



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP. 410.007.01.2021

Pan
Sławomir Kłosowski
Wojewoda Opolski
Opolski Urząd Wojewódzki
ul. Piastowska 14, 45-082 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Opolski Urząd Wojewódzki ¹ , ul. Piastowska 14, 45-082 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Kłosowski, Wojewoda Opolski od 15 marca 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Adrian Czubak, Wojewoda Opolski w okresie od 9 grudnia 2015 r. do 14 marca 2021 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Współdziałanie z izbą rolniczą w obszarze zlecania 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 dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/42/2021 z 20 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wojewoda.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zapisy Regulaminu organizacyjnego Urzędu, w zakresie współpracy z samorządem rolniczym odnosiły się jedynie do nadzoru nad uchwałami Izby Rolniczej⁵. Zadanie to przypisane zostało do Oddziału Nadzoru i Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Opolskiego wchodzącego w skład Wydziału Prawnego i Nadzoru⁶.

Kontrolowana jednostka we współpracy z Izbą organizowała prace komisji ds. szacowania szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, spowodowanych skutkami niekorzystnych zjawisk atmosferycznych na terenie województwa opolskiego⁷. Sprawowała też nadzór nad pracą tych komisji w oparciu o przepisy § 5 ust. 5 i 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸.

Ponadto, przy współpracy z Izbą, powołano Zespół ds. strat w rolnictwie wywołanych na skutek negatywnych zjawisk atmosferycznych, którego celem było dokonanie analizy zagrożeń i aktualizacji procedur związanych z szacowaniem szkód oraz doszkalanie członków komisji.

Wojewoda nie zlecał Izbie, jak też nie zawierał z tą jednostką porozumień dotyczących realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, obejmujących sprawy rolnictwa. Powyższe wynikało z możliwości realizacji takich zadań w ramach zasobów kadrowych Urzędu. Nie występowano również do Izby o wydanie opinii do projektów prawa miejscowego, gdyż w okresie objętym kontrolą takie akty nie były przez Wojewodę wydawane.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła zaniechania podjęcia działań zmierzających do przekazywania przez Izbę rocznych sprawozdań z jej działalności, stanowiących załącznik do uchwał Walnego Zgromadzenia Izby w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z działalności Izby. Świadczy to o ograniczonej rzetelności nadzoru Wojewody nad działalnością tego podmiotu, w zakresie określonym w art. 48 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych⁹.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Izba Rolnicza w Opolu – dalej: Izba.

⁶ Dalej: PiN.

⁷ Dalej: Komisja.

⁸ Dz. U. poz. 187, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie ARiMR.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1027, dalej: ustawa o izbach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Zakres zadań z zakresu administracji rządowej zlecony Izbie przez Wojewodę oraz sposób sprawowania nadzór nad ich realizacją

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu¹¹, obowiązującym w okresie objętym kontrolą, nadzór nad uchwałami Izby oraz występowanie w imieniu organu nadzoru do tej jednostki z wnioskiem o przekazanie niezbędnych informacji i dokumentów w zakresie nadzoru prawnego nad uchwałami, należał do zadań Oddziału Nadzoru i Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Opolskiego wchodzącego w skład Wydziału PiN. Innych zadań z zakresu współpracy z samorządem rolniczym nie przypisano wprost żadnej komórce organizacyjnej lub samodzielnemu stanowisku pracy. Do zadań Oddziału Infrastruktury Środowiska i Rolnictwa¹² w Wydziale Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości¹³ należała natomiast *weryfikacja zgłoszeń samorządów gmin o wystąpieniu w gospodarstwach rolnych strat o charakterze klęski oraz weryfikacja protokołów z szacowania strat w gospodarstwach rolnych dotkniętych skutkami klęski żywiołowej.*

