



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-05-01/2013
P/13/119

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/119 – Zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych w latach 2008 – 2012.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Ryszard H. Stefan, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 84894 z dnia 10 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Mariusz Migdał, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84893 z dnia 10 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Gorzowie Wlkp. ul. Walczaka 25 66-400 Gorzów Wlkp. (zwany dalej Oddziałem).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanowiska Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w kontrolowanym okresie pełnili: – Wojciech Kuźmiński od 23.01.2008 r. do 16.09.2008 r., – Tomasz Nawrocki od 10.10.2008 r. do 5.12.2011 r., – Sławomir Pietrzak od 5.12.2011 r. do 15.02.2012 r., – Leszek Świętochowski od 15.02.2012 r. Dyrektorem Oddziału jest Pan Tomasz Możejko (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Oddziału w kontrolowanym zakresie.

Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Gorzowie Wlkp. był merytorycznie i organizacyjnie przygotowany do zarządzania należnościami finansowymi.

Oddział prowadził w miarę skuteczne działania na rzecz zapobiegania powstawaniu nowych zaległości. Znaczna część zaległych należności powstała przed 2008 r. Kwota główna tych należności w badanym okresie kształtowała się na podobnym poziomie (35.148,8 tys. zł na początek 2008 r. i 35.685,9 tys. zł na koniec 2012 r.), a podstawową przyczyną zwiększania się zaległych należności ogółem jest systematyczne naliczanie odsetek od kwot głównych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły odzyskiwania zaległych należności i polegały na nieterminowym, w niektórych przypadkach, wszczynaniu działań windykacyjnych, w postaci wysyłania do dłużników wezwań do zapłaty.

Oddział zgodnie z obowiązującym prawem i wewnętrznymi uregulowaniami wykonawczymi ANR stosował ulgi dla kontrahentów w spłacie należności ANR, chociaż stwierdzono pojedyncze nieprawidłowości formalne w zakresie dokumentowania przesłanek do udzielenia przedmiotowych ulg, niemające istotnego wpływu na ich przyznanie.

Oddział stosownie do przyjętej polityki rachunkowości właściwie ewidencjonował w księgach rachunkowych operacje finansowe odnośnie należności. Sprawozdania finansowe obejmujące należności rzetelnie odzwierciedlały ich stan zarejestrowany w księgach rachunkowych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapobieganie powstawaniu zaległych należności

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Oddziale zadaniami w zakresie m.in. gospodarki i rozliczeń finansowych, zapobiegania powstawaniu zaległych należności finansowych, ich windykacji i restrukturyzacji zajmowała się 10 osobowa Sekcja Finansowo-Księgowa i Windykacji (Sekcja FKiw)², podległa zastępcy dyrektora Oddziału p. Romanowi Koniec.

Do zadań ww. Sekcji w zakresie związanym z należnościami finansowymi Agencji należało w szczególności: opiniowanie wiarygodności finansowej kontrahentów Agencji; ocena wiarygodności i sprawdzanie prawidłowości składanych zabezpieczeń umów sprzedaży i dzierżawy; kontrola wartości zabezpieczeń w czasie trwania umów; ewidencja, przechowywanie i zabezpieczenie weksli wraz z deklaracją wekslową oraz innych zabezpieczeń, obsługa wniosków o udzielenie ulg w płatnościach; zarządzanie należnościami Agencji i prowadzenie ich monitoringu; podejmowanie działań w zakresie dochodzenia należności, wszczynanie postępowań egzekucyjnych, kierowanie wniosków egzekucyjnych do Sekcji Organizacyjno-Prawnej Oddziału (SOP); przygotowywanie projektów ugód i porozumień dotyczących spłaty należności; sporządzanie sprawozdań w zakresie windykacji, udzielonych umorzeń i ulg w spłacie należności.

(dowód: akta kontroli str. 7-33)

W Oddziale w celu zapobiegania powstawaniu zaległych należności wykorzystywano wytyczne Prezesa Agencji w sprawie zabezpieczania należności Agencji z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP)³. Według wytycznych stosowanymi zabezpieczeniami były m.in. hipoteka, weksel własny in blanco, poręczenie wekslowe, przewłaszczenie na zabezpieczenie, gwarancja bankowa, kaucja. Wytyczne określały też dokumentację niezbędną przy poszczególnych rodzajach zabezpieczenia, a Oddziały zobowiązano do dochowania należytej staranności w prawidłowym oszacowaniu zabezpieczeń, poprzez powołanie komisji zajmującej się m.in. opiniowaniem zabezpieczeń. Zalecono, aby zabezpieczenia należności były ustanawiane przed zawarciem umowy dzierżawy i sprzedaży. W wytycznych ujęto także opis sposobu postępowania w zakresie dochodzenia należności podczas realizacji umowy.

(dowód: akta kontroli str. 34-46)

Dyrektor Oddziału na podstawie ww. wytycznych wydał zarządzenie w sprawie zasad i trybu zwalniania, zamiany, monitorowania i uruchamiania zabezpieczeń należności Agencji z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości⁴.

(dowód: akta kontroli str.47-49)

Przegląd (w przedmiocie stosowanych przez Oddział zabezpieczeń) 21 umów⁵ (w tym 11 dotyczących kontrahentów posiadających na 31.12.2012 r. zaległości w wysokości 2.053.323 zł – pozostali nie posiadali zaległości) zawartych przez Oddział, w tym 10 umów sprzedaży z lat 1998-2012, 7 dzierżawy z lat 1995-2012 oraz 3 dotyczących bezumownego użytkowania nieruchomości po wcześniejszej dzierżawie wykazał m.in., że:

- ✓ W 8 umowach sprzedaży⁶ (na raty) zawartych w formie aktu notarialnego zabezpieczeniem były hipoteki (zwykle, kaucyjne), a ponadto w 3 z nich przewłaszczenie nieruchomości, w jednej blokada środków na rachunkach

² Stan od 1.01.2013 r. w związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego Oddziału wprowadzoną zarządzeniem dyrektora Oddziału z 17.12.2012 r. Do 31.12.2012 r. zadaniami tymi zajmowały się Sekcja Finansowo-Księgowa i Sekcja Ewidencji, Analiz i Windykacji.

³ Wytyczne stanowiły załącznik do zarządzenia Prezesa Agencji nr 24/11 z 25.07.2011 r. Wcześniej obowiązywało zarządzenie z 4.09.2009 r.

⁴ Zarządzenie nr 1151/2012 z dnia 18.06.2012 r.

⁵ W tym 9 spośród objętych badaniem opisanym w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia. W odniesieniu do 1 kontrahenta brak było zabezpieczenia ze względu na samowolne użytkowanie nieruchomości, bez wcześniejszej umowy dzierżawy.

⁶ W 6 z tych umów występowało podwójne lub potrójne zabezpieczenie np. hipoteka, przewłaszczenie nieruchomości i weksle in blanco; hipoteka i blokada środków na rachunku bankowym; hipoteka i przewłaszczenie nieruchomości; hipoteka i weksle in blanco.

bankowych, w 5 weksle in blanco. W dwóch umowach zabezpieczeń nie określano, gdyż zapłata nastąpiła jednorazowo z kredytu bankowego kontrahentów.

- ✓ Spośród 7 umów dzierżawy⁷, w jednej zabezpieczeniem była hipoteka kaucyjna, w 5 weksle in blanco i w 3 kaucja wpłacona na rachunek Oddziału.
- ✓ W jednej umowie dzierżawy zawartej w 1995 r. nie określono zabezpieczenia. Zabezpieczenie (przewłaszczenie kombajnu zbożowego) wprowadzono aneksem z 2006 r., a w 2011 r. dokonano zmiany zabezpieczenia na przewłaszczenie ładowarki teleskopowej wraz z cesją polisy oraz dwa weksle in blanco.
- ✓ W 3 przypadkach bezumownego użytkowania nieruchomości, we wcześniejszych umowach dzierżawy zabezpieczeniem były hipoteki na innej nieruchomości niezabudowanej oraz po dwa weksle in blanco.

Powyższe wskazuje, że Oddział stosował zabezpieczenia wskazane we wcześniej powołanych wytycznych Prezesa ANR.

(dowód: akta kontroli str. 50-59)

Oddział nie prowadził zbiorczej ewidencji uruchamianych zabezpieczeń w przypadku nieregulowania należności przez dłużników. Rodzaj zabezpieczenia i ewentualne jego uruchomienie na poczet zaległości, ewidencjonowano w systemie informatycznym przy poszczególnych umowach z kontrahentami.

(dowód: akta kontroli str. 60)

Pan R. Koniec w swoich wyjaśnieniach potwierdził, iż Oddział nie dysponuje zbiorczą informacją o stopniu wykorzystania zabezpieczeń, natomiast rejestr spraw prowadzonych przez radców prawnych Oddziału w ograniczonym zakresie pozwala uzyskać dane na temat uruchamianych zabezpieczeń. Sposób postępowania z zabezpieczeniami rejestrowany jest w systemie elektronicznym dla każdej umowy oddzielnie.

(dowód: akta kontroli str. 61-82)

Zastępca Kierownika Sekcji FKIW p. Konrad Jabłoński odnośnie uruchamiania zabezpieczeń wyjaśnił, że zgodnie z zarządzeniem Prezesa Agencji z lipca 2011 r. uruchomienie ustanowionego zabezpieczenia może nastąpić przy braku płatności dwóch rat. Przy zaległościach dwóch rat Oddział wypowiadał umowy dzierżawy zgodnie z zapisami umów, następnie przy braku zapłaty kierował sprawy na drogę postępowania sądowego. W kwietniu 2013 r. Prezes Agencji zarządzeniem zalecił, że decyzja o podjęciu postępowania zabezpieczającego podjęta może być na każdym etapie postępowania, gdy spełnienie świadczenia jest zagrożone. Po wprowadzeniu ww. zarządzenia Oddział skorzystał z potrąceń kaucji w stosunku do 53 kontrahentów; w przypadku 2 kontrahentów wszczęto procedurę skorzystania z zabezpieczeń w postaci blokady środków pieniężnych na rachunku bankowym; w stosunku do 5 kontrahentów wszczęto procedurę mającą na celu przejęcie rzeczy przewłaszczonych na rzecz ANR.

