



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.001.03.2020

Grzegorz Pięta
p.o. Dyrektor Generalny
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
ul. Karolkowa 30
01-207 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. Wykonanie planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, 01-207 Warszawa, ul. Karolkowa 30
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Pięta, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 6 marca 2019 r. Piotr Serafin, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Małgorzata Czuchryta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/7/2020 z 10 stycznia 2020 r. 2. Witold Brzychcy, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/6/2020 z 10 stycznia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR lub Krajowy Ośrodek) oraz planu finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej Zasób WRSP), a także realizacji zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej (dalej UE), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i wykonanie przychodów, w tym działania związane z egzekucją należności,– planowanie i wykonanie kosztów bieżących, a także wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,– wykorzystanie dotacji z budżetu państwa, w tym otrzymanych na realizację programów i mechanizmów finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej,– gospodarowanie wolnymi środkami,– sporządzenie sprawozdań budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r.,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne: <ul style="list-style-type: none">– analizy prawidłowości zmian planu finansowego KOWR oraz Zasobu WRSP,– analizy wykonania planu przychodów,– analizy stanu należności pozostałych do zapłaty, w tym działań związanych z udzielaniem ulg w spłacie i umorzeniami należności,– analizy realizacji kosztów, w tym finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej ustawa o NIK.

- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, w tym kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w układzie zadaniowym,
- analizy poniesionych wydatków majątkowych,
- szczegółowa kontrola wybranej próby kosztów bieżących i wydatków majątkowych,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- analiza stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV – Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

Zgodnie z założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. odstąpiono od badania systemu rachunkowości i ksiąg rachunkowych KOWR oraz Zasobu WRSP, w związku z tym, że:

- w kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r. oraz w innych kontrolach prowadzonych w KOWR i w odniesieniu do Zasobu WRSP nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- w trakcie bieżącej kontroli nie ujawniono nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na prowadzenie ksiąg rachunkowych,
- opinie o sprawozdaniach finansowych KOWR i Zasobu WRSP za lata 2016–2018 były pozytywne (bez zastrzeżeń).

(akta kontroli str. 1904-1906)

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2019 r. Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, realizację zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, a także ocenia opisowo wykonanie planu finansowego na 2019 r. Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli dotyczących planu finansowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na 2019 r. oraz realizacji zadań finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej nie wykryto nieprawidłowości. Prawidłowo dokonywano zmian planu finansowego KOWR i Zasobu WRSP oraz gospodarowano wolnymi środkami w ramach tych planów. Szczegółowe badanie próby umorzonych zaległości Zasobu WRSP nie wykazało nieprawidłowości. W zakresie realizacji planu finansowego Zasobu WRSP stwierdzono nieprawidłowości polegające na: niewdrożeniu wszystkich standardów kontroli zarządczej, a tym samym niezapewnieniu funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji, zaciąganiu zobowiązań nie mających pokrycia w planie finansowym Zasobu WRSP, niecelowym działaniu polegającym na wyrażeniu zgody na sprzedaż produktów

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

stanowiących zastaw rejestrowy KOWR poniżej wartości ustalonej w umowie zastawu o 3592,2 tys. zł oraz błędnym sporządzaniu sprawozdań Zasobu WRSP. Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny, a mechanizmy kontroli zarządczej nie zapobiegły wystąpieniu nieprawidłowości.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i planu finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1.1. Wykonanie planu finansowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

Plan finansowy KOWR na 2019 r., określony w tabeli nr 8 załącznika nr 11 do ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.⁴ (dalej ustawa budżetowa na rok 2019), został trzykrotnie zmieniony stosownie do art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej ufp), tj. po otrzymaniu zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw finansów publicznych.

W planie finansowym KOWR na 2019 r. nie zostały ujęte środki finansowe przekazywane KOWR przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z części 44 – Zabezpieczenie społeczne na realizację zadań w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa na lata 2014–2020 dla Operacji – I zakup żywności w procedurze zamówień publicznych i Operacji II – dystrybucja żywności wraz ze środkami towarzyszącymi (dalej PO PŻ 2014–2020). Kwota wydatków na ten cel na 2019 r. w planie po zmianach wyniosła 276 254,1 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w pkt 22 ppkt 12 załącznika 48 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁶, w objaśnieniach do formularza PF-OSPR stanowiącego wzór planu finansowego agencji wykonawczej wskazano, że plan finansowy nie obejmuje środków przeznaczonych na współfinansowanie i finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej wyłącznie w przypadku Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W przepisach prawa nie określono, aby wyżej wymienione środki zostały wyłączone z planu finansowego KOWR, tak jak w przypadku Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej ARiMR).

W 2019 r. w KOWR podjęto działania mające na celu uwzględnienie środków PO PŻ 2014–2020 w planie finansowym KOWR na 2019 r. W dniu 10 kwietnia 2019 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłaszając uwagi do projektu pierwszej zmiany planu finansowego KOWR z dnia 5 kwietnia 2019 r., wskazał, że środki przekazywane przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (dalej MRPiPS) na realizację PO PŻ 2014–2020 na współfinansowanie i finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE powinny być ujęte

³ 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.

⁴ Dz. U. poz. 198.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁶ Dz. U. poz. 1154.

w planie finansowym KOWR, zgodnie rozporządzeniem w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

Mając powyższe na uwadze KOWR przygotował projekt zmiany planu finansowego na 2019 r. uwzględniający środki PO PŻ 2014–2020 i w dniu 30 kwietnia 2019 r. wystąpił do MRPiPS o potwierdzenie prawidłowości ujęcia w projekcie zmiany planu finansowego KOWR wydatków na ww. cel. W dniu 13 maja 2019 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej w MRPiPS poinformowała m.in, że nie jest możliwe stosowne potwierdzenie z uwagi na brak podstaw prawnych. W dniu 22 maja 2019 r. DG KOWR wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o doprecyzowanie sposobu ujmowania środków PO PŻ 2014–2020 w planie finansowym (na które nie otrzymał odpowiedzi). Następnie przy piśmie z dnia 27 maja 2019 r., DG KOWR przedstawił Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi skorygowany projekt zmiany planu finansowego KOWR na 2019 r., który nie uwzględniał ww. środków PO PŻ 2014–2020. W piśmie tym poinformowano Ministra „że zgodnie z ustaleniami roboczymi środki przekazywane przez Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej na realizację Programu Operacyjnego Pomocy Żywnościowej 2014–2020 na zakup żywności (Operacja I) wydatki administracyjne, za koszty transportu, magazynowania i środki towarzyszące ponoszone przez organizacje pożytku publicznego OPO (Operacja II), będą ujęte w planach finansowych KOWR od 2020 r.”

(akta kontroli str. 1406-1582, 1722-1768)

1.1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

Przychody KOWR w 2019 r. wyniosły 598 546,2 tys. zł i były niższe o 2,2% od kwoty ujętej w planie po zmianach wynoszącej 612 243 tys. zł, a w porównaniu do 2018 r. (336 342,8 tys. zł) były wyższe o 78%, tj. o 262 203,4 tys. zł. Znaczny wzrost kwoty przychodów w stosunku do 2018 r. spowodowany był wyższymi przychodami KOWR pochodzącymi ze środków Zasobu WRSP. W 2019 r. przychody te wyniosły 563 355 tys. zł i były wyższe o 328 372 tys. zł, tj. o 139,7% od przychodów z tego tytułu, zrealizowanych w 2018 r. (234 983 tys. zł). W 2019 r. otrzymanie przez KOWR wyższych środków z Zasobu WRSP, w stosunku do 2018 r. nastąpiło z powodu zmiany art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁷, w brzmieniu nadanym art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw⁸. Powyższa zmiana przepisów umożliwiła finansowanie środkami Zasobu WRSP – obok m.in. kosztów funkcjonowania Centrali i oddziałów terenowych KOWR – wszystkich zadań KOWR, o których mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa⁹. W szczególności, środki Zasobu WRSP planowano wykorzystać w 2019 r. na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne¹⁰ (dalej ustawa o restrukturyzacji zadłużenia). Na ten cel w planie finansowym (po zmianach) ujęto kwotę 193 300 tys. zł.

Przychody KOWR z tytułu środków z Zasobu WRSP stanowiły 94,1% łącznych przychodów KOWR w 2019 r.

Drugą co do wielkości pozycją przychodów były dotacje celowe z budżetu państwa w kwocie 20 175 tys. zł, które stanowiły 3,4% zrealizowanych przychodów ogółem. Przychody z tego tytułu były niższe o 18,5% od kwoty ujętej w planie po zmianach (24 761 tys. zł). Nie miało to wpływu na realizację zadań wskazanych w zakresach

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 396, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1080.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 481.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 33.

rzeczowych umów na dotacje celowe. W porównaniu z 2018 r. poziom finansowania zadań środkami z dotacji był niższy o 74,1%, co wynikało głównie ze zmiany przepisów prawa umożliwiających finansowanie zadań KOWR również ze środków Zasobu WRSP. KOWR w 2019 r. nie otrzymał dotacji celowej na realizację wydatków majątkowych oraz dotacji podmiotowej, które w roku 2018 r. wyniosły łącznie 61 605,5 tys. zł.

W 2019 r. dotacje celowe w wysokości 20 175 tys. zł przeznaczone zostały na:

- realizację zadań krajowych – 10 510,8 tys. zł,
- pomoc techniczną w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej PROW 2014–2020) w celu wsparcia procesu wdrażania działania „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” – 3119,1 tys. zł,
- pomoc techniczną związaną z realizacją PO PŻ 2014–2020 – 4549,7 tys. zł,
- projekt „Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand poddziałania 3.3.2. Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020” – 1995,4 tys. zł.

Dotacje celowe na realizację zadań krajowych przekazał KOWR Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach części 33 – Rozwój wsi. Dotacje celowe na realizację pomocy technicznej w ramach PO PŻ 2014–2020 KOWR otrzymał od Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z części 44 – Zabezpieczenie społeczne, a dotacje na realizację zadań w ramach projektu Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020 (dalej PO IR 2014–2020) przekazał Minister Przedsiębiorczości i Technologii z części 20 – Gospodarka.

W 2019 r. KOWR uzyskał również przychody z prowadzonej działalności w wysokości 5840,5 tys. zł, tj. w kwocie o 965,5 tys. zł (o 19,8%) wyższej niż określono w planie po zmianach (4875 tys. zł), głównie ze względu na wyższe niż planowano przychody z tytułu obsługi funduszy promocji oraz podnajmu części powierzchni biurowej Centrali KOWR.

Ponadto w 2019 r. Krajowy Ośrodek otrzymał z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju kwotę 3006,5 tys. zł na realizację projektu „Platforma Żywnościowa” w ramach programu „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków – Gospostrateg.

(akta kontroli str. 2385-2431, 5059-5067, 5112)

Zgodnie z danymi ujętymi w sprawozdaniu Rb-40 z wykonania planu finansowego KOWR, na koniec grudnia 2019 r., należności netto wyniosły 2646 tys. zł i były o 2,5% wyższe od należności na koniec 2018 r. (2577,4 tys. zł).

Należności na koniec 2019 r. obejmowały należności krótkoterminowe w kwocie 634,1 tys. zł m.in. z tytułu kar i odszkodowań, nadpłat pochodnych od wynagrodzeń, nadpłat wynikających z rozliczeń czynszu, rezerwacji powierzchni wystawienniczych oraz kar pieniężnych nakładanych na producentów biokomponentów i biopaliw ciekłych. Należności długoterminowe wyniosły 2011,9 tys. zł i stanowiły głównie depozyt gwarancyjny w związku z najmem siedzib Centrali i oddziałów terenowych KOWR.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. odpisy aktualizujące należności wyniosły 11 225 tys. zł, a kwota należności brutto – 13 871 tys. zł.

Należności przeterminowane według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosły 11 338,2 tys. zł (tj. 81,7% należności brutto KOWR na koniec 2019 r.) i były wyższe o 176,5 tys. zł (tj. o 1,6%) od zaległości na koniec 2018 r. (11 161,7 tys. zł). Kwota należności odzyskanych w 2019 r. wyniosła 854,7 tys. zł i była wyższa o 24,7% od kwoty odzyskanej w 2018 r. (685,4 tys. zł). Nie wystąpiły przypadki przedawnień należności.

Szczegółowym badaniem objęto należności od 20 dłużników w łącznej kwocie 10 905,2 tys. zł, co stanowiło 96,2% należności przeterminowanych na koniec 2019 r. W 2019 r. odzyskano z tego tytułu 450,5 tys. zł. KOWR prowadził systematyczne działania w celu wyegzekwowania należności lub ich zabezpieczenia, stosując w tym zakresie przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹ lub ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹².

W 2019 r. nie wystąpiły przypadki umarzania, odraczania, ani rozkładania na raty należności pieniężnych, nie toczyły się również postępowania w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1481, 1725-1768, 2258-2316, 2385-2431, 2600-2602, 5079-5088)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

Poniesione przez KOWR, w 2019 r., koszty ogółem wyniosły 327 970 tys. zł i były niższe o 244 881 tys. zł (o 42,7%) od kwoty ujętej w planie po zmianach wynoszącej 572 851 tys. zł oraz stanowiły 105,4% wykonania w 2018 r. (311 054,2 tys. zł). Niższe koszty, w porównaniu do planu po zmianach, były głównie wynikiem zrealizowania na niskim poziomie kosztów zadania związanego z restrukturyzacją zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne oraz uzyskania oszczędności w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Wzrost kosztów ogółem, w stosunku do 2018 r., o 16 915,9 tys. zł był związany głównie ze wzrostem wynagrodzeń oraz pochodnych od tych wynagrodzeń (łącznie o 15 264,3 tys. zł, tj. o 4,9% w stosunku do 2018 r.).

W strukturze kosztów ogółem, zrealizowanych w 2019 r., udział miały: koszty funkcjonowania Agencji (94,4%), koszty realizacji zadań (5,5%) i pozostałe koszty (0,1%).

Koszty funkcjonowania KOWR wynoszące 309 652,9 tys. zł były o 47 021,1 tys. zł (tj. o 13,2%) niższe od kwoty ujętej w planie po zmianach (356 674 tys. zł) i wyższe o 15 763,3 tys. zł (tj. o 5,4%) od poniesionych w 2018 r. (293 889,6 tys. zł). Niższe wykonanie kosztów, w porównaniu do planu po zmianach, spowodowane było przede wszystkim zrealizowaniem niższych kosztów w następujących pozycjach:

- wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń; koszty wykonano w wysokości 210 163,1 tys. zł, tj. 92,2% kwot na ten cel ujętych w planie po zmianach (227 920 tys. zł);
- usług obcych – koszty te wykonano w wysokości 62 852,9 tys. zł, tj. 86,6% kwoty ujętej w planie po zmianach (72 540 tys. zł); niższe wykonanie było spowodowane uzyskaniem oszczędności w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na usługi pocztowe i kurierskie, a także na obsługę serwisową samochodów oraz z przedłużającymi się postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego, a w konsekwencji opóźnieniami w realizacji umów dotyczących m.in. naprawy samochodów, sprzątnięcia oraz usług dotyczących serwisu urządzeń biurowych;
- materiały i energia – 9776,9 tys. zł (tj. 64,9% kwoty ujętej w planie po zmianach w wysokości 15 069 tys. zł);

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.

- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 953,5 tys. zł (tj. 9,8% kwoty ujętej w planie po zmianach w wysokości 9 699 tys. zł); niższe wykonanie było następstwem przedłużających się postępowań sądowych w sprawie o odszkodowania dla pracowników zniesionych agencji (Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych).

