



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.017.02.2018
P/18/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/045 – Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Tadeusz Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/125/2018 z 20 sierpnia 2018 r. Emil Wojak, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LBY/124/2018 z 20 sierpnia 2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ¹ , ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Serafin, p.o. Dyrektor Generalny KOWR <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-6)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W Oddziale Terenowym KOWR w Bydgoszczy³ zakres wykonywanych zadań, przejętych od zniesionych Agencji Rynku Rolnego⁴ i Agencji Nieruchomości Rolnych⁵, 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 Rolnictwa⁶, przy czym w 25 przypadkach (25%) zaproponowane stanowisko było niższe od wcześniej zajmowanego.

OT KOWR w miarę posiadanych zasobów realizował zadania przejęte od OT ANR, OT ARR oraz delegowane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁷. Analiza wybranych pięciu spraw realizowanych przez Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem nie wykazała nieprawidłowości. Za działanie nierzetelne Izba uznała natomiast 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, bez upewnienia się, czy poszczególne sprawy były ostateczne, jak tego wymagał art. 47a ust. 5 ustawy pwKOWR.

¹ Dalej „KOWR”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dalej „OT KOWR” lub „Oddział”.

⁴ Dalej „ARR”.

⁵ Dalej „ANR”.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 624, ze zm., dalej „ustawa pwKOWR”.

⁷ Dalej „ARiMR”.

W tym kontekście Izba zauważa, że w opinii Zastępcy Dyrektora OT KOWR, wielkość zatrudnienia w OT KOWR w okresie od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. była adekwatna do wykonywanych zadań. Niemożność sprawdzenia prawomocności decyzji wydanych w sprawach dopłat do materiału siewnego przed ich przekazaniem do ARiMR oraz znaczna liczba nadgodzin (ponad 802) przepracowanych w ww. okresie przez 87 pracowników OT KOWR, mogą jednak świadczyć o niewłaściwej organizacji pracy w Oddziale.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie OT KOWR do wdrożenia zadań przejętych od zniesionych ARR i ANR, w tym zatrudnienia pracowników tych agencji

Opis stanu faktycznego

1.1. Do podejmowania działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie rozpoczęcia funkcjonowania OT KOWR został upoważniony⁸ Grzegorz Smytry, do 31 sierpnia 2017 r. Dyrektor Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Bydgoszczy⁹, od 1 września 2017 r. do 31 lipca 2018 r. Dyrektor OT KOWR, który otrzymał pełnomocnictwo¹⁰ do doręczania pracownikom OT ANR wskazywanym przez Wiceprezesa ANR propozycji zatrudnienia w KOWR oraz odbioru oświadczeń o przyjęciu lub odmowie przyjęcia proponowanych warunków zatrudnienia w KOWR.

Jak poinformował Dyrektor OT ANR (do 31 sierpnia 2017 r.), pracownicy OT ANR brali udział w przygotowaniu stanowisk pracy dla pracowników nowo powoływanej jednostki, w tym szczególnie dla pracowników oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego w Bydgoszczy¹¹. Od 17 lipca 2017 r. OT ARR zmienił siedzibę i przeniósł się do budynku przy ul. Hetmańskiej 38 w Bydgoszczy¹², co wiązało się z działaniami zmierzającymi do zwolnienia powierzchni wynajmowanej podmiotom zewnętrznym i dostosowanie jej do potrzeb 50 pracowników OT ARR. Dyrektor podał, że działał w oparciu o wypracowane podczas spotkań w Centrali ANR wytyczne dotyczące limitu/optimalizacji zatrudnienia, organizacji wewnętrznej OT KOWR. Kryterium wyboru wiązało się z zakresem wykonywanych obowiązków oraz wynikało z potrzeb wydziałów. Pracownikom OT ARR propozycje pracy zostały przedstawione przez Dyrektora OT ARR. Wyznaczone zostały terminy wprowadzenia zmian, które zostały dotrzymane. Do 31 maja 2017 r. 75 na 87 pracowników OT ANR oraz 28 na 51 pracowników OT ARR otrzymało propozycje zatrudnienia w OT KOWR¹³.

Wojciech Kędzia, od 1 sierpnia 2018 r. Dyrektor OT KOWR, do 31 sierpnia 2017 r. pełniący funkcję dyrektora OT ARR, podał że pracownicy ARR, którym zaproponowano pracę w OT KOWR, propozycję i warunki zatrudnienia otrzymali 11 maja 2017 r., co potwierdzali podpisując oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków. Dyrektor działał na mocy osobnego pełnomocnictwa do wykonania tych czynności. W jego ocenie pracownicy otrzymali propozycje zatrudnienia odpowiadające zadaniom dotychczas przez nich wykonywanym. Zastrzegł, że nie przekazywał Pełnomocnikowi ds. utworzenia

⁸ Upoważnienie nr 4 z dnia 25 kwietnia 2017 r. podpisane przez Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR.

⁹ Dalej „OT ANR”.

¹⁰ Pełnomocnictwo nr 25 z dnia 25 kwietnia 2017 r. podpisane przez Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR.

¹¹ Dalej „OT ARR”.

¹² Budynek należący do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Część powierzchni budynku zajmował OT ANR, pozostała część była wynajmowana podmiotom zewnętrznym.

¹³ 15 pracowników OT ARR otrzymało propozycję pracy w ARiMR, z czego 9 nie przyjęło propozycji, a 8 pracowników nie otrzymało propozycji pracy w KOWR i ARiMR.

KOWR propozycji zatrudnienia osób pracujących wówczas w OT ARR, a jedynie uczestniczył w przygotowaniu informacji dla Pełnomocnika m.in. poprzez koordynację prac identyfikujących czasowe¹⁴ zaangażowanie personelu w obsługę poszczególnych mechanizmów oraz udział w procesie oceny okresowej pracowników realizowanym przez Centralę ARR.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 93-97, 107-121, 346-354, 712)

1.2. Na 31 sierpnia 2017 r. w skład OT ARR wchodziły trzy sekcje: Operacyjna, Administracyjno-Finansowa oraz Kontroli Technicznych¹⁵, w skład OT ANR wchodziły trzy sekcje: Finansowo-Księgowa i Windykacji, Organizacyjno-Prawna (z filią Archiwum Zakładowego w Kusowie) oraz Gospodarowania Zasobem posiadająca trzy sekcje zamiejscowe w Kusowie, Lubostroni i w Łysomicach¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 87-92)

Zgodnie z §§ 31-37 Regulaminu Organizacyjnego KOWR¹⁷ z 1 września 2017 r. w skład OT KOWR wchodziły wydziały: Finansowo-Księgowy i Windykacji¹⁸, Organizacyjno-Prawny¹⁹, Rozwoju Rynków Rolnych²⁰ z wyodrębnioną sekcją do spraw kontroli na miejscu oraz Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem²¹. W skład wydziałów mogły wchodzić sekcje, w tym sekcje zamiejscowe i samodzielne stanowiska pracy. Szczegółowa organizacja i zakres działania wydziałów zostały uregulowane przez Dyrektora OT KOWR w wewnętrznych regulaminach wydziałów obowiązujących po ich zatwierdzeniu 30 maja 2018 r. przez Dyrektora Generalnego, zgodnie z § 37 ust. 2 Regulaminu KOWR.

