tego tytułu kwot. Zwrot należności nastąpił do 23 października 2018 r.

Pełniący obowiązki Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że zidentyfikowany przez NIK przypadek zostanie przeanalizowany, a w procedurze pt. „Odzyskiwanie kwot w zakresie mechanizmów krajowych i działalności administracyjnej KOWR zaksięgowanych w systemie finansowo-księgowym FIX oraz odzyskiwania kwot dotyczących Kwotowania Produkcji Mleka z roku kwotowego 2014/2015 i lat wcześniejszych", która jest w trakcie opracowywania, zostaną zawarte odpowiednie zapisy w celu uniknięcia podobnych przypadków w przyszłości.

Przejęcie przez KOWR niezakończonych w ARR i ANR postępowań

Stosownie do art. 47 ust. 1 w związku z art. 61 ustawy pwKOWR, przez Krajowy Ośrodek zostały przejęte od Agencji postępowania niezakończone ostateczną decyzją. Według stanu na dzień 1 września 2017 r. w KOWR było nierozpatrzonych (przejętych od ARR) 2094 wniosków, w tym 60% (1254) stanowiły pozwolenia na wywóz lub przywóz towarów rolno-spożywczych, 23% (481) — wnioski o refundację w ramach administrowania obrotem towarowym z zagranicą na kwotę 4658,2 tys. zł, a 8% (167) — wnioski o refundację kosztów poniesionych w ramach „Wsparcia rynków produktów pszczelich" na kwotę 13 629,3 tys. zł. Wnioski dotyczące obsługi handlu z krajami spoza Unii Europejskiej były rozpatrywane w trybie ciągłym przy zachowaniu terminów wynikających z prawa UE, natomiast wnioski o refundację kosztów dotyczących mechanizmu „Wsparcie rynku produktów pszczelich" rozpatrzono do dnia 6 października 2017 r.

Przykłady

OT KOWR w Pruszczu Gdańskim przejął z ARR sześć wniosków w mechanizmie „Systemy Jakości Produktów Rolnych i Środków Spożywczych poddziałanie 3.1 Wsparcie na przystępowanie do Systemów Jakości PROW 2014–2020" złożonych w okresie od 12 kwietnia do 27 lipca 2017 r. (wysokość wnioskowanej pomocy – 4,6 tys. zł), które zostało rozpatrzone przez OT KOWR w okresie 8 wrzesień – 20 grudnia 2017 r. W wyniku wniosków wydano pięć decyzji przyznających płatność na kwotę 3,4 tys. zł oraz jedną decyzję o odmowie przyznania płatności.

OT KOWR w Rzeszowie przejął z ANR łącznie 122 nierozpatrzonych spraw, z tego 115 z wniosków o wydanie decyzji dotyczących przeniesienia własności nieruchomości rolnej na podstawie art. 2a ust. 4 i 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz siedem dotyczących skorzystania

z prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 i 4 powołanej wyżej ustawy. Ponadto Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem od dnia 1 września 2017 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. uczestniczył w opracowaniu łącznie 492 wniosków i umów na rzecz OT Kraków i OT Kielce (w sprawie wydania decyzji dot. sprzedaży nieruchomości rolnej – 198, warunkowych umów sprzedaży – 165 oraz powiadomień o zbyciu udziałów i akcji w spółce handlowej – 129). Według stanu na dzień 1 września 2017 r. nie pozostał nierozpatrzony żaden wniosek dotyczący zadań przejętych od OT ARR.

Od dnia 1 września 2017 r. do końca października 2018 r. do Dyrektora Generalnego KOWR wpłynęło 67 odwołań od decyzji dyrektorów oddziałów terenowych. Dyrektor Generalny utrzymał w mocy 37 decyzji oraz uchylił w całości lub części 26 decyzji. Pozostałe cztery odwołania były w trakcie rozpatrywania. W okresie tym wniesiono łącznie 81 odwołań do organu wyższego stopnia od decyzji Dyrektora Generalnego KOWR. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako organ II instancji, utrzymał w mocy 39 tych decyzji, a w pozostałych przypadkach decyzje były w trakcie rozpatrywania.

Kontrole zadań realizowanych przez KOWR

W ramach nadzoru nad spółkami w 2017 r. zaplanowano wykonanie kontroli w 24 spółkach nadzorowanych przez ANR, a następnie przez KOWR. W I półroczu 2017 r. przeprowadzono osiem kontroli planowych i siedem kontroli doraźnych, natomiast w II półroczu 2017 r. — dwie kontrole planowe i osiem kontroli doraźnych. W 2018 r. plan zakładał wykonanie kontroli w 16 spółkach. Według stanu na dzień 30 listopada 2018 r. przeprowadzono jedynie siedem kontroli planowych i siedem kontroli doraźnych. W związku z niepełną realizacją liczby kontroli planowych w 2017 r. i niskiej realizacji planu kontroli w 2018 r. Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Spółkami podał, że „(...) do 30 sierpnia 2017 r., zgodnie ze Strukturą Organizacyjną i Zakresem Działania Zespołu Nadzoru Właścicielskiego, zatwierdzonego w dniu 7 listopada 2016 r., w Zespole zatrudnionych było 26 osób, co już na tamtą chwilę wydawało się niewystarczające. W chwili obecnej w Departamencie Nadzoru nad Spółkami Strategicznymi zatrudnionych jest 17 osób, wliczając w to Dyrektora Departamentu oraz jednego pracownika oddelegowanego do pracy w sekretariacie Zastępcy Dyrektora Generalnego. Ponadto, po powstaniu KOWR, pojawiło się szereg procesów związanych z tworzeniem struktur Departamentu i tworzeniem regulacji wewnętrznych, co w znacznym stopniu utrudniło realizację w pełni przyjętego planu kontroli".

W okresie od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2018 r., KOWR przeprowadził łącznie 3090 kontroli na miejscu w ramach 30 mechanizmów, natomiast w 2016 r. ARR przeprowadziła łącznie 15 154 kontroli technicznych w ramach 29 mechanizmów. Wyniki przeprowadzonych kontroli na miejscu dostarczały istotnych informacji, niezbędnych do prawidłowego administrowania procesami związanymi z realizacją zadań przez poszczególne jednostki organizacyjne KOWR. Ponadto, w 2017 r. KOWR uczestniczył w postępowaniach dotyczących 12 kontroli *ex-post* przeprowadzonych przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej IJHARS), a w 2018 r. (stan na 30 listopada 2018 r.) — w 68 kontrolach

ex-post przeprowadzonych przez IJHARS oraz w jednej kontroli przeprowadzonej przez Urząd Celno-Skarbowy.

W ramach nadzoru nad spółkami w 2017 r. zaplanowano wykonanie kontroli w 24 spółkach nadzorowanych przez ANR, a następnie przez KOWR. W I półroczu 2017 r. przeprowadzono osiem kontroli planowych i siedem kontroli doraźnych, natomiast w II półroczu 2017 r. — dwie kontrole planowe i osiem kontroli doraźnych.

Kontrola wewnętrzna i audyt w KOWR

W 2017 r. kontrolą objęte zostały cztery tematy, w czterech jednostkach/komórkach organizacyjnych, zaś w I połowie 2018 r. kontrolą objętych zostało sześć tematów, w szesnastu komórkach/jednostkach organizacyjnych. W wyniku kontroli wskazywano m.in. na potrzebę: szkoleń pracowników OT z zakresu kpa w celu eliminowania przypadków nieterminowego załatwiania spraw związanych z wydawaniem rozstrzygnięć administracyjnych, wprowadzenia regulacji wewnętrznych w niektórych obszarach działalności KOWR oraz określenia pisemnego zakresu obowiązków pracowników. W 2016 r. w ARR przeprowadzono dziewięć kontroli, a w ANR – 13 kontroli.

W latach 2017–2018 (do 30 listopada) w KOWR zrealizowano dziewięć zadań audytowych. Rekomendacje sformułowane w ramach zadań zapewniających dotyczyły usprawnienia kontroli zarządczej, w tym: wprowadzenia wewnętrznych regulaminów wydziałów OT, formalnego określenia i ustanowienia w OT odpowiedniej liczby pracowników do realizacji zadań w obszarze kontroli na miejscu, wdrożenia wewnętrznego aktu normatywnego regulującego przeprowadzenie ocen okresowych pracowników KOWR. W 2016 r. służby audytu wewnętrznego w ANR zrealizowały siedem zadań zapewniających, a w ARR – 15 zadań.

Brak było narzędzia umożliwiającego zidentyfikowanie poziomu satysfakcji beneficjentów z jakości świadczonych przez KOWR usług

System monitorowania poziomu jakości oferowanych przez KOWR usług uwzględniał sprawozdawczość wewnętrzną i zewnętrzną, system EZD (system teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją) oraz ankiety ewaluacyjne działań promocyjnych. W pierwszych dniach działalności KOWR została uruchomiona strona internetowa oraz Telefoniczny Punkt Informacyjny (TPI), zawieszony po dwóch miesiącach funkcjonowania, tj. z dniem 31 października 2017 r. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KOWR uzasadnieniem dla tej decyzji było przekonanie, że obsługa beneficjentów odbywa się głównie w terenie i to na miejscu należy otrzymać kompleksową informację, a także wystąpiła konieczność przeniesienia pracowników obsługujących TPI do innych zadań. Funkcjonowanie TPI zostało przywrócone z dniem 1 września 2018 r. W prowadzonej przez KOWR ewidencji odnotowano średnio 130 porad i informacji dziennie. W funkcjonującym w KOWR systemie brak było narzędzia umożliwiającego zidentyfikowanie poziomu satysfakcji beneficjentów z jakości świadczonych usług. Dlatego też w ocenie NIK, podjęte w tym celu działania ułatwiłyby diagnozowanie mocnych i słabych stron funkcjonującej w nowym kształcie instytucji, a także prowadzenie rozwiązań naprawczych.

