



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR. 410.001.03.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednolicony uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr KPK-KPO.443.086.2016
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 2 czerwca 2016 r.**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

1. Andrzej Skupiński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 98265 z dnia 14 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Grzegorz Fikus, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98266 z dnia 14 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

3. Paweł Potemski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98284 z dnia 26 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Jednostka
kontrolowana

Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy we Wrocławiu, 54-610 Wrocław, ul. Mińska 60 (dalej: „Oddział ANR”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Piotr Regiec, Dyrektor Oddziału ANR od 11 lutego 2016 r. Poprzednio stanowisko to zajmowali: Iwona Dyszkiewicz od 1 sierpnia 2014 r. do 10 grudnia 2015 r., Władysław Szczepankiewicz (jako pełniący obowiązki) od 11 grudnia 2015 r. do 24 stycznia 2016 r., Bogusław Witkowski od 25 stycznia 2016 r. do 10 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-16)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: „ANR” lub „Agencja”) oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: „Zasób”), w części realizowanej przez Oddział ANR, z uwzględnieniem: rzetelności planowania i dokonywania zmian w planie finansowym, prowadzenia ksiąg rachunkowych, prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych oraz wykonania przypisanych zadań związanych m.in. z gospodarowaniem Zasobem.

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹, ANR wykonuje prawa własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do mienia wchodzącego w skład Zasobu, utworzonego na podstawie tej ustawy. Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa w zakresie obejmującym m.in.:

- tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
- tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu,
- restrukturyzację oraz prywatyzację mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,

¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1014 ze zm.

- obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowymi na cele rolne,
- administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
- zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa,
- inicjowanie prac urzędzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych.

Agencja realizuje zadania na podstawie ujmowanych w ustawach budżetowych rocznych planów finansowych ANR oraz Zasobu.

Zrealizowane przez Oddział ANR dochody Zasobu w 2015 r. wyniosły 468 190 tys. zł i były wyższe od wykonanych w roku poprzednim o 42 861 tys. zł, tj. o 10,1%. Dochody Oddziału ANR w 2015 r. wyniosły natomiast 23 406 tys. zł (o 761 tys. zł, tj. o 3,1%, mniej niż w roku poprzednim).

W 2015 r. w Zasobie Oddział ANR zrealizował wydatki w wysokości 61 505 tys. zł, (o 2 233 tys. zł, tj. o 3,8%, więcej niż w roku poprzednim).

Wydatki Oddziału ANR w 2015 r. wyniosły natomiast 22 707 tys. zł (o 1 044 tys. zł, tj. o 4,4%, mniej niż w roku poprzednim).

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza², że w 2015 r. w Oddziale ANR:

- systematycznie analizowano stopień realizacji planów finansowych. Umożliwiało to dokonywanie w trakcie roku zmian planów kosztów i wydatków, zapewniając bieżącą realizację zadań,
- zaplanowane przychody Oddziału ANR zrealizowano w wysokości 23 503 tys. zł, tj. w kwocie o 0,5% (o 122 tys. zł) wyższej od planowanej, jednakże niższej od przychodów uzyskanych w roku poprzednim o 3,3%. Przy kosztach działalności Oddziału ANR wynoszących 22 557 tys. zł (niższych od planowanych o 592 tys. zł, tj. o 2,6%) uzyskano wynik finansowy w wysokości 946 tys. zł. Był on wyższy niż planowano o 714 tys. zł, tj. o 307,8%. Jego wysokość przewyższała wynik finansowy uzyskany w roku poprzednim o 466 tys. zł, tj. o 97,1%,
- przychody Zasobu zrealizowano w wysokości 586 843 tys. zł. Była to kwota niższa niż w roku poprzednim o 91 153 tys. zł (tj. o 13,4%). Przy kosztach funkcjonowania Zasobu wynoszących 89 490 tys. zł (niższych od kosztów w roku poprzednim o 13 849 tys. zł, tj. o 13,4%), osiągnięto wynik finansowy w wysokości 497 353 tys. zł. Był on wyższy niż planowano o 101 655 tys. zł (o 25,7%), jednakże niższy od wyniku finansowego osiągniętego w roku poprzednim o 77 304 tys. zł (o 13,5%),
- dane wykazane w sprawozdaniach za IV kwartał 2015 r.³, w zakresie w jakim zostały sporządzone, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej,
- sprawozdania za II półrocze 2015 r. z wykonania planu finansowego Oddziału ANR i Zasobu w układzie zadaniowym (RB-BZ2), w zakresie jakim zostały

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 roku 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 opisową.

³ [1] z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2015 r. planu finansowego Oddziału ANR i Zasobu (Rb-40); [2] z wykonania planu dochodów i wydatków Oddziału ANR i Zasobu (Rb-35), [3] o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Oddziału ANR i Zasobu (Rb-N), [4] o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb- Z).

sporządzone, tj. wykonanych wydatków, dla Oddziału ANR były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków Oddziału ANR i Zasobu oraz Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2015 r. planu finansowego Oddziału ANR i Zasobu, natomiast dla Zasobu – zgodne z wydatkami wykazanymi w tych sprawozdaniach, pomniejszonych o środki przekazane na koszty funkcjonowania Oddziału ANR. W zakresie stanu zobowiązań na koniec 2015 r. sprawozdanie RB-BZ2 było zgodne ze stanem zobowiązań wynikającym z ewidencji księgowej,

- ewidencję księgową prowadzono zgodnie z zarządzeniem Prezesa ANR nr 15/13 dla Agencji i nr 16/13 dla Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z dnia 15 marca 2013 r. ze zm., w warunkach przyjętego przez Prezesa ANR systemu kontroli zarządczej oraz instrukcji obiegu dokumentów wprowadzonej przez Dyrektora Oddziału ANR.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- nieumorzeniu niemożliwych do dochodzenia należności,
- nieterminowym regulowaniu zobowiązań, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁴,
- nierzetelnym sporządzeniu protokołów z postępowania o zamówienie publiczne w dwóch z czterech zbadanych postępowań,
- nieokreśleniu procedur dotyczących postępowania z wszystkimi dowodami księgowymi zewnętrznymi i wewnętrznymi, uwzględniających terminy ich przekazywania pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi,
- błędach w zapisach i w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, co nie podważało jednak wiarygodności tych ksiąg,
- niewykazywaniu w trzech sprawozdaniach⁵ wszystkich wymaganych danych.

Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych były także uwagi dotyczące:

- zawierania umów o udzielenie bezzwrotnej pomocy finansowej gminom i spółdzielniom mieszkaniowym przed nieodpłatnym przekazaniem im nieruchomości, co było sprzeczne z § 7 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 marca 2009 r. *w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej ANR oraz gospodarki finansowej Zasobu*⁶
- nieokreślenia dla Oddziału ANR planu dochodów i wydatków w układzie paragrafowym klasyfikacji budżetowej, co w praktyce uniemożliwiało sporządzanie pełnego sprawozdania Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej, do czego zobowiązywały Oddział ANR zarządzenia Prezesa ANR *w sprawie zasad obiegu oraz kontroli sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdań o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w ANR*⁷,
- niewykorzystywania możliwości dokonywania lokat wolnych środków finansowych Oddziału ANR w formie depozytu terminowego na rachunku Ministerstwa Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: „BGK”) na warunkach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. *w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora*

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵ [1] Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej dla Zasobu oraz Oddziału ANR danych w kolumnach „plan dochodów” i „plan wydatków”; [2] Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2015 r., planu finansowego agencji wykonawczej dla Zasobu oraz Oddziału ANR, [3] Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego agencji wykonawczej w układzie zadaniowym.

⁶ Dz. U. z 2009 r. nr 52, poz. 427 ze zm.

⁷ Zarządzenie nr 09/14 z dnia 11 kwietnia 2014 r. (obowiązujące do 28 września 2015 r.) oraz zarządzenie nr 17/15 z dnia 29 września 2015 r. obowiązujące z dniem podpisania.

IV. Wyniki kontroli

1. Planowanie przychodów i dochodów oraz kosztów i wydatków Oddziału ANR oraz Zasobu

Opis stanu faktycznego

1.1. Wskaźniki planów finansowych Oddziału ANR i Zasobu⁹ Prezes ANR przesłał Oddziałowi ANR pismem z dnia 1 października 2014 r., wskazując jednocześnie, iż podane wskaźniki (oczekiwane przychody i dochody oraz limity kosztów i wydatków) wynikały z planów finansowych Zasobu oraz ANR na 2015 r. Wskazał ponadto na pozostające w dyspozycji Biura Prezesa ANR rezerwy w planie finansowym zarówno Zasobu jak i ANR. Dodatkowo Prezes ANR określił zaleconą powierzchnię sprzedaży gruntów w 2015 r. – 14 500 ha, z tego:

- gruntów rolnych – 14 200 ha (5 300 ha w przetargach i 8 900 ha bez przetargu),
- gruntów nierolnych – 300 ha.