Odnośnie współpracy Urzędu z Izbą w obszarze związanym z szacowaniem strat poniesionych przez producentów rolnych w wyniku klęsk żywiołowych, który przypisano Oddziałowi ŚiR, Dyrektor Generalna Urzędu wyjaśniła, że *w zakresach zadań realizowanych przez ww. Oddział, nie ma bezpośredniego odniesienia do współpracy z Izbą, z uwagi na fakt, iż protokoły z oszacowania strat w gospodarstwach rolnych, dotkniętych skutkami niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, opracowują Komisje powołane przez Wojewodę. Powyższe Komisje działają w każdej gminie na terenie województwa opolskiego. W ich skład wchodzi m.in. przedstawiciele izb rolniczych.*

W zakresach obowiązków trzech spośród czterech pracowników Oddziału ŚiR wskazane zostały obowiązki związane z działalnością komisji oraz weryfikacją i zatwierdzaniem protokołów z szacowania szkód przekazanych do zatwierdzenia Wojewodzie. W żadnym z zakresów obowiązków pracowników Oddziału ŚiR nie wskazano zadań związanych ze współpracą z Izbą.

(akta kontroli str. 249-272)

Na zadania z zleczone z zakresu administracji rządowej dotyczące rolnictwa i obszarów wiejskich w 2018 r. zaplanowano kwotę 3 905 tys. zł; w 2019 r. – 360 tys. zł, a w 2020 r. – 378 tys. zł. Ze środków tych wykorzystano natomiast odpowiednio 303,7 tys. zł (w trakcie roku zadania z zakresu melioracji przekazano do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i zmniejszono kwotę dotacji o 3 190 tys. zł); 221,8 tys. zł oraz 273,9 tys. zł.

¹⁰ 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.

¹¹ Regulamin wprowadzony zarządzeniem Wojewody Opolskiego nr 151/16 z dnia 28 października 2016 r. ze zm., zmieniony zarządzeniem Wojewody Opolskiego nr 2/21 z dnia 7 stycznia 2021 r. ze zm.

¹² Do 6 stycznia 2021 r. nazwa Oddziału brzmiała: Oddział Infrastruktury Środowiska i Rolnictwa, dalej: Oddział ŚiR.

¹³ Dalej: Wydział liN.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie zlecał Izbie, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o izbach, zadań z zakresu administracji rządowej. W konsekwencji Wojewoda nie przekazywał Izbie żadnych środków budżetowych.

(akta kontroli str. 387-389)

Dyrektor Generalna Urzędu wyjaśniła brak wskazania w Regulaminie organizacyjnym Urzędu komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za współpracę lub zlecenie Izbie, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o izbach, zadań z zakresu administracji rządowej, *jako efekt przyjętego w Urzędzie stopnia szczegółowości Regulaminu i zakresu zadań realizowanych przy współpracy z Izbą. W przypadku zlecenia zadania z zakresu administracji rządowej Izbie, Dyrektor Generalny, zgodnie z Regulaminem, wyznacza komórkę organizacyjną odpowiedzialną za współpracę z Izbą.*

Ponadto Dyrektor Generalna uzasadniła brak zlecenia Izbie przez Wojewodę w latach 2018-2020 zadań z zakresu administracji rządowej, możliwościami ich wykonywania w ramach własnych zasobów kadrowych i merytorycznych Urzędu wskazując, że *zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o izbach, zadania z zakresu administracji rządowej mogą wykonywać izby. Powyższy przepis nie narzuca konieczności przekazywania tych zadań do wykonania izbom.*

(akta kontroli str. 252, 253)

Z przekazanych dokumentów dotyczących współpracy Wojewody z Izbą w obszarze rolnictwa wynikało, że dotyczyła ona głównie spraw związanych z szacowaniem szkód w rolnictwie, w tym powołania przez Wojewodę Komisji, ustalenia jej składu oraz zasad pracy. Ponadto zarządzeniem nr 74/17 z 4 lipca 2017 r. Wojewoda powołał *Zespół ds. analiz szans i zagrożeń oraz potencjalnych kierunków rozwoju obszarów wiejskich w województwie opolskim*¹⁴, którego zadaniem było opracowanie *Programu rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa województwa opolskiego do 2023 roku*, w tym określenie rdzennych potencjałów oraz identyfikacja potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich i sektora rolno-spożywczego w województwie. W ramach prac ww. Zespołu Izba przygotowała, zgodnie ze wskazanym zakresem zadań¹⁵, ankiety dotyczące stanu rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego w województwie opolskim, przeznaczone do opracowania *Diagnozy obszarów wiejskich Województwa Opolskiego* oraz wykonania analizy SWOT, w zakresie obszarów wiejskich oraz rolnictwa, na potrzeby przygotowania *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*.

