



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-06-02/2013
P/13/119
Tekst ujednolicony

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. Sylwia Melnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85879 z 12.07.2013 r. 2. Adam Borowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87863 z 5.09.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie ¹ , Ul. Matejki 6b, 71-615 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Świętochowski, Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych. (dowód: akta kontroli str. 929)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie², mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność OT ANR w zakresie zarządzania należnościami finansowymi w latach 2008-2013 (do 30.06.).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą w sposób prawidłowy podejmowano działania dotyczące zapobiegania powstawaniu zaległych należności oraz umarzania należności. Właściwie realizowano nadzór i kontrolę w zakresie zarządzania należnościami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie odzyskiwania zaległych należności oraz udzielania ulg w ich spłacie. Ujawniono m.in. opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych oraz niewykorzystywanie wszystkich uprawnień wobec kontrahentów, którzy nie wywiązują się z płatności na rzecz OT ANR. Udzielano ulg w spłacie należności bez zawierania wymaganych pisemnych umów. Nie egzekwowano od dłużników ustalonych zabezpieczeń spłaty należności. Opieszale rozpatrywano wnioski w sprawie udzielania ulg w spłacie należności.

Stwierdzono przypadki nieterminowego rozwiązywania (wyksięgowywania) odpisów aktualizujących wartość należności.

Kontrola wykazała również, że OT ANR – za zgodą Prezesa Agencji – dokonał cesji praw i obowiązku z umowy dzierżawy na osobę trzecią, co było niezgodne z art. 39 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³, który stanowi, że umowy dzierżawy nieruchomości rolnych zawiera się po przeprowadzeniu przetargu.

¹ Dalej: OT ANR.

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

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapobieganie powstawaniu zaległych należności.

Opis stanu
faktycznego

Stan należności ogółem brutto OT ANR na dzień 1.01.2008 r. wyniósł 338.365,9 tys. zł, w tym należności związane z funkcjonowaniem OT ANR – 1.066,1 tys. zł i należności związane z realizacją zadań w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu WRSP – 337.299,8 tys. zł (należności z tytułu sprzedaży mienia – 169.398,7 tys. zł, z tytułu dzierżawy – 103.862,5 tys. zł, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 53,9 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania z mienia – 24.385,3 tys. zł, pozostałe należności – 39.599,4 tys. zł).

Odpisy aktualizujące wartość należności⁴ według stanu na dzień 1.01.2008 r. wyniosły 152.137,9 tys. zł (z tytułu sprzedaży mienia – 69.879,3 tys. zł, z tytułu dzierżawy mienia – 57.945,3 tys. zł, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 30,4 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania z mienia – 22.956,4 tys. zł, pozostałe należności – 1.326,5 tys. zł).

Stan należności ogółem brutto na dzień 31.12.2012 r. wyniósł 771.238,4 tys. zł, w tym należności związane z funkcjonowaniem OT ANR – 4.316,1 tys. zł i należności związane z realizacją zadań w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu WRSP – 766.922,3 tys. zł (należności z tytułu sprzedaży mienia – 510.965 tys. zł, z tytułu dzierżawy mienia – 102.888,7 tys. zł, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 210,5 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania z mienia – 36.570,9 tys. zł, pozostałe należności – 116.287,2 tys. zł).

Odpisy aktualizujące wartość należności według stanu na dzień 31.12.2012 r. wyniosły 221.030,7 tys. zł (z tytułu sprzedaży mienia – 105.688,5 tys. zł, z tytułu dzierżawy mienia – 76.380,2 tys. zł, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 202,9 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania z mienia – 36.570,9 tys. zł, pozostałe należności – 2.188,2 tys. zł).

W badanym okresie odnotowano wzrost stanu należności ogółem o 127,9%, w tym wzrost należności z tytułu sprzedaży mienia o 201,6%, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste o 290,5%, z tytułu bezumownego korzystania z mienia o 50% i pozostałych należności o 193,6%. Natomiast z tytułu dzierżawy mienia odnotowano niewielki spadek - o 1%.

(dowód: akta kontroli str. 255-258)

Głównymi przyczynami wzrostu stanu należności były: wzrost ilości sprzedanych nieruchomości przy jednoczesnym rozłożeniu ceny na raty, wzrost należności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości w związku ze zmianą sposobu naliczania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości należących do Zasobu WRSP, wprowadzonym z dniem 19.09.2011 r. na podstawie art. 39b ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, przy jednoczesnym gwałtownym zwiększeniu liczby osób bezumownie korzystających z nieruchomości oraz wzrost należności wewnętrznych z tytułu rozliczenia wyniku finansowego, w szczególności wyniku Filii Koszalin.

(dowód: akta kontroli str. 558, 560-561)

Stan należności przeterminowanych (zaległych) OT ANR związanych z realizacją zadań w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu WRSP na dzień 1.01.2008 r. wyniósł ogółem 194.554,4 tys. zł, z tego należności z tytułu: sprzedaży mienia –

⁴ Odpisy aktualizujące wartość należności to rezerwy utworzone w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych (w zależności od rodzaju należności), w związku z ryzykiem ich nieuregulowania.

92.964,3 tys. zł, dzierżawy – 77.095,6 tys. zł, przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 53,8 tys. zł, bezumownego korzystania z mienia – 23.142,3 tys. zł oraz pozostałe należności – 1.298,3 tys. zł. Natomiast stan należności przeterminowanych OT ANR związanych z funkcjonowaniem OT ANR na dzień 1.01.2008 r. wynosił ogółem 0,1 tys. zł (w całości stanowiących należność główną).