Dyrektor OT KOWR w okresie od 1 września 2017 r. do 31 lipca 2018 r. podał, że we wrześniu 2017 r. przedstawił do akceptacji Dyrektora Generalnego KOWR projekt tymczasowej struktury organizacyjnej Oddziału wraz z regulaminami wewnętrznymi wydziałów. W dniu 16 listopada 2017 r., powołując się na udzielone pełnomocnictwo, wprowadził regulacje²², które obowiązywały do czasu zatwierdzenia wewnętrznych regulaminów organizacyjnych wydziałów. Zgodnie z nimi były cztery wydziały, 11 sekcji oraz trzy stanowiska samodzielne, tj. WKURGZ (osiem sekcji: gospodarowania Zasobem, kształtowania ustroju rolnego, nadzoru właścicielskiego, ewidencji i analiz, gospodarki mieszkaniowej i inwestycji oraz zamiejscowe w Kusowie, w Lubostroni i w Łysomicach), WFKW (sekcja windykacji i dwa samodzielne stanowiska ds. planu finansowego i ds. windykacji), WRRR (sekcja ds. kontroli na miejscu) oraz WOP (sekcja archiwum zakładowego z filią w Kusowie i samodzielne stanowisko ds. pomocy prawnej).

Od 30 maja 2018 r. w OT KOWR w czterech wydziałach funkcjonowało 14 sekcji. Struktura WKURGZ pozostała niezmieniona, pozostałe wydziały miały po dwie sekcje: WFKW – finansowo-księgową oraz windykacji i restrukturyzacji należności, WRRR – rynków rolnych i promocji żywności oraz kontroli na miejscu, WOP – organizacyjno-administracyjną i prawną²³.

(dowód: akta kontroli str. 7-86, 93-95, 99-103, 448-468)

¹⁴ Powiązanie nakładów czasu pracy pracowników z obsługiwanymi mechanizmami.

¹⁵ Regulamin Organizacyjny ARR stanowiący załącznik do zarządzenia nr 39/2017/W Prezesa ARR z dnia 16 lutego 2017 r.

¹⁶ Regulamin Organizacyjny OT ANR w Bydgoszczy zatwierdzony przez Prezesa ANR 5 grudnia 2012 r.

¹⁷ Dalej „Regulamin KOWR”.

¹⁸ Dalej „WFKW”.

¹⁹ Dalej „WOP”.

²⁰ Dalej „WRRR”.

²¹ Dalej „WKURGZ”.

²² Zarządzenie Dyrektora OT KOWR nr 111/2017 z 16 listopada 2017 r.

²³ Struktura organizacyjna OT KOWR została zmieniona 13 września 2018 r. zarządzeniem 145/2018/W Dyrektora Generalnego KOWR. Obok istniejących czterech wydziałów (WOP, WFKW, WRRR i WKURGZ) utworzono Wydział Kontroli na Miejscu, a w WKURGZ wydzielono tylko dwie sekcje: gospodarowania Zasobem wraz z sekcjami zamiejscowymi oraz sekcję kształtowania ustroju rolnego.

1.3. Koszty poniesione na utrzymanie siedziby OT KOWR w I półroczu 2018 r. wyniosły 268 741 zł, a koszty utrzymania siedziby zniesionego OT ANR w I półroczu 2017 r. wyniosły 202 139 zł, w tym odpowiednio:

- koszty remontów 11 428,35 zł, 6 074,41 zł,
- zużycie energii 69 109,64 zł, 50 520,81 zł,
- ochrona obiektu 74 883,10 zł, 60 178,84 zł,
- podatki 31 977,64 zł, 25 582,12 zł,
- sprząatanie 40 693,64 zł, 30 600,00 zł,
- wywóz odpadów komunalnych 25 254,95 zł, 16 512,24 zł,
- pozostałe koszty 15 393,72 zł, 12 670,59 zł.

Powierzchnia biurowa użytkowana w I półroczu 2017 r. przez OT ANR wynosiła 2 216,79 m² (w tym 565 m² stanowiły piwnice). W analogicznym okresie 2018 r. OT KOWR użytkował 2 719,752 m² (w tym piwnice bez zmian). Wartość przychodów, których OT KOWR nie uzyskał wskutek wypowiedzenia umowy najmu na przejęte powierzchnie, wyniosła w I półroczu 2018 r. 15 919,38 zł.

Nie było możliwe porównanie wydatków na utrzymanie siedzib likwidowanych OT ARR z wydatkami OT KOWR, ponieważ – jak podała Główna Księgowa KOWR – księgi rachunkowe prowadzone były w Centrali ARR i nie zawierały wydzielonych analityk lub innych wyróżników dzielących wydatki na poszczególne OT ARR. Ponadto OT ARR nie dysponowały własnymi środkami finansowymi, a powstające zobowiązania były regulowane przez Centralę ARR.

(dowód: akta kontroli str. 104-106, 245, 711-712)

1.4. W OT ANR została przeprowadzona inwentaryzacja drogą spisu z natury środków trwałych i przedmiotów niskocennych wg stanu na 30 czerwca 2017 r., gotówki i innych papierów wartościowych w kasie wg stanu na 31 sierpnia 2017 r. Inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald podlegały środki pieniężne na rachunkach bankowych wg stanu na 31 sierpnia 2017 r. oraz udziały w innych podmiotach, a także rozrachunki (należności i zobowiązania) wg stanu na 30 czerwca 2017 r. Rezerwy i pozostałe pasywa oraz rozliczenia międzyokresowe i aktywa nieobjęte inwentaryzacją w sposób wyżej określony podlegały inwentaryzacji wg stanu na 31 lipca 2017 r. drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Ustalenie stanu na dzień bilansowy 31 sierpnia 2017 r.²⁴ nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a 31 sierpnia 2017 r. Inwentaryzacja została udokumentowana i powiązana z zapisami ksiąg rachunkowych. Niedobory lub nadwyżki majątku stwierdzone podczas spisu zostały rozliczone i wyjaśnione zgodnie z art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵.

W OT ARR przeprowadzono²⁶ w dniach 31 sierpnia 2017 r. i 12-13 września 2017 r. spis z natury materiałów odpisanych w koszty w momencie ich zakupu, znajdujących się na zapasie w dacie spisu z natury. Spis gotówki w kasie przeprowadzono wg stanu na 31 sierpnia 2017 r.

Dyrektor OT KOWR Wojciech Kędzia poinformował, że w OT ARR inwentaryzacja została przeprowadzona i udokumentowana wg stanu na 31 sierpnia 2017 r. Dokumentacja spisu z natury została przekazana zgodnie z wytycznymi Przewodniczącego Komisji Inwentaryzacyjnej do Centrali ARR. Rozliczenie

²⁴ Dot. środków trwałych, przedmiotów niskocennych, udziałów w innych podmiotach oraz rozrachunków.

²⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

²⁶ Na podstawie zarządzenia Nr 146/2017/W Prezesa Agencji Rynku Rolnego z dnia 28 sierpnia 2017 r.

inwentaryzacji, które przeprowadziło Biuro Finansowo-Księgowe ARR²⁷, nie wykazało różnic inwentaryzacyjnych w stosunku do wyników działań OT ARR. Oględziny przeprowadzone przez NIK w OT KOWR na próbie 26 składników majątkowych o wysokiej wartości księgowej przejętych z OT ANR oraz OT ARR nie wykazało braków.