4.3.2. Realizacja przez ARiMR zadań przejętych od Agencji Rynku Rolnego

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji mechanizmów WPR przejętych ze zniesionej ARR, w ARiMR opracowano i zaktualizowano warunki udziału beneficjentów w poszczególnych mechanizmach, które zostały delegowane do KOWR. Informacje te udostępniane były na stronach internetowych ARiMR oraz KOWR.
Agencja opracowała i przekazała do stosowania przez KOWR „Zasady przepływu informacji dotyczące warunków i trybu przyznawania i zatwierdzania pomocy finansowej oraz stosowania procedur w zakresie zadań delegowanych przez Agencję płatniczą do KOWR", a z dniem 1 września 2017 r. zapewniła nieodpłatnie pełny dostęp KOWR do krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Realizacja zadań delegowanych przez ARiMR do KOWR, określonych w art. 6 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, była wykonywana zgodnie z pkt 1.C.1 załącznika I do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014[50].

W ramach mechanizmów przejętych z ARR Departament Audytu Wewnętrznego ARiMR przeprowadził cztery zadania audytowe. W ich wyniku potwierdzono, że rozwiązania organizacyjno-proceduralne ARiMR spełniają kryteria akredytacyjne do obsługi tych mechanizmów.

Realizacja zadań delegowanych przez KOWR

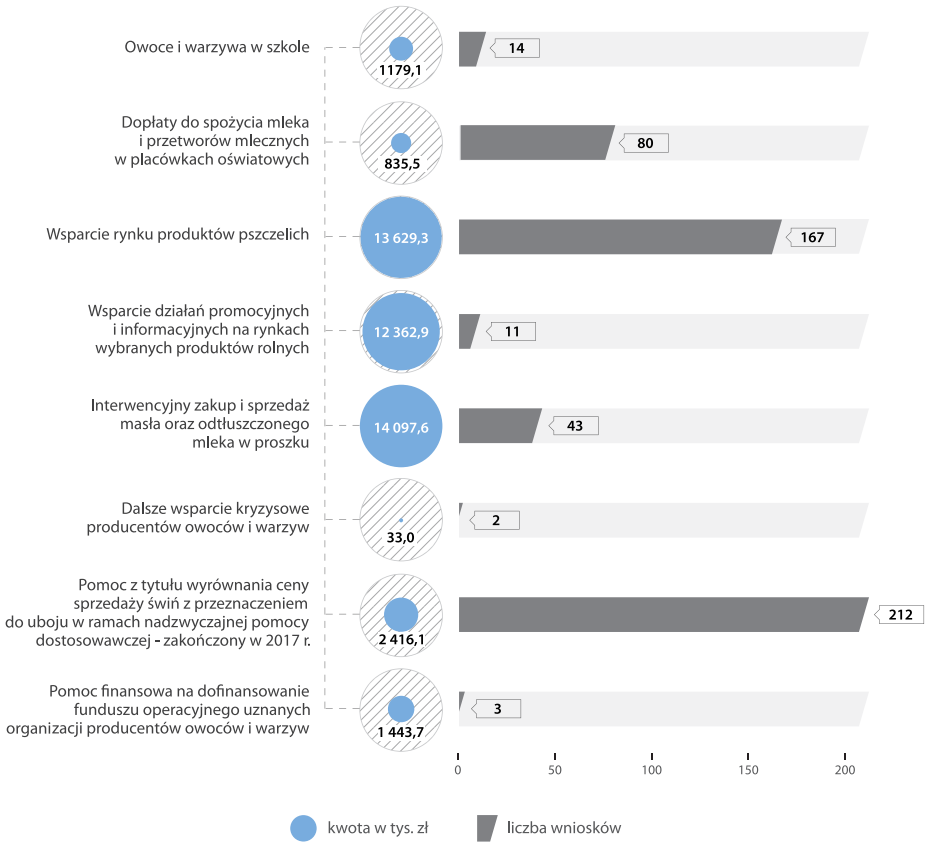
Stosownie do ww. przepisów w dniu 1 września 2017 r. została zawarta umowa pomiędzy ARiMR a KOWR, określająca zasady współpracy i podział obowiązków w ramach jej realizacji. W umowie określono – oprócz delegowanych zadań – rodzaj informacji i dokumentów, które mają zostać przedłożone agencji płatniczej przez KOWR oraz terminy ich przedłożenia, a także zakres odpowiedzialności i obowiązków KOWR. Umowę aneksowano dwukrotnie, w dniach: 22 czerwca 2018 r. (zmiany dotyczyły wzajemnego przekazywania danych osobowych i obowiązku informacyjnego) i 11 września 2018 r. (dodano zapis dotyczący wdrażania zaleceń, wniosków i rekomendacji w zakresie prawidłowości realizacji zadań delegowanych, wydanych w wyniku działań monitoringowych umowy oraz audytów systemu zarządzania i kontroli).

Umowa delegowania zadań przez ARiMR do KOWR była przedmiotem czynności prowadzonych przez służby Szefa KAS w ramach czynności sprawdzających w zakresie audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ARiMR za rok finansowy kończący się 15 października 2017 r. oraz audytu akredytacyjnego przeprowadzonego przez niezależny podmiot audytowy w sierpniu 2018 r. W ramach audytu nie sformułowano zastrzeżeń i rekomendacji, a w wyniku czynności sprawdzających rekomendowano aktualizację umowy z KOWR.

[50] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014, s. 18, ze zm.).

Departament Rynków Rolnych ARiMR dokonywał regularnych przeglądów zadań delegowanych. W ich wyniku dokonywano stosownych zmian lub aktualizacji dokumentacji wdrożeniowej, m.in. książek procedur, warunków uczestnictwa dla beneficjentów oraz analiz otrzymywanych comiesięcznie z KOWR głównie w zakresie realizacji i prognoz wykonania poszczególnych zadań.

Infografika nr 9
Realizacja płatności za zadania przejęte z ARR w okresie od 1 września 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Szczegółowe badanie 40[51] losowo wybranych płatności wykazało, że były one dokonane zgodnie z ustalonymi procedurami i w przewidzianych terminach.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w zw. z art. 34 pwKOWR, od dnia 1 września 2017 r., zadanie związane z realizacją wsparcia pszczelarstwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wykonywał KOWR, jako zadanie delegowane zgodnie z pkt 1.C.1 załącznika I do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r.

W ramach realizacji zadania wsparcia pszczelarstwa z dniem 1 września 2017 r. siedem osób zajmujących się w zniesionej ARR wsparciem rynku produktów pszczelich zostało zatrudnionych w DRR ARiMR. Spośród tych

[51] Po cztery płatności w każdym z dziesięciu działań, w ramach których dokonano płatności w okresie od 1 września 2017 r. do 30 listopada 2018 r.

osób, trzy zostały oddelegowane do KOWR celem obsługi mechanizmu w okresie od dnia 5 września 2017 r. do dnia 31 października 2017 r., jedna od dnia 7 września 2017 r. do dnia 30 września 2017 r. i jedna od dnia 30 listopada 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. wszystkie powyższe osoby były zatrudnione w DRR ARiMR i wykonywały pracę polegającą na opracowywaniu i aktualizacji książek procedur związanych z obsługą mechanizmu wsparcie rynku produktów pszczelich oraz współpracy i monitorowaniu KOWR, realizującego zadanie delegowane.

Pracownicy ARiMR zostali oddelegowani do pracy w KOWR w celu sprawnej obsługi mechanizmu oraz wypłaty producentom produktów pszczelich wszystkich zobowiązań. oraz przeszkolenia pracowników KOWR, którzy będą obsługiwać wyżej wymieniony mechanizm pomocowy.

Od stycznia 2018 r., stosownie do art. 47a pwKOWR, ARiMR przejęła z KOWR realizację dopłat do kwalifikowanego materiału siewnego. Dokumentacja związana z dopłatami dotyczącymi wniosków i decyzji za lata 2007–2017 została przekazana z Centrali KOWR oraz OT KOWR odpowiednio do Centrali ARiMR i oddziałów regionalnych lub biur powiatowych ARiMR.

W celu przygotowania do realizacji tego zadania w ARiMR wdrożono książki procedur oraz w okresie od dnia 3 lipca do dnia 31 sierpnia 2017 r. oddelegowano pracowników ARiMR do OT ARR do pomocy przy obsłudze wniosków o przyznanie dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Ponadto, przeprowadzono szkolenia wewnętrzne dla pracowników BP i OR ARiMR. Łącznie w styczniu i czerwcu 2018 r. przeszkolono około 1400 osób, a w lutym 2018 r. przeprowadzono szkolenie dla pracowników infolinii ARiMR. Ponadto wdrożono aplikację informatyczną Programy Wsparcia Krajowego do obsługi ww. dopłat.

Według stanu na dzień 30 listopada 2018 r. nie wystąpiły przypadki stwierdzenia przez Prezesa ARiMR nieważności decyzji wydanych przez Dyrektora Generalnego KOWR w sprawach dotyczących przyznania dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowanych za 2017 r.

W dniu 15 stycznia 2018 r. ARiMR rozpoczęła nabór wniosków o przyznanie dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany, mającej charakter pomocy *de minimis* w rolnictwie.
Agencja rozpoczęła wydawanie decyzji przyznających pomoc od dnia 8 października 2018 r., tj. w dniu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2018 r. w sprawie stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany za rok 2018[52]. Od dnia 29 października 2018 r. rozpoczęto wypłaty dla producentów rolnych. Z dniem 27 października

[52] Dz. U. z 2018 poz. 1862 – rozporządzenie utraciło moc 31 grudnia 2018 r.