Na dzień 31.12.2012 r. stan należności przeterminowanych wynosił ogółem 222.183,9 tys. zł, z tego należności z tytułu: sprzedaży mienia – 107.451,6 tys. zł, dzierżawy – 78.068,6 tys. zł, przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste – 202,9 tys. zł, bezumownego korzystania z mienia – 34.272,5 tys. zł, pozostałe należności – 2.188,3 tys. zł. Na koniec 2012 r. w OT ANR nie wystąpiły należności przeterminowane związane z funkcjonowaniem OT ANR. W porównaniu do 2008 r. nastąpił wzrost stanu należności przeterminowanych o 14,2%.

(dowód: akta kontroli str. 259, 261)

Wzrost należności przeterminowanych wynikał ze zwiększenia roszczeń wynikających głównie z bezumownego korzystania z nieruchomości oraz z tytułu odsetek od należności wymagalnych naliczanych co kwartał przez OT ANR.

(dowód: akta kontroli str. 926-927)

Struktura wiekowa należności przeterminowanych⁵ na dzień 31.12.2008 r. kształtowała się następująco:

- powstałe w okresie 0 – 6 miesięcy – 6.847 tys. zł,
- powstałe w okresie 6 – 12 miesięcy – 3.201,2 tys. zł,
- powstałe w okresie 12 – 24 miesięcy – 8.928,1 tys. zł,
- powstałe w okresie powyżej 24 miesięcy – 84.410,9 tys. zł,

natomiast na dzień 31.12.2012 r.:

- powstałe w okresie 0 – 6 miesięcy – 8.401,3 tys. zł (wzrost o 17,4% w porównaniu do 2008 r.),
- powstałe w okresie 6 – 12 miesięcy – 5.221,1 tys. zł (wzrost o 63,1%),
- powstałe w okresie 12 – 24 miesięcy – 2.571 tys. zł (spadek o 71%),
- powstałe w okresie powyżej 24 miesięcy – 74.202,1 tys. zł (spadek o 12,1%).

(dowód: akta kontroli str. 260)

Kontrola 8 największych zaległych należności⁶ na łączną kwotę 7.335,78 tys. zł, według stanu na koniec 2012 r., które stały się wymagalne w latach 2008–2012, wykazała, że w 6 przypadkach wybrani kontrahenci spełniali wymagania ANR w zakresie nabywania i dzierżawy mienia Zasobu WRSP.

We wszystkich 8 przypadkach przy zawieraniu umów OT ANR stosował zabezpieczenia należności wynikające z obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 153-253)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

⁵ Dotyczy kwot głównych należności.

⁶ Z tytułu umów sprzedaży 5 dłużników nr: 62390, 60501, 1547, 51156, 352; z tytułu dzierżawy 3 dłużników nr: 1482, 4253, 61172.

2. Odzyskiwanie zaległych należności.

W 2008 r. OT ANR odzyskał zaległe należności w łącznej kwocie 8.128,2 tys. zł od 889 kontrahentów (średnio 9,1 tys. zł na kontrahenta), w tym związane: ze sprzedażą mienia w kwocie 3.116,3 tys. zł od 104 kontrahentów, z dzierżawą mienia w kwocie 3.909,6 tys. zł od 735 kontrahentów, z przekazaniem mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste w kwocie 17,1 tys. zł od 15 kontrahentów oraz z tytułu bezumownego korzystania z mienia w kwocie 1.085,2 tys. zł od 35 kontrahentów.

W 2012 r. OT ANR odzyskał zaległe należności w łącznej kwocie 11.049,2 tys. zł od 998 kontrahentów (średnio 11,1 tys. zł na kontrahenta)⁷, w tym ze sprzedaży mienia w kwocie 3.976,2 tys. zł od 119 kontrahentów, z dzierżawy mienia w kwocie 6.694,1 tys. zł od 812 kontrahentów, z tytułu przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste w kwocie 32,3 tys. zł od 28 kontrahentów, z tytułu bezumownego korzystania z mienia w kwocie 346,6 tys. zł od 39 kontrahentów.

W 2012 r. odzyskano o 2.921 tys. zł (tj. o 36%) więcej zaległych należności niż w 2008 r. Wskaźnik windykacji zaległych należności kształtował się w latach 2008-2012 na niskim poziomie i wynosił odpowiednio: 4,2%, 7,5%, 4,3%, 2,7% i 5,2%.

(dowód: akta kontroli str. 262)

Ewidencję dłużników stanowił system WN, który został wprowadzony do stosowania zarządzeniem Prezesa ANR nr 3/07 z 17.01.2007 r.⁸ System WN umożliwiał stały monitoring danych dotyczących kontrahentów i jest zintegrowany z funkcjonującymi w Oddziale systemami:

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

Badanie przeprowadzone na próbie 10 największych zaległych należności⁹ na łączną kwotę 9.181,92 tys. zł według stanu na koniec 2012 r., które stały się wymagalne w latach 2008–2012 wykazało, że ewidencja dłużników oraz przeterminowanych należności prowadzona była prawidłowo i rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 153, 266-421, 479-491)

Analiza dokumentacji dotyczącej ww. 10 największych zaległości powstałych w kontrolowanym okresie wykazała m.in., że:

- 4 dłużników (z 10 badanych) uregulowało zobowiązania wobec OT ANR w łącznej kwocie 923,27 tys. zł (dwóch z nich spłaciło 100% swojego zadłużenia, jeden - 50% i jeden - 3,3%);
- w 8 przypadkach pierwsze wezwania do zapłaty wysyłano od 10 do 20 dni po upływie terminu płatności, tj. zgodnie z wydanymi przez Prezesa Agencji zasadami dochodzenia należności Agencji z tytułu rozdysponowania mieniem Zasobu WRSP¹⁰, w 1 przypadku z naruszeniem tego terminu, a jeden dłużnik uregulował

⁷ W pozostałych latach objętych kontrolą stan odzyskanych należności ogółem wynosił: w 2009 r. – 15.390,4 tys. zł od 1.995 kontrahentów (średnio 7,7 tys. zł na kontrahenta), w 2010 r. – 8.301,1 tys. zł od 966 kontrahentów (średnio 8,6 tys. zł od kontrahenta), w 2011 r. – 5.329,4 tys. zł od 942 kontrahentów (średnio 5,6 tys. zł na kontrahenta).