(dowód: akta kontroli str. 125-190)

1.5. Od 1 września 2017 r. działalność OT KOWR prowadzona była na podstawie Regulaminu KOWR. Ponadto od 16 listopada 2017 r. do 30 maja 2018 r. obowiązywał regulamin określający tymczasową strukturę organizacyjną OT KOWR wraz z regulaminami wydziałów, wprowadzony przez Dyrektora OT KOWR. Od 31 maja 2018 r. pracę wydziałów regulowały regulaminy zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KOWR, co opisano w punkcie 1.2 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 7-86)

Dyrektor OT KOWR (w okresie od 1 września 2017 r. do 31 lipca 2018 r.) podał, że wielkość i struktura zatrudnienia umożliwiała realizację zadań OT KOWR. Jego zdaniem zatrudnienie w sekcji nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa²⁸ mogłoby być większe, ponieważ doszły nowe zadania związane z nadzorem nad decyzjami zezwalającymi na nabycie gruntów rolnych. Odnosząc się do sposobu przekazania zadań w celu zachowania ciągłości ich realizacji wyjaśnił, że zadania ANR, jak i zadania przejęte z ARR były w OT KOWR kontynuowane przez pracowników, którzy je wykonywali w zlikwidowanych oddziałach i zostali zatrudnieni w KOWR.

(dowód: akta kontroli str. 93-95)

Od 1 września 2017 r. w OT KOWR zostało zatrudnionych 99 osób, w tym 72 pracowników OT ANR spośród 75, którym propozycję zatrudnienia złożono²⁹, oraz 27 pracowników OT ARR spośród 28, którym propozycję zatrudnienia złożono³⁰. Otrzymali oni propozycje zatrudnienia na pełen etat w OT KOWR odpowiadające zadaniom wykonywanym w zniesionych agencjach, w ramach stosunku pracy na podstawie umowy o pracę. Propozycje te zostały podpisane przez Pełnomocnika do spraw utworzenia KOWR³¹, zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy pwKOWR, i doręczone pracownikom do 31 maja 2017 r.³² przez dyrektorów oddziałów ANR i ARR³³. Umowy na czas nieokreślony otrzymało 86 osób, a na czas określony 13.

Pracownicy zostali zatrudnieni w OT KOWR na następujących stanowiskach: główny specjalista - samodzielne stanowisko pracy³⁴ - 8³⁵, kierownik wydziału - 1³⁶, główny specjalista - 33³⁷, starszy specjalista - 21³⁸, specjalista - 21³⁹, analityk ds.

²⁷ W ARR była prowadzona zcentralizowana ewidencja księgowa.

²⁸ Dalej „Zasób WRSP” lub „Zasób”.

²⁹ Jedna osoba odmówiła przyjęcia propozycji zatrudnienia 20 czerwca 2017 r., dwie nie złożyły oświadczenia o przyjęciu lub odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia.

³⁰ Jedna osoba odmówiła przyjęcia propozycji zatrudnienia 1 czerwca 2017 r.

³¹ Dalej „Pełnomocnik”.

³² 95 pracowników otrzymało propozycje 8 maja 2017 r., po jednym 22 i 24 oraz dwóch 26 maja 2017 r.

³³ Dyrektorzy oddziałów posiadali pełnomocnictwo Pełnomocnika do doręczenia pracownikom oddziałów, którymi kierowali, propozycji zatrudnienia w KOWR oraz odbioru oświadczeń o przyjęciu albo odmowie przyjęcia proponowanych warunków.

³⁴ Dalej „ssp”.

³⁵ Stanowisko to przyjęli: dyrektor OT ANR, dyrektor OT ARR, dwóch zastępców dyrektora ANR, kierownik sekcji ARR, zastępca kierownika ANR, dwóch zastępców głównego księgowego ANR.

³⁶ Stanowisko przyjął główny księgowy OT ANR.

³⁷ Stanowisko przyjął 22 pracowników OT ANR i 7 OT ARR zatrudnionych na stanowisku głównego specjalisty oraz czterech pracowników OT ARR zatrudnionych na stanowisku: kierownika sekcji, starszego specjalisty, radcy prawnego i p.o. zastępcy kierownika.

³⁸ Stanowisko przyjął 14 pracowników OT ANR i sześciu OT ARR zatrudnionych na stanowisku starszego specjalisty oraz jeden pracownik OT ARR zatrudniony na stanowisku głównego specjalisty.

programowania – 1⁴⁰, starszy referent – 9⁴¹, referent – 3⁴², pracownik gospodarczy - 2⁴³. Średni staż pracy pracowników wynosił 19,7 lat pracy (od zera do 40 lat), w tym w ANR lub w ARR średnio 14,3 lata pracy (od 0 do 25 lat) . W wydziałach średni staż pracy oraz średni staż pracy w ANR lub w ARR wynosił odpowiednio: WOP (22,4 i 14,3), WKURGZ (19,7 i 9,5), WFKW (21,8 i 13,4), WRRR (16 i 8,3).

(dowód: akta kontroli str. 96, 107-124, 191-195, 198-199)

Na 31 sierpnia 2018 r. w OT KOWR było zatrudnionych 95 osób. W okresie od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. odeszło sześciu pracowników. Zatrudniono dwie osoby: jedną na stanowisko specjalisty w WRRR (na zastępstwo w okresie od 28 maja do 10 sierpnia 2018 r.), drugą 10 kwietnia 2018 r. na stanowisko specjalisty w WKURGZ. Nabór kandydatów został przeprowadzony w oparciu o zasady określone w art. 7 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 193, 196-197, 200, 249, 348)

Przeciętne wynagrodzenie według stanu na 31 sierpnia 2017 r. wynosiło w OT ANR 7 444,43 zł oraz w OT ARR 3 102,00 zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika OT KOWR w przeliczeniu na jeden etat wynosiło: na koniec 2017 r. - 5 992,93 zł oraz na 30 czerwca 2018 r. - 6 023 zł. Wielkość wynagrodzeń zaproponowanych pracownikom OT KOWR była zgodna z zasadami określonymi w zarządzeniu Nr 13 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników KOWR⁴⁵. Wynagrodzenie wyższe od otrzymywanych wcześniej zaproponowano 27 pracownikom OT ARR i ośmiu OT ANR, natomiast niższe 64 pracownikom OT ANR. Nowe wynagrodzenia były niższe średnio o 1 718 zł, maksymalnie o 9 406 zł, a minimalnie o 8 zł.

(dowód: akta kontroli str. 107-109,113-120, 201-209, 264, 712-719)

Analiza zatrudnienia i merytorycznego przygotowania pracowników WFKW wykazała, że w wydziale zatrudniono 12 osób, poprzednio zatrudnionych w OT ANR w Sekcji Finansowo-Księgowej i Windykacji. Wszyscy pracownicy byli już przeszkoleni w zakresie użytkowania i znajomości obowiązującego systemu księgowego. Uprawnienia do pracy w tym systemie uzyskali od 1 września 2017 r., a pierwsze operacje na dokumentach w systemie zostały wykonane 6 września 2017 r. Powyżsi pracownicy legitymowali się wykształceniem wyższym (9 osób) lub średnim (3 osoby) oraz średnim stażem pracy wynoszącym 21,8 lat (13,4 lat pracy w ANR).