2018 r. Agencja wstrzymała wydawanie decyzji w związku z informacją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykorzystania w 2018 r. krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy *de minimis* w rolnictwie.

W okresie od 2 października 2018 r. do 31 października 2018 r. Agencja, realizując powyższe dopłaty, korzystała z pomocy pracowników KOWR w OR Agencji, w których złożono najwięcej wniosków o przyznanie dopłaty do materiału siewnego. Porozumienie pomiędzy ARiMR i KOWR w tej sprawie zawarto w dniu 2 października 2018 r.

W badaniu losowo wybranych dziewięciu osób zatrudnionych w Centrali Agencji sprawdzono, czy wykonywane zadania były zbieżne do wykonywanych przez nich w ARR. Większość (siedem spośród dziewięciu) osób stwierdziło, że w dużej mierze wykonywane zadania nie różnią się tematyczne od tych wykonywanych w ARR, przy czym zakres ich obowiązków został rozszerzony oraz zostały im dodane nowe zadania. Dwóch pracowników, którzy w ARR zajmowali się obsługą mechanizmu „Wsparcie produktów pszczelich", stwierdziło, że ich obecne zadania mają niewiele wspólnego lub są tylko częściowo zbieżne z zadaniami wykonywanymi w ARR.

W okresie objętym kontrolą, do ARiMR wpłynęło 16 skarg dotyczących sposobu realizacji zadań przejętych od ARR oraz zadań delegowanych do KOWR. Agencja rozpatrzyła 16 skarg (z tego jedna została uznana za zasadną) i na 15 z nich udzieliła odpowiedzi[53]. Złożone skargi dotyczyły w większości nadzwyczajnej pomocy dla rolników w sektorach hodowlanych oraz nadzwyczajnych środków wsparcia dla producentów niektórych owoców i warzyw w związku z zakazem ich przywozu z Unii Europejskiej do Federacji Rosyjskiej.

W trakcie kontroli NIK w oddziałach regionalnych ARiMR stwierdzono, że w większości objętych kontrolą OR ARiMR prawidłowo realizowano zadania przejęte po zniesionej ARR, zapewniając poprzez to ciągłość oraz dostępność usług dla rolnictwa, świadczonych dotychczas przez OT ARR. Ustalenia kontroli wykazały, że sprawy te były załatwione zgodnie z przepisami prawa oraz obowiązującymi w ARiMR procedurami. Ustalono również, że co do zasady przed wydaniem decyzji administracyjnej wnioskodawców zawiadamiano o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przysługujących stronie z art. 10 § 1 kpa, a decyzje dyrektora spełniały wymogi, określone w art. 107 kpa.

Nieprawidłowości w realizacji zadań przez OR ARiMR

W czterech spośród sześciu skontrolowanych OR ARiMR za działanie nieprawidłowe NIK uznała dopuszczenie — w objętych badaniem postępowaniach administracyjnych — do nieprzestrzegania przepisów kpa. Stwierdzone nieprawidłowości, wynikające – zgodnie ze złożonymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami – przede wszystkim z małego doświadczenia

[53] Na jedną z rozpatrzonych skarg nie udzielono skarżącemu odpowiedzi, gdyż przedmiotowa skarga była kolejną złożoną przez beneficjenta, którego poprzednia skarga została uznana za bezzasadną. W związku z tym, że skarżący nie podniósł w drugiej skardze żadnych nowych okoliczności, ARiMR podtrzymała swoje poprzednie stanowisko, bez zawiadamiania skarżącego o tym fakcie, a sprawę odłożono ad acta.

pracowników, nie miały jednak wpływu na prawidłowość podejmowanych przez dyrektorów OR ARiMR w tym zakresie decyzji, ani też na terminowość obsługi składanych w jednostce kontrolowanej wniosków.

Przykłady

Decyzje administracyjne wydane w ośmiu sprawach przez Wielkopolski OR ARiMR, nie zostały poprzedzone poinformowaniem strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, co było niezgodne z art. 10 § 1 kpa lub z postanowieniami procedury wewnętrznej ARiMR. Analogiczne zaniechania stwierdzono w jednostkowych sprawach prowadzonych w Opolskim OR ARiMR.

Przekroczono termin załatwiania spraw określony w przepisach art. 35 § 3 kpa w przypadku jednej z dziewięciu badanych spraw prowadzonych przez Pomorski OR ARiMR. Wprawdzie przekroczenie terminu załatwienia tej sprawy zostało spowodowane czynnikiem niezależnym od Oddziału, to jednak nie wypełniono, wynikającego z przepisów art. 36 kpa obowiązku zawiadomienia strony o jej niezałatwieniu w terminie ze wskazaniem przyczyny zwłoki, nowego terminu jej załatwienia oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

Nie dotrzymano terminów wydania decyzji administracyjnych w przypadku czterech z sześciu badanych spraw w Lubelskim OR ARiMR. Największe opóźnienia dotyczyły decyzji wydanej po ponad ośmiu miesiącach (268 dniach) od przejęcia obsługi wniosku od OT ARR (29 sierpnia 2017 r.) i ponad 29 miesiącach od jego złożenia w zniesionej ARR (22 grudnia 2015 r.).

W dokumentacji dotyczącej uznawania i kontrolowania grup i organizacji producentów oraz ich zrzeszeń w sektorze owoców i warzyw, grup producentów rolnych i ich związków w Opolskim OR ARiMR stwierdzono pojedyncze przypadki świadczące o niedochowaniu należytej staranności przy wypełnianiu kart weryfikacji wniosków. Stwierdzono przypadki wskazujące na brak podpisu pracownika nadzorującego, nie odnotowano potwierdzenia wyniku weryfikacji formalno-prawnej, umieszczenia niejednoznacznych zapisów dotyczących kontroli merytorycznej, błędnym wskazaniu dat wysłania wezwania do złożenia wyjaśnień oraz dat wysłania wyjaśnień przez wnioskodawcę oraz błędnym wskazaniu dat wysłania wezwania do złożenia wyjaśnień oraz ich wysłania. Pracownicy odpowiedzialni za sporządzenie kart weryfikacji wniosków wyjaśnili, że powyższe nieprawidłowości wynikały przede wszystkim z małego doświadczenia, a także niezamierzonych omyłek pisarskich wynikających z niedopatrzenia lub przeoczenia. Powyższe przypadki miały miejsce z uwagi na fakt, że były to jedne z pierwszych wypełnianych przez pracowników kart weryfikacji.

Prawidłowo prowadzono rejestr grup producentów rolnych, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw[54]. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że oddziały regionalne niezwłocznie przekazywały Centrali ARiMR właściwe dokumenty związane z prowadzonymi: rejestrem grup producentów rolnych[55] oraz rejestrem wstępnie uznanych grup producentów, uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń oraz

[54] Dz. U. z 2018 r. poz. 1026.

[55] Określony w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1026).

ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń[56]. O zmianach w rejestrze grup producentów rolnych, zgodnie z art. 9 ust. 6 ustawy o grupach producentów, informowani byli Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezes ARiMR.

Ustalono, że zgodnie z obowiązującymi procedurami prowadzono kontrolę podmiotów uczestniczących w mechanizmach administrowanych przez ARiMR, które przejęte zostały od ARR. W okresie objętym kontrolą nie odnotowano skarg na działalność kontrolowanych OR ARiMR w związku z realizacją przejętych zadań od Agencji Rynku Rolnego.

4.3.3. Nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad wykonaniem zadań przejętych od zniesionych Agencji

Kilkumiesięczne opóźnienia we wprowadzeniu regulaminów wewnętrznych jednostek organizacyjnych KOWR

Od 1 września 2017 r do końca września 2018 r. Biuro Kontroli w MRiRW przeprowadziło kontrole dotyczące funkcjonowania i realizacji ustawowych zadań KOWR[57]. Po kontroli przeprowadzonej w Centrali KOWR od 13 kwietnia do 21 maja 2018 r. stwierdzono, że wewnętrzne regulaminy organizacyjne 18 z 19 biur i departamentów nie zostały zatwierdzone „sprawnie, krótko po utworzeniu KOWR"[58]. Ponadto, w Centrali KOWR, pomimo upływu prawie dziewięciu miesięcy od dnia utworzenia KOWR, nie został zorganizowany Departament Nadzoru Właścicielskiego oraz nie został opracowany i zatwierdzony regulamin wewnętrzny tego Departamentu[59].

Nie kontrolowano natomiast ARiMR w zakresie realizacji zadań przejętych od zniesionej ARR.

W toku kontroli oddziałów terenowych KOWR w Olsztynie, Białymstoku, Wrocławiu i Opolu stwierdzono, że regulaminy organizacyjne tych oddziałów zostały zatwierdzone po upływie od sześciu do ośmiu miesięcy od utworzenia KOWR. Zatwierdzenie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych pozostałych oddziałów terenowych nastąpiło z przekroczeniem terminu określonego w § 37 Regulaminu organizacyjnego KOWR. W ocenie kontrolerów MRiRW opóźnienia w zatwierdzaniu regulaminów wewnętrznych oddziałów terenowych stanowiły „istotną nieprawidłowość w funkcjonowaniu KOWR".