⁸ Zmieniony zarządzeniem Prezesa ANR nr 31/11 z 29.08.2011 r.

⁹ Pozycje wskazane w przypisie 6 oraz z tytułu bezumownego korzystania z mienia 2 dłużników, którzy uprzednio miały zawarte z OT ANR umowy dzierżawy: 14656, 1199.

¹⁰ Wprowadzone zarządzeniem Prezesa ANR nr 19/13 z 25.04.2013 r. określają termin na wysłanie pierwszego wezwania do zapłaty na 30 dni. Wcześniejsze zalecenia Prezesa ANR zawarte w piśmie z 31.08.2006 r. określały ten termin na 25 dni.

całą wymagalną należność (28.02.2013 r.) przed rozpoczęciem przez Oddział działań upominawczych;

- w 1 (z 8) przypadku¹¹ drugie (ostateczne) wezwanie do zapłaty zostało wysłane po upływie 12 dni od wysłania pierwszego wezwania, tj. w terminie określonym przez Prezesa Agencji¹² a w 3 przypadkach z naruszeniem tego terminu. Natomiast w pozostałych 4 przypadkach Oddział nie potrafił ustalić daty nadania wezwań;

- w 5 (z 6) przypadkach Oddział rozwiązał umowę zawartą z dłużnikiem w okresie od 109 dni do 705 dni po upływie terminu płatności, w jednym przypadku, mimo że dłużnik nie wywiązywał się ze złożonych na piśmie zobowiązań, OT ANR utrzymuje umowę w mocy;

- w 9 (z 10) przypadkach okres windykacji należności¹³ wyniósł od 192 dni do nawet 1.936 dni, przy czym w 8 przypadkach działania windykacyjne były nadal kontynuowane (w przypadku 6 dłużników prowadzone działania okazały się nieskuteczne, a 2 dłużników spłaciło częściowo zadłużenia wobec Agencji).

W badanej próbie nie odnotowano przypadków przedawnienia roszczeń na skutek zaniedbań ze strony Oddziału w dochodzeniu zaległych należności.

(dowód: akta kontroli str. 266-421)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. OT ANR, wobec dłużnika o ID 62390 na kwotę 217.528,56 zł rozpoczął czynności upominawcze po upływie 56 dni od terminu płatności określonego w umowie i po terminie określonym przez Prezesa ANR¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 334-335, 379-380, 646-659)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „w niektórych przypadkach w związku ze złożonymi wnioskami o zastosowanie ulgi w spłacie nie są wysyłane wezwania do czasu rozpatrzenia wniosku przez Oddział lub powzięcia wiedzy, iż działania w zakresie wniosku są działaniami pozornymi. W takich przypadkach termin wysłania pierwszego wezwania wydłuża się do 56 dni od terminu określonego w umowie.

W niektórych okresach rozliczeniowych np. lutym, marcu, wrześniu i październiku ilość wpłat dokonywanych przez kontrahentów była tak duża, iż cała uwaga skupiana była na wprowadzeniu wpłat do systemu WN a następnie ich rozliczeniu i przesłaniu do systemu finansowo-księgowego. Obecnie w związku z podpisaną umową z bankiem prowadzącym rachunek bankowy Oddziału stworzona została możliwość szybszej dekretacji wpłat poprzez wprowadzenie wirtualnych rachunków bankowych dla poszczególnych umów, co przyspiesza zamknięcie okresu rozliczeniowego”.

(dowód: akta kontroli str. 558, 562-563)

2. OT ANR wysłał drugie (ostateczne) wezwanie 3 dłużnikom o ID: 1547, 61172 i 60501 z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 10, 26 i 36 dni. Zaległości tych dłużników według stanu na 31.12.2012 r. wynosiły odpowiednio: 440.826,92 zł, 206.119,46 zł, 531.549,79 zł.

(dowód: akta kontroli str. 276-277, 303-304, 379-380)

¹¹ Dłużnik o ID 1199.

¹² Zalecenia Prezesa ANR zawarte w piśmie z 31.08.2006 r. określały, że wezwanie drugie (ostateczne) należy wysłać 1 miesiąc po wysłaniu pierwszego wezwania.

¹³ Licząc od podjęcia pierwszych czynności upominawczych do spłaty całej wymagalnej należności lub do 30.06.2013 r.

¹⁴ Patrz przypis 16.

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że „w przypadku dłużnika ID 1547 opóźnienie w wysłaniu drugiego wezwania wynikało z oczekiwania na uzupełnienie przez dłużnika wniosku dotyczącego odroczenia terminu płatności. W przypadku dłużnika ID 61172 opóźnienie wynikało ze skomplikowanej sytuacji prawnej. Sytuacja ta rodziła również komplikacje po stronie systemu WN, do którego należało wprowadzić odpowiednie zmiany. Udało się to dopiero w styczniu 2013 r. Należy wskazać, że pierwsze wezwanie zostało zwrócone do Oddziału. Ponownie wysłane wezwanie zostało odebrane przez osobę do tego nie upoważnioną, co spowodowało konieczność konsultacji prawnej. W efekcie wysłano kolejne wezwanie do dłużnika, ze względu na brak wskazania adresu do korespondencji, na adres zameldowania. Pierwsze wezwanie do zapłaty skierowane do dłużnika ID 60501 zostało zwrócone do Oddziału, a pracownik zajmujący się sprawą przebywał w tym czasie na zwolnieniu lekarskim”.