(akta kontroli str. 273-286)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że współpraca Wojewody z Izbą w ww. zakresie, podobnie jak z *pozostałymi członkami ww. Zespołu, miała formę doradczą i opiniotwórczą przy opracowaniu Diagnozy obszarów wiejskich Województwa Opolskiego. Podobny charakter miał udział Izby przy sporządzaniu analizy SWOT, w zakresie obszarów wiejskich oraz rolnictwa do Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030. Opracowanie ww. dokumentów było zlecone przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.*

Ponadto podała, że *Wojewoda w okresie objętym kontrolą, nie współpracował ściśle z Izbą w zakresie wdrażania ww. programów.* Powyższe uzasadniła koncentrowaniem się w latach 2018-2019 na sprawach związanych z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych, powstałych w wyniku suszy. W efekcie tych działań w 2018 r. sporządzono 2 348 protokoły z szacowania strat, a w 2019 r.

¹⁴ Ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem Wojewody nr 101/17 z 4 września 2017 r. w związku ze zmianą składu osobowego Zespołu.

¹⁵ Dane pozyskano przy współpracy Opolskiego Związku Producentów Rolnych oraz Opolskiego Związku Rolników i Organizacji Społecznych w Opolu.

5 226 takich protokołów. W 2020 r., z uwagi na pandemię wirusa COVID-19, zmniejszyła się liczba spraw wpływających do Wojewody, jak również brak wpływu określonych spraw, związanych z opiniowaniem/uzgadnianiem kluczowych dokumentów strategicznych w zakresie gospodarki rolnej, spowodował, że współpraca Wojewody z Izbą, w przedmiotowym zakresie, była nieznaczna.

(akta kontroli str. 253, 254, 273-286)

Wojewoda w związku z postanowieniami § 5 ust. 5 i 7 rozporządzenia w sprawie zadań ARiMR, powoływał dla każdej gminy województwa opolskiego oddzielne komisje¹⁶, w skład których wchodził m.in. przedstawiciele Izby oraz Opolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Łosiosiu¹⁷. Tryb oraz zasady prac Komisji zostały ustalone zarządzeniem Wojewody nr 91/13 z 14 czerwca 2013 r.

(akta kontroli str. 127-133, 390-395)

Współpraca Wojewody z Izbą obejmowała również podejmowanie działań w następstwie zgłaszanych do tego podmiotu przez producentów rolnych problemów związanych z szacowaniem szkód. W ramach tych działań kierowane były pisma m.in. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach, które dotyczyły m.in.: a) objęcia szacowaniem szkód wszystkich upraw, gdyż w ocenie producentów rolnych, skutki suszy miały wpływ również na obniżkę plonów w uprawach kukurydzy, rzepaku i buraków cukrowych; b) wprowadzania zmian organizacyjnych dotyczących terminów składania wniosków, w związku z terminem zakończenia przyjmowania wniosków od rolników przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁸, który był wcześniejszy od terminu sporządzenia protokołów szacowania szkód stanowiących obligatoryjny załącznik do wniosku producenta rolnego; c) uwzględnienia możliwości dokonywania korekt błędów w powierzchniach upraw, na których wystąpiły szkody, w związku ze stwierdzanymi błędami w powierzchniach upraw, wynikającymi ze stosowania przez ARiMR aplikacji eWniosekPlus; d) możliwości dokonywania korekt wcześniejszych szacunków szkód w uprawach oraz możliwości objęcia szacowaniem innych upraw, w których stwierdzono negatywny wpływ suszy; e) możliwości budowy nowych stacji meteorologicznych, celem monitorowania zmian klimatycznych na terenie województwa, w tym zjawiska suszy rolnej i jej pomiarów; f) podejmowania działań w przypadkach indywidualnych spraw dotyczących szacowania strat w uprawach zgłaszanych do Izby przez producentów rolnych.