Po zatrudnieniu pracownicy nie otrzymali zakresów obowiązków

Kontrola MRiRW wykazała również, że wszyscy pracownicy KOWR nie otrzymali zakresów obowiązków niezwłocznie po utworzeniu KOWR, natomiast złożyli oświadczenia „o realizacji obowiązków na podstawie ustnego polecenia przełożonego". Stwierdzono też, że według stanu z dnia 23 kwietnia 2018 r. 35 regulacji wewnętrznych (zarządzeń, wytycznych, procedur) nie zostało wprowadzonych lub wymagało zmian treści. W zaleceniach pokontrolnych Minister RiRW polecił pracownikom KOWR m.in. przestrze-

[56] Określony w art. 2b ustawy z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (Dz. U. z 2019 r. poz. 935).

[57] Kontrole zostały przeprowadzone w Centrali KOWR w Warszawie oraz oddziałach terenowych KOWR w: Łodzi, Olsztynie, Białymstoku, Wrocławiu, Opolu i Mikołowie.

[58] Piętnaście regulaminów zatwierdzono w październiku i listopadzie 2017 r., jeden w styczniu, a dwa w marcu 2018 r.

[59] Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego KOWR wynika, że zadania tego departamentu zostały powierzone innym jednostkom organizacyjnym jako zadania doraźne.

gać instrukcji kancelaryjnej oraz procedur dotyczących obiegu dokumentów. W odpowiedzi na sprawozdanie pokontrolne MRiRW, p.o. Dyrektor Generalny KOWR w dniu 19 lipca 2018 r. poinformował o zrealizowaniu 17 regulacji, pozostałe 18 było w trakcie realizacji.

Niewłaściwy był nadzór nad użytkowaniem samochodów służbowych

Podczas kontroli OT w Łodzi w dniach od 10 do 24 kwietnia 2018 r. ustalono, że niewystarczający był nadzór dyrektora Oddziału nad użytkowaniem samochodów służbowych. Przydzielone zastępcom dyrektora OT samochody służbowe były w większości użytkowane do celów niezwiązanych z wykonywaniem obowiązków służbowych. W badanych przypadkach w celach prywatnych przejechano od 55% do 76% (tj. około 6,5 tys. km i 9,9 tys. km) kilometrów. Stwierdzono też, że spośród 15 samochodów będących w dyspozycji OT jedynie siedem (według stanu na dzień 10 kwietnia) było sprawnych.

W zaleceniach pokontrolnych zobowiązano Dyrektora OT w Łodzi m.in. do wzmożenia nadzoru nad użytkowaniem samochodów służbowych. Zarządzeniem Dyrektora OT KOWR w Łodzi wprowadzono obowiązek akceptacji przez bezpośredniego przełożonego polecenia podróży służbowej.

Minister RiRW w dniu 8 sierpnia 2018 r. polecił p.o. Dyrektorowi Generalnemu KOWR przeprowadzenie analizy zasadności przydzielania samochodów służbowych zastępcom dyrektorów oddziałów terenowych KOWR oraz wzmożenie nadzoru nad wykorzystaniem samochodów służbowych, a także podjęcie skutecznych działań w celu uniknięcia sytuacji braku w oddziałach terenowych KOWR umów na usługi serwisowe i naprawcze. W odpowiedzi p.o. Dyrektor Generalny KOWR poinformował m.in. o cofnięciu zgody na dysponowanie samochodów służbowych do stałego korzystania wszystkim zastępcom dyrektorów OT KOWR, rozpoczęciu przygotowań do monitorowania samochodów w systemie GPS oraz przeprowadzenie lokalnych postępowań na usługi serwisowe i naprawcze posiadanych samochodów.

W planach audytu wewnętrznego MRiRW na 2017 r. i 2018 r., po przeprowadzeniu analizy ryzyka, nie zostały przewidziane do realizacji zagadnienia związane z nadzorem Ministra RiRW nad Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub procesem zniesienia Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej miały wpływ na prawidłową obsługę rolnictwa?

Cele szczegółowe

1. Czy zniesienie Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych i utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zostało należycie przygotowane i wdrożone?
2. Czy obsługa beneficjentów wsparcia była prawidłowa i skuteczna?

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono w:

– Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi;

– Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sześciu oddziałach regionalnych ARiMR w: Toruniu, Gdyni, Elizówce, Opolu, Poznaniu i w Rzeszowie;

– Centrali Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz sześciu oddziałach KOWR: w Bydgoszczy, Pruszczu Gdańskim, Lublinie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, oraz z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 września 2017 r. do 30 września 2018 r. z uwzględnieniem zagadnień z okresu wcześniejszego, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 13 sierpnia 2018 r. do dnia 18 marca 2019 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Nie zasięgano informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 litera f ustawy o NIK.

Kontrola pt. Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej (P/18/045) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziła ją analiza przedkontrolna prowadzona dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z organizacją nowych struktur administracji rolnej w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 15 wystąpieniach pokontrolnych. W siedmiu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem dziewięć wniosków pokontrolnych, z których siedem zostało zrealizowanych, a dwa pozostają w trakcie realizacji. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował o działaniach w celu realizacji wniosków NIK odnośnie do optymalizacji wydatków związanych z utrzymaniem siedzib Centrali KOWR oraz mazowieckiego i śląskiego Oddziału Terenowego, a także przeniesienia do zasobu MRiRW dokumentów przekazanych do KOWR, które zgodnie z przepisami o narodowym zasobie archiwalnych i archiwach powinny być przechowywane w MRiRW.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi złożył w dniu 8 kwietnia 2019 r. trzy zastrzeżenia do nieprawidłowości i sformułowań zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Uchwałą Kolegium NIK z dnia 15 maja 2019 r. dwa zastrzeżenia zostały oddalone, a jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione.

W dniu 4 lutego 2019 r. p.o. Zastępca Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa złożył zastrzeżenie do nieprawidłowości opisanej w wystąpieniu pokontrolnym. Uchwałą Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 5 marca 2019 r. zastrzeżenie zostało oddalone.

W dniu 26 lutego 2019 r. p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa złożył sześć zastrzeżeń do stwierdzeń, ocen i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Uchwałą Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 29 marca 2019 r. cztery zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości, dwa w części.

Ponadto łącznie pięć zastrzeżeń złożyli Dyrektor Oddziału Terenowego KOWR w Opolu oraz Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa po kontroli OR ARiMR w Lublinie i OR ARiMR w Gdyni. Uchwałami Komisji Rozstrzygającej z dnia 10 stycznia 2019 r., 14 lutego 2019 r. oraz 20 lutego 2019 r. wszystkie zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych zostały oddalone.

Najwyższa Izba Kontroli wniosków systemowych natomiast nie sformułowała.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Jan Krzysztof Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 20 czerwca 2018 r. Poprzednio Krzysztof Jurgiel Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 16 listopada 2015 r. do 19 czerwca 2018 r.
2.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Centrala Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r.
3.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Centrala Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa	Grzegorz Pięta, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 6 marca 2019 r. Piotr Serafin, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r. W okresie od dnia 1 września 2017 r. do 2 lipca 2018 r. Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa był Witold Strobel.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
4.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w Toruniu	Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r.
5.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Bydgoszczy	Grzegorz Pięta, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 6 marca 2019 r. Piotr Serafin, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r. W okresie od 1 września 2017 r. do 2 lipca 2018 r. Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa był Witold Strobel.
6.	Delegatura NIK w Gdańsku	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Pomorski Oddział Regionalny w Gdyni	Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r.
7.	Delegatura NIK w Gdańsku	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Pruszczu Gdańskim	Grzegorz Pięta, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 6 marca 2019 r. Piotr Serafin, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r. W okresie od dnia 1 września 2017 r. do 2 lipca 2018 r. Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa był Witold Strobel
8.	Delegatura NIK w Lublinie	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w Elizówce	Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
9.	Delegatura NIK w Lublinie	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Lublinie	Grzegorz Pięta, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 6 marca 2019 r. Piotr Serafin, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r. W okresie od dnia 1 września 2017 r. do 2 lipca 2018 r. Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa był Witold Strobel
10.	Delegatura NIK w Opolu	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w Opolu	Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r.
11.	Delegatura NIK w Opolu	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Opolu	Grzegorz Pięta, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 6 marca 2019 r. Piotr Serafin, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r. W okresie od dnia 1 września 2017 r. do 2 lipca 2018 r. Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa był Witold Strobel
12.	Delegatura NIK w Poznaniu	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w Poznaniu	Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
13.	Delegatura NIK w Poznaniu	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Poznaniu	Grzegorz Pięta, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 6 marca 2019 r. Piotr Serafin, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r. W okresie od dnia 1 września 2017 r. do 2 lipca 2018 r. Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa był Witold Strobel
14.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w Rzeszowie	Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r.
15.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Rzeszowie	Grzegorz Pięta, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 6 marca 2019 r. Piotr Serafin, pełniący obowiązki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r. W okresie od dnia 1 września 2017 r. do 2 lipca 2018 r. Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa był Witold Strobel