(dowód: akta kontroli str. 177-179)

Ponadto Oddział wykorzystywał wytyczne Prezesa Agencji z dnia 22.03.2011 r.⁸ w sprawie stosowania przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19.11.2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach⁹.

(dowód: akta kontroli str. 83-100)

W kontrolowanym okresie celem zapobiegania powstawaniu należności wymagalnych, zarządzeniami Dyrektora Oddziału powoływano komisje opiniujące m.in. wnioski o obniżenie, umorzenie lub przesunięcie terminów płatności czynszów dzierżawnych oraz rat z tytułu sprzedaży mienia, a także proponowane przez kontrahentów zabezpieczenia płatności należności wynikających z zawieranych umów sprzedaży i dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP. Ponadto powoływano komisje dokonujące oceny ekonomicznej i gospodarczej dzierżawców oraz nabywców nieruchomości

⁷ W czterech umowach występowało podwójne zabezpieczenie, np. kaucja i weksle in blanco; przewłaszczenie nieruchomości i weksle in blanco.

⁸ Wcześniej obowiązywały wytyczne z dnia 15.09.2003 r.

⁹ Dz.U. Nr 210, poz. 1619 ze zm.

niedotrzymujących warunków wynikających z umów dzierżawy i sprzedaży. Na podstawie protokołów z posiedzeń ww. komisji, decyzje ostateczne podejmował Dyrektor Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 101-107)

Należności Oddziału na bieżąco były monitorowane i ewidencjonowane w systemie informatycznym „Windykacja Należności” („WN”), którego podstawowym celem było usprawnienie obsługi należności wynikających m.in. ze sprzedaży, dzierżawy, najmu majątku, będącego w dyspozycji Oddziału. Działanie tego systemu polega m.in. na obsłudze umów z kontrahentami (m.in. ewidencja kontrahentów i umów z nimi zawieranych, wysyłanie zawiadomień o płatności, fakturowanie), prowadzeniu rozliczeń zawartych umów (m.in. rozliczenia wpłat, ewidencja wniosków, decyzji, pozwów, nakazów oraz porozumień z kontrahentami), obsłudze dokumentów i księgowani oraz bieżącej kontroli stanu rozliczeń poprzez możliwość sporządzania stosownych wydruków i zestawień.

(dowód: akta kontroli str. 108)

Pan R. Koniec wyjaśnił, że monitorowanie zadań Oddziału w zakresie zapobiegania powstawaniu zaległych należności odbywa się na bieżąco m.in. w oparciu o informacje głównego księgowego dotyczące kontrahentów zalegających z płatnościami. Listy takie sporządzane są dwa razy w roku, według podstawowych terminów płatności, tj. po 31 marca i 15 listopada. Cyklicznie (średnio dwa razy w miesiącu) odbywają się narady związane z windykacją należności, dokumentowane w formie notatek służbowych. Po zakończeniu każdego miesiąca analizowane są m.in. wskaźniki windykacji zaległych należności według poszczególnych tytułów, a na koniec każdego roku radcy prawni sporządzają wykaz spraw objętych postępowaniem sądowym i komorniczym.

(dowód: akta kontroli str. 61-63)

Należności ogółem brutto (związane z funkcjonowaniem Oddziału oraz z realizacją zadań w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu WRSP) w kontrolowanym okresie zwiększyły się ze 154.323,0 tys. zł na początek 2008 r. do 280.517,6 tys. zł na koniec 2012 r., tj. o 81,8% (na dzień 30.06.2013 r. stanowiły 333.411,4 tys. zł¹⁰). Równocześnie zwiększały się odpisy aktualizujące odpowiednio z 63.253,7 tys. zł do 92.061,2 tys. zł (na dzień 30.06.2013 r. wynosiły 92.598,0 tys. zł). W ww. kwotach, należności związane z realizacją zadań w zakresie gospodarowania mieniem stanowiły 153.934,1 tys. zł na początek 2008 r. (99,4%) oraz 279.426,1 tys. zł na 31.12.2012 r. (99,6%).

Największy przyrost należności, tj. o 30,9% nastąpił w 2010 r. Podstawową przyczyną wzrostu było przeszacowanie należności wyrażonych w mierniku naturalnym z uwagi na wzrost ceny pszenicy z 48,03 zł za q do 67,89 zł za q¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 109-112)

Najwyższe należności związane z realizacją zadań w zakresie gospodarowania mieniem powstały z tytułu sprzedaży mienia (85.437,6 tys. zł na początek 2008 r. i 207.594,1 tys. zł na koniec 2012 r.) oraz z tytułu dzierżawy mienia (odpowiednio 38.743,3 tys. zł i 47.550,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 113)

Udział należności zaległych (kwota główna, odsetki i inne koszty) w należnościach ogółem w 2008 r. wynosił 47,6%, a na koniec 2012 r. 32,9%. Zaległe należności ogółem zwiększyły się z 73.232,6 tys. zł na początek 2008 r. do kwoty 91.843,1 tys. zł na koniec 2012 r., tj. o 25,4% (na dzień 30.06.2013 r. wynosiły 92.080,4 tys. zł). Działania Oddziału w zakresie m.in. monitorowania, zapobiegania powstawaniu zaległości i prowadzenia postępowań windykacyjnych powodowały, iż kwota główna należności przeterminowanych (zaległych) w badanym okresie kształtowała się na podobnym poziomie (35.148,8 tys. zł na początek 2008 r., 35.685,9 tys. zł na koniec 2012 r. i 33.999,4 tys. zł na koniec I półrocza 2013 r.), natomiast wpływ na ich stan miał znaczny wzrost należności z tytułu odsetek i innych kosztów, tj. odpowiednio z 38.083,8 tys. zł do 56.157,2 tys. zł (o 47,5%). Dokonane w okresie od początku 2008 r. do końca I półrocza 2013 r. umorzenia należności wyniosły 722,3 tys. zł.

¹⁰ Zwiększenie nastąpiło przede wszystkim w wyniku różnicy pomiędzy wartością z umów sprzedaży zawartych w I półroczu 2013 r. (49.626,5 tys. zł), a kwotą dokonanych wpłat wstępnych (12.027,3 tys. zł).

¹¹ Czynsz dzierżawny wyrażany jest w decytonach pszenicy. Pozostała do spłaty część kwoty nabycia nieruchomości także może być wyrażona w tych jednostkach za zgodą kupującego.

Dodać należy, że według raportu windykacyjnego Nw01 za 2012 r. (sporządzanego corocznie dla celów m.in. monitorowania należności zaległych), do tzw. należności straconych¹² Oddział zaliczył kwotę 53.451,1 tys. zł, tj. 58,2% ogółem należności zaległych.

(dowód: akta kontroli str. 114-133, 136-138)

Największe zaległości związane z realizacją zadań w zakresie gospodarowania zasobem powstały z tytułu sprzedaży mienia i wynosiły 43.632,0 tys. zł na koniec 2008 r. oraz 49.939,1 tys. zł na dzień 31.12.2012 r., co stanowiło odpowiednio 53,0% i 24,1% należności brutto z tego tytułu. Udział należności zaległych z tytułu dzierżawy mienia w należnościach ogółem brutto z tego tytułu na koniec ww. okresów wynosił odpowiednio 85,3,8% (35.408,4 tys. zł) i 80,9% (38.452,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 113, 134)

Ze struktury wiekowej kwot głównych należności przeterminowanych (zaległych) wynika, że najwyższe stanowiły należności sprzed ponad 24 miesięcy (28.729,7 tys. zł na koniec 2008 r. i 29.967,8 tys. zł na 31.12.2012 r.). Należności powstałe w okresie do 6 miesięcy zmniejszyły się z 7.643,6 tys. zł na koniec 2008 r. do 3.814,7 tys. zł na koniec 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 135, 139)

Z umów zawartych w kontrolowanym okresie wynika, że przed ich podpisaniem sprawdzono wiarygodność zabezpieczeń składanych przez kontrahentów, którzy także spełniali wymogi określone w wytycznych Prezesa Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 60, 215-216)

Pan Marian Bień zastępca dyrektora Oddziału prowadzący nadzór nad Sekcją Gospodarowania Zasobem, w sprawie sposobu dokonywania wyboru oraz sprawdzania wiarygodności kontrahentów zamierzających nabyć lub wydzierżawić nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wyjaśnił m.in., że obowiązujące przepisy nie dają organizatorowi przetargów ustnych (nieograniczonych i ograniczonych), bo tylko takie są od kilku lat organizowane, możliwości weryfikowania wiarygodności finansowej oferentów, nawet posiadających zaległości finansowe wobec Agencji. Możliwości wyłączenia kontrahenta z podpisania umowy, pojawiają się dopiero po rozstrzygnięciu przetargu dotyczącego sprzedaży nieruchomości na raty lub dzierżawy. Wówczas dokonywana przez Oddział ocena wiarygodności dotyczy ustalenia m.in. źródeł i wysokości dochodów ewentualnego kontrahenta; posiadanego majątku; zaległości wobec Agencji lub ujętych w bazach Biura Informacji Gospodarczej, Informacji Kredytowej, Związku Banków Polskich; historii rozliczeń z Oddziałem; ustroju majątkowego w małżeństwie. W ogłoszeniach o przetargu na dzierżawę nieruchomości zaznaczano, że warunkiem zawarcia umowy jest nieposiadanie zaległości wobec Agencji.

W przypadku jednorazowej zapłaty nie występowała potrzeba dokonywania oceny wiarygodności nabywcy nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 140-143)

Odstąpienie od podpisania umowy sprzedaży nieruchomości na raty w przypadku posiadania przez nabywcę zaległości wobec ANR, reguluje § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16.02.2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności¹³.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

¹² Według pisma Prezesa Agencji z 15.07.2003 r. należności stracone, to należności nie do odzyskania.

¹³ Dz.U. z 2012 r. poz. 208.

