



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR-4101-01-03/2013
P/13/119

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 55 11, F +48 22 444 57 73
krr@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/119 - Zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Dariusz Marszałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83046 z dnia 10 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Joanna Szulowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83045 z dnia 6 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Gdańsku z siedzibą w Pruszczu Gdańskim (dalej OT ANR lub Oddział) 83-000 Pruszcz Gdański, ul. Powstańców Warszawy 28
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Świętochowski, Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Gdańsku w zakresie zarządzania należnościami finansowymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wynik uzasadniają oceny cząstkowe oraz charakter stwierdzonych w badanym obszarze ustaleń. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2008–2012 i w I połowie 2013 r., w sposób prawidłowy podejmowano działania dotyczące zapobiegania powstawaniu zaległych należności, ich windykacji oraz umarzania. Właściwie realizowano nadzór i kontrolę w zakresie zarządzania należnościami.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na nieprzestrzeganiu uregulowań prawnych – zarówno powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznych – przy stosowaniu ulg w spłacie należności. Ujawniono również przypadki nieutworzenia odpisów aktualizujących wartość należności, pomimo że istniały ku temu przesłanki oraz przewlekłego postępowania w sprawie odpisania umorzonych należności z ksiąg rachunkowych. Ponadto kontrola wykazała, że Oddział dokonał – za zgodą Biura Prezesa ANR – cesji praw i obowiązków z umowy dzierżawy na osobę trzecią, co było niezgodne z art. 39 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa², który stanowi, że umowy dzierżawy nieruchomości rolnych zawiera się po przeprowadzeniu przetargu.

¹ 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.

² Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapobieganie powstawaniu zaległych należności

Opis stanu
faktycznego

Stan należności ogółem brutto OT ANR na dzień 1 stycznia 2008 r. wyniósł 297.163,0 tys. zł, w tym należności związane z funkcjonowaniem OT ANR – 30,1 tys. zł i należności związane z realizacją zadań w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu WRSP – 297.132,9 tys. zł (należności z tytułu sprzedaży mienia – 207.894,4 tys. zł, z tytułu dzierżawy – 74.600,1 tys. zł, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 25,6 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania z mienia – 9.535,1 tys. zł, pozostałe należności – 5.077,7 tys. zł).

Odpisy aktualizujące wartość należności³ według stanu na dzień 1 stycznia 2008 r. wyniosły 103.692,0 tys. zł (z tytułu sprzedaży mienia – 45.736,4 tys. zł, z tytułu dzierżawy mienia – 48.668,7 tys. zł, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 18,1 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania z mienia – 6.687,9 tys. zł, pozostałe należności – 2.580,9 tys. zł).

Stan należności ogółem brutto na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniósł 736.403,6 tys. zł w tym należności związane z funkcjonowaniem OT ANR – 945,9 tys. zł i należności związane z realizacją zadań w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu WRSP – 735.457,7 tys. zł (należności z tytułu sprzedaży mienia – 620.725,5 tys. zł, z tytułu dzierżawy mienia – 90.876,7 tys. zł, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 69,5 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania z mienia – 16.072,2 tys. zł, pozostałe należności – 7.713,8 tys. zł).

Odpisy aktualizujące wartość należności według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosły 159.622,7 tys. zł (z tytułu sprzedaży mienia – 71.814,0 tys. zł, z tytułu dzierżawy mienia – 60.828,9 tys. zł, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 66,8 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania z mienia – 19.828,2 tys. zł, pozostałe należności – 7.084,8 tys. zł).

W badanym okresie odnotowano wzrost stanu należności ogółem o 148%, wzrost należności z tytułu sprzedaży mienia o 199%, z tytułu dzierżawy mienia o 22%, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste o 171%, z tytułu bezumownego korzystania z mienia o 69% i pozostałych należności o 52%.

Stan należności przeterminowanych (zaległych) OT ANR na dzień 1 stycznia 2008 r. wynosił ogółem 149.087,4 tys. zł⁴, w tym należność główna – 148.091,2 tys. zł (z tego należności z tytułu sprzedaży mienia – 79.484,6 tys. zł, z tytułu dzierżawy – 59.201,4 tys. zł, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 25,6 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania z mienia – 8.819,6 tys. zł, pozostałe należności – 1.556,2 tys. zł), odsetki i inne koszty – 996,2 tys. zł.

Analogicznie na dzień 31 grudnia 2012 r. stan należności przeterminowanych wynosił ogółem 193.375,2 tys. zł, w tym należność główna – 96.759,4 tys. zł (z tego należności z tytułu sprzedaży mienia – 95.696,1 tys. zł, z tytułu dzierżawy – 75.371,2 tys. zł, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 52,2 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania z mienia – 15.279,9 tys. zł, pozostałe należności – 6.975,8 tys. zł), odsetki i inne koszty – 96.615,8 tys. zł. W badanym okresie odnotowano wzrost stanu należności przeterminowanych o 130%.