(dowód: akta kontroli str. 107-109,113-120, 201-209, 357-359, 426-432)

Według stanu na 1 września 2017 r. w WKURGZ zatrudnione były 44 osoby, wszyscy poprzednio zatrudnieni w OT ANR. Wśród nich 39 osób legitymowało się wykształceniem wyższym, a pięć średnim. Średni staż pracy wynosił 19,7 lat (9,5 lat stażu w ANR). Koordynatorzy czterech spośród ośmiu sekcji w WKURGZ mieli zadania z tym związane wpisane w swoich zakresach obowiązków, natomiast zapisów takich nie było w dokumentach koordynatora sekcji kształtowania ustroju

³⁹ Stanowisko przyjęło dziewięciu pracowników OT ANR i ośmiu OT ARR zatrudnionych na stanowisku specjalisty oraz jedna księgowa i trzech referentów zatrudnionych w OT ARR.

⁴⁰ Stanowisko przyjął kierownik sekcji OT ANR.

⁴¹ Stanowisko przyjęło ośmiu pracowników OT ANR: jeden główny specjalista, dwóch starszych specjalistów, trzech specjalistów, dwie księgowe oraz jeden specjalista OT ARR.

⁴² Stanowisko przyjęło trzech referentów OT ANR.

⁴³ Stanowisko przyjęło dwóch pracowników zatrudnionych w OT ANR na stanowisku robotnika gospodarczego i sekretarki.

⁴⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1154, dalej „ustawa o KOWR”.

⁴⁵ Opublikowane: <http://archiwum.bip.minrol.gov.pl/Akty-normatywne-zwiazane-z-utworzeniem-Krajowego-Osrodka-Wsparcia-Rolnictwa>.

rolnego oraz koordynatorów sekcji zamiejscowych gospodarowania Zasobem w Kusowie, Lubostroniu i Łysomicach. Zastępca Dyrektora OT KOWR wyjaśnił, że osoby te wykonywały swoje obowiązki na podstawie polecenia Dyrektora oraz Kierownika WKURGZ.

Spośród ww. 44 pracowników WKURGZ było: dwóch gł. specjalistów ssp, 17 głównych specjalistów, 12 starszych specjalistów, ośmiu specjalistów, czterech starszych referentów i jeden referent. Wydziałem kierował gł. specjalista ssp (następnie kierownik wydziału). Zgodnie z regulaminem wydziału działało w nim osiem sekcji⁴⁶ kierowanych przez wyznaczonych przez dyrektora OT KOWR koordynatorów. Pracownicy legitymowali się wykształceniem wyższym (39 osób) w zakresie rolnictwa lub zootechniki (20), administracji (3), zarządzania i marketingu (3), finansów i rachunkowości (3) i innym (10) oraz średnim (pięć osób) w zakresie ochrony środowiska, ekonomii, geodezji i rolnictwa. Średni staż pracy wynosił 19,7 lat (9,5 lat stażu w ANR/ARR). Pełnienie funkcji koordynatora sekcji wpisano w zakresach obowiązków koordynujących sekcjami: gospodarowania Zasobem, nadzoru właścicielskiego, ewidencji i analiz oraz gospodarki mieszkaniowej i inwestycji. Funkcja ta nie była wpisana do zakresu obowiązków koordynatora sekcji kształtowania ustroju rolnego oraz koordynatorów sekcji zamiejscowych gospodarowania Zasobem w Kusowie, Lubostroniu i Łysomicach. Zastępca Dyrektora OT KOWR wyjaśnił, że osoby te wykonywały swoje obowiązki na podstawie polecenia Dyrektora oraz Kierownika WKURGZ.

W opinii Zastępcy Dyrektora OT KOWR wielkość zatrudnienia w OT KOWR w okresie od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. oraz merytoryczne przygotowanie zatrudnionych w nich osób było adekwatne do wykonywanych zadań. Jego zdaniem wielkość, struktura i prawidłowość zatrudnienia umożliwiła prawidłową realizację zadań przejętych ze zniesionej ARR i ANR. Dodał jednak, że liczba zatrudnionych powinna być dostosowywana (zwiększana) w zależności od narastającej liczby zadań.

(dowód: akta kontroli str. 107-109, 113-120, 201-209, 426-429)

W okresie od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. 87 pracowników przepracowało ponad 802 godziny ponad normatywny czas pracy (średnio 9 godzin i 13 minut na jednego pracownika). Szczegółowa kontrola wykazała, że wykonywanie zadań w czasie ponadnormatywnym wystąpiło w każdym z badanych miesięcy, z różnym natężeniem⁴⁷.

Jak podała główna specjalistka ds. kadr, pracownicy na bieżąco odbierają dni wolne bądź czas wolny za pracę wykonywaną „po godzinach”. Dodała, że w okresie od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. wynikało to z konieczności obsługi wniosków o dopłatę z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany, obsługi stoisk informacyjno-promocyjnych, zachowania terminów realizacji prawa pierwokupu w sytuacji zwiększonej liczby wniosków i umów warunkowych oraz powrotu z podróży służbowej krajowej po godz. 15.30.

(dowód: akta kontroli str. 355-356)

⁴⁶ Gospodarowania zasobem, kształtowania ustroju rolnego, nadzoru właścicielskiego, ewidencji i analiz, gospodarki mieszkaniowej i inwestycji oraz zamiejscowe sekcje gospodarowania zasobem w Kusowie, w Lubostroniu i w Łysomicach.

⁴⁷ Największe natężenie pracą ponad normatywny czas było we wrześniu 2017 r. – 346 godz. 40 min wykonanych przez 23 pracowników. Praca w ponadnormatywnym czasie przekraczała 50 godzin w: marcu, maju, czerwcu i sierpniu 2018 r. (odpowiednio 56 godz. 20 min., 92 godz., 97 godz. 40 min. i 92 godz. 30 min.; wykonywanych odpowiednio przez 5, 14, 10 i 9 pracowników). W pozostałe miesiące wartości te były niższe, tj. od 50 godzin do minimum 2 godzin wykonanych przez jednego pracownika w listopadzie 2017 r.

Od 1 września 2017 r. w OT KOWR zatrudniona została większość (83,76%) pracowników zlikwidowanego OT ANR. Zadania związane z kształtowaniem ustroju rolnego i gospodarowania mieniem Zasobu realizowali tylko byli pracownicy OT ANR. Dopiero 10 kwietnia 2018 r. do WKURGZ przyjęto jedną osobę spoza ARR i ANR, która przeszła instruktaż stanowiskowy oraz została przeszkolona przez osobę koordynującą pracę sekcji nadzoru właścicielskiego.

(dowód: akta kontroli str. 107-121, 123-124, 191-192, 196, 252-253, 263)

Dyrektor OT KOWR w okresie od 1 września 2017 do 31 sierpnia 2018 r. podał, że nie informował Dyrektora Generalnego o ewentualnych trudnościach w realizacji zadań przez OT KOWR, gdyż wszystkie problemy były rozwiązywane na miejscu w Oddziale.

(dowód: akta kontroli str. 93-95)

Do OT KOWR nie wpłynęły skargi lub odwołania, które wynikałyby z wprowadzonych zmian w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej. Badane skargi dotyczące prowadzonych spraw zostały opisane w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 213-216)

1.6. W okresie od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. w OT KOWR, poza kontrolą NIK P/18/042 *Obrót nieruchomościami rolnymi*, nie było kontroli prowadzonych przez inne podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 210-216)

1.7. Wydatki OT KOWR w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2018 r. wyniosły 6 171 781,20 zł⁴⁸ i zostały poniesione w 100% na funkcjonowanie Oddziału, z tego: materiały i energia 347 418,00 zł, usługi obce 555 596,53 zł, wynagrodzenia 5 030 395,95 zł (osobowe 4 803 205,28 zł, bezosobowe 49 940,00 zł), świadczenia na rzecz osób fizycznych 21 835,90 zł, pozostałe wydatki na funkcjonowanie 216 534,82 zł.