Wyjaśnienia i stanowiska w ww. sprawach Wojewoda przekazywał zainteresowanym, tj. producentom rolnym, organom wykonawczym gmin oraz Izbie.

(akta kontroli str. 3-126)

Z inicjatywy Wojewody, zarządzeniem nr 41/2020 z 9 marca 2020 r. powołany został Zespół ds. strat w rolnictwie wywołanych na skutek negatywnych zjawisk atmosferycznych. Skład tego Zespołu wchodziło: a) Prezydium Zespołu: Przewodnicząca Zespołu – Wicewojewoda Opolski; Pierwszy Wiceprzewodniczący Dyrektor Opolskiego Oddziału Regionalnego ARiMR; Drugi Wiceprzewodniczący Zespołu Prezes Izby; b) członkowie Zespołu: Dyrektor Wydziału IiN; Prezes Opolskiego Związku Kółek i Organizacji Społecznych; Prezes Opolskiego Związku Producentów Rolnych; Wójt Gminy Jemielnica; Dyrektor Zarządu Zlewni Środkowej

¹⁶ W okresie objętym kontrolą, komisje powoływane były zarządzeniami Wojewody Opolskiego nr 63/18 z 12 czerwca 2018 r., ze zmianami wprowadzonymi w związku ze zmianami składu osobowego komisji w poszczególnych gminach i zasad szacowania szkód w uprawach członków komisji: nr 72/18 z 6 lipca 2018 r.; 64/19 z 27 maja 2019 r.; 86/19 z 15 lipca 2019 r.; 88/19 z 30 lipca 2019 r.; 104/19 z 27 sierpnia 2019 r.; 109/2019 z 12 września 2019 r. oraz zarządzeniem nr 50/20 z 27 kwietnia 2020 r.

¹⁷ Dalej: OODR.

¹⁸ Dalej: ARiMR.

Odry w Opolu Gospodarstwo Wodne Wody Polskie; Kierownik Powiatowego Zespołu OODR w Opolu; pracownik Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego (Sekretarz Zespołu); c) konsultanci Zespołu: przedstawiciel Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowy Instytut Badawczy w Puławach; Prezes Lokalnej Grupy Rybackiej Opolszczyzna; Prezes Agropol s.j. w Łosiowie (gospodarstwo rolne); dwóch producentów rolnych.

Do zadań Zespołu należała w szczególności: 1) analiza zagrożeń związanych z występowaniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych w opolskim rolnictwie; 2) analiza i aktualizacja procedur związanych z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez niekorzystne zjawiska; 3) inicjowanie spotkań informacyjnych i szkoleń dla członków Komisji.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli, z uwagi na sytuację wynikającą z epidemii COVID-19, odbyło się tylko jedno spotkanie ww. Zespołu (11 marca 2020 r.).

(akta kontroli str. 127-133)

W okresie objętym kontrolą, Wojewoda nie powierzał Izbie, na podstawie porozumień, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o izbach, realizacji zadań z zakresu administracji rządowej. Dyrektor Generalna wyjaśniła, że Wojewoda *dysponował kadrą pracowniczą, która pozwala na skuteczne wykonywanie tych zadań we własnym zakresie.*

(akta kontroli str. 254)

1.2. Zasięgnięcie opinii izby rolniczej w sprawie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie wydawał aktów prawa miejscowego w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi oraz rynków rolnych. Wojewoda wydawał natomiast akty prawne o charakterze porządkowym, odnoszące się do ograniczeń, nakazów i zakazów związanych ze zwalczaniem zgnilca amerykańskiego (trzy rozporządzenia w 2018 r.¹⁹, siedem w 2019 r.²⁰ oraz sześć w 2020 r.²¹); stwierdzenia ognisk ptasiej grypy (dwa rozporządzenia w 2020 r.²²) i wprowadzenia odstrzału sanitarnego dzików na obszarze województwa opolskiego (cztery rozporządzenia w 2020 r.²³).