Nieujęte w powołanym piśmie z 1 października 2014 r. limity wydatków i kosztów na 2015 r. Prezes ANR uzupełnił:

- w zakresie wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne i Funduszu Pracy (w planie finansowym ANR) – pismem z dnia 14 października 2014 r.,
- w zakresie bezzwrotnej pomocy finansowej (w planie finansowym Zasobu) – pismem z dnia 27 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.384-385, 394-399, 441-448, 538-567)

1.2. Ustalane w opisany powyżej sposób limity kosztów i wydatków oraz oczekiwanych wielkości przychodów i wpływów dla Oddziału ANR w planach ANR oraz Zasobu były w trakcie 2015 r. zmieniane 24 decyzjami Prezesa ANR. Ostatniej zmiany dla Oddziału ANR w planie ANR oraz planie Zasobu, Prezes ANR dokonał pismem z dnia 28 grudnia 2015 r.

Pierwotnie ukształtowany plan przychodów (memoriałowo)¹⁰ oraz dochodów (kasowo)¹¹ w planie Zasobu dla Oddziału Terenowego, zwiększono przed końcem roku – odpowiednio – z 487 086 tys. zł do 495 554 tys. zł oraz z 207 599 tys. zł do 209 729 tys. zł. Plan kosztów ogółem gospodarowania Zasobem (memoriałowo) zwiększył się z 71 714 tys. zł do 99 856 tys. zł, a plan wydatków (kasowo) z 63 207 tys. zł do 68 033 tys. zł.

Pierwotnie ukształtowany plan przychodów (memoriałowo) i dochodów (kasowo) w planie Oddziału ANR obniżył się przed końcem roku z 24 273 tys. zł do 23 381 tys. zł. Plan kosztów ogółem Oddziału ANR (memoriałowo) obniżył się z 24 589 tys. zł do 23 149 tys. zł, a wydatków (kasowo) z 24 235 tys. zł do 23 343 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 384-385, 394-399, 441-448, 538-567)

1.3. Dokonywane w trakcie roku zmiany wskaźników planu Zasobu, a zwłaszcza limity kosztów i wydatków, wiązały się z wnioskami przygotowywanymi na podstawie przeprowadzanych przez Oddział analiz stopnia realizacji ww. planu w pierwszych

⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 1864.

⁹ Tj. oczekiwanych przychodów i dochodów oraz limity kosztów i wydatków na 2015 r., bez kwot przeznaczonych na wynagrodzenia z pochodnymi oraz bezzwrotną pomoc finansową dla gmin uczelni publicznych i innych jednostek.

¹⁰ Zasada memoriałowa oznacza, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

¹¹ Zasada kasowa oznacza, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć, przyjmując wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami w terminie ich zapłaty.

trzech kwartałach roku, a ponadto wynikały m.in. z kwot przeniesionych do planu finansowego Zasobu w związku z wnioskowaniem przez Oddział ANR o wykonanie dodatkowych remontów mienia Zasobu lub skutków finansowych wynikających z zapadających w trakcie roku orzeczeń sądowych albo zgłoszonych w ciągu roku wykupów nieruchomości rolnych na podstawie art. 29 ust. 4 i 5 lub art. 32a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Przykładowo z tytułu robót budowlanych wnioskowanych w trakcie roku i dotyczących mienia Zasobu, w planie finansowym zwiększono limit m.in. na przebudowę muru oporowego w miejscowości Stolec (pismem z 13 lutego 2015 r.) o 1 702 tys. zł. Z kolei w celu odkupu w 2015 r. łącznie 131 ha gruntów, zwiększono plan Zasobu o 2 198 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 192-213, 384-385, 394-399, 441-448, 538-567)

1.4. Pismem z dnia 25 lutego 2015 r. Prezes ANR poinformował Oddział ANR o zwiększeniu:

- przychodów ze sprzedaży mienia w planie Zasobu z 401 325 tys. zł do 403 455 tys. zł,
- wpływów ze sprzedaży mienia w tym planie z 158 311 tys. zł do 160 441 tys. zł.

Prezes ANR uzasadnił tę zmianę zwiększeniem planowanej średniej ceny sprzedaży gruntów rolnych w trybie bezprzetargowym (średnio w ANR o 1,35%).

(dowód: akta kontroli str. 384-385, 394-399, 441-448, 538-567)

1.5. Oddział ANR sporządzał kwartalne analizy wykonania planu finansowego Zasobu i Oddziału ANR.

(dowód: akta kontroli str. 192-213, 384-385)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na brak określenia dla Oddziału ANR planu dochodów i wydatków w układzie paragrafowym klasyfikacji budżetowej.

P.o. Głównego Księgowego Oddziału ANR wyjaśnił, iż plany finansowe ANR sporządzane są dla całej ANR oraz Zasobu i zamieszczane w ustawie budżetowej. Oddziały terenowe ANR nie posiadają oddzielnych planów, dysponują jedynie wielkościami oczekiwanych przychodów i wpływów oraz limitami zaplanowanych dla nich wydatków.

NIK wskazuje jednak, że opracowywanie planów finansowych ANR zostało uregulowane w zarządzeniu nr 5 Prezesa ANR z dnia 14 stycznia 2013 r.¹² i uwzględniało plany finansowe oddziałów ANR, stanowiące integralną część planów finansowych ANR. Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczej jest roczny plan finansowy, a zgodnie z art. 21 ust. 3 tej ustawy w ramach projektu planu finansowego sporządza się plan dochodów i wydatków agencji wykonawczej ujmowanych w terminie ich zapłaty. Brak określenia wskaźników planów finansowych w układzie paragrafowym klasyfikacji budżetowej uniemożliwia sporządzanie pełnego sprawozdania Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej, do czego zobowiązują Oddział ANR zarządzenia Prezesa ANR w sprawie zasad obiegu oraz kontroli sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdań o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w ANR¹³.

¹² Zarządzenie nr 5/13 Prezesa Agencji z dnia 14 stycznia 2013 r. w sprawie opracowywania planów finansowych ANR i Zasobu.

¹³ Zarządzenie nr 09/14 z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad obiegu oraz kontroli sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych i sprawozdań finansowych w ANR (obowiązujące do 28 września 2015 r.) oraz zarządzenie nr 17/15 z dnia 29 września 2015 r. w sprawie zasad obiegu oraz kontroli

2. Przychody, dochody oraz wpływy Oddziału ANR i Zasobu

2.1. Przychody i dochody Oddziału ANR

Opis stanu
faktycznego

Przychody Oddziału ANR w 2015 r. wyniosły 23 503 tys. zł, tj. były wyższe od ustalonego przez Prezesa ANR planu po zmianach o 122 tys. zł (o 0,5%), jednakże niższe od przychodów wykonanych w roku poprzednim o 808 tys. zł (o 3,3%) oraz planu określonego pierwotnie przez Prezesa ANR o 618 tys. zł (o 2,5%).

W ujęciu kasowym osiągnięte w 2015 r. dochody wyniosły 23 406 tys. zł i były wyższe od określonych w planie Oddziału ANR po zmianach o 25 tys. zł, tj. o 0,1%, jednakże niższe od wpływów uzyskanych w roku poprzednim o 761 tys. zł, tj. o 3,1%.

W strukturze dochodów najwyższe wpływy dotyczyły kwot pobranych z Zasobu na funkcjonowanie Oddziału ANR w wysokości 23 343 tys. zł, tj. 99,7% wszystkich wpływów Oddziału ANR uzyskanych w 2015 r. Pozostałe dochody osiągnięto głównie z odsetek bankowych (29 tys. zł), wpływów z odszkodowań i kar (27 tys. zł) oraz wpłat za odpłatne korzystanie z samochodu służbowego (4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 396-399, 466-485, 506-512)

2.2. Przychody i dochody Zasobu

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2015 r. przychody ogółem Zasobu wyniosły 586 843 tys. zł i były wyższe od wielkości planowanych pierwotnie o 20,5% (487 086 tys. zł) oraz w planie po zmianach o 18,4% (495 554 tys. zł), jednakże niższe niż uzyskane w roku poprzednim o 91 153 tys. zł, tj. o 13,4%.

Najwyższe przychody dotyczyły sprzedaży mienia Zasobu – 463 045 tys. zł oraz odpłatnego korzystania z mienia Zasobu – 56 770 tys. zł.

W ujęciu kasowym zrealizowane w 2015 r. dochody Zasobu wyniosły 468 189 tys. zł i były wyższe od wpływów osiągniętych w roku poprzednim o 42 860 tys. zł, tj. o 10,1%.

Wpływy ze sprzedaży mienia wyniosły 401 374 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim: [1] wpłat z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (374 511 tys. zł)¹⁴ wraz z odsetkami (24 673 tys. zł)¹⁵, [2] wpłat ze sprzedaży składników majątkowych (1 327 tys. zł)¹⁶ oraz [3] opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (590 tys. zł)¹⁷.