(dowód: akta kontroli str. 926-928)

3. Do dnia 10.10.2013 r. nie podjęto działań zmierzających do rozwiązania umowy dzierżawy nr 42423/00208/1996 zawartej z dłużnikiem o ID 4253, mimo, że dłużnik od 2011 r. sporadycznie i w niewielkich kwotach spłacał stale rosnące zadłużenie wobec Agencji, a także w wyznaczonym terminie (tj. do 31.07.2013 r.) nie wywiązał się ze zobowiązania do spłaty całości należności wymagalnej wynoszącej 217.528,56 zł na dzień 31.12.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 334-335, 379-380, 646-659)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „nie podjęcie działań (...) związane jest ze specyfiką dotyczącą przedmiotu dzierżawy. Nieruchomość ta w związku z wykonanymi przez dzierżawcę inwestycjami utraciła swój rolniczy charakter (pole golfowe wraz z infrastrukturą), a jej wartość została kilkukrotnie zwiększona w związku z tymi pracami. Rozwiązanie umowy wiązałoby się z koniecznością przejścia pracowników zatrudnionych na przedmiocie dzierżawy, co (...) obciążałoby dodatkowo Agencję wysokimi kosztami. Z uwagi na poniesione wielomilionowe nakłady dłużnik w dacie rozwiązania umowy lub jej wygaśnięcia posiadałby wierzycelność, którą Agencja będzie zmuszona zwrócić. Wskazać należy, że dłużnik nie neguje konieczności spłaty długu jednak wskazuje, iż działalność pola golfowego nie przynosi spodziewanych efektów głównie z uwagi na fakt braku możliwości zwiększenia jego oferty o bazę noclegową, co wymaga kolejnych nakładów inwestycyjnych. Nakłady te mogą być dokonane w przypadku zakupu nieruchomości. Stąd od końca 2011 r. trwają rozmowy i wykonywane są przez Oddział działania zmierzające do przedstawienia oferty zbycia nieruchomości. Podjęte działania pozwoliły uzyskać przez Oddział stanowisko Biura Prezesa Zespołu Gospodarowania Zasobem w zakresie uzgodnienia przedmiotu sprzedaży oraz przyjęcia operatu szacunkowego. (...) Warunkiem sprzedaży nieruchomości jest między innymi uregulowanie zadłużenia wynikającego z czynszu dzierżawnego”.

(dowód: akta kontroli str. 868, 870-871, 874)

4. Działania zmierzające do rozwiązania umowy nr 42423/00165/2002 zawartej z dłużnikiem o ID 61172 zalegającym na kwotę 206.119,46 zł podjęto w styczniu 2013 r.¹⁵, tj. po 1,5 roku od powstania zobowiązania wymagalnego (30.06.2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 334-335, 379-380, 646-659)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „należności Agencji z tytułu czynszu dzierżawnego regulowane były cyklicznie od czerwca 2012 r., co świadczyło, że dzierżawcy będą realizować spłatę dobrowolnie zgodnie z deklaracjami. Jednak fakt zgłoszenia

¹⁵ Umowę rozwiązano pismem z dnia 6.06.2013 r.

(30.11.2012 r.), iż osoby te nie mogą być dzierżawcami spowodował, że w stosunku do trzech osób umowa dzierżawy wygasła z mocy prawa od dnia, w którym nabyli udziały w dzierżawionym gruncie (15.12.2009 r.). Skomplikowanie tego zagadnienia spowodowało, że dopiero w styczniu zostały przekazane dokumenty do rozwiązania umowy dzierżawy, w związku z uznaniem, że umowa dzierżawy nie wygasła w stosunku do jednej z osób. Należy również podkreślić, że na nieruchomości zatrudnionych było i jest kilkanaście osób, co w przypadku jej wydania wiąże się z przejściem zatrudnionych tam pracowników. Nieruchomość do 11.10.2013 r. protokolarnie nie została wydana”.

(dowód: akta kontroli str. 868, 870, 873)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Badanie działań windykacyjnych prowadzonych wobec ww. próby dłużników wykazało, że w przypadku 4 dłużników¹⁶ OT ANR wysyłał wezwania do zapłaty (zarówno pierwsze jak i drugie) bez potwierdzenia odbioru, co w konsekwencji nie pozwalało ustalić:

- ostatecznej daty zapłaty należności wymagalnej - w pouczeniu zawartym w tych wezwaniach OT ANR informował, że dłużnik ma 7 dni od daty doręczenia wezwania na uregulowanie należności wymagalnych, pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego,

- daty nadania wezwań, co uniemożliwia dokonanie oceny terminowości działań podejmowanych przez OT ANR.

Według obowiązującej w tym okresie *Instrukcji windykacji należności* z 2003 r. w części III pkt I określono, że realizacja czynności upominawczych polega na pisemnym powiadomieniu dłużnika oraz współdłużników o powstałej zaległości za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 266-421, 433)

Dyrektor OT ANR wyjaśniając stwierdził, że: „koszt wysyłki wezwania do zapłaty za zwrotnym potwierdzeniem odbioru jest co najmniej kilkukrotnie wyższy niż bez potwierdzenia. Zważywszy na fakt, iż same wezwania u większości kontrahentów wywołują pozytywny skutek (zapłaty bądź deklaracji o zapłacie w ściśle określonym terminie) Oddział podjął decyzję, że pierwsze wezwanie będzie wysyłane listem zwykłym, również z uwagi na wskazane na początku okoliczności w zakresie wnoszenia powództwa. Przyjęto również zasadę, iż w przypadku braku zapłaty w następnym kwartale po kwartale, w którym przypadał termin płatności raty, wysyłane są wezwania do zapłaty do wszystkich dłużników łącznie z tymi, którzy zalegają z płatnością bieżącej raty z tym, że do zalegających za więcej niż 2 raty lub przekraczając określoną kwotę zaległości wysyłane są wezwania „za zwrotnym potwierdzeniem odbioru”.