Wydatki OT ANR w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 sierpnia 2017 r. wyniosły 8 415 024,54 zł, z tego na bieżące funkcjonowanie Oddziału 8 363 213,17 zł: materiały i energia 273 324,91 zł, usługi obce 728 191,48 zł, wynagrodzenia 5 733 117,38 zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych 243 401,88 zł, składki 1 143 329,67 zł, podatki i opłaty 77 948,24 zł, pozostałe wydatki na funkcjonowanie 163 899,61 zł. Wydatki majątkowe wyniosły 51 811,37 zł.

Przyjęty sposób ewidencji kosztów w KOWR nie pozwalał na pełne porównanie wykonania planu finansowego w zlikwidowanych OT ANR i ARR⁴⁹ z planem OT KOWR.

Główna Księgowa KOWR wyjaśniła, że nie jest możliwe wyszczególnienie wydatków w zakresie pochodnych od wynagrodzeń (składki ZUS, podatek od osób fizycznych oraz PFRON), poniesionych przez Centralę na rzecz OT KOWR, gdyż były księgowane zbiorczo bez przypisania jednostkom KOWR. Ponadto część wydatków Centrali na rzecz oddziałów terenowych jest w księgach rachunkowych przyporządkowana do biura/departamentu, z którego budżetu są ponoszone, a nie do oddziału, którego wydatek dotyczy. Dotyczy to wydatków z budżetu: Biura

⁴⁸ Bez wydatków w zakresie pochodnych od wynagrodzeń (składki ZUS, podatek od osób fizycznych oraz PFRON).

⁴⁹ Księgi rachunkowe ARR prowadzone były w Centrali ARR i nie zawierały wydzielonych analityk lub innych wyróżników dzielących wydatki na poszczególne OT ARR. Ponadto OT ARR nie dysponowały własnymi środkami finansowymi, a powstające zobowiązania były regulowane przez Centralę ARR.

Administracyjnego, Biura Zarządzania Kapitałem Ludzkim oraz Biura Prawnego i Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 247-248, 360-363)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W OT KOWR zakres wykonywanych zadań przejętych od zniesionych ARR i ANR został ujęty w regulaminach organizacyjnych poszczególnych wydziałów. Kontrola 26 składników majątkowych o wysokiej wartości księgowej przejętych z OT ANR oraz OT ARR nie wykazała braków. Pracownicy OT KOWR zostali zatrudnieni zgodnie z warunkami określonymi w art. 51 ust. 6 ustawy pwKOWR, przy czym w 25 przypadkach (25%) zaproponowane stanowisko było niższe od wcześniej zajmowanego.

Izba zauważa, że w okresie od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. aż 87 pracowników OT KOWR przepracowało przeszło 802 godziny ponad normatywny czas pracy. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora OT KOWR, że wielkość zatrudnienia w OT KOWR w ww. okresie była adekwatna do wykonywanych zadań, może to świadczyć o niewłaściwej organizacji pracy.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. do OT KOWR wpłynęło sześć skarg dotyczących realizowanych przez Oddział zadań. Pięć dotyczyło przetargu na dzierżawę gruntów, a jedna wniosku o udostępnienie dokumentacji budowlanej pałacu w Marcinkowie Dolnym. Analiza wybranych czterech skarg wykazała, że w każdym przypadku przeprowadzono postępowanie wyjaśniające. Po weryfikacji dokumentacji związanej ze skargą informowano skarżącego w terminie do miesiąca⁵⁰ o sposobie postępowania w przypadku opisanym w skardze oraz o sposobie załatwienia skargi⁵¹.

(dowód: akta kontroli. str. 210-240)

2.2. W okresie od 1 września 2017 r. do 1 września 2018 r. do Dyrektora Generalnego KOWR złożono trzy odwołania od decyzji administracyjnych wydanych przez Dyrektora OT KOWR. Decyzjami Dyrektora Generalnego KOWR jedna z zaskarżonych decyzji została uchylona w całości i przekazana do ponownego rozpatrzenia w I instancji, jedną uchylono w części, a jedną utrzymano w mocy. Decyzje zawierały pouczenie, że stronie w terminie 30 dni przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 250-251; 268-328)

2.3. W okresie objętym kontrolą w OT KOWR przeprowadzono dwa audyty certyfikacyjne Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, na podstawie upoważnienia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, dotyczące realizacji programu „Owoce i warzywa w szkole”. Pierwszy przeprowadzony 10-23 października 2017 r. dotyczył wniosku o pomoc złożonego 10 stycznia 2017 r. przez zakład sadowniczy (płatność dokonana 14 marca 2017 r.). Drugi przeprowadzony od 10 listopada 2017 r. do 12 stycznia 2018 r. dotyczył wniosków przetwórci owocowo-warzywniej, złożonych 28 listopada 2016 r. i 13 czerwca 2017 r.

⁵⁰ Od 7 do 22 dni po wpływie do OT KOWR.

⁵¹ Wszystkie złożone skargi były bezzasadne i nie miały potwierdzenia w zebranej dokumentacji.

(płatności dokonano 2 lutego i 17 sierpnia 2017 r.). W wyniku ww. audytów nie stwierdzono nieprawidłowości oraz potwierdzono m.in. kompletność złożonych wniosków o pomoc i zgodność ich realizacji z zasadami programu. W przypadku obu audytów nie wydano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli, str.364-380)

2.4. Od 1 września 2017 r. OT KOWR przejął:

a) od ARR, jako własne osiem mechanizmów, z tego:

- trzy aktywne: (1) Rejestr Pierwszych Podmiotów Skupujących⁵², (2) Monitorowanie umów na dostarczanie produktów rolnych⁵³, (3) Obsługa funduszy i promocji produktów rolno-spożywczych⁵⁴;
- trzy aktywne obsługiwane przez Centralę KOWR, a przez OT KOWR tylko w zakresie kontroli⁵⁵: (1) Monitorowanie produkcji biogazu rolniczego⁵⁶, (2) Monitorowanie rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych, (3) realizacja zadań w ramach programu operacyjnego „Pomoc żywnościowa 2014-2020”⁵⁷;
- dwa nieaktywne: (1) Dofinansowanie z Funduszu Promocji Mleka do spożycia mleka i przetworów mlecznych w przedszkolach i gimnazjach, (2) Dopłata krajowa do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych.

Ponadto zgodnie z art. 47a ustawy pwKOWR OT KOWR przejął od ARR sprawy dotyczące 8 729 nierozpatrzonej wniosków o przyznanie dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany⁵⁸, o których mowa w rozdziale 9b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych.

b) z ARiMR 18 mechanizmów delegowanych, z tego:

- cztery aktywne: (1) Owoce i warzywa w szkole⁵⁹, (2) Interwencyjny zakup i sprzedaż zboża⁶⁰, (3) Program dla szkół⁶¹, (4) „System jakości produktów rolnych i środków spożywczych” PROW 2014-2020 (Poddziałania 3.1 i 3.2)⁶²;
- 10 aktywnych obsługiwanych przez Centralę KOWR, a przez OT KOWR tylko w zakresie kontroli: (1) Monitorowanie produkcji oraz opłaty na rynku cukru⁶³, (2) Przetwarzanie cukru przemysłowego, (3) Rafinacja cukru przywiezionego spoza UE, (4) Interwencyjny zakup i sprzedaż odtłuszczonego mleka w proszku⁶⁴, (5) Interwencyjny zakup i sprzedaż masła⁶⁵, (6) Dopłaty do prywatnego przechowywania odtłuszczonego mleka w proszku, (7) Administrowanie potencjałem produkcyjnym winorośli i wina⁶⁶, (8) Wsparcie rynku produktów pszczelich, (9) Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych⁶⁷, (10) Dopłaty do prywatnego przechowywania masła;
- cztery nieaktywne: (1) Dywersyfikacja przemysłu cukrowniczego, (2) Dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych,

⁵² Dalej „RPPS”.