Zarządzenie Wojewody nr 91/13 z 14 czerwca 2013 r. określające tryb oraz zasady prac komisji oraz zarządzenia w sprawie powołania gminnych komisji, nie były publikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego.

(akta kontroli str. 127-133, 390-395)

Dyrektor Wydziału PiN wyjaśniła m.in., że brak jest podstaw prawnych do publikacji ww. zarządzeń w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, gdyż *w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się wyłącznie akty prawne wymienione w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁴ (...).*

(akta kontroli str. 397-402)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1803; 2568 i 3302.

²⁰ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz.: 2028; 2459; 2561; 2691; 2878; 3312 i 3610.

²¹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz.: 1169; 1936; 2238; 2450; 2836 i 2995.

²² Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz.: 689 i 997.

²³ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz.: 688; 825; 1161 i 1791.

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda współpracował z Izbą w zakresie powoływania i ustalenia składu komisji oraz nadzorowania jej pracy. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie zlecał Izbie do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, jak też nie zawierał porozumień obejmujących takie zadania. W związku z niewydawaniem przez Wojewodę w okresie objętym kontrolą aktów prawa miejscowego, nie zachodziła potrzeba opiniowania takich regulacji przez Izbę.

OBSZAR**2. Nadzór nad działalnością izby rolniczej**Opis stanu
faktycznego

W związku ze sprawowanym przez Wojewodę, na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o izbach, nadzorem nad działalnością Izby, jednostka ta przekazała Wojewodzie 69 uchwał²⁵, z tego 24 uchwały Walnego Zgromadzenia Izby i 45 uchwał Zarządu Izby. Uchwały Walnego Zgromadzenia dotyczyły m.in.: a) udzielenia absolutorium Zarządowi Izby i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z działalności Izby (sześć uchwał); b) uchwalenia budżetu na kolejny rok budżetowy (trzy uchwały); c) wyboru organów Izby i Delegata do Krajowej Rady Izb Rolniczych w związku z wyborami do Izb w 2019 r. (sześć uchwał); d) zmian w regulaminach pracy Komisji Budżetowej, Rewizyjnej oraz Regulaminie Pracy Zarządu i innych organów (cztery uchwały); e) zasad wynagradzania Zarządu Izby i innych osób funkcyjnych w Izbie (jedna uchwała). Uchwały Zarządu Izby dotyczyły natomiast m.in.: a) podjęcia decyzji o dofinansowaniu konkursów i imprez (17 uchwał); b) zmian w zasadach wynagradzania pracowników Biura Izby (pięć uchwał); c) zaciągania pożyczek (cztery uchwały), d) zakupów środków trwałych i zmian w zasadach gospodarowania telefonami służbowymi (pięć uchwał); e) aktualizacji struktury organizacyjnej Izby (trzy uchwały).

W żadnym przypadku Wojewoda, jako organ nadzoru, nie stwierdził nieważności ww. uchwał. Tym samym nie wystąpiły przypadki zaskarżenia decyzji Wojewody do sądu administracyjnego.

Izba przekazywała uchwały w terminie wynikającym z art. 48 ust. 1 ustawy o izbach, tj. do 14 dni od dnia ich podjęcia. Wojewoda, zgodnie art. 48 ust. 2 ww. ustawy, dokonywał oceny zgodności z prawem tych uchwał w terminie do 30 dni od dnia ich otrzymania²⁶.