(dowód: akta kontroli str. 558, 561-562)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność OT ANR w zakresie realizacji obowiązków związanych z odzyskiwaniem zaległych należności.

3. Ulgi w spłacie należności.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w OT ANR obowiązywały *Wytyczne Prezesa ANR z 15.09.2003 r. w sprawie zasad stosowania odraczania, rozkładania na raty lub umarzania należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach* oraz *Wytyczne Prezesa ANR z 22.03.2011 r. w sprawie*

¹⁶ Dłużnicy o ID 51156 (pierwsze wezwanie), 1482 (pierwsze i drugie wezwania), 4253 (drugie wezwanie), 62390 (pierwsze wezwanie).

stosowania przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach¹⁷.

Do spraw odraczania, rozkładania na raty lub umarzania należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz rozpatrywania wniosków dzierżawców dotyczących obniżania wysokości czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 Kodeksu Cywilnego¹⁸ Dyrektor OT ANR powołał Komisje w składzie 5 osób.

(dowód: akta kontroli str. 5-34)

W latach 2008-2013 (I półrocze) OT ANR udzielił ulg w spłacie należności na łączną kwotę 38.873,8 tys. zł, z tego:

- 2.059 odroczeń terminu spłaty należności na kwotę 30.487,2 tys. zł, które dotyczyły należności z tytułu: sprzedaży mienia (350 - na kwotę 10.101,4 tys. zł), dzierżawy mienia (1.683 - na kwotę 17.534 tys. zł), przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste (9 - na kwotę 23,5 tys. zł), bezumownego korzystania z mienia (13 - na kwotę 322,7 tys. zł), sprzedaży majątku ruchomego (4 - na kwotę 2.505,6 tys. zł),
- 238 rozłożeń spłaty należności na raty na łączną kwotę 8.386,5 tys. zł, które dotyczyły należności z tytułu: sprzedaży mienia (113 - na kwotę 5.894 tys. zł), dzierżawy mienia (87 - na kwotę 2.067,9 tys. zł), przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste (5 - na kwotę 26 tys. zł), bezumownego korzystania z mienia (10 - na kwotę 263,3 tys. zł), pozostałych należności (na 23 - łączną kwotę 135,3 tys. zł), tj. 7 z tytułu sprzedaży majątku ruchomego (115,2 tys. zł) i 16 z tytułu sprzedaży mieszkań (20,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 263-264)

Kontrola 10 spraw (o najwyższych kwotach należności niepowtarzających się kontrahentów)¹⁹, w których do końca 2012 r. odroczone termin zapłaty należności, 10 spraw (o najwyższych kwotach należności dla niepowtarzających się kontrahentów)²⁰, w których do końca 2012 r. zawarto umowy w zakresie rozłożenia spłaty należności na raty, 10 spraw (najwyższych kwotowo), w których w latach 2008-2012 dokonano obniżenia czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 KC. wykazała m.in. że :

1) w przypadku 10 spraw²¹ dotyczących odroczenia terminu zapłaty należności na łączną kwotę 2.356.990,24 zł (poszczególne odroczenia dotyczyły kwot od 119.954,25 zł do 529.800,00 zł):

- 1 wniosek wpłynął 3 dni po terminie płatności, ale wnioskodawca uprawdopodobnił, że uchybienie terminu nastąpiło bez jego winy,
- wszystkie wnioski wymagały uzupełnienia, o które OT ANR wystąpił do wnioskodawców starających się o odroczenie terminu spłaty należności,
- wszystkie wnioski zostały rozpatrzone przez Komisję powołaną przez Dyrektora OT ANR,
- ostateczny termin do którego odroczone zapłatę należności w 6 przypadkach był krótszy od wnioskowanego, w 3 przypadkach był zgodny z terminem wnioskowanym, w 1 przypadku był dłuższy od wnioskowanego,

¹⁷ Dz.U. Nr 210, poz. 1619 ze zm., dalej: rozporządzenie MRiRW z 19.11.2009 r.

¹⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), dalej: KC.

¹⁹ Dotyczy kontrahentów o ID: 58596, 1077, 968, 38498, 50792, 64396, 46109, 52840, 48616, 38497.

²⁰ Dotyczy kontrahentów o ID: 5684, 38594, 62181, 36209, 460, 69711, 7448, 18571, 47487, 695.

²¹ Poszczególne odroczenia dotyczyły kwot od 119.954,25 zł do 529.800,00 zł.