⁵³ Dalej „MUD”.

⁵⁴ Dalej „FPZ”.

⁵⁵ Mechanizmy obsługiwane przez Centralę KOWR.

⁵⁶ Dalej „BGR”.

⁵⁷ Dalej „PPZ”.

⁵⁸ Dalej „MSIE”.

⁵⁹ Dalej „OWS”.

⁶⁰ Dalej „IZB”.

⁶¹ Dalej „PDS”.

⁶² Dalej „PROW”.

⁶³ Dalej „MCU”.

⁶⁴ Dalej „IOMP”.

⁶⁵ Dalej „IMAS”.

⁶⁶ Dalej „PPW”.

⁶⁷ Dalej „WPI”.

(3) Dopłaty do prywatnego przechowywania serów, (4) Dopłaty do prywatnego przechowywania wieprzowiny.

c) od OT ANR wszystkie sprawy⁶⁸, w tym m.in. dotyczące postępowań:

- zakończonych, w tym dzierżawy gruntów (64), sprzedaży nieruchomości (5), ochrony środowiska (10), poddzierżawy gruntów w trwałym zarządzie (3), naliczenie opłaty za użytkowanie wieczyste (1), wygaśnięcie trwałego zarządu (1), decyzje o zwrot nieruchomości (3), inwestycje na mieniu Zasobu (1);
- niezakończonych, w tym: wnioski o zgodę na nabycie nieruchomości (99), sprawy dotyczące zarządu mieniem Zasobu (8), sprawy dotyczące nieodpłatnego przekazania nieruchomości (48), inwestycje na mieniu Zasobu (2), sprawy obiektów zabytkowych (34), roszczenia objęte postępowaniem (74).

2.5. W okresie od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. realizacja ww. zadań przedstawiała się następująco:

a) w odniesieniu do przejętych od ARR:

- mechanizmów aktywnych tj.: RPPS, MUD, FPZ, IZB - w OT KOWR nie wydatkowano środków;
- spraw dotyczących MSIE - do końca grudnia 2017 r. zakończono obsługę 8 729 wniosków o dopłaty do materiału siewnego związanych z udzieleniem pomocy de minimis w rolnictwie. Wydano 8 679 decyzji⁶⁹ przyznających płatność na łączną kwotę 12 122 897,58 zł, 18 decyzji odmownych, 13 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania, 10 umorzeń postępowania, 8 informacji o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, 1 postępowanie spadkowe. Wszystkie wnioski wpłynęły do OT ARR do 25 czerwca 2017 r. Powierzchnia gruntów ornych wnioskowana do dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego wynosiła 111 109,45 ha. Stawki dopłat zostały ustalone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 października 2017 r. w sprawie stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany za rok 2017⁷⁰. Z wyjaśnień p.o. kierownika WRRR wynikało, że OT KOWR mógł przystąpić do wydawania decyzji administracyjnych dopiero od 30 października 2017 r. Wszystkie złożone wnioski zostały rozpatrzone do 5 grudnia 2017 r. Dyrektor OT KOWR wydał 8 680 decyzji przyznających płatność na kwotę 12 122 897,58 zł. W okresie od 18 grudnia 2017 r. do 12 stycznia 2018 r. w formie protokołów zdawczo-odbiorczych OT KOWR przekazał do biur powiatowych ARiMR całą dokumentację dotyczącą dopłat do materiału siewnego. W OT KOWR znajdowały się jedynie protokoły zdawczo-odbiorcze wszystkich dokumentów przekazanych do ARiMR⁷¹. Wszystkie zostały oznaczone w protokołach jako niezakończone. W jednym przypadku rolnik złożył odwołanie od decyzji o odmowie przyznania dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Decyzja została przez DG KOWR podtrzymana.

(dowód: akta kontroli, str. 318-326, 382-425, 438-440)

b) w odniesieniu do przejętych od ARiMR mechanizmów aktywnych:

⁶⁸ Na podstawie art. 46 ustawy pwKOWR z dnia 1 września 2017 r. z mocy prawa KOWR wstąpił w ogół praw i obowiązków znoszonej ANR.

⁶⁹ W tym: 789 decyzji o częściowym przyznaniu płatności.

⁷⁰ Dz.U. z 2017 r. poz.1997.

⁷¹ Wnioski i decyzje oraz raporty z kontroli dot. obsługi 8729 wniosków o dopłaty.

- PDS - zweryfikowano i zatwierdzono 10 dostawców porcji komponentu owocowo/warzywnego i komponentu mlecznego do szkół⁷² i podpisano 857 umów pomiędzy szkołami a dostawcami na ich dostawę. W okresie od 1 września do 31 grudnia 2017 r. wpłynęło 11 wniosków o płatność na kwotę 2 183 299,93 zł, wypłacono 190 581,00 zł; w I półroczu 2018 r. wpłynęło 69 wniosków na kwotę 9 201 101,29 zł, wypłacono 8 171 437,91 zł;
 - PROW 2014-2020 - w okresie od 1 września do 31 grudnia 2017 r. złożono dwa wnioski o płatność na kwotę 2 700 zł, w tym okresie wypłacono pomoc w kwocie 20 965,04 zł, w I półroczu 2018 r. wpłynęło 31 wniosków na kwotę 53 807,25 zł, a wypłacono 2 700,00 zł;
 - OWS, wszystkie wnioski, które wpłynęły do ARR, zostały rozpatrzone przed 1 września 2017 r.;
 - IZB - w OT KOWR nie wydatkowano środków;
- c) w odniesieniu do kontroli mechanizmów przejętych od ARR i ARiMR: w okresie od 1 września 2017 r. do 1 września 2018 r. OT KOWR przeprowadził 182 kontrole podmiotów uczestniczących zarówno w mechanizmach własnych, jak i delegowanych, z tego: PDS – 30, OWS – 11, IOMP – 21, IMAS – 3, ISML – 11, PPW – 6, WPI – 1, FPZ – 1, RPPS – 10, BGR – 4, MUD – 1, PPŻ – 51, PROW – 6, MCU – 2, kontrole dodatkowe – 14. W 2016 r. ARR przeprowadziła łącznie 969 kontroli. Zastępca dyrektora OT KOWR wyjaśnił, że różnica w liczbie przeprowadzonych kontroli jest wynikiem tego, że wskutek utworzenia KOWR część wcześniej realizowanych przez ARR mechanizmów⁷³ oraz zadań⁷⁴ została przekazana do ARiMR.