Wpływy z odpłatnego korzystania z mienia Zasobu wyniosły 57 027 tys. zł, a inne wpływy z działalności w zakresie gospodarowania i rozporządzania mieniem Zasobu wyniosły 9 789 tys. zł.

W 2015 r. na znacząco wyższe od planowanych kwoty przychodów i uzyskanych dochodów, wpłynęła uzyskana średnia cena zbytych gruntów wynosząca 45,6 tys. zł za 1 ha. Była ona wyższa od planowanej o 17,8 tys. zł. Umożliwiło to uzyskanie przychodów ze sprzedaży mienia Zasobu w kwocie 463 045 tys. zł, tj. o 59 590 tys. zł (14,8%) więcej od planu po zmianach. Wymienione przychody osiągnięto mimo niewykonania rzeczowego planu sprzedaży gruntów, w związku z wstrzymaniem w listopadzie 2015 r. ich sprzedaży, decyzją Prezesa ANR zawartą w piśmie z 19 listopada 2015 r., podjętą po otrzymaniu w tym zakresie dyspozycji

sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, sprawozdań finansowych oraz sprawozdań o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w ANR (obowiązujące z dniem podpisania).

¹⁴ § 0770.

¹⁵ Klasyfikowanymi w § 0920.

¹⁶ § 0870.

¹⁷ § 0760.

od Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ostatecznie plan sprzedaży gruntów Oddziału ANR na 2015 r. w ilości 14 200 ha wykonano w wysokości 10 148 ha.

Na poziom uzyskanych w 2015 r. dochodów ze sprzedaży mienia Zasobu (401 374 tys. zł) znacząco wpłynął także udział pierwszej wpłaty w zawartych umowach sprzedaży nieruchomości wynoszący 56,7% (planowano 30%). Osiągnięto też nieplanowe dochody z odszkodowań z tytułu przejęcia gruntów przez gminy i Samorząd Województwa Dolnośląskiego, z tytułu dopłat bezpośrednich oraz z przepadku wadów w łącznej kwocie 5 596 tys. zł.

Na wyższe od planowanych przychody z odpłatnego korzystania z mienia Zasobu, uzyskane w wysokości 56 770 tys. zł (o 1 509 tys. zł, tj. o 2,7% więcej od planu) wpłynęło uzyskanie średniego czynszu za dzierżawę gruntów w wysokości 4,3 dt¹⁸ pszenicy, o 1,3 dt wyższego od planowanego. Uzyskanie wymienionego poziomu średniego czynszu zrekompensowało przy tym niższą cenę dt pszenicy – wynoszącą w 2015 r. średnio 67,2 zł, przy przyjętej w planie 81,0 zł za dt.

Znacznie wyższe od planowanych przychody wystąpiły także z tytułu innych przychodów z gospodarowania mieniem. Osiągnięto bowiem przychody w wysokości 24 345 tys. zł, przy zaplanowanym poziomie 1 891 tys. zł. Wynikało to przede wszystkim z uzyskania przez Oddział ANR odszkodowań za zmianę przeznaczenia przez dwie gminy, nieruchomości przekazanych im nieodpłatnie w latach poprzednich. W 2015 r. Oddział ANR obciążył te gminy kwotą 6 685 tys. zł. Dokonano również rozwiązania utworzonych rezerw na przewidywane straty w wysokości 2 636 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 394-395, 486-512)

Oddział ANR lokował wolne środki w formie depozytu overnight na rachunku Ministerstwa Finansów w BGK. Wysokość tych depozytów na ostatni dzień poszczególnych miesięcy wynosiła od 3 921 tys. zł w lipcu 2015 r. do 25 203 tys. zł we wrześniu 2015 r. Na koniec grudnia 2015 r. wysokość depozytu overnight wyniosła 7 113 tys. zł. Z oprocentowania depozytów overnight Oddział ANR w 2015 r. osiągnął wpływy w wysokości 118 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 439-440, 466-467, 486-487)

2.3. Należności Oddziału ANR oraz Zasobu

Opis stanu
faktycznego

Należności Oddziału ANR, skorygowane o odpis aktualizujący, zmniejszyły się z 1,7 tys. zł na początku 2015 r. do 1,6 tys. zł na koniec 2015 r.

Kwota odpisu aktualizującego należności zwiększyła się natomiast w trakcie 2015 r. z 30,7 tys. zł do 32,8 tys. zł.

Należności Zasobu (również pomniejszone o odpis aktualizujący) zwiększyły się z 918 730,1 tys. zł na początku 2015 r. do 1 021 572,1 tys. zł na koniec 2015 r. Kwota odpisu aktualizującego należności zwiększyła się przy tym odpowiednio z 257 611,3 tys. zł do 276 083,1 tys. zł. Odsetki od należności niezapłaconych w terminie (nieobjęte odpisem aktualizującym) zmniejszyły się z 7 540,2 tys. zł na początku 2015 r. do 2 556,8 tys. zł na koniec 2015 r.

Wysokość udzielonych pożyczek na dzień 31 grudnia 2015 r.¹⁹ wyniosła 1 023 743 tys. zł i obejmowała przede wszystkim:

- bezsporne należności wymagalne z tytułu sprzedaży lub z odpłatnego korzystania z mienia Zasobu,
- należności niewymagalne wynikające z umów sprzedaży nieruchomości z płatnościami przypadającymi do zapłaty po 2015 r.,

¹⁸ Decytona - jednostka masy stosowana w rolnictwie (zastąpiła stosowaną wcześniej jednostkę miary w postaci kwintala). Służy przede wszystkim do obliczania plodów rolnych. 1 dt = 0,1 tony = 100 kilogramów.

¹⁹ Wykazanych w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

- należności wymagalne z umów restrukturyzacyjnych oraz należności niewymagalne wynikające z tych umów, tj. których płatności ustalono po 2015 r. (m.in. z tytułu sprzedaży nieruchomości oraz z tytułu umów dzierżaw, bezumownego użytkowania czy odszkodowań). Należności te obejmowały kapitał, koszty sądowe oraz koszty komornicze.

Ww. kwota obejmowała też wymagalne należności długoterminowe (brutto), dotyczące udzielonych w latach poprzednich pożyczek dla trzech spółdzielni mieszkaniowych i kombinatu rolno-przetwórczego, uwzględniające kapitał, odsetki, koszty sądowe oraz komornicze²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 411-436, 466-479, 486-499)

Kwota należności wymagalnych przypadająca do zapłaty w 2015 r. z tytułu dzierżawy, sprzedaży nieruchomości i mienia ruchomego oraz bezumownego i wieczystego użytkowania nieruchomości wyniosła łącznie 668 020 tys. zł, a wpływy zamknęły się kwotą 453 626 tys. zł, tj. 67,9%.

W 2015 r. z kwoty wymagalnej z tytułu sprzedaży nieruchomości w wysokości 442 379 tys. zł uzyskano 401 328 tys. zł, tj. 90,7% należności (w roku poprzednim 91,1%). Z tytułu kwot czynszu (skorygowanych na podstawie art. 700 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*²¹) w wysokości 113 752 tys. zł uzyskano 43 222 tys. zł, tj. 38,0% (w roku poprzednim 43,4%). Z płatności przypadających do zapłaty ze sprzedaży ruchomych środków trwałych i majątku obrotowego w wysokości 55 147 tys. zł, uzyskano 1 470 tys. zł, tj. 2,7% (w roku poprzednim 6,7%). W najwyższym stopniu regulowane były płatności wynikające z umów bieżących, np. z tytułu czynszu 39 523 tys. zł przy płatnościach wynikających z umów skorygowanych na podstawie art. 700 *Kodeksu cywilnego* – 44 282 tys. zł, tj. 89,3%. Najmniej efektywnie uzyskiwano należności wynikające z umów rozwiązanych (wypowiedzianych), np. z wymagalnych zaległości czynszowych z takich umów w kwocie 66 950 tys. zł w 2015 r. wpłynęło 2 216 tys. zł, tj. 3,3%.

