



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-06-01/2013

P/13/119

Tekst ujednoczony

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/119 – Zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Adam Borowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85853 z dnia 17.05.2013 r. 2. Sylwia Melnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85863 z dnia 3.06.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Szczecinie, zwany dalej ZOR ARiMR.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Gross, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa <sup>1</sup> . (dowód: akta kontroli str. 5-7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> działalność ZOR ARiMR w zakresie zarządzania należnościami finansowymi w latach 2008-2012 oraz w 2013 r. (do dnia 10 lipca).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pomimo, że w ARiMR zostały wprowadzone procedury regulujące zarówno proces ustalania kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) jak i proces dochodzenia należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach WPR, to jednak nie zapewniono możliwości ich pełnej realizacji. W wyniku przeprowadzonej analizy 30 spraw stwierdzono, że zarówno na szczeblu Biur Powiatowych jak i ZOR ARiMR działania dotyczące ustalenia kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w większości spraw objętych kontrolą były podejmowane i realizowane ze znaczną zwłoką i z przekroczeniem terminów określonych w procedurach wewnętrznych. Również po przekazaniu przez Centralę ARiMR w 2012 r. do ZOR ARiMR kompetencji do prowadzenia działań windykacyjnych część działań wobec dłużników była podejmowana ze zwłoką, w tym w 7 sprawach podjęto je dopiero w czasie toczącej się kontroli NIK. Stwierdzono także przypadki niepodejmowania działań wobec dłużników, którzy nie wywiązywali się z realizacji terminowej spłaty należności rozłożonych na raty.

Ustalenia kontroli wskazują także, że przypisane do Centrali ARiMR do 2012 r. działania dotyczące dochodzenia należności nie były podejmowane lub były podejmowane ze znaczną zwłoką, naruszeniem przepisów prawa i procedur wewnętrznych. W konsekwencji tych zaniedbań w 21 zbadanych sprawach (na 30 objętych badaniem), w których do dnia 10.07.2013 r. wystawiono tytuły wykonawcze i skierowano je do urzędów skarbowych, wystawianie i wysyłanie tychże tytułów miało miejsce po upływie od 660 do 1.571 dni licząc od dnia uprawomocnienia się

<sup>1</sup> Od 25.02.2013 r. Wcześniej, tj. w okresie od 21.09.2012 r. do 24.02.2013 r. pełniącym obowiązki Prezesa ARiMR był Zbigniew Banaszkiwicz, od 23.03.2009 r. do 20.09.2012 r. Prezesem ARiMR był Tomasz Kolodziej, od 23.01.2008 r. do 25.03.2009 r. Prezesem ARiMR był Dariusz Wojtasik, od 27.07.2007 r. do 22.01.2008 r. Prezesem ARiMR był Leszek Drożdziel. Dyrektorem ZOR ARiMR od 02.07.2008 r. jest Jarosław Łojko. Wcześniej, tj. od 20.03.2006 r. do 02.09.2008 r. Dyrektorem ZOR ARiMR była Halina Szymańska.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

decyzji o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności, a w 1 przypadku doszło do przedawnienia należności Agencji na kwotę 5.452,90 zł.

Do dnia 6.06.2013 r. (data dokumentowania badań) z 30 objętych badaniem należności na kwotę 671.148,60 zł wyegzekwowano jedynie kwotę 12.766,43 zł (tj. 1,9%) dotyczącą 2 należności objętych decyzjami o rozłożeniu spłaty należności na raty.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Zapobieganie powstawaniu zaległych należności.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2008-2013 (I półrocze) stan należności dotyczących ZOR ARiMR:

a) związanych z jego funkcjonowaniem zmniejszył się z 303,3 tys. zł wg stanu na koniec 2008 r.<sup>3</sup> do 52,1 tys. zł na koniec czerwca 2013 r.;

b) związanych ze zrealizowanymi płatnościami w ramach SAPARD oraz związanych z realizacją zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do Unii Europejskiej wzrósł z 1.911,7 tys. zł na koniec 2008 r. do 11.762,2 tys. zł na koniec czerwca 2013 r., tj. o 515,3%<sup>4</sup>.

Należności na kwotę 11.762,2 tys. zł dotyczyły nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności:

- w ramach SAPARD – na kwotę 425,9 tys. zł,
- związanych z współfinansowaniem zadań środkami z funduszy europejskich po akcesji do Unii Europejskiej – na kwotę 11.336,3 tys. zł, w tym należności związanych z pomocą finansową udzieloną w ramach:
  - PROW 2004-2006 – na kwotę 5.011,5 tys. zł,
  - SPO Restrukturyzacja 2004-2006 – na kwotę 2.708,3 tys. zł,
  - systemów wsparcia bezpośredniego (perspektywa 2004-2006) – na kwotę 1.608,3 tys. zł,
  - PROW 2007-2013 – na kwotę 1.518,6 tys. zł,
  - PO RYBY 2007-2013 – na kwotę 290,7 tys. zł,
  - systemów wsparcia bezpośredniego (perspektywa 2007-2013) – na kwotę 198,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-18)

1.2. W okresie objętym kontrolą procesy udzielania pomocy finansowej, ustalania kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności<sup>5</sup>, a następnie dochodzenia zaległych należności<sup>6</sup> dla poszczególnych działań w ramach programów

<sup>3</sup> Na dzień 1.01.2008 r. było to 547,9 tys. zł.

<sup>4</sup> Na koniec 2007 r. było to 658,3 tys. zł, na koniec 2008 r. było to 1.911,7 tys. zł (wzrost do roku poprzedniego o 290,4%), na koniec 2009 r. było to 5.942,4 tys. zł (wzrost do roku poprzedniego o 210,8%), na koniec 2010 r. było to 8.209,4 tys. zł (wzrost do roku poprzedniego o 38,1%), na koniec 2011 r. było to 10.841,1 tys. zł (wzrost do roku poprzedniego o 32,1%), na koniec 2012 r. było to 10.851,6 tys. zł (wzrost do roku poprzedniego o 0,1%), na koniec czerwca 2013 r. było to 11.762,1 tys. zł (wzrost do stanu na koniec roku poprzedniego o 8,4%).

<sup>5</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały m.in.: „Instrukcja postępowania w sprawie ustalania kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności bezpośrednich do gruntów rolnych dla wniosków z kampanii 2004” z 20.07.2005 r., Książka Procedur „Ustalanie kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego” z 27.10.2008 r. (KP-611-156-ARiMR wersja 1, 2 i 3), Książka Procedur „Ustalanie kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” z 16.04.2010 r. (KP-611-156-ARiMR wersje 4, 5, 6 i 7), Książka Procedur „Ustalanie kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach PROW 2004-2006” z 08.01.2007 r. (KP-611-108-ARiMR wersje 1, 2, 3, 4, 5 i 6) oraz Książka Procedur „Ustalanie kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013” z 27.12.2012 (KP-611-157-ARiMR wersja 5).

<sup>6</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały m.in.: Książka Procedur „Dochodzenie należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach WPR. Księga dłużników” z 14.11.2006 r. (KP-611-12-ARiMR wersja 6), Książka Procedur „Dochodzenie należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach WPR (SG EFOIGR, EFRG). Księga dłużników” z 14.12.2007 r. (KP-611-12-ARiMR wersja 7 i 8), Książka Procedur „Dochodzenie należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach WPR (SG EFOIGR, EFRG, EFRROW)

pomocowych były szczegółowo określone w książkach procedur zatwierdzanych każdorazowo przez Prezesa ARiMR. W książkach procedur określano m.in. kolejność i rodzaj czynności podejmowanych przez Biura Powiatowe, Oddziały Regionalne, Centralę ARiMR na etapie udzielania pomocy finansowej, ustalania kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności, a także dochodzenia zaległych należności.

(dowód: akta kontroli str. 20-30)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZOR ARiMR w zakresie zorganizowania systemu mającego na celu zapobieganie powstawaniu zaległych należności.

## 2. Odzyskiwanie zaległych należności.

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą odzyskane należności dotyczące ZOR ARiMR wyniosły łącznie 7.767 tys. zł, z czego kwota:

a) 30,1 tys. zł dotyczyła nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach SAPARD (całość w 2010 r.),

b) 7.736,9 tys. zł dotyczyła należności związanych z realizacją zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do Unii Europejskiej (w tym 67,4 tys. zł w 2008 r., 1.435,5 tys. zł w 2009 r., 1.275,7 tys. zł w 2010 r., 1.450,5 tys. zł w 2011 r., 2.674,9 tys. zł w 2012 r., 832,9 tys. zł w I półroczu 2013 r.).

Wskaźnik windykacji<sup>7</sup> w badanym okresie wyniósł: 3,5% w 2008 r., 24,2% w 2009 r., 15,9% w 2010 r., 13,4% w 2011 r., 24,6% w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 14, 19)

2.2. Do dnia 1.02.2012 r. czynności związane z odzyskiwaniem zaległych należności, tj. rejestracja należności w księdze dłużników, wystawianie i wysyłanie do dłużników upomnień, wystawianie i wysyłanie do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych należało do wyłącznej kompetencji Centrali ARiMR. Stąd też do tego czasu, zgodnie z obowiązującymi procedurami, Biura Powiatowe ARiMR oraz ZOR ARiMR dokumentację poszczególnych spraw zakończoną dokumentem ZW-1 „Decyzja o dochodzeniu należności z tytułu płatności dokonanych w ramach WPR” (dokument inicjujący dochodzenie należności) przekazywano do Centrali ARiMR w Warszawie. W związku ze zmianą od 1.02.2012 r. kompetencji w tym zakresie Centrala ARiMR od marca 2012 r. rozpoczęła proces powrotnego przekazywania spraw do ZOR ARiMR. Z tego tytułu do ZOR ARiMR w 2012 r. wpłynęły łącznie 2.462 sprawy, z czego:

- 208 dotyczyło należności związanych z pomocą udzieloną ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) – na kwotę 454,4 tys. zł,

- 390 dotyczyło dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – należności na kwotę 488,8 tys. zł,

- 1.864 dotyczyło wypłat zrealizowanych z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji” (SG) – należności na kwotę 3.040,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 27-30, 31-74, 128-129)

oraz programów SAPARD finansowanych ze środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Księga dłużników” z 07.06.2010 r. (KP-611-145-ARiMR wersja 2, 3, 4, 5 i 6).

<sup>7</sup> Udział procentowy kwoty należności odzyskanych w danym roku do kwoty należności na koniec danego roku.