(dowód: akta kontroli, str.433-435, 441-442, 469-475, 709-710)

- d) w odniesieniu do spraw niezakończonych, przejętych od ANR:

- 99 wniosków o zgodę na nabycie nieruchomości rolnych dotyczących powierzchni łącznej 132,8817 ha⁷⁵: w terminie do jednego miesiąca zostały rozpatrzone 53 wnioski, do dwóch miesięcy 32, do trzech miesięcy – pięć, do czterech miesięcy – trzy, do pięciu i sześciu miesięcy – po dwa wnioski. Po jednym wniosku zostało rozpatrzonych w terminie 257 oraz 279 dni. Wydano 70 decyzji pozytywnych, siedem negatywnych⁷⁶, 18 postępowań umorzono⁷⁷ oraz cztery wnioski były nierozpatrzone⁷⁸. Analiza 10 spraw (10%) wykazała, że wydłużony o ponad miesiąc czas od wszczęcia sprawy do wydania decyzji wynikał m.in. z: konieczności wezwania do uiszczenia opłaty skarbowej w związku ze złożeniem wniosku, wielokrotnego ponawiania wezwań do uzupełnienia materiału dowodowego, łącznie z wezwaniem ostatecznym, zarządzania na żądanie strony oględzin nieruchomości. W badanych sprawach zawiadamiano strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy. W wymaganych przypadkach zawiadamiano strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, podając m.in. uzasadnione przyczyny

⁷² W aplikacji „E-program dla szkół” i wprowadzono ich do systemu AUREA.

⁷³ „Dopłaty do materiału siewnego”, „Uznawanie grup i organizacji producentów”.

⁷⁴ Związanych z nadzwyczajną pomocą dla producentów mleka (pakiet Hogana), czy nadzwyczajną pomocą dla producentów niektórych owoców i warzyw.

⁷⁵ Nie było możliwości podania kwoty wynikającej ze złożonych wniosków, ponieważ cena, za którą nabywana jest dana nieruchomość, nie jest przedmiotem postępowania i nie podlega weryfikacji przez organ wydający decyzję administracyjną, a cena transakcji nie jest rejestrowana przez OT KOWR.

⁷⁶ Gdy nie spełniono którejkolwiek z trzech ustawowych przesłanek koniecznych do wydania zgody.

⁷⁷ Gdy w wyniku dowodu z oględzin nieruchomości ustalono, że wnioskowana nieruchomość ma nierolny charakter, lub gdy wnioskodawca wycofał złożony wniosek.

⁷⁸ Wnioski, w których wydano postanowienie m.in. o odmowie wszczęcia postępowania z uwagi np. na to, że w miejscowym planie zagospodarowania nieruchomość ma rolne przeznaczenie, wydano postanowienie o zwrocie wniosku z uwagi na brak opłaty skarbowej lub nieusunięcie braków formalnych.

niezałatwienia sprawy w terminie, tj. działano zgodnie z art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁹.

- osiem spraw dotyczących zarządu mieniem Zasobu: pięć załatwiono, a trzy były jeszcze w toku. W okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2018 r. wpłynęły dwie nowe sprawy o wygaśnięcie trwałego zarządu i obie nie zostały jeszcze rozpatrzone;
- 48 spraw o nieodpłatne przekazanie mienia Zasobu: zakończono 25 spraw, 23 były w toku. W okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2018 r. wpłynęły 42 nowe wnioski, z czego 15 załatwiono, pozostałe były w toku;
- dwie sprawy dot. inwestycji na mieniu Zasobu: jedną załatwiono i jedna była w toku. W okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2018 r. wpłynęły trzy wnioski i były w toku załatwiania;
- 34 sprawy dotyczące obiektów zabytkowych i wszystkie były w toku.

(dowód: akta kontroli, str. 329-334, 336-345, 381, 434-435, 500-503, 708)

2.6. Na 1 września 2017 r. w Zasobie WRSP gospodarowanym przez OT KOWR znajdowało się 71 695,4 ha, w tym m.in. 57 906,3 ha w dzierżawie, 2 766,4 ha w wieczystym użytkowaniu, 1 576,4 ha w zarządzie. Gruntów do rozdysponowania było 4 345,8 ha. Na 1 września 2018 r. stan Zasobu zmniejszył się o 524,9 ha, w tym m.in. o 463,5 ha dzierżaw, 266,8 ha gruntów tzw. „obcych” w Zasobie, 53,9 ha gruntów do rozdysponowania. Zwiększyła się jednocześnie o 217,2 ha powierzchnia gruntów bezumownie użytkowanych⁸⁰. Od 1 września 2017 r. do 1 września 2018 r. OT KOWR rozdysponował trwale z Zasobu WRSP 3 623,7 ha, w tym zawarł 127 umów na sprzedaż 90,6 ha gruntu, 314 umów na nowe dzierżawy 2 100,1 ha i 82 umowy na wygasłe 1 414,0 ha dzierżawy, nieodpłatnie przekazano samorządom 15,8 ha w 51 umowach oraz zawarło dwie umowy o administrowanie 3,2 ha.

W okresie tym do OT KOWR wpłynęło ogółem 846 wniosków o nabycie nieruchomości rolnych. Załatwiono 762 sprawy, a 84 były w trakcie procedowania. Wydano 684 pozytywne decyzje administracyjne na nabycie nieruchomości rolnych o ogólnej powierzchni 2 064,46 ha, 13 decyzji negatywnych dotyczących 37,78 ha i 60 decyzji o umorzeniu postępowania dotyczących 147,14 ha, pięć spraw załatwiono w inny sposób⁸¹.

W rejestrze gruntów atrakcyjnych na dzień 31 sierpnia 2018 r. znajdowało się 107 działek o łącznej powierzchni 532,9951 ha gruntów. Od 1 września 2017 r. do 1 września 2018 r., oprócz zmian wynikających z podziału nieruchomości, nastąpiły trzy trwale wyłączenia działek z rejestru gruntów atrakcyjnych, w tym dwie sprzedaże, łącznie: 19,1871 ha za kwotę 7 680 800 zł⁸². Ponadto działkę o powierzchni 0,7537 ha nieodpłatnie przekazano na rzecz gminy Brześć Kujawski.

(dowód: akta kontroli, str.476-495, 502, 504-513)

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że na realizację zadań wynikających z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego Oddział poniósł w 2017 r. wydatki w łącznej wysokości 1 379 986,11 zł⁸³, a w I półroczu 2018 r. w łącznej wysokości 1 698 135,61 zł⁸⁴.

⁷⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

⁸⁰ Umowa na dzierżawę wygasła 1 września 2018 r., dzierżawca nie zdał jeszcze gruntów, gdyż miał do zebrania kukurydzę.

⁸¹ Pozostawienie wniosku bez rozpoznania lub postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

⁸² Sprzedano działkę 0,41 ha za 80 800 zł i pięć działek o łącznej powierzchni 18,7771 ha za 7 600 000 zł.

⁸³ Inwestycje i remonty dotyczące mienia Zasobu – 320 094,61zł, realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego 167 323,26 zł, bezzwrotna pomoc finansowa – 181 182,43 zł, utrzymanie mienia niezagospodarowanego – 292 151,66 zł, wydatki związane z rozdysponowaniem mienia - 203 971,12 zł, pozostałe wydatki – 215 263,03 zł.

Wydatki na realizację zadań przejętych po ARR ponoszone są przez Centralę KOWR⁸⁵ oraz podlegają ewidencji w księgach rachunkowych prowadzonych w Centrali KOWR.