Koszty realizacji zadań wyniosły 18 100,5 tys. zł i były o 193 557,5 tys. zł (tj. 91,4%) niższe od kwoty ujętej w planie po zmianach (211 658 tys. zł) oraz wyższe o 4305,9 tys. zł (tj. 31,2%) od poniesionych w 2018 r. (13 794,6 tys. zł). Niższa realizacja planu po zmianach była głównie efektem niskiego wykonania kosztów zadań KOWR określonych w ustawie restrukturyzacji zadłużenia w wysokości 154,7 tys. zł, tj. na poziomie 0,1% kwoty planu po zmianach (193 300 tys. zł). Zagadnienie szczegółowo opisano w pkt 4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 2385-2430, 5076-5071, 5079-5086)

Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 14 591,8 tys. zł, tj. 35,5% kwoty ujętej w planie po zmianach (41 151 tys. zł) i były o 3187,8 tys. zł (o 28%) wyższe od wydatków poniesionych w 2018 r. (11 404 tys. zł). Wydatki te były sfinansowane ze środków pochodzących z Zasobu WRSP. Przyczyną niższego wykonania wydatków majątkowych w stosunku do planu po zmianach było m.in.:

- przesunięcie w terminie zakupu nieruchomości przeznaczonej na siedzibę Oddziału Terenowego (dalej OT lub Oddziału) w Białymstoku w związku ze zmianą koncepcji uzyskania na ten cel nieruchomości, w planie po zmianach ujęto na ten cel kwotę 15 000 tys. zł;
- przesunięcie terminu budowy systemu informatycznego do zarządzania przedsiębiorstwem (ERP ang. Enterprise Resource Planning), ze względu na konieczność przeprowadzenia analiz odnośnie do funkcjonalności tego systemu (w planie po zmianach ujęto na ten cel kwotę 6500 tys. zł);
- przesunięcie terminu wyboru wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę nowej siedziby OT w Szczecinie; opóźnienie powstało z powodu zmiany koncepcji architektonicznej dokonanej w trakcie ogłoszonego przetargu, co spowodowało zmiany realizacji kolejnych etapów tej inwestycji (w 2019 r. wydatkowano na ten cel kwotę 1831,7 tys. zł, tj. 42,7% środków ujętych w planie po zmianach w wysokości 4294 tys. zł);
- przesunięcie terminu przejęcia nieruchomości na siedzibę OT w Koszalinie, w planie po zmianach ujęto na ten cel kwotę 950 tys. zł;
- zmiany terminu wyboru wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostosowanie budynku siedziby OT w Lublinie do wymogów przeciwpożarowych (w 2019 r. wydatkowano na ten cel kwotę 1,6 tys. zł, tj. 0,2% środków ujętych w planie po zmianach w wysokości 699 tys. zł).

(akta kontroli str. 2390, 4562, 5068-5069, 5072-5073, 5079-5088)

Szczegółowym badaniem objęto próbę kosztów bieżących i wydatków majątkowych w kwocie 33 516 tys. zł. Próba kosztów bieżących w wysokości 27 333,2 tys. zł, stanowiła 23,4% podlegających badaniu kosztów bieżących KOWR (116 723 tys. zł). Próba wydatków majątkowych w kwocie 6182,8 tys. zł stanowiła 42,4% wydatków majątkowych poniesionych w 2019 r. przez KOWR (14 591,8 tys. zł).

Zgodnie z założeniami kontroli budżetu państwa w 2019 r., ze szczegółowego badania wydatków wyłączono grupę wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi, wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, amortyzację oraz koszty poniżej 500 zł.

Próba wylosowana za pomocą metody monetarnej (MUS¹³) odpowiadała 80 zapisom księgowym na kwotę 31 750,1 tys. zł, z tego w grupie kosztów bieżących – 73 zapisom księgowym na łączną kwotę 27 195,3 tys. zł oraz w grupie wydatków majątkowych – siedmiu zapisom na łączną kwotę 4554,8 tys. zł.

Ponadto dobrano celowo 20 zapisów księgowych o wartości 1765,9 tys. zł, z tego pięć zapisów dotyczących kosztów bieżących w kwocie 137,9 tys. zł (doboru dokonano ze względu na podlegające szczegółowemu badaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego) oraz 15 zapisów dotyczących wydatków majątkowych w kwocie 1628 tys. zł (doboru dokonano ze względu na najwyższe kwoty zrealizowanych wydatków).

Próba kosztów bieżących w łącznej kwocie 27 333,2 tys. zł obejmowała 73 zapisy księgowe wylosowane z zastosowaniem metody monetarnej na kwotę 27 195,3 tys. zł stanowiące 99,5% badanej próby, a także pięć zapisów księgowych dobranych celowo w wysokości 137,9 tys. zł, tj. 0,5% badanej próby.

W ramach badanej próby kosztów bieżących, kwota 26 527,2 tys. zł stanowiła koszty sfinansowane ze środków otrzymanych z Zasobu WRSP, 480 tys. zł zostało sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, 259 tys. zł z dotacji otrzymanej przez KOWR z części 20 – Gospodarka na realizację projektu PO IR 2014–2020 oraz 67 tys. zł z dotacji na pomoc techniczną w ramach PO PŻ 2014–2020 otrzymaną z części 44 – Zabezpieczenie społeczne.

Próba dotycząca wydatków majątkowych w łącznej kwocie 6182,8 tys. zł obejmowała siedem zapisów wylosowanych z zastosowaniem metody monetarnej na kwotę 4554,8 tys. zł stanowiącą 73,7% badanej próby, a 15 zapisów księgowych dobranych celowo na kwotę 1628 tys. zł, tj. 26,3% badanej próby. Badane wydatki majątkowe w kwocie 6182,8 tys. zł były sfinansowane ze środków Zasobu WRSP.

Stwierdzono, że skontrolowane koszty i wydatki zostały rzetelnie skalkulowane oraz dokonane zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wydatki były poniesione w sposób celowy i oszczędny, umożliwiając terminową realizację zadań w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek.

W ramach powyższej próby kosztów bieżących i wydatków majątkowych w wysokości ogółem 33 516 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości pod względem wyłączenia zamówienia ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁴ (dalej ustawa pzp) oraz zastosowanego trybu udzielonego zamówienia publicznego.

W wyniku szczegółowej analizy dwóch zamówień publicznych na łączną kwotę wydatków – poniesionych w 2019 r. – w wysokości 10,9 tys. zł dotyczących:

- zakupu usługi dostępu do strony internetowej portalspozywczy.pl, tj. zamówienia wyłączonego ze stosowania ustawy na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp, którego kwota wydatków w 2019 r. wyniosła 3,5 tys. zł;
- zakupu usługi tłumaczeń pisemnych i ustnych, tj. zamówienia udzielonego w trybie zamówienia z wolnej ręki (art. 67 ust.1 pkt 6 ustawy pzp), którego kwota wydatków w 2019 r. wyniosła 7,4 tys. zł;

nie stwierdzono przypadków naruszenia przepisów ustawy pzp oraz procedur wewnętrznych obowiązujących w KOWR w zakresie zamówień publicznych.

¹³ MUS (ang. Monetary Unit Samplig) jest to metoda losowania wydatków z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).

W przypadku czterech zamówień publicznych, których przedmiotem był zakup usług polegających na najmie powierzchni wystawienniczych na stoiska promocyjno-informacyjne podczas XXVIII Krajowej Wystawy Rolniczej w Częstochowie, Międzynarodowych Zawodów Jeździeckich Cavaliada 2019, Międzynarodowej Wystawy Rolniczej Agro Show w Bednarach oraz 42. Skierniewickiego Święta Kwiatów, Owoców i Warzyw, o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy pzp, nie zastosowano właściwego sposobu szacowania wartości zamówienia. W czterech wnioskach o wszczęciu postępowań o udzielenie ww. zamówienia publicznego wskazano, że wartość zamówienia została ustalona w oparciu o ofertę podmiotu świadczącego usługę.

Zgodnie z § 2 pkt 4 zarządzenia nr 20/2018/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, szacunkową wartość zamówienia należało ustalić przy zastosowaniu jednej z metod: analizy cen rynkowych lub analizy wydatków ponoszonych na tego rodzaju zamówienia w okresie poprzedzającym moment szacowania wartości zamówienia.

Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Spółkami w KOWR wyjaśnił, że „(...) faktem jest, że dotychczas działanie takie nie było w tym zakresie odpowiednio dokumentowane. Z uwagi na stosunkową nowość w sposobie realizacji zadań promocyjnych przy udziale (...), stosowne procedury dokumentacyjne nie zostały dotychczas stworzone. Począwszy od roku 2020 w DNS zapewnione zostanie stosowne, jednolite dokumentowanie należytej staranności przy wspólnej organizacji wydarzeń ze Spółkami KOWR”.

W 2019 r. na realizację ww. zamówień KOWR wydatkował łącznie kwotę 136,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1782 płyta CD plik 001, 1904-1906, 2209-2217, 2237-2552, str. 2255 płyta CD plik 004, 4665-4854)

Dotacje przyznane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach części 33 – Rozwój wsi na realizację zadań krajowych wykorzystano w wysokości 10 510,8 tys. zł, co stanowiło 99,2% dotacji ujętych w planie po zmianach (10 600 tys. zł), z przeznaczeniem na:

- działania w zakresie wspierania rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą; środki z dotacji w wysokości 8350 tys. zł zostały wykorzystane w 100% planu po zmianach;
- działania w zakresie promocji produktów rolnych i rolno-spożywczych; środki z dotacji w wysokości 2000 tys. zł zostały wykorzystane w 100% planu po zmianach;
- wsparcie działań na rzecz odnawialnych źródeł energii w szczególności w rolnictwie – na ten cel wykorzystano dotację w kwocie 160,3 tys. zł, co stanowiło 80,2% planowanych środków na ten cel (200 tys. zł); powodem niższego wykonania planu były uzyskane oszczędności przy organizacji szkoleń promujących wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii; niewydatkowaną kwotę dotacji 39,7 tys. zł zwrócono w terminie na rachunek Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW);
- realizację dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarnych lub kwalifikowany w ramach wniosków złożonych w 2017 r.; na ten cel wydatkowano dotacje w wysokości 0,5 tys. zł, tj. 1% planu po zmianach (50 tys. zł); niewykorzystanie środków finansowych w planowanej wysokości nastąpiło z powodu toczących się postępowań spadkowych i odwoławczych beneficjentów; niewydatkowaną kwotę 49,5 tys. zł zwrócono w terminie na rachunek MRiRW.

Dotacje celowe na finansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE zostały wykorzystane w wysokości 9664,2 tys. zł (w tym na współfinansowanie krajowe 1870,3 tys. zł), tj. 68,2% kwoty ujętej w planie po zmianach (14 161 tys. zł) i przekazane przez:

- Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z części 44 – Zabezpieczenie społeczne z przeznaczeniem na pomoc techniczną w ramach PO PŻ 2014–2020; w 2019 r. KOWR wydatkował na ten cel z dotacji celowych 4549,7 tys. zł (z tego na finansowanie unijne 3867,2 tys. zł i na współfinansowanie z budżetu krajowego 682,5 tys. zł), co stanowiło 78,8% zaplanowanych środków dotacji (5776 tys. zł); na rachunek MRPiPS zwrócono w terminie kwotę 1226,3 tys. zł; program ten był finansowany z udziałem środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym;
- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z części 33 – Rozwój wsi na wydatki w ramach pomocy technicznej PROW 2014–2020 wobec realizacji przez KOWR działania „System jakości produktów rolnych i środków spożywczych”; w 2019 r. KOWR wydatkował na ten cel środki w wysokości 3119,1 tys. zł (z tego na finansowanie unijne 1984,7 tys. zł i na współfinansowanie z budżetu krajowego 1134,4 tys. zł), co stanowiło 65,4% zaplanowanych dotacji (4769 tys. zł); na rachunek MRiRW zwrócono w terminie kwotę 1650,4 tys. zł; program ten był finansowany z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich;
- Ministra Przedsiębiorczości i Technologii na realizację projektu w ramach podzadania 3.3.2. PO IR 2014–2020 pn. „Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand PO IR” w kwocie 1995,4 tys. zł, w tym na współfinansowanie krajowe 53,4 tys. zł, stanowiło to 100% zaplanowanych dotacji na ten cel; program ten był finansowany z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (1942 tys. zł).

Powodem niższego wykorzystania dotacji w stosunku do planu po zmianach były m.in. oszczędności uzyskane w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Rozliczenia dotacji przedłożone w terminie przez KOWR zostały zatwierdzone przez właściwych ministrów.

(akta kontroli str. 1583-1721, 2413-2414, 2532-2598, 5116)

W 2019 r. KOWR realizował wydatki, które nie wygasły z końcem 2018 r. ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁵. Wykonanie wydatków w tym zakresie wykazane zostało w części D planu finansowego KOWR na 2019 r. Plan w tym zakresie ustalono na kwotę 1900 tys. zł. Dotyczył on modernizacji i zakupu pierwszego wyposażenia nowej siedziby OT KOWR w Gorzowie Wlkp. Na zadanie to KOWR otrzymał dotację w ramach umowy z dnia 21 stycznia 2019 r. zawartej z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wydatki zrealizowano w kwocie 1844,7 tys. zł, tj. w 97,1% ustalonego planu w tym zakresie. Niewykorzystane środki w kwocie 55,3 tys. zł zostały zwrócone na rachunek MRiRW. Rozliczenie umowy zostało zatwierdzone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 4 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 2429)

¹⁵ Dz. U. poz. 2346.

Zgodnie z danymi ujętymi w sprawozdaniach Rb-35 i Rb-40 na dzień 31 grudnia 2019 r. stan zobowiązań KOWR wyniósł 268 258,3 tys. zł i był wyższy o 708,2% od zobowiązań na koniec 2018 r. (37 880,9 tys. zł). Główną pozycję zobowiązań na koniec 2019 r. stanowiła kwota nadwyżki środków finansowych naliczonej na dzień 31 grudnia 2019 r. w wysokości 263 019,2 tys. zł. Nadwyżka ta podlegała przekazaniu w 2020 r. na rachunek dochodów budżetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalania nadwyżki środków finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa¹⁶.

Pełniący obowiązki Zastępcy Dyrektora Biura Finansowo-Księgowego (dalej BFK) w KOWR wyjaśnił, że „Na wysokość nadwyżki środków za 2019 r. w znacznym stopniu wpływa brak realizacji zaplanowanych wydatków na zadanie „restrukturyzacja zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne”. Z zaplanowanej do wydatkowania kwoty 200 000 tys. zł zrealizowano 155 tys. zł (różnica 199 845 tys. zł). Dodatkowo na wysokość ustalonej nadwyżki środków finansowych za 2019 r. z wyłączeniem odchyłeń od planu finansowego KOWR za 2019 r. wynikających z wpłaty nadwyżki finansowej za 2018 r. w 2019 r., wpływ miały:

- niższy stan środków na początek okresu, który jest wynikiem działalności KOWR za 2018 r. o 4634 tys. zł (-57,1%) w stosunku do wielkości w planie wg ustawy budżetowej,
- wyższe uzyskane dochody o 2741 tys. zł (0,7%) względem dochodów planowanych,
- niższe poniesione wydatki o 62 206 tys. zł (-15,9%) w stosunku do planowanych wydatków.”

Na koniec 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W 2019 r. KOWR nie zaciągnął kredytów bankowych i pożyczek.

(akta kontroli str. 2358, 2388, 2600)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2. Wykonanie planu finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Zasobu WRSP stanowił załącznik nr 11 (tabela nr 9) do ustawy budżetowej na rok 2019. Zmiany tego planu dokonano z zachowaniem zasad określonych w art. 21 ust. 5 ufp, tj. po otrzymaniu zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 7-69)

1.2.1. Wykonanie planu przychodów

W 2019 r. przychody ogółem Zasobu WRSP zostały zrealizowane w wysokości 1 173 451,1 tys. zł, były niższe o 3,8% (tj. o 45 848,9 tys. zł) od kwot ujętych w planie po zmianach, były wyższe o 0,1% od przychodów uzyskanych w 2018 r. (1 171 989,2 tys. zł) i stanowiły przychody własne.

¹⁶ Dz. U. poz. 1549.

W latach 2016–2019 głównymi pozycjami przychodów Zasobu WRSP były przychody ze sprzedaży mienia oraz odpłatnego korzystania z tego mienia.

W 2019 r. przychody ze sprzedaży mienia Zasobu oraz odpłatnego korzystania z tego mienia osiągnięte zostały w łącznej wysokości 885 028,4 tys. zł i stanowiły 75,4% przychodów ogółem.

W latach 2016–2019 nastąpił wzrost o 33,9% przychodów z odpłatnego korzystania z mienia Zasobu WRSP, tj. z kwoty 384 417,9 tys. zł w 2016 r. do kwoty 514 588,3 tys. zł w 2019 r. Wzrastał również udział przychodów z tego tytułu w przychodach ogółem Zasobu WRSP z 27% w 2016 r. do 43,9% w 2019 r. Przychody z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu stanowiły przychody z umów dzierżawy i najmu, z tytułu przekazania w zarząd i użytkowanie wieczyste, a także bezumownego użytkowania nieruchomości oraz ustanowienia służebności.

Przychody z odpłatnego korzystania z mienia Zasobu WRSP zrealizowane w 2019 r. stanowiły 129,4% wielkości planu po zmianach (397 600 tys. zł).

W sprawie uzyskania wyższej kwoty przychodów niż ujęta w planie po zmianach, Główna Księgowa w KOWR podała, że wynikało to m.in. z:

- wyższej niż przyjęto do planu finansowego ZWRSP na 2019 r. ceny pszenicy (do planowania przyjęto cenę 68 zł/dt, wykonanie – średnia cena w roku 2019 ogłoszona przez GUS ukształtowała się na poziomie 74,20 zł/dt),
- osiągnięcia wyższych przychodów z użytkowania wieczystego, co było spowodowane wydaniem w 2019 r. części zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i niezrealizowaniem przychodów ze sprzedaży mienia z tego tytułu w wysokości planowanej,
- wzrostu naliczeń z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości Zasobu – zgodnie z art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnym Skarbu Państwa naliczana jest 30-krotność wywoławczej wysokości czynszu (wcześniej była to 5-krotność).