(dowód: akta kontroli str. 407-410)

W 2015 r. umorzono należności ANR w łącznej kwocie 1 003 tys. zł (z tego: 799 tys. zł – należność główna, 204 tys. zł – odsetki). Największa kwota, tj. 630 tys. zł wraz z odsetkami należnymi od jednej z gmin, umorzona została w wyniku jednorazowego upoważnienia na dokonanie tej czynności, wydanego przez Wiceprezesa ANR w dniu 18 czerwca 2015 r. Przedmiotem umorzenia były należności z tytułu odszkodowania ustalonego decyzją właściwego starosty z dnia 12 lutego 2015 r. w związku z nabyciem z mocy prawa w dniu 14 maja 2012 r. przez tę gminę nieruchomości Zasobu o ogólnej powierzchni 12,1 ha z przeznaczeniem na inwestycje drogowe. We wniosku do Prezesa ANR o umorzenie należności z dnia 31 marca 2015 r. wskazano na koszty budowy drogi w wysokości 10 625 tys. zł, z podkreśleniem, że nawet po uzyskaniu pomocy ze środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (733 tys. zł) poniesione wydatki stwarzają ogromne obciążenie dla gminy, która jest jednostką typowo rolniczą i ma problemy finansowe. Według informacji zawartej we wniosku, zmniejszenie kosztów inwestycji poprzez umorzenie wypłaty odszkodowania, pozwoli gminie na płynniejszą realizację założeń inwestycyjnych. Zaznaczono przy tym, że za umorzeniem kwoty odszkodowania dla ANR przemawiają szczególne względy społeczne związane z realizacją ustawowych zadań nałożonych na jednostkę samorządu terytorialnego, wyczerpujące przesłanki wynikające z § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 listopada 2009 r. *w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach*²². Powołany przepis dopuszcza bowiem, po

²⁰ Ewidencjonowane na koncie 240.

²¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 380.

²² Dz. U. z 2009 r. Nr 210, poz. 1619 ze zm.

przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, umorzenie w całości lub w części należności przysługujących od jednostki samorządu terytorialnego, jeśli przemawiają za tym szczególne względy społeczne, związane z realizacją ustawowych zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 407-410, 430-436, 588-593, 656-686)

Z ogólnej kwoty należności wymagalnych w 2015 r. z tytułu czynszu dzierżawnego sprzedaży mienia Zasobu oraz bezumownego i wieczystego użytkowania nieruchomości, tj. 668 547 tys. zł, umorzono łącznie 95 tys. zł, tj. 0,014%.

Z tytułu sprzedaży nieruchomości umorzono należności w wysokości 33 tys. zł (0,007% należności wymagalnych), z tytułu dzierżawy – 32 tys. zł (0,028%), z tytułu bezumownego użytkowania – 20 tys. zł (0,038%), a z tytułu sprzedaży środków trwałych i majątku obrotowego – 9 tys. zł (0,016%). Umorzeń tych dokonano na podstawie decyzji Dyrektora Oddziału ANR. Zostały one wydane w oparciu o wskazane powyżej przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 listopada 2009 r., z uwzględnieniem wytycznych Prezesa ANR z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie stosowania przepisów ww. rozporządzenia.

W 2015 r. odroczone na okres po zakończeniu roku, spłatę należności z tytułu czynszu dzierżawnego mienia Zasobu oraz bezumownego użytkowania nieruchomości w kwocie 3 571 tys. zł, tj. o 2 160 tys. zł więcej niż w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 407-410, 588-593)

Ustalona
nieprawidłowość
i uwaga dotycząca
badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w 2015 r. nie podejmowano windykacji należności z tytułu pożyczek udzielonych w latach 1998-2002 czterem podmiotom, z których trzy (spółdzielnie mieszkaniowe) pozostawały w 2015 r. w likwidacji, a jeden podmiot (kombinat rolno-przetwórczy) został rozwiązany i wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego w sierpniu 2001 r. Kwota zaległości od tych pożyczkobiorców na koniec 2015 r. osiągnęła poziom 999 tys. zł, w tym 431 tys. zł od zlikwidowanego kombinatu. Pomimo upływu 14 lat od wykreślenia Kombinatu z KRS i braku windykacji zaległości, Oddział ANR nie podjął działań w celu ich umorzenia.

Kierownik Sekcji Windykacji Należności Oddziału ANR wyjaśnił, że w związku z likwidacją i wykreśleniem z KRS kombinatu rolno-przetwórczego, odzyskanie należności ANR stało się niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 407-410, 430-436, 588-593)

Ponadto, NIK zwraca uwagę, iż w zakresie gospodarowania wolnymi środkami finansowymi Oddział ANR nie wykorzystywał możliwości określonych w art. 48 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, do dokonywania lokat wolnych środków (z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu) w formie depozytu terminowego na rachunku Ministerstwa Finansów w BGK, pozostawiając je przez cały rok na lokacie w formie depozytu overnight. Zważywszy, iż depozyty overnight są oprocentowane na poziomie niższym²³ niż depozyty terminowe²⁴, nie wykorzystano możliwości uzyskania z tego tytułu dochodów wyższych, niż otrzymane w 2015 r. z oprocentowania depozytów overnight w kwocie 118 tys. zł.

P.o. Głównego Księgowego Oddziału ANR wyjaśnił, iż niedokonywanie przez Oddział lokat w formie depozytu terminowego powiązane było z cotygodniowym przekazywaniem środków finansowych, ponad ustalony dla Oddziału ANR limit (w wysokości 3 000 tys. zł) do Biura Prezesa ANR. W chwili przekazania nadwyżki

²³ Zasady oprocentowania depozytów overnight określone zostały w § 8 powołanego w niniejszym wystąpieniu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie.

²⁴ Depozyty te są oprocentowane na korzystniejszych zasadach, określonych w § 7 rozporządzenia powołanego w poprzednim przypisie.

wolnych środków do Biura Prezesa ANR, w skali 2015 r. w łącznej kwocie 407 092 tys. zł – zdaniem p.o. Głównego Księgowego środki te mogły być lokowane na dłuższe terminy, tym samym na wyższej stopie oprocentowania. Nie kwestionując potencjalnych korzyści uzyskiwanych przez ANR w związku z ustalonymi limitami wolnych środków finansowych pozostawianymi na rachunku Oddziału ANR podnieść należy, iż w jego dyspozycji, po odprowadzeniu środków do Biura Prezesa, pozostawały znaczące kwoty. Tym samym dokonywanie depozytów terminowych środków pozostających w dyspozycji Oddziału ANR, mogłoby przyczynić się do jeszcze efektywniejszego gospodarowania wolnymi środkami finansowymi.

(dowód: akta kontroli str. 326-329, 439-440, 466-467, 486-487)

3. Koszty i wydatki Oddziału ANR i Zasobu

Opis stanu
faktycznego

3.1. Koszty działalności Oddziału ANR w 2015 r. wyniosły 22 557 tys. zł i były niższe od limitu kosztów wynikającego z planu finansowego po zmianach o 592 tys. zł, tj. o 2,6% oraz niższe od kosztów działalności w roku poprzednim o 1 274 tys. zł, tj. o 5,3%. Wynik finansowy Oddziału ANR w 2015 r. wyniósł 946 tys. zł i był wyższy niż w roku poprzednim o 466 tys. zł, tj. o 97,1%. Kasowo wydatki Oddziału ANR w 2015 r. wyniosły 22 707 tys. zł i były niższe od planu po zmianach o 636 tys. zł, tj. o 2,7% oraz od wydatków zrealizowanych w roku poprzednim o 1 715 tys. zł, tj. o 7,0%.

(dowód: akta kontroli str. 396-399, 466-485)

3.2. Na wydatki bieżące w 2015 r. przeznaczono 21 904 tys. zł, tj. 96,5% wszystkich wydatków Oddziału ANR. Wydatki bieżące były o 6,6% (o 1 548 tys. zł) niższe od poniesionych w roku poprzednim. Wydatki majątkowe w 2015 r. zamknęły się kwotą 803 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim zakupów gotowych dóbr inwestycyjnych. Wydatki te stanowiły 3,5% wszystkich wydatków Oddziału ANR i były niższe niż w roku poprzednim o 17,2% (o 167 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 506-512)

3.3. Dominującą grupę wydatków bieżących stanowiły wydatki na wynagrodzenia pracowników wynoszące łącznie (ze składkami na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) 17 406 tys. zł. Wydatki te stanowiły 79,5% wszystkich wydatków bieżących, poniesionych przez Oddział ANR w 2015 r. W stosunku do roku poprzedniego wydatki na wynagrodzenia wraz z wymienionymi pochodnymi zmniejszyły się o 2,8% (o 508 tys. zł).

Na wynagrodzenia w 2015 r. wydatkowano 14 417 tys. zł, mniej niż w roku poprzednim o 389 tys. zł, tj. o 2,6%. Średnie wynagrodzenie pracowników Oddziału ANR zmniejszyło się z 5 834 zł miesięcznie w 2014 r. do 5 768 zł miesięcznie w 2015 r., w tym dyrektora i jego zastępców odpowiednio z 18 166 zł do 17 529 zł, głównego księgowego z 13 816 zł do 13 252 zł, a pozostałych pracowników z 5 654 zł do 5 563 zł.

(dowód: akta kontroli str. 506-512)

3.4. Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w Oddziale ANR wyniosło 208 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2014 r. było niższe o trzy osoby.

(dowód: akta kontroli str. 406)

3.5. W ramach wydatków bieżących znaczące kwoty poniesiono na wynagrodzenia bezosobowe (661 tys. zł), zakup usług pocztowych, ochrony obiektów, utrzymania czystości, obsługi sieci i sprzętu komputerowego (1 412 tys. zł) oraz zakup: usług telekomunikacyjnych (245 tys. zł), remontowych (177 tys. zł), zdrowotnych (181 tys. zł), materiałów i wyposażenia (630 tys. zł), energii (536 tys. zł).