2. Działania windykacyjne OT ANR

2.1. Monitorowaniem i dochodzeniem należności Agencji, jak wzmiankowano w pkt 1 niniejszego wystąpienia, zajmowali się pracownicy Sekcji FKIW. Od 1.01.2013 r. sprawami windykacji zajmują się 4 osoby z tej sekcji, natomiast wcześniej¹⁴ dwie osoby z Sekcji Ewidencji, Analiz i Windykacji. Monitorowanie oraz windykacja należności prowadzona była w oparciu o powołane wcześniej wytyczne Prezesa Agencji. Oddział na bieżąco prowadził ewidencję poszczególnych dłużników, w której ujmowano m.in. kwoty zaległych należności, terminy płatności rat, rodzaj zabezpieczenia. Dwukrotnie w ciągu roku aktualizowano i sporządzano listy kontrahentów zalegających z płatnościami na rzecz Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 7-26, 61-63)

Odzyskane należności zaległe związane z realizacją zadań w zakresie gospodarowania mieniem w 2008 r. wynosiły 2.656,4 tys. zł, a w 2012 r. 4.457,3 tys. zł. Najwyższe zaległości w kwocie 5.350,2 tys. zł odzyskano w 2009 r. Łącznie w latach 2008-2012 odzyskano należności zaległe w wysokości 21.098,7 tys. zł, w tym 9.330,8 tys. zł z tytułu sprzedaży mienia i 11.643,4 tys. zł z tytułu dzierżawy mienia. W I półroczu 2013 r. odzyskano 3.158,6 tys. zł, w tym 1.240,6 tys. zł dotyczyło sprzedaży mienia i 1.761,2 tys. zł dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 144)

Wskaźniki windykacji¹⁵ zaległych należności ogółem w poszczególnych latach badanego okresu wynosiły 3,6% w 2008 r., 6,7% w 2009 r., 6,2% w 2010 r., 4,3% w 2011 r., 5,1% w 2012 r. i 3,4% w I półroczu 2013 r. Z tytułu sprzedaży mienia wskaźniki te wynosiły od 1,7% w 2009 r. do 7,4% w 2010 r., natomiast z tytułu dzierżawy od 3,1% w 2011 r. do 13,0% w 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 145)

Analiza dokumentacji dotyczącej 10 największych zaległości powstałych w kontrolowanym okresie (4 dotyczące należności z tytułu dzierżawy, jedna ze sprzedaży oraz 5 od podmiotów użytkujących grunty Agencji bez tytułu prawnego tzw. bezumowne użytkowanie mienia, z czego 4 miały wcześniej zawarte z Oddziałem umowy dzierżawy), wynoszących na koniec 2012 r. łącznie 2 005 552 zł (2,2% zaległości ogółem) wykazała m.in., że:

- ✓ Umowy z objętymi badaniem kontrahentami zawarte zostały w latach 1998-2012 (po jednej w 1998 r., 2003 r., 2005 r. i 2012 r.; 3 w 2010 r. i 2 w 2011 r. – w 1 przypadku nastąpiło samowolne przejęcie nieruchomości bez wcześniejszej umowy dzierżawy).
- ✓ Terminy wymagalności najstarszej nieuregulowanej raty u tych kontrahentów zawierały się w przedziale od 28.02.2009 r. (171.522 zł¹⁶) do 15.11.2012 r. (172.907 tys. zł).
- ✓ W czterech przypadkach bezumowne użytkowanie mienia nastąpiło po wcześniejszych umowach dzierżawy, a jeden podmiot (Finance&Group Polska Organizacja Odzysku S.A.) bezumownie użytkował mienie bez wcześniejszej umowy z Oddziałem¹⁷.
- ✓ W 5 przypadkach pierwsze wezwania do zapłaty wysyłano po upływie od 7 do 25 dni od upływu terminu płatności raty, tj. w terminie określonym w wydanych przez Prezesa Agencji zasadach dochodzenia należności Agencji z tytułu

¹⁴ Przed zmianą regulaminu Organizacyjnego Oddziału.

¹⁵ Procentowy wskaźnik kwoty odzyskanych należności przeterminowanych (zaległych) do kwoty należności przeterminowanych (zaległych).

¹⁶ Dotyczy jednego przypadku, gdzie nastąpiło samowolne przejęcie i uprawianie dwóch działek, bez wcześniejszej umowy dzierżawy.

¹⁷ Po wygraniu w 2008 r. przetargu, podmiot nie złożył w wymaganym terminie określonym w ogłoszeniu o przetargu propozycji zabezpieczenia wylicytowanego czynszu dzierżawnego, w związku z tym Oddział nie zawarł umowy dzierżawy, a ww. podmiot bezumownie zagospodarował wylicytowane działki.

rozdysponowania mieniem zasobu WRSP¹⁸, natomiast w pozostałych z naruszeniem tego terminu.

- ✓ W jednym przypadku (Miroslaw Ś.) na skutek zerwania przez kontrahenta porozumienia z 11.10.2010 r., bezpośrednio (bez wezwania do zapłaty) wystąpiono do Sekcji Organizacyjno-Prawnej Oddziału o wszczęcie egzekucji, a następnie skierowano pozew do sądu.
- ✓ W dwóch przypadkach (ten sam kontrahent Maciej M.) w trakcie niniejszej kontroli nastąpiła kompensata wzajemnych zobowiązań pomiędzy ww. i Oddziałem (kwota 507.424 zł), a w jednym przypadku (Andrzej K.) postępowanie umorzono na skutek uregulowania zaległości przez kontrahenta.
- ✓ W pięciu przypadkach złożono pozwy do sądów (w tym dotyczący Miroslawa Ś.).
- ✓ W czterech przypadkach sprawy sądowe i egzekucyjne znajdowały się w toku, a w czterech (trzy dotyczyły tego samego kontrahenta, tj. AGRO ENTERPRISES GŁOGÓW sp. z o.o.) uzyskano od komorników informacje o bezskuteczności egzekucji. W sprawie AGRO ENTERPRISES w dniu 10.05.2013 r. wysłano pozew o zapłatę w trybie art. 299 ksh¹⁹ przeciwko p. Piotrowi M., jako Prezesowi Zarządu spółki i 7.06.2013 r. uzyskano nakaz zapłaty. W dniu 26.06.2013 r. Prezes Zarządu złożył sprzeciw, sprawa jest w toku.
- ✓ Sposób formułowania wniosków do komornika przewidywał egzekucję ze wszystkich składników majątku dłużnika, w tym będących zabezpieczeniem spłaty należności.
- ✓ We wszystkich badanych przypadkach (poza tymi, gdzie nastąpiła kompensata wzajemnych zobowiązań i uregulowanie zaległości) po nieskutecznych wezwaniach do zapłaty należności wykorzystywano sposoby i formy dochodzenia określone w wytycznych Prezesa Agencji i je dokumentowano w formie papierowej (np. korespondencja, pozwy) i elektronicznej.
- ✓ W analizowanych przypadkach nie wystąpiły przypadki przedawnienia roszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 60, 146-160, 177-179, 202-208)

W informacji W-2 dotyczącej wywiązywania się kontrahentów z zaległości powyżej 100 tys. zł, przekazanej 25.01.2013 r. do ANR w Warszawie, w odniesieniu do powyższych 10 badanych zaległości podano, że do końca 2012 r. nie podejmowano żadnych czynności w ramach ich dochodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 161-170)

Pan K. Jabłoński sporządzający ww. informację wyjaśnił, że przy sporządzaniu sprawozdania W-2 założył, iż czynnościami podjętymi w ramach dochodzenia należności Agencji są czynności podjęte na etapie egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 171-179)

Ustalone
nieprawidłowości

Ponadto powyższe badanie dokumentacji wykazało m.in., że:

- ✓ W 5 przypadkach (łącznie kwota zaległości 1.085.064 zł) pierwsze wezwania do uregulowania zaległości wysyłano od 45 do 115 dni od upływu terminu płatności raty, naruszając tym terminy określone w wyżej powołanych zasadach dochodzenia należności Agencji z tytułu rozdysponowania mieniem zasobu WRSP.

¹⁸ Wprowadzone zarządzeniem Prezesa ANR nr 19/13 z 25.04.2013 r. określają ten termin na 30 dni. Wcześniejsze zalecenia Prezesa ANR zawarte w piśmie z 31.08.2006 r. określały ten termin na 25 dni.

¹⁹ Ustawa z 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm. Art. 299 ksh stanowi w § 1, że jeżeli egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna, członkowie zarządu odpowiadają solidarnie za jej zobowiązania.

- ✓ W jednym przypadku pomiędzy wysłaniem wezwania do zapłaty, a kolejnym upłynęło blisko 14 miesięcy. Dotyczyło to firmy Finance&Group Polska Organizacja Odzysku S.A. (Organizacja Odzysku S.A.), która posiadała zaległości w kwocie 171.522 zł od dnia 28.02.2009 r. Oddział w dniach 14 i 22.04.2009 r. wezwał ww. firmę do zapłaty odpowiednio kwoty 42.163 zł i 42.281 zł. Kolejne wezwanie do zapłaty kwoty 133.949 zł wysłano 17.08.2010 r., tj. po blisko 14 miesiącach od poprzedniego. Według dokumentacji, w międzyczasie nie podejmowano innych działań windykacyjnych, natomiast w dniach 12.02. i 1.09.2009 r. oraz 2.02. i 7.06.2010 r. wystawiono cztery faktury na łączną kwotę 133.949 zł (121.675 zł należność główna i 13.434 zł odsetki) za bezumowne użytkowanie gruntów za okres od 5.05.2008 r. do 28.05.2010 r. Do SOP pismo w sprawie wszczęcia postępowania sądowego skierowano 31.08.2010 r. Pozew o zapłatę w postępowaniu upominawczym skierowano do sądu 29.11.2010 r. Sądowy nakaz zapłaty kwoty 133.949 zł uzyskano 3.06.2011 r., a klauzulę wykonalności nakazu 22.08.2011 r. Wniosek egzekucyjny skierowano do komornika sądowego w dniu 4.11.2011 r. Postanowieniem z dnia 25.05.2012 r. komornik umorzył egzekucję wobec jej bezskuteczności. Od tego czasu nie podejmowano innych czynności egzekucyjnych. Z pisma komornika z dnia 15.09.2011 r. wynikało m.in., że dłużnik jest poszukiwany przez Policję i Izbę Skarbową.