(dowód: akta kontroli str.1360-1373, 5155-5156)

Przychody ze sprzedaży mienia Zasobu WRSP zmniejszyły się w okresie 2016–2019 o 378 740,7 tys. zł, tj. z kwoty 749 180,7 tys. zł do 370 440 tys. zł w 2019 r.

Zasadniczą przyczyną obniżenia przychodów ze sprzedaży mienia było wejście w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷ (dalej ustawa o wstrzymaniu sprzedaży).

Udział przychodów ze sprzedaży mienia w przychodach ogółem Zasobu WRSP wzrósł z 21,6% w 2016 r. do 31,6% w 2019 r. Przychody ze sprzedaży mienia Zasobu WRSP w 2019 r. wyniosły 370 440 tys. zł i były niższe o 198 660 tys. zł w stosunku do planu po zmianach (569 100 tys. zł), a także niższe o 68 660 tys. zł w stosunku do pierwotnego planu przychodów ze sprzedaży mienia określonego w ustawie budżetowej na rok 2019 w wysokości 439 100 tys. zł. W 2019 r. na wniosek DG KOWR została dokonana zmiana planu finansowego w ww. zakresie polegająca na zwiększeniu planu przychodów z tego tytułu o kwotę 150 000 tys. zł. Na okoliczność przyczyn dokonania ww. zwiększenia planu wobec wykonania przychodów ze sprzedaży mienia poniżej planu pierwotnie ustalonego na ten cel w ustawie budżetowej na rok 2019 p.o. Zastępca Dyrektora BFK podał, że zwiększenie to było spowodowane przede wszystkim „dobrą koniunkturą na rynku nieruchomości inwestycyjnych, a zainteresowanie potencjalnych inwestorów pozwoliło na przyjęcie założenia o zwiększeniu skuteczności sprzedaży tego typu nieruchomości. Mimo zwiększonego zainteresowania tego typu nieruchomościami

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 869.

niewykonanie planu rzeczowego sprzedaży, spowodowało uzyskanie niższych przychodów niż planowano, na co miało wpływ m.in:

- niska skuteczność przetargów ze względu na brak popytu na zakup gruntów rolnych o powierzchni do 2 ha, rolnicy bardziej zainteresowani są długoletnią dzierżawą nieruchomości,
- złożoność i długotrwałość procesu sprzedaży gruntów ze względu na konieczność skompletowania dokumentacji potrzebnej do zagospodarowania nieruchomości, tj. uzyskania zgód i zezwoleń z gmin, starostw, zarządców dróg, konserwatorów zabytków, Wód Polskich itd., sporządzenie wycen przez rzeczoznawców, publikacje związane z przetargami (publikacje wykazów o zamiarze sprzedaży, ogłoszeń o przetargach), sporządzenie dokumentacji przetargowej i przeprowadzenie przetargów, a ostatecznie dokumentacji potrzebnej do podpisania umowy kupna-sprzedaży, w przypadku gruntów rolnych o powierzchni powyżej 2 ha konieczność uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.”

(dowód: akta kontroli str. 1360-1376, 5155-5156)

W 2019 r. Zasób WRSP uzyskał przychody finansowe w kwocie 209 535 tys. zł (tj. 111,7% założeń planowych) w szczególności z tytułu odsetek i oprocentowania należności ze sprzedaży mienia Zasobu, odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bieżących i lokowanych w depozytach terminowych u Ministra Finansów, prowizji od udzielonych pożyczek, prowizji od udzielonych gwarancji bankowych, a także skutków przeszacowania należności ze sprzedaży mienia Zasobu wyrażonych w mierniku naturalnym (kwintal zboża) i rozwiązania odpisów aktualizujących wartość naliczonych odsetek od należności,

Inne przychody z gospodarowania mieniem Zasobu WRSP wyniosły 78 887,8 tys. zł i pochodziły w szczególności z tytułu rozwiązania rezerw na przewidywane straty, kary i zwrotu kosztów sądowych oraz otrzymanych odszkodowań m.in. za szkody powstałe na mieniu Zasobu WRSP, międzyokresowych rozliczeń kosztów z tytułu ubezpieczenia majątku Zasobu, podatków lokalnych i opłat na rzecz jednostek sektora finansów publicznych, rozwiązania odpisów aktualizujących należności główne od dłużników.

(dowód: akta kontroli str. 1360-1373, 5155-5156)

Należności netto Zasobu WRSP na koniec 2019 r., według sprawozdania Rb-35, wyniosły 4 426 311,7 tys. zł i były niższe o 10,8% (tj. o 536 928,7 tys. zł) od stanu należności na koniec 2018 r. (4 963 240,4 tys. zł). W 2019 r. sprzedaż dotyczyła głównie nieruchomości o małej powierzchni.

Według stanu na koniec 2019 r. kwota należności brutto wyniosła 6 676 529,2 tys. zł, w tym odpisy aktualizacyjne należności – 2 250 217,5 tys. zł.

W 2019 r. odroczone spłatę należności z tytułu dzierżawy i sprzedaży mienia oraz bezumownego użytkowania i użytkowania wieczystego nieruchomości Zasobu WRSP w łącznej kwocie 22 849,9 tys. zł, a rozłożono na raty – 74 576,8 tys. zł.

Łączna kwota umorzeń należności z tytułu dzierżawy i sprzedaży mienia Zasobu WRSP w 2019 r. wyniosła 3011,7 tys. zł, z tego należności w kwocie 2745,9 tys. zł umorzono w ramach uprawnień dyrektorów OT KOWR, a kwotę 265,8 tys. zł – za zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(dowód: akta kontroli str. 351-361, 4493-4505)

Należności przeterminowane Zasobu WRSP na koniec 2019 r. wyniosły 2 105 164,3 tys. zł, w tym z tytułu zawartych umów dzierżawy i sprzedaży mienia – 2 027 941,4 tys. zł (tj. 96,3% ogółu należności przeterminowanych).

(dowód: akta kontroli str. 351-361)

Szczegółowe badanie próby umorzonych zaległości na kwotę 1 273,5 tys. zł, co stanowiło 42,3% ogółu umorzonych należności Zasobu WRSP w 2019 r., nie wykazało nieprawidłowości. Umorzenia zostały dokonane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach¹⁸. Umorzenia należności powstały w wyniku nieuregulowania zobowiązań głównie z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości w wysokości 844 975,16 zł, co stanowiło 66,4% ogółu umorzonych należności Zasobu WRSP w 2019 r. Umorzenia należności dokonywano m.in. w związku ze śmiercią dłużnika, który nie pozostawił majątku (§ 2 ust.1 pkt 1 ww. rozporządzenia), egzekucją z majątku dłużnika, która okazała się bezskuteczna (§ 2 ust.1 pkt 5 ww. rozporządzenia) oraz na podstawie § 1 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. umorzenia należności z tytułu czynszu za najem mieszkania w związku pozostawianiem dłużników bez pracy oraz bez innych stałych przychodów lub znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej.

(dowód: akta kontroli str. 215-350)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. wystąpiły należności przedawnione Zasobu WRSP w Oddziale Terenowym KOWR we Wrocławiu w wysokości 4337,4 tys. zł. Dotyczyły one należności ustalonych przez byłą Agencję Nieruchomości Rolnych (dalej ANR) za bezumowne korzystanie przez rolników z mienia Skarbu Państwa, który otrzymywali z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej ARiMR) w latach 2004–2014 dopłaty obszarowe do tych gruntów.

Przedawnienie należności nie nastąpiło w wyniku zaniechania działań przez KOWR, a z uwagi na możliwość dysponowania dopiero od 2014 r. danymi o beneficjentach dopłat obszarowych, którzy korzystali bezumownie z mienia Skarbu Państwa. Informacje te zostały pozyskane przez ANR z ARiMR w roku 2014, kiedy ustalono zasady współpracy ANR z ARiMR, w oparciu o porozumienie zawarte w dniu 15 kwietnia 2013 r. w zakresie wzajemnego korzystania z baz danych. Działania windykacyjne wobec bezumownych użytkowników rozpoczęto od 2014 r. Dyrektor Oddziału Terenowego we Wrocławiu podał, że: „Bezumowni użytkownicy byli obciążani opłatami, jeżeli w dziesięcioletnim okresie użytkowali nieruchomość chociaż przez rok. Z uwagi, że roszczenia z tytułu bezumownego użytkownika nieruchomości przedawniają się w terminie roku od wydania nieruchomości, opłaty w chwili ich naliczenia mogły być kwestionowane przez bezumownych użytkowników. Obejmowały one bowiem okresy władania nieruchomością powyżej roku przed naliczeniem. Działania windykacyjne w tych przypadkach zakończyły się podniesieniem zarzutu przedawnienia.”

(dowód: akta kontroli str. 4136-4148)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. koszty ogółem Zasobu WRSP zrealizowano w wysokości 1 230 036,7 tys. zł i stanowiły 95,3% kwoty planu po zmianach (1 290 974 tys. zł) oraz 122,3% kosztów uzyskanych w 2018 r. (1 005 542,5 tys. zł). Wyższe wykonanie kosztów w 2019 r.

¹⁸ Dz. U. poz. 2116.

w stosunku do 2018 r. wynikało z powstania w 2019 r. kosztów dotyczących realizacji gwarancji udzielonych dwóm podmiotom, a także przekazania wyższych zasileń w 2019 r. dla KOWR.

W 2019 r. w strukturze wykonanych kosztów Zasobu WRSP udział miały: środki na koszty funkcjonowania KOWR (563 355 tys. zł, tj. 45,8% kosztów ogółem), koszty gospodarowania mieniem Zasobu WRSP (513 081,7 tys. zł, tj. 41,7% kosztów ogółem) oraz koszty zasilenia Funduszu Rekompensacyjnego (153 600 tys. zł, tj. 12,5% kosztów ogółem).

Środki na koszty funkcjonowania KOWR wyniosły 563 355 tys. zł i były zrealizowane w 100% planu po zmianach (563 355 tys. zł) i w 239,7% wykonania 2018 r. (234 983 tys. zł). Przyczyny wyższej realizacji w 2019 r. środków na koszty funkcjonowania KOWR w stosunku do 2018 r. opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Koszty gospodarowania mieniem Zasobu WRSP w 2019 r. w stosunku do roku 2018 wzrosły z kwoty 382 295,6 tys. zł do kwoty 513 081,7 tys. zł tj. o 130 786,4 tys. zł (o 34,2%). Na powyższy wzrost kosztów gospodarowania mieniem Zasobu WRSP miał wpływ głównie wzrost pozostałych kosztów operacyjnych, kosztów finansowych oraz wzrost kosztów usług obcych.

Pozostałe koszty operacyjne w 2019 r. (249 357,6 tys. zł) w stosunku do roku 2018 (154 886,8 tys. zł) były wyższe o 94 470,8 tys. zł, tj. o 61% i było to spowodowane przede wszystkim wyższymi odpisami na należności m.in. z uwagi na wzrost opłat za bezumowne użytkowanie nieruchomości. W ramach pozostałych kosztów operacyjnych ustalono odpis aktualizujący należności od ESKIMOS S.A. z tytułu przejętego zastawu rejestrowego w kwocie 43 431 tys. zł oraz utworzono rezerwę na spłatę udzielonej gwarancji dla Banku [...] ¹⁹ na rzecz Spółdzielni Mleczarskiej BIELMLEK w kwocie 30 000 tys. zł.

Koszty finansowe w 2019 r. stanowiły kwotę 107 439,7 tys. zł i były wyższe od kosztów finansowych w 2018 r. (77 843,5 tys. zł) o 29 596,2 tys. zł, tj. o 38%, który wynikał z przeszacowania należności ze sprzedaży mienia (umowy sprzedaży w mierniku naturalnym). Powodem był spadek średniej ceny skupu pszenicy za półrocze w porównaniu do 2018 r., która stanowiła podstawę naliczania tych kosztów.

W roku 2019 w stosunku do roku 2018 nastąpił także wzrost kosztów usług obcych z kwoty 46 262,4 tys. zł do kwoty 52 721,2 tys. zł tj. o 6458,8 tys. zł przede wszystkim ze względu na wzrost cen usług remontowych, rozbiórek, utylizacji i uporządkowania, związanych z zabezpieczeniem i dozorem mienia, a także wzrost usług prawnych i notarialnych.

(dowód: akta kontroli str. 4544-4553, 5155-5156)

Koszty gospodarowania mieniem Zasobu WRSP poniesione zostały w wysokości 513 081,7 tys. zł i były niższe o 60 937,3 tys. zł od zaplanowanych w kwocie 574 019 tys. zł (tj. o 10,6%). Niższe wykonanie tych kosztów w stosunku do planu po zmianach wynikało m.in. z: niższych odpisów aktualizujących należności, kosztów sądowych i egzekucyjnych, kosztów z tytułu umorzenia oprocentowania

¹⁹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.) – dalej uodip, art. 5 i art. 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357, ze zm.) – dalej upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

i odsetek za zwłokę od należności z rozdysponowania mienia, opłat na rzecz spółek wodnych za wykonane prace melioracyjne, kosztów usług obcych w związku z niższą sprzedażą nieruchomości, uzyskania korzystniejszych cen zakupu usług w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a także kosztów pomocy bezzwrotnej przeznaczonej głównie dla gmin i spółdzielni mieszkaniowych na realizację zadań infrastrukturalnych dotyczących mienia nieodpłatnie przejętego z Zasobu WRSP. Na niższe koszty pomocy bezzwrotnej wpływ miały m.in. opóźnienia w przygotowaniu przez gminy dokumentacji projektowo-kosztorysowych oraz opóźnienia w wyborze wykonawców prac remontowo-inwestycyjnych.

Koszty Zasobu WRSP dotyczące zasilenia Fundusz Rekompensacyjny zostały zrealizowane w 2019 r. w kwocie 153 600 tys. zł, tj. w 100% planu po zmianach (153 600 tys. zł) i były niższe o 234 663,9 tys. zł, tj. o 60,4% od wykonania w 2018 r. (388 263,9 tys. zł).

Różnica w zasileniu Funduszu Rekompensacyjnego w roku 2018 i 2019 była spowodowana zmianą sposobu obliczania zobowiązania KOWR wobec Funduszu Rekompensacyjnego polegającą na obniżeniu wskaźników procentowych. Na podstawie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 grudnia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wskazano sposób obliczenia rocznego zobowiązania KOWR z tytułu wpłat na zasilenie Funduszu Rekompensacyjnego za 2019 r., jako sumę:

- iloczynu 32% powierzchni gruntów sprzedanych w przetargach i średniej ceny sprzedaży jednego hektara gruntu Zasobu z jego częściami składowymi uzyskanej w przetargach w 2019 r.,
- 7% wpływów z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu za 2019 r.

Do czasu wprowadzenia ww. zmiany roczne zobowiązanie KOWR z tytułu wpłat na zasilenie Funduszu Rekompensacyjnego za 2018 r., było sumą:

- iloczynu 70% powierzchni gruntów sprzedanych w przetargach i średniej ceny sprzedaży jednego hektara gruntu Zasobu z jego częściami składowymi uzyskanej w przetargach w 2018 r.,
- 35% wpływów z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu za 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 611-630, 4544-4553)

Wydatki na inwestycje i remonty ze środków Zasobu WRSP poniesiono w wysokości 181 026,9 tys. zł, tj. 35,5% planu po zmianach (509 279 tys. zł). Wydatki te były wyższe o 148,3%, tj. o 108 123,7 tys. zł od wydatków poniesionych w 2018 r. (72 903,1 tys. zł) głównie z powodu wyższych wydatków poniesionych na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁰ (dalej ukur) wobec większej liczby w obrocie prywatnym nieruchomości, których nabycie było uzasadnione z punktu widzenia celów określonych w ukur, uregulowania zobowiązań z tytułu zakupu akcji Krajowej Spółki Cukrowej S.A. w związku ze złożonym w 2018 r. oświadczeniem o skorzystaniu z prawa pierwokupu, rozstrzygnięciem spraw wypłaty niespornej części ceny za nieruchomości nabyte w 2018 r.

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1405, ze zm.