- o odroczeniu terminu zapłaty należności wnioskodawcy byli informowani pisemnie (nie zawierano w tym zakresie nowych umów bądź aneksów do obowiązujących umów),

- należności objęte przedmiotowymi odroczeniami zostały uregulowana w całości, w tym w 2 przypadkach z odsetkami, w wyniku niedochowania odroczonego terminu zapłaty należności,

- w latach 2008-2012 ośmiu kontrahentów uzyskało od 2 do 9 odroczeń terminu zapłaty należności (na dzień 30.06.2013 r. badani kontrahenci nie byli zadłużeni);

2) w przypadku 10 spraw²² dotyczących rozłożenia spłaty należności na raty na łączną kwotę 1.715.403,45 zł (poszczególne rozłożenia na raty dotyczyły kwot od 73.328,33 zł do 408.646,47 zł):

- w 2 sprawach rozłożenie spłaty należności na raty wynikało z zawarcia umowy przejęcia długu (umowy z 13.10.2009 r. oraz z 20.10.2010 r.),

- w 5 sprawach OT ANR występował do wnioskodawców o uzupełnienie wniosków, w pozostałych 3 sprawach złożone wnioski były kompletne i nie wymagały uzupełnienia,

- podpisanie umów o restrukturyzacji zadłużenia oraz przejęcia długu było poprzedzone rozpatrzeniem wniosku lub sprawy przez Komisję powołaną przez Dyrektora OT ANR,

- w 7 sprawach w umowach zawarto postanowienia dotyczące zabezpieczeń odzyskania należności objętej rozłożeniem na raty (ustanowienie hipoteki, złożenie weksli in blanco, złożenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym współmałżonka, przystąpienie do długu osób trzecich, zawarcie umowy przewłaszczenia sprzętu), w pozostałych 3 sprawach do umów nie wprowadzano dodatkowych zabezpieczeń gdyż ustanowione wcześniej hipoteki na nieruchomościach dłużników przewyższały kwoty należności (2 sprawy), dłużnik przed podpisaniem umowy o restrukturyzacji zadłużenia złożył weksel in blanco,

- w 6 sprawach do końca czerwca 2013 r. dłużnicy ustalone raty uregulowali łącznie na kwotę 622.734,19 zł (w kwotach wynikających z zawartych umów). W przypadku opóźnienia OT ANR naliczył i pobrał należne odsetki, terminy zapłaty pozostałych rat na łączną kwotę 185.075,84 zł przypadają na okres po 30.06.2013 r.,

- w sprawie, w której zawarto umowę nr 24/2009 r. z kwoty 83.523,77 zł do dnia 9.01.2012 r. dłużnik wpłacił kwotę 45.410,00 zł oraz zalegał z wpłatą kwoty 260,28 zł, dla której termin płatności upłynął 30.06.2011 r., co spowodowało, że w dniu 9.01.2012 r. rozwiązano z nim porozumienie oraz skierowano do niego wezwanie do zapłaty obejmujące m.in. należność wynikającą z rozwiązanego porozumienia, a następnie wobec braku uregulowania należności wystąpiono do sądu o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym,

- w sprawie, w której zawarto umowę nr 11/2011 z kwoty 76.222,81 zł do końca grudnia 2012 r. dłużnik wpłacił 450,00 zł oraz zalegał z wpłatą kwoty 75.772,81 zł, dla której termin płatności upłynął 31.07.2012 r. W grudniu 2012 r. oraz w marcu i czerwcu 2013 r. do dłużnika wysłano wezwania do zapłaty, w wyniku których w sierpniu 2013 r. dokonał wpłaty kwoty 35.000,00 zł (przebiegowanej we wrześniu na poczet innej umowy dzierżawy), a we wrześniu 2013 r. zawarto kolejną umowę restrukturyzacyjną,

- w sprawie, w której zawarto umowę 28/2009 z kwoty 339.201,36 zł do 23.11.2012 r. dłużnik wpłacił 74.669,30 zł oraz zalegał z wpłatą kwoty 264.532,06 zł, której nie uregulował pomimo kierowania do niego wezwań do zapłaty – w dniu 23.11.2012 r. zawarto umowę w sprawie przystąpienia do długu,

²² Poszczególne rozłożenia na raty dotyczyły kwot od 73.328,33 zł do 408.646,47 zł.

- w sprawie, w której zawarto umowę nr 3A/2008 z kwoty 412.246,47 zł do końca czerwca 2013 r. dłużnik wpłacił 278.746,47 zł oraz zalegał z wpłatą kwoty 133.500,00 zł, której nie uregulował pomimo kierowania do niego wezwań do zapłaty – w przedmiotowej sprawie w 2013 r. do komornika sądowego skierowano wnioski egzekucyjne,

- w latach 2008-2012 trzech dłużników oprócz objętego badaniem rozłożenia zapłaty należności na raty uzyskało inne ulgi w postaci 1 lub 2 rozłożeń zapłaty należności na raty oraz od 1 do 3 odroczeń terminu zapłaty należności;

3) w przypadku 10 spraw dotyczących obniżenia czynszu dzierżawnego²³ na łączną kwotę 748.558,63 zł:

- we wszystkich badanych przypadkach wnioski były kompletne i terminowo złożone,

- 7 (z 10) wniosków wymagało uzupełnienia, o które OT ANR wystąpił do wnioskodawców starających się o obniżenie czynszu dzierżawnego, w pozostałych 3 sprawach złożone wnioski były kompletne i nie wymagały uzupełnienia,

- wszystkie wnioski zostały rozpatrzone przez Komisję powołaną przez Dyrektora OT ANR,

- we wszystkich 10 sprawach w zawartych umowach dzierżawy zawarto postanowienia dotyczące zabezpieczeń odzyskania kwot z tytułu należnego czynszu dzierżawnego (ustanowienie hipoteki, złożenie weksli in blanco, zawarcie umowy cesji praw z polisy ubezpieczeniowej, przystąpienie do długu osób trzecich, zawarcie umowy przewłaszczenia sprzętu),

- w 8 przypadkach należności objęte obniżką czynszu dzierżawnego zostały uregulowane w całości, w tym w 4 przypadkach z odsetkami, w wyniku niedochowania odroczonego terminu zapłaty należności,

- w dwóch przypadkach dotyczących obniżenia czynszu dzierżawnego za 2010 r. wynikającego z umów 42433/00091/2008 i 42433/00092/2008 zawartych z tym samym kontrahentem (ID 347), w związku z nie uregulowaniem należności, OT ANR podjął działania skutkujące uzyskaniem w lipcu 2011 r. nakazów płatniczych w postępowaniu upominawczym. Do 24.09.2013 r. zadłużenie nie zostało uregulowane.

