



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.01.2021



00742921

**Pan**  
**Bohdan Józef Paszkowski**  
**Wojewoda Podlaski**  
**Podlaski Urząd Wojewódzki**  
**w Białymstoku**  
**ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/091 - Wykorzystanie środków publicznych na działalność izb rolniczych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku <sup>1</sup> , ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bohdan Józef Paszkowski, Wojewoda Podlaski od 9 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Współdziałanie z izbą rolniczą w obszarze zlecenia zadań z zakresu administracji rządowej lub powierzonych oraz zasięganie opinii izby rolniczej dotyczących projektów aktów prawa miejscowego w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. 2. Nadzór nad działalnością izby rolniczej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018–2020 (z wykorzystaniem informacji i dokumentów sporządzonych przed i po tym okresie).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Pawłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/61/2021 z 5 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> W dalszej treści: „PUW” lub „Urząd”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Ustawa zwana w dalszej treści „ustawą o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda Podlaski w latach 2018–2020 prawidłowo, w niezbędnym zakresie, współpracował z Podlaską Izbą Rolniczą<sup>4</sup> oraz sprawował nadzór nad jej działalnością.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Podlaski nie zlecał Izbie żadnych zadań z zakresu administracji rządowej. Współdziałał natomiast z przedstawicielami Izby w kształtowaniu polityki rolnictwa i obszarów wiejskich oraz w zakresie szacowania szkód powstałych w wyniku wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. Z uwagi na nieprzekazywanie Izbie żadnych środków finansowych, nadzór nad jej działalnością polegał głównie na weryfikacji uchwał podejmowanych przez organy PIR pod kątem ich zgodności z przepisami, co realizowano terminowo.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Współdziałanie z izbą rolniczą w obszarze zlecenia zadań z zakresu administracji rządowej lub powierzonych oraz zasięganie opinii izby rolniczej dotyczących projektów aktów prawa miejscowego w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2018–2020 Wojewoda Podlaski nie zlecał Podlaskiej Izbie Rolniczej – na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych<sup>6</sup> – zadań z zakresu administracji rządowej. Nie zawierał też porozumień na realizację przez PIR zadań dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego PUW wynika, że w Urzędzie nie zidentyfikowano potrzeb w tym zakresie. W konsekwencji nie przekazywano tej jednostce środków finansowych na realizację zadań.

(akta kontroli str. 15-18, 24)

1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu<sup>7</sup>, zadania z zakresu rolnictwa, w tym współpraca z instytucjami, inspekcjami, jednostkami społeczno-zawodowymi i naukowymi oraz organami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspierania różnych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego w rolnictwie, realizował Wydziałowi Rolnictwa i Środowiska PUW (dalej „WRIS”). Współpraca z PIR polegała m.in. na udzielaniu pisemnych wyjaśnień / odpowiedzi w sprawach, z którymi Izba zwracała się do Wojewody. W latach 2018–2020 dotyczyły one głównie zagadnień związanych z: suszą rolniczą i zabezpieczeniem finansowym komisji szacujących, upadłością zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego, odstrzałem sanitarnym dzików, redukcją populacji wilka.

(akta kontroli str. 3-14, 29-31, 187-246)

Przy Wojewodzie Podlaskim funkcjonował Zespół Doradczy do spraw Rozwiązywania Problemów Wsi, którego zadaniem było: [1] okresowa ocena sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podlaskiego w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz formułowanie i sporządzanie stosownych wniosków i opinii; [2] wsparcie merytoryczne w wyborze kierunków działania i zmian strukturalnych podlaskiego rolnictwa w dostosowaniu obszarów wiejskich do wymagań określonych przepisami prawa i zasad gospodarki rynkowej; [3] pomoc w sprawowaniu nadzoru i monitoringu w zakresie wdrażania programów strukturalnych rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, wykorzystaniu środków Unii Europejskiej oraz w wyborze zasad promocji i informacji o tych środkach. W składzie

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

<sup>4</sup> Dalej: „PIR” lub „Izba”.

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1027. Ustawa zwana dalej ustawą o izbach.

<sup>7</sup> Załącznik do zarządzenia nr 203/2015 Wojewody Podlaskiego z dnia 28 grudnia 2015 r.