(akta kontroli str. 292-295, 429-451)

Wojewoda nadzorował działalność Izby, poprzez ocenę uchwał podejmowanych przez organy Izby dotyczących sprawozdań z rocznej działalności finansowej oraz spraw majątkowych²⁷. W okresie objętym kontrolą do Wojewody nie wpływały uchwały w sprawach: a) określania maksymalnej kwoty zobowiązań, które może zaciągać Zarząd Izby; b) wyrażania zgody na członkostwo Izby w podmiotach krajowych i zagranicznych; c) utworzenia lub przystąpienia do spółek prawa handlowego, utworzenia fundacji, przystąpienia do stowarzyszenia w charakterze członka wspierającego, założenia związku stowarzyszeń lub przystąpienia do takiego związku, a także d) informacji o utraconych dochodach przez Izbę w związku z udzielanymi ulgami, zwolnieniami i umorzeniami oraz zaniechaniem poboru podatku rolnego.

(akta kontroli str. 287-386)

²⁵ W 2018 r. podjęto 18 uchwał; w 2019 r. 31 i w 2020 r. 20 uchwał.

²⁶ 56 uchwała oceniono w terminie do 7 dni od daty wpływu, 5 w terminie od 8 do 14 dni, a 8 w terminie od 15 do 30 dni od daty wpływu.

²⁷ Z tego zakresu podjęto 19 uchwał, w tym uchwały o zaciągnięciu pożyczek, wydatków na zakupy środków trwałych m.in. sprzętu komputerowego i drukarek.

W okresie objętym kontrolą do Wojewody wpłynęły dwie skargi związane z działalnością przedstawicieli Izby. Jedna z nich, złożona 19 października 2018 r. do Burmistrza Namysłowa przez członka gminnej komisji w Namysłowie (pracownika Powiatowego Zespołu Doradztwa Rolniczego w Namysłowie), została przekazana Wojewodzie 26 października 2018 r.²⁸ Dotyczyła ona niewłaściwego zachowania przedstawiciela Izby jako członka gminnej komisji, który utrudniał innym jej członkom wykonywanie poprawnego szacowania strat w uprawach buraków cukrowych. Wojewoda podjął czynności wyjaśniające, kierując 9 listopada 2018 r. pisma o złożenie wyjaśnień przez Prezesa Izby oraz Burmistrza. W złożonych wyjaśnieniach Prezes Izby wskazał, że spór dotyczył przyjmowania przez komisję do szacowania szkód plonu buraków cukrowych wg umowy kontraktacyjnej, a przedstawiciel Izby uważał, że należy przyjąć plon rzeczywisty uzyskiwany przez plantatora. W wyjaśnieniu zaznaczył, że na ww. osobę nie były dotychczas składane skargi. Burmistrz Namysłowa szczegółowo przedstawił przebieg zdarzenia w trakcie szacowania szkód, z którego wynikało m.in., że rolnicy po rozmowie z przedstawicielem Izby, członkiem Komisji, zażądali uznania minimum 31% strat w uprawach buraków, argumentując, że *nie są to wasze pieniądze i co wam zależy*, co w ocenie pozostałych członków Komisji uznane zostało jako próba wyludzenia odszkodowania. W piśmie wskazano też, że *przedstawiciel Izby często nie uczestniczył czynnie w szacowaniu szkód, a metodą na oko starał się oszacować plantacje obiecując 45%-50% strat (...)*. W dniu 11 grudnia 2018 r. Wojewoda uznał skargę za zasadną i przekazał swoje stanowisko skarżącemu, Prezesowi Izby, Dyrektorowi OODR oraz Burmistrzowi Namysłowa. W piśmie tym Wojewoda nakazał członkom komisji respektowanie zasad szacowania szkód w uprawach określonych w wytycznych dla komisji, wskazując, że w przypadku rozbieżnych stanowisk, decyzję o sposobie szacowania podejmuje przewodniczący komisji.