³ Odpisy aktualizujące wartość należności to rezerwy utworzone w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych (w zależności od rodzaju należności), w związku z ryzykiem ich nieuregulowania.

⁴ Na dzień 1 stycznia 2008 r. z uwagi na brak możliwości podziału należności na kwotę główną oraz odsetki i inne koszty na podstawie Księgi Głównej OT ANR i raportów z systemu WN jako należność główna zostały wykazane należności wraz z odsetkami i pozostałymi kosztami.

Głównymi przyczynami wzrostu ww. należności były: wzrost ilości sprzedanych nieruchomości w ha o 100,22% oraz wzrost przychodów ze sprzedaży naliczanych memoriałowo o 185,37 %, wzrost należności z tytułu dzierżawy mienia z naliczonych odsetek ustawowych za okres od 2008 r. do 2012 r., wzrost należności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości w związku ze zmianą sposobu naliczania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości należących do Zasobu zgodnie z art. 39b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵.

(dowód: akta kontroli str. 479-484, 488-497)

Struktura wiekowa należności przeterminowanych⁶ na dzień 31 grudnia 2008 r. kształtowała się następująco:

- powstałe w okresie 0 – 6 miesięcy – 7.624,9 tys. zł,
- powstałe w okresie 6 – 12 miesięcy – 1.051,9 tys. zł,
- powstałe w okresie 12 – 24 miesięcy – 5.160,3 tys. zł,
- powstałe w okresie powyżej 24 miesięcy – 136.159,0 tys. zł,

natomiast na dzień 31 grudnia 2012 r.:

- powstałe w okresie 0 – 6 miesięcy – 8.929,3 tys. zł (wzrost o 17% w porównaniu do 2008 r.),
- powstałe w okresie 6 – 12 miesięcy – 2.221,7 tys. zł (wzrost o 111%),
- powstałe w okresie 12 – 24 miesięcy – 2.478,8 tys. zł (spadek o 52%),
- powstałe w okresie powyżej 24 miesięcy – 172.769,6 tys. zł (wzrost o 27%).⁷

Badanie przestrzegania obowiązujących w OT ANR przepisów w zakresie sprzedaży i dzierżawy nieruchomości przeprowadzono na próbie 10 największych zaległych należności na łączną kwotę 4.341,11 tys. zł, według stanu na koniec 2012 r., wymagalnych w latach 2008–2012, które wynikały z umów sprzedaży i dzierżawy oraz z bezumownego korzystania z mienia Zasobu WRSP. Stwierdzono, że kontrahenci spełniali wymagania określone przez OT ANR i byli wybierani zgodnie z obowiązującymi przepisami. Przy zawieraniu umów OT ANR stosował zabezpieczenia należności wynikające z obowiązujących przepisów. W jednym na 10 badanych przypadków stwierdzono, że w umowie dzierżawy zawartej z kontrahentem przez AWRSP OT w Warszawie w 1994 r.⁸ nie ustanowiono zabezpieczeń należności. Zabezpieczenie wprowadzono do umowy dopiero po siedmiu latach jej obowiązywania tj. w 2001 r. Należności wynikające z badanych umów były na bieżąco monitorowane, prawidłowo ewidencjonowane i rozliczane.

(dowód: akta kontroli str. 483, 498-504, 693-702, 717-735)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.



⁵ Patrz przypis 2.

⁶ Dotyczy kwot głównych należności.

⁷ Struktura wiekowa została wykonana do należności z tytułu rozdysponowania mienia Zasobu WRSP (konto 215) generowanych w systemie Windykacji Należności w łącznej kwocie 149.996,1 tys. zł, różnica w stosunku do kwoty należności przeterminowanych ogółem na dzień 31 grudnia 2008 r. (154.956,3 tys. zł) wynika z braku możliwości wygenerowania analogicznego raportu dla pozostałych należności zaewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym FiX. Analogicznie na dzień 31 grudnia 2012 r. – stan należności przeterminowanych wynosił 193.375,2 tys. zł, struktura wiekowa została wykonana do należności w kwocie 186.399,4 tys. zł.

⁸ Przedmiotowa umowa została przekazana do windykacji OT ANR w Gdańsku w roku 2003 przez OT ANR w Warszawie, zgodnie z Protokołem zdawczo-odbiorczym składników mienia i dokumentacji z dnia 10 grudnia 2003 r.