**2.3.** Do szczegółowej analizy w zakresie prowadzonych postępowań mających na celu odzyskanie należności, zarówno na etapie ustalania nienależnie pobranych płatności, ich ewidencjonowania oraz dochodzenia, wybrano po 10 spraw z każdego z powyższych trzech funduszy. W przypadku należności pochodzących z EFRROW z 390 pozycji należności wybrano 10 spraw o najwyższych kwotach należności. W przypadku należności pochodzących z EFRG (208 pozycji) i SG (1.864 pozycji) wybrano odpowiednio 16 i 135 spraw, dla których kwota należności była wyższa niż 5 tys. zł i przy użyciu programu Pomocnik Kontrolera wersja 5.3 wylosowano po 10 pozycji należności.

(dowód: akta kontroli str. 31-127)

**2.4.** W wyniku analizy dokumentacji 30 wybranych spraw stwierdzono m.in., że:

**1)** łączna kwota dochodzonych należności wyniosła 671.148,60 zł, w tym 249.183,01 zł dotyczyło należności z EFRG, 256.516,13 zł - należności z EFRROW i 165.449,46 zł - należności z SG;

**2)** należności te dotyczyły płatności zrealizowanych z tytułu:

- jednolitej płatności obszarowej na 2004 r. (4 należności), na 2005 r. (2 należności), na 2006 r. (2 należności), na 2007 r. (1 należność),
- uzupełniającej płatności obszarowej na 2004 r. (1 należność) i na 2007 r. (1 należność),
- działań rolnośrodowiskowych (3 należności),
- płatności dotyczących wspierania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) na 2004 r. (5 należności), na 2005 r. (2 należności), na 2006 r. (1 należność), na 2007 r. (4 należności), na 2008 r. (2 należności), na 2009 r. (1 należność),
- pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE (1 należność);

**3)** w zakresie ustalania kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności przez Biura Powiatowe ARiMR (dalej: BP ARiMR) oraz ZOR ARiMR i przekazywania dokumentacji spraw do Centrali ARiMR:

- decyzje o ustaleniu kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w 23 przypadkach były poprzedzone postanowieniem o wznowieniu postępowania administracyjnego lub zawiadomieniem o wszczęciu postępowania administracyjnego skierowanym do beneficjenta przez Kierownika BP ARiMR, w 7 przypadkach były poprzedzone zawiadomieniem o wszczęciu postępowania administracyjnego skierowanym do beneficjenta przez Z-cę Dyrektora ZOR ARiMR;

- w poszczególnych sprawach okres pomiędzy stwierdzeniem wystąpienia przesłanek do wszczęcia lub wznowienia postępowania administracyjnego (w wyniku kontroli na miejscu, weryfikacji złożonych dokumentów, stwierdzeniu braku wniosku o płatność na kolejny rok, itp.), a skieraniem do beneficjenta postanowienia lub zawiadomienia o wznowieniu lub wszczęciu postępowania administracyjnego w 9 przypadkach wyniósł do 24 dni, a w pozostałych 21 sprawach wyniósł od 60 do 509 dni;

- decyzje o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności w przypadku 20 należności wydane były przez Kierowników BP ARiMR, a w przypadku pozostałych 10 należności przez Dyrektora (Z-cę Dyrektora) ZOR ARiMR – po 3 decyzje zostały wydane w latach 2007, 2008 i 2009, 15 decyzji - w 2010 r., a 6 decyzji - w 2011 r.;

- w poszczególnych sprawach okres pomiędzy doręczeniem beneficjentowi zawiadomienia (postanowienia) o wszczęciu postępowania administracyjnego lub decyzji o uchyleniu decyzji dotychczasowej do dnia wydania decyzji o ustaleniu

kwoty nienależnie pobranych płatności w 12 sprawach wyniósł do 50 dni, a w pozostałych 18 sprawach wyniósł od 54 do 838 dni;

- dokument ZW-1 „Decyzja o dochodzeniu należności z tytułu płatności dokonanych w ramach „WPR” inicjujący dochodzenie należności w przypadku 13 należności został sporządzony w BP ARiMR, a w przypadku 17 należności w ZOR ARiMR – w 1 przypadku dokument ZW-1 sporządzono w 2007 r., w 5 przypadkach w 2008 r., w 3 - w 2009 r, w 10 - w 2010 r. i w 11 - w 2011 r.;

- w poszczególnych sprawach okres pomiędzy upływem terminu na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (po otrzymaniu decyzji o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności), a sporządzeniem dokumentu ZW-1 w 19 sprawach wyniósł do 7 dni, a w pozostałych 11 sprawach od 20 do 223 dni;

- po sporządzeniu dokumentu ZW-1 dokumentacja poszczególnych spraw przekazywana była do Centrali ARiMR celem rejestracji należności oraz podjęcia działań egzekucyjnych;

- w poszczególnych sprawach dokumentacja do Centrali ARiMR wpłynęła w 12 przypadkach w terminie do 7 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych, a w 18 sprawach – w terminie od 8 do 235 dni;

**4)** w zakresie rejestracji należności i wszczynania dochodzenia należności przez Centralę ARiMR:

- dokumentacja 26 spraw po wpływie do Centrali ARiMR była następnie przekazywana do właściwego Departamentu w Centrali ARiMR dokonującego rejestracji należności i prowadzącego czynności egzekucyjne, w pozostałych 4 przypadkach brak jest potwierdzenia daty wpływu dokumentacji do Centrali ARiMR lub do właściwego Departamentu w Centrali ARiMR;

- z powyższych 26 spraw dokumentacja 17 spraw została przekazana w ciągu 7 dni do właściwego Departamentu od dnia ich wpływu do Centrali ARiMR, w pozostałych 9 sprawach przekazanie to miało miejsce po upływie od 8 do 246 dni od dnia wpływu dokumentacji do Centrali ARiMR;

- w Centrali ARiMR rejestracja poszczególnych należności w Księdze Dłużników w 5 przypadkach nastąpiła w ciągu 7 dni od dnia wpływu dokumentacji sprawy do właściwego Departamentu, w 1 przypadku brak jest zarówno daty wpływu dokumentacji sprawy do Centrali ARiMR jak i do właściwego Departamentu, a w pozostałych 24 przypadkach rejestracja należności w Księdze Dłużników nastąpiła po upływie od 14 do 286 dni licząc od dnia wpływu dokumentacji spraw do właściwego Departamentu w Centrali ARiMR lub od dnia wpływu dokumentacji sprawy do Centrali ARiMR (gdy brak jest daty wpływu do właściwego Departamentu);

- w Centrali ARiMR – spośród 30 należności objętych badaniem do czasu ponownego przekazania spraw do ZOR ARiMR - upomnienia zostały wystawione i skierowane do dłużników w przypadku 24 należności, w tym do 7 dni od dnia rejestracji należności w 7 przypadkach, a w pozostałych 17 przypadkach po upływie od 9 do 342 dni od dnia rejestracji należności;

- spośród pozostałych 6 należności, w których w Centrali ARiMR nie wystawiono upomnień, w przypadku 1 należności przed upływem terminu na wystawianie upomnienia wpłynął wniosek dłużnika o umorzenie należności, w przypadku 1 należności wpłynęło pismo syndyka masy upadłości wskazujące, że roszczenia dotyczą okresów sprzed ogłoszenia upadłości, w 1 przypadku wpłynął akt zgonu dłużnika, w pozostałych 3 przypadkach nie zaszły okoliczności zwalniające z wystawienia upomnienia i wysłania go do dłużnika;

- spośród 24 należności, co do których w Centrali ARiMR wystawiono upomnienia, tytuły wykonawcze (przed ponownym przekazaniem spraw do ZOR ARiMR) wystawiono i skierowano do urzędów skarbowych w przypadku 3 należności i uczyniono to po upływie 401 i 483 dni od upływu ostatecznej daty zapłaty wyznaczonej w upomnieniu;

- w przypadku 21 należności, w Centrali ARiMR - do czasu ponownego przekazania dokumentacji spraw do ZOR ARiMR - nie zostały wystawione tytuły wykonawcze mimo, że w przypadku 10 należności upomnienie zostało doręczone dłużnikowi, w przypadku 7 należności upomnienia uznaje się za skutecznie doręczone poprzez dwukrotne ich awizowanie, natomiast dla 3 należności upomnienia nie zostały doręczone, a w przypadku 1 należności przed ostateczną datą zapłaty wpłynął wniosek dłużnika o rozłożenie spłaty należności na raty;

- w przypadku 3 należności, co do których w Centrali ARiMR tytuły wykonawcze zostały wystawione i skierowane do urzędów skarbowych w kwietniu 2011 r., do czasu ponownego przekazania dokumentacji tych spraw do ZOR ARiMR w sierpniu 2012 r., Centrala ARiMR nie zasięgała w urzędach skarbowych informacji o sposobie załatwienia wniosków egzekucyjnych;

**5)** w zakresie kontynuowania przez ZOR ARiMR działań egzekucyjnych rozpoczętych przez Centralę ARiMR lub wszczynania działań egzekucyjnych jeśli nie były one wszczęte przez Centralę ARiMR:

- w przypadku 3 należności (spośród 30 objętych badaniem), w stosunku do których w Centrali ARiMR nie wystawiono i nie skierowano do dłużników upomnień, ZOR ARiMR upomnienia wystawił i skierował do dłużników odpowiednio 28.11.2012 r., 6.06.2013 r. oraz 2.07.2013 r.;

- w przypadku 17 należności, w stosunku do których w Centrali ARiMR nie wystawiono tytułów wykonawczych pomimo doręczenia upomnień i braku wpłat należności, ZOR ARiMR w jednym przypadku (3.07.2013 r.) ponownie wystawił i wysłał do dłużnika upomnienie, w jednym przypadku – przed upływem okresu na przedawnienie (31.12.2012 r.) - nie wstawiono tytułu wykonawczego, w pozostałych 15 przypadkach wystawił tytuły wykonawcze i skierował je do urzędów skarbowych po upływie 50 i więcej dni od dnia ponownego wpływu spraw do ZOR ARiMR;

- w przypadku 5 należności, w stosunku do których tytuły wykonawcze zostały wystawione i skierowane do urzędów skarbowych w 2011 i 2012 r. przez Centralę ARiMR lub ZOR ARiMR, w maju bądź lipcu 2013 r. skierowano zapytania do urzędów skarbowych w sprawie podjętych czynności egzekucyjnych;