Zespołu był m.in. Prezes PIR<sup>8</sup>. Dyrektor WRiŚ wyjaśniła: *Posiedzenia Zespołu zwoływane są w zależności od potrzeb przez Wojewodę Podlaskiego lub poszczególnych członków Zespołu. W okresie objętym kontrolą odbyły się cztery takie posiedzenia (dwa w 2019 r. i po jednym w latach 2018 i 2020<sup>9</sup>). Ich tematami były m.in.: sytuacja w zwalczaniu wirusa afrykańskiego pomoru świń, nowe zagrożenia fitosanitarne w rolnictwie, aktualna sytuacja w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem komisijnego szacowania strat spowodowanych przez niekorzystne warunki atmosferyczne i zgłaszania strat poprzez aplikację publiczną w 2020 r., aktualna sytuacja na rynku żywca wieprzowego w związku z Covid-19 oraz skutkami ASF. Wnioski i uwagi sformułowane w trakcie posiedzeń, Wojewoda przekazywał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW.*

(akta kontroli str. 25-90)

W ramach tego Zespołu, w formie grupy roboczej, działał Zespół analizujący szanse i zagrożenia oraz potencjalne kierunki rozwoju obszarów wiejskich do 2030 r., który uczestniczył w opracowywaniu materiałów dotyczących województwa podlaskiego do aktualizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.). Z wyjaśnień Dyrektor WRiŚ wynika, że przedstawiciele PIR nie wchodzili w skład tej grupy roboczej, jednak uczestniczyli w opracowaniu:

- propozycji kierunków interwencji (priorytetów) rozwoju obszarów wiejskich i sektora rolnego w województwie podlaskim (w 2018 r.),
- rankingu potrzeb dla Planu strategicznego WPR na lata 2021–2027.

Wyniki prac w zakresie aktualizacji strategii i zrównoważonego rozwoju, oceny spójności oraz materiałów diagnostycznych opracowanych przez tę grupę roboczą (w tym w zakresie analizy sytuacji, trendów rozwojowych, kierunków interwencji, wykorzystania analizy SWOT i innych), a także wypracowane w województwie podlaskim priorytetowe kierunki interwencji do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020 (z perspektywą do 2030 roku) przedstawiane były na posiedzeniach Zespołu Doradczego.

(akta kontroli str. 25-31, 91-99)

1.3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Podlaski, na podstawie § 5 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>10</sup>, powołał 393 komisje do oszacowania zakresu i wysokości szkód spowodowanych w gospodarstwie rolnym wystąpieniem niekorzystnego zjawiska atmosferycznego<sup>11</sup>. W skład tych komisji, zgodnie z § 5 ust.7 pkt 1 tego rozporządzenia, wchodził m.in. przedstawiciel PIR<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 103-111)

W PUW nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań, dotyczących powoływania i działania tych komisji. Dyrektor WRiŚ (komórki odpowiedzialnej za *koordynowanie i realizowanie zadań w zakresie komisijnego szacowania strat w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez niekorzystne warunki atmosferyczne*) wyjaśniła, że stosowano zasady określone w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. oraz wytyczne opracowane przez MRiRW<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 103-111)

<sup>8</sup> W okresie objętym kontrolą skład Zespołu określały zarządzenia Wojewody Podlaskiego w sprawie utworzenia Zespołu Doradczego do spraw Rozwiązywania Problemów Wsi przy Województwie Podlaskim nr: 62/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r., nr 20/2019 z dnia 5 marca 2019 r. i nr 98/2020 z dnia 30 czerwca 2020 r. Zgodnie z pierwszym z tych zarządzeń, w Zespole było dwóch przedstawicieli Izby: Prezes i Wiceprezes PIR.

<sup>9</sup> W 2020 r. posiedzenie zostało zwołane na wniosek PIR w związku z sygnalizowanymi przez rolników problemami ze zbytem trzody chlewnej, m. in. w związku z pandemią COVID-19.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 187, ze zm.

<sup>11</sup> 147 w 2018 r., 206 w 2019 r. i 40 w 2020 r., w tym odpowiednio: 118, 175 i 0 w związku ze szkodami spowodowanymi przez suszę.

<sup>12</sup> Sprawdzono na podstawie losowo wybranych pism powołujących 10 komisji oraz losowo wybranych 100 (z 856) protokołów z szacowania strat, sporządzonych przez te komisje.

<sup>13</sup> Wytyczne dla Komisji powoływanych przez Wojewodę dotyczące ogólnych zasad szacowania szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez grad, deszcz nawalny, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne, powódź, huragan, piorun, obsunięcie ziemi, lawinę lub suszę w środku trwałym.