3.6. Koszty działalności Zasobu w 2015 r. wyniosły 89 490 tys. zł i były niższe od poniesionych w roku poprzednim o 13 849 tys. zł, tj. o 13,4% oraz od limitu kosztów wynikającego z planu finansowego po zmianach o 10 366 tys. zł, tj. o 10,4%. Wynik finansowy stanowiący różnicę pomiędzy uzyskanymi przychodami, a kosztami ogółem wyniósł 497 353 tys. zł i był niższy niż w roku poprzednim o 77 304 tys. zł, tj. o 13,5%.

W 2015 r. Oddział ANR cotygodniowo odprowadzał na rachunek bankowy Agencji nadwyżkę środków pieniężnych ponad limit środków dostępnych na rachunku bankowym²⁵, co w skali roku dało łącznie 407 092 tys. zł, tj. kwotę wyższą niż w roku poprzednim o 76 995 tys. zł²⁶.

Po uwzględnieniu obrotów środków pieniężnych pomiędzy Oddziałem ANR, a Biurem Prezesa ANR, wynik finansowy Zasobu w 2015 r. wyniósł 90 260 tys. zł i był niższy niż w roku poprzednim o 154 300 tys. zł²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 394-395, 486-505)

3.7. Kasowo wydatki Zasobu w 2015 r. wyniosły 61 505 tys. zł i były niższe od planu po zmianach o 6 528 tys. zł, tj. o 9,6%, ale wyższe od wydatków zrealizowanych w roku poprzednim o 2 233 tys. zł, tj. o 3,8%.

Najwyższą kwotę wydatków Zasobu w 2015 r. (blisko 40% ogółu) stanowiły przelewy redystrybucyjne środków przeznaczonych na działalność Oddziału ANR. Opiewały one na kwotę 23 343 tys. zł.

Na bezzwrotną pomoc finansową dla gmin na budowę, remont oraz przebudowę budynków i lokali, obiektów infrastruktury technicznej oraz innego majątku, przekazanych na podstawie art. 43 ust. 2 i art. 44 ustawy *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (bez uprzedniego doprowadzenia ich do należytego stanu technicznego), wydatkowano 6 401 tys. zł²⁸. Kwota takiej pomocy udzielonej spółdzielniom mieszkaniowym wyniosła natomiast 77 tys. zł²⁹.

Na usługi związane z gospodarowaniem Zasobem w 2015 r. wydatkowano 9 094 tys. zł, w tym na ochronę mienia i rozbiórki 6 565 tys. zł³⁰, usługi budowlane 1 281 tys. zł³¹ oraz wykonanie operatów szacunkowych i wycen 1 248 tys. zł³².

Znaczące kwoty przeznaczono na zapłatę podatku rolnego i leśnego (3 733 tys. zł), podatku od nieruchomości (2 697 tys. zł) oraz opłat za gospodarowanie odpadami (601 tys. zł).

Wydatki przeznaczone na inwestycje budowlane Zasobu w 2015 r. wyniosły 10 441 tys. zł. Były one wyższe niż w roku poprzednim o 8,0% (o 777 tys. zł).

Na zakupy inwestycyjne (głównie odkup nieruchomości) w 2015 r. wydatkowano 2 211 tys. zł, osiemnastokrotnie więcej niż w roku poprzednim (122 tys. zł).

Wymienione wydatki majątkowe, łącznie z zakupami inwestycyjnymi stanowiły 20,6% wszystkich wydatków Zasobu poniesionych w 2015 r. (w roku poprzednim 16,5%).

(dowód: akta kontroli str. 386-395, 486-512)

3.8. W ramach wydatków inwestycyjnych, na realizację nowych budynków mieszkalnych w 2015 r. wydatkowano 4 004 tys. zł. W ich wyniku zakończono

²⁵ Limit środków na rachunku bankowym został ustalony dla Oddziału ANR przez Prezesa ANR na 3 000 tys. zł.

²⁶ W 2014 r. Oddział ANR odprowadzał do Biura Prezesa nadwyżkę środków pieniężnych ponad limit środków dostępnych na rachunku bankowym w łącznej kwocie 330 097 tys. zł.

²⁷ W 2014 r. wynik finansowy Zasobu, po uwzględnieniu obrotów wewnętrznych pomiędzy Oddziałem ANR, a Biurem Prezesa ANR wyniósł 244 60 tys. zł.

²⁸ Przypisanych do § 2460 i § 6280 klasyfikacji budżetowej.

²⁹ § 2470 oraz § 6290.

³⁰ § 4300.

³¹ § 4270.

³² § 4390.

realizację budynków z 25 mieszkaniami w Chociwelu i Sadkowie. Rozpoczęto również realizację kolejnych budynków mieszkalnych w Budziszowie, Chociwelu i Dobromierzu.

Pozostałe wydatki inwestycyjne dotyczyły m.in. modernizacji 26 budynków i lokali mieszkalnych (1 615 tys. zł), adaptacji budynku magazynowego na biurowy przy ul. Kunickiego we Wrocławiu (3 031 tys. zł), przebudowy stodoły na magazyn w Sadkowie (184 tys. zł), odbudowy muru oporowego w Stolcu (1 200 tys. zł), przebudowy łazienek w siedzibie ANR we Wrocławiu oraz wykonania przyłączy wodnokanalizacyjnych i budowy zbiorników bezodpływowych do budynków mieszkalnych lub administracyjnych wchodzących w skład Zasobu (150 tys. zł).

W ogólnej kwocie wydatków Zasobu poniesionych w 2015 r., wydatki zakwalifikowane w § 4600 z tytułu odszkodowań wypłaconych na rzecz osób prawnych wyniosły 25,5 tys. zł, a w § 4590 z tytułu odszkodowań wypłaconych osobom fizycznym 2,0 tys. zł. W toku kontroli sprawdzono zaklasyfikowanie do tych paragrafów wydatki w kwocie 25,7 tys. zł (93,5% ogółu wydatków). Wydatki te dotyczyły pokrycia dzierżawcom kosztów likwidacji szkód spowodowanych przez huragan w mieniu Zasobu (ze środków otrzymanych przez Oddział ANR od ubezpieczycieli), albo udziału w likwidowanej szkodzie Oddziału ANR, jako właściciela dzierżawionych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 326-383, 387-393, 511-512)

3.9. Zobowiązania Oddziału ANR zmniejszyły się z 1 050 tys. zł na koniec 2014 r. do 877 tys. zł na dzień 31 grudnia 2015 r., natomiast zobowiązania Zasobu zmniejszyły się odpowiednio z 21 242 tys. zł do 20 392 tys. zł.

Najwyższa kwota zobowiązań Oddziału ANR na koniec 2015 r. dotyczyła zobowiązań niewymagalnych w dniu 31 grudnia 2015 r.: składek ZUS (406 tys. zł), dostaw towarów i usług (234 tys. zł) oraz podatków i opłat (156 tys. zł). Najwyższa kwota zobowiązań Zasobu dotyczyła natomiast wadium i kaucji transakcyjnych związanych ze sprzedażą składników majątkowych (6 261 tys. zł), dokonanych przedpłat dotyczących tych sprzedaży (6 407 tys. zł) oraz nierozliczonych wpływów z gospodarowania mieniem Zasobu (4 119 tys. zł).

Zarówno Oddział ANR jak i Zasób na koniec 2015 r. (podobnie jak w roku poprzednim) nie posiadały zobowiązań wymagalnych ani długoterminowych³³.

(dowód: akta kontroli str. 437-438)

3.10. Szczegółowym badaniem objęto 98 wydatków na kwotę 21 299 tys. zł pochodzących z pozapłacowych wydatków Oddziału ANR oraz wydatków Zasobu, z wyłączeniem środków przekazanych na sfinansowanie kosztów funkcjonowania Oddziału ANR. Zbadane wydatki stanowiły 49% sumy pozapłacowych wydatków Oddziału ANR i Zasobu z wyłączeniem środków przekazanych na sfinansowanie kosztów funkcjonowania Oddziału ANR. Zbadano 73 wydatki bieżące na kwotę 8 097,9 tys. zł, wyłonione losowo metodą MUS³⁴, oraz 25 wydatków majątkowych na kwotę 13 201,1 tys. zł wytypowanych w oparciu o dobór celowy.

Stwierdzono, że wydatków tych dokonywano zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów Oddziału ANR i zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem 13 wydatków na kwotę 3 677,3 tys. zł dotyczących udzielenia jednostkom samorządu terytorialnego bezzwrotnej pomocy finansowej niezgodnie z obowiązującymi przepisami oraz dwóch innych wydatków w kwocie 10 830,84 zł, w których nieterminowo dokonano płatności.