(dowód: akta kontroli str. 146-150, 161-170, 180-199, 202-208)

Pan K. Jabłoński w sprawie wysłania 5 pierwszych wezwań do zapłaty po upływie terminu określonego przez Prezesa ANR wyjaśnił m.in., że w 3 przypadkach było to skutkiem dokonywania weryfikacji wpłat w okresie płatności, tj. na koniec I i III kwartału i wysłania wezwań dopiero po jej wykonaniu na koniec I kwartału. W jednym przypadku w okresie od wymagalnej raty płatności do wypowiedzenia porozumienia, tj. od 04.01.2012 r. do 24.04.2012 r. prowadzono korespondencję z Biurem Prezesa i kontrahentem w sprawie restrukturyzacji zaległości. W odniesieniu do Agro Enterprises Głogów sp. z o.o. (kwota zadłużenia 164.991,00 zł) Oddział przy dużej ilości umów kontrahentów o zbliżonej nazwie nieświadomie ominął powyższą umowę przy sporządzaniu wezwań do zapłaty. Wezwanie zostało wysłane po weryfikacji umów dłużnika Agro Enterprises Głogów sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 177-179)

Radca Prawny Oddziału p. Krzysztof Biliński w sprawie braku od maja 2012 r. czynności egzekucyjnych wobec Organizacji Odzysku S.A. wyjaśnił, że po uzyskaniu postanowienia komornika z 25.05.2012 r. nie podejmowano innych czynności, gdyż jedynym członkiem zarządu spółki jest obcokrajowiec, który jest także poszukiwany przez policję i Izbę Skarbową z tytułu popełnionych przestępstw. Aktualnie dokumenty spółki są ponownie weryfikowane celem skierowania należności do umorzenia.

(dowód: akta kontroli str. 200-201)

Ocena częściowa

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

3. Stosowanie ulg w spłacie należności

Opis stanu faktycznego

3.1. Zasady, tryb i warunki udzielania ulg: odraczania terminów, rozłożenia na raty, umorzenia w spłacie należności ANR, zostały określone w wytycznych Prezesa Agencji z 22.03.2011 r. w sprawie stosowania przepisów rozporządzenia MRiRW z 19.11.2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach²⁰ (aktualnie obowiązujące) zwane dalej „wytycznymi z 22.03.2011 r.”. Wcześniej, tj. od 15.09.2003 r. obowiązywały w tym zakresie wytyczne Prezesa Agencji w sprawie zasad stosowania

²⁰ Dz.U. Nr 210, poz. 1619 ze zm. zwane dalej rozporządzeniem z 19.11.2009 r.

odraczania, rozkładania na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach, określające jednolite zasady postępowania przy wykonywaniu postanowień rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 1.08.2003 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach²¹, zwane dalej „wytycznymi z 15.09.2003 r.”

Obniżenia czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 K.c. Oddział dokonywał w badanym okresie na podstawie:

- a) „Programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane przez suszę lub huragan w 2008 r.” ustanowionego Uchwałą Nr 169/2008 Rady Ministrów z 26.08.2008 r.²² – zwane dalej Programem pomocy w 2008 r.,
- b) wytycznych Prezesa ANR z 4.12.2008 r. (znak ZGZ-nz-4201-118-24/4139/08/PJ),
- c) zarządzenia Prezesa ANR Nr 11/2008 r. z 31.01.2008 r. pkt 14.4 „obniżanie czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 K.c.”, zwane dalej zarządzeniem Prezesa nr 11/2008,
- d) rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1857/2006 z dnia 15.12.2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i art. 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy publicznej w ramach zasady de minimis dla sektora rolnego i rybołówstwa²³, zwane dalej rozporządzeniem KE Nr 1857/2006,
- e) zarządzenia Prezesa ANR Nr 35/2009 r. z 28.09.2009 r., pkt 10.4 „obniżanie czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 K.c.”, zwane dalej zarządzeniem Prezesa nr 35/2009,
- f) „Programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r.”, ustanowionej Uchwałą Rady Ministrów z dnia 1.06.2010 r., zwane dalej Programem pomocy w 2010 r.,
- g) „Programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2011 r. huraganów, deszczu nawalnego lub przymrozków wiosennych”, ustanowionej uchwałą Rady Ministrów nr 133/2011 z dnia 26.07.2011 r.²⁴, zwane dalej Programem pomocy w 2011 r.,

(dowód: akta kontroli str. 80-100,222-243)

3.2 W badanym okresie Oddział przyznał przedmiotowe ulgi w spłacie należności ANR łącznie dla 3.164 kontrahentów na kwotę 25.300,8 tys. zł, w tym z tytułu:

- sprzedaży mienia Zasobu Oddziału dla 712 kontrahentów (22,5%) na kwotę 9.413,9 tys. zł (37,2%),
- dzierżawy mienia dla 2.450 dzierżawców (77,4%) na kwotę 15.839,6 tys. zł (62,6%),
- z tytułu bezumownego korzystania mienia – 2 dzierżawców (0,07%) na kwotę 47,3 tys. zł (0,18%).

Największą kwotę ulg, tj. 10.401,2 tys. zł (41,1%) dla 1.202 kontrahentów (38,0%) przyznano w 2008 r., najmniej w 2010 r.: 1.948,8 tys. zł (7,7%) dla 173 kontrahentów (5,5%).

W tym czasie: odroczone terminy spłaty należności w kwocie 20.763,2 tys. zł (82,1%) dla 1.788 kontrahentów (56,5%); rozłożono na raty spłatę 1.208,1 tys. zł (4,8%) dla 20 kontrahentów (0,6%); obniżono czynsz dzierżawny na podstawie art. 700 K.c. dla 1.356 kontrahentów (42,9%) na kwotę 3.329,5 tys. zł (13,2%).

(dowód: akta kontroli str.244)

²¹ Dz.U. Nr 140, poz. 1349 ze zm. zwane dalej rozporządzeniem z 1.08.2003 r.

²² Program opublikowany w Dz.U. z 2008 r. Nr 173, poz. 1070.

²³ Dz.Urz.UE L 379 z 28.12.2006 r.

²⁴ Program opublikowany w Dz.U. z 2011 r. Nr 167, poz. 996.

3.3 Analiza prawidłowości udzielania największych kwotowo ulg w spłacaniu należności Oddziału dotyczących:

- spłaty ratalnej należności w łącznej kwocie 2.001,1 tys. zł (10 kontrahentów),
- obniżenia wartości czynszu na podstawie art. 700 K.c. w łącznej kwocie 614,9 tys. zł (10 kontrahentów),
- odroczenia terminu spłaty należności w wysokości ogółem 2.005,6 tys. zł (10 kontrahentów),

wykazała, że:

3.3.1 Prawidłowość – kompletność, udokumentowanie, uzasadnienie przedkładanych przez kontrahentów wniosków:

- ✓ 5 wniosków o odroczenie spłaty kontrahenci nie złożyli na drukach zalecanych Wytycznymi Prezesa z 15.09.2003 r. i 22.03.2011 r. i bez dokumentacji potwierdzającej przesłanki do zastosowania ulgi wskazanej przez wnioskodawcę w uzasadnieniu. Trzy decyzje o odroczeniu 634,2 tys. zł (31,6%) były wydane na podstawie kompletnych wniosków, z wymaganą dokumentacją dotyczącą umorzenia czynszu w trybie art. 700 K.c. z powodu suszy, jednakże kontrahenci nie spełniali kryteriów Programu pomocy w 2008 r. (spadek plonu powyżej 30%) oraz wykorzystali już możliwości uzyskania pomocy w ramach zasady *de minimis* (7,5 tys. euro). Pozostałe 2 wnioski spełniały obowiązujące wymogi Wytycznych.
- ✓ spośród złożonych 10 wniosków o spłatę ratalną należności tylko 3 na spłatę 319,7 tys. zł (16,0%) były złożone na zalecanych ww. Wytycznymi drukach z wymaganymi informacjami. Z pozostałych wniosków 3 posiadały udokumentowane uzasadnienie, 3 wnioski złożono bez dokumentacji potwierdzającej przesłanki do zastosowania ulgi wskazane przez wnioskodawcę w uzasadnieniu, a w 1 wniosku nie wskazano przedmiotowych przesłanek.
- ✓ wszystkie wnioski o udzielenie ww. ulg w spłacie należności były składane przed upływem przypadającego terminu ich płatności i uzasadniano je (poza jednym przypadkiem) przyczynami, stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia MSP z 1.08.2003 r. i § 1 rozporządzenia MRiRW z 19.11.2009 r., których skutkiem było pogorszenie sytuacji płatniczej kontrahenta w stopniu uniemożliwiającym terminową zapłatę tych należności: niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi (suszą, deszczami nawalnymi, bezśnieżną zimą, przymrozkami wiosennymi), niekorzystnymi warunkami gospodarczymi (brak zbytu na produkty rolne, wzrost cen surowców rolnych, pogorszenie warunków w gospodarce rybackiej), opóźnione wpływy przychodów dzierżawcy oraz unijnych dopłat bezpośrednich, inwestycje na przedmiocie dzierżawy) oraz zdarzeniami losowymi.
- ✓ wszystkie wnioski o obniżenie czynszu na podstawie art. 700 K.c., złożone terminowo, były niekompletne i po monitach Oddziału zostały terminowo uzupełniane o dokumenty, stosownie do wskazań zarządzeń Prezesa ANR nr 11/2008 i nr 35/2009, Programu pomocy w 2008 r., 2010 r. i 2011 r. oraz ustawy z 30.04.2004 r. o pomocy publicznej, w tym m.in. protokołów komisji powołanej przez Wojewodę Lubuskiego szacującej straty, opinii Wojewody określającej zakres i wysokość oszacowanych przez komisję strat, tabelę pomocniczą do wyliczeń obniżenia czynszu dzierżawnego, oświadczeń: o uzyskaniu odszkodowań z tytułu ubezpieczeń upraw, o uzyskaniu pomocy z programów pomocowych dla rodzin rolniczych i pomocy publicznej w ramach *de minimis*.
Uzasadnienia wniosków wiązały się ze stratami poniesionymi przez dzierżawców wskutek suszy (8), deszczów nawalnych i przymrozków wiosennych (2). Wyliczenia zwolnień z czynszu w oparciu o art. 700 K.c. były każdorazowo akceptowane przez Komisję do udzielania ulg w spłacaniu należności ANR.
Wysokość obniżenia czynszu w badanych przypadkach nie przekroczyła 80% kwoty obniżenia dochodu (wykazanego w opinii Wojewody). Respektowano wymóg przekroczenia w gospodarstwie kontrahenta poziomu 30% strat (obniżki plonów) wynikłych wskutek ww. klęsk atmosferycznych.