(akta kontroli str. 236-248)

Druga skarga dotyczyła zakwestionowania przez Prezesa Krajowego Związku Rolników, Kólek i Organizacji Rolniczych²⁹ legalności przeprowadzenia wyborów do rad powiatowych Izby i żądania uznania za nielegalne uchwały w sprawie zarządzenia wyborów członków walnego zgromadzenia Izby na terenie województwa opolskiego. W piśmie z 3 września 2019 r. skierowanym do Wicewojewody Opolskiego, Prezes KZRKiOR uznał, że wybory nie zostały przeprowadzone z poszanowaniem biernych i czynnych praw wyborczych wszystkich członków Izby. Skarga ta poprzedzona była skierowaniem przez Prezesa KZRKiOR pism kwestionujących sposób przygotowania i przeprowadzenia wyborów do izb w całym kraju, w tym do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowisko Prezesa KZRKiOR nie zostało uznane za uzasadnione i Wojewoda nie zakwestionował wyników wyborów do Izby. W odpowiedzi przesłanej skarżącemu 18 września 2019 r. Wojewoda poinformował, że w ramach nadzoru nad działalnością Izby przeprowadził postępowanie wyjaśniające przedstawionych uchwał Walnego Zgromadzenia Izby z 3 września 2019 r. w sprawach uchwalenia Regulaminu Wyboru Zarządu i Komisji Rewizyjnej Izby (uchwała nr 5/2019); wyboru Zarządu Izby (uchwała nr 6/2019); wyboru Komisji Rewizyjnej Izby (uchwała nr 7/2019); wyboru delegata do Krajowej Rady Izb Rolniczych (uchwała nr 8/2019); Regulaminu pracy komisji budżetowej Izby (uchwała nr 9/2019) oraz wyboru członków Komisji budżetowej Izby (uchwała nr 10/2019). W wyniku ww. postępowania stwierdził, że *po dokonaniu analizy organ nadzoru nie wniósł uwag do treści uchwał, wobec czego nie ma podstaw do zastosowania środków nadzorczych, o których mowa w art. 48*

²⁸ Wpływ do Urzędu: 2 listopada 2018 r.

²⁹ Dalej: KZRKiOR.

ustawy o izbach. Ponadto Wojewoda poinformował skarżącego, iż po analizie sytuacji i dokumentów zgromadzonych w przedmiotowej sprawie nie znaleziono również podstaw do kwestionowania ważności odbytych wyborów do izb rolniczych, zwłaszcza, że odbyły się one zgodnie z wykładnią wskazaną samorządowi rolniczemu przez Ministerstwo Rolnictwa.

(akta kontroli str. 408-428)

Powyższe ustalenia wskazują, że ww. skargi związane z działalnością Izby zostały rozpatrzone w terminie i w sposób określony w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁰.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie podejmowano rzetelnych działań w ramach sprawowanego nadzoru, z uwagi na zaniechanie wyegzekwowania od Zarządu Izby przekazywania sprawozdań z rocznej działalności Izby zatwierdzonych przez Walne Zgromadzenie.

Do przekazanych Wydziałowi PiN, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o izbach, uchwał Walnego Zgromadzenia Izby w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z jej działalności za lata 2017; 2018 i 2019³¹, dołączono jedynie sprawozdania finansowe, zatwierdzone przez Walne Zgromadzenie. Nie dołączono natomiast rocznych sprawozdań z jej działalności, pomimo że w treści uchwał wskazywano, że stanowią one załącznik do ww. uchwał. Pomimo tego pracownicy kontrolowanej jednostki nie podejmowali działań zmierzających do uzupełnienia tych załączników.

(akta kontroli str. 296-250)

Prezes Zarządu Izby wyjaśnił, że powodem braku dołączania do przekazanych uchwał sprawozdań z działalności Izby, było niedopatrzenie. Stwierdził również, że Opolski Urząd Wojewódzki nie występował do Izby o uzupełnienie uchwał o te sprawozdania. Dopiero w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli sprawozdania z działalności Izby za lata 2017-2019 zostały przesłane do Urzędu (w dniu 7 maja 2021 r. - w formie elektronicznej i papierowej).