(dowód: akta kontroli, str.496-498)

2.7. Zgodnie z art. 8a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁸⁶ KOWR sprawuje nadzór nad spełnianiem zobowiązania, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c⁸⁷, oraz warunków, o których mowa w art. 2b ust.1 i 2⁸⁸ tej ustawy. W ramach nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu w 2017 r. na zaplanowanych 31 kontroli wykonano 200⁸⁹, a w I półroczu 2018 r. na planowane 219 wykonano 289 kontroli, tj. o 70 więcej niż założono w planie kontroli⁹⁰. Z planowanych na III kwartał 2018 r. 69 kontroli, do 1 września 2018 r. wykonano 62⁹¹. Kontrole wykazały, że w zakresie zobowiązań zawartych w wydanych decyzjach nie stwierdzono uchybień⁹².

2.8. Analiza wybranych pięciu spraw realizowanych przez WKURGZ, dotyczących: nabywania nieruchomości rolnych, dzierżawy mienia w związku z wygaśnięciem umowy, przygotowania decyzji administracyjnej dotyczącej zgody na przeniesienie własności nieruchomości, wniosku rolnika zainteresowanego nabyciem gruntów Zasobu, informacji o obiekcie zabytkowym w Wichowie, nie wykazała naruszenia wymogów formalnych oraz obowiązujących przepisów. Wydłużony o ponad miesiąc czas od wszczęcia sprawy do wydania decyzji wynikał m.in. z konieczności wezwania do uiszczenia opłaty skarbowej, wielokrotnego ponawiania wezwań do uzupełnienia materiału dowodowego. Zawiadamiano przy tym strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy. W wymaganych przypadkach zawiadamiano strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, podając m.in. uzasadnione przyczyny niezakończenia sprawy.

W analizowanych trzech zadaniach prowadzonych przez WRRR dotyczących kontroli programów: „Dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych”, „Owoce i warzywa w szkole” oraz „Program dla szkół” ustalono, że pracownicy merytoryczni dokonali analizy ryzyka, a na podstawie raportu wytypowano podmioty do kontroli. Kontrole były realizowane zgodnie z planem, w terminach określonych w Poleceniu kontroli.

(dowód: akta kontroli, str.540-707)

W Zintegrowanym Systemie Informatycznym (ZSI) w OT KOWR prowadzone były rejestry: gruntów zakupionych przez Oddział i przejętych do Zasobu WRSP, umów

⁸⁴ Inwestycje i remonty dotyczące mienia Zasobu – 49 223,17 zł, realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – 322 541,76 zł, utrzymanie mienia niezagospodarowanego – 623 486,09 zł, wydatki związane z rozdysponowaniem mienia – 119 101,10 zł, pozostałe wydatki – 583 783,49 zł.

⁸⁵ Dalej „Centrala”.

⁸⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1405, ze zm.

⁸⁷ Nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w ust. 1 i ust. 3 pkt 1 oraz w innych przypadkach niż wymienione w ust. 3 pkt 2-4, może nastąpić za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej wydanej na wniosek osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne, która zobowiąże się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

⁸⁸ Nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście. W tym okresie nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom.

⁸⁹ 169 kontroli pozaplanowych, wykonano lustracje nieruchomości Skarbu Państwa z uwagi na straty wynikłe z sierpniowej nawałnicy.

⁹⁰ 70 kontroli pozaplanowych wynikało z potrzeby realizacji zadań w OT KOWR.

⁹¹ Pozostałe będą realizowane do końca miesiąca.

⁹² Nabywcą nieruchomości był rolnik indywidualny, powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie przekraczała 300 ha, mieszkał na terenie gminy, gdzie położona jest nieruchomość (zobowiązany był do zamieszkiwania 5 lat), osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, nieruchomość nie została zbyta lub oddana w posiadanie innej osobie.

dzierżawy i sprzedaży, użytkowników wieczystych mienia Zasobu, mienia rozdysponowanego przez Oddział. Rejestry dotyczące Zasobu były prowadzone jako arkusze pakietu MS Office dla: obiektów zabytkowych, zastrzeżeń reprivatyzacyjnych, gruntów atrakcyjnych. Jak wyjaśnił główny specjalista nadzorujący pracę WKURiGZ, wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy były publikowane na bieżąco na portalu internetowym www.kowr.gov.pl. Harmonogram nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy, prowadzony i ewidencjonowany w formie papierowej, zamieszczano również na stronie internetowej KOWR.

(dowód: akta kontroli, str. 515-539)

2.9. Jak podał starszy specjalista w WKURiGZ, od 1 września 2017 r. OT KOWR miał dostęp i korzystał z krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, zwanym „Systemem PA”. Dostęp ten jest nieodpłatny i wystarczający w zakresie zadań wykonywanych przez OT KOWR.

(dowód: akta kontroli, str.446-447)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie od 18 grudnia 2017 r. do 12 stycznia 2018 r. OT KOWR przekazał do biur powiatowych ARiMR całą dokumentację dotyczącą dopłat do materiału siewnego⁹³, bez upewnienia się, czy poszczególne sprawy w momencie przekazania stały się ostateczne (w protokołach zdawczo-odbiorczych wszystkie sprawy oznaczono jako niezakończone). Tymczasem art. 47a ust. 5 ustawy pwKOWR wskazywał, że Dyrektor Oddziału, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja w sprawach dotyczących przyznania dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego stała się ostateczna, był zobowiązany przekazać akta sprawy będącej przedmiotem takiej decyzji kierownikowi biura powiatowego ARiMR.

P.o. kierownika WRRR wyjaśnił, że w momencie kompletowania dokumentacji decyzje nie były jeszcze prawomocne (ostateczne) z uwagi na możliwość odwołania się beneficjentów, a gdy biura powiatowe ARiMR odbierały dokumentację (bez uwag), nie był w stanie ponownie analizować, czy poszczególne sprawy w momencie przekazania stały się ostateczne. Dodał, że dokumenty były przygotowywane zgodnie z wytycznymi ARiMR z podziałem na powiaty. Akta spraw kompletowano w zależności od terminów wydania decyzji oraz wpływów zwrotnych potwierdzeń odbioru. Ponad 90% dokumentacji przeznaczonej do przekazania gotowa była już 11 grudnia 2017 r. Biura powiatowe ARiMR zostały poinformowane drogą mailową oraz listownie o możliwości odbioru dokumentacji, jednak termin odbioru był uzależniony od możliwości kadrowych tych biur.

(dowód: akta kontroli, str. 318-326, 382-425, 438-440)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że art. 47a ust. 5 ustawy pwKOWR jednoznacznie wskazuje, że akta sprawy będącej przedmiotem decyzji dotyczących przyznania dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego mogą być przekazane 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 ww. ustawowych wymogów, NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

⁹³ 8 679 decyzji przyznających płatność, 18 odmownych, 13 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania, 10 umorzeń postępowania, 8 informacji o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, 1 dotyczące postępowania spadkowego.

OT KOWR w miarę posiadanych zasobów realizował zadania przejęte od OT ANR, OT ARR oraz delegowane z ARiMR. Analiza wybranych pięciu spraw realizowanych przez Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem nie wykazała nieprawidłowości. Za działanie nierzetelne Izba uznała natomiast przekazanie przez OT KOWR do biur powiatowych ARiMR dokumentacji dotyczącej dopłat do materiału siewnego, bez upewnienia się, czy poszczególne sprawy w momencie przekazania były ostateczne, jak tego wymagał art. 47a ust. 5 ustawy pwKOWR.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹⁴.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora Generalnego informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, listopada 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontrolerzy

Tadeusz Lewandowski
doradca techniczny

.....
Podpis

Emil Wojak
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
Podpis

.....
podpis

⁹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.; dalej „ustawa o NIK”.