W ramach wydatków na inwestycje i remonty, na realizację zadań wynikających z ukur wydatkowano 145 348,4 tys. zł, tj. 33,2% planu po zmianach (438 000 tys. zł) oraz na inwestycje i remonty dotyczące mienia Zasobu WRSP – 35 678,5 tys. zł, tj. 50,1% planu po zmianach (71 279 tys. zł). Plan nie został zrealizowany w szczególności w wyniku niższego niż przewidywano wykorzystania środków na realizację prawa pierwokupu nieruchomości, realizacji mniejszej liczby zadań inwestycyjnych dotyczących mienia Zasobu WRSP wynikającej w szczególności z długotrwałych postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz przedłużającej się procedury przygotowania dokumentacji i uzyskania pozwoleń, a także przedłużenia terminów zakończenia prac na 2019 r. Ponadto Wicedyrektor Biura Finansowo-Księgowego (dalej BFK) w KOWR podał, że: „W Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa nie jest ustalany plan rzeczowy dotyczący nieruchomości rolnych oraz udziałów/akcji spółek kapitałowych, które zostaną nabyte w danym roku w ramach realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Z uwagi na uwarunkowania prawne dotyczące sposobu realizacji prawa pierwokupu oraz prawa nabycia – określenie na kolejny okres planu w ujęciu rzeczowym jest niemożliwe. Wiedza o tym, że ma nastąpić lub nastąpił na rynku prywatnym obrót nieruchomościami rolnymi, w stosunku do których KOWR przysługuje prawo pierwokupu lub prawo nabycia, pozyskiwana jest ze stosowych aktów notarialnych, powiadomień i zawiadomień, które wpływają do KOWR w trakcie roku. Obowiązek niezwłocznego nadesłania warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej po jej zawarciu przez strony (gdzie KOWR przysługuje prawo pierwokupu), a także każdej innej umowy dotyczącej nabycia nieruchomości rolnej (gdzie KOWR przysługuje prawo nabycia), wynika wprost z przepisów ww. ustawy oraz przepisów Kodeksu cywilnego. W związku z powyższym „wykonanie/nie wykonanie” wydatków na realizację ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego może być rozumiane jedynie jako określenie jaka część zaplanowanych (zarezerwowanych) środków finansowych została faktycznie wykorzystana w danym roku. Należy wskazać, że w planie finansowym Zasobu WRSP na dany rok ustalana jest „rezerwa” w celu zabezpieczenia środków na realizację zadań wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zwiększenie tej pozycji w planie po zmianach w stosunku do planu wg. ustawy budżetowej zakładało utworzenie i dokapitalizowanie Krajowej Grupy Spożywczej kwotą 200 mln zł. Celem miało być uporządkowanie sytuacji na rynku rolno-spożywczym poprzez stabilizację, promocję i regulację tego rynku oraz wzmocnienie pozycji producentów.”

(dowód: akta kontroli str. 205-214, 1360-1373, 5155-5156)

Ponadto Zastępca Dyrektora BFK podał, że główną przyczyną zaplanowania wydatków na powyższym poziomie była konieczność zapewnienia środków finansowych na realizację zadań KOWR wynikających z ukur. Ze względu na to, że nie było wiadomo jakie nieruchomości trafią do obrotu, których nabycie byłoby uzasadnione z punktu widzenia celów określonych w ukur, na etapie planowania nie było możliwości precyzyjnego ich oszacowania.

(dowód: akta kontroli str. 5117-5121)

W 2019 r. wpłaty z tytułu nadwyżki środków finansowych do budżetu państwa wyniosły 702 771,4 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, z tego wpłata za 2018 r. wyniosła 682 771,4 tys. zł, a wpłaty zaliczek za 2019 r. – łącznie 20 000 tys. zł. Wpłat dokonano zgodnie z harmonogramem określonym w planie finansowym Zasobu WRSP na 2019 r.

Nadwyżka środków finansowych Zasobu WRSP została wykonana w kwocie 405 425,2 tys. zł, tj. o 368 725,2 tys. zł wyżej (o 1004,7%) od planu ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2019 (plan 36 700 tys. zł).

Pełniący obowiązki Zastępca Dyrektora BFK podał, że „(...) Na odchylenie wysokości ustalonej nadwyżki środków finansowych za 2019 r. w stosunku do wielkości ujętej w ustawie budżetowej z wyłączeniem odchyleń od planu finansowego ZWRSP za 2019 r. wynikających z wpłaty nadwyżki finansowej za 2018 r. w 2019 r., wpływ miały:

- niższy stan środków na początek okresu, który jest wynikiem działalności ZWRSP za 2018 r. o 123 500 tys. zł (-41%) w stosunku do wielkości w planie wg ustawy budżetowej,
- wyższe uzyskane wpływy z zagospodarowania mienia Zasobu o 199 100 tys. zł (14%) względem wpływów planowanych,
- niższe poniesione wydatki (obejmujące wpłaty do budżetu państwa, zasilenie Funduszu Rekompensacyjnego, środki na koszty funkcjonowania KOWR i wydatki w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu) o 246 600 tys. zł (-17%) w stosunku do planowanych wydatków,
- niższe wykonanie pozostałych przepływów z tytułu udzielania i spłaty pożyczek o 7 800 tys. zł (-78%) w stosunku do wielkości planowanych.

Dodatkowo na odchylenie ustalonej nadwyżki wpływa kwota zabezpieczona na poczet spłaty zobowiązań (różnica między wielkością przyjętą na etapie planowania a wykonaniem wyniosła – 38 700 tys. zł (-48,5%)”.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że niewłaściwe planowanie dochodów budżetowych nastąpiło, pomimo realizacji w kolejnych latach istotnie wyższych dochodów od prognozowanych w ustawach budżetowych. W ocenie NIK powoduje to zaniżanie planowanych dochodów w ustawie budżetowej, a to z kolei oddziałuje na jakość i dokładność prognozowanych dochodów budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 4110-4135)

Zobowiązania Zasobu WRSP na koniec 2019 r. wyniosły 668 469,4 tys. zł i były niższe o 30,7% (tj. o 295 814,3 tys. zł) od zobowiązań na koniec 2018 r. Na koniec 2019 r. kwota zobowiązań długoterminowych Zasobu WRSP wyniosła 52,8 tys. zł i była niższa o 16,7 tys. zł, tj. o 24%, w stosunku do stanu na koniec 2018 r. Zmniejszenie kwoty zobowiązań długoterminowych wynikało głównie ze zmniejszenia środków z tytułu wpłaconych kaucji, zastawów związanych z zabezpieczeniem umów dzierżawy oraz zmianą zobowiązań długoterminowych na krótkoterminowe.

Na koniec 2019 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 30 003,7 tys. zł w tym w wysokości 30 000 tys. zł z tytułu gwarancji udzielonej przez KOWR Spółdzielni Mleczarskiej BIELMLEK w Bielsku Podlaskim jako zabezpieczenie spłaty kredytu zaciągniętego w Banku [...] ²¹. (wezwanie Banku [...] ²² z 17 grudnia 2019 r.). Zobowiązanie wymagalne wobec Banku [...] ²³ zostało uregulowane przez KOWR w dniu 2 stycznia 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 4106)

²¹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

²² Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

²³ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

W 2019 r. limit poręczeń i gwarancji kredytowych udzielanych w ramach planu finansowego po zmianach Zasobu WRSP ustalony został w wysokości 166 000 tys. zł. I został wykonany w wysokości 30 000 tys. zł. P.o. Dyrektor Generalny KOWR (dalej DG KOWR) podał, że przyczyną niewykorzystania kwoty było m.in. mniejsze zapotrzebowanie na gwarancje.

W pierwotnym planie finansowym Zasobu WRSP określonym w ustawie budżetowej na rok 2019 na limity poręczeń i gwarancji kredytowych uwzględniono kwotę 10 000 tys. zł. W dniu 11 lutego 2019 r. p. o. DG KOWR wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o zwiększenie limitów na ww. cel do kwoty 166 000 tys. zł. W uzasadnieniu wniosku podano, że: „W zmianie planu finansowego ujęto kontynuację cieszącego się dużym zainteresowaniem społecznym mechanizmu rozpoczętego w 2018 roku polegającego na udzielaniu poręczeń i gwarancji kredytowych w administrowanym Zasobie WRSP zwiększając limit z planowanego pierwotnie 10 000 tys. zł do 166 000 tys. zł. Wzrost limitu gwarancji kredytowych obejmuje w kwocie 60 000 tys. zł zwiększenie udzielonego w 2018 roku zabezpieczenia spłaty kredytu przetwórcy jabłek z 40 000 tys. zł do 100 000 tys. zł”. Główna Księgowa KOWR wyjaśniła, że pozostała kwota 106 000 tys. zł miała być przeznaczona na udzielenie podmiotom prowadzącym gospodarstwa rolne gwarancji spłaty kredytu restrukturyzacyjnego wraz z odsetkami, do których zobowiązany był KOWR na podstawie art. 6 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne. W piśmie z dnia 22 lutego 2019 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na zwiększenie limitu poręczeń i gwarancji kredytowych do kwoty 166 000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7-18, 1360-1373, 4506)

Krajowy Ośrodek w latach 2018–2019 udzielił dwóm podmiotom gwarancji spłaty kredytów bankowych w łącznej wysokości 130 000 tys. zł z przeznaczeniem na skup jabłek przemysłowych (100 000 tys. zł) i celem uregulowania należności wobec rolników oraz pracowników spółdzielni mleczarskiej, w związku z problemami finansowymi tej spółdzielni (30 000 tys. zł).

W dniu 12 października 2018 r. ESKIMOS S.A. wystąpił z wnioskiem o udzielenie przez KOWR wsparcia w postaci zlecenia gwarancji w kwocie 100 000 tys. zł. Wsparcie miało zabezpieczyć spłatę kredytu udzielonego przez Bank [...] ²⁴. Gwarantowanego przez bank [...] ²⁵, przeznaczonego na realizację skupu jabłek przemysłowych w ilości co najmniej 0,5 mln ton w cenie nie niższej 0,25 zł netto za kilogram. W dniu 12 października 2018 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR skierował pismo do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o wyrażenie zgody na zlecenie przez KOWR udzielenia gwarancji spłaty kredytu Bankowi [...] ²⁶ w kwocie 100 000 tys. zł za zobowiązania ESKIMOSA. Na piśmie tym Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonał adnotacji: „Wyrażam zgodę.”

(dowód: akta kontroli str. 2953-2954)

W dniu 12 października 2018 r. została zawarta umowa pomiędzy Krajowym Ośrodkiem, a ESKIMOS S.A., na podstawie której udzielona została gwarancja do

²⁴ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

²⁵ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

²⁶ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

kwoty 10 000 tys. zł oraz na 30 000 tys. zł pod warunkiem zmiany planu finansowego Zasobu WRSP. W następstwie dokonanej w dniu 15 października 2018 r. zmiany planu finansowego Zasobu WRPS został podpisany w dniu 16 października 2018 r. aneks nr 1 do ww. umowy, w którym m.in. zwiększono kwotę gwarancji dla ESKIMOSA do 40 000 tys. zł. Następnie w 2018 r. aneksowano jeszcze dwukrotnie umowę, tj. w dniu 5 i 13 grudnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 2953-2954, 2957-2973)

W dniu 25 lutego 2019 r. ESKIMOS skierował do KOWR wniosek o udzielenie kolejnej transzy gwarancji kredytowej w kwocie 40 000 tys. zł. W dniu 4 marca 2019 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR, na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, skierował pismo do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na zlecenie udzielenia kolejnej gwarancji kredytowej. Jednocześnie w piśmie tym podano, że ESKIMOS nie wniósł jednego z zabezpieczeń na rzecz KOWR, wynikających z umowy z dnia 12 października 2018 r., tj. nie ustanowił cesji wierzytelności na sprzedaż koncentratu z jabłek na kwotę nie niższą niż 100 000 tys. zł. Na ww. piśmie Sekretarz Stanu w MRiRW działający z upoważnienia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonał adnotacji „zgoda”.

(dowód: akta kontroli str. 301-302)

W dniu 6 marca 2019 r. została zawarta umowa pomiędzy KOWR, a ESKIMOSEM na udzielenie kolejnej transzy gwarancji w wysokości 40 000 tys. zł stanowiącej zabezpieczenie spłaty kredytu zaciągniętego w Banku [...] ²⁷ na realizację przedsięwzięcia polegającego na skupie i zagospodarowaniu jabłek przemysłowych. W dniu 15 kwietnia 2019 r. został podpisany aneks do tej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 3003-3056)

W dniu 16 kwietnia 2019 r. ESKIMOS skierował do KOWR kolejny wniosek o uruchomienie kolejnej gwarancji spłaty kredytu w wysokości 20 000 tys. zł na skup i zagospodarowanie jabłek przemysłowych. W dniu 9 maja 2019 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR przekazał do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismo, w którym na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wniósł o wyrażenie zgody na zlecenie udzielenia gwarancji na ww. cel w wysokości 20 000 tys. zł. Na ww. piśmie, w dniu 16 maja 2019 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonał adnotacji „wyrażam zgodę.”

(dowód: akta kontroli str. 3057-3058)

W dniu 9 maja 2019 roku została zawarta trzecia umowa pomiędzy KOWR a ESKIMOSEM, w ramach której KOWR udzielił gwarancji spłaty kredytu udzielonego przez Bank [...] ²⁸ na realizację skupu i zagospodarowania jabłek przemysłowych do kwoty 20 000 tys. zł. W dniu 13 maja 2019 r. został zawarty aneks do tej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 3059-3144)

KOWR zawarł z ESKIMOSEM pięć umów zastawu rejestrowego na zbiorze rzeczy: dwie w dniu 18 grudnia 2018 r., a pozostałe w dniu 8 stycznia, 6 marca i 13 maja 2019 r. Przedmiotem zastawu był przecier, koncentrat i sok jabłkowy, alkohol odwodniony, destylat, optyczny system sortowniczy i amoniakalna instalacja chłodnicza, o wartości łącznej 94 764,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3405-3406)

²⁷ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

²⁸ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

W dniu 2 sierpnia 2019 r. KOWR z tytułu roszczeń z udzielonej gwarancji spłaty kredytu dla ESKIMOSA dokonał wpłaty do Banku [...] ²⁹ kwoty w wysokości 80 000 tys. zł, a w dniu 8 sierpnia 2019 r. dla Banku [...] ³⁰ kwoty 20 000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4920)

W dniu 13 sierpnia 2019 roku została zawarta umowa handlowa pomiędzy ESKIMOSEM S.A., ESKIMOSEM Dystrybucja Spółka z o.o. oraz KOWR. Przedmiotem umowy było uregulowanie zasad sprzedaży towaru będącego przedmiotem zastawu rejestrowego KOWR, a w dniu 11 października 2019 r. zawarto aneks do tej umowy.

Według wyjaśnień p.o. Dyrektora Generalnego KOWR ww. umowa handlowa została zawarta bowiem: „Zgodnie z § 2 ust. 2 i 3 umowy handlowej z dnia 13.08.2019 r. Eskimos S.A. oświadczył, że wykonanie przedmiotowej umowy odbywać się będzie za wyłącznym pośrednictwem Eskimos Dystrybucja sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie i spółce tej Eskimos S.A. powierzył prowadzenie w jego imieniu i na jego rzecz działań ściśle sprecyzowanych w § 2 ust. 6 umowy handlowej. Eskimos Dystrybucja sp. z o.o. zgodnie z zawartą umową ponosił odpowiedzialność względem KOWR w zakresie wykonania umowy w ramach zadań jej powierzonych przez Eskimos S.A. Eskimos Dystrybucja sp. z o.o. była jedną ze stron umowy handlowej i przez to przyjęła na siebie odpowiedzialność za realizację umowy handlowej w zakresie jednoznacznie określonym w umowie handlowej. Przedmiot działalności Eskimos Dystrybucja sp. z o.o., określony w KRS, obejmował zakres przedmiotowy umowy handlowej.”

(dowód: akta kontroli str. 3322-3343, 4090-4097)

W dniu 10 grudnia 2019 r. p.o. Dyrektor KOWR skierował do ESKIMOSA pismo, w którym zawarł oświadczenie o przejęciu przedmiotu zastawu rejestrowego na własność. W tym samym dniu Dyrektor Generalny KOWR skierował pismo do ESKIMOSA S.A. i ESKIMOSA Dystrybucja Spółka z o.o. z oświadczeniem o rozwiązaniu w trybie natychmiastowym umowy handlowej z dnia 13 sierpnia 2019 r. – z dniem 10 grudnia 2019 r. W piśmie tym powołano się na postanowienia umowy określone w § 6 ust. 2 i § 6 ust 4 tej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 3405-3406)

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w dniu 11 marca 2020 r. skierował wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec ESKIMOS S.A.

(dowód: akt kontroli str. 4857-4877, 4900-4908, 4969-4970)

Pismem z dnia 27 sierpnia 2019 r. Spółdzielnia Mleczarska BIELMLEK wraz z Radą Nadzorczą zwróciła się do KOWR o ustanowienie zabezpieczenia kredytu w wysokości 30 000 tys. zł w celu uregulowania należności wobec rolników oraz pracowników Spółdzielni, w związku z problemami finansowymi Spółdzielni.