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek*

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	W formie opisowej	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjął skuteczne działania w celu przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji, jako agencji płatniczej, a także wydał stosowne zarządzenia wymagane przepisami ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Prowadził też kontrole dotyczące funkcjonowania i realizacji ustawowych zadań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w pierwszym okresie jego działania. Stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę.	Wprowadzone zmiany w administracji rolnej nie zostały poprzedzone ani poparte opracowaniami lub innymi analizami wskazującymi na konieczność dokonania zmian polegających na utworzeniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Nie dowiedziono braku efektywności działania obu agencji (ARR i ANR), na który wskazywano w Ocenie Skutków Regulacji do projektów ustaw powołujących Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad pracami Zespołu ds. optymalizacji działania agencji i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra, którego był przewodniczącym, jak również nad pracą Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR był niewłaściwy. Nie przygotowano właściwych rozwiązań dotyczących zmian w organizacji i funkcjonowaniu obu likwidowanych agencji, bowiem w projekcie ustawy pwKOWR nie wskazano kryteriów, według których Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR oraz Prezes ARiMR mieli dokonać wyboru pracowników z wygaszanych agencji do nowej jednostki i do ARiMR. Nie zadbano o pracowników znajdujących się pod szczególną ochroną (m.in. w wieku przedemerytalnym lub korzystających z uprawnień rodzicielskich). Nie skoordynowano działań w zakresie umiejscowienia siedziby Centrali KOWR i Oddziału Terenowego KOWR w Warszawie. Ponadto dopuszczono do zawarcia niekorzystnej dla dokonywanych zmian organizacyjnych umowy najmu nieruchomości przy Placu Bankowym, co uniemożliwiło pełne wykorzystanie najętych wcześniej nieruchomości przy ul. Karolkowej i przeniesienie tam siedzib warszawskich oddziałów terenowych ANR i ARR, z których po przekształceniach utworzono mazowiecki OT KOWR. Złożenie propozycji zatrudnienia na podstawie umowy na czas określony 346 (około 14%) pracownikom ARR i ANR, zatrudnionym wcześniej na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, co było niezgodne z art. 51 ust. 3 i 4 ustawy pwKOWR. Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR zastosował nieprzewidziany w ustawie, nieformalny tryb odwoławczy dla pracowników likwidowanych agencji, którzy nie otrzymali lub nie zgadzali się z przedstawionymi im propozycjami pracy. Niezgodnie z przepisami art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach przekazano do KOWR – na podstawie § 3 zarządzenia nr 5 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2018 r. uchylającego zarządzenie w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – dokumentację, która powstała w MRiRW oraz dokumentację, która wpłynęła do Ministerstwa w związku z utworzeniem KOWR i składaniem propozycji pracownikom likwidowanych agencji. Przeniesienie w sierpniu 2018 r. siedziby śląskiego OT KOWR, po upływie niespełna roku od jego utworzenia, zostało dokonane bez rzetelnej analizy wskazującej na konieczność wprowadzenia zmian i było nieprzygotowane pod względem organizacyjnym i finansowym.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Centrala Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	W formie opisowej	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa właściwie wdrożyła i prawidłowo realizowała zadania przejęte od zniesionej Agencji Rynku Rolnego oraz obowiązki agencji płatniczej w ramach zadań zleconych Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa. Dokonywała też regularnych przeglądów i audytów dotyczących prawidłowości wykonania tych zadań.	Niezgodnie z art. 51 ust. 4 pwKOWR Prezes ARiMR, proponując 146 pracownikom ARR zatrudnienie w ARiMR, dokonał jednocześnie zmiany rodzaju ich umów o pracę – z umów na czas nieokreślony na umowy na czas określony.
3.	Centrala Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa	W formie opisowej	Podjęto właściwe działania w celu przygotowania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do wykonywania zadań delegowanych z dniem 1 września 2017 r. opracowując niezbędne księgi procedur. W oparciu o próbę obejmującą zadania realizowane przez sześć jednostek organizacyjnych KOWR, w tym zadania delegowane, nie stwierdzono istotnych różnic pomiędzy stopniem ich wykonania przez KOWR i wcześniej przez zniesione agencje.	Przygotowanie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do wykonywania zadań przejętych od zniesionych Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych było niewystarczające. Niski stopień wdrożenia standardów kontroli zarządczej nie zapewnił w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa na dzień 1 września 2017 r. funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Nie dołożono należytej staranności w celu zapewnienia zgodnego z prawem funkcjonowania działalności jednej z jednostek organizacyjnych KOWR. Stwierdzono, że Filia w Zielonej Górze Oddziału Terenowego KOWR w Gorzowie Wielkopolskim przez trzy miesiące, tj. od dnia 1 września do dnia 30 listopada 2017 r., działała bez stosownego umocowania prawnego. Nieskuteczny był nadzór nad przestrzeganiem zasad obiegu dokumentów, w tym istotnych dla postępowań sądowych, których stroną był KOWR. Na skutek tego nie dotrzymano w jednym z OT KOWR terminu wniesienia apelacji od niekorzystnego wyroku sądu I instancji, co spowodowało wypłacenie odszkodowania w wysokości 101,4 tys. zł.
4.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w Toruniu	W formie opisowej	W okresie objętym kontrolą w Kujawsko-Pomorskim Oddziale Regionalnym ARiMR w Toruniu podejmowano prawidłowe działania w celu przejęcia zadań Agencji Rynku Rolnego, które od 1 września 2017 r. miały być realizowane przez ARiMR. W okresie objętym kontrolą w Oddziale na bieżąco realizowano wszystkie objęte badaniem zadania przejęte od zlikwidowanego OT ARR.	Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Bydgoszczy	W formie opisowej	Zakres wykonywanych zadań, przejętych od zniesionych Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych, został ujęty w regulaminach organizacyjnych poszczególnych wydziałów. Kontrola 26 składników majątkowych o wysokiej wartości księgowej przejętych z OT ANR oraz OT ARR wykazała, że OT KOWR prawidłowo przejął składniki majątkowe zniesionych agencji. Pracownicy OT KOWR zostali zatrudnieni zgodnie z warunkami określonymi w art. 51 ust. 6 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. OT KOWR realizował zadania przejęte od OT ANR, OT ARR oraz delegowane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.	Przekazanie przez OT KOWR, w okresie od 18 grudnia 2017 r. do 12 stycznia 2018 r., do biur powiatowych ARiMR dokumentacji dotyczącej dopłat do materiału siewnego było dokonane w sposób nierzetelny, tj. bez upewnienia się, czy poszczególne decyzje stały się ostateczne, jak tego wymagał art. 47a ust. 5 ustawy pwKOWR.
6.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Pomorski Oddział Regionalny w Gdyni	W formie opisowej	Podejmowane działania w celu wdrożenia zadań przejętych od zniesionego Oddziału Terenowego Agencji Rynku Rolnego w Gdyni były prawidłowe. W okresie objętym kontrolą w Oddziale na bieżąco realizowano wszystkie zadania przejęte od OT ARR. Objęte badaniem dziewięć spraw z zakresu zadań przejętych po ARR, Oddział załatwił prawidłowo i terminowo, za wyjątkiem jednej, przy której przekroczono (z przyczyn niezależnych od Oddziału) termin załatwiania spraw, określony w przepisach art. 35 § 3 kpa.	W jednym przypadku przekroczono termin załatwiania spraw, określony w przepisach art. 35 § 3 kpa Oddział nie wypełnił wynikającego z przepisów art. 36 kpa obowiązku zawiadomienia strony o jej niezałatwieniu w terminie ze wskazaniem przyczyny zwłoki, nowego terminu jej załatwienia oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Należy jednak dodać, że przekroczenie terminu załatwienia tej sprawy zostało spowodowane czynnikiem niezależnym od Oddziału.
7.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Pruszczu Gdańskim	W formie opisowej	OT KOWR realizował prawidłowo powierzone zadania, przejęte od zniesionych agencji rolnych. Zakres tych zadań został ujęty w regulaminach opracowanych dla poszczególnych jednostek organizacyjnych Oddziału. Pracownicy KOWR zostali zatrudnieni zgodnie z warunkami określonymi w art. 51 ust. 6 pwKOWR. Kontrole i audyty przeprowadzone w OT KOWR nie wykazały istotnych nieprawidłowości, a zalecenia pokontrolne zrealizowano.	Podpisane przez Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR propozycje zmiany okresu zatrudnienia w umowach o pracę dla 12 osób (z nieokreślonego na określony) były niezgodne z art. 51 ust. 3 pwKOWR. Stwierdzono opóźnienia (od 98 do 167 dni) w rozpatrywaniu sześciu wniosków o płatność w ramach poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości".