(dowód: akta kontroli str. 35-95, 154-253)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sprawie, w której zawarto umowę nr 9/2008 z 15.05.2008 r. o rozłożeniu na raty spłaty należności wynoszącej 73.328,33 zł dłużnik nie przedłożył w OT ANR aktu notarialnego o ustanowieniu hipoteki oraz zaświadczenia z sądu o wpisie hipoteki. Dokumenty te dłużnik miał przedłożyć w OT ANR do 30.09.2008 r., a pomimo niewywiązania się przez dłużnika z tego obowiązku OT ANR nie podjął działań przewidzianych w ww. umowie. Należność rozłożoną na raty dłużnik spłacił w kwotach i terminach określonych w umowie, tj. do 31.07.2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 59-64)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „*po podpisaniu umowy restrukturyzacji pełnomocnik dłużnika zgłosił wątpliwości w zakresie braku możliwości realizacji przez jego mocodawcę zapisów umowy restrukturyzacji (...), gdyż umowa zobowiązywała do ustanowienia hipoteki na nieruchomości w stosunku do której Komornik przy Sądzie*

²³ Poszczególne obniżenia dotyczyły kwot od 35.218,22 zł do 168.703,17 zł oraz wydane zostały w: 2009 r. - 5 decyzji dotyczących dzierżawców o ID: 52840, 8820, 185, 59401, 8; 2011 r. - 2 decyzje dotyczące dzierżawcy o ID 347; 2012 r. - 2 decyzje dotyczące dzierżawców o ID 12110 i 62771; 2013 r. - 1 decyzja dotycząca dzierżawcy o ID 70240.

Rejonowym w Gryfinie prowadził egzekucje (...) z wniosku Agencji, a jednocześnie umowa stanowiła, iż egzekucja z tej nieruchomości nie zostanie umorzona przed całkowitą spłatą należności Agencji wynikającej z ugody. Umorzenie egzekucji było rozwiązaniem mniej korzystnym dla ANR niż ustanowienie hipoteki z uwagi na fakt, iż w przypadku zaprzestania spłaty proces egzekucji z tej nieruchomości musiałby rozpocząć się od nowa pomimo wpisania hipoteki do KW. Stąd wybrano rozwiązanie korzystniejsze, tj. weryfikację co kwartał stanu rozliczenia ugody i nie umarzania egzekucji. Wskazać należy, że po spłacie należności objętej ugodą Komornik umorzył egzekucję dopiero po spłacie kosztów egzekucyjnych, a wniosek do Sądu Rejonowego w Gryfinie Wydziału Ksiąg Wieczystych sporządził 13.12.2011 r.”

(dowód: akta kontroli str. 534, 540)

2. W sprawie, w której zawarto umowę nr 24/2009 z 30.12.2009 r. o rozłożeniu na raty spłaty należności wynoszącej 83.523,77 zł dłużnik nie przedłożył w OT ANR pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym współmałżonka. Pomimo niewywiązania się przez dłużnika z tego obowiązku OT ANR nie podjął działań przewidzianych w ww. umowie. Z 6 rat dłużnik uregulował 2 pełne raty i część trzeciej raty. W związku z brakiem wpłaty pozostałej kwoty 260,28 zł stanowiącej część trzeciej raty (dla której termin płatności minął 30.06.2011 r.) porozumienie rozwiązano w dniu 9.01.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 67-71)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że w jego ocenie „pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym nie jest pełnowartościową formą zabezpieczenia, może być jedynie dopełnieniem (uzupełnieniem) zabezpieczenia. W przedmiotowej sprawie zabezpieczeniem były weksle, które zostały złożone. Pełnomocnictwo do dysponowania rachunkiem bankowym nie jest skuteczne jeżeli na rachunku nie będzie środków pieniężnych, a taka sytuacja może mieć miejsce kiedy osoba udzielająca pełnomocnictwo zmieni rachunek bankowy lub przeleje środki dotychczas gromadzone na inny rachunek”.

(dowód: akta kontroli str. 534, 540)

3. W sprawie, w której 13.10.2009 r. zawarto umowę przejęcia długu z jednoczesnym rozłożeniem na raty spłaty należności, w dniu 4.11.2009 r. zawarto umowę cesji praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy nr 42423/00108/2009. Dla wyłonienia cesjonariusza, z którym zawarto powyższą umowę cesji nie przeprowadzono przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego.

(dowód: akta kontroli str. 65-66, 96-110)

Wg art. 39 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego.

Zdaniem Dyrektora OT ANR „... istotą przetargu, zarówno licytacyjnego jak i ofertowego, przeprowadzanego przez Agencję zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy, jest ustalenie najkorzystniejszych warunków dzierżawy. Wymieniona ustawa, aż dwukrotnie wyraźnie podkreśla poddanie dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP przepisom KC. Zasadę tę artykułuje najpierw jednoznacznie art. 38 ust. 1 tej ustawy. Potwierdza ją w sposób bardziej generalny art. 54 ustawy stanowiąc, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy KC. Zatem, ustawa z dnia 19.10.1991 r. nie wyłącza możliwości przeniesienia na osobę trzecią praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy. Skoro zatem warunki umowy dzierżawy ustalone zostały w przetargu, to wyrażenie zgody na cesję praw