**6)** z objętych badaniem 30 należności do dnia 6.06.2013 r. żadna należność nie została spłacona w całości, natomiast do tego dnia dłużnicy dokonali częściowej spłaty dwóch należności:

- 7.543,30 zł w sprawie 0302-00000018/11 z należności ustalonej na kwotę 20.593,06 zł, której spłata została rozłożona na raty w lutym 2012 r.,

- 5.223,13 zł w sprawie 0315-00000013/11 z należności ustalonej na kwotę 11.533,16 zł<sup>8</sup>, której spłata została rozłożona na raty w lutym 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 130-154)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

**1.** W przypadku 21 należności w łącznej kwocie 582.268,19 zł (z 30 objętych badaniem) wszczęcie lub wznowienie postępowania administracyjnego

<sup>8</sup> W przedmiotowej sprawie decyzja o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności dotyczyła kwoty 57.021,72 zł.

poprzedzające wydanie decyzji o ustaleniu kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności nastąpiło po upływie ponad 30 dni od stwierdzenia przesłanek (nieprawidłowości) do podjęcia postępowania lub od zakończenia postępowania odwoławczego, z tego:

- w 11 przypadkach dotyczących należności na kwoty od 5.045,91 zł do 74.887,27 zł okres od daty ujawnienia przesłanek wskazujących na występowanie nieprawidłowości (tj. od dnia kontroli na miejscu), a skierowaniem przez Kierownika BP ARiMR postanowienia do beneficjenta o wznowieniu postępowania administracyjnego wyniósł od 60 do 509 dni; ww. skrajne przypadki dotyczyły odpowiednio: sprawy 9016-00000104/10 (beneficjenta 048256424) i należności na kwotę 5.045,91 zł - nieprawidłowość stwierdzono co najmniej 6.03.2008 r. (w dniu kontroli na miejscu), a postanowienie o wznowieniu postępowania administracyjnego Kierownik BP ARiMR skierował do beneficjenta 5.05.2008 r. oraz sprawy 9016-00000878/08 (beneficjent 042056410) i należności na kwotę 13.263,39 zł - nieprawidłowość stwierdzono co najmniej 27.08.2005 r., a postanowienie o wznowieniu postępowania administracyjnego zostało skierowane 18.01.2007 r.;

- w 6 przypadkach dotyczących należności na kwoty od 11.533,16 zł do 57.165,30 zł okres od daty stwierdzenia braku wniosku o płatność na kolejny rok, a zawiadomieniem beneficjenta o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia kwot nienależnie pobranych płatności wyniósł od 71 do 370 dni, tj. odpowiednio: w sprawie 0302-00000018/11 (beneficjent 060204753) i należności na kwotę 20.593,06 zł nieprawidłowość stwierdzono co najmniej 14.09.2010 r. (brak wniosku o płatność na kolejny rok), a zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia kwot nienależnie pobranych płatności Kierownik BP skierował do beneficjenta 24.11.2010 r. (w okresie powyższych 71 dni do beneficjenta skierowano 14.09.2010 r. wezwanie do złożenia wyjaśnień, których nie otrzymano), a w sprawach 0312-00000016/10 i 0312-00000017/10 (beneficjent 040137073) i dwóch należności na kwotę 22.375 zł każda nieprawidłowość stwierdzono co najmniej 19.06.2009 r., a zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia kwot nienależnie pobranych skierowano dopiero 24.06.2010 r. (w okresie powyższych 370 dni beneficjenta wzywano do złożenia wyjaśnień - 19.06.2009 r. i 9.10.2009 r., które wpłynęły 29.06.2009 r. oraz 16.10.2009 r.);

- w pozostałych 4 sprawach: 9016-00002385/09, 9016-00003453/09, 9016-00000098/11, 9016-00000985/08, dotyczących należności odpowiednio na kwoty: 10.835,28 zł, 25.740 zł, 12.742,03 zł i 127.734,75 zł zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia kwot nienależnie pobranych płatności (w 3 sprawach) oraz postanowienie o wznowieniu postępowania administracyjnego (w sprawie 9016-00000098/11) skierowano do beneficjentów po upływie odpowiednio: 133, 250, 296 i 502 dni od daty ujawnienia przesłanek uprawniających ARiMR do podjęcia stosownych działań zmierzających do dochodzenia należności.  
(akta kontroli str. 130-154)

Wg obowiązujących w tych okresach procedur termin na wszczęcie postępowania administracyjnego w przypadku stwierdzenia przesłanek do jego wszczęcia:

- nie był określony (Instrukcja postępowania z 20.07.2005 r., KP-611-108-ARiMR wersja 1, 2, 3, 4, 5),
- określono „na bieżąco” (KP-611-156-ARiMR wersja 1, 2, 3),
- określono „na bieżąco – nie później niż w terminie 1 miesiąca od otrzymania dokumentacji sprawy z BP” dla płatności bezpośrednich (KP-611-156-ARiMR wersja 4 i 5),
- określono „na bieżąco – nie później niż w terminie 1 miesiąca od wykrycia nieprawidłowości” dla ONW (KP-611-156-ARiMR wersja 4 i 5).

(dowód: akta kontroli str. 21-26, 130-154)

Jarosław Łojko, Dyrektor ZOR ARiMR, wyjaśnił m.in., że: „proces ustalania kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności bezpośrednich oraz płatności obszarowych w ramach rozwoju obszarów wiejskich, jest wieloetapowy, do którego zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa). Proces ten obejmuje następujące etapy:

I – identyfikacja przesłanek, które w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości, skutkujących wzruszeniem, w trybie nadzwyczajnym określonym w Kpa, decyzji, na mocy której rolnikowi zostały przyznane płatności;

II – przeprowadzenie, zgodnie z przepisami Kpa, postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub wznowienia postępowania, na podstawie których rolnikom zostały przyznane płatności;

III – przeprowadzenie, zgodnie z przepisami Kpa, postępowania administracyjnego w sprawie przyznania płatności, które kończy się wydaniem nowej decyzji administracyjnej w sprawie przyznania płatności;

IV – przeprowadzenie, zgodnie z przepisami Kpa, postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności (...). Zdaniem Dyrektora ZOR ARiMR „...samo stwierdzenie nieprawidłowości nie przesądza ostatecznie o konieczności ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności. Stwierdzenie nieprawidłowości jest dopiero przyczynkiem do zbadania jaki wpływ nieprawidłowość ta ma na zasadność przyznanych płatności i ewentualne dochodzenie należności nienależnie pobranych. I tak, data wykonania kontroli w której stwierdzono nieprawidłowość nie może być przyjęta jako data ustalenia nieprawidłowości, bowiem protokół z kontroli stanowi jeden z dowodów w postępowaniu administracyjnym i podlega ocenie zarówno przez organ jak i może być podważony przez stronę postępowania. Zatem ustalenie nieprawidłowości w oparciu o protokół z kontroli na miejscu nastąpić może w prawomocnej decyzji organu. (...) samego faktu nie złożenia przez producenta rolnego wniosku o płatność na kolejny rok nie można uznać za nieprawidłowość, albowiem dopłaty mają charakter dobrowolny. Możliwość zweryfikowania przez pracowników poszczególnych Biur Powiatowych, że dany beneficjent nie złożył wniosku o płatność powstaje z chwilą uzyskania z Centrali ARiMR (administratora systemu ZSIK – Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli) wykazu rolników, którzy w danym roku nie złożyli przedmiotowego wniosku. W związku z powyższym prawna możliwość wygenerowania do producenta wezwania do złożenia wyjaśnień w tej sprawie powstaje z chwilą, kiedy ma on obiektywną możliwość uzyskania wiedzy na temat kontynuowania zobowiązania podjętego z dniem uzyskania pierwszej płatności. Odnosząc się do terminów wskazanych w książce procedur KP-611-156-ARiMR/4 i 5z należy wskazać, iż użyty w nich termin „na bieżąco” należy rozumieć zgodnie ze słownikowym znaczeniem tego pojęcia jako przypadający według kolejności na dany czas, porządkowy lub kolejny. W związku z tym sprawy będące przedmiotem badania były procedowane kolejno z uwzględnieniem zasobów kadrowych biur powiatowych i ZOR ARiMR. Należy jeszcze raz podkreślić, że każda sprawa, winna być rozpatrywana indywidualnie w oparciu o pełny materiał dowodowy występujący w sprawie, a organ prowadzący postępowanie winien wnikliwie rozpatrzeć cały zebrany materiał dowodowy, zatem przedziały czasowe określone w procedurach, winny być traktowane instruktażowo, o ile właściwe terminy nie wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego”.

(dowód: akta kontroli str. 214-230)

2. W przypadku 18 należności w łącznej kwocie 541.985,73 zł (z 30 objętych badaniem) decyzje o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności zostały wydane po upływie ponad 50 dni od doręczenia zawiadomienia lub postanowienia

o wznowieniu postępowania administracyjnego, bądź doręczenia decyzji o uchyleniu dotychczasowej decyzji, z tego (ze wskazaniem kwot należności objętych badaniem z największym opóźnieniem):

- po upływie odpowiednio 54, 91, 119 (w 2 sprawach), 136 (w 2 sprawach), 419 (w 2 sprawach) i 512 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania w 9 sprawach, odpowiednio: 9016-00003453/09, 9016-00002385/09, 9016-00000075/11 i 9016-00000076/11, 0312-00000016/10 i 0312-00000017/10, 9016-00000668/10 i 9016-00000669/10, 0313-00000035/10 (i należności na kwotę 6.316,91 zł),

- po upływie odpowiednio 84, 270, 273 (w 2 sprawach), 430, 515, 609 oraz 838 dni od dnia doręczenia decyzji o uchyleniu dotychczasowej decyzji w 8 sprawach, odpowiednio: 9016-00000985/08, 9016-00000104/10, 9016-00000017/08 i 9016-00000016/08, 9016-00001964/07, 9016-00000878/08, 9016-00001159/08 oraz 0312-00000050/11 (należność na kwotę 18.990,11 zł),

- po 592 dniach od dnia doręczenia decyzji o utrzymaniu w mocy decyzji uchylającej dotychczasową decyzję w sprawie 9016-00000098/11 (należność na kwotę 12.742,03 zł).