W dniu 28 sierpnia 2019 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na udzielenie gwarancji kredytowej w wysokości 30 000 tys. zł Spółdzielni Mleczarskiej BIELMLEK. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 29 sierpnia 2019 r. wyraził zgodę na udzielenie gwarancji kredytowej.

(dowód: akta kontroli str. 2603)

²⁹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

³⁰ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przed udzieleniem poręczenia lub gwarancji spłaty kredytu przez KOWR w wysokości 30 000 tys. zł Spółdzielnia Mleczarska Bielmlek w Bielsku Podlaskim wg stanu na dzień 31 lipca 2019 r. posiadała zobowiązania wobec KOWR w łącznej wysokości 157,4 tys. zł. Na okoliczność udzielenia gwarancji na spłatę kredytu w wysokości 30 000 tys. zł pomimo występujących ww. należności Dyrektor Generalny KOWR stwierdził m.in.: „W związku z tym, iż SM Bielmlek posiadało historię kredytową, finansową w Banku [...]”³¹, jako klient tego banku, który jako instytucja finansowa ma obowiązek cyklicznie badać sytuację finansową swoich klientów, również potencjalnych kredytobiorców, jakim w tym wypadku była SM Bielmlek, udzielając kredytu naprzód przed udzieleniem przez KOWR gwarancji, bank ocenił ten podmiot pozytywnie na tyle, aby przyznać kredyt. KOWR dokonało zabezpieczenia swoich roszczeń na majątku SM Bielmlek. KOWR przede wszystkim wykonuje zadania ustawowe mające na celu wsparcie rolnictwa. To, że SM Bielmlek zalegał z płatnościami, nie przesądzało o nieudzieleniu mu gwarancji do udzielonego kredytu, mającego na celu właśnie wsparcie rolnictwa.”

(dowód: akta kontroli str. 1185-1223, 4878)

W dniu 30 sierpnia 2019 roku została zawarta umowa pomiędzy KOWR a BIELMLEK Spółdzielnią Mleczarską z siedzibą w Bielsku Podlaskim dotycząca udzielenia gwarancji do kwoty 30 000 tys. zł z terminem ważności do dnia 31 marca 2024 r. W załączniku nr 1 do ww. umowy załączono wycenę ruchomych środków technicznych (jako zastaw) według stanu i cen na 16 sierpnia 2019 r. na kwotę 122 051,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2607-2659)

W dniu 6 września 2019 r. został sporządzony akt notarialny, w którym przedstawiciele Spółdzielni Mleczarskiej BIELMLEK złożyli oświadczenie o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 § 1 pkt 5 kodeksu postępowania cywilnego do sumy nie wyższej niż 32 000 tys. zł. W dniu 19 września 2019 r. został sporządzony akt notarialny o ustanowieniu hipoteki na nieruchomościach przez Spółdzielnię Mleczarską BIELMLEK na rzecz KOWR do kwoty 32 000 tys. zł.

W dniu 20 września 2019 r. Sąd Rejonowy w Białymstoku, na wniosek KOWR, dokonał wpisu do rejestru zastawów rzeczy ruchomych i urządzeń o wartości 122 051,3 tys. zł. Wysokość zastawu na rzecz Zastawnika – KOWR określono na kwotę 32 000 tys. zł. Sąd natomiast w dniu 7 stycznia 2020 r. oddalił wniosek KOWR o dokonanie wpisu do hipoteki ksiąg wieczystych Spółdzielni Mleczarskiej BIELMLEK.

(dowód: akta kontroli str. 2662-2687, 2766-2770, 2898)

Wobec braku spłaty kredytu przez BIELMLEK, w dniu 17 grudnia 2019 roku Bank [...]”³² skierował do KOWR wezwanie do zapłaty gwarancji w wysokości 30 000 tys. zł w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania.

(dowód: akta kontroli str. 2704-2705, 2776-2778)

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w dniu 13 grudnia 2019 r. skierował do Sądu wniosek o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu z dnia 6 września 2019 r., w trybie art. 777 § 1 pkt 5 kodeksu postępowania cywilnego, na kwotę 32 000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2766)

³¹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

³² Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

Z uwagi na brak środków w planie finansowym Zasobu WRSP na 2019 r. na uregulowanie zobowiązania KOWR z tytułu ww. gwarancji, w dniu 18 grudnia 2019 r. p.o. Dyrektor Generalnego KOWR skierował pismo do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o uruchomienie procedury zmiany planu finansowego Zasobu WRSP poprzez zwiększenie wydatków w poz. III.3.5.3 z 136 000 tys. zł do 166 000 tys. zł. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zajął stanowiska w tej sprawie.

W dniu 31 grudnia 2019 r. na wniosek p.o. Dyrektora Generalnego KOWR, Bank [...] ³³ wyraził zgodę na przesunięcie terminu spłaty przez KOWR kwoty 30 000 tys. zł do dnia 2 stycznia 2020 r. W tym dniu KOWR uregulował ww. zobowiązanie wobec Banku [...] ³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 2797, 2803)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Realizując zadania w zakresie poręczeń i udzielania gwarancji bankowych, Dyrektor Generalny KOWR nie wdrożył wszystkich standardów kontroli zarządczej ³⁵, a tym samym nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, do czego zobowiązuje art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Zadania związane z obsługą i monitorowaniem umów udzielenia gwarancji bankowych oraz umów zastawu rejestrowego zawartych z ESKIMOS S.A. nie zostały przypisane żadnej komórce organizacyjnej KOWR oraz żadnemu pracownikowi, a zadania związane z rozliczeniem I transzy kredytu ³⁶ wykonywane były na podstawie poleceń doraźnych przedstawicieli Kierownictwa KOWR.

Rozliczenia I transzy kredytu dokonano w oparciu o zestawienie poniesionych przez ESKIMOSA wydatków, za którego przygotowanie – na polecenie ustne ówczesnego zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR – odpowiadał jeden z pracowników KOWR, kierownik wydziału kontroli wewnętrznej w Biurze Kontroli i Analiz. Kierownik wydziału kontroli wewnętrznej w Biurze Kontroli i Analiz wyjaśnił, że podstawą do sporządzenia zestawienia były scany faktur, rachunków i dowody zapłaty przekazane przez zastępcę Dyrektora Generalnego KOWR na nośniku danych typu pendrive, pocztą elektroniczną, a następnie przez ESKIMOS za pośrednictwem usługi Dropbox. Ponadto wyjaśnił, że przekazywane dokumenty były „wątpliwej jakości i nieuporządkowane”, a sposób ich przekazywania powodował trudności w ustaleniu faktycznej kwoty wydatkowanej przez ESKIMOSA, gdyż do czasu podpisania w dniu 5 grudnia 2018 r. aneksu nr 2 do umowy z dnia 12 października 2018 r. KOWR nie dysponował katalogiem kosztów na jakie przeznaczony może zostać kredyt udzielony przez Bank [...] ³⁷. Dodał, że o wszystkich zaistniałych problemach kilkakrotnie ³⁸ informowano m.in. ówczesnego zastępcę Dyrektora Generalnego KOWR jak i dyrektora Biura Finansowo-Księgowego.

³³ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

³⁴ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

³⁵ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15 poz. 84), dalej komunikat nr 23 Ministra Finansów.

³⁶ Zgodnie z umową z dnia 12 października 2018 r. I transza kredytu w umownej wysokości 40 000 tys. zł uruchamiana była w czterech podtranszach po 10 000 tys. zł.

³⁷ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

³⁸ Informacje w tym zakresie przekazano e-mailem w dniu: 4, 10, i 20 grudnia 2018 r. oraz w dniach: 17, 18 stycznia 2020 r.

Odnosząc się do przyjętych ówczesnie rozwiązań pełniący obowiązki Dyrektor Generalny KOWR stwierdził, że „Sposób udostępnienia przez Eskimos S.A. materiałów (ogromna ilość faktur, chaos w dokumentacji, przekazywanie wielokrotnie tych samych faktur), powodował brak możliwości ustalenia faktycznej kwoty wydatkowanych przez Eskimos S.A. środków”.

Na temat przygotowania KOWR do realizacji umowy zawartej w dniu 12 października 2018 roku z ESKIMOSEM p.o. Dyrektor Generalny KOWR podał również „W mojej ocenie KOWR nie mógł być przygotowany do realizacji umów z uwagi na to, że zadanie pojawiło się nagle i nie było możliwości wcześniejszego przygotowania się do jego realizacji. Dodatkowo było to zadanie zupełnie nowe i zarówno Kierownictwo jak i pracownicy KOWR nie mieli żadnego doświadczenia dotyczącego realizacji takich lub podobnych zadań”. Były p.o. Dyrektor Generalny KOWR stwierdził, że „nie jest prawdą, że brak było „funkcjonalnej kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad realizacją umów”.

Z dniem 27 marca 2019 r. realizacja zadań w zakresie monitorowania i oceny poprawności realizacji zadań obejmującej m.in. analizę przeznaczenia kredytu w związku z udzieloną przez KOWR gwarancją spłaty kredytu, określenie całkowitej kwoty wydatkowych środków w ramach udzielonego kredytu z podziałem na poszczególne rodzaje wydatków oraz prawidłowości udokumentowania przeprowadzonych transakcji w oparciu o przedstawione dowody – powierzona została zespołowi ds. monitorowania transakcji poręczonych gwarancją bankową udzieloną przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa³⁹. W składzie 10-osobowego zespołu znaleźli się m.in. jeden pracownik Biura Prawnego i Zamówień Publicznych oraz po dwóch pracowników Biura Finansowo-Księgowego, Biura Analiz i Strategii oraz Biura Audytu i Kontroli. Działalność Zespołu została dokumentowana, w formie czterech protokołów, za okres od 28 marca do 24 czerwca 2019 r.⁴⁰

Przewodnicząca Zespołu, ówczesna zastępca Dyrektora Generalnego KOWR, podała, że „(..) skład zespołu powołany w Zarządzeniu Dyrektora Generalnego nie był wystarczający aby móc rozliczyć tak obszerne i liczne dokumenty finansowe i wyciągi dlatego podjęłam decyzję o zawieszeniu zespołu tak, aby właściwie rozdzielić prace i dokumenty jakie wpływały na skrzynkę weryfikacji faktur”.

Działalność Zespołu związana z rozliczeniem kolejnych transz gwarancji ustała wraz z rozliczeniem ostatniej transzy, choć formalnie zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nie zostało anulowane. Jak podała Przewodnicząca Zespołu „ (...) w związku z ustnym poleceniem Dyrektora Generalnego, iż nie jestem już zobligowana do dalszych prac związanych ze sprawą spółki Eskimos informuję, że mniej więcej 10 sierpnia 2019 r. zgodnie z poleceniem Dyrektora Generalnego zakończyłam jakiegokolwiek dalsze prace związane również z zespołem i trzykrotnie prosiłam o zmianę Zarządzenia nr 33, co do dnia dzisiejszego nie uległo zmianie”.

W związku z zawarciem umowy handlowej z dnia 13 sierpnia 2019 r. pomiędzy KOWR, Eskimos S.A. i Eskimos Dystrybucja Sp. z o.o., w Krajowym Ośrodku powołano Zespół⁴¹ doradczy Dyrektora Generalnego KOWR. Do zadań

³⁹ Zarządzenie nr 33/2019/W Dyrektora Generalnego z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie powołania Zespołu ds. monitorowania transakcji poręczonych gwarancją bankową udzieloną przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

⁴⁰ Protokół z posiedzenia Zespołu z dnia: 28 marca, 2 kwietnia, 10 kwietnia, 16 maja, 5 czerwca, 24 czerwca 2019 r.

⁴¹ Zarządzenie nr 109/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 10 września 2019 r. w sprawie powołania Zespołu ds. umowy handlowej zawartej dnia 13 sierpnia 2019 r. pomiędzy KOWR, Eskimos S.A. i Eskimos Dystrybucja Sp. z o.o.

Zespołu należało m.in. dokumentowanie realizacji i wykonywanie umowy, prowadzenie analizy prawnej, finansowej, kontrolnej realizacji i wykonywanie umowy oraz wspieranie Dyrektora Generalnego KOWR w jej realizacji. W okresie od 19 września do 11 grudnia 2019 r. Zespół odbył cztery posiedzenia, których przedmiotem były bieżące zagadnienia związane z realizacją umowy. W związku ze złożeniem w dniu 10 grudnia 2019 r. przez KOWR oświadczeń o rozwiązaniu umowy handlowej z dnia 13 sierpnia 2019 r. w trybie natychmiastowym oraz o przejściu przedmiotu zastawu rejestrowego na własność, zarządzeniem nr 138/2019/W DG KOWR z dnia 17 grudnia 2019 r., uchylono zarządzenie w sprawie powołania zespołu ds. umowy handlowej.

Zadania związane z udzielaniem poręczeń i gwarancji kredytowych nie zostały określone w zakresach obowiązków pracowników KOWR. Zdaniem p.o. Dyrektora Generalnego zakres pracy pracowników, radców prawnych, dyrekcji Biura Prawnego i Zamówień Publicznych jest szeroko wskazany w zakresie ich obowiązków i nie jest konieczne w tym zakresie wskazywanie konkretnego zadania. Ponadto żaden z pracowników KOWR nie uczestniczył w szkoleniu lub innej formie doskonalenia podejmującej powyższą tematykę. Tego typu szkolenia nie były też organizowane przez KOWR. Pełniący obowiązki Dyrektora Generalnego KOWR podał m.in., że pracownicy poszczególnych komórek organizacyjnych, uczestniczący w procesie, podlegają ustawicznym szkoleniom w zakresach wykonywanych zadań, zgodnych z ich zakresami obowiązków.

W okresie od 10 września 2019 r. do 5 lutego 2020 r. żadnemu z pracownikowi KOWR nie powierzono odpowiedzialności za całość spraw objętych zakresem działania Biura Finansowo-Księgowego⁴². Zgodnie z pkt 12 § 1 z załącznika do zarządzenia nr 169/2018/W⁴³ podczas nieobecności dyrektora danej komórki organizacyjnej w Centrali lub czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków – jego kompetencje realizuje jego zastępca. Ustalono, że w okresie tym żaden z dwóch zastępców dyrektora BFK nie został wyznaczony do kierowania całością spraw będących w kompetencji Biura Finansowo-Księgowego. Jak podał pełniący obowiązki Dyrektora Generalnego KOWR w okresie tym Biurem kierował zastępca dyrektora w ramach udzielonego pełnomocnictwa z dnia 30 kwietnia 2019 r., które jest tożsame z pełnomocnictwem udzielonym dyrektorowi BFK z dnia 3 lipca 2019 r. Z treści pełnomocnictwa zastępcy dyrektora nie wynikało jednak, że obejmowało ono swym zakresem czynności związane z kierowaniem Biurem na czas nieobecności dyrektora. Pełnomocnictwo to upoważniało zastępcę dyrektora do występowania w imieniu Dyrektora Generalnego KOWR w ramach jego kompetencji.

Nie wprowadzono przepisów wewnętrznych umożliwiających określenie komórkom organizacyjnym oraz ich pracownikom zadań w zakresie obsługi spraw związanych z udzielaniem poręczeń lub gwarancji kredytowych. Były p.o. Dyrektora Generalnego KOWR podał, że „żadne przepisy prawa

⁴² Zgodnie z § 3 ust. 1 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 145/2018/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 13 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (ze zm.) „KOWR kieruje DG KOWR, przy pomocy swoich Zastępców, dyrektorów Departamentów i Biur w Centrali oraz dyrektorów w OT KOWR, którzy są wobec niego odpowiedzialni za całość spraw objętych ich zakresem działania”.

⁴³ Zarządzenie nr 169/2018/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 16 października 2018 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalania „Zakresu kompetencji osób pełniących funkcje kierownicze w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa”.

powszechnie obowiązującego nie nakładały na KOWR obowiązku opracowania zasad i procedur przyznawania gwarancji i poręczeń. W tym zakresie KOWR działał na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (...), co oznacza, że racjonalny ustawodawca uznał, że przepisy prawa są wystarczające, by uprawniony organ mógł stosować instrumenty prawne wynikające z tej ustawy”. Pełniący obowiązki Dyrektor Generalny KOWR podał, że podstawą uruchomienia kolejnych transz kredytu dla ESKIMOS S.A. były zapisy umów zawartych pomiędzy KOWR i ESKIMOS S.A. a w KOWR nie było wprowadzonych formalnych zasad dotyczących realizacji oraz nadzoru nad realizacją tych umów.

We wrześniu 2019 r. Biuro Finansowo-Księgowe rozpoczęło prace nad opracowaniem zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR w zakresie powołania komisji ds. poręczeń i gwarancji kredytowych oraz regulaminy pracy tej komisji. Zarządzenia, w okresie od października 2019 r. do stycznia 2020 r., dwukrotnie były poddane opinii Biura Prawnego i Zamówień Publicznych w KOWR i przekazane do Departamentu Innowacji. Do dnia zakończenia kontroli zarządzenie nie zostało wprowadzone.