(dowód: akta kontroli str. 245-292)

3.3.2 Formy zabezpieczeń odzyskania należności od dłużników, którym udzielono ulg w spłacie należności Oddziału, przedstawiały się następująco:

- ✓ Przy decyzjach o odroczeniu spłaty należności Oddział nie stosował żadnych form zabezpieczeń prolongowanych należności (odroczenia od 2 tygodni do 4 miesięcy). Oprocentowanie za odroczenie liczono wg stopy referencyjnej ustalonej przez UE. Ratalna spłata należności (warunki określano w porozumieniach zawartych z kontrahentami) była zabezpieczona przez Oddział: zabezpieczeniami wynikającymi z umów dzierżawy i sprzedaży mienia Zasobu (5 porozumień na kwotę 1.067,3 tys. zł), hipoteką na nieruchomościach kontrahentów (2 na kwotę 333,7 tys. zł), na ruchomościach kontrahentów (2 na kwotę 369,2 tys. zł - sprzęt rolniczy), a 1 porozumienie zawarte z Gminą Kłodawa nie zawierało zabezpieczenia spłaty ratalnej (230,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 245-269)

Pan R. Koniec wyjaśnił, że w przypadku krótkiego okresu przesunięcia terminu płatności (do płatności następnej raty) nie stosuje się wzmocnienia już istniejących zabezpieczeń chyba, że straciły one na wartości bądź z dotychczasowej historii współpracy z danym kontrahentem wynika taka potrzeba. W stosunku do Gminy Kłodawa nie zastosowano dodatkowych zabezpieczeń, ponieważ Oddział Terenowy współpracując od dwudziestu lat z jednostkami samorządu terytorialnego wysoko ocenia ich wiarygodność finansową.

(dowód: akta kontroli str. 472-475)

3.3.3 Rozpatrywanie wniosków kontrahentów dotyczących ulg w spłacie należności Oddziału.

- ✓ spośród 30 analizowanych wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności Oddziału, 26 było rozpatrywane i opiniowane pozytywnie przez komisję do udzielania ulg w spłacie należności ANR, w składzie których znajdowali się wyłącznie pracownicy Oddziału, w tym przewodniczącymi byli z-cy dyrektora lub główny księgowy Oddziału, a członkami pracownicy sekcji: finansowej, gospodarowania zasobem oraz windykacji. Protokoły z posiedzeń komisji były zawsze podpisane przez co najmniej 3 osoby, w tym przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego komisji.

Nie odnotowano faktów wskazujących na występowanie konfliktów interesu, mechanizmów korupcyjnych czy nierównego traktowania wnioskodawców.

- ✓ 4 wnioski spośród badanych nie były rozpatrywane przez komisję do udzielania ulg w spłacie należności ANR.

3.3.4 Terminowość płatności należności objętych ulgami.

- ✓ z należności Oddziału w kwocie 2.005,6 tys. zł z płatnością prolongowaną od 2 tygodni do 4 miesięcy (od daty przypadającej do spłaty) dzierżawcy spłacili:
 - 700,4 tys. zł (34,9%) w terminie (4 kontrahentów),
 - 1.204,3 tys. zł (60,0%) nieterminowo (Oddział obciążył 5 dłużników odsetkami za zwłokę w kwocie 22,3 tys. zł),
 - dzierżawca, któremu 23.11.2012 r. odroczone spłatę 100,9 tys. zł do 31.01.2013 r., spłacił (wg stanu na 11.06.2013 r.) 21,8 tys. zł, tj. 21,5% należności i 4,3 tys. odsetek ustawowych. W dniu 30.03.2012 r. kontrahent zwrócił się z wnioskiem o zgodę na przesunięcie ww. płatności do 30.04.2013 r. Komisja opiniująca wnioski o ulgi negatywnie zaopiniowała ww. wniosek. Kolejny wniosek z 15.04.2013 r. również rozpatrzono negatywnie. W dniu 18.04.2013 r. oraz 13.05.2013 r. Oddział wystosował do kontrahenta wezwania do zapłaty ww. zaległości. Pismem z 19.06.2013 r. z-ca dyrektora R. Koniec zwrócił się do Sekcji Gospodarowania Zasobem Oddziału o wszczęcie procedury mającej na celu przejęcie rzeczy przewłaszczonej (3 ruchomości rolnicze będące przedmiotem zabezpieczenia). Kolejnym pismem z 1.07.2013 r. Oddział poinformował kontrahenta, że nie reguluje płatności wynikających z umowy dzierżawy objętej płatnościami ratalnymi. W związku z tym, w celu zaspokojenia roszczeń ANR, Oddział wnosi o przekazanie 10.07.2013 r. ruchomych środków trwałych określonych w umowie przewłaszczenia. Nie przekazanie tych ruchomości,

spowoduje wystąpienie przez Oddział na drogę sądową. Ww. pismo zostało przekazane jako polecenie za potwierdzeniem odbioru. Pismo wróciło do Oddziału, bez potwierdzenia odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 245-269, 293-295, 490, 495)

- ✓ z należności w kwocie 2.001,1 tys. zł z płatnościami rozłożonymi²⁵ na raty, kontrahenci wg stanu na 20.06.2013 r. r.:
 - spłacili (4 kontrahentów) 100% należności – 637,0 tys. zł (31,83%),
 - spłacają (3) zaległości zgodnie z warunkami porozumień – 516,8 tys. zł (25,83%), przy czym spłata 2 rat była opóźniona, stąd też Oddział obciążył kontrahenta odsetkami w wysokości 975,94 zł,
 - zaprzestali spłaty (3) zaległości – 628,6 tys. zł. Wobec tych kontrahentów o niżej wymienionych zaległościach na 20.06.2013 r., podjęto następujące działania:
 - 438,8 tys. zł (spłacił 167,1 tys. zł, tj. 27,58% do 31.11.2011 r.): w związku z niewywiązaniem się kontrahenta z warunków porozumienia z 7.10.2010 r. Oddział wypowiedział 24.04.2012 r. to porozumienie, co spowodowało natychmiastową wymagalność pozostałej do spłaty całej wierzytelności oraz uruchomienie przez Oddział wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp. z 17.06.2003 r. (zasądza płatność 374,8 tys. zł z odsetkami). Pismem z 14.05.2012 r. Oddział skierował do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Gorzowie Wlkp. wniosek egzekucyjny o wszczęcie egzekucji z ww. tytułu wykonawczego. Aktualnie prowadzona jest egzekucja komornicza (trwa oszacowanie nieruchomości, dla których założono 10 KW, dla 1 nieruchomości zawieszono postępowanie do czasu doprowadzenia do zgodności stanu prawnego z faktycznym,
 - 183,4 tys. zł (spłacił do 31.10.2012 r. 52,8 tys. zł, tj. 22,4%), w związku z brakiem realizacji porozumienia z 20.12.2010 r. z-ca dyrektora Oddziału wniósł do SFK o wypowiedzenie z 31.10.2012 r. kontrahentowi tego porozumienia i wezwania go do zapłaty całej niespłaconej należności z odsetkami; 6.11.2012 r. Oddział wypowiedział kontrahentowi porozumienie i wezwał (ostatecznie) do zapłaty kwoty 180.746,67 zł + odsetki. Oddział wniósł 7.02.2013 r. do Sądu Okręgowego Wydział Cywilny w Gorzowie Wielkopolskim pozew o zapłatę w postępowaniu upominawczym 180,7 tys. zł z ustawowymi odsetkami,
 - 6,4 tys. zł – (spłacił do 15.06.2010 r. 689,97 zł /2 raty/). W związku z brakiem realizacji porozumienia z 29.03.2010 r. Oddział wypowiedział 6.10.2010 r. ww. porozumienie i uruchomił nakaz sądowy z 18.08.2009 r. Komornik Sądowy postanowieniem z 20.06.2011 r. podjął zawieszone postępowanie i zwrócił Oddziałowi tytuł wykonawczy, bowiem Oddział w ciągu roku (od wniosku o zawieszenie postępowania) nie dokonał czynności potrzebnych do dalszego prowadzenia postępowania i nie złożył wniosku o podjęcie zawieszonego postępowania. Na podstawie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym z 8.03.2012 r. (pozew złożono 2.03.2012 r.) wszczęto postępowanie egzekucyjne (zajęcie wynagrodzenia dłużnika).
- ✓ odroczone należności w łącznej kwocie 329,6 tys. zł (ulgi przyznane przy obniżaniu czynszu na podstawie art. 700 K.c.) zostały spłacone w prolongowanych terminach, poza jednym opóźnieniem, za które Oddział obciążył kontrahenta kwotą 85,06 zł odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 254-292, 296-322)

²⁵ Na okres rozłożenia spłaty od 5 do 59 miesięcznych rat, jednocześnie przy jednorazowej wpłacie od 20% do 50% zaległości oraz za zgodą Prezesa ANR w jednym przypadku – 10%.

Ustalono
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:
Spośród 30 wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności ANR:

- ❖ 5 wniosków o odroczenie spłaty 1.136,9 tys. zł (56,7% kwot odroczone), nie było złożonych na zalecanych drukach i nie zawierało dokumentacji potwierdzającej przesłanki do zastosowania przedmiotowych,
- ❖ 7 wniosków o spłatę ratałną 1.681,4 tys. zł (84,0%), nie było złożonych na zalecanych drukach. Trzy z nich na kwotę 538,2 tys. zł (26,9%) nie zawierało dokumentacji potwierdzającej przesłanki do zastosowania ulgi (spłatę należności rozłożono na 7, 12 i 23 miesięczne raty), a w jednym na spłatę 605,9 tys. zł (30,3%) w 59 miesięcznych ratach, nie wskazano przedmiotowego uzasadnienia.