(akta kontroli str. 403, 404)

Dyrektor Wydziału PiN wyjaśniła, że przedmiotem tych uchwał jest zatwierdzenie sprawozdania finansowego Izby. Wynika z nich również wprost, że Walne Zgromadzenie: „zatwierdza sprawozdanie finansowe, obejmujące bilans, rachunek zysków i strat oraz informację dodatkową wraz ze sprawozdaniem z działalności Izby Rolniczej za 2019 r., stanowiące załącznik do niniejszej uchwały.” W ocenie osoby nadzorującej załącznikiem do uchwały jest sprawozdanie finansowe zawierające szereg informacji. Mowa tu o jednym załączniku. Zadaniem Wydziału PiN na podstawie § 19 ust. 5 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego, jest nadzór nad uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego, związków gmin i związków powiatów oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Izby Rolniczej i innych jednostek na podstawie ustaw szczegółowych. Nadzór ten odnośnie izb, zgodnie z art. 46 ustawy o izbach, sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Do oceny zgodności z prawem uchwał brano w związku z tym pod uwagę: podstawę prawną ich podjęcia, właściwość organu oraz czy zawiera wspomniany załącznik „sprawozdanie finansowe” zatwierdzony w brzmieniu przyjętym przez Walne Zgromadzenie. Mając na uwadze,

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

³¹ Uchwały Walnego Zgromadzenia Izby nr 1/2018 z 15 czerwca 2018 r.; nr 1/2019 z 21 maja 2019 r. i 1/2020 z 23 czerwca 2020 r.

że brak odrębnego dokumentu o tytule „sprawozdanie z działalności Izby” w tej sytuacji, w ocenie nadzorującego, nie miał wpływu na ocenę zgodności z prawem samej uchwały o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego, nie występowało do Izby o jego przekazanie. Pragnę zauważyć, że zgodnie z art. 48 ustawy o izbach zarząd Izby przedstawia organom nadzoru uchwały organów Izby oraz, niezależnie, zatwierdzone przez walne zgromadzenie sprawozdanie z rocznej działalności Izby w terminie 14 dni od dnia ich uchwalenia. Do Wydziału Prawnego i Nadzoru trafiają wyłącznie uchwały o zatwierdzeniu, a nie zatwierdzone sprawozdania.

(akta kontroli str. 397-400)

Odnosząc się do ww. wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że nadzór nad działalnością Izby sprawowany – zgodnie z art. 46 ustawy o izbach – na podstawie zgodności z prawem, obejmuje również nadzór nad kompletnością przekazywanych przez Zarząd Izby uchwał Walnego Zgromadzenia Izby. Jak wynika z przyjętej w działalności Izby praktyki, sprawozdania z rocznej działalności Izby były jednym z załączników do sprawozdań finansowych Izby za poszczególne lata, podlegające zatwierdzeniu przez Walne Zgromadzenie. Tymczasem otrzymując w ramach nadzoru uchwały Walnego Zgromadzenia Izby w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego, Wydział PiN nie podejmował działań celem pozyskania kompletu dokumentów. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nieprzedłożenie sprawozdania finansowego może być przesłanką odmowy uznania wiarygodności uchwały, w związku z brakiem jednego z jej załączników.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda dokonywał oceny zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez organy Izby. W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Izby, zaniechano jednak wyegzekwowania od Zarządu Izby przekazywania sprawozdań z rocznej działalności Izby, zatwierdzonych przez Walne Zgromadzenie, co skutkowało podejmowaniem części rozstrzygnięć nadzorczych, pomimo braku kompletu dokumentów.

Oba postępowania prowadzone w związku ze złożeniem skarg dotyczących działalności Izby, zostały natomiast przeprowadzone prawidłowo.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zapewniających realizację zadań nadzorczych nad działalnością Izby w zakresie i szczegółowości wynikającej z art. 48 ust. 1 ustawy o izbach.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków


Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, 28 czerwca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Kontroler
Zbigniew Łupicki
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis


.....
DYREKTOR
Delegatury IZK w Opolu
podpis
Iwona Zyman