(akta kontroli str. 720-751, 999-1046, 3664-3709)

2. Pełniący obowiązki Dyrektor Generalny KOWR podpisał w dniu 13 marca 2019 r. umowę z Bankiem [...] ⁴⁴ na ustanowienie (w terminie miesiąca od dnia zawarcia umowy) zabezpieczenia spłaty kredytu ESKIMOSA w formie kaucji pomimo, że w planie finansowym Zasobu WRSP na 2019 r. nie były przewidziane limity na udzielenie zabezpieczenia kredytów w ww. formie. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp zgodnie z którym wydatki mogą być ponoszone na cele i w wysokościach określonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych oraz art. 46 ust. 1 ufp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obowiązkowe oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 tej ustawy.

W dniu 12 marca 2019 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR skierował pismo do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym poinformował, że w związku z planowanym przez KOWR zleceniem Bankowi [...] ⁴⁵ udzielenia kolejnej gwarancji spłaty kredytu zaciągniętego przez S.A. ESKIMOS, Bank [...] ⁴⁶ zwrócił się do KOWR o zabezpieczenie przedmiotowej gwarancji kaucją gotówkową w rozumieniu art. 102 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe w wysokości 40 000 tys. zł. Pełniący obowiązki Dyrektor Generalny KOWR wskazał również, że udzielenie takiego zabezpieczenia „budzi wątpliwości formalno-prawne”. Na ww. piśmie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonał adnotacji „zgoda”.

(dowód: akta kontroli str. 763-766)

⁴⁴ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁴⁵ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁴⁶ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

W dniu 13 marca 2019 r. p.o. Dyrektora Generalnego KOWR ponownie skierował pismo do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o stanowisko w sprawie ustanowienia kaucji w podwyższonej wysokości 80 000 tys. zł. Jednocześnie podał, że w planie KOWR i Zasobu WRSP nie ma przewidzianych środków na ten cel. Na ww. piśmie ponownie Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonał adnotacji „zgoda”.

(dowód: akta kontroli str. 768)

W dniu 13 marca 2019 r. została zawarta umowa o udzielenie gwarancji pomiędzy Bankiem [...] ⁴⁷ a KOWR. W myśl § 4 ww. umowy KOWR miał – w terminie jednego miesiąca od zawarcia umowy – przenieść na własność Banku [...] ⁴⁸ kaucję w wysokości 40 000 tys. zł.

Pełniący obowiązki Dyrektor Generalny KOWR podał, że: „Podstawą do zawarcia w dniu 13 marca 2019 r. umowy o udzielenie gwarancji (...) z Bankiem [...] ⁴⁹ była umowa zawarta w dniu 6 marca 2019 r. pomiędzy KOWR a Eskimos S.A., w której w § 1 zapisano, że KOWR zleci Bankowi [...] ⁵⁰ udzielenie gwarancji spłaty kredytu, zaciągniętego w Banku [...] ⁵¹ na realizację przedsięwzięcia polegającego na skupie i zagospodarowaniu jabłek przemysłowych. W dalszym bowiem ciągu zachodziła konieczność wypłaty kredytu w związku z koniecznością zapłaty producentom i przetwórcom jabłek. KOWR w dniu 13 marca 2019 r. zlecił Bankowi [...] ⁵² udzielenie gwarancji w kwocie 40.000.000,00 zł (...), a następnie w dniu 13 marca 2019 r. podpisał z Bankiem [...] ⁵³ umowę o udzielenie gwarancji (...).”

(dowód: akta kontroli str.760-778)

W dniu 21 marca 2019 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zmianę planu finansowego Zasobu WRSP w celu ustanowienia w tym planie zabezpieczenia wymaganego przez Bank [...] ⁵⁴ w postaci kaucji w wysokości 80 000 tys. zł, z tego kaucji w wysokości 40 000 tys. zł, tj. obejmującej gwarancję wystawioną przez Bank [...] ⁵⁵ w dniu 16 października 2018 r. oraz w wysokości 40 000 tys. zł w kwocie gwarancji wystawionej przez Bank [...] ⁵⁶ w dniu 13 marca 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 19-24)

⁴⁷ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁴⁸ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁴⁹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁵⁰ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁵¹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁵² Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁵³ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁵⁴ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁵⁵ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁵⁶ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

W dniu 12 kwietnia 2019 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierował pismo do p.o. Dyrektora Generalnego KOWR, w którym poinformował, że przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o KOWR, wprost nie wskazują, aby KOWR miał możliwość ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia zlecanej gwarancji w postaci kaucji gotówkowej, czy też depozytu. W związku z tym Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wystąpił o stanowisko w sprawie przedmiotowej zmiany planu finansowego Zasobu WRSP do Ministra Finansów. Minister Finansów nie przekazał opinii do proponowanej zmiany planu finansowego Zasobu WRSP, co uniemożliwiło jego przedłożenie do opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w związku z nieustanowieniem kaucji wynikającej z umowy z dnia 13 marca 2019 r. o udzielenie gwarancji w wysokości 40 000 tys. zł zawartej z Bankiem [...] ⁵⁷ został obciążony w okresie od 17 kwietnia do 17 lipca 2019 r. kwotą prowizji w łącznej wysokości 160 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 27-29, 4919-4961)

Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie niespełnienia warunków umowy zawartej w dniu 13 marca 2019 r. z Bankiem [...] ⁵⁸ podał: „KOWR wyraził zgodę na warunki proponowane przez Bank [...] ⁵⁹ celem udzielenia gwarancji kredytowej, w tym m.in. na uzależnienie wysokości prowizji od wniesienia dodatkowego zabezpieczenia gwarancji w formie gotówki w oparciu o uzyskane zgody Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na pismach z dnia z 12 marca 2019 r (...) oraz z dnia 13 marca 2019 r. MRiRW w ramach przedłożonej przez KOWR zmiany Planu finansowego ZWRSP na 2019 r. (pismo z dnia 21 marca 2019 r.) wstrzymał potwierdzenie wcześniej zajętego stanowiska i sprawę przekazało do Ministerstwa Finansów, które do dnia spłaty gwarancji nie udzieliło w tym zakresie odpowiedzi. Z uwagi na brak stanowiska MRiRW oraz MF, KOWR nie mógł wykonać zobowiązania wynikającego z umowy udzielenia gwarancji, tj. wpłaty do Banku [...] ⁶⁰ zabezpieczenia w formie kaucji. W uzupełnieniu informuję, że zgodnie z § 6 pkt. 4 Umowy o udzielenie gwarancji (...) wszystkie płatności na rzecz Banku [...] ⁶¹ były realizowane samodzielnie przez Bank – bez wystawiania zleceń płatności ze strony KOWR.”

(dowód: akta kontroli str. 927-949, 4909-4918)

3. W dniu 18 września 2019 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR działając na podstawie § 2 ust. 9 umowy z dnia 13 sierpnia 2019 r. zawartej pomiędzy ESKIMOS S.A., ESKIMOS Dystrybucja Spółka z o.o., a KOWR – na wniosek

⁵⁷ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁵⁸ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁵⁹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁶⁰ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

⁶¹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

ESKIMOSA – wyraził zgodę na sprzedaż koncentratu jabłkowego luzem (3294,2 tony), stanowiącego zastaw rejestrowy KOWR, za cenę 17 200 tys. zł, tj. poniżej wartości wynikającej z umów zastawu o kwotę 3 592,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3422-3425)

W dniu 18 września 2019 r. ESKIMOS S.A. zawarł umowy sprzedaży ww. produktu wraz z umowami potrącenia celem całkowitego zaspokojenia zobowiązań ESKIMOS S.A. wobec dwóch wierzycieli. ESKIMOS wystawił faktury w ramach kompensaty na łączną 17 200 tys. zł. W dniu 1 października 2019 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR wystosował pisma do ESKIMOS S.A. w którym poinformował, że KOWR zrzuca się praw do zastawu rejestrowego 3294,2 ton koncentratu jabłkowego.

(dowód: akta kontroli str. 3360-3374, 3389-3390)

W wyniku realizacji umów z dnia 18 września 2019 r. zastaw rejestrowy KOWR w ilości 3294,2 ton koncentratu jabłkowego został sprzedany poniżej jego wartości, tj. o kwotę 3592,2 tys. zł. Wyrażenie zgody przez DG KOWR na ww. sprzedaż było to działaniem niecelowym.

Pełniący obowiązki Dyrektor Generalny KOWR – w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż zastawu poniżej jego wartość – podał: „Postanowieniami trójstronnej umowy handlowej zawartej w dniu 13.08.2019 r. pomiędzy KOWR, Eskimos S.A a Eskimos Dystrybucja Sp. z o.o. ściśle uregulowano kwestie sprzedaży towarów będących przedmiotem zastawu KOWR. I tak, zgodnie z § 2 ust. 15 umowy ustalono, że w pierwszej kolejności zostaną zaspokojone wierzytelności związane z zobowiązaniami Eskimos S.A. wobec magazynów, które złożyły oświadczenia o skorzystaniu z prawa zatrzymania, bądź dokonały przewłaszczenia własności towaru, bądź złożyły oświadczenia o prawie dokonania odsprzedaży towaru celem uwolnienia produktów stanowiących zastaw KOWR do dalszej sprzedaży. Sprzedaż nie mogła nastąpić w tym przypadku nie później niż do końca września 2019 roku. Wykaz zobowiązań Eskimos S.A. wobec magazynów stanowił załącznik nr 2 do umowy. Zapisy potwierdzające fakt istnienia w umowach przetworzenia/przechowywania klauzul wskazanych powyżej, znalazły miejsce w § 1 ust. 7 umowy handlowej z dnia 13.08.2019 r., w której też potwierdzono, że powyższa sytuacja zadłużenia magazynów przez ESKIMOS S.A., realnie uniemożliwia prowadzenie sprzedaży zastawionych na rzecz KOWR towarów. W powyższym trybie dokonano sprzedaży wobec dwóch firm: (...). Potwierdzeniem tych operacji były wystawione przez Eskimos S.A. faktury sprzedaży na rzecz obu tych firm: FA VAT nr FS-19/19/JP z dnia 19.09.2019 r. wraz z dokumentem kompensaty na rzecz Real S.A. oraz na rzecz (...) z dnia 19.09.2019 r. wraz z dokumentem kompensaty. Sprzedaż została dokonana po cenie niższej niż cena z zastawu. Umowy zastawu rejestrowego nie stanowiły o cenie minimalnej sprzedaży przedmiotu zastawu. Zgodnie z § 2 ust. 9 umowy, KOWR mógł wyrazić zgodę na odstąpienie od zasad wyrażonych w § 2 ust. 3 i 7 na uzasadniony, pisemny wniosek Eskimos S.A. oraz Eskimos Dystrybucja, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, co w tym przypadku miało zastosowanie. Eskimos S.A. na okoliczność wyrównania różnicy cen pomiędzy ceną towaru będącego przedmiotem kompensaty a ceną ujętą w zastawie KOWR, złożył wniosek z dnia 18.09.2019 r., w którym wskazał sposób pokrycia różnicy w cenach. Celem zabezpieczenia interesów KOWR, tj. zabezpieczenia spłaty wierzytelności

KOWR wobec Eskimos S.A., wynikających z umowy handlowej z dnia 13.08.2019 r. przy uwzględnieniu zaspokojenia w pierwszej kolejności wierzytelności Eskimos S.A., w umowie handlowej wprowadzono zapis w § 2 ust. 7 lit. a), w którym jednoznacznie określono, że w przypadku sprzedaży towarów będących przedmiotem zastawu KOWR – wartość sprzedawanego towaru nie może być mniejsza niż wartość wynikająca z umów zastawu powiększona o 23%. Poprzez zapis ten została zrównoważona wartość zastawu KOWR po pomniejszeniu o wartość zobowiązań Eskimos S.A. ujętych w załączniku nr 2 do umowy z dnia 13.08.2019 r. W tym trybie zrealizowano sprzedaż kontrolowaną na rzecz Eskimos Dystrybucja sp. z o.o., mającą na celu oddanie części próbek towaru do przebadania również celem przygotowania go do sprzedaży i zaspokojenie wierzytelności KOWR. W tym przypadku zastosowano przepis § 2 ust. 7 lit. a) umowy i cena netto z FA VAT nr FS-21/19/JP z dnia 15.10.2019 r. jest to cena zastawu powiększona o 23%. Stosowne, wyżej przytoczone zapisy umowy handlowej z dnia 13.08.2019 r., gwarantowały w pełni zrównoważenie wartości zastawu po dokonanej sprzedaży towarów w trybach wyżej zaprezentowanych do wartości zastawu wynikającej z umowy.”

(dowód: akta kontroli str. 4018-4020, 4507)

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan środków pieniężnych KOWR na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniósł 268 276,1 tys. zł i wzrósł o 233 494,8 tys. zł (tj. o 671,3%) w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. (34 781,3 tys. zł).

Wolne środki finansowe, którymi dysponował KOWR w 2019 r. w ramach planu finansowego były przekazywane – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁶² – na rachunek Ministra Finansów. Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe w wybranych miesiącach nie wykazała zagrożeń dla terminowej realizacji zadań oraz przypadków nieefektywnego przetrzymywania wolnych środków na rachunkach KOWR.

W 2019 r. u Ministra Finansów złożono 69 depozytów terminowych. Najniższy depozyt wyniósł 2000 tys. zł, a najwyższy 220 000 tys. zł, średnio 15 347,8 tys. zł. Ponadto każdego dnia kwotę wolnych środków zgromadzonych na rachunkach, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie zostały wydatkowane w danym dniu, przekazywano w zarządzanie overnight.

Łącznie w 2019 r. Krajowy Ośrodek uzyskał przychody z odsetek od wolnych środków w kwocie 626,2 tys. zł.

W 2019 r. nie było przypadków wcześniejszego rozwiązania depozytu lub zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe.

Stan środków Zasobu WRSP na koniec 2019 r. wyniósł 599 513,1 tys. zł i był niższy o 311 037 tys. zł, tj. o 34,2% w stosunku do stanu na koniec 2018 r. (910 550,1 tys. zł). Łącznie w 2019 r. Zasób WRSP uzyskał przychody z odsetek z tytułu lokowania wolnych środków w kwocie 8028,8 tys. zł.

W roku 2019 lokowano środki Zasobu WRSP u Ministra Finansów w postaci 172 depozytów. Wolne środki lokowano na okres od trzech dni do 60 dni. Najniższa

⁶² Dz. U. poz. 1864.

kwota lokowanych środków w 2019 r. to 1000 tys. zł, najwyższa – 702 000 tys. zł, średnia kwota lokowanych wolnych środków wynosiła 82 539,5 tys. zł.

W 2019 r. w związku z lokowaniem środków nie wystąpiły zdarzenia zagrażające terminowej realizacji zadań Zasobu WRSP i jego płynności finansowej.

