



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkała**

Warszawa, dnia lipca 2010 r.

KPZ- 4114-02-01/2009
I/09/008

**Pan
Marek Sawicki
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, przeprowadziła w Biurze Zarządu Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników² kontrolę gospodarowania tym Funduszem.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, gospodarowanie Funduszem. Jednocześnie stwierdzono, że część regulacji prawnych zapisanych w Statucie Funduszu Składowego wykracza poza zakres uregulowany przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³ i powoduje wzrost kosztów jego działalności.

1. Utworzony w 1991 r. Fundusz Składowy przez pierwsze sześć lat działalności był administrowany bezpośrednio przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Wyodrębnienie w 1997 r., ze struktur Centrali KRUS, Biura Zarządu Funduszu Składowego pozwoliło finansować koszty jego funkcjonowania poza limitami wydatków Funduszu Administracyjnego KRUS, którego plany finansowe stanowią załącznik do ustawy budżetowej. Wydatki na działalność Biura Zarządu Funduszu Składowego wzrosły z 593,9 tys. zł w 1997 r. do 3.179,9 tys. zł w 2002 r. Ustalenia kontroli wykazały dalszy wzrost kosztów funkcjonowania Biura Zarządu, które w 2009 r. wyniosły już 4.805,5 tys. zł.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

² Zwanego dalej „Funduszem Składowym” lub „Funduszem”.

³ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.).

Najwyższe koszty Biura stanowiły wynagrodzenia, a liczba pracowników na koniec poszczególnych lat wzrosła z 6 w 1997 r. do 19 w 2002 r. i 29 w 2009 r. Wzrost zatrudnienia po 2007 r. uzasadniano reorganizacją Biura i miało to mieć charakter przejściowy. W omawianym okresie – w ocenie NIK - nie ulegał istotnym zmianom ustawowy zakres zadań Funduszu, a obsługę ubezpieczeniową nadal prowadziły oddziały KRUS. W wystąpieniu do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazanym w styczniu 2004 r. NIK wносиła m.in. o włączenie Biura Zarządu Funduszu Składkowego do struktur organizacyjnych Centrali KRUS, wskazując, że ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników i Statut Funduszu, nie określają organizacyjnego umiejscowienia Biura Zarządu, natomiast § 5 ust. 3 pkt 2 Statutu KRUS⁴ stanowił, że obsługę techniczno-biurową Funduszu Składkowego zapewnia Centrala KRUS. Zapis ten wykreślono w kolejnym Statucie KRUS.

2. W ocenie NIK, Statut Funduszu Składkowego rozszerzał przeznaczenie jego środków na działalność wykraczającą poza zamknięty katalog wydatków określony w art. 77 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. W związku z tym, już w wystąpieniu ze stycznia 2004 r. NIK wносиła do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o opracowanie statutu Funduszu zgodnego z obowiązującą ustawą i podjęcie działań zmierzających do jego uchwalenia. W grudniu 2008 r. Pan Minister zatwierdził nowy statut Funduszu Składkowego⁵, w którym nadal pozostawiono przepisy pozwalające na wydatki wykraczające poza upoważnienie wynikające z art. 77 ust. 1 ustawy.

Największe kwoty takich wydatków Fundusz Składkowy ponosił na dotacje dla organizacji i związków zawodowych działających na rzecz rolników i ich rodzin. Tylko w latach 2006-2009 przeznaczono na ten cel 66.594,4 tys. zł. Przyznawanie dotacji ze środków publicznych na działalność prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, reguluje ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.⁶ Większość dotacji Fundusz Składkowy przekazał związkom i samorządom zawodowym naruszając art. 3 ust. 4 pkt 2 i 3 tej ustawy. Nie przeprowadzono również otwartego konkursu ofert na udzielanie tych dotacji, o czym stanowi art. 11 ust. 2 ustawy.

⁴ Obowiązujące do 3 maja 2005 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 marca 1991 r. w sprawie nadania statutu Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz.U. Nr 33 poz.120).

⁵ Zarządzenie Nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Funduszowi Składkowemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Dz. Urz. MRiRW Nr 30, poz. 37).

⁶ Dz. U. Nr 96, poz. 873, ze zm.

Przez okres dwu lat ze środków Funduszu Składkowego bezprawnie finansowano działalność Międzynarodowej Sekcji ISSA⁷ ds. zabezpieczenia przed wypadkami w miejscu pracy i ochrony przed chorobami zawodowymi w rolnictwie. Na ten cel KRUS mógł przeznaczyć środki jedynie z Funduszu Administracyjnego, który jest państwowym funduszem celowym i stanowi element ustawy budżetowej.