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w Elizówce	W formie opisowej	Prawidłowo przejęto i zaewidencjonowano składniki majątkowe oraz zapewniono prawidłową organizację realizacji zadań w ramach obsługiwanych mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej. Prawidłowo prowadzono rejestry grup producentów rolnych oraz na bieżąco prowadzono kontrolę podmiotów uczestniczących w mechanizmach administrowanych przez ARiMR.	Dokonanie zmiany dziewięciu pracownikom przejętego OT ARR rodzaju umowy o pracę z bezterminowej na terminową było niezgodne z art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Nieterminowo wydano decyzje administracyjne w czterech z sześciu analizowanych spraw.
9.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Lublinie	W formie opisowej	Oddział Terenowy KOWR w Lublinie prawidłowo realizował zadania związane z wdrożeniem zmian w administracji rolnej. Prawidłowo zostały przejęte i zaewidencjonowane składniki majątkowe z oddziałów terenowych ANR i ARR. Stanowiska kierownicze niezbędne do właściwego zarządzania realizacją zadań w OT KOWR były obsadzane przez osoby, które w zniesionych agencjach zajmowały stanowiska kierowników komórek organizacyjnych lub samodzielne stanowiska pracy zbliżone do obecnie wykonywanych zadań. Propozycje zatrudnienia w OT KOWR pracownicy likwidowanych OT ANR i OT ARR otrzymali terminowo i zostali zatrudnieni zgodnie z warunkami, określonymi w ustawie z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Zadania przejęte przez OT KOWR od zniesionych agencji rolnych oraz zadania delegowane były realizowane prawidłowo.	Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
10.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w Opolu	W formie opisowej	Działania podejmowane w Opolskim Oddziale Regionalnym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie związanym z przygotowaniami do przejęcia zadań po likwidowanym Oddziale Terenowym Agencji Rynku Rolnego w Opolu były rzetelne i celowe. Oddział Regionalny w Opolu na bieżąco realizował wszystkie przejęte zadania z ARR.	Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Opolu	W formie opisowej	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 Rolnych i Agencji Rynku Rolnego w Opolu. Zakres zadań przejętych ze zniesionych agencji rolnych został ujęty w regulaminach organizacyjnych poszczególnych komórek organizacyjnych Oddziału. Zachowano kadrową ciągłość zadań, a wszystkie stanowiska kierownicze zostały obsadzone z dniem utworzenia OT KOWR. Zadania przejęte od zniesionych agencji rolnych oraz zadania zlecone były, realizowane w sposób rzetelny, stosownie do przepisów określonych w obowiązujących procedurach, w tym z zachowaniem wymaganych terminów.	Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
12.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w Poznaniu	W formie opisowej	Wielkopolski OR ARiMR był przygotowany do wdrożenia zadań przejętych od zniesionego OT ARR, a ich realizacja była skuteczna, pomimo początkowych trudności będących następstwem dużego zakresu zmian organizacyjnych wynikających z postanowień ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Zaproponowanie przez Dyrektora Wielkopolskiego OR ARiMR zatrudnienia wszystkim pracownikom OT ARR oraz zatrudnienie dodatkowych pracowników, zapewniło realizację wszystkich zadań przejętych od ARR.	Wynikające z art. 51 ust. 4 ustawy pwKOWR zobowiązanie Prezesa ARiMR do określenia pracownikom, których miał zamiar przejąć, nowych warunków pracy i płacy nie uprawniało do proponowania umów na czas określony z osobami dotychczas zatrudnionymi w ARR na czas nieokreślony. Pomimo, że część spraw przejętych z OT ARR była realizowana z przekroczeniem terminu wynikającego art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, to przyjęte przez Oddział Regionalny rozwiązania organizacyjne oraz priorytetyzacja zadań spowodowały, że według stanu na dzień 30 września 2018 r. rozpatrywanie większości spraw przejętych z ARR zostało zakończonych. Stwierdzone przypadki naruszenia przepisu art. 10 § 1 kpa oraz postanowień procedur wewnętrznych dotyczących trybu rozpatrywania przejętych spraw, miały charakter jednostkowy i pozostawały bez wpływu na wynik poszczególnych postępowań.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
13.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Poznaniu	W formie opisowej	Oddział Terenowy KOWR w Poznaniu w okresie od 1 września 2017 r. do 30 września 2018 r. prawidłowo realizował zadania, przejęte od zniesionej Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego. Po dniu 30 sierpnia 2017 r. zostały przejęte i właściwie zaewidencjonowane składniki majątkowe z oddziałów terenowych ANR i ARR. Zakres przejętych zadań został ujęty w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych dla poszczególnych wydziałów, które jednak Dyrektor Generalny zatwierdził dopiero po upływie ośmiu miesięcy od rozpoczęcia funkcjonowania Oddziału.	Niezgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa 21 pracownikom ze znoszonych ANR i ARR, Wiceprezes ANR i Prezes ARR, działający w imieniu Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR, podpisali propozycje zatrudnienia, w których zmieniono w sposób nieuprawniony umowy o pracę z bezterminowych na terminowe.
14.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w Rzeszowie	W formie opisowej	Prawidłowo podejmowane były przez OR ARiMR w okresie od 1 września 2017 r. do 30 września 2018 r. działania dotyczące przejmowania i realizacji zadań po zniesionej Agencji Rynku Rolnego. Działania te dotyczyły szczególnie przejęcia pracowników, majątku oraz zadań po zniesionej Agencji Rynku Rolnego, stosownie do przepisów ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Zapewniono prawidłową organizację realizacji zadań w ramach przejętych od zniesionej ARR mechanizmów interwencji na rynku rolnym, tj. wykaz nowych zadań ujęty został w regulaminie organizacyjnym OR ARiMR.	Podjęta przez Prezesa ARiMR decyzja o zmianie rodzaju umowy o pracę z zawartej na czas nieokreślony na czas określony jednego roku dla ośmiu przejętych z ARR pracowników była niezgodna z art. 51 ust. 4 pwKOWR.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
15.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Rzeszowie	W formie opisowej	OT KOWR w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 września 2017 r. do 30 września 2018 r., został właściwie przygotowany do przejęcia i realizacji powierzonych zadań po zniesionym Oddziale Terenowym Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Oddziale Terenowym Agencji Rynku Rolnego. Prawidłowo zostały przejęte i zaewidencjonowane składniki majątkowe ze zniesionych OT ANR i OT ARR. Pracownicy zatrudnieni w OT KOWR byli merytorycznie przygotowani do wykonywania przydzielonych zadań, które w przypadku większości pracowników stanowiły kontynuację zadań uprzednio wykonywanych w OT ANR i OT ARR. OT KOWR rzetelnie realizował przydzielone zadania. W toku kontroli nie ujawniono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów, unormowań wewnętrznych oraz terminowości załatwiania spraw.	Zmiana umów o pracę 17 pracowników zniesionych agencji z bezterminowej na terminową była niezgodna z przepisem art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Za naruszenie to nie odpowiada Dyrektor OT KOWR.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

5.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Powołanie KOWR

Aktem prawnym regulującym organizację i zadania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa jest ustawa o KOWR.

Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy Krajowy Ośrodek jest państwową osobą prawną będącą agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Krajowy Ośrodek działa na podstawie ustawy oraz statutu nadanego przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 3). Zgodnie z art. 4 ust. 1 organem Krajowego Ośrodka jest Dyrektor Generalny[60], który wykonuje zadania przy pomocy zastępców Dyrektora Generalnego oraz dyrektorów oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka (art. 4 ust. 3).

Nadzór nad KOWR sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 2 ust. 3).

Jednostkami organizacyjnymi KOWR są: biuro Krajowego Ośrodka (Centrala) oraz oddziały terenowe działające w każdym województwie (w województwie zachodniopomorskim wyodrębnia się dwa oddziały terenowe). Oddziałem terenowym Krajowego Ośrodka kieruje dyrektor przy pomocy zastępców. Dyrektor Generalny powołuje i odwołuje kierowników komórek organizacyjnych w Centrali i ich zastępców, głównego księgowego, oraz dyrektorów i zastępców dyrektorów oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka (art. 5 ust. 1, 2 i 3).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Dyrektor Generalny i dyrektorzy oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka wydają decyzje administracyjne w zakresie określonym w odrębnych przepisach, a także mogą upoważniać pracowników KOWR do podejmowania określonych czynności, w tym do wydawania decyzji administracyjnych (art. 8 ust. 2).

Zadania realizowane przez Krajowy Ośrodek wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich zostały określone w art. 9 ust. 2 ustawy o KOWR.

Zasady prowadzenia gospodarki finansowej KOWR, prowadzenia rachunkowości i sprawozdawczości finansowej zostały określone w art. 11–15, art. 17 i art. 18 ustawy o KOWR.

Stosownie do przepisów art. 19 ust. 1 Krajowy Ośrodek przeprowadza kontrole podmiotów uczestniczących w mechanizmach administrowanych przez Krajowy Ośrodek w ramach zadań wykonywanych przez KOWR. Czynności kontrolne wykonywane są przez pracowników Krajowego Ośrodka oraz inne wyspecjalizowane jednostki organizacyjne, którym Dyrektor Generalny może powierzyć, w drodze umowy, przeprowadzanie czynności kontrolnych (art. 19 ust. 2). Jednostki te zgodnie z art. 20 ust. 1 muszą spełniać warunki organizacyjne, techniczne i kadrowe niezbędne

[60] Dyrektora Generalnego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Zastępców Dyrektora Generalnego powołuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi na wniosek Dyrektora Generalnego.

do przeprowadzenia kontroli, w szczególności posiadać procedury zapewniające właściwe przeprowadzenie czynności kontrolnych, dysponować urządzeniami niezbędnymi do przeprowadzenia czynności kontrolnych oraz zapewniającym, że czynności kontrolne będą wykonywane przez osoby posiadające kompetencje niezbędne do ich przeprowadzenia.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 minister właściwy do spraw rozwoju wsi wydał rozporządzenie z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizacyjnych, technicznych i kadrowych, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć przeprowadzanie czynności kontrolnych, w ramach kontroli podmiotów uczestniczących w mechanizmach administrowanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa[61].

Tworzenie KOWR

Zmiany związane z utworzeniem KOWR dotyczą 43 ustaw i zostały ujęte w ustawie z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa.

Stosownie do art. 46 ust. 8 tej ustawy bilanse zamknięcia Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego sporządzone na dzień 31 sierpnia 2017 r. stają się bilansem otwarcia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Według art. 47 ust. 1 tej ustawy wszczęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy postępowania niezakończone decyzją ostateczną oraz inne postępowania prowadzone na podstawie ustaw zmienianych w art. 5, art. 7, art. 8, art. 11, art. 12, art. 14, art. 17, art. 19, art. 21–25, art. 28, art. 32, art. 35 i art. 37–40 przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, dyrektora oddziału terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencję Nieruchomości Rolnych, zwanych dalej „organami ANR", oraz Prezesa Agencji Rynku Rolnego i dyrektora oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego, zwanych dalej „organami ARR", prowadzą, z dniem wejścia w życie tej ustawy, stosownie do swojej właściwości Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, zwani dalej „organami KOWR", oraz Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dyrektor oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zwani dalej „organami ARiMR".