(dowód: akta kontroli str. 130-154)

Wg obowiązujących w tych okresach procedur termin na wydanie decyzji o ustaleniu kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności:

- nie był określony (Instrukcja postępowania z 20.07.2005 r., KP-611-108-ARiMR wersja 1, 2, 3, 4, 5),

- określono na ok. 45 dni, w tym 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego na oczekiwanie na złożenie dowodów przez stronę, 30 dni na postępowanie dowodowe, 8 dni (6 dni roboczych) na przygotowanie projektu decyzji i dokumentów ZW-1/12 oraz ZW-3/12, weryfikację i akceptację decyzji i dokumentów ZW-1/12 oraz ZW-3/12, zatwierdzenie decyzji i dokumentów ZW-1/12 oraz ZW-3/12 (KP-611-156-ARiMR wersja 1, 2, 3, 4, 5).

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 130-154)

Dyrektor ZOR ARiMR wyjaśnił, że: „*prawidłowo sformułowane uzasadnienie decyzji powinno odzwierciedlać poszczególne etapy prowadzonego postępowania administracyjnego, w tym postępowania dowodowego. Powinno wskazać, jakie fakty ustalono oraz zawierać opis dokonanej subsumcji. Z uwagi na specyfikę regionu (duże gospodarstwa, wysoki poziom dopłat do gruntów rolnych) duży odsetek spraw przez nas obsługiwanych są to sprawy skomplikowane. W związku z powyższym czas, jaki jest niezbędny do właściwego przeanalizowania akt sprawy w celu wprowadzenia jasnego i klarownego poglądu na daną sprawę, wydłuża się. Stąd też termin na wydanie decyzji o ustaleniu kwoty nienależnie pobranej płatności jest dłuższy aniżeli przewiduje procedura*”. Ponadto w ocenie Dyrektora ZOR ARiMR „*...określone przedziały czasowe wskazane w procedurach, winny być traktowane instruktażowo, o ile właściwe terminy nie wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Nie należy w tym jednak upatrywać nieprawidłowości mogącej skutecznie zachwiać procesem dochodzenia należności. W żadnej z badanych spraw termin na wydanie decyzji o ustaleniu kwot nienależnie pobranych płatności nie wpłynął negatywnie na skuteczność dochodzonej należności*”.

(dowód: akta kontroli str. 214-230)

**3.** W przypadku 11 (z 30 objętych badaniem) należności w łącznej kwocie 364.868,73 zł dokument ZW-1 „Decyzja o dochodzeniu należności z tytułu płatności dokonanych w ramach WPR” inicjujący dochodzenie należności z tytułu płatności dokonanych w ramach WPR został wydany po upływie ponad 7 dni od upływu

terminu na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, tj. w sprawach: 9016-00000098/11, 9016-00000985/08, 9016-00001064/09, 9016-00000016/08 i 9016-00000017/08 oraz 0312-00000050/11, 9016-00000104/10, 0303-00000018/11, 9016-00001964/07, 9016-00002385/09, 9016-00003453/09 (należność na kwotę 25.740 zł) zatwierdzenie dokumentu ZW-1 nastąpiło po upływie odpowiednio: 20, 26, 31, 35 (w 3 sprawach), 39, 40, 95, 120 i 223 dni od upływu terminu na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 130-154)

Wg obowiązujących w tych okresach procedur termin na sporządzenie dokumentu ZW-1 określono:

- „po uzyskaniu waloru ostateczności przez decyzję administracyjną o ustaleniu nienależnie (nadmiernie) pobranej płatności” (KP-611-12-ARiMR wersja 6, 7),
- „gdy upłynął termin na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy o ustaleniu nienależnie (nadmiernie) pobranej płatności” (KP-611-12-ARiMR wersja 8),
- nie określono (KP-611-145-ARiMR wersja 2).

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 130-154)

Jarosław Łojko wyjaśnił, że: *„zatwierdzanie dokumentów ZW-1 przez Dyrektora ZOR ARiMR nastąpiło w terminie późniejszym niż wynika to z Książki Procedur z uwagi na bardzo dużą liczbę spraw obsługiwanych przez Biuro Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich (BDSPB). Praca w BDSPB ma charakter ciągły, tzn. że praktycznie nie występują okresy spadku natężenia bieżących zadań. W związku z tym wydanie i zatwierdzenie dokumentu ZW-1 nastąpiło z opóźnieniem. Należy wyjaśnić jednak, że przygotowanie dokumentu ZW-1 niezgodnie z terminem wskazanym w procedurze w żadnym stopniu nie wpłynęło na skuteczność dochodzenia należności”.*

(dowód: akta kontroli str. 214-230)

4. W przypadku 18 (spośród 30 objętych badaniem) należności w łącznej kwocie 433.903,47 zł dokumenty sprawy, po uzyskaniu waloru ostateczności przez decyzję o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności, do Centrali ARiMR zostały przekazane z przekroczeniem terminu 7 dni (5 dni roboczych) określonego w procedurach ARiMR, w tym:

- dotyczące 5 spraw: 0313-00000035/10 i 0305-00000002/11, 0307-00000003/11, 0307-00000087/10, 9016-00000878/08 z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 1 (w 2 sprawach), 2, 4 i 6 dni,
- dotyczące 6 spraw: 9016-00000668/10 i 9016-00000669/10, 9016-00000985/08, 0312-00000050/11, 0302-00000018/11, 9016-00001046/09 – odpowiednio: 12 (w 2 sprawach), 21, 33, 39 i 45 dni po terminie,

- w przypadku 7 spraw - z ponad 2 miesięcznym opóźnieniem, tj. w sprawach: 9016-00000017/08 i 9016-00000016/08, 9016-00000098/11, 9016-00001964/07, 9016-00002385/09, 9016-00003453/09 (należność na kwotę 25.740 zł), 9016-00000104/10 (należność na kwotę 5.045,91 zł) dokumenty zostały przekazane odpowiednio: 64 (w 2 sprawach), 81, 94, 126, 226 i 228 dni po terminie,

(dowód: akta kontroli str. 130-154)

Wg obowiązujących w tych okresach procedur termin na przekazanie dokumentów sprawy do Departamentu Windykacji/ Zarządzania Należnościami w Centrali ARiMR określono w następujący sposób:

- „Niezwłocznie, lecz nie później niż piątego dnia roboczego licząc od daty uzyskania przez decyzje administracyjne waloru ostateczności” (KP-611-12-ARiMR wersja 6, 7),

- „Niezwłocznie, lecz nie później niż piątego dnia roboczego licząc od daty, w której upłynął termin na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy” (KP-611-12-ARiMR wersja 8),
- „W terminie 5 dni roboczych od uprawomocnienia się decyzji” (KP-611-145-ARiMR wersja 2).

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 130-154)

Dyrektor ZOR ARiMR wyjaśnił, że: „przekazywanie dokumentów przez Dyrektora ZOR ARiMR do Departamentu Zarządzania Należnościami nastąpiło w terminie późniejszym niż wynika to z Książki Procedur z uwagi na bardzo dużą liczbę spraw obsługiwanych przez BDSPB. Praca w BDSPB ma charakter ciągły, tzn. że praktycznie nie występują okresy spadku natężenia bieżących zadań”.

(dowód: akta kontroli str. 214-230)

5. Dodatkowo w przypadku 9 należności w łącznej kwocie 329.298,00 zł (z 30 objętych badaniem i 26, w których udokumentowano datę wpływu dokumentacji sprawy do Centrali ARiMR oraz do właściwego Departamentu ARiMR) przekazanie dokumentów sprawy do właściwego Departamentu (Windykacji/Zarządzania Należnościami) od dnia ich wpływu do Centrali ARiMR trwało powyżej 7 dni, w tym w 3 sprawach 8, 14 i 29 dni, w sprawie 9016-00002385/09 – 42 dni, natomiast w 5 sprawach: 9016-00001046/09, 9016-00001964/07, 9016-00000017/08 oraz 9016-00000016/08 i 9016-00000878/08 (należność na kwotę 13.263,39 zł) odpowiednio: 71, 105, 132 (w 2 sprawach) i 246 dni.

(dowód: akta kontroli str. 130-154)

Wg obowiązujących w tych okresach procedur termin na przekazanie dokumentacji sprawy do właściwego Departamentu od dnia jej wpływu do Centrali ARiMR nie był określony, określono jedynie termin na przekazanie dokumentów sprawy z Biura Powiatowego lub Oddziału Regionalnego do właściwego Wydziału/Departamentu Centrali – dotyczy procedur KP-611-12-ARiMR wersja 6, 7, 8.

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 130-154)

6. W przypadku 24 należności w łącznej kwocie 503.146,06 zł (z 30 objętych badaniem) rejestracja należności w Księdze Dłużników nie odbywała się na bieżąco. W 3 sprawach (z 24): 9016-00000075/11 oraz 9016-00000076/11 i 9016-00001964/07 rejestracja należności w Księdze Dłużników miała miejsce odpowiednio 14 i 31 dnia po dniu wpływu dokumentacji sprawy do właściwego Departamentu ARiMR oraz odpowiednio 20 i 142 dnia licząc od dnia sporządzenia dokumentu ZW-1 (inicjującego proces dochodzenia należności). W pozostałych 21 sprawach badane należności zostały zarejestrowane w Księdze Dłużników ze znaczną zwłoką - w okresie od 62 dnia (sprawa 9016-00000878/08) do 286 dnia (sprawa 0315-00000013/11 i należność 11.533,16 zł) po dniu wpływu dokumentacji sprawy do właściwego Departamentu ARiMR oraz w skrajnych 3 przypadkach 314 dnia i 420 dnia licząc od dnia sporządzenia dokumentu ZW-1 (odpowiednio w sprawach: 9016-00000878/08, 9016-00000016/08 i należności 56.480,99 zł oraz 9016-00000017/08 i należności 74.887,27 zł). (dowód: akta kontroli str. 130-154)

Wg obowiązujących w tych okresach procedur termin na rejestrację należności w Księdze Dłużników określony był „na bieżąco, w zależności od ilości wpływających spraw” – dotyczy procedur KP-611-12-ARiMR wersja 6, 7 i 8 oraz KP-611-145-ARiMR wersja 2, 3.

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 130-154)

7. W przypadku 17 należności w łącznej kwocie 396.191,23 zł (z 24, w których Centrala ARiMR wystawiła upomnienie i wystosowała je do dłużnika) upomnienia nie były wystawiane na bieżąco. W 4 sprawach wystawiono upomnienia po upływie

ponad 7 dni od dnia rejestracji należności, jednak miało to miejsce odpowiednio 9 dnia (sprawy: 0312-00000016/10 i 0312-00000017/10) oraz 13 dnia (sprawy 0305-00000002/11, 0307-00000087/10) po dniu rejestracji należności w Księdze Dłużników oraz odpowiednio: 128, 177 i 212 dnia od dnia doręczenia decyzji o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności. W pozostałych 13 (z 17) sprawach upomnienia wystawiono ze znacznym opóźnieniem, tj. w okresie od 52 dnia (w sprawie 9016-00001046/09) do 342 dnia (w sprawie 0315-00000017/10 i należności 13.125,27 zł) po dniu rejestracji należności w Księdze Dłużników (a 165 dni od dnia wejścia w życie KP-611-145-ARiMR wersja 3 określającej termin wystawienia upomnienia na 7 dni od dnia rejestracji należności).