2. Odzyskiwanie zaległych należności

W 2008 r. OT ANR odzyskał zaległe należności w łącznej kwocie 8.449,1 tys. zł od 1.528 kontrahentów (średnio 5,5 tys. zł na kontrahenta), w tym z tytułu sprzedaży mienia w kwocie 5.515,9 tys. zł od 230 kontrahentów, z tytułu dzierżawy mienia w kwocie 2.537,1 tys. zł od 1.215 kontrahentów, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste w kwocie 12,7 tys. zł od 13 kontrahentów, z tytułu bezumownego korzystania z mienia w kwocie 383,4 tys. zł od 70 kontrahentów.

W 2012 r. OT ANR odzyskał zaległe należności w łącznej kwocie 6.809,3 tys. zł od 512 kontrahentów (średnio 13,3 tys. zł na kontrahenta)⁹, w tym z tytułu sprzedaży mienia w kwocie 3.558,3 tys. zł od 125 kontrahentów, z tytułu dzierżawy mienia w kwocie 2.402,2 tys. zł od 346 kontrahentów, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste w kwocie 83,4 tys. zł od 14 kontrahentów, z tytułu bezumownego korzystania z mienia w kwocie 765,4 tys. zł od 27 kontrahentów.

W 2012 r. odzyskano o 1.639,8 tys. zł, tj. o 19%, mniej zaległych należności niż w 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 485)

Zdaniem kierownictwa OT ANR, problemem jest stan należności zaległych uznanych za stracone lub bardzo trudnych do odzyskania ze względu na długotrwałe procesy sądowe i nieskuteczne egzekucje. Znaczna część długu pochodzi z początkowego okresu działalności Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 322)

Wskaźnik windykacji zaległych należności kształtował się w badanym okresie na niskim poziomie i wynosił: 5,7% w 2008 r., 5,5% w 2009 r., 6,7% w 2010 r., 3,0% w 2011 r. oraz 3,7% w 2012 r.

Wskaźnik spłacalności bieżących należności wynosił: 97,6% na dzień 31 grudnia 2009 r., 98,7% na dzień 31 grudnia 2010 r., 97,9% na dzień 31 grudnia 2011 r. i 97,1% na dzień 31 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 485-486)

Badanie rzetelności prowadzenia ewidencji dłużników oraz przeterminowanych należności przeprowadzono na próbie 10 największych zaległych należności według stanu na koniec 2012 r., wymagalnych w latach 2008–2012, które dotyczyły sprzedaży, wydzierżawiania oraz bezumownego korzystania z mienia Zasobu WRSP na łączną kwotę 4.341,11 tys. zł. Ewidencję dłużników stanowi system WN, który został wprowadzony do stosowania w OT ANR przez Biuro Prezesa ANR. System WN umożliwia stały monitoring danych dotyczących kontrahentów i jest zintegrowany z funkcjonującymi w Oddziale systemami:

- finansowo-księgowym – FIX,
- ewidencji działek – SEG,
- ewidencji środków trwałych – STS.

Ewidencja dłużników i przeterminowanych należności była prowadzona przez ANR OT ANR prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Działania windykacyjne w stosunku do dłużników były rzetelnie dokumentowane oraz prowadzone terminowo.

⁹ W pozostałych latach objętych kontrolą stan odzyskanych należności ogółem wynosił: w 2009 r. – 8.583,1 tys. zł od 1.012 kontrahentów (średnio 8,5 tys. zł na kontrahenta), w 2010 r. – 10.676,2 tys. zł od 694 kontrahentów (średnio 15,4 tys. zł od kontrahenta), w 2011 r. – 5.093,5 tys. zł od 521 kontrahentów (średnio 9,8 tys. zł na kontrahenta).

W badanych sprawach wykorzystano wszystkie możliwe sposoby oraz formy dochodzenia zaległych należności, przy czym w przypadku siedmiu spośród ośmiu dłużników prowadzone działania były nieskuteczne. Tylko jeden dłużnik uregulował należności w całości, jednakże umowy tego kontrahenta były dodatkowo zabezpieczone¹⁰ hipoteką umowną na nieruchomości, zastawem rejestrowym, umową przewłaszczenia oraz cesją prawa z polis ubezpieczeniowych.

Nie odnotowano przypadków przedawnienia roszczeń na skutek zaniedbań ze strony Oddziału w dochodzeniu zaległych należności.

(dowód: akta kontroli str. 693-716)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ze szczegółowego badania 10 największych zaległych należności, które powstały w okresie objętym kontrolą wynika, że stosowane w chwili podpisywania umów dzierżawy (tj. w latach 2004–2007) formy zabezpieczeń (weksle in blanco, oświadczenia w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji w zakresie obowiązku zapłaty czynszu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie – stosownie do art. 777 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹¹ oraz w zakresie obowiązku wydania nieruchomości – stosownie do art. 777 § 1 pkt 4 Kpc) były niewystarczające, tj. nie gwarantowały odzyskania należności od niewypłacalnych dłużników. Stosowanie wielu różnych form zabezpieczeń w umowach ułatwia odzyskiwanie długu.