³³ Za zobowiązania długoterminowe przyjęto zobowiązania o okresie wymagalności powyżej 12 miesięcy, generujących dodatkowe koszty w postaci odsetek.

³⁴ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

Badanie czterech postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w wyniku których wydatkowano 4 131,5 tys. zł³⁵ nie wykazało naruszeń przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 693-696, 757-773, 784-801, 820-827)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wykonania kosztów i realizacji wydatków stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Podatek rolny za II kwartał 2015 r. na rzecz Gminy Wrocław uiszczono z siedemnastodniowym opóźnieniem, co skutkowało zapłatą odsetek w kwocie 185 zł.

Sprawdzono ponadto przyczynę zapłaty odsetek z tytułu zaniżenia w 2015 r. podatku rolnego trzem innym gminom, w łącznej kwocie 1,6 tys. zł. Płatności były konsekwencją korekt ww. podatku z tytułu zmian w ewidencji gruntów (ujawnienia decyzji geodezyjnych) w latach 2010-2015. Wynikały zatem z nieodpowiedniego obiegu dokumentów pomiędzy Oddziałem ANR a właściwymi starostwami.

Wskazane wyżej odsetki stanowią 78,3% odsetek zaklasyfikowanych w § 4570 za opóźnione wpłaty podatku rolnego (2,3 tys. zł).

Stwierdzona wyżej nieprawidłowość, z uwagi na jej wymiar i skalę nie miała istotnego wpływu na wynik finansowy Oddziału ANR (stanowiła 0,003% kosztów Zasobu w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 326-329, 511-512)

Zapłaty 4 657,84 zł za dostawę gazu dla Sekcji Zamiejskowej Oddziału ANR w Legnicy za marzec 2015 r. dokonano z przekroczeniem terminu płatności o 11 dni (tj. w dniu 31 marca 2015 r., zamiast do 20 marca 2015 r.). W wyniku opóźnienia płatności naliczono i zapłacono odsetki w wysokości 11,23 zł.

P.o. Głównego Księgowego Oddziału ANR wyjaśnił, że w dniu 11 marca 2015 r. przyjęto w Sekcji Zamiejskowej (Oddziału ANR) w Legnicy fakturę, która została sprawdzona pod względem merytorycznym oraz formalnym i rachunkowym w dniu 12 marca 2015 r. Z nieznanых przyczyn faktura ta nie została zatwierdzona do zapłaty. W dniu 7 kwietnia 2015 r. po wcześniej przeprowadzonej rozmowie z dostawcą usługi otrzymano duplikat faktury, który był podstawą księgowania w ewidencji, natomiast należność wynikająca z faktury została uiszczona w dniu 31 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 693, 698, 724-732)

W jednym przypadku, dotyczącym zapłaty raty podatku rolnego dla Gminy Wrocław w wysokości 48,6 tys. zł, przypadającej na dzień 15 listopada 2015 r., część kwoty w wysokości 6,2 tys. zł zapłacono z 30 dniowym opóźnieniem.

P.o. Głównego Księgowego Oddziału ANR wyjaśnił, iż nieterminowa zapłata części raty podatku wynikała w tym przypadku z omyłkowego dwukrotnego zarachowania wcześniejszej jego nadpłaty w wymienionej kwocie 6,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 695, 698, 741-744, 749)

W powyższych przypadkach doszło do naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o *finansach publicznych*. Przepis ten stanowi, że wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

2. W dwóch z czterech zbadanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego³⁷ nierzetelnie sporządzono protokoły z postępowania. I tak, w protokole postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na przebudowę i zmianę sposobu użytkowania budynku gospodarczo-magazynowego na budynek biurowy

³⁵ W trzech z tych postępowań wyboru wykonawcy dokonano w wyniku przetargu nieograniczonego (wydatkowano łącznie 3 978,2 tys. zł), a w jednym w trybie z wolnej ręki (wydatkując 153,3 tys. zł).

³⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

³⁷ W jednym przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego i w jednym w trybie zamówienia z wolnej ręki.

we Wrocławiu przy ul. Kunickiego 6-8, w pkt 19 ust. 2 „*Udzielenie zamówienia*” wskazano, że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 20 października 2014 r. pod numerem 349950-2014, podczas gdy ogłoszenie to faktycznie zamieszczone było w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 8 grudnia 2014 r. pod numerem 401336-2014. Z kolei w protokole postępowania w trybie z zamówienia z wolnej ręki na dodatkowe roboty dotyczące przebudowy i zmiany sposobu użytkowania ww. budynku gospodarczo-magazynowego, w pkt 4 „*Osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia*”, nie wskazano pełnomocnika kierownika zamawiającego, mimo że w tej sprawie takiej osobie udzielono pisemnego pełnomocnictwa.

Zastępca Dyrektora Oddziału ANR wyjaśnił, że przyczyną błędnej informacji w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia publicznego była omyłka wynikająca z niewłaściwego przeniesienia ogłoszenia do systemu komputerowego, natomiast brak ujęcia w protokole z postępowania pełnomocnika zamawiającego, nie miał wpływu na ważność postępowania o zamówienie publiczne.

Opisane powyżej nieprawidłowości nie miały wpływu na wynik postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 761-773, 789-803)

3. NIK zwraca również uwagę, że w 13 z 17 zbadanych spraw o udzielenie w 2015 r. przez Oddział ANR bezzwrotnej pomocy finansowej (dalej: „BPF”), dotyczących środków w łącznej wysokości 3 677,3 tys. zł, zawarcie umowy BPF nastąpiło przed nieodpłatnym przekazaniem beneficjentowi - we wszystkich zbadanych przypadkach była to gmina - w formie aktu notarialnego nieruchomości objętej pomocą. Było to sprzeczne z § 7 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi *w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej ANR oraz gospodarki finansowej Zasobu*. Przepis ten stanowi, że bezzwrotna pomoc finansowa może dotyczyć: budowy, remontu oraz przebudowy budynków i lokali, obiektów infrastruktury technicznej oraz innego majątku, przekazanych na podstawie art. 43 ust. 2 i art. 44 ustawy *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, bez uprzedniego doprowadzenia ich do należytego stanu technicznego. Ponadto, w 10 z 13 wskazanych powyżej przypadków, nieodpłatne przekazanie nieruchomości w formie aktu notarialnego nastąpiło po zakończeniu prowadzonej przez beneficjenta (gminę) inwestycji na nieruchomości, w dwóch w trakcie prowadzenia inwestycji, a tylko w jednym przed rozpoczęciem inwestycji. A zatem, w 12 z 13 przypadków w momencie bezpłatnego przekazania nieruchomości przez Oddział ANR, nieruchomości te były już doprowadzone do należytego stanu technicznego albo proces ten był w toku. Inwestorem w każdym przypadku był beneficjent pomocy (gmina), który prowadził inwestycje na nieruchomości *de facto* należącej nadal do ANR.

Według Dyrektora Oddziału ANR działania w powyższych sprawach były podejmowane zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia oraz obowiązującymi w ANR regulacjami wewnętrznymi, tj. zarządzeniem nr 11/12 Prezesa ANR z dnia 2 kwietnia 2012 r. *w sprawie warunków i zasad udzielania bezzwrotnej pomocy finansowej przez ANR*. Wyjaśnił on m.in., że zawarcia umowy BPF nie można traktować jako przyznania BPF. Pomoc zostaje przyznana dopiero wtedy, gdy środki pieniężne zostaną przekazane na konto beneficjenta, a moment ten nie jest tożsamy z momentem zawarcia umowy. Przekazanie środków finansowych w ramach BPF oparte jest na zasadzie refundacji. Zawieranie umów BPF poprzedzane jest negocjacjami prowadzonymi z gminami w sprawie nieodpłatnego przekazania budynków, lokali i obiektów infrastruktury. Gminy obawiają się przejmować mienie w złym stanie technicznym, w związku z czym ANR zachęca je do tego, poprzez promesę udzielania wsparcia finansowego w formie BPF. Pozwala to przekonać

właściwe organy gminy do podjęcia decyzji o przejęciu od ANR mienia w złym stanie technicznym, a następnie do doprowadzenia przez gminę przejmowanego mienia do należytego stanu technicznego.

NIK zwraca jednak uwagę, że przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej ANR oraz gospodarki finansowej Zasobu jednoznacznie określają sekwencję zdarzeń związanych z przyznawaniem BPF. Choć w każdym przypadku przelew środków na rzecz beneficjenta następował po nieodpłatnym i w postaci aktu notarialnego przekazaniu nieruchomości objętej BPF, niemniej jednak momentem przyznania pomocy finansowej jest chwila zawarcia umowy w tej sprawie (co w kwestionowanych przypadkach miało miejsce przed notarialnym przekazaniem nieruchomości beneficjentowi), a nie moment faktycznego przekazania środków. Jest to bowiem tylko czynność wykonawcza do wcześniej zaciągniętego zobowiązania, którego nie należy traktować wyłącznie jako promesę udzielenia wsparcia finansowego. W związku z powyższym, najpierw powinno nastąpić przekazanie stronie nieruchomości w formie aktu notarialnego, a dopiero potem zawarcie umowy o BPF (taka kolejność występowała w pozostałych czterech z 17 zbadanych spraw).