Zgodnie z art. 48 ust. 1 wydane przez organy ANR i organy ARR decyzje, postanowienia, zaświadczenia i inne akty administracyjne oraz świadectwa, upoważnienia, opinie, zatwierdzenia oraz inne dokumenty, z których wynikają prawa lub obowiązki dla danego podmiotu, zachowują ważność na okres, na który zostały wydane lub wystawione.
Organy KOWR i organy ARiMR, stosownie do swojej właściwości, są upoważnione do uchylenia, zmiany, stwierdzenia nieważności decyzji, stwierdzenia wygaśnięcia decyzji albo wznowienia postępowania w sprawach prowadzonych przez organy ANR albo organy ARR (art. 48 ust. 2).

W art. 49 ust. 1 nałożono obowiązek na ministra właściwego do spraw rozwoju wsi powołania w drodze zarządzenia, w terminie 3 dni od dnia wej-

[61] Dz. U. poz. 1630.

ścia w życie tego artykułu Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, określając zakres jego zadań oraz sposób ich realizacji i środki niezbędne do ich realizacji. Pełnomocnik taki został powołany zarządzeniem nr 10 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Zakres działań Pełnomocnika został określony w art. 49 ust. 2–7 pwKOWR.

Do zadań Pełnomocnika należało zorganizowanie KOWR, w tym (art. 49 ust. 2 pwKOWR):

1) przygotowanie propozycji w zakresie siedzib oddziałów terenowych i biura KOWR;
2) podejmowanie czynności związanych z przejmowaniem przez KOWR i ARiMR praw i obowiązków, w tym mienia, ANR i ARR;
3) podejmowanie czynności związanych z uregulowaniem stosunków pracy z pracownikami ANR i ARR;
4) podejmowanie innych czynności niezbędnych do rozpoczęcia działalności KOWR.

Zgodnie z art. 49 ust. 8 Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podejmuje działania w celu przejęcia zadań, które z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będą realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Minister RiRW wydał zarządzenie nr 11 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie określenia zakresu działań w celu przejęcia zadań, które z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa będą realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, oraz w sprawie sposobu realizacji tych działań i środków niezbędnych do ich wykonywania[62].

Stosownie natomiast do art. 49 ust. 11 Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Prezes Agencji Rynku Rolnego i Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych podejmują działania w zakresie dostosowania systemów teleinformatycznych, do których prawa posiada Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych, w celu umożliwienia przejęcia zadań, które z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będą realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

W art. 49 ust. 13 ustawy pwKOWR określono, że minister właściwy do spraw finansów publicznych podejmuje działania w celu przyznania na podstawie przepisów o finansowaniu wspólnej polityki rolnej z dniem 1 września 2017 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji tymczasowej jako agencji płatniczej w zakresie niezbędnym do realizacji wykonywanych dotychczas przez Agencję Rynku Rolnego zadań agencji płatniczej, które z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będą realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Prezes Agencji Rynku Rolnego podejmują działania w celu uzyskania z tym dniem przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tej akredytacji.

[62] Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi, poz. 4.

Powołanie jednej agencji płatniczej nie eliminuje możliwości delegowania zadań tej agencji innym podmiotom, z wyjątkiem dokonywania płatności, co wynika z art. 7 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 minister właściwy do spraw rozwoju wsi ustala, w drodze zarządzenia, zasady wynagradzania pracowników Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Zasady, o których mowa w ust. 1, obowiązują do dnia ustalenia regulaminu wynagradzania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (art. 50 ust. 2).

Zasady zatrudniania pracowników zniesionych agencji lub rozwiązania stosunku pracy regulują przepisy określone w art. 51 pwKOWR.

Prezes Agencji Rynku Rolnego oraz Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszego artykułu przekazują Pełnomocnikowi imienne wykazy pracowników wraz z podaniem stanowisk pracy poszczególnych pracowników, warunków zatrudnienia oraz posiadanych kwalifikacji i stażu pracy, według stanu na dzień przekazania, z tym że Prezes Agencji Rynku Rolnego przekazuje ten wykaz z wyszczególnieniem pracowników Agencji Rynku Rolnego wykonujących zadania, które z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będą realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (art. 51 ust. 1).

Prezes Agencji Rynku Rolnego w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszego artykułu przekazuje Prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa imienny wykaz pracowników wykonujących zadania, które z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będą realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wraz z podaniem stanowisk pracy poszczególnych pracowników, warunków zatrudnienia oraz posiadanych kwalifikacji i stażu pracy, według stanu na dzień przekazania (art. 51 ust. 2).

Według art. 51 ust. 3 pwKOWR Pełnomocnik w terminie do dnia 31 maja 2017 r. proponuje, na piśmie, zatrudnienie w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, określając warunki pracy i płacy, w tym miejsce zatrudnienia, pracownikom Agencji Rynku Rolnego innym niż określeni w ust. 2 oraz pracownikom Agencji Nieruchomości Rolnych, stosując zasady wynagradzania, o których mowa w art. 50 ust. 1.

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w terminie do dnia 31 maja 2017 r. proponuje, na piśmie, zatrudnienie w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, określając warunki pracy i płacy, w tym miejsce zatrudnienia, pracownikom Agencji Rynku Rolnego określonym w ust. 2 (art. 51 ust. 4).

Pracownicy, o których mowa w ust. 3 i 4, w terminie miesiąca od dnia otrzymania odpowiednio propozycji Pełnomocnika albo Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa składają odpowiednio Pełno-

mocnikowi albo Prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia (art. 51 ust. 5).

Stosownie do art. 51 ust. 6 pwKOWR pracownicy, o których mowa w ust. 3 i 4, którzy złożyli oświadczenie o przyjęciu zaproponowanych warunków zatrudnienia, stają się z dniem 1 września 2017 r. odpowiednio pracownikami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa albo Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, z tym że w przypadku przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia na stanowisko pracy, na które zatrudnienie następuje na podstawie powołania, ich dotychczasowy stosunek pracy nawiązany na podstawie umowy o pracę przekształca się w stosunek pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

Dotychczasowy stosunek pracy pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych i pracowników Agencji Rynku Rolnego wygasa w dniu 31 sierpnia 2017 r.:

1) w przypadku złożenia oświadczenia o odmowie przyjęcia warunków zatrudnienia zaproponowanych na podstawie ust. 3 albo 4;
2) w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia, o którym mowa w ust. 5;
3) jeżeli w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie zostanie im zaproponowane zatrudnienie na podstawie ust. 3 albo 4 (art. 51 ust. 7).

Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem Agencji Nieruchomości Rolnych lub Agencji Rynku Rolnego może nastąpić za wypowiedzeniem (art. 51 ust. 8).

Według art. 51 ust. 9 w przypadku wygaśnięcia lub wcześniejszego rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy z dotychczasowymi pracownikami Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego pracownikom tym przysługuje odprawa pieniężna ustalana na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2018 r. poz. 1969, ze zm.).

Odprawa pieniężna, o której mowa w ust. 9, jest wypłacana w terminie do dnia 31 sierpnia 2017 r. ze środków odpowiednio Agencji Nieruchomości Rolnych albo Agencji Rynku Rolnego (art. 51 ust. 10).

Zgodnie z art. 58 z dniem 1 września 2017 r. stosunek pracy kierowników biur oddziałów regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i ich zastępców nawiązany na podstawie umowy o pracę przekształca się w stosunek pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

W procesie zmian instytucjonalnych założono także ograniczenie liczby rejestrów prowadzonych w celu identyfikacji podmiotów ubiegających się o płatności z funduszy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Zamiast dwóch rejestrów (w ARiMR i w ARR) będzie prowadzony jeden rejestr – krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw

rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, administrowany przez ARiMR. Z rejestru tego, do realizacji swoich zadań, korzystać będą zarówno ARiMR, jak i KOWR. Ma to umożliwić zmniejszenie liczby wizyt beneficjentów w jednostkach terenowych ARiMR oraz KOWR oraz obniżenie kosztów utrzymania i aktualizacji danych beneficjentów w porównaniu do uprzednio prowadzonych rejestrów, a także ma skrócić okres niezbędny do załatwienia sprawy. Przepisy w tym zakresie zostały zawarte w art. 57 pwKOWR.

Stosownie do art. 52a pwKOWR Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa przesyła ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi dane finansowe i informacje dotyczące wydatków zrealizowanych przez Agencję Rynku Rolnego z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji w okresie od dnia 16 października 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r. w celu ich przekazania Komisji Europejskiej.

W myśl art. 57 ust. 1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przejmuje centralny rejestr przedsiębiorców, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 22 pwKOWR.

Zadania delegowane KOWR z ARiMR

Stosownie do art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zadania agencji płatniczej w zakresie dotyczącym:

1) programu dla szkół, o którym mowa w przepisach o organizacji niektórych rynków rolnych;
2) rynku cukru, w tym w zakresie dywersyfikacji przemysłu cukrowniczego, monitorowania produkcji oraz opłat na rynku cukru, przetwarzania cukru przemysłowego i rafinacji cukru przywiezionego spoza Unii Europejskiej;
3) administrowania obrotem z zagranicą towarami rolnymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz towarami przetworzonymi nieobjętymi załącznikiem I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
4) dopłat do przechowywania oraz interwencyjnych zakupów i sprzedaży produktów rolnych na poszczególnych rynkach, w tym masła, odtłuszczonego mleka w proszku, zbóż i mięsa;
5) administrowania potencjałem produkcyjnym winorośli i wina;
6) wspierania działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych w ramach WPR;
7) realizacji wsparcia pszczelarstwa w ramach WPR;

z wyjątkiem dochodzenia zwrotu nienależnych kwot pomocy oraz dokonywania płatności, o którym mowa w art. 7 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1306/2013, wykonuje, jako zadania delegowane zgodnie z pkt 1.C.1 załącznika I do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Zarządzeniem nr 5 z dnia 26 lutego 2018 r. uchylającym zarządzenie w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi, poz. 1) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w terminie do dnia 28 lutego 2018 r. zawarł obowiązek, przekazania protokolarnego KOWR dokumentacji związanej ze składaniem propozycji pracy w tej jednostce pracownikom ANR oraz ARR oraz związaną bezpośrednio z utworzeniem KOWR.