NIK zwraca uwagę, że rosnące koszty zarządzania Funduszem oraz udzielanie bez podstaw prawnych dotacji zmniejszało wysokość świadczeń przekazywanych rolnikom.

3. Fundusz Składkowy inwestował w rozbudowę i modernizację nieruchomości stanowiących podstawę uzyskiwania przychodów z działalności gospodarczej. Tylko w latach 2006-2009 przychody na koncie środków trwałych w budowie wyniosły 38.830,3 tys. zł, a wartość środków trwałych oddanych do użytku 57.695,6 tys. zł. Jednocześnie stale wykazywano straty z działalności gospodarczej, co świadczy o jej doinwestowywaniu z dochodów, które powinny być przeznaczone na cele statutowe. Według art. 17 ust. 1 pkt 4u ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁸ „wolne od podatku są dochody Funduszu Składkowego (...) w części przeznaczonej na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej”. W wydanej na wniosek NIK interpretacji tego przepisu, Departament Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów⁹ stwierdził, że „dochody Funduszu będą zwolnione z podatku dochodowego od osób prawnych jeżeli zostaną przeznaczone na cele statutowe nie wykraczające poza zakres art. 77 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników”. Oznacza to obowiązek opodatkowania takich wydatków.
4. Straty ponoszone z tytułu działalności gospodarczej wynikały m.in. z wynajmowania posiadanych nieruchomości za cenę niższą od kosztów własnych Funduszu. W 2009 r. Fundusz podjął działania dla podniesienia wysokości czynszów. W większości, najemcami tych nieruchomości były Centra Rehabilitacji Rolników (CRR). Ponadto, na podstawie obowiązujących w trakcie kontroli 10 umów, Fundusz nieodpłatnie użył CRR środki trwałe i wyposażenie o wartości 10.931,1 tys. zł., czego nie uwzględniono w umowach dzierżawy nieruchomości. Było to według Funduszu niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania wynajmowanych obiektów, a najczęściej dotyczyło sprzętu medycznego i rehabilitacyjnego. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewiduje tego rodzaju wydatków ze środków Funduszu Składkowego. Przepisy tej ustawy wskazują, że działalność

⁷ International Social Security Association - organizacja zrzeszająca narodowe instytucje zabezpieczenia społecznego.

⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, ze zm.

⁹ Pismo nr DD6/8213/49/ORK/10/DD-334 z dnia 2 czerwca 2010 r., którego kopię przekazano w załączeniu.

taka powinna być finansowana ze środków Funduszu Prewencji i Rehabilitacji i z tego źródła powinna być zwiększana dostępność usług rehabilitacyjnych, które są kontraktowane przez KRUS w drodze zbierania ofert. Takie dofinansowanie wybranej grupy samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej działających na własnym rozrachunku, nie miało podstaw prawnych. Zdaniem NIK środki te mogły zwiększyć kwoty przeznaczone na zakup usług rehabilitacyjnych dla rolników, ponieważ w okresie obowiązywania umów użyczenia nie dokonywano odpisów z Funduszu Składkowego na rzecz FPiR w pełnej wysokości, przewidzianej w art. 80 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

5. Stwierdzonym powyżej nieprawidłowościom sprzyjał sposób planowania wydatków Funduszu Składkowego, który jest niezgodny z dyspozycją § 12 rozporządzenia z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej KRUS.¹⁰ W myśl tego przepisu plan rzeczowo-finansowy Funduszu Składkowego zatwierdzany przez Radę Nadzorczą (ust. 1) powinien obejmować m.in. szczegółowy plan jego przychodów i wydatków (ust. 3 pkt 1) i być przedstawiany do wiadomości właściwym ministrom (ust. 2). Faktycznie Rada Nadzorcza Funduszu zatwierdzała plany wydatków realizowanych przez Biuro Zarządu w kwocie ogólnej obejmującej m.in. koszty zarządzania Funduszem, dotacje dla organizacji społecznych, inwestycje i remonty oraz funkcjonowanie Rady Rolników. Szczegółowe plany tych wydatków ustalał Zarząd Funduszu, którym z urzędu jest Prezes KRUS.

* * *

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, NIK wnosi o:

- 1) Nadanie statutu Funduszu Składkowego zgodnego z ustawą.
- 2) Podjęcie działań prowadzących do obniżenia kosztów zarządzania Funduszem Składkowym, w tym:
 - rozważenie przywrócenia obsługi Funduszu przez jednostki Centrali KRUS,
 - zwiększenie nadzoru nad ustalaniem szczegółowego planu wydatków Biura Zarządu Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra, w terminie miesięcznym od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

¹⁰ Dz. U. Nr 68, poz. 599

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.