Ponadto, w przypadku dwóch dłużników, którzy bezumownie użytkowali mienie Skarbu Państwa, Oddział – po wielokrotnych próbach – odzyskał nieruchomości po pięciu i ośmiu latach od dnia rozwiązania umów dzierżawy. Skutkiem długiego okresu odzyskiwania nieruchomości był znaczny wzrost należności¹² naliczonych za korzystanie z mienia Zasobu i WRSP bez tytułu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 703-712, 717-727)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Ulgi w spłacie należności

Opis stanu
faktycznego

Oddział w okresie 2008–2012 r. w związku z realizacją zadań w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu WRSP udzielił ulg w spłacie należności w łącznej wysokości 24.154,7 tys. zł, w tym:

- z tytułu sprzedaży mienia w kwocie 10.823,6 tys. zł, z tego odroczone termin spłaty należności w kwocie 7.421,8 tys. zł oraz rozłożono należności na raty w kwocie 3.401,8 tys. zł,
- z tytułu dzierżawy mienia w kwocie 11.844,8 tys. zł, z tego odroczone termin spłaty należności w kwocie 8.185,7 tys. zł, rozłożono należności na raty w kwocie 2.674,4 tys. zł oraz obniżono raty na podst. art. 700 Kodeksu cywilnego (Kc) w kwocie 984,4 tys. zł,

¹⁰ Oprócz standardowych zabezpieczeń w postaci weksli in blanco oraz oświadczenia w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji w zakresie obowiązku zapłaty czynszu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, stosownie do art. 777 § 1 pkt 5 Kpc oraz obowiązku wydania nieruchomości, stosownie do art. 777 § 1 pkt 4 Kpc.

¹¹ Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

¹² Od dnia 3 grudnia 2011 r., stosownie do art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Do dnia wprowadzenia tego przepisu OT ANR w przypadku bezumownego korzystania z mienia naliczał opłatę w wysokości 25% czynszu dzierżawnego dla danej nieruchomości.

- z tytułu bezumownego korzystania z mienia w kwocie 1.476,6 tys. zł, z tego odroczone termin spłaty należności w kwocie 16,7 tys. zł oraz rozłożono należności na raty w kwocie 1.459,9 tys. zł.

Liczba udzielonych ulg przez OT ANR wynosiła od 1 do 202. Najwięcej ulg Oddział przyznał w 2008 r. w z tytułu dzierżawy mienia poprzez odroczenie terminu spłaty należności (w wysokości 3.999,5 tys. zł i liczbie 202). Najmniej (jedną ulgę) OT ANR przyznał poprzez odroczenie terminu spłaty z tytułu bezumownego korzystania z mienia w 2009 r. – w kwocie 0,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 314)

Spośród zbadanych 30 największych pod względem kwotowym spraw z lat 2008–2012 dotyczących zastosowanych ulg w spłacie należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy mienia Zasobu WRSP, 10 (na łączną kwotę 3.262,3 tys. zł) dotyczyło odroczenia terminu spłaty, 10 (na łączną kwotę 3.151,8 tys. zł) – rozłożenia należności na raty oraz 10 (na łączną kwotę 215,0 tys. zł) – obniżenia czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 Kc).

Oddział w latach 2008–2012 w stosunku do badanych spraw dotyczących ulg w spłacie należności postępował zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zarządzeniami, wytycznymi oraz instrukcjami wydanymi przez Prezesa ANR i dyrektora Oddziału.

Wszystkie należności zostały uregulowane w uzgodnionych kwotach, a gdy nastąpiło opóźnienie w ich spłacie, wyegzekwowano również odsetki za zwłokę.

W przypadku rozkładania należności na raty ustanawiano zabezpieczenia umów.

Generalnie przyjmowane od dłużników wnioski w sprawie udzielenia ulgi w spłacie należności były (z wyjątkiem nieprawidłowości opisanych poniżej) kompletne, udokumentowane, odpowiednio uzasadnione i rozpatrywano je komisyjnie.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 315-318, 469-474, 745-795)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w przypadku kontrahenta nr 62494 (zadłużenie w kwocie 234,1 tys. zł) rozłożono należność na raty bez pisemnego wniosku dłużnika, wymaganego na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach¹³;
- w przypadku kontrahenta nr 83001 (kwota zadłużenia 180,9 tys. zł) rozłożono należność na raty na podstawie wniosku, który nie zawierał uzasadnienia, co także było niezgodne z § 3 ww. rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r.;
- w przypadku kontrahentów nr: 78736, 690, 62494 i 83001, wniosków o rozłożenie na raty należności w łącznej kwocie 1.543,4 tys. zł nie rozpatrywano komisyjnie, co było sprzeczne z wewnętrznymi regulacjami ANR¹⁴. Decyzje sprawach udzielenia ulg podejmował jednoosobowo dyrektor OT Oddziału.