(dowód: akta kontroli str. 130-154)

Wg obowiązujących w tych okresach procedur termin na wystawianie upomnienia:

- nie był określony (KP-611-12-ARiMR wersja 6, 7, KP-611-145-ARiMR wersja 2),
- określono „7 dni od dnia rejestracji należności” (KP-611-145-ARiMR wersja 3),
- określono „niezwłocznie dla należności administracyjno-prawnych po stwierdzeniu braku wpłat” (KP-611-145-ARiMR wersja 4, 5).

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 130-154)

Powyższe działania były niezgodne z § 2 i § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>9</sup>, które stanowią, że wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, a jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia.

**8.** W przypadku 3 należności w łącznej kwocie 40.269,13 zł, w których dłużnikom doręczono decyzje o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności i dłużnicy ci nie dokonali spłaty należności, w Centrali ARiMR - do czasu przekazania do ZOR ARiMR dokumentacji tych spraw w 2012 r. - przez ponad co najmniej 540 dni nie zostały wystawione upomnienia, czym naruszono przepisy § 3 ust. 1 cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów, tj. w sprawach: 0312-00000050/11 i należności 18.990,11 zł, 9016-00000098/11 i należności 12.742,03 zł oraz 9016-00001159/08 i należności 8.536,99 zł decyzje o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności (w których nie złożono wniosku o ponowne rozpatrzenie) doręczono odpowiednio: 29.04.2011 r., 9.12.2010 r., 18.10.2008 r., a dokumentację tych spraw przekazano z Centrali do ZOR ARiMR odpowiednio po upływie: 544, 685 oraz 1.467 dni od doręczenia decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 130-154)

Wg obowiązujących w tych okresach procedur termin na wystawianie upomnienia:

- nie był określony (KP-611-12-ARiMR wersja 8, KP-611-145-ARiMR wersja 2),
- określono „7 dni od dnia rejestracji należności” (KP-611-145-ARiMR wersja 3),
- określono „niezwłocznie dla należności administracyjno-prawnych po stwierdzeniu braku wpłat” (KP-611-145-ARiMR wersja 4, 5 i 6).

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 130-154)

**9.** W przypadku 3 należności w łącznej kwocie 137.734,69 zł, tj. w sprawach: 9016-00001046/09 i należności 6.366,43 zł, 9016-00000017/08 i należności 74.887,27 zł oraz 9016-00000016/08 i należności 56.480,99 zł - tytuły wykonawcze zostały wystawione w Centrali ARiMR (i skierowane do urzędów skarbowych) po upływie od 401 do 483 dni od bezskutecznego upływu ustalonej w upomnieniu ostatecznej daty

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

zapłaty, co było niezgodne z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów. Przepisy te stanowią, że po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy. Natomiast w obowiązujących w tych okresach procedurach termin na wystawianie tytułu wykonawczego nie był określony (KP-611-12-ARiMR wersja 8, KP-611-145-ARiMR wersja 2).

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 130-154)

**10.** W przypadku 17 należności w łącznej kwocie 288.343,90 zł (z 24, w których w Centrali ARiMR wystawiono upomnienia), pomimo doręczenia upomnień i braku spłaty należności przez dłużników, do czasu ponownego przekazania dokumentacji spraw do ZOR ARiMR, w Centrali ARiMR nie zostały wystawione (i nie zostały przekazane do urzędów skarbowych) tytuły wykonawcze. Okres opóźnienia wynosił 44 dni w sprawie 9016-00000104/10, natomiast w pozostałych 16 przypadkach – od 302 dni (w sprawie 0315-00000017/10 i należności 13.125,27 zł) do 1.531 dni (w sprawie 9016-00001964/07 i należności 5.452,90 zł), co było naruszeniem przepisów § 5 ust. 1 cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 130-154)

**11.** W przypadku 3 spraw o należnościach w łącznej kwocie 137.734,69 zł (9016-00000017/08, 9016-00001046/09 oraz 9016-00000016/08), w których Centrala ARiMR wystawiła i skierowała do urzędów skarbowych tytuły wykonawcze (6.04.2011 r.), do dnia ich ponownego przekazania do ZOR ARiMR (30.08.2012 r.), tj. przez ponad 16 miesięcy, w urzędach tych nie zasięgnięto informacji o sposobie załatwienia wniosków egzekucyjnych. Tym samym nie korzystano z uprawnienia określonego w § 8 ww. rozporządzenia Ministra Finansów. Przepisy te stanowią, że wierzyciel jest uprawniony do uzyskania w organie egzekucyjnym informacji o sposobie załatwienia wniosku egzekucyjnego, a organ egzekucyjny ma obowiązek udzielić wierzycielowi wyczerpującej odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 130-154)

Jarosław Wojtowicz, Zastępca Prezesa ARiMR, działając z upoważnienia Prezesa ARiMR, udzielając wyjaśnień w zakresie nieprawidłowości opisanych w pkt 5-11 wyjaśnił, że: „w latach 2005-2011, zgodnie z obowiązującym wówczas Regulaminem Organizacyjnym i procedurami, Biura Powiatowe i Oddziały Regionalne kierowały wszystkie sprawy o charakterze windykacyjnym, jak i niewindykacyjnym (tzw. dobrowolne zwroty) do Centrali ARiMR, gdzie były obsługiwane przez Departament Zarządzania Należnościami (DZN, w różnych okresach nosił on różne nazwy); Departament ten podejmował działania windykacyjne, nie we wszystkich jednak przypadkach i nie wszystkie doprowadziły do odzyskania należności. Ustawowe kompetencje przysługiwały w tym zakresie jedynie Prezesowi ARiMR. W DZN występowała jaskrawa dysproporcja pomiędzy liczbą osób skierowanych do obsługi finansowo-księgowej i windykacyjnej, a liczbą spraw do prowadzenia. Licząc od początku Wspólnej Polityki Rolnej do dnia 31.12.2011 r. łącznie do obsługi w DZN skierowano ponad 500 tysięcy spraw o charakterze windykacyjnym i niewindykacyjnym, co biorąc pod uwagę liczbę 30-35 osób zatrudnionych przy obsłudze należności WPR daje niemal 16.000 spraw na osobę, w tym w różnych okresach 5-6 tysięcy spraw o charakterze windykacyjnym na osobę, było to wyjątkowo zbyt duże obciążenie.

W roku 2012 przeprowadzono skuteczną reorganizację zmierzającą do przyspieszenia procesów windykacyjnych, polegającą na:

- powierzeniu wszystkich czynności windykacyjnych i rozliczeniowych Dyrektorom Oddziałów Regionalnych, którzy dla spraw przed 1.08.2012 r. wykonują te czynności na podstawie odrębnych upoważnień Prezesa,
- w dniu 1.08.2012 r. wszedł w życie znowelizowany przepis art. 29 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, który kompetencje

organu podatkowego, przysługujące wcześniej tylko Prezesowi ARiMR przeniósł na poziom Dyrektora Oddziału Regionalnego lub Kierownika Biura Powiatowego, w zależności od tego, który z tych organów wydał decyzję przyznająca płatność. Dzięki tej reformie liczba osób zajmujących się ewidencjonowaniem i dochodzeniem należności wzrosła z 35 w DZN do 102 w Oddziałach Regionalnych i 315 w Biurach Powiatowych, co łącznie daje 417 osób. Jest to 12 razy więcej niż w latach poprzednich, a efekt ten osiągnięto bez globalnego wzrostu zatrudnienia w ARiMR, a jedynie przez racjonalizację czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach pracy, z użyciem specjalnie do tego przystosowanego systemu komputerowego w EBS ORACLE. Skróciło to obieg dokumentów, które wprowadzane są do systemu komputerowego w miejscu ich powstawania, dzięki czemu proces obsługi znacznie przyspieszył. Całość jest koordynowana w Centrali ARiMR, w DZN, w którym jeszcze w roku 2010 zmieniono strukturę organizacyjną, a która w najbliższym okresie będzie jeszcze raz zmieniona. Dodatkowo, w ramach podjętych działań w celu zapobiegania długotrwałemu procesowi dochodzenia należności i objęcia tym procesem wszystkich należności wprowadzono szczegółowy monitoring należności według daty wymagalności (od najstarszych). Pismem z dnia 24.07.2013 r. zmodyfikowano (po raz trzeci) harmonogram działań dla Oddziałów Regionalnych w zakresie obsługi spraw windykacyjnych, tak aby proces obsługi zaległych spraw zakończył się najpóźniej pod koniec 2014 roku. W DZN aktualnie trwają prace nad kolejną wersją Książki Procedur w zakresie dochodzenia należności WPR w celu wprowadzenia, w szczególności wprowadzenia terminów na wykonanie określonych czynności windykacyjnych, zakresu oraz częstotliwości monitorowania tempa i terminowości obsługi spraw windykacyjnych. Ponadto, aktualnie trwa proces uzupełniania i porządkowania danych w systemie informatycznym w celu stworzenia efektywnej bazy danych pozwalającej na wszechstronny monitoring procesu dochodzenia i odzyskiwania należności”.

(dowód: akta kontroli str. 241-263)

12. W przypadku 3 należności w łącznej kwocie 40.269,13 zł, w stosunku do których Centrala ARiMR nie wystawiła upomnień i przekazała 24.10.2012 r. te sprawy (tj. 9016-00001159/08 i należności 8.536,99 zł, 0312-00000050/11 i należności 18.990,11 zł oraz 9016-00000098/11 i należności 12.742,03 zł) do dalszego postępowania do ZOR ARiMR, upomnienia zostały wystawione ze zwłoką, bowiem po upływie odpowiednio 35, 225 i 251 dni od dnia ich przekazania z Centrali ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 130-154)

Wg obowiązujących w tych okresach procedur, termin na wystawianie upomnienia określono „niezwłocznie dla należności administracyjno-prawnych po stwierdzeniu braku wpłat” (KP-611-145-ARiMR wersja 5 i 6).