(akta kontroli str. 504-522, 2143-2205)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.4. Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. w ramach administrowania mechanizmami krajowymi Krajowy Ośrodek wypłacił w ramach planu finansowego łącznie 17 572,9 tys. zł, z tego: z dotacji celowych z budżetu państwa części 33 – Rozwój wsi kwotę 10 510,8 tys. zł i ze środków Zasobu WRSP – 7062,1 tys. zł. Środki te zostały wydatkowane z przeznaczeniem na:

- wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą. Na realizację 165 przedsięwzięć w tym zakresie wypłacono 10 582,8 tys. zł (8350 tys. zł z dotacji celowej i 2232,8 tys. zł ze środków Zasobu WRSP), tj. na poziomie roku ubiegłego, gdy na organizację 165 wydarzeń wydatkowano 9998 tys. zł. Podejmowane przez KOWR działania polegały m.in. na organizacji polskich stoisk narodowych na targach zagranicznych, spotkaniach biznesowych, spotkaniach informacyjno-szkoleniowych dla polskich przedsiębiorców, przygotowaniu materiałów informacyjnych dotyczących rynków zagranicznych oraz konferencjach, misjach handlowych i warsztatach kulinarnych;
- działania w zakresie promocji produktów rolnych i rolno-spożywczych, w ramach których na realizację 215 przedsięwzięć wypłacono 6674,6 tys. zł (2000 tys. zł z dotacji celowej i 4674,6 tys. zł ze środków Zasobu WRSP), tj. o 32,6% więcej niż w 2018 r. (5032 tys. zł). Działania promocyjne zrealizowano w 2019 r. w oparciu o „Strategię promocji żywności Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi”, a ich głównym celem było promowanie oznaczenia „Produkt polski” i certyfikat „Produkt ekologiczny”;
- wspieranie działań na rzecz odnawialnych źródeł energii. Na ten cel ze środków dotacji celowej wydatkowano 160,3 tys. zł. W 16 szkoleniach pn. „OZE – szansa na innowacyjne rolnictwo” poświęconym m.in.: uwarunkowaniom i kosztom pozyskania energii ze źródeł odnawialnych, praktycznym doświadczeniom w eksploatacji ww. instalacji (w tym biogazowni rolniczych, małych elektrowni wodnych, instalacji fotowoltaicznych oraz kotłów na biomase), a także źródłom finansowania i formom wsparcia ww. inwestycji wzięło udział ponad 1,4 tys. osób.
- restrukturyzację zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne. Na ten cel zaplanowano wydatki w wysokości 193 300 tys. zł i wypłacono 154,7 tys. zł ze środków Zasobu WRSP. W 2019 r. podmioty prowadzące gospodarstwo rolne miały możliwość ubiegania się o restrukturyzację zadłużenia w formie przejęcia przez KOWR długu powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej pod warunkiem przeniesienia własności całości albo części nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa. W 2019 r. do Oddziałów Terenowych KOWR wpłynęło

88 wniosków na kwotę 245 868 tys. zł o przejęcie długu w zamian za przeniesienie własności nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa. Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. 20 wniosków na kwotę 54 536,6 tys. zł rozpatrzono negatywnie z powodu niespełniania przez podmioty wymogów z art. 7 ust. 11 ustawy o restrukturyzacji zadłużenia (tj. że przejęty dług nie może przekroczyć wartości nieruchomości rolnej, której własność jest przenoszona na rzecz Skarbu Państwa), 49 wniosków na kwotę 92 258,4 tys. zł pozostawiono bez rozpatrzenia z powodu niespełniania wymogów formalnych, a jeden wniosek na kwotę 377,2 tys. zł został wycofany. W trakcie procedowania (na koniec 2019 r.) pozostawało 17 wniosków na kwotę 98 918,7 tys. zł. Kwota zrealizowanych wydatków dotyczyła przejęcia przez OT KOWR w Olsztynie długu podmiotu o wartości 154,4 tys. zł prowadzącego gospodarstwo rolne w zamian za przeniesienie nieruchomości rolnej (4,8 ha) o tej samej wartości na rzecz Zasobu WRSP. Ponadto w związku z przeniesieniem własności nieruchomości poniesiono koszty notarialne w wysokości 0,3 tys. zł.

Niewielkie zainteresowanie restrukturyzacją zadłużenia związanego z prowadzeniem działalności rolniczej, wynikało m.in z przyjęcia regulacji uniemożliwiających restrukturyzację długów zaciągniętych w KOWR, a dających możliwość przejęcia długu jedynie od podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne znajdującego się w stanie likwidacji lub upadłości lub wobec którego nie toczy się postępowanie restrukturyzacyjne na podstawie ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne⁶³, przy założeniu, że dług powstał wyłącznie w związku z prowadzeniem działalności rolniczej, a jego wysokość nie przekroczy wartości nieruchomości, pomniejszonej o wysokość sumy hipoteki ustanowionej na tej nieruchomości. Ponadto przyczynami niskiej realizacji ww. zadania było zadłużenie wobec KOWR, brak dokumentów potwierdzających kwotę zadłużenia, brak dokumentów potwierdzających tytuł prawny do posiadania nieruchomości, nieaktualny operat szacunkowy, brak informacji o wymagalności długów, brak potwierdzenia wysokości zadłużenia przez wierzyciela, zadłużenie nie związane z prowadzeniem działalności rolniczej, występujące zadłużenie z tytułu zobowiązań publiczno-prawnych (wobec KRUS). Ustawa o restrukturyzacji zadłużenia przewidywała również inną formę pomocy zadłużonym podmiotom prowadzącym gospodarstwo rolne, tj. udzielanie gwarancji zabezpieczającej spłatę kredytu restrukturyzacyjnego. Z uwagi na brak w 2019 r. decyzji Komisji Europejskiej o zgodności tej pomocy ze wspólnym rynkiem (art. 8 tej ustawy) pomoc ta nie mogła być udzielana.

- dopłaty do zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarnych lub kwalifikowany, przyznane przez KOWR w 2017 r. Z dotacji celowej wypłacono na ten cel 0,5 tys. zł wobec zakończenia spraw spadkowych.

(akta kontroli str. 2417-2418, 4575, 4980-5047)

W 2019 r. KOWR realizował następujące zadania Wspólnej Polityki Rolnej, finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, delegowane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej ARIMR):

- „Program dla szkół” w zakresie pomocy Unii Europejskiej na rzecz dostarczania dzieciom w placówkach oświatowych świeżych i przetworzonych owoców oraz

⁶³ Dz. U. z 2019 r. poz. 243, ze zm.

warzyw, mleka i przetworów mlecznych⁶⁴. Krajowy Ośrodek wystawił dla ARiMR zlecenia płatności i faktury na kwotę ogółem 212 851,6 tys. zł (94 018,7 tys. zł płatne z budżetu środków europejskich i 118 832,9 tys. zł ze środków z budżetu państwa), z tego z tytułu:

- dostaw produktów w wysokości 212 149 tys. zł (93 447,8 tys. zł z budżetu środków europejskich oraz 118 701,6 tys. zł z budżetu państwa),
- działań edukacyjnych i oceny programu – 220 tys. zł (178,9 tys. zł z budżetu środków europejskich oraz 41,1 tys. zł z budżetu państwa),
- realizacji działań promocyjnych – 482,2 tys. zł (392 tys. zł z budżetu środków europejskich oraz 90,2 tys. zł z budżetu państwa).

W 2019 r. z ww. wsparcia skorzystało około 1,8 mln uczniów uczęszczających do klas I–V szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia oraz z klas I–II ogólnokształcących szkół baletowych;

- „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych”. W 2019 r. wspierano realizację ośmiu kampanii informacyjno-promocyjnych prowadzonych przez organizacje branżowe i międzybranżowe na rynkach państw UE i w krajach spoza UE. Krajowy Ośrodek wystawił dla ARiMR zlecenia płatności w wysokości 17 688,5 tys. zł (15 904,2 tys. zł z budżetu środków europejskich i 1784,3 tys. zł z budżetu państwa);
- interwencyjny zakup, sprzedaż i przechowywanie odtłuszczonego mleka w proszku (dalej OMP). W 2019 r. za przechowywanie OMP, KOWR wystawił dla ARiMR faktury w wysokości 559,7 tys. zł (455 tys. zł płatne z budżetu środków europejskich i 104,7 tys. zł z budżetu państwa – podatek VAT) za świadczenie usług przechowalniczych. Według stanu na koniec 2019 r. KOWR nie posiadał w magazynach interwencyjnych zapasów OMP;
- mechanizmy w ramach regulacji handlu zagranicznego z krajami spoza UE. W 2019 r. KOWR wydał 176 decyzji o wypłacie refundacji do wywozu 1810,8 tony mięsa wołowego do Turcji, które dotyczyły rozliczenia wniosków o refundację z roku gospodarczego 2012/2013 i wystawił dla ARiMR zlecenia płatności na kwotę 1749,5 tys. zł (płatne z budżetu środków europejskich). W 2019 r. KOWR wydał również 890 pozwoleń i wyciągów z pozwoleń na przywóz oraz wywóz produktów rolno-spożywczych z lub do krajów spoza UE, a także wydał 251 zaświadczeń na wywóz 880,4 ton makaronów do Stanów Zjednoczonych;
- „Wsparcie rynku produktów pszczelich” w ramach realizacji „Krajowego Programu Wsparcia Pszczelarstwa w Polsce na lata 2016/17, 2017/18, 2018/19” oraz „Krajowy Program Wsparcia Pszczelarstwa w Polsce na lata 2020–2022”. Krajowy Ośrodek wystawił dla ARiMR zlecenia płatności na kwotę 24 737,5 tys. zł (12 368,7 tys. zł z budżetu środków europejskich i 12 368,8 tys. zł z budżetu państwa). Wsparcia udzielono na zakup sprzętu pszczelarskiego i przeprowadzenie szkoleń, zakup leków do zwalczania warrozy oraz urządzeń do prowadzenia gospodarki wędrownej, wykonanie analiz jakości miodu, a także zakup matek, pakietów i odkładów pszczelich;
- działanie „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” w ramach PROW 2014–2020. W ramach tego działania wspierane było przystępowanie przez producentów rolnych do systemów jakości oraz inicjatyw informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym

⁶⁴ Pomocy udzielano zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/791 z dnia 11 maja 2016 r. zmieniającym rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 i (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do programu pomocy dotyczącej dostarczania owoców i warzyw, bananów oraz mleka w placówkach oświatowych (Dz. Urz. UE L 135 z 24.05.2016, str. 1).

w zakresie certyfikowanych produktów żywnościowych wysokiej jakości. W ramach poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości” KOWR wydał ogółem 1305 decyzji przyznających kwotę 1512,4 tys. zł (962,3 tys. zł z budżetu środków europejskich i 550,1 tys. zł z budżetu państwa). W ramach poddziałania „Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym” KOWR wydał ogółem 28 decyzji skutkujących płatnością na kwotę 10 440,9 tys. zł (6643,5 tys. zł z budżetu środków europejskich i 3797,4 tys. zł z budżetu państwa).

W związku z wykonywaniem przez KOWR powyższych zadań delegowanych, w 2019 r. wystawiono dla ARiMR dokumenty płatnicze na łączną kwotę 269 540,1 tys. zł, z tego 132 102,1 tys. zł z budżetu środków europejskich i 137 438 tys. zł z budżetu państwa.

W 2019 r. KOWR realizował także inne zadania, w tym Wspólnej Polityki Rolnej, tj. prowadził rejestr pierwszych podmiotów skupujących, monitorował wielkości skupu mleka, monitorował obowiązek zawierania umów na dostarczanie produktów rolnych, administrował potencjałem produkcyjnym winorośli i wina oraz prowadził działania na rynku cukru, w tym monitorował produkcję na rynku cukru oraz kontrolował rafinację cukru przywiezionego spoza UE.

(akta kontroli str. 2321, 4652-4653)

Na wsparcie marketingu rolnego, wzrostu spożycia i promocji produktów rolno-spożywczych ze środków finansowych dziesięciu funduszy promocji produktów rolno-spożywczych w 2019 r. wypłacono 56 795 tys. zł. Koszty obsługi funduszy w 2019 r. wyniosły 2081,6 tys. zł.

W 2019 r. KOWR kontynuował działania na rynku mleka i przetworów mlecznych związane z końcowym rozliczeniem roku kwotowego 2013/2014 i 2014/2015. W związku z rozliczeniem roku 2013/2014, Krajowy Ośrodek przekazał do MRiRW – 126,6 tys. zł, a w ramach rozliczenia roku 2014/2015 – 2710,6 tys. zł. Na koniec 2019 r. stan należności przeterminowanych dotyczących tego mechanizmu był niższy w stosunku do 2018 r. o 242,8% (tj. o 4175 tys. zł).

(akta kontroli str. 2319, 4595-4596, 4628, 4664, 5066)

W ramach realizacji PO PŻ 2014–2020 Krajowy Ośrodek wypłacił 266 134 tys. zł (226 214 tys. zł z budżetu środków europejskich i 39 920 tys. zł z budżetu państwa). Wydatki te zostały poniesione na dostarczenie do organizacji partnerskich 66,3 tys. ton żywności oraz z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania oraz kosztów środków towarzyszących w ramach Podprogramu 2018.

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków poniesionych w ramach PO PŻ 2014–2020 zrealizowanych z budżetu środków europejskich (36 518 tys. zł) i budżetu państwa (6444,4 tys. zł) w łącznej kwocie 42 962,4 tys. zł, tj. 16,1% łącznej kwoty wydatków zrealizowanych przez KOWR w ramach tego Programu (266 134 tys. zł). Próba obejmowała pięć zapisów księgowych, została dobrana metodą celową i objęła pięć najwyższych wydatków dotyczących trzech różnych dostawców żywności. Stwierdzono, że wydatki zostały zrealizowane przez KOWR zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, na cele wskazane w zawartych umowach, tj. dostawę żywności do magazynów organizacji partnerskich.

W wyniku szczegółowej analizy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup urządzeń zabezpieczających sieć komputerową, na kwotę 1631 tys. zł, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy pzp.

(akta kontroli str. 1794 płyta CD pliki 009-011, 1905, 2084-2142, 2218-2236, 2477-2527)

Krajowy Ośrodek był partnerem Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii⁶⁵ w realizacji w latach 2016–2019 branżowego programu promocji polskich specjalności żywnościowych w ramach podzadania 3.3.2. „Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand. KOWR w 2019 r. wydatkował na realizację tego programu 2010,5 tys. zł, z tego: 1957 tys. zł z budżetu środków europejskich i 53,5 tys. zł z budżetu państwa. Wydatki poniesiono na organizację stoisk na międzynarodowych targach rolno-spożywczych (na Białorusi, Tajwanie oraz w Holandii, Chinach, Singapurze i Wietnamie), organizowano pokazy kulinarne i degustacje polskich specjalności żywnościowych, a przy okazji targów Polagra Food 2019 w Poznaniu odbyły się misje przyjazdowe zagranicznych kontrahentów i dziennikarzy.

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków poniesionych w ramach PO IR 2014–2020 w kwocie 258 tys. zł, tj. 12,8% łącznej kwoty wydatków zrealizowanych przez KOWR w ramach tego programu (2010,5 tys. zł). Stwierdzono, że wydatki zostały zrealizowane przez KOWR terminowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, gospodarnie i celowo, tj. na przygotowanie stanowiska promocyjno-informacyjnego podczas targów PRODEXPO w Mińsku na Białorusi.

(akta kontroli str. 1984-2083, 2528)

W 2019 r. KOWR kontynuując realizację projektu „Platforma Żywnościowa”, mającego na celu uruchomienie elektronicznej platformy sprzedażowej dla produktów rolno-spożywczych – w lutym zakończono fazę badawczą projektu, a w grudniu fazę przygotowania wyników badań naukowych do zastosowania w praktyce. W 2019 r. wydatkowano w ramach tego Projektu 2436 tys. zł. Projekt był realizowany w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” Narodowego Centrum Badań i Rozwoju „Gospostrateg” przez konsorcjum w składzie: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – lider projektu, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy oraz Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego.

(akta kontroli str. 4631-4634, 5082)

W 2019 r. KOWR realizował zadania określone w art. 6 ust.1 pkt 1–7 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dotyczące w szczególności tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, restrukturyzacji, prywatyzacji i zagospodarowania mienia rolnego Skarbu Państwa oraz zadania określone odrębnymi przepisami.

Na dzień 1 stycznia 2019 r. w Zasobie WRSP było 1 368 936 ha gruntów.

W 2019 r. powierzchnia gruntów przejętych do Zasobu zmniejszyła się o 3949 ha w wyniku sprzedaży i nieodpłatnego przekazania (7992 ha), w związku ze zmianami geodezyjno-prawnymi (254 ha), a także przejęcia do Zasobu WRSP arealu o powierzchni 4297 ha (w tym 3665 ha w ramach realizacji zadań wynikających z ukur).

⁶⁵ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. utworzono Ministerstwo Rozwoju i uchylono przepisy o utworzeniu Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 2291).

W 2019 r. rozdysponowano grunty Zasobu WRSP o powierzchni 7992 ha, w tym sprzedano 3665 ha (79 ha wykazano jako sprzedaż w okresie poprzednim), a 4406 ha zostało m.in. przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, Lasom Państwowym, regionalnym zarządom gospodarki wodnej oraz kościelnym osobom prawnym. W 2019 r. sprzedaż gruntów stanowiła 49,73% wielkości zaplanowanej (7370 ha). Powierzchnia gruntów sprzedanych w 2019 r. była o 9% wyższa niż w 2018 r. Przeciętna cena sprzedaży 1 ha gruntów rolnych wyniosła 30 998 zł i była o 17,4% wyższa od uzyskanej w 2018 r. (26 402 zł). Głównymi przyczynami niższej sprzedaży od założeń planowanych były ograniczenia i uwarunkowania wynikające z przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży.

Spośród sprzedanych w 2019 r. gruntów, 0,8 tys. ha (22,3%) zbyto w trybie bezprzetargowym, głównie na rzecz dotychczasowych dzierżawców (osób fizycznych) – na podstawie prawa pierwszeństwa nabycia. Średnia powierzchnia gruntów sprzedanych w 2019 r. osobom fizycznym wyniosła 0,96 ha na jedną umowę, a sprzedaż dotychczasowym dzierżawcom – 2,12 ha na jedną umowę. Inną formą udostępniania gruntów na powiększanie gospodarstw rodzinnych było organizowanie przez KOWR przetargów ograniczonych na sprzedaż i dzierżawę. W 2019 r. KOWR przeprowadził ogółem 3609 przetargów ograniczonych na sprzedaż 3112 ha oraz 4394 przetargi na dzierżawę 35 259 ha gruntów Zasobu WRSP, w wyniku których wyłoniono nabywców na 801 ha i wyłoniono dzierżawców na 29 396 ha. Przetargi ograniczone organizowane przez KOWR w 2019 r. przeznaczone były głównie dla rolników indywidualnych.