¹³ Dz. U. Nr 140, poz. 1349.

¹⁴ Komisja do spraw rozpatrywania wniosków i podań o odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji z tytułów umów dzierżawy, zakupu nieruchomości, wykupu majątku obrotowego i innych zobowiązań oraz wniosków i podań o obniżenia czynszu dzierżawnego powoływana była w latach 2008–2013 przez Dyrektora OT na podstawie zarządzeń: Nr 83 z dnia 7.11.2007 r., Nr 20/2008 z dnia 14.02.2008 r., Nr 115/2009 z dnia 14.08.2009 r., Nr 137/2010 z dnia 30.09.2010 r., Nr 163/2010 z dnia 10.11.2010, Nr 77 z dnia 06.07.2011, Nr 33/2012 z dnia 15.03.2012 r., Nr 46/2013 z dnia 22.03.2013 r. Skład komisji ustalany jest w oparciu o zarządzenie Nr 07/09 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie wprowadzenia zasad uczestnictwa w komisji oraz wyłączenia ze składu komisji jej członków, a także o wytyczne zawarte w piśmie BP.ZO.SPR.034.1.2..2012.EJ (98/12) z dnia 2 stycznia 2012 r. kierowane do Dyrektorów Oddziałów Terenowych.

Powyższe nieprawidłowości w postępowaniu ANR OT na etapie rozpatrywania wniosków w sprawie rozłożenia należności na raty wskazują na możliwość występowania w tym obszarze mechanizmów korupcyjnych.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w każdym przypadku OT ANR dochował szczególnej staranności, aby nie zaistniały przesłanki wystąpienia mechanizmów korupcyjnych oraz konfliktu interesów, tzn. stosowano zasadę uczestnictwa w spotkaniach z kontrahentami co najmniej dwóch pracowników ANR, a spotkania były dokumentowane w formie protokołu lub notatki służbowej, które dołączane były do akt sprawy. Wszystkie spotkania odbywały się w siedzibie OT ANR.

(dowód: akta kontroli str. 315, 796-797, 804-815, 822-824, 829-831, 838-863, 1004-1172)

Ponadto kontrola wykazała, że w przypadku kontrahenta nr 78736 dokonano, za zgodą Biura Prezesa ANR, cesji praw i obowiązków z umowy dzierżawy nieruchomości oraz cesji zadłużenia na łączną kwotę 873,4 tys. zł, co było niezgodne z art. 39 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi¹⁵, który stanowi, że umowy dzierżawy nieruchomości rolnych zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ustnego lub pisemnego.

Należy przy tym zauważyć, że możliwość dokonania cesji praw i obowiązków przewiduje zarządzenie Prezesa ANR Nr 35/09 z października 2009 r., zgodnie z którym, w przypadku wstąpienia w umowę nowego dzierżawcy dającego gwarancję spłaty dotychczasowego zadłużenia, nie dochodzi do zawarcia nowej umowy dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 727, 804-815, 842-848, 864-1003)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

4. Umarzanie należności

Opis stanu
faktycznego

Oddział w latach 2008–2012 r. umorzył należności związane z realizacją zadań w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu WRSP w łącznej wysokości 5.453,5 tys. zł, w tym z tytułu sprzedaży mienia w kwocie 974,3 tys. zł, z tytułu dzierżawy mienia w kwocie 696,3 tys. zł, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste w kwocie 0,5 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania z mienia 133,4 tys. zł oraz z pozostałych tytułów (umorzenia udzielone samorządom) 3.648,9 tys. zł

Największe należności (3.893,4 tys. zł) zostały umorzone przez OT ANR w 2011 r., z czego 3.648,9 tys. zł stanowiły umorzenia na rzecz samorządu. Najmniejsze należności OT ANR umorzył w 2012 r. w kwocie 158,7 tys. zł, w tym największa kwota stanowiły umorzenia z tytułu bezumownego korzystania z mienia (70,2 tys. zł). Najwięcej 1.881 (liczbowo) umorzonych należności powstało w 2009 r., w tym 1.737 z tytułu dzierżawy mienia, a najmniej – 800 Oddział umorzył w 2008 r., w tym 688 umorzeń dokonano z tytułu dzierżawy mienia.

(dowód: akta kontroli str. 11)

¹⁵ Patrz przypis 2.