Zmiany dotyczące organizacji i funkcjonowania administracji rolnej zawarte w innych przepisach

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 817, ze zm.)

Stosownie do art. 5 ust. 1 tej ustawy Skarb Państwa powierza Krajowemu Ośrodkowi wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2.

Krajowy Ośrodek, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne (art. 5 ust. 2).

Przepisy dotyczące Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, gospodarki finansowej Zasobu, gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, sprzedaży i nabywania nieruchomości, przekazywania nieruchomości w trwały zarząd, oddawania mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania oraz gospodarki mieszkaniowej i socjalnej zostały określone w rozdziałach od 3 do 9 ustawy.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 945)

Stosownie do art. 20 ust. 1 Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przeprowadza kontrole podmiotów uczestniczących w mechanizmach administrowanych przez tę Agencję określonych w ustawie.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 czynności kontrolne są wykonywane przez:

1) służby techniczne Agencji, w skład których wchodzą pracownicy zatrudnieni w komórkach organizacyjnych Agencji;

2) jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 21,

na podstawie upoważnienia do wykonywania tych czynności wydanego przez Prezesa Agencji.

Prezes Agencji może powierzyć, w drodze umowy, przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach kontroli, o których mowa w art. 20 ust. 1, wyspecjalizowanym jednostkom organizacyjnym, dysponującym warunkami organizacyjnymi, technicznymi i kadrowymi określonymi w przepisach wydanych na podstawie ust. 4 (art. 21 ust. 1).

Stosownie do art. 38n ust. 1 dyrektor oddziału regionalnego Agencji przeprowadza, co najmniej raz na dwa lata, kontrole uznanych organizacji i zrzeszeń w zakresie określonym przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi uznawania organizacji producentów i zrzeszeń organizacji producentów oraz organizacji międzybranżowych.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1026).

Rejestr grup prowadzi dyrektor oddziału regionalnego Agencji właściwy ze względu na siedzibę grupy (art. 9 ust. 1). Zasady prowadzenia i wprowadzania zmian w rejestrze zostały określone w art. 9 ust. 3 – 5.

Dyrektor oddziału regionalnego Agencji, w terminie 7 dni od dnia wypełnienia obowiązku, o którym mowa w ust. 4, informuje ministra właściwego do spraw rynków rolnych oraz Prezesa Agencji o każdej zmianie danych zawartych w rejestrze (art. 9 ust. 6).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (Dz. U. z 2019 r. poz. 935).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 w zakresie określonym przepisami Unii Europejskiej dyrektor oddziału regionalnego Agencji przeprowadza kontrole w zakresie: realizacji działań ujętych w planach dochodzenia do uznania wstępnie uznanych grup producentów.

Dyrektor oddziału regionalnego Agencji przeprowadza kontrole zgodnie z rocznym planem kontroli zatwierdzonym przez Prezesa Agencji. Do kontroli stosuje się odpowiednio przepisy art. 20 i art. 21 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (art. 11 ust. 2).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 724, ze zm.)

Stosownie do art. 48c ust. 1 uznane organizacje producentów, uznane zrzeszenia organizacji producentów i uznane organizacje międzybranżowe wpisuje się odpowiednio do rejestrów:

1) organizacji producentów,

2) zrzeszeń organizacji producentów,

3) organizacji międzybranżowych.

Wpis do każdego z rejestrów, o których mowa w ust. 1, następuje na podstawie ostatecznej decyzji o uznaniu organizacji producentów albo zrzeszenia organizacji producentów, albo organizacji międzybranżowej (art. 48c ust. 2).

Zgodnie z art. 48d ust. 1 rejestry, o których mowa w art. 48c ust. 1, prowadzi w postaci elektronicznej dyrektor oddziału regionalnego Agencji.

Informacje zawarte w rejestrze określa art. 48d ust. 2.

Stosownie do art. 49 ust. 1 dyrektor oddziału regionalnego Agencji przeprowadza kontrole uznanych organizacji producentów i uznanych zrzeszeń organizacji producentów oraz uznanych organizacji międzybranżowych w zakresie określonym w rozporządzeniu, o którym mowa w pkt 11 załącznika, tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007.

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Akty prawa krajowego

1. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 1154).
2. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 1505).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1503).
5. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 945).
6. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 817, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1026).
8. Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (Dz. U. z 2019 r. poz. 935).
9. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 724, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).
11. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945).
12. Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2018 r. poz. 1969, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.)
14. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2017 r. poz. 1853, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
16. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040).
17. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2233).

20. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizacyjnych, technicznych i kadrowych, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć przeprowadzanie czynności kontrolnych, w ramach kontroli podmiotów uczestniczących w mechanizmach administrowanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 1630).
21. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej (Dz. U. poz. 1660).
22. Zarządzenie nr 10 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi, poz. 3) – uchylone z dniem 1 marca 2018 r. na podstawie zarządzenia nr 5 Ministra RiRW z dnia 26 lutego 2018 r.
23. Zarządzenie nr 5 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2018 r. uchylające zarządzenie w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi, poz. 1).
24. Zarządzenie nr 11 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie określenia zakresu działań w celu przejęcia zadań, które z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa będą realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, oraz w sprawie sposobu realizacji tych działań i środków niezbędnych do ich wykonania (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi, poz. 4).

Akty prawne Unii Europejskiej

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549, ze zm.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 671, ze zm.).
3. Rozporządzenia delegowane Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014, s. 18, ze zm.).

4. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 908/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiające zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014, s. 59, ze zm.).
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1).

5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
10. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Główny Inspektor Pracy
12. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
13. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

5.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, 2019 -11- 28

MINISTER ROLNICTWA I ROZWOJU WSI
Jan Krzysztof Ardanowski

K.kp.0910.8.2018

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Odpowiadając na pismo z 13 listopada 2019 r. znak KRR.430.006.2019, przy którym przesłana została Informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej w zakresie *Zmian w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*[1] przedstawiam stanowisko do powyższej Informacji.

Odnosząc się do wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego *zwiększenia nadzoru nad Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR) w zakresie optymalizacji wydatków ponoszonych na utrzymanie siedzib Centrali KOWR oraz Mazowieckiego i Śląskiego Oddziału Terenowego*, pragnę ponownie podkreślić, że umowy najmu siedzib centrali Agencji Rynku Rolnego (dalej ARR) i Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej ANR) zostały zawarte w 2014 r., umowa najmu siedziby Oddziału Terenowego ANR w Warszawie w 2016 r., a w umowach zastrzeżone były kary z tytułu ich wcześniejszego rozwiązania. Po podjęciu przez Radę Ministrów decyzji o utworzeniu KOWR, powyższe umowy pozostawały w obiegu prawnym i zakres możliwości, jakim dysponował Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR był ograniczony. Ponadto należy wskazać, że przed utworzeniem KOWR, zarówno Biuro Prezesa ANR, jak i Centrala ARR podejmowały działania mające na celu podnajęcie powierzchni biurowych przy ul. Inflanckiej i ul. Karolkowej, stanowiących siedziby instytucji.

Realizując powyższe zalecenie zobowiązałem Dyrektora Generalnego KOWR do przeprowadzenia analizy ponoszonych kosztów utrzymania wspomnianych wyżej siedzib. Z informacji uzyskanych od Dyrektora Generalnego KOWR wynika, że w celu optymalizacji wydatków podjęto m.in. następujące działania:

[1] Dz. U. z 2019 r. poz. 489 i 1571

1. Zwrócono się do różnych instytucji sektora państwowego oraz prywatnego z propozycjami podnajmu powierzchni użytkowanych przez KOWR.
2. Nawiązano ścisłą współpracę z Wynajmującym w celu skoordynowania działań KOWR dotyczących zagospodarowania zbędnej powierzchni biurowej w budynku GBC z oczekiwaniami Wynajmującego odnośnie preferowanego sposobu wynajmu i profilu najemców.
3. Przeprowadzono wiele prezentacji powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej.
4. Umieszczono ogłoszenia w prasie ogólnopolskiej.

W związku z przeniesieniem siedziby OT KOWR dla województwa śląskiego z Mikołowa do Częstochowy (lokalizacja w budynku Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego) informuję, że zasadniczym powodem tej decyzji było zwiększenie dostępności do szerszej oferty usług świadczonych dla beneficjentów z województwa śląskiego z uwagi na koncentrację urzędów publicznych oraz okołorolniczych w Częstochowie (m.in. Oddział Regionalny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Śląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego).

Odnosząc się do wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego *przeniesienia do zasobu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokumentów przekazanych KOWR, które zgodnie z przepisami o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach powinny być przechowywane w MRiRW*, informuję, że dokumentacja, którą niezasadnie – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – Pełnomocnik ds. utworzenia KOWR przekazał Dyrektorowi Generalnemu KOWR protokołem z 28 lutego 2018 r., została zwrócona do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi 30 czerwca 2019 r.

Reasumując, uprzejmie informuję, że w ramach nadzoru nad KOWR zaplanowane zostało przeprowadzenie w I kwartale 2020 r. kontroli działań podjętych przez ww. instytucję w zakresie organizacji siedzib KOWR.

MINISTER
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Jan Krzysztof Ardanowski