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 130-154)

Jarosław Łojko, Dyrektor Oddziału Regionalnego wyjaśnił, że: „zgodnie z art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>10</sup> w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wobec powyższego ustawodawca nie wskazuje terminu, w którym wierzyciel obowiązany jest do wystosowania upomnienia. Podobna regulacja została zawarta w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r., gdzie wskazano, iż wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, jeżeli należność nie została zapłacona w terminie. Ustawodawca nie określa więc wiążącego wierzyciela terminu do skierowania zobowiązanemu upomnienia. W obowiązujących książkach procedur

<sup>10</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

(KP-611-145-ARiMR wersje 5 i 6) wskazano, że upomnienia winny być generowane niezwłocznie, po stwierdzeniu braku wpłaty. Terminu „niezwłocznie” nie należy jednak utożsamiać z terminem natychmiastowym, termin „niezwłocznie” oznacza bowiem termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu.

Do końca 2012 r. DZN ARiMR przekazał do ZOR ARiMR 2.465 spraw windykacyjnych. Sprawy przekazane do ZOR ARiMR nie były wiekowane czy skatalogowane pod kątem etapów na jakim sprawa jest przekazywana celem dalszego procedowania. Fakt ten w dużym stopniu utrudnił pracownikom ZOR ARiMR kontynuowanie prac podjętych przez DZN. W krótkim okresie czasu wpłynęło dużo spraw, które w większości wymagały podjęcia dalszych kroków w celu wyegzekwowania nienależnie pobranych płatności. Z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe (niewspółmierne w stosunku do ilości obsługiwanych spraw) z oczywistych względów nie było możliwe, aby wszystkie sprawy jakie wpłynęły do ZOR ARiMR były obsługiwane w jednym czasie. Do września 2012 r. jedynie trzech pracowników ZOR ARiMR posiadało uprawnienia do obsługi spraw windykacyjnych (w tym jedna osoba nadzorująca pracę wydziału – koordynator ds. zarządzania należnościami). Była to ilość wystarczająca do obsługi spraw bieżących. Z kolei od września 2012 r. liczba pracowników uprawnionych do rozpatrywania spraw windykacyjnych wzrosła do 5 (wliczając pracę koordynatora ds. windykacji). Pismem z dnia 31.10.2012 r. skierowanym do Dyrektorów Oddziałów Regionalnych, Zastępca Prezesa ARiMR przekazał do realizacji harmonogram spraw windykacyjnych przekazanych z DZN ARiMR. Zgodnie z wytycznymi (...) skierowanie upomnień do dłużników we wszystkich sprawach przekazanych z Centrali ARiMR miało nastąpić do 30.06.2013 r. Pracownicy ZOR ARiMR zostali zobligowani do podejmowania działań zgodnie z harmonogramem. W pierwszej kolejności należało przeprowadzić postępowania o umorzenie kwot należności nieprzekraczających 100 euro, zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. (...) W dniu 25.04.2013 r. Zastępca Prezesa ARiMR skierował do Dyrektorów Oddziałów Regionalnych ARiMR aktualizację harmonogramu, w którym wskazał, iż do 15.06.2013 r. pracownicy Oddziału Regionalnego obowiązani są skierować do dłużników upomnienia w sprawach, w których decyzja o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności została wydana w 2008 roku, natomiast w pozostałych przypadkach, w których decyzja ostateczna o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności została wydana w 2009 roku i w latach następnych, skierowanie do dłużnika upomnienia musi nastąpić do 30.06.2014 r. W związku z powyższym w trzech wskazanych sprawach upomnienie zostało wystawione zgodnie z obowiązującym harmonogramem obsługi spraw windykacyjnych”.

W ocenie Dyrektora OR ARiMR „obsługa spraw windykacyjnych przekazanych z DZN ARiMR następuje zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez Prezesa ARiMR zawartymi w harmonogramie oraz zgodnie z przepisami zawartymi w aktach prawnych powszechnie obowiązujących. W 2012 roku pracownicy ZOR ARiMR wystawili 315 upomnień w sprawach zarówno tych przekazanych z Centrali, jak również w sprawach bieżących”.

(dowód: akta kontroli str. 214-232)

13. Spośród 17 należności, w stosunku do których Centrala ARiMR nie wystawiła tytułów wykonawczych i przekazała sprawy do dalszego postępowania do ZOR ARiMR, w jednym przypadku należność została rozłożona na raty, a w 15 sprawach, w których łączna kwota należności wyniosła 277.845,09 zł tytuły wykonawcze nie zostały wystawione niezwłocznie, w tym:

- w 2 sprawach (9016-00000878/08 i 0307-00000003/11) tytuły wykonawcze zostały wystawione i przesłane do urzędów skarbowych odpowiednio po upływie 50 i 57 dni od daty ponownego przekazania spraw z Centrali ARiMR,

- w 13 sprawach tytuły wykonawcze wystawiono i wysłano do urzędów skarbowych w okresie od 160 do 253 dni od daty ich przekazania z Centrali ARiMR, z tego w 7 przypadkach działania podjęto dopiero w czasie kontroli NIK (po 252 dniach w 3 sprawach i po 253 dniach w 4 sprawach od daty ich przekazania z Centrali ARiMR),

- w sprawie 9016-00001964/07 dotyczącej beneficjenta 049391402 i należności na kwotę 5.452,90 zł, przekazanej z Centrali ARiMR w dniu 11.12.2012 r., tytuł wykonawczy nie został wystawiony i przekazany do urzędu skarbowego do końca 2012 r. - z dniem 31.12.2012 r. należność ta uległa przedawnieniu, bowiem decyzję o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności wydano 24.07.2007 r. i skutecznie doręczono 10.08.2007 r., zatem upłynęło 5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności, a bieg terminu przedawnienia nie został przerwany wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, stosownie do przepisów art. 29 ust. 7 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>11</sup> w związku z art. 70 § 1 i § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 130-154)

Wg obowiązujących w tych okresach procedur termin na wystawianie tytułu wykonawczego nie był określony (KP-611-145-ARiMR wersja 5 i 6), natomiast działania ARiMR w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych były niezgodne z przepisami § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r., które stanowią, że po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy.

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 130-154)

Dyrektor ZOR ARiMR w wyjaśnieniach wskazał, że po przekazaniu spraw z Centrali ARiMR pracownicy Oddziału prowadzili działania windykacyjne zgodnie z harmonogramem określonym przez Zastępcę Prezesa ARiMR pismami z 31.10.2012 r., i 25.04.2013 r. Natomiast w ocenie Dyrektora ZOR „...art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wskazuje, że postępowanie egzekucyjne może być wszczęte po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Tym samym ustawodawca nie wskazuje terminu granicznego, w którym wierzyciel obowiązany jest wystawić tytuł wykonawczy będący podstawą wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Wskazany został jedynie termin na polubowne załatwienie sprawy, poprzez doręczenie dłużnikowi upomnienia, w celu dobrowolnego uiszczenia zapłaty. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r., wierzyciel po bezskutecznym upływie terminu określonym w upomnieniu wystawia tytuł wykonawczy. W tym przypadku również nie został określony termin graniczny wystawienia tytułu wykonawczego. Dlatego też, zgodnie z zaleceniami Prezesa ARiMR tytuły wykonawcze wystawiane są zgodnie z przekazanym do stosowania harmonogramem, jak również zgodnie z przepisami zawartymi w ww. aktach prawnych powszechnie obowiązujących. Nadmieniam również, że tytuły wykonawcze wystawiane są na bieżąco, zgodnie z aktualnym zasobem kadrowym”.

(dowód: akta kontroli str. 214-233)

**14.** W 5 sprawach (należności na łączną kwotę 165.191,99 zł), w których tytuł wykonawczy wystawiono i skierowano do urzędów skarbowych przed 31.12.2012 r., zapytania do tych urzędów o sposób załatwienia wniosku egzekucyjnego w 2 przypadkach skierowano po upływie 204 i 251 dni kalendarzowych od wystawienia i wysłania do urzędu skarbowego tytułu wykonawczego oraz w 3 przypadkach - po

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 98, poz. 634 ze zm.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

upływie 308 dni kalendarzowych od daty przekazania sprawy z Centrali do ZOR ARiMR (przy czym zapytania w 4 sprawach skierowano w trakcie kontroli NIK).

(dowód: akta kontroli 130-154)

Jarosław Łojko Dyrektor ZOR ARiMR wyjaśnił m.in., że: „... w otrzymanych sprawach windykacyjnych, zgodnie z wytycznymi Prezesa ARiMR, zgodnie z pismem z dnia 31.10.2012 r., priorytetowo należało potraktować sprawy, które kwalifikują się do przeprowadzenia postępowania, na podstawie § 4 rozporządzenia w Rady Ministrów z 21 grudnia 2010 r., o umorzenie należności, z uwagi na kwotę nieprzekraczająca równowartości 100 euro. Ponadto, koniecznym było skierowanie do dłużników upomnień oraz następnie wystawienie tytułów wykonawczych w sprawach windykacyjnych, z uwagi na zachowanie terminu do egzekwowania należności. Dodatkowo, obsługiwane były bieżące sprawy windykacyjne, jak również skorelowane z nimi postępowania o rozłożenie ustalonych należności na raty, umorzenie należności oraz odroczenie terminu spłaty. W związku z tak dużą ilością obsługiwanych spraw, a także ograniczonym zasobem kadrowym, działania polegające na skierowaniu do organów egzekucyjnych pism o udzielenie informacji w zakresie podjętych czynności zostały wysłane w najbliższym możliwym terminie. Należy zauważyć, że skierowanie przedmiotowych pism do organów egzekucyjnych nie wpływa na przebieg postępowania egzekucyjnego”. Ponadto w ocenie Dyrektora ZOR ARiMR „zarówno ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jak również rozporządzenie Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r., nie zobowiązują wierzyciela do wysyłania stosownych pism do organów egzekucyjnych; § 8 ww. rozporządzenia wskazuje jedynie, że organ egzekucyjny na żądanie wierzyciela udziela informacji o sposobie załatwienia wniosku egzekucyjnego. Pisma zostały skierowane do organów egzekucyjnych w najszybszym realnym terminie, uwzględniającym okoliczności miejsca i czasu oraz możliwości kadrowe ZOR ARiMR. Mając na względzie powyższe uznać należy, iż działania pracowników ZOR ARiMR były prawidłowe oraz zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym”.