(dowód: akta kontroli str. 820-1457)

4. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia następujących sprawozdań:

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2015 r. planu finansowego Oddziału ANR i Zasobu (Rb-40),
- z wykonania planu dochodów i wydatków Oddziału ANR i Zasobu (Rb-35),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Oddziału ANR i Zasobu (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- z wykonania planu finansowego Oddziału ANR i Zasobu w układzie zadaniowym (RB-BZ2).

Kwoty wykazane w pierwszych czterech wyżej wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej za czwarty kwartał 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 466-505, 576-580)

Ustalona
nieprawidłowość
i uwaga

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na tym, że nie wykazywano w sprawozdaniach:

- Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej dla Zasobu oraz Oddziału ANR – danych w kolumnach „plan dochodów” i „plan wydatków”,
- Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2015 r., planu finansowego agencji wykonawczej dla Zasobu oraz Oddziału ANR – danych w kolumnach nr 3 „wykonanie za rok poprzedzający rok sprawozdawczy”, nr 4 „plan wg ustawy budżetowej”, nr 5 „plan po zmianach”,
- Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego agencji wykonawczej w układzie zadaniowym – danych w kolumnach nr 2 „plan wydatków wg ustawy budżetowej”, nr 3 „plan wydatków po zmianach”, nr 9 „plan miernika wg ustawy budżetowej”, nr 10 „przewidywanego wykonania wartości miernika na koniec roku budżetowego”, nr 11 „wykonania miernika”.

P.o. Głównego księgowego Oddziału ANR wyjaśnił, iż Oddział ANR nie jest zobowiązany do wykazywania w sprawozdaniach Rb-35 i Rb-40 brakujących danych.

NIK wskazuje, że stanowisko to nie znajduje potwierdzenia w dokumentach. W szczególności zwolnienie z obowiązku wykazywania w sprawozdaniach

niektórych danych, nie wynika z powołanego już wcześniej zarządzenia Prezesa ANR nr 17/15 z dnia 29 września 2015 r. zobowiązującego oddziały ANR do sporządzania sprawozdań, m.in. Rb-35 czy Rb-40. Z kolei przepisy rozporządzeń regulujących sposób sporządzenia sprawozdań³⁸ zobowiązują do sporządzania sprawozdań kompletnych, tj. zawierających wszelkie dane przewidziane we wzorach sprawozdań. Między innymi w instrukcji sporządzenia sprawozdania Rb-35 zawartej w rozdziale 9 przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej*³⁹ wskazano, że w sprawozdaniu, zarówno w dziale A „Dochody,” jak i dziale B „Wydatki” wykazuje się odpowiednio planowane i zrealizowane wpływy oraz planowane i poniesione wydatki, czego w odniesieniu do planowanych wpływów i planowanych wydatków nie przestrzegano.

W zakresie sprawozdania Rb-BZ p.o. Głównego Księgowego Oddziału ANR wyjaśnił, iż ANR realizuje jedno zadanie, tym samym jest ono jednoznacznie rozpoznawalne. Ponadto, zmiany planu finansowego dla Oddziału ANR traktowane są również jako zmiany planu finansowego w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 192-217, 466-505, 576-580)

NIK zwraca uwagę na niedotrzymywanie terminu przekazywania do Centrali ANR sprawozdań z zakresu operacji finansowych, tj. Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji oraz Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, tj. sprawozdań, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*⁴⁰. Opóźnienie w przekazaniu, choćby elektronicznej wersji, sprawozdań Rb-Z i Rb-N za IV kwartał 2015 r. wyniosło (w porównaniu do terminu określonego w załączniku nr 8 do wymienionego rozporządzenia) cztery dni, a sprawozdań Rb-Z i Rb-N za I, II oraz III kwartał 2015 r. od sześciu do siedmiu dni.

P.o. Głównego Księgowego Oddziału ANR wyjaśnił, iż Oddział ANR stosował terminy sporządzania sprawozdań, także Rb-Z i Rb-N, określone w zarządzeniach nr 05 z dnia 3 lutego 2014 r. oraz nr 17/15 z dnia 29 września 2015 r. Prezesa ANR *w sprawie zasad obiegu oraz kontroli sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, sprawozdań finansowych oraz sprawozdań o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w ANR* (różniące się terminami sporządzania sprawozdań z zakresu operacji finansowych, określonych w załączniku nr 8 do wymienionego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 214-216, 513-516)

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości (polityka rachunkowości), w tym zakładowy plan kont, wykaz ksiąg rachunkowych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz funkcji, a także procedury kontroli zaciągania zobowiązań i zasady kontroli zarządczej zostały wprowadzone w Oddziale ANR przez Prezesa ANR. Dyrektor Oddziału ANR zarządzeniem nr 3/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. wprowadził do stosowania instrukcję obiegu i kontroli dokumentów w kontrolowanej jednostce.

W Oddziale ANR stosowano dopuszczone przez Prezesa ANR aplikacje Zintegrowanego Systemu Informatycznego ANR, w skład którego wchodził m.in. system finansowo-księgowy FIX w aktualnej wersji 10.03.00.53.

³⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm. oraz rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym* (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1766).

³⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.

⁴⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych Oddziału ANR oraz Zasobu dokonano w oparciu o przegląd analityczny ksiąg rachunkowych oraz kontrolę próby 115 zapisów księgowych na kwotę 32 713,2 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁴¹, zapisanych na kontach zespołu '0' – „Aktywa trwałe” (konto 011 – „Środki trwałe”), zespołu '4' – „Koszty rodzajowe” (konta: 401 – „Materiały i energia”, 402 – „Usługi obce”, 403 – „Podatki i opłaty”, 409 – „Pozostałe koszty”) oraz zespołu '7' – „Przychody i koszty ich osiągnięcia” (konto 727 – „Pozostałe koszty operacyjne”). Z wyłączeniem sześciu przypadków, w badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ujęcia w księgach rachunkowych operacji gospodarczych bądź sporządzania dowodów księgowych nieprawidłowo pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 687-690)

*Ustalone nieprawidłowości
i uwagi dotyczące badanej
działalności*

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej badania ksiąg rachunkowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W obowiązującej instrukcji obiegu i kontroli dokumentów Oddziału ANR⁴² nie określono procedur dotyczących postępowania obejmujących wszystkie dowody księgowe zewnętrzne i wewnętrzne. Nie określono także dla wszystkich dokumentów księgowych terminów przekazywania ich pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Oddziału ANR.

W zakresie postępowania z dowodami księgowymi i terminami przekazywania ich pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Oddziału ANR, ww. Instrukcja nie obejmowała ogółu dowodów księgowych, uwzględniała bowiem tylko niektóre z nich, takiej jak: [1] delegacje służbowe, [2] formularze OT przyjęcia środka trwałego, [3] dokumenty w procesie zagospodarowania Zasobu w zakresie: dzierżawy, pierwszego nabycia, sprzedaży lokali mieszkalnych w pierwszeństwie nabycia, sprzedaży nieruchomości, sprzedaży lokali mieszkalnych w przetargu, przyjmowania zabezpieczeń spłaty należności, zmian geodezyjnych, wieczystego użytkowania, naliczeń za bezumowne użytkowanie mienia, [4] dokumenty w procesie obsługi finansowej umów zarejestrowanych w WN i SEG.

Kierownik Sekcji Organizacyjno-Prawnej Oddziału ANR wyjaśnił, iż Oddział ANR w zakresie obiegu ogółu dowodów księgowych zewnętrznych i wewnętrznych kieruje się zasadami określonymi w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Biurze Prezesa ANR.

NIK wskazuje jednak, że ww. Instrukcja ma zastosowanie wyłącznie w Biurze Prezesa ANR i nie obowiązuje w Oddziale ANR.

(dowód: akta kontroli str. 18-191, 581-587, 594-655)

2. W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych stwierdzono, że 95 operacji gospodarczych zapisanych w księgach rachunkowych Zasobu, na kwotę 14,2 tys. zł, nie zawierało wystarczającego opisu. Było to sprzeczne z przepisami art. 23 ust. 2 pkt 3 oraz art. 24 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁴³. Art. 23 ust. 2 pkt 3 tej ustawy dopuszcza wprowadzenie zastosowanie w zapisie księgowym skrótu, a nawet kodu opisu operacji, jednakże z zastrzeżeniem, że w takim przypadku, należy posiadać pisemne objaśnienie treści skrótów lub kodów, czego w Oddziale ANR nie wprowadzono.