Pan R. Koniec odnosząc się do powyższego wyjaśnił, że brak jest podstaw prawnych do uzależnienia rozpatrzenia wniosku od tego czy złożony został na zalecanym druku czy też nie. Część kontrahentów uważa nasze żądania do ponowienia wniosku na zalecanym druku za celowe utrudnianie i przedłużanie w czasie rozpatrywania wniosku (nadmierna biurokracja). Wnioski nie w pełni uzasadnione i udokumentowane nie uzyskały pomocy publicznej, a tylko odroczenie terminu płatności z oprocentowaniem w wysokości stopy referencyjnej ustalonej przez Komisję Europejską za czas udzielonej prolongaty oraz z ww. oprocentowaniem okresu rozłożenia spłaty należności na raty. Wnioski te pochodzą z lat w czasie których licznie występowały niekorzystne warunki pogodowe (funkcjonowały programy pomocowe), co miało decydujący wpływ na podjęte decyzje.

(dowód: akta kontroli str. 245-269, 472-475)

- ❖ 4 wnioski dotyczące rozłożenia płatności na raty nie były rozpatrywane przez komisję do udzielania ulg w spłacaniu należności ANR, chociaż wytyczne Prezesa ANR z 15.09.2003 r. i z 22.03.2011 r. (vide pkt 1.1) zobowiązywały dyrektora Oddziału m.in. do właściwego zorganizowania służb w celu terminowego i rzetelnego rozpatrywania wniosków dłużników.

Pan R. Koniec wyjaśnił, że w tych przypadkach Dyrektor podejmował decyzje samodzielnie bez zasięgania opinii komisji. Dyrektor powołał komisję opiniującą wnioski o obniżenie, umorzenie lub przesunięcie terminów płatności czynszów dzierżawnych oraz przesunięcie terminów płatności rat z tytułu sprzedaży mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Komisja nie jest umocowana stosownymi zarządzeniami dyrektora do opiniowania wniosków w zakresie rozkładania należności ANR na raty. Brak opinii w ww. wnioskach nie miał wpływu na merytoryczne rozpatrzenie spraw. Pomimo braku przedmiotowego zapisu w stosownych zarządzeniach komisja w praktyce większość wniosków o rozłożenie spłaty należności na raty opiniowała, w sytuacji skierowania przez dyrektora lub zastępcy wniosku pod obrady komisji.

Zarządzeniem Nr 973.2013 z 11.07.2013 r. Dyrektor Oddziału powołał Komisję opiniującą wnioski kontrahentów o ulgi w spłacaniu należności ANR, rozszerzając zakres działania Komisji o opiniowanie wniosków o rozkładanie spłaty na raty.

(dowód: akta kontroli str. 251-253, 323, 472-475)

Spośród ww. 4 wnioskodawców, dwóch terminowo spłaciło należności, jednemu rozłożono spłatę na raty za zgodą Prezesa ANR, a jeden jest w trakcie spłaty należności, przy dodatkowym wzmocnieniu zabezpieczenia poprzez ustanowienie hipoteki na nieruchomości własnej kontrahenta.

(dowód: akta kontroli str. 251-259)

Ocena częściowa

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

4. Umarzanie należności

Opis stanu
faktycznego

4.1. Zasady, tryb i warunki umarzania należności w Oddziale zostały określone w wytycznych Prezesa Agencji z 22.03.2011 r. w sprawie stosowania przepisów rozporządzenia MRiRW z 19.11.2009 r., w szczególności § 2 ww. rozporządzenia. Wcześniej, tj. od 15.09.2003 r. obowiązywały w tym zakresie wytyczne Prezesa w sprawie stosowania przepisów rozporządzenia MSP z 1.08.2003 r.

(dowód: akta kontroli str.201-221)

4.2. W badanym okresie Oddział umorzył łącznie dla 9.556 kontrahentów należności w kwocie 722,3 tys. zł, w tym z tytułu:

- sprzedaży mienia dla 555 kontrahentów (5,8%) na kwotę 76,9 tys. zł (10,7%),
- dzierżawy mienia dla 9.001 dzierżawców (94,2%) na kwotę 645,4 tys. zł (89,4%).

Najwięcej należności, tj. 296,0 tys. zł (41,0%) dla 2.000 kontrahentów (20,9%), umorzono w 2011 r., najmniej w 2009 r. – 30,8 tys. zł (4,3%) dla 2.028 kontrahentów (21,2%).

(dowód: akta kontroli str.324)

Powyższych umorzeń dokonano na podstawie:

- ✓ programów pomocy w 2010 r. (klęska powodzi) i 2011 r. (klęska deszczu nawalnego i przymrozków wiosennych), rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1857/2006 z 15.11.2006 r. oraz zarządzenia Prezesa nr 35/2009 r. – w kwocie 557,3 tys. zł dla 247 kontrahentów,
- ✓ porozumień Oddziału (zawartych przed badanym okresem) z kontrahentami w sprawie restrukturyzacji spłaty należności (ANR umarza odsetki i oprocentowanie) – w kwocie 99,7 tys. zł dla 63 kontrahentów, zawieranych stosownie do wytycznych Prezesa ANR z 15.09.2003 r.,
- ✓ § 1 ust. 2c rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 28.09.2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach²⁶, a wcześniej posiłkując się przepisami art. 67 d § 1 pkt 2 ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa²⁷, w kwocie 65,3 tys. zł dla 9.246 kontrahentów.

(dowód: akta kontroli str.325)

W latach 2010 – 2012 Dyrektor Oddziału, w trybie § 4 ust. 4 rozporządzenia z 19.11.2009 r.²⁸ zwrócił się do Prezesa ANR o zgodę na umorzenie należności 5 kontrahentów w łącznej kwocie 11.919,5 tys. zł, tj. 17,4% przedmiotowych zaległości na koniec I półrocza 2013 r. Prezes dotychczas wyraził zgodę na umorzenie jednej zaległości w kwocie 136,9 tys. zł; 2 wnioski dotyczące zadłużenia w wysokości 2.364,6 tys. zł nadal są rozpatrywane, a 2 kolejne wnioski (9.418 tys. zł) zwrócono do Oddziału celem ich uzupełnienia (głównie o dane dotyczące stanu majątkowego dłużników), przy czym wniosek na kwotę 119,4 tys. zł ponownie przekazano 1.03.2013 r. do Biura Prezesa.

(dowód: akta kontroli str.326, 328-344)

Wcześniej, tj. w latach 2004-2007 dyrektor Oddziału, za zgodą Prezesa ANR, umorzył należności w kwocie 2.650,4 tys. zł (5 kontrahentów), natomiast 4 wnioski o zgodę na umorzenia należności w wysokości 6.209,7 tys. zł spółki INTERAGRO zostały zwrócone do Oddziału. Należności te zostały ponownie ujęte we wniosku z 2011 r. na kwotę 9.306,3 tys. zł (zaległości dochodzone od prezesa ww. spółki).

Według stanu na 2.07.2013 r. zaległości kontrahentów (118 umów) na kwoty powyżej 100 tys. zł, wynoszą 75.361,5 tys. zł, w tym m.in. 47.406,8 tys. zł (62,9%) stanowią odsetki, a 27.048,1 tys. zł (35,9%) należności główne.

Według służb Oddziału z kwoty ww. zadłużenia:

- ✓ 49.765,9 tys. zł (64 umów), tj. 66,0% ww. zadłużenia – należności są na etapie postępowania egzekucyjnego i komorniczego,
- ✓ 21.498,8 tys. zł (40 umów), tj. 28,5% – należności „stracone”, tj. w stosunku do których postępowania egzekucyjne były nieskuteczne, tzn. komornik umorzył postępowanie z uwagi na ich bezskuteczność,
- ✓ 2.507,8 tys. zł (5 umów), tj. 3,3% - należności są objęte wnioskami do Prezesa ANR,
- ✓ 1.589,0 tys. zł (9 umów), tj. 2,1% - należności są na etapie wezwań i postępowania sądowego.

²⁶ Dz.U. Nr 189, poz. 1271.

²⁷ Oddział posiada pozytywną opinię prawną w tej sprawie.

²⁸ Umorzenie należności w wysokości powyżej 100 tys. zł wymaga wcześniejszego uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Spośród 40 pozycji „należności straconych”, 28 na kwotę 18.878,0 tys. zł dotyczy spółek, które nie prowadzą działalności, lecz nie zostały wykreślone z rejestrów RHB i KRS i nie można umorzyć ich zadłużenia²⁹.

W odniesieniu do pozostałych 12 pozycji:

- ✓ Oddział prowadzi weryfikację dokumentacji pod względem przygotowania opinii prawnej w celu skierowania wniosku o umorzenie do Biura Prezesa – zadłużenie w kwocie 1.428,9 tys. zł (6 umów),
- ✓ Oddział rozważa wznowienie egzekucji – 293,3 tys. zł (2 umowy),
- ✓ w stosunku do 2 dłużników prowadzone jest jedno postępowanie egzekucyjne, drugie zostało umorzone. Oddział po umorzeniu prowadzonego postępowania przygotowuje stosowny wniosek do Biura Prezesa – 1.182,0 tys. zł,
- ✓ Oddział wystąpi do Sądu o wyjawienie majątku, a następnie w przypadku braku majątku przygotowuje wniosek o umorzenie do Biura Prezesa – 779,6 tys. zł (2 umowy).