i obowiązków wynikających z takiej umowy na inną osobę, nie narusza przepisów prawa, a w szczególności wymienionego art. 39 ust. 1, który stanowi iż umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego. W wyniku cesji nie dochodzi do zawarcia nowej umowy dzierżawy. Podstawę stosunków łączących Agencję z nowym dzierżawcą stanowi w dalszym ciągu umowa zawarta na warunkach ustalonych w przetargu z dotychczasowym dzierżawcą. Zgodnie z obowiązującymi zasadami wyrażanie zgody na dokonanie cesji umowy dzierżawy nie może prowadzić do obejścia prawa. Nie może być uznane za zgodne ze społeczno – gospodarczym przeznaczeniem prawa, wyrażanie zgody na zmianę dzierżawcy i kontynuowanie takiej umowy dzierżawy, która bez szkody dla interesów majątkowych Skarbu Państwa mogłaby być rozwiązana, a nieruchomość będąca jej przedmiotem, po ewentualnym dalszym zrestrukturyzowaniu, wystawiona ponownie na przetarg. Należy podkreślić, że w przypadku gdyby umowa dzierżawy została rozwiązana, należności wynikające z zaległych płatności w dalszym ciągu obciążałyby dotychczasowego dzierżawcę nie gwarantując ich spłaty. Mając na uwadze powyższe oraz gwarancję spłaty zadłużenia należnego Skarbowi Państwa została podjęta decyzja o wyrażeniu zgody na cesję. W ocenie Oddziału działania takie były gospodarczo uzasadnione. Ponadto wymaga zaznaczenia, iż oprócz spłaty zobowiązań cesjonariusz wyraził zgodę na wyłączenie z przedmiotu umowy dzierżawy części nieruchomości oraz dostosowanie zapisów umowy dzierżawy do obowiązującego wzoru z jednoczesnym ustanowieniem nowych zabezpieczeń dotyczących spłaty czynszu dzierżawnego. Zadłużenie zostało w całości spłacone przez cesjonariusza co zostało potwierdzone podczas kontroli. Kontynuując umowę dzierżawy Oddział zagwarantował spłatę zadłużenia zabezpieczając przez to interes majątkowy Skarbu Państwa”.

(dowód: akta kontroli str. 535, 540-541)

OT ANR uzyskał od cesjonariusza od dnia zawarcia ww. umowy cesji (tj. 4.11.2009 r.) do 25.10.2013 r. łączną kwotę 201.728,97 zł²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 930-935)

4. W 9 postępowaniach²⁵ (na 10 objętych badaniem) w sprawie obniżenia czynszu dzierżawnego stwierdzono, że okres od złożenia wniosku o obniżenie czynszu dzierżawnego do jego rozpatrzenia wyniósł od 91 do nawet 222 dni kalendarzowych, przy czym w 5 przypadkach²⁶ decyzja została wydana w następnym roku po złożeniu wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 154-157)

Według obowiązujących w tym okresie wytycznych uregulowanych zarządzeniami Prezesa ANR nr: 35/09 z 28.09.2009 r. i 9/2013 z 18.01.2013 r., wnioski o obniżenie czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 KC złożone przez dzierżawców powinny być rozpatrywane niezwłocznie, w celu ujęcia ich w księgach rachunkowych roku objętego sprawozdaniem.

(dowód: akta kontroli str. 466, 471)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „decyzje w zakresie obniżenia czynszu dzierżawnego muszą być podejmowane z najwyższą starannością, a jakkolwiek pośpiech może być przyczyną powstania błędu, skutkującego niekorzystnymi rozstrzygnięciami finansowymi dla Agencji lub dzierżawcy. (...) Rzeczywiście decyzje wydane w 2009 r. zostały wydane z opóźnieniem jednak w większości z przyczyn

²⁴ W tym tytulem czynszu dzierżawnego 201.428,59 zł oraz odsetki za nieterminową zapłatę raty czynszu 300,38 zł.

²⁵ Kontrahenci o ID 52840, 12110, 8820, 70240, 62771, 185, 347, 59401, 8.

²⁶ Kontrahenci o ID 52840, 8820, 185, 59401, 8.

niezależnych od Oddziału. W związku z suszą, która wystąpiła w 2008 r. (...) została podjęta uchwała nr 1609/2008 Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2008 r. o ustanowieniu programu pomocowego. (...) Agencja przystąpiła do procedury opracowania zasad dokumentowania i wycień wielkości obniżki uwzględniając uwarunkowania wynikające z programu pomocowego. W międzyczasie okazało się, że dokumentacja złożona przez dzierżawców po niezwłocznym zawezwaniu przez Oddział winna zostać ponownie uzupełniona o dodatkowe dokumenty. Stąd w grudniu 2008 r. dzierżawcy zostali zawezwani o uzupełnienie braków. (...) W związku ze stratami w uprawach polowych wydano ok. 1800 decyzji o obniżce czynszu, co skutkowało kolejnymi decyzjami o prolongacie płatności w wymiarze co najmniej równoważnym ilości decyzji o obniżce czynszu. Problem ten był dużym wyzwaniem dla służb windykacyjnych Oddziału z uwagi na to, iż to na nie spadł ciężar skompletowania dokumentacji, sporządzenia wycień i projektów decyzji oraz wprowadzenia do systemu WN decyzji o obniżce czynszu, prolongacie należności oraz dodatkowo wysyłania faktur i korekt faktur. W sprawie decyzji wydanych w 2012 r. należy wskazać, że przedłużający się proces wydawania decyzji wynikał z opóźnień w ostatecznym uzupełnieniu wniosku przez dzierżawców”.

(dowód: akta kontroli str. 530-531, 536-537)

5. W 9 (z 10) badanych postępowaniach²⁷, mimo rozpatrzenia przez OT ANR wniosków po terminie płatności raty czynszu i wyznaczeniu w 7 przypadkach²⁸ nowego