Z pośród zbadanych 10 największych pod względem kwotowym spraw dotyczących należności, które stały się zaległymi w latach 2008–2013 – 3 dotyczyły umorzeń na rzecz samorządu terytorialnego na kwotę główną¹⁶ 7.860,3 tys. zł oraz odsetki 1.717,2 tys. zł, których przyczyną były szczególne względy społeczne zgodnie z § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach¹⁷. W przypadku pozostałych 7 należności na kwotę główną 304,5 tys. zł oraz odsetki 94,6 tys. zł umorzenie było wynikiem orzeczenia sądu lub umowy.

Należności umorzono na podstawie obowiązujących w latach 2008–2012 przepisów i procedur, a przed dokonaniem umorzenia, w związku z ryzykiem ich nieuregulowania dokonywano (z wyłączeniem opisanych poniżej nieprawidłowości) odpisów aktualizujących stosownie do art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸. Wartość umorzonych należności była zgodna (z wyjątkiem opisanego poniżej przypadku) z prowadzoną ewidencją księgową. Oddział spisał umorzone należności z ksiąg rachunkowych na podstawie polecenia księgowania.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 94, 469-473, 726-727, 732)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na:

- opóźnieniu w księgowaniu umorzenia należności w łącznej kwocie 111,0 tys. zł (kontrahent nr 1724, nr umowy 70397), czym naruszono zasadę bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określoną w art. 24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹. Oddział odpisał ww. kwotę należności z ksiąg rachunkowych w dniu 19 kwietnia 2013 r., prawie po 2 latach od uprawomocnienia się wyroku sądu apelacyjnego w Gdańsku²⁰, stanowiącego podstawę do dokonania stosownych zmian w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 95-115, 117-132, 424)

- nieutworzeniu, w przypadku czterech kontrahentów Oddziału²¹, odpisów aktualizujących wartość nieściągalnych należności w łącznej kwocie 3.759,3 tys. zł²², podczas gdy zgodnie z zasadą ostrożności wyrażoną w art. 35b ww. ustawy o rachunkowości, należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego m.in. w odniesieniu do należności przeterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności.

Zgodnie z zarządzeniem Prezesa ANR w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości²³, odpisy aktualizujące wartość należności powinny być dokonane na koniec okresu sprawozdawczego, tj. raz na kwartał.

(dowód: akta kontroli str. 50-93, 133-278, 423-424, 476)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.



¹⁶ Umorzenia na rzecz gminy Skarszewy w kwocie 4.608.669 zł gminy Puck w kwocie 996.226 zł oraz miasta Puck – 2.255.369 zł na podstawie pełnomocnictwa udzielonego dyrektorowi OT ANR przez Prezesa ANR.

¹⁷ Dz. U. Nr 210, poz. 1619 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁹ Patrz przypis 18.

²⁰ Wyrok z dnia 28 lipca 2011 – oddalający powództwo OT ANR i zasądający umorzenia na rzecz kontrahenta.

²¹ 1) kontrahent nr 71635 (nr sprawy 90142 BUM), 2) Kontrahent - sprawa nr 64521, 3) umorzenie na rzecz gminy Puck, 4) umorzenie na rzecz miasta Puck.

²² Należności te zostały umorzone w badanym okresie.

²³ M.in.: Zarządzenie Prezesa ANR Nr 4/08 w sprawie zasad polityki rachunkowości ZWRSP z dnia 2008-01-21; Zarządzenie Prezesa ANR Nr 2/09 w sprawie zasad polityki rachunkowości ANR z dnia 2009-01-12; Zarządzenie Prezesa ANR Nr 3/09 w sprawie zasad polityki rachunkowości ZWRSP z dnia 2009-01-12; Zarządzenie Prezesa ANR Nr 1/10 w sprawie zasad polityki rachunkowości ANR (2010-01-25); Zarządzenie Prezesa ANR Nr 2/10 w sprawie zasad polityki rachunkowości ZWRSP (2010-01-25); Zarządzenie Prezesa ANR Nr 2/11 w sprawie zasad polityki rachunkowości ZWRSP (2011-01-24); Zarządzenie Prezesa ANR Nr 3/11 w sprawie zasad polityki rachunkowości ANR (2011-01-24); Zarządzenie Prezesa ANR Nr 1/12 w sprawie zasad polityki rachunkowości ZWRSP (2012-01-05); Zarządzenie Prezesa ANR Nr 2/12 w sprawie zasad polityki rachunkowości ANR (2012-01-05); Zarządzenie Prezesa ANR Nr 20/12 w sprawie zasad polityki rachunkowości ANR (2012-08-30); Zarządzenie Prezesa ANR Nr 21/12 w sprawie zasad polityki rachunkowości ZWRSP (2012-08-30).

5. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość w zakresie należności

Opis stanu faktycznego

Należności²⁴, w tym przeterminowane, OT ANR ewidencjonował w księgach rachunkowych zgodnie z obowiązującym zakładowym planem kont oraz przyjętą polityką rachunkowości. Sprawozdania finansowe: F-01 o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe, F-02 bilans i rachunek zysków i strat, a także Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, odzwierciedlały dane z tego zakresu zawarte w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 475-476, 728-735)

Sprawozdania z działalności OT ANR: nW01²⁵ oraz W2²⁶, służące do oceny współczynników windykacji, przedstawiały rzetelny obraz działań windykacyjnych prowadzonych przez Oddział.

(dowód: akta kontroli str. 487)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

W systemie windykacji należności WN rozliczane są należności z tytułu umów dzierżawy, sprzedaży, wieczystego użytkowania oraz bezumownego użytkowania²⁷. Należności z tych tytułów księgowane są w systemie FIX na koncie 215²⁸.

W systemie WN nie są rozliczane należności z tytułu gospodarki mieszkaniowej oraz umorzenia należności przysługujących od gmin, które są ewidencjonowane w systemie FIX odpowiednio na kontach 216²⁹, 217³⁰ oraz 251³¹.

Raporty windykacyjne nW01 obejmują jedynie należności księgowane na koncie 215 i nie uwzględniają należności z pozostałych kont. W ocenie NIK rozliczanie w systemie WN należności z wszystkich tytułów pozwalałoby na przedstawienie kompletnego, rzetelnego obrazu ogółu należności.

(dowód: akta kontroli str. 12-93, 423-425, 469-474, 478, 481)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

6. Nadzór i kontrola w zakresie zarządzania należnościami

Opis stanu faktycznego

Odzyskiwanie należności, stosowanie ulg w ich spłacie, a także umarzanie i zbywanie należności obecnie przebiega w Oddziale m.in. w oparciu o zarządzenie Nr 19/13 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad dochodzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych z tytułu

²⁴ Wybrane do zbadania w toku kontroli NIK.

²⁵ Raport windykacyjny nW01.

²⁶ Informacja W02 o wywiązywaniu się nabywców i dzierżawców mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z zaległości powyżej 100 tys. zł wobec Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

²⁷ Tj. umowy dzierżawy nieruchomości nierolnych, umowy dzierżawy nieruchomości rolnych, bezumowne użytkowanie, nieruchomości, umowy przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste, umowy sprzedaży majątku nierolnego, umowy sprzedaży majątku rolnego, umowy sprzedaży mieszkań - typ USM - od roku 2012 (Od roku 2008 do roku 2011 umowy typu USM windykowane były przez jednostki gospodarcze Zasobu i księgowane w systemie FIX na koncie 216 „pozostałe należności z tytułu rozdysponowania mienia Zasobu”).

²⁸ Należności z tytułu rozdysponowania mienia Zasobu (generowane w WN).

²⁹ Pozostałe należności z tytułu gospodarowania mieniem Zasobu.

³⁰ Należności z tytułu gospodarki mieszkaniowej.

³¹ Rozrachunki z tytułu pozostałych należności.

rozdysponowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa³² oraz zarządzenie Nr 46/2013 Dyrektora OT ANR z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie powołania komisji do spraw rozpatrywania wniosków i podań o odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji z tytułu umów dzierżawy, zakupu nieruchomości, wykupu majątku obrotowego i innych zobowiązań oraz wniosków i podań o obniżenia czynszu dzierżawnego³³.

Działania podejmowane przez Oddział w celu odzyskiwania zaległych należności polegały m.in. na: kierowaniu wezwań do zapłaty należności, powiadamianiu poręczycieli o powstałej zaległości i dochodzenie od nich należności, dochodzenie należności od członków zarządów spółek, analizie ustanowionych zabezpieczeń, stosowaniu wezwań z uprzedzeniem o zamiarze rozwiązania umowy dzierżawy, prowadzeniu rozmów telefonicznych i kierowaniu pism. Jako działanie prewencyjne wysyłane były zawiadomienia o zbliżającym się terminie płatności. W ramach prowadzonego przez Oddział nadzoru przeprowadzana była analiza informacji o majątku dłużnika. W celu dochodzenia należności na drodze postępowania sądowego, sprawy – na podstawie pozwu – są kierowane do sądu w celu uzyskania nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym lub wyroku oraz klauzuli wykonalności.

(dowód: akta kontroli str. 321-323)

Oddział na bieżąco monitorował realizację zadań w zakresie windykacji należności, zapobiegania powstawaniu należności zaległych, udzielania ulg w spłacie należności oraz ich umarzania.

W latach 2008–2012 i w I półroczu 2013 r. instytucje kontrolne zewnętrzne, komórka audytu, jak i zespół kontroli wewnętrznej ANR nie podejmowały tematyki zarządzania należnościami finansowymi w OT ANR.