(dowód: akta kontroli str.327, 345-347)

W badanym okresie Oddział dochodził, w trybie art. 299 § 1 Kodeksu spółek handlowych³⁰, od członków zarządów spółek, należności ANR i wg stanu na 2.07.2013 r. działania te przedstawiały się następująco:

- spółka z o.o. PR Grochowo – Trzemeszno (zadłużenie: 655,8 tys. zł) – egzekucja komornicza bezskuteczna. W stosunku do jedyne go żyjącego członka zarządu (obcokrajowca, który był w zarządzie innych spółek dzierżawców nieruchomości Oddziału) Oddział uzyskał Europejski Tytuł Wykonawczy na kwotę 940,1 tys. zł. Firma windykacyjna nie ustaliła adresu obcokrajowca. Ponadto Oddział, skierował wyrok Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp. przeciwko następnemu zarządowi ww. spółki, do postępowania komorniczego.
- spółki z o.o. GR-P Słońsk i GR Lutol (991,3 tys. zł) – egzekucja komornicza bezskuteczna. Prezes zarządów tych spółek wyjechał z Polski, obdarowując członka rodziny swoją nieruchomością. Oddział skierował pozew przeciwko obdarowanemu o zapłatę kwoty 499,0 tys. zł, uzyskując w egzekucji z nieruchomości kwotę 516,4 tys. zł. Toczy się aktualnie egzekucja przeciwko członkowi zarządów ww. spółek.
- Margo s.c. (180,9 tys. zł) – wobec jednego współwłaściciela spółki egzekucja z jego nieruchomości (II licytacja) zakończyła się bezskutecznie. Rozważa się podjęcie egzekucji wobec drugiego współwłaściciela, chociaż na rozprawie o wyjawienie majątku stwierdził on, że nie posiada majątku.
- spółki: Anjou, ZR Rudnica, PR-H Sosny (łącznie zadłużenie 2.409,1 tys. zł – egzekucja przeciwko członkom zarządu toczy się od 2004 r. i częściowo zostały należności wyegzekwowane.
- spółka Anser Radogoszcz Murzynowo (682,6 tys. zł) – Oddział uzyskał tytuł wykonawczy przeciwko prezesowi zarządu, przeciwko któremu prowadzona była egzekucja. Oddział uzyskał niedawno informację, że spółka jest właścicielem nieruchomości i wobec tego zostanie skierowany ponownie wniosek egzekucyjny przeciwko spółce, celem egzekucji z nieruchomości.
- APOL sp. z o.o. była następcą prawnym spółki ORWO sp. z o.o. w Rzepinie, która dzierżawiła nieruchomości od Agencji. Wobec zaległości w płatności czynszu dzierżawnego, Agencja wystąpiła z pozwem do sądu i uzyskała 9.01.2001 r. wyrok zasądający kwotę 291.985,49 zł. wraz z odsetkami i kosztami sądowymi. Przeprowadzona egzekucja przeciwko spółce została postanowieniem komornika z dnia 07.11.2001 r. umorzona. Prezesem spółki była R.O. przeciwko, której Agencja prowadziła już postępowanie sądowe i egzekucyjne. R.O. zabezpieczała bowiem należności Agencji w stosunku do spółki ORWO z tytułu sprzedaży mienia ruchomego. Zabezpieczeniem tym była hipoteka na nieruchomości R.O. Nieruchomość ta została zlicytowana przez komornika sądowego, a uzyskana

²⁹ § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MRiRW z 19 listopada 2009 r.

³⁰ Dz.U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037.

należność podzielona pomiędzy wierzycielami prowadzącymi egzekucję. Innego mienia, z którego można było prowadzić egzekucję, R.O. nie miała. Z tego względu Agencja odstąpiła od wytoczenia ww. powództwa w trybie art. 299§1 ksh. za zaległości APOL sp. z o.o., bowiem były by to dodatkowe i nieuzasadnione wydatki związane z kosztami sądowymi i komorniczymi.

- ROLSTOK sp. z o.o. z siedzibą w Stoku: Sąd Okręgowy w Zielonej Górze zasądził 11.12.2000 r. dla spółki zapłatę 58,1 tys. zł. Przeprowadzona egzekucja komornicza zakończyła się 20.12.2002 r. jej umorzeniem. Wcześniej, tj. 19.10.2001 r. wierzyciel skierował do Sądu Rejonowego w Zielonej Górze wniosek o wyjawienie majątku, lecz dłużnik nie odbierał pism procesowych i postępowanie zostało umorzone. Po przejęciu sprawy z Filii, Oddział ponownie wystąpił 25.02.2008 r. z wnioskiem egzekucyjnym. Okazało się, że spółka od 8 lat nie prowadzi działalności, stąd egzekucja 29.06.2009 r. została ponownie umorzona. Wykluczone jest przeniesienie odpowiedzialności na członków zarządu spółki w trybie art. 299 ksh, bowiem od pierwszego umorzenia egzekucji upłynął okres ponad 3 letni (przedawnienie roszczenia). W związku z powyższym radca prawny Oddziału w opinii z 15.02.2010 r. zakwalifikował ww. należność do umorzenia.
- EDGA sp. z o.o. w Myszynie. Filia w Zielonej Górze uzyskała tytuł wykonawczy na spółkę będącą już w likwidacji na kwotę 476.892,14 zł. Przeprowadzona egzekucja zakończyła się postanowieniem o umorzeniu egzekucji z 31.12.2004 r. wobec jej bezskuteczności. Filia odstąpiła od wystąpienia z powództwem przeciwko członkom zarządu spółki ze względu na prowadzoną jej likwidację. Po przejęciu sprawy przez Oddział w Gorzowie Wlkp. wszczęto ponownie egzekucję dnia 25.02.2008 r., która zakończyła się umorzeniem na mocy postanowienia z dnia 18.01.2010 r.
- GORPASZ sp. z o.o. w Przytocznej: Spółka miała zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego, które zostały zasądzone na rzecz Agencji wyrokiem z 20.02.1997 r. na kwotę 330.859 zł. W wyniku prowadzonej egzekucji, postanowieniem z 4.05.2000 r. egzekucja okazała się bezskuteczna i została umorzona. Kolejna egzekucja wszczęta 15.01.2009 r. została umorzona dnia 27.03.2009 r. Agencja nie wystąpiła przeciwko członkom zarządu spółki, bowiem spółka wystąpiła dnia 3.10.1996 r. z wnioskiem do sądu o upadłość.
- ROLSTAN sp. z o.o.: Filia w Zielonej Górze uzyskała tytuł wykonawczy przeciwko spółce poprzez nadanie klauzuli wykonalności na akt notarialny o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 kpc. co do kwoty 209.916,70 zł. na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w Słubicach z 29.09.2004 r. Przeprowadzona egzekucja okazała się bezskuteczna i postanowieniem z dnia 18.02.2005 r. komornik egzekucje umorzył. Filia nie wystąpiła przeciwko członkom zarządu spółki, bowiem jej prezesem był obcokrajowiec na stałe zamieszkały w Holandii, co wiązało się z nadmiernymi kosztami, wątpliwymi do wyegzekwowania.
PIONIER sp. z o.o.: Sąd Okręgowy w Zielonej Górze zasądził 22.10.2001 r. dla spółki zapłatę 63,2 tys. zł. Przeprowadzona egzekucja komornicza zakończyła się 24.04.2002 r. jej umorzeniem. Oddział ponownie wystąpił z wnioskiem o egzekucję komorniczą wraz z wnioskiem o odpłatne poszukiwanie majątku dłużnika. Egzekucję umorzono 29.06.2009 r. z powodu jej bezskuteczności. Spółka nie dokonała rejestracji w KRS i nie prowadziła jakiejkolwiek działalności gospodarczej i nie posiada żadnych nieruchomości i ruchomości podlegających egzekucji, a prezesem jej jest obcokrajowiec zamieszkały w Belgii. Ze względu na fakt, że od pierwszego umorzenia egzekucji minął okres 3 letni, brak jest podstaw prawnych do skutecznego wystąpienia przeciwko prezesowi zarządu z powództwem o zasądzenie zaległości w trybie art. 299 ksh. W związku z powyższym radca prawny Oddziału w opinii z 16.11.2009 r. zakwalifikował ww. należność do umorzenia.

W niektórych przypadkach, stosownie do § 2 art. 299 ksh, występowanie przeciwko członkom zarządu było niemożliwe, z uwagi na otwarcie postępowania upadłościowego lub układowego zadłużonych spółek.

(dowód: akta kontroli str.348-353)

Pan R. Koniec wyjaśnił, że Oddział wnioskuje do Prezesa ANR o umorzenie zaległości kontrahentów tylko w tych sprawach, które spełniają wszystkie wymogi formalne. Dużą przeszkodą jest spełnienie wszystkich wymogów formalnych zawartych w rozporządzeniu MRiRW dnia 19.11.2009 r. w sprawie szczególnych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach. Na przykład w myśl paragrafu 2. 1. należności mogą być umarżalne w całości lub w części, z powodu ich nieściągalności, jeżeli dłużnik będący osobą prawną został wykreślony z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należności. Znakomita większość naszych dłużników będących osobami prawnymi (spółki) nie prowadzi już od lat żadnej działalności, ale są wpisane do rejestru handlowego (RHB) lub do rejestru przedsiębiorców KRS i pomimo braku majątku, z którego można by egzekwować należności nie możemy sporządzać wniosków umorzeniowych, a kolejne lata mijają i dług odsetkowy narasta w coraz to szybszym tempie. Nadzieje na przełom w tej sprawie upatrywać można w przepisach wprowadzających ustawę o krajowym rejestrze sądowym z dnia 20 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 121, poz. 770 ze zm.), w myśl art. 9 ust. 2 wspomnianej ustawy wpisy w RHB zachowują moc tylko do 31 grudnia 2013 r.

Większość spraw jest w trakcie toczących się procesów egzekucyjnych i do czasu ich zakończenia nie może być mowy o wnioskach umorzeniowych nawet w sytuacjach, gdy skuteczność egzekucji jest niewielka. Przykładem są egzekucje komornicze z emerytur, rent czy zasiłków zdrowotnych, gdzie wpłaty dokonywane przez komorników nie pokrywają przyrostu długu odsetkowego.

Odrębne grupy spraw stanowią te, w których nie można ustalić miejsca pobytu dłużników i te gdzie odpowiedzialność za zobowiązania dłużnika przeszła na osoby trzecie.