Komisje powoływane były pismami Wojewody, na wniosek gminy, w związku ze szkodami powstałymi w wyniku wystąpienia określonego zjawiska atmosferycznego. We wnioskach gminy wskazywały proponowany skład komisji, w tym przedstawicieli PIR. Na pytanie, dlaczego w PUW komisje nie były powoływane w drodze zarządzeń Wojewody, Dyrektor WRiŚ wyjaśniła, że w 2012 r. Wojewoda uchylił zarządzenie nr 49/09 z 7 maja 2009 r. w sprawie powołania Komisji do oszacowania szkód powstałych w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, wskazując w uzasadnieniu, że: „Zasady działania Komisji (...) zostały określa w szczególności w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 22 stycznia 2009 r. w sprawie niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>14</sup>. Zgodnie z tym przepisem ustęp 2 i 3 komisja składa się co najmniej z trzech osób (...). Powyższe rozporządzenie nie określa formy powołania Komisji. Brak również ustawowej podstawy prawnej do wydania zarządzenia w sprawie powołania Komisji, co oznacza, iż może być ona powołana w drodze pisma.” Zdaniem Dyrektora WRiŚ, wobec takiej opinii WRiŚ nie miał podstawy prawnej do wystąpienia z inicjatywą wydania zarządzenia w sprawie powołania komisji. (...) stan prawny regulujący kwestie szacowania strat w rolnictwie, co do zasady nie uległ od tamtego czasu zmianie. Dyrektor WRiŚ dodała: W związku ze specyfiką składu Komisji konstrukcja potencjalnego zarządzenia określająca skład osobowy Komisji w poszczególnych gminach województwa podlaskiego jest niemożliwa do realizacji, ponieważ ostateczny jej skład ustalany jest na etapie jej powoływania i w związku z tym zarządzenie musiałoby być wielokrotnie zmieniane. Przygotowanie odrębnych zarządzeń Wojewody dla poszczególnych gmin województwa podlaskiego wydaje się być również nieracjonalne. W związku z licznymi absencjami i wymianą kadry (...) ustalenie składów osobowych Komisji, wymagania, co do których określa rozporządzenie, jest trudne do realizacji. (akta kontroli str. 103-111)

1.4. W latach 2018–2020 Wojewoda Podlaski nie wydawał aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, podlegających opiniowaniu przez izbę rolniczą, na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o izbach.<sup>15</sup> (akta kontroli str. 19-23)

Stwierzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda Podlaski w niezbędnym zakresie współpracował z samorządem rolniczym, w tym przy opracowywaniu dokumentów dotyczących kształtowaniu polityki rolnictwa i obszarów wiejskich. Powołując komisje ds. szacowania szkód w gospodarstwach rolnych w wyniku wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, przestrzegano zasady, aby w jej składzie był przynajmniej jeden przedstawiciel izby rolniczej.

OBSZAR

## 2. Nadzór nad działalnością izby rolniczej

Opis stanu  
faktycznego

Wojewoda sprawował nadzór nad działalnością izby rolniczej, głównie poprzez analizę uchwał organów PIR. Zadanie w tym zakresie realizował Wydział Nadzoru i Kontroli PUW (dalej: WNIK).

W latach 2018–2020 do PUW wpłynęły 82 uchwały organów PIR<sup>16</sup>, w tym:

- 36 Walnego Zgromadzenia PIR (dalej: WZ) w sprawach: zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu PIR, uchwalenia budżetu, zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z działalności Zarządu PIR, udzielenia absolutorium Zarządowi PIR, rekompensaty kosztów podróży członkom komisji wyborczych oraz organizacyjnych<sup>17</sup>;

<sup>14</sup> Dz. U. nr 22 poz. 121, ze zm.

<sup>15</sup> W okresie objętym kontrolą Wojewoda Podlaski wydał jedynie rozporządzenia o charakterze porządkowym, odnoszące się do ograniczeń, nakazów i zakazów związanych ze zwalczaniem afrykańskiego pomoru świń, amerykańskiego zgnilca pszczoł i wścieklizny, czy w sprawie nakazania odstrzału sanitarnego dzików.

<sup>16</sup> 19 w 2018 r., 55 w 2019 r. i osiem w 2020 r. W latach tych nie wpłynęła żadna uchwała Komisji Rewizyjnej PIR.

<sup>17</sup> M.in. sprawie: wyboru / odwołania członka Zarządu PIR, Komisji Rewizyjnej lub problemowej, wygaśnięcia mandatu członka WZ (2), utworzenia komisji problemowych i uchwalenia regulaminu ich pracy.

- 14 Zarządu PIR w sprawach: uchwalenia projektu budżetu, składania oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków oraz zobowiązań majątkowych Izby i organizacyjnych<sup>18</sup>;
- 33 Rad Powiatowych PIR w sprawach: wyboru przewodniczącego Rady Powiatowej i delegata do WZ, wygaśnięcia mandatu członka Rady Powiatowej oraz przekazania diet delegatów na wskazany cel.