Sekcja Finansowo–Księgowa i Windykacji OT ANR, w ramach działalności statutowej oraz zapisów w regulaminie organizacyjnym przeprowadziła w badanym okresie następujące kontrole w podległych Oddziałowi jednostkach gospodarowania Zasobem WRSP:

- w 2008 r. – 3 kontrole: w Gospodarstwach Nadzoru i Administrowania Zasobem WRSP w Pruszczu Gdańskim, Bytowie i Słupsku,
- w 2009 r. – 2 kontrole: w GNIAZ³⁴ Malbork i Pruszcz Gdański,
- w 2010 r. – 3 kontrole: w GNIAZ Malbork, Słupsk i Bytów,
- w 2011 r. – 2 kontrole: w GNIAZ Malbork i Skarszewy.

W protokołach z ww. kontroli OT ANR formułował wnioski pokontrolne m.in. w zakresie zwiększenia skuteczności działań windykacyjnych ze względu na niską ścigalność należności.

W 2012 r. OT ANR przeprowadził jedną kontrolę w GNIAZ Malbork w zakresie windykacji należności. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 337-407)

³² Przed wejściem w życie wymienionego zarządzenia zadania windykacyjne przebiegały m.in. w oparciu o Instrukcję windykacji należności z 2003 roku, wytyczne Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 15 września 2003 roku, a następnie z dnia 22 marca 2011 roku w sprawie stosowania przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 listopada 2009 roku w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty (...), wytyczne Prezesa ANR z dnia 19.05.2009 r. dot. terminów wymagalności płatności z tyt. sprzedaży i prolongat.

³³ W zakresie odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności w OT ANR obowiązywały poprzednio m.in. zarządzenie Nr 34/2005 Dyrektora Agencji Nieruchomości Rolnych Oddziału Terenowego w Gdańsku z dnia 17.08.2005 r., zarządzenie Nr 29 z dnia 01.08.2005 r. Dyrektora Oddziału Terenowego w Gdańsku, zarządzenie Nr 123/08 Dyrektora OT w Gdańsku.

³⁴ Gospodarstwo Nadzoru i Administrowania Zasobem WRSP.

Do Oddziału wpłynęła z Biura Prezesa ANR jedna skarga dzierżawcy gospodarstwa rolnego w Kiełpinie powiat Czulchów na wezwanie do zapłaty należności z tytułu czynszu dzierżawnego, zasądzonych prawomocnym wyrokiem sądowym w dniu 4 listopada 2011 r. Oddział przekazał do Biura Prezesa wyjaśnienia w przedmiocie skargi. Biuro Prezesa ANR odmownie rozpatrzyło skargę kontrahenta.

(dowód: akta kontroli str. 744)

Oddział sprawował nadzór nad przebiegiem umów objętych szczegółowym badaniem zgodnie z wytycznymi zawartymi w Zarządzeniu Nr 23/07 Prezesa ANR z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie sprawowania przez Agencję Nieruchomości Rolnych nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 737-743)

Najwyższa Izba Kontroli, w wystąpieniu LGD-411004-01-08 z dnia 18 czerwca 2008 r. (kontrola nr K/08/001) wniosowała do dyrektora OT ANR o „przeprowadzanie kontroli wywiązywania się przez nabywców z warunków umów sprzedaży nieruchomości, w przypadkach rozkładania spłaty należności na raty”.

Administratorzy Gospodarstw Nadzoru i Administrowania oraz koordynator nadzoru właścicielskiego zostali zobowiązani do przeprowadzania kontroli w tym zakresie w oparciu o harmonogramy kontroli zatwierdzone przez Dyrektora Oddziału. W wyniku zaleceń pokontrolnych NIK, w III i IV kwartale 2008 r. OT ANR skontrolował 266 umów (decyzji), w tym m.in. dotyczących dzierżawy, sprzedaży oraz przekazania w nieruchomości w nieodpłatne administrowanie.

(dowód: akta kontroli str. 325-336, 408-419)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, wnosi o:

1. Prowadzenie postępowań w sprawach o rozłożenie należności na raty, zgodnie z przepisami dotyczącymi szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach, a także zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi w tym zakresie.
2. Wyeliminowanie przypadków opóźnień w księgowaniu należności oraz dokonywanie odpisów aktualizujących wartość należności zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości.
3. Wyeliminowanie przypadków, niezgodnego z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dokonywania cesji praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy na osoby trzecie.

³⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

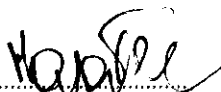
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

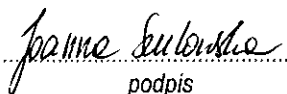
Warszawa, dnia 07 sierpnia 2013 r.

Kontrolerzy:

Dariusz Marszałek
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Joanna Szulowska
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Radca Prezesa NIK
p.o. Dyrektora
Wojciech Jadacki


.....
podpis