Możliwości korzystania z umorzeń w tych okolicznościach są ograniczone dlatego w Oddziale Terenowym w Gorzowie Wlkp. podobnie jak w całej ANR umorzono w 2012 r. 0,45% należności zaległych ogółem (Raport z działalności ANR w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str.472-475)

4.3. Analiza 10 najwyższych umorzonych przez Oddział należności w łącznej kwocie 417.460,07 zł, tj. 58,3% ogółu umorzonych przez dyrektora Oddziału należności przynależnych do Gospodarstw Nadzoru i Administrowania Zasobem w Ośnie Lubuskim i Strzelcach Krajeńskich (jednostki organizacyjne Oddziału zlikwidowane 31.12.2012 r.), wykazała, że przedmiotowe umorzenia były dokonane zgodnie z wymogami rozporządzeń z 1.08.2003 r. i z 19.11.2009 r.

Należności te dotyczyły zaległych czynszów mieszkaniowych (47,2%) i niespłaconego wykupu majątku okołodzierżawnego i korzystania z energii elektrycznej (52,8%), a przyczyny umorzenia spełniały wymogi ww. rozporządzeń, tj. § 4 ust.1 i 4 rozporządzenia z 1.08.2003 r. i § 2 ust. 1 rozporządzenia z 19.11.2009 r. i były rzetelnie udokumentowane. Dyrektor wydając decyzje o umorzeniu posiłkował się opiniami Komisji ds. udzielania ulg w spłaceniu należności ANR, składającej się z pracowników Oddziału oraz radców prawnych.

Powyższego umorzenia Oddział dokonał, w trybie § 3 ust.1 rozporządzenia z 19.11.2009 r., w drodze oświadczenia, bez wniosku dłużnika (do dyrektora Oddziału wnioskowali administratorzy GNIAZ w Ośnie Lubuskim i Strzelcach Krajeńskich).

W przypadku 3 umorzeń należności na kwotę 86,9 tys. zł stwierdzono brak ich w ewidencji księgowej GNIAZ w Strzelcach Krajeńskich. Z wyjaśnień byłej księgowej jednostki wynika, że 31.12.2005 r. GNIAZ przyjął bilansem likwidacyjnym aktywa i pasywa po GNIAZ w Międzyrzeczu, w którym przedmiotowe należności nie występowały – odpisano je w księgach rachunkowych zlikwidowanego Gospodarstwa. Przejęta dokumentacja windykacyjna tych należności doprowadziła do dalszych działań egzekucyjnych, jednak bezskutecznych, co skutkowało wnioskiem do dyrektora Oddziału o ich umorzenie.

(dowód: akta kontroli str.354-359)

Ponadto Oddział na podstawie Programów pomocy w 2010 r. i 2011 r. oraz Zarządzenia Prezesa ANR Nr 35/2009 r. pkt 10.4 „obniżanie czynszu dzierżawnego na podstawie

art. 700 K.c.”, umarzał czynsze dzierżawne wskutek klęski powodzi, deszczów nawalnych i przymrozków. Analiza dodatkowych 10 decyzji dyrektora Oddziału przyznających 6 kontrahentom ulgi w spłaceniu czynszu dzierżawnego za 2011 r. i 2011 r. potwierdziła prawidłowość umorzenia czynszu w łącznej kwocie 282,9 tys. zł i odroczenia czynszu w kwocie 126,4 tys. zł (częściowo uregulowanego z opóźnieniem – naliczono odsetki w kwocie 8,6 tys. zł) stosownie do procedur określonych w ww. przepisach.

(dowód: akta kontroli str.360-377)

4.4. Oddział, stosownie do art. 35b ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości³¹ oraz polityki rachunkowości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa - zasady wyceny, dokonywał odpisów aktualizujących³² należności m.in. przewidzianych do umorzenia. Odpisy te zostają aktualizowane o oszacowane ewentualne skutki przyszłych decyzji o obniżeniu należności roku sprawozdawczego w trybie art. 700 K.c. (tylko tego typu odnotowano w Oddziale), które nie zostały podjęte przed sporządzeniem rocznego sprawozdania finansowego (naliczenie memoriałowe). Odpisy aktualizujące wartość należności dokonuje się z podziałem na należność główną (powiększoną o zasądzone koszty postępowania sądowego) i należności finansowe z tytułu oprocentowania i odsetek za zwłokę.

Niezbędne dane uzyskiwane są z odpowiedniego raportu z systemu informatycznego WN. Odpisy aktualizujące wartość należności zalicza się odpowiednio do: pozostałych kosztów operacyjnych i kosztów finansowych.

W badanym okresie dokonano odpisów aktualizujących o oszacowane skutki przyszłych decyzji o obniżeniu należności: w 2011 r. na kwotę 84,2 tys. zł (konto 261 odpisy aktualizujące (Wn) i konto 727 pozostałe koszty operacyjne (Ma) oraz w 2012 r. na kwotę 33,3 tys. zł (księgowanie jw.).

Ponadto na podstawie wskaźnika spłacalności należności bieżących i zaległych (kształtującego się w tym czasie, dla należności bieżących czynszów dzierżawnych w przedziale od 80,4% do 90,5%) aktualizuje się co roku wartość odpisów grupowych należności z tytułu zagospodarowania Zasobu. Natomiast dla należności w postępowaniu sądowym z tytułu bezumownego użytkowania oraz należności od dłużników postawionych w stan upadłości tworzy się odpisy indywidualne na 100% tych należności. W badanym okresie stan odpisów aktualizujących wzrósł z 63,3 mln zł do 92,1 mln zł (31.12.2012 r.), tj. o 45,5%.

(dowód: akta kontroli str.378-392, 109-112)

4.5. Wartość umarzanych należności określano: odnośnie czynszów dzierżawnych na podstawie „tabel pomocniczych do wyliczeń zwolnienia z czynszu w oparciu o art. 700 K.c.”, a inne należności (czynsze mieszkaniowe, wykup majątku) w oparciu o zapisy księgowe w systemach finansowo – księgowych Oddziału na dzień decyzji o umorzeniu.

(dowód: akta kontroli str.354-357, 476-489)

4.6. Umorzone należności zostają spisane z ksiąg rachunkowych:

- w miesiącu podjęcia decyzji o umorzeniu należności za dany rok finansowy,
- w dacie 31.12 danego roku finansowego, gdy decyzja o umorzeniu należności została podjęta w roku następnym, a dotyczyła należności naliczonych memoriałowo do danego roku.

(dowód: akta kontroli str.393-428)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

³¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

³² Odpis aktualizujący to rezerwy utworzone w ciężar kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych (w zależności od rodzaju należności) w związku z ryzykiem ich nieuregulowania przez kontrahenta.

5. Prowadzenie ksiąg rachunkowych i sporządzanie sprawozdawczości w zakresie należności

Opis stanu faktycznego

5.1. W latach 2008-2013 Prezes Agencji wydawał corocznie zarządzenia w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu WRSP oraz w sprawie zasad rachunkowości ANR.

Należności z tytułu gospodarowania mieniem Zasobu, stanowiące w badanym okresie od 88% do 93% należności, w tym przeterminowane, były ewidencjonowane w księgach rachunkowych zgodnie z obowiązującym w Oddziale zakładowym planem kont oraz przyjętą polityką rachunkowości, tj. na koncie 215 i 216 (od 2009 r.) – należności z tytułu rozdysponowania mienia Zasobu, z analityką do trzech poziomów, a od 2009 r. do pięciu poziomów (wg: wymagalności, form zagospodarowania mieniem Zasobu, rodzaju należności, rodzaju podmiotu, kontrahentów).

Należności wewnątrzzakładowe, dotyczące głównie rozliczeń z tytułu wyników finansowych (7% - 13% należności) ewidencjonowane są na kontach 244 – Biuro Prezesa, 245 – JGZ, 247 – Filia Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 429-431)

5.2. Sprawozdania finansowe z działalności Oddziału za lata 2008-2012 obejmujące należności, w tym przeterminowane: F-01 o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz nakładach na środki trwałe, F-02 – bilans i rachunek zysków i strat, Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, odzwierciedlały przedmiotowe dane ujęte w księgach rachunkowych Oddziału.

Sprawozdania Rb-N sporządzane są zgodnie z § 12 ust. 1 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³³ (wcześniej – z § 9 ust. 1 załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w ww. sprawie³⁴).

(dowód: akta kontroli str. 432-471)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

6. System nadzoru i kontroli w zakresie zarządzania należnościami

Opis stanu faktycznego

6.1. Działaniami związanymi m.in. z odyskaniem zaległych należności głównie zajmowały się Sekcja FKiW we współpracy z Sekcją Organizacyjno-Prawną (SOP). Jak wspomniano wcześniej do zadań Sekcji FKiW należy m.in. zapobieganie powstawaniu należności zaległych, monitorowanie stanu należności, podejmowanie działań w zakresie dochodzenia należności, wszczynanie postępowań egzekucyjnych, kierowanie wniosków egzekucyjnych do SOP, natomiast do SOP należy m.in. współdziałanie z Sekcją FKiW w sprawach dochodzenia należności na drodze sądowej, w postępowaniu egzekucyjnym, składanie pozwów, wniosków i pism procesowych do sądów oraz wniosków egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 7-26)

Zagadnienia związane z ustalaniem należności, monitorowaniem ich spłaty i windykacją ujęto także w regulaminie kontroli zarządczej w ANR³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 209-213)

³³ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

³⁴ Dz. U. Nr 113, poz. 770.

³⁵ Wprowadzony zarządzeniem Prezesa ANR nr 34/10 z dnia 23.12.2010 r.

W badanym okresie w zakresie zarządzania należnościami Oddział nie był kontrolowany przez jednostki zewnętrzne i Biuro Prezesa ANR. Również nie wpływały do Oddziału skargi mające związek z przedmiotem niniejszej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 214)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁶, wnosi o:

- 1) Bezwzględne wszczynanie postępowań windykacyjnych wobec kontrahentów w przypadkach nieterminowego dokonywania przez nich płatności należności na rzecz Agencji.
- 2) Konsekwentne przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i uregulowań wewnętrznych ANR w zakresie stosowania ulg w spłacie należności Agencji.

V. Informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Zielona Góra, dnia 7 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler

Dyrektor

Ryszard H. Stefan
Doradca ekonomiczny

Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

³⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