P.o. Głównego Księgowego Oddziału ANR wyjaśnił, iż zakwestionowane opisy operacji dotyczyły wpłat kontrahentów na rachunek bankowy Oddziału ANR. Zleceniodawca przelewu winien określić, z jakiego tytułu dokonuje płatności. Jego

⁴¹ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁴² Wprowadzonej zarządzeniem nr 3/2014 Dyrektora Oddziału ANR z dnia 4 lutego 2014 r.

⁴³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

opis jest automatycznie przenoszony do systemu FIX w korespondencji z kontem 214-1. W tej sytuacji każdorazowa wpłata jest zapisywana w księgach w treści wskazanej przez dokonującego płatności. Uwzględniając doświadczenie Sekcji Finansowo-Księgowej Oddziału ANR, we wszystkich ujawnionych przez NIK przypadkach zakodowanego opisu operacji, pozwoliło one, zdaniem p.o. Głównego Księgowego Oddziału ANR, na poprawne ujęcie i rozliczenie transakcji w urządzeniach księgowych Oddziału ANR. Wyjaśniający nadmieniał dodatkowo, że wskazane operacje dotyczyły 47 transakcji (dwa zapisy w ewidencji).

(dowód: akta kontroli str. 214-325)

Opisana powyżej nieprawidłowość, z uwagi na jej wymiar i skalę, nie podważa wiarygodności ksiąg rachunkowych prowadzonych przez Oddział ANR dla Zasobu.

3. Pięć dowodów księgowych na łączną kwotę 108,1 tys. zł, przypisanych zostało w wyniku błędów księgowych do niewłaściwych miesięcy, w tym w jednym przypadku (na kwotę 566,82 zł), dotyczącym zapłaty kosztów sądowych wynikających z postanowienia sądu, które uprawomocniło się w grudniu 2014 r., zaliczono do stycznia 2015 r.

Jak wyjaśnił p.o. Głównego Księgowego Oddziału ANR nieprawidłowości te wynikały z omyłek.

Przypisanie powyższych płatności do niewłaściwych miesięcy w wymienionym przypadku, dotyczącym kwoty 566,82 zł, skutkowało zawyżeniem o tę kwotę sprawozdania Rb-40 za I kwartał 2015 r., a pozostałe cztery przypadki błędnego księgowania, nie miały wpływu na sprawozdawczość kwartalną Oddziału ANR.

(dowód: akta kontroli str. 687-690, 697-723, 733-750)

Ponadto, w przypadku rozliczenia bezzwrotnej pomocy finansowej jednostce samorządu terytorialnego w kwocie 375,8 tys. zł, dokonano skreślenia istotnej informacji dotyczącej pomocy finansowej (numeru umowy z jednostką samorządu terytorialnego), bez parafowania i wskazania daty poprawki, co było niezgodne z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z tym przepisem, błędy w dowodach wewnętrznych mogą być poprawiane przez skreślenie treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażen lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej.

P.o. Głównego Księgowego Oddziału ANR wyjaśnił, że dokonana poprawka nie wpływała na rozpoznawalność i właściwą identyfikację zapisu księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 698, 751-754)

Stwierdzone wyżej nieprawidłowości z uwagi na ich wymiar i skalę nie podważają wiarygodności ksiąg rachunkowych i sprawozdań kwartalnych Oddziału ANR.

6. Wykonanie zadań

6.1. Wykonanie planu finansowego w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Oddział ANR nie dysponował miernikami stopnia realizacji celów umożliwiających mierzenie poziomu efektów z poniesionych nakładów, zarówno w odniesieniu do Oddziału ANR, jak i w Zasobie. Nie otrzymał bowiem celów, które planowano osiągnąć w wyniku realizowanych zadań oraz mierników określających stopień realizacji celów.

(dowód: akta kontroli str. 192-195, 214-217)

6.2. Gospodarowanie mieniem Zasobu

Na początku 2015 r. w ewidencji Zasobu znajdowało się 199 749 ha gruntów. Na przestrzeni 2015 r. ich powierzchnia zmniejszyła się o 1 564 ha. Nastąpiło to w wyniku korekty, spowodowanej głównie ujawnieniem w ewidencji operacji dokonanych w latach poprzednich, a nie odzwierciedlonych w ewidencji do końca 2014 r., a nadto w wyniku aktualizacji powierzchni poszczególnych działek.

W 2015 r. rozdysponowano grunty o powierzchni 10 296 ha (mniej niż w roku poprzednim o 5 470 ha), w tym sprzedano 10 148 ha (w roku poprzednim 15 591 ha), a 148 ha zostało m.in. przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, Lasom Państwowym oraz kościelnym osobom prawnym, w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (w roku poprzednim 175 ha). Jednocześnie do Zasobu pozyskano 150 ha gruntów, w tym w wyniku odkupu gruntów - 131 ha, a 19 ha w związku z rozwiązaniem umów nieodpłatnego przekazania nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego (w roku poprzednim nie odkupowano gruntów, natomiast w wyniku rozwiązania umów nieodpłatnego przekazania nieruchomości pozyskano 8 ha).

W 2015 r. sprzedaż gruntów ilościowo stanowiła 70,0% wielkości zaplanowanej do sprzedaży (14 500 ha), w tym sprzedaż gruntów rolnych w ilości 9 898 ha, stanowiła 69,7% planu i była o 5 268 ha niższa niż w roku poprzednim (o 34,7%), a gruntów nierolnych 250 ha (83,3% wielkości zaplanowanej) i była o 175 ha niższa niż w roku 2014 r. (o 41,2%). Na nieosiągnięcie planowanych wskaźników sprzedaży gruntów w 2015 r. wpłynęła wskazana już w niniejszym wystąpieniu decyzja Prezesa ANR zawarta w piśmie z dnia 19 listopada 2015 r. o wstrzymaniu z tym dniem, wszczynania i prowadzenia przetargów oraz innych czynności dotyczących sprzedaży gruntów z Zasobu.

Spośród sprzedanych w 2015 r. gruntów, 5 637 ha (55,5%) zbyto w przetargach, a 44,5% w trybie bezprzetargowym, głównie na rzecz dotychczasowych dzierżawców na podstawie prawa pierwszeństwa nabycia. W 2015 r. osiągnięto średnią cenę ze sprzedaży gruntów w wysokości 46 785 zł za 1 ha, przy prognozowanej średniej cenie sprzedaży przyjętej do wyliczenia wskaźników planu finansowego na 22 895 zł za 1 ha.

(dowód: akta kontroli str. 568-574)

Spośród 188 039 ha gruntów pozostających w ewidencji Zasobu, według stanu na koniec 2015 r., w dzierżawie znajdowało się 138 218 ha (73,5% ogółu gruntów będących w ewidencji Zasobu), w wieczystym użytkowaniu 6 280 ha (3,3%), w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej 1 234 ha (0,7%), w bezumownym użytkowaniu 2 887 ha (1,5%), nierozdysponowane 38 491 ha (20,5%), a pozostałe 918 ha (0,5%) stanowiły grunty obce, tj. grunty, które z mocy prawa przeszły na własność innych podmiotów, ale pozostawały w ewidencji Zasobu do czasu ich protokolarnego przekazania tym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 570)

W 2015 r. Oddział ANR dokonał sprzedaży 67 lokali mieszkalnych, łącznie za 803,0 tys. zł. Średnia cena sprzedanego lokalu mieszkalnego wyniosła 12,0 tys. zł (uwzględniając przysługujące nabywcom obniżki ceny sprzedaży). Ponadto, 102 lokale mieszkalne zostały przekazane nieodpłatnie gminom na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Po uwzględnieniu zdjętych ze stanu Zasobu pustostanów w liczbie 14 lokali i pozyskanych do Zasobu 27 lokali mieszkalnych z inwestycji, liczba lokali mieszkalnych Zasobu zmniejszyła się z 1 895 na początku 2015 r. do 1 613 na koniec 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 390-392, 575)

Ustalono nieprawidłowości
i uwagi dotyczące badanej
działalności

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wykonania zadań nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Umorzenie należności, których dochodzenie jest niemożliwe.
2. Każdorazowe dokonywanie wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zaliczanie ich do właściwych miesięcy oraz dokonywanie poprawek w dowodach księgowych zgodnie z zasadami określonymi w przepisach ustawy o rachunkowości.
3. Rzetelne sporządzanie protokołów z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności poprzez zamieszczanie w nich kompletnych informacji, zgodnych z dokumentami źródłowymi.
4. Wykazywanie w sprawozdaniach Rb-35, Rb-40 oraz RB-BZ2 wszystkich danych wymaganych przepisami prawa.
5. Ustalenie i wprowadzenie w życie procedur obejmujących terminowość postępowania w Oddziale ANR z wszelkimi zewnętrznymi i wewnętrznymi dowodami księgowymi.
6. Sporządzenie i wprowadzenie w życie pisemnych objaśnień treści skrótów lub kodów operacji gospodarczych, o jakich mowa w art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi kontrolowanej jednostki przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia 26 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

z up.

Ziemowit Florowski
Wicedyrektor

⁴⁴ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.