(akta kontroli str. 214-233)

15. W sprawie 0302-00000018/11 (należność na kwotę 20.593,06 zł), z której na dzień 6.06.2013 r. do spłaty pozostało 13.049,76 zł, a która została objęta decyzją o rozłożeniu spłaty należności na raty, pismo do dłużnika o wszczęciu postępowania w sprawie uchylenia decyzji układu ratalnego skierowano 8.07.2013 r. (w trakcie kontroli NIK), pomimo że w 2012 r. spośród 10 rat dłużnik dokonał spłaty 9 rat (brak wpłaty w listopadzie 2012 r.), a w 2013 r. od stycznia nie dokonał żadnej wpłaty.

(dowód: akta kontroli str. 139-144)

Dyrektor ZOR wyjaśnił m.in., że w związku z dużą ilością spraw przekazywanych przez Centralę ARiMR realizacja poszczególnych czynności została zaplanowana zgodnie z harmonogramem określonym przez Z-cę Prezesa ARiMR. Ponadto Dyrektor ZOR wskazał, że w jego ocenie „...terminy na skierowanie pism do dłużników, którzy dokonują wpłat niezgodnie z harmonogramem są nieostre, tzn. nie zostały sformułowane w żadnym przepisie prawa. Prawna możliwość wygenerowania do dłużnika pisma w sprawie nieterminowych spłat powstaje po stronie wierzyciela z chwilą, kiedy ma on obiektywną możliwość uzyskania wiedzy o naruszeniu postanowień harmonogramu do decyzji o zastosowaniu ulgi w spłacie. Na marginesie należałoby dodać, iż ryzyko niestosowania się dłużników do harmonogramu spłat należności nienależnie pobranych płatności (np. z powodu czasowego obniżenia się zdolności płatniczej) zostało wkalkulowane w proces zastosowania ulgi w spłacie, stąd też w każdej decyzji o rozłożeniu spłaty należności na raty została zawarta informacja, że ewentualne niedopłaty wynikające ze zmiany wysokości odsetek za zwłokę bądź nieterminowej spłaty rat dłużnik będzie

*zobowiązany uregulować przy ostatniej racie. Rekapitułując, w związku z niewspółmiernym przyrostem spraw windykacyjnych przekazanych przez DZN w stosunku do zasobów kadrowych BDSPB oraz koniecznością terminowego rozpatrywania spraw bieżących, wysyłanie przedmiotowych pism zostało dokonane w najbliższym możliwym terminie”.*

(dowód: akta kontroli str. 214-240)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK w konsekwencji zaniechania przez okres 4 lat wystawienia tytułu wykonawczego w Centrali ARiMR w sprawie 9016-00001964/07 dotyczącej beneficjenta 049391402 doszło do przedawnienia należności Agencji na kwotę 5.452,90 zł. Kontrola wykazała, że postępowanie w tej sprawie było na każdym etapie prowadzone opieszale, gdyż decyzja o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności została wydana 24.07.2007 r., tj. dopiero po 430 dniach od dnia doręczenia (20.05.2006 r.) decyzji o uchyleniu dotychczasowej decyzji, dokumentację tej sprawy przekazano do Centrali ARiMR 3.12.2007 r., ale do właściwego Departamentu Windykacji/Zarządzania Należnościami przekazano dopiero po 105 dniach licząc od wpływu do Centrali (17.03.2008 r.), rejestracja należności w Księdze Dłużników (17.04.2008 r.) miała miejsce 142 dnia licząc od dnia sporządzenia dokumentu ZW-1 (27.11.2007 r.), upomnienie wystawiono 3.09.2008 r., tj. po 139 dniach od dnia rejestracji należności i doręczono dłużnikowi 25.09.2008 r., następnie mimo, że ostateczna data zapłaty określona w upomnieniu minęła 2.10.2008 r., to przez 1.531 dni (do 11.12.2012 r.) w Centrali ARiMR oraz w dniach 12-31.12.2012 r. w ZOR ARiMR nie wystawiono tytułu wykonawczego i nie przekazano go do urzędu skarbowego.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora ZOR ARiMR, że przepisy prawa nie zawierają terminu granicznego do wystawienia tytułu wykonawczego, bowiem jest nim termin przedawnienia należności.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność ZOR ARiMR w zakresie realizacji obowiązków związanych z odzyskiwaniem zaległych należności z uwagi na realizowanie ze znaczną zwłoką oraz naruszeniem przepisów prawa i procedur wewnętrznych działań windykacyjnych w większości spraw objętych kontrolą. NIK zwraca także uwagę na opieszałość w podejmowaniu działań dotyczących ustalania kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności.

### **3. Ulgi w spłacie należności.**

Opis stanu faktycznego

**3.1.** W latach 2012-2013 (I półrocze) udzielając ulg w spłacie należności dotyczących ZOR ARiMR dokonano:

- a) 84 rozłożeń spłaty należności na raty na łączną kwotę 992 tys. zł (w tym 83 rozłożenia na raty w I półroczu 2013 r.),
  - b) 1 odroczenia terminu spłaty należności na kwotę 27,5 tys. zł (w I półroczu 2013 r.)
- (dowód: akta kontroli 155-160)

**3.2.** Szczegółową analizą objęto 9 spraw (o najwyższych kwotach należności), w których do końca 2012 r. wydano decyzje o rozłożeniu spłaty należności na raty – na łączną kwotę 144.779,82 zł, w tym 91.309,30 zł stanowiły kwoty należności głównych oraz 1 sprawę, w której w 2012 r. odroczone termin spłaty należności na kwotę 34.383,52 zł, w tym 27.487,24 zł stanowiła należność główna. Badanie wykazało m.in., że:

- 1) we wszystkich badanych 10 sprawach wystąpiły przesłanki uzasadniające rozłożenie spłaty należności na raty lub odroczenie terminu spłaty należności określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty

należności przypadających agencjom płatniczym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej<sup>13</sup> (w 1 przypadku wnioskodawca został wezwany do uzupełnienia wniosku);  
2) w 4 sprawach okres od wpływu wniosku do wydania decyzji o rozłożeniu spłaty należności na raty lub odroczenia terminu spłaty należności wyniósł od 10 do 29 dni, w pozostałych 6 sprawach okres od wpływu wniosku lub od wpływu dokumentacji będącej uzupełnieniem wniosku (jeśli wnioskodawca był wzywany do uzupełnienia wniosku) wyniósł od 57 do 102 dni;

3) we wszystkich 10 sprawach inna osoba sporządzała, inna osoba sprawdzała, inna osoba zatwierdzała decyzję o rozłożeniu spłaty należności na raty bądź o odroczeniu terminu spłaty należności;

4) spośród 9 decyzji o rozłożeniu spłaty należności na raty do dnia 30.06.2013 r. zgodnie z harmonogramem (określonym w decyzji) realizowanych było 5 decyzji, w pozostałych 4 przypadkach dotyczących:

- decyzji nr 33/WPR/BDZPB/16/2012 - z 8 miesięcznych rat przypadających do spłaty w okresie od listopada 2012 r. do czerwca 2013 r. zrealizowano 4 wpłaty (brak 4 wpłat), a dokonane wpłaty były o 2.100 zł mniejsze niż określono w harmonogramie spłat dla powyższego okresu,

- decyzji nr 104/WPR/BDSPB/16/2012 - z 5 miesięcznych rat przypadających do spłaty w okresie od lutego do czerwca 2013 r. zrealizowano 4 wpłaty (brak 1 wpłaty), a dokonane wpłaty były o 500 zł mniejsze niż określono w harmonogramie spłat,

- decyzji nr 31/WPR/BDSPB/16/2012 - z 8 miesięcznych rat przypadających do spłaty w okresie od listopada 2012 r. do czerwca 2013 r. zrealizowano 7 wpłat (brak 1 wpłaty), a dokonane wpłaty były o 180 zł mniejsze niż określono w harmonogramie spłat,

- decyzji nr 79/WPR/BDSPB/16/2012 - z 6 miesięcznych rat przypadających do spłaty w okresie od stycznia do czerwca 2013 r. zrealizowano 6 wpłat, ale dokonane wpłaty były o 2.061,99 zł mniejsze niż określono w harmonogramie spłat;

5) jeden dłużnik z 10 objętych badaniem oprócz ulgi przyznanej decyzją z 21.12.2012 r. o rozłożeniu na raty spłaty należności na łączną kwotę 9.075,78 zł uzyskał (do końca 2012 r.) dwie inne ulgi również w postaci rozłożenia na raty spłaty innych należności (decyzje z 23.07.2012 r. oraz z 21.12.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 161-190)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 6 należności w łącznej kwocie 108.570,57 zł<sup>14</sup> (z 9 objętych badaniem na łączną kwotę 144.779,82 zł<sup>15</sup>), których spłata została rozłożona na raty, decyzje zostały wydane po upływie ponad 30 dni kalendarzowych od dnia wpływu wniosku (a dłużnika nie wzywano do jego uzupełnienia) lub od wpływu dokumentacji stanowiącej uzupełnienie wniosku, z tego:

- decyzje nr: 6/WPR/BDSPB16/2012 z 28.06.2012 r., 17/WPR/BDSPB16/2012 z 12.07.2012 r., 28/WPR/BDSPB16/2012 z 4.10.2012 r. i 79/WPR/BDSPB16/2012 z 21.12.2012 r. zostały wydane odpowiednio: 63, 87, 57 i 102 dnia od wpływu wniosku o rozłożenie spłaty należności na raty,

- decyzje nr: 31/WPR/BDSPB16/2012 i 33/WPR/BDSPB16/2012 z 2.11.2012 r. zostały wydane odpowiednio 85 i 68 dnia od uzupełnienia wniosku o rozłożenie spłaty należności na raty.

(dowód: akta kontroli str. 169-183)

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 258, poz. 1747.

<sup>14</sup> W tym 64.860,35 zł należności główne, 43.676,02 zł odsetki.

<sup>15</sup> W tym 91.309,30 zł należności główne, 53.427,56 zł odsetki.