W tym okresie Wojewoda Podlaski nie otrzymywał z PIR uchwał dotyczących zgody na członkostwo w podmiotach krajowych i zagranicznych, utworzenia lub przystąpienia do spółek i innych osób prawnych oraz informacji o utraconych dochodach w związku z udzielonymi ulgami lub umorzeniami. (akta kontroli str. 122-139)

Ocena zgodności uchwał z prawem dokonywana była w PUW z zachowaniem terminu określonego w art. 48 ust. 2 ustawy o izbach<sup>19</sup>. W żadnej z uchwał nie stwierdzono istotnego naruszenia prawa i tym samym nie były podejmowane działania nadzorcze. Jedną z uchwał WZ (w sprawie wygaśnięcia mandatu członka WZ)<sup>20</sup> była przedmiotem postępowania wyjaśniającego. O podjęcie działań nadzorczych w tym przypadku wnioskował członek WZ, którego dotyczyła uchwała. W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej, stwierdzono że *rozstrzygnięcie (...) nie daje jednoznacznych podstaw do przyjęcia o bezprawnym działaniu WZ, a tym samym nie stanowi wystarczających przesłanek do podważenia legalności*. Wnioskodawcy udzielono odpowiedzi w terminie nieprzekraczającym 30 dni od wpływu wniosku. (akta kontroli str. 122-167)

W uchwałach WZ w sprawie uchwalenia budżetu PIR na lata 2018, 2019 i 2020<sup>21</sup>, jako jedną z podstaw ich wydania przywoływano ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>22</sup>, nieobowiązującą od 1 stycznia 2006 r. WNIk nie zwrócił Izbie uwagi na ten fakt. Dyrektor WNIk wyjaśniła: *Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały jest jedynie istotne naruszenie prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych, a także w piśmiennictwie, do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością aktu prawnego, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcie (...)*. NIK zwraca uwagę, że WNIk mógł wskazać PIR na powyższe uchybienie (corocznie powielane), w ramach współpracy, bez stosowania działań nadzorczych. (akta kontroli str. 122-167, 183-186)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, w ramach nadzoru, wynikającego z art. 47 ust. 1 ustawy o izbach, jedno postępowanie wyjaśniające (w 2019 r.) przeprowadził WRiŚ. Zostało ono wszczęte na wniosek firmy, która zarzuciła przewlekłość w wydaniu przez PIR opinii w sprawie egzekucji dotyczącej indywidualnej osoby. Przedmiotem postępowania była organizacja oraz terminowość wydawania od 1 stycznia 2018 r. do 18 marca 2019 r. opinii, o której mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlega egzekucji<sup>23</sup>, w trzech zbadanych sprawach stwierdzono przekroczenie 14-dniowego terminu na wydanie opinii, co skutkowało skierowaniem do Zarządu PIR wniosku o jego przestrzeżenie. (akta kontroli str. 168-182)

<sup>18</sup> M.in. w sprawie: ustalenia wykazu okręgów wyborczych, nadania im numerów oraz ustalenia liczby członków wybieranych w poszczególnych okręgach do Rad Powiatowych, rekompensaty kosztów członkom komisji wyborczych w okręgach wyborczych, w których nie zgłosił się żaden kandydat, przyjęcia regulamin pracy Biura PIR, zasad wynagradzania Dyrektora Biura PIR.

<sup>19</sup> W ciągu 30 dni od wpływu uchwały.

<sup>20</sup> Uchwała III/1/2020 Walnego Zgromadzenia Podlaskiej Izby Rolniczej z dnia 29 czerwca 2020 r.

<sup>21</sup> Uchwały nr: 4/XIII/2018 z 19 marca 2018 r., 2/VI/2019 z 26 marca 2019 r. i III/3/2020 z 29 czerwca 2020 r.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm. Od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

<sup>23</sup> Dz. U. poz. 1385.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wojewody Podlaskiego w zakresie nadzoru nad działalnością PIR.

#### IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag i wniosków.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia


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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

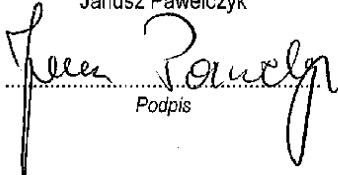
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Białystok, 31 sierpnia 2021 r.

Kontroler:  
Beata Pawłowska  
główny specjalista k. p.

  
.....  
Podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
Janusz Pawelczyk

  
.....  
Podpis