Na koniec 2019 r. powierzchnia gruntów pozostających w Zasobie WRSP wyniosła 1 364 987 ha i pozostawała w następujących formach zagospodarowania: w dzierżawie było 1039 306 ha (o 15 225 ha więcej niż na koniec 2018 r.), w wieczystym użytkowaniu – 52 854 ha (o 279 ha mniej niż na koniec 2018 r.), w trwałym zarządzie – 18 139 ha (o 953 ha mniej niż na koniec 2018 r.), w innym zagospodarowaniu (dożywotnie użytkowanie, bezumowne użytkowanie, użyczenie) – 20 065 ha (o 8819 ha mniej niż na koniec 2018 r.), obce grunty (głównie grunty pod wodami) stanowiły 36 006 ha (o 527 ha mniej niż na koniec 2018 r.). Do rozdysponowania pozostawało 198 616 ha (o 8 597 ha mniej niż na koniec 2018 r.), z których – według szacunków KOWR – ponad 50% może być zagospodarowane na cele rolnicze.

W 2019 r. KOWR sprzedał 166 lokali mieszkalnych (65,1% planowanej liczby 254), tj. o 38 lokali mieszkalnych mniej niż w 2018 r. oraz nieodpłatnie przekazał 50 lokali mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 452-503)

W 2019 r., na podstawie art. 3 ust. 4 ukur, KOWR złożył oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 2469,8 ha i w związku z tym poniesiono wydatki w kwocie 77 448,1 tys. zł. Na podstawie art. 3a ust. 1 ukur, KOWR złożył oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego w związku z tym KOWR poniósł w 2019 roku wydatki w kwocie 14 231,9 tys. zł. OT KOWR w Szczecinie zakupił w 2019 r. 1401 udziałów w Spółce z o.o. Wesoła za kwotę 7005 tys. zł oraz OT KOWR w Bydgoszczy zakupił w 2019 r. 2847,9 tys. sztuk akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A. w Toruniu za kwotę 7226,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 205-214)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., KOWR wykonywał prawo własności w stosunku do 41 spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, wyszczególnionych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej⁶⁶. Ze względu na wiodący kierunek hodowli, rodzaj prowadzonych prac hodowlanych oraz zakres prowadzonej działalności określono trzy grupy spółek:

- spółki hodowli roślin (osiem spółek),
- spółki hodowli koni i stada ogierów (14 spółek),
- spółki hodowli zwierząt (19 spółek).

Według danych za IV kwartał 2019 r. (ze sprawozdania F-01) spółki strategiczne uzyskały za 2019 r. łącznie zysk netto w wysokości 6087,3 tys. zł, z tego:

- spółki hodowli roślin wykazały zysk netto w wysokości 8443,8 tys. zł,
- spółki hodowli koni poniosły stratę w wysokości 3016,6 tys. zł,
- spółki hodowli zwierząt wykazały zysk netto w wysokości 660 tys. zł,

Głównymi przyczynami uzyskania straty netto w spółkach hodowli koni była susza, oraz zmniejszenie sprzedaży koni, zwłaszcza arabskich i pełnej krwi angielskiej.

(dowód: akta kontroli str. 4557-4558, 5122-5123)

W ramach planu finansowego w układzie zadaniowym na 2019 r. KOWR zaplanował realizację trzech zadań, czterech podzadań i 13 działań dla dwóch funkcji państwa tj. funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym oraz funkcji 21. Polityka rolna. Podzadania i działania ujęte w planowanych wydatkach w układzie zadaniowym oraz treść ich celów były zbieżne z priorytetami i obszarami działalności KOWR. Wykonanie miernika na koniec 2019 r. dla zadania:

- 4.4.W „Zarządzanie mieniem państwowym i ochrona interesów Skarbu Państwa” jakim był udział powierzchni rozdysponowanej w powierzchni gruntów pozostających w Zasobie (w %) wyniosło 85,5% i było wyższe od wielkości planowanej (81,84%);
- 21.5.W „Wsparcie gospodarstw rolnych, rozwój wsi oraz żywność regionalna, tradycyjna i systemy jakości żywności” jakim był udział eksportu produktów rolno-spożywczych w eksporcie ogółem (w %), wyniosło 13,5% i odpowiadało wielkości planowanej (13,5%);
- 21.6 „Regulacja i stabilizacja rynków rolnych i żywnościowych” jakim był wskaźnik ważony bezwzględnych zmian cen skupu podstawowych produktów rolnych (w %) wyniosło 7,6% i było o 0,6 punktu procentowego wyższe od wielkości przewidywanej (tj. 7%).

⁶⁶ Dz. U. poz. 1525.

W rocznym sprawozdaniu Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego KOWR w układzie zadaniowym za 2019 r.⁶⁷ wykazano zrealizowane wydatki w kwocie 319 650,1 tys. zł, tj. 55,4% kwoty ujętej w planie po zmianach (577 449 tys. zł). Niepełne wykonanie planowanych wydatków związane było przede wszystkim z niewykorzystaniem środków na restrukturyzację zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne.

W 2019 r. w ramach planu finansowego Zasobu WRSP w układzie zadaniowym przewidziano realizację jednego zadania 4.4.W „Zarządzanie mieniem państwowym i ochrona interesów Skarbu Państwa”, którego miernik – udział powierzchni rozdysponowanej w powierzchni gruntów pozostających w Zasobie (w %) – wyniósł 81,84% i został wykonany w planowanej wysokości (81,84%).

W rocznym sprawozdaniu Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego Zasobu WRSP w układzie zadaniowym za 2019 r.⁶⁸ wykazano zrealizowane wydatki w kwocie 454 793,6 tys. zł, co stanowiło 54,8% kwoty ujętej w planie po zmianach (829 279 tys. zł). Niepełne wykonanie planowanych wydatków wynikało głównie z: przesunięcia realizacji inwestycji i remontów na kolejne lata m.in. z uwagi na brak ofert lub niewyłonienie wykonawców w ramach procedur zamówienia publicznego, rezygnacji z przeprowadzenia remontów obiektów budowlanych przeznaczonych na sprzedaż lub dzierżawę, decyzji powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego nakazujących rozbiórkę nieruchomości, a także brakiem transakcji spełniającymi wymogi ukur w obrocie nieruchomościami oraz w obrocie udziałów i akcji przedsiębiorstw, którymi zainteresowany byłby KOWR.

(dowód: akta kontroli str. 5071-5075, 5084)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego w 2019 r. Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Wykonanie planu przychodów i kosztów oraz realizacja programów współfinansowanych ze środków z budżetu Unii Europejskiej umożliwiły wykonanie zadań ustawowych oraz związanych z funkcjonowaniem Krajowego Ośrodka. Rzetelnie prowadzono czynności w celu wyegzekwowania zaległych należności. Koszty bieżące i wydatki majątkowe KOWR ponoszone były zgodnie z obowiązującym prawem, celowo i gospodarnie. Prawdłowo dokonywano zmian planu finansowego KOWR i Zasobu WRSP oraz gospodarowano wolnymi środkami w ramach tych planów. Szczegółowe badanie próby umorzonych zaległości Zasobu WRSP nie wykazało nieprawidłowości. W zakresie realizacji planu finansowego Zasobu WRSP stwierdzono nieprawidłowości dotyczące niewdrożenia wszystkich standardów kontroli zarządczej w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji, zaciągania zobowiązań nie mających pokrycia w planie finansowym Zasobu WRSP oraz niecelowego działania polegającego na wyrażeniu zgody na sprzedaż produktów stanowiących zastaw rejestrowy KOWR poniżej wartości ustalonej w tym zastawie o 3592,2 tys. zł.

⁶⁷ W sprawozdaniu Rb-BZ2 dotyczącym KOWR wykazywane są wydatki z pozycji III. Wydatki ze sprawozdania Rb-40 pomniejszone o wpłaty do budżetu państwa, wydatki ponoszone ze środków otrzymanych z innych części budżetowych niż 33 – Rozwój wsi (PO IR, pomoc techniczna PO PZ, Platforma Żywnościowa) oraz pomniejszone o wydatki poniesione w §§ 2910, 2950, 2960 dotyczące zwrotu dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ufp, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, a także zwrotu niewykorzystanych dotacji oraz przelewów redystrybucyjnych.

⁶⁸ W sprawozdaniu Rb-BZ2 dotyczącym Zasobu WRSP wykazywane są wydatki prezentowane w sprawozdaniu Rb-40 w pozycji III.3 Wydatki w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontroli poddano prawidłowość sporządzania następujących sprawozdań⁶⁹ Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Zasobu WRSP za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.:

- z wykonania planu finansowego agencji wykonawczej (Rb-40) za IV kwartał 2019 r.,
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 rok, planu finansowego Zasobu WRSP (Rb-40),
- z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej (Rb-35) za IV kwartał 2019 r.,
- z wykonania planu dochodów i wydatków Zasobu WRSP (Rb-35),
- z wykonania wydatków w układzie zadaniowym za 2019 r. KOWR (Rb-BZ2),
- z wykonania wydatków w układzie zadaniowym za 2019 r. Zasobu WRSP (Rb-BZ2),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2019 r. (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2019 r. (Rb-Z),
- uzupełniające o stanie zobowiązań za rok 2019 według tytułów dłużnych (Rb-UZ).

W sprawozdaniach dotyczących KOWR kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W pierwotnym sprawozdaniu Rb-35 Zasobu WRSP zobowiązania na koniec 2019 r. zostały zawyżone o kwotę 43 073,9 tys. zł (wykazano kwotę 711 543,3 tys. zł, a po korekcie kwotę 668 469,4 tys. zł). W pierwotnym sprawozdaniu Rb-40 Zasobu WRSP zawyżono kwotę kosztów ogółem o 271,3 tys. zł podając kwotę 1 230 308 tys. zł zamiast kwoty 1 230 036,7 tys. zł. Wynikało to z zawyżenia kosztów gospodarowania mieniem Zasobu WRSP.

Według wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora Biura Finansowo-Księgowego w KOWR korekta sprawozdania Rb-35 była „wynikiem zmiany sposobu prezentacji w księgach rachunkowych Zasobu WRPS kosztów i wydatków dotyczących programu "System satelitarnego Monitorowania Upraw Rolnych" oraz przyporządkowania ich do odpowiednich pozycji sprawozdania, ujęcia w sprawozdaniu zgodnych z ewidencją księgową zobowiązań wobec Banku [...]”⁷⁰ z tytułu udzielonych gwarancji w kwocie 30 000 0000 zł dla spółdzielni mleczarskich oraz KOWR wobec ARiMR z tytułu uzyskanych dopłat, dla których KOWR nie otrzymał jeszcze decyzji w kwocie 233 328,62 zł, zmiany sposobu prezentacji poprzez wyłączenie ze sprawozdania wpłat otrzymanych przez KOWR w ramach przekształcenia prawa wieczystego użytkowania na cele

⁶⁹ W Centrali KOWR badaniom podlegały korekty: sprawozdań budżetowych Rb-40 za IV kwartał 2019 r. dla KOWR i Zasobu WRSP z dnia 25 marca 2019 r., sprawozdań budżetowych Rb-35 za IV kwartał 2019 r. dla KOWR i Zasobu WRSP z dnia 25 marca 2019 r., sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2019 r. KOWR i Zasobu WRSP z dnia 23 marca 2019 r., sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2019 r. KOWR i Zasobu WRSP z dnia 23 marca 2019 r., sprawozdania rocznego Rb-BZ2 KOWR i Zasobu WRSP z dnia 07 kwietnia 2019 r. Badaniu podlegało również sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań za rok 2019 według tytułów dłużnych (Rb-UZ) KOWR i Zasobu WRSP z dnia 23 marca 2019 r.

⁷⁰ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę bankową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 1 uodip, art. 5 i art. 104 upb. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie banków.

mieszkaniowe w prawo własności w kwocie 73 307 287,15 zł, które pierwotnie były wykazane jako zobowiązania kontrahentów, a ostatecznie zakwalifikowane do rozliczeń międzyokresowych przychodów. Korekta sprawozdania Rb-40 była wynikiem zmiany sposobu prezentacji w księgach rachunkowych kosztów i wydatków dotyczących programu "System satelitarnego Monitorowania Upraw Rolnych".

2. Zobowiązania wymagalne wykazane w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji w części dotyczącej Zasobu WRSP w wierszu E4 w kolumnie 7 zostały zawyżone o kwotę 7,6 tys. zł (pierwotnie wykazano kwotę 11,3 tys. zł, a po korekcie – 3,7 tys. zł). Zobowiązania z tytułu odsetek od zobowiązań wymagalnych wykazane w cz. E sprawozdania zostały zaniżone o 80 zł (pierwotnie podano kwotę 0,11 zł, a po korekcie 80,11 zł). Jak wyjaśnił Dyrektor OT KOWR w Częstochowie dokonanie korekty spowodowane było błędnym ujęciem odsetek w kwocie 80 zł w zobowiązaniach wymagalnych zamiast w zobowiązaniach z tytułu odsetek. Zobowiązanie w kwocie 7,6 tys. zł z tytułu składki członkowskiej za konserwację urządzeń melioracyjnych za okres 2019 r. ujęte zostało w pierwotnym sprawozdaniu jako zobowiązanie wymagalne. W korekcie dokumentu dotyczącego tego zobowiązania wskazano datę płatności na 2020 r. w związku z tym zobowiązanie to nie zostało wykazane w zobowiązaniach wymagalnych.
3. W sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych w części dotyczącej Zasobu WRSP:
 - należności wymagalne wykazane w kolumnie 12 zaniżono o kwotę 1 436,1 tys. zł (pierwotnie wykazano kwotę 227 981,6 tys. zł, a po korekcie kwotę 229 417,7 tys. zł),
 - należności wymagalne wykazane w kolumnie 13 zaniżono o kwotę 640,1 tys. zł (pierwotnie wykazano kwotę 320 814,3 tys. zł, a po korekcie 321 454,4 tys. zł),
 - należności wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług w kolumnie 12 zaniżono o kwotę 747,4 tys. zł (pierwotnie wykazano kwotę 182 002,3 tys. zł, a po korekcie 182 749,7 tys. zł),
 - należności wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług w kolumnie 13 zaniżono o kwotę 92,6 tys. zł (pierwotnie wykazano kwotę 310 098,4 tys. zł, a po korekcie kwota 310 191 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 4161-4167)

Według wyjaśnień Głównego Księgowego KOWR i Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu przyczyną dokonania korekty sprawozdania Rb-N za 2019 r. w zakresie należności wymagalnych był fakt, że OT KOWR Wrocław w sprawozdaniu tym ujął należności, które nie powinny być wykazane jako wymagalne. OT Wrocław dokonał szczegółowej analizy zapisów księgowych w podziale na kontrahentów, w wyniku której ustalił przypadki należności, które nie powinny być ujęte w sprawozdaniu Rb-N.

(dowód: akta kontroli str. 2350-2430 2432-2438, 4493-4506)

Stwierdzone w toku kontroli błędy w ww. sprawozdaniach dotyczących Zasobu WRSP zostały skorygowane w dniu 25 marca 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 4154-4167, 4493-4506)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. dotyczące KOWR. Sprawozdania te sporządzono prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W sprawozdaniach dotyczących Zasobu WRSP stwierdzono nieprawidłowości polegające na zawyżaniu wydatków i kosztów Zasobu, a także niewłaściwym kwalifikowaniu zobowiązań i należności w sprawozdaniach z zakresu operacji finansowych.

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Realizację zadań związanych z udzielaniem pomocy w formie poręczeń i gwarancji w dostosowaniu do wytycznych standardów kontroli zarządczej.
2. Zaciąganie zobowiązań na cele i w wysokości ustalonej w planie finansowym.
3. Racjonalne prowadzenie gospodarki majątkowej w szczególności w zakresie udzielanych poręczeń i gwarancji.
4. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu zapobiegania nieprawidłowościom w obszarze sporządzania sprawozdań Zasobu WRSP.

VI. 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 piśmie⁷¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15zżs ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷², organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

⁷¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

⁷² Dz.U. poz. 374, 567 i 568.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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 24 kwietnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
p. o. Dyrektor
Marek Adamiak

.....
podpis

Kontrolerzy:
Witold Brzychcy
główny specjalista kp.

.....
Podpis

Małgorzata Czuchryta
główny specjalista kp.

.....
Podpis