Zgodnie z art. 35 § 1, 2 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>16</sup> organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Jarosław Łojko Dyrektor ZOR ARiMR wyjaśnił m.in., że: „...w sytuacji, gdy wniosek dłużnika jest kompletny, tj. zawiera wszystkie informacje wymagane § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. decyzje w sprawie zastosowania ulgi w spłacie wydawane są bez zbędnej zwłoki. W przypadku gdy wniosek ten jest niekompletny koniecznym jest wezwanie dłużnika do uzupełnienia wniosku, w terminie 14 dni od daty doręczenia wezwania. 14 dniowy termin na uzupełnienie wniosku w korelacji z 14 dniowym terminem na dostarczenie wezwania do dłużnika przez pocztę polską uniemożliwia wydanie decyzji w terminie 30 dniowym (jednakże nie oznacza, iż organ pozostaje w zbędnej zwłoce w załatwieniu sprawy). Legalna pasywność organu w przesunięciu terminu na załatwienie sprawy jest również następstwem terminu w jakim organ otrzymuje zwrotne potwierdzenie odbioru wezwania dostarczonego przez pocztę polską dłużnikowi. Należy wskazać w tym miejscu, iż organ nie ma prawnych możliwości wydania decyzji w sprawie objętej wnioskiem do czasu skutecznego uzupełnienia braków formalnych we wniosku. Dopiero bowiem od daty wpływu kompletnego (czyli uzupełnionego) wniosku, biegnie termin na rozpatrzenie sprawy. Wszystkie wyżej opisane czynniki bezpośrednio przekładają się na fakt powstałego opóźnienia w terminowym rozpatrzeniu wniosku beneficjenta w sprawie zastosowania ulg w spłacie należności”.

(dowód: akta kontroli str. 214-235)

2. W 4 sprawach, w których kwota należności wyniosła 79.418,37 zł<sup>17</sup>, (z 9 badanych), a w których stwierdzono odstępstwa od ustalonego harmonogramu spłaty należności rozłożonych na raty pisma w sprawie nierealizowania harmonogramu spłat do dłużników wysłano dopiero w lipcu 2013 r. (w trakcie kontroli NIK), bądź pism takich nie wysłano w ogóle, tj. w sprawach ulg ustalonych decyzją:

- nr 33/WPR/BDSPB16/2012 (z 2.11.2012 r.) z 8 miesięcznych rat przypadających do spłaty od listopada 2012 r. do czerwca 2013 r. stwierdzono brak wpłat w okresie od grudnia 2012 r. do lutego 2013 r. oraz w czerwcu 2013 r., z kwoty 5.285,04 zł dokonano spłaty 3.185,04 zł, tj. o 2.100 zł mniej niż określono w decyzji – pismo w sprawie nieterminowych wpłat do dłużnika skierowano 8.07.2013 r. (w trakcie kontroli NIK),

- nr 104/WPR/BDSPB16/2012 (z 21.12.2012 r.) z 5 miesięcznych rat przypadających do spłaty od lutego do czerwca 2013 r. stwierdzono brak wpłaty w marcu 2013 r., z kwoty 2.500 zł spłacono 2.000 zł, tj. o 500 zł mniej niż określono w decyzji – do dnia 18.07.2013 r. do dłużnika nie skierowano pisma w sprawie braku wpłaty kwoty 500 zł w marcu 2013 r.,

<sup>16</sup> Dz.U z 2013 r., poz. 267, dalej Kpa.

<sup>17</sup> W tym 50.010,33 zł należności główne, 29.381,68 zł odsetki.

- nr 31/WPR/BDSPB16/2012 (z 2.11.2012 r.) z 8 miesięcznych rat przypadających do spłaty od listopada 2012 r. do czerwca 2013 r. stwierdzono brak wpłaty w marcu 2013 r., z kwoty 1.440,00 zł spłacono 1.260,00 zł, tj. o 180 zł mniej niż określono w decyzji – do dnia 18.07.2013 r. do dłużnika nie skierowano pisma w sprawie braku wpłaty kwoty 180 zł w marcu 2013 r.,

- nr 79/WPR/BDSPB16/2012 (z 21.12.2012 r.) z 6 miesięcznych rat przypadających do spłaty od stycznia do czerwca 2013 r. stwierdzono dokonywanie wpłat z opóźnieniem 5-8 dni oraz w mniejszej wysokości aniżeli zostało to określone w decyzji, z kwoty 4.361,99 zł spłacono 2.300 zł, tj. o 2.061,99 zł mniej niż określono w decyzji – pismo w tej sprawie skierowano do dłużnika 4.07.2013 r. (w trakcie kontroli NIK).

(dowód: akta kontroli str. 169-183)

W powyższej sprawie Dyrektor ZOR ARiMR złożył wyjaśnienia jak w sprawie 0302-00000018/11, opisanej w pkt 2 niniejszego wystąpienia, w części „stwierdzone nieprawidłowości” - poz.15.

(dowód: akta kontroli str. 214-240)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność ZOR ARiMR w zakresie udzielania ulg w spłacie należności.

## 4. Zbywanie oraz umarzanie należności.

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2010-2013 (I półrocze) dokonano umorzeń 814 należności ARiMR na łączną kwotę 54,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli 191-192)

4.2. Szczegółową analizą objęto 10 spraw (obejmujących kwotę 4.676,93 zł, w tym 3.241,67 zł stanowiły kwoty należności głównych), w których do końca 2012 r. wydano decyzje o umorzeniu należności (sprawy o najwyższych kwotach umorzonych należności wykazanych przez ZOR ARiMR). W wyniku analizy stwierdzono m.in., że:

1) powyższe sprawy dotyczyły umorzeń wszczynanych z urzędu – kwoty umorzonych należności nie przekraczały równowartości 100 euro dla należności głównej oraz równowartości 50 euro dla odsetek obliczonych wg ostatniego kursu euro ustalonego przez EBC przed pierwszym dniem miesiąca, w którym została wydana decyzja ustalająca kwotę nienależnie pobranych płatności, co wypełniało przesłanki do takiego działania określone w wyżej cytowanym rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 grudnia 2010 r.;

2) w powyższych 10 sprawach zakończonych decyzją o umorzeniu należności zawiadomienia o wszczęciu z urzędu przedmiotowych postępowań do dłużników wysyłano po upływie od ponad 1 roku i 8 miesięcy do ponad 5 lat od sporządzenia dokumentu ZW-1 inicjującego wszczęcie postępowania windykacyjnego;

3) decyzje o umorzeniu należności w 6 sprawach zostały wydane po upływie 9-24 dni od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu postępowania, w pozostałych 4 sprawach po upływie 35-38 dni licząc od dnia doręczenia zawiadomienia;

4) jeden z dłużników oprócz umorzenia objętego przedmiotowym badaniem (decyzja z 21.12.2012 r.) uzyskał do końca 2012 r. dwie inne ulgi również w postaci umorzenia należności do równowartości 100 euro (decyzje również z 21.12.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 190, 193-210)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W 10 sprawach zakończonych decyzją o umorzeniu kwoty nienależnie pobranych płatności (kwoty należności do 100 euro) zawiadomienia o wszczęciu z urzędu

przedmiotowych postępowań skierowano do dłużników po upływie od ponad 1 roku i 8 miesięcy do ponad 5 lat od sporządzenia dokumentu ZW-1 inicjującego wszczęcie postępowania windykacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 202-210)

Jarosław Łojko Dyrektor ZOR ARiMR wyjaśnił m.in., że: „decyzje w sprawie umorzenia należności zostały wydane przez Dyrektora ZOR ARiMR na skutek przekazania przedmiotowych spraw przez DZN celem dalszego procedowania. Sprawy te były (po sporządzeniu przez ZOR ARiMR dokumentu ZW-1) przekazane do DZN, a następnie zwrócone (w związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego) do ZOR ARiMR w celu dokończenia postępowania. W związku z powyższym pracownicy ZOR ARiMR nie mieli bezpośredniego wpływu na terminy w jakich wszczęto postępowanie w sprawie umorzenia kwoty nienależnie pobranych płatności od daty sporządzenia dokumentu ZW-1”.

(dowód: akta kontroli str. 214-236)

2. W 4 sprawach (z 10 badanych) decyzje<sup>18</sup> o umorzeniu należności nieprzekraczających równowartości 100 euro zostały wydane w dniu 21.12.2012 r., po upływie od 35 do 38 dni kalendarzowych licząc od daty doręczenia zawiadomienia o wszczęciu z urzędu przedmiotowego postępowania, co było niezgodne z cytowanymi wyżej przepisami art. 35 § 1, 2 i 3 ustawy Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 202-210)

Dyrektor ZOR ARiMR wyjaśnił, że: „...przekroczenie terminu na wydanie decyzji o umorzeniu należności nieprzekraczającej 100 euro wystąpiło w 4 przypadkach na 10 badanych. Okres przekroczenia terminu nie miał negatywnego wpływu na sytuację strony i spowodowany był dużą ilością spraw obsługiwanych przez pracowników BDSPB”.

(dowód: akta kontroli str. 214-237)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność ZOR ARiMR w zakresie umarzania należności.

## 5. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość w zakresie należności.

Opis stanu faktycznego

ZOR ARiMR nie prowadził ewidencji księgowej należności ARiMR – wszystkie należności finansowe wynikające z działalności ARiMR jako agencji płatniczej ewidencjonowane były centralnie przez Departament Zarządzania Należnościami i Departament Księgowy, w ZOR ARiMR ewidencjonowane były jedynie dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem Oddziału. ZOR ARiMR nie sporządzał sprawozdań finansowych i nie miał możliwości ingerencji w plan kont Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 211)

## 6. Nadzór i kontrola w zakresie zarządzania należnościami.

Opis stanu faktycznego

W latach 2008-2012 w ZOR ARiMR przeprowadzone zostały 102 kontrole – żadna z nich nie dotyczyła monitorowania należności, ich windykacji, stosowania ulg w spłacie należności, ich zbywania i umarzania. W powyższym okresie do ZOR ARiMR wpłynęły 82 skargi – żadna z nich nie dotyczyła prowadzonej windykacji należności, stosowania ulg w spłacie należności, ich zbywania i umarzania.

(dowód: akta kontroli str. 212-213)

<sup>18</sup> nr: 86/WPR/BDSPB/2012, 90/WPR/BDSPB/2012, 91/WPR/BDSPB/2012 i 84/WPR/BDSPB/2012.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>19</sup>, wnosi o:

1. Zapewnienie realizacji przez pracowników ZOR ARiMR i Biur Powiatowych procesu ustalania kwot nienależnie pobranych płatności w terminach wynikających z ustalonych procedur wewnętrznych.
2. Podejmowanie działań windykacyjnych w terminach określonych w obowiązujących aktach prawnych i procedurach wewnętrznych.
3. Monitorowanie procesu odzyskiwania należności w sposób zapewniający niedopuszczenie do ich przedawnienia.
4. Podjęcie stosownych działań wobec dłużników, którzy nie wywiązują się z obowiązków określonych w decyzji o rozłożeniu spłaty należności na raty.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia        grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

.....  
*Podpis*

---

<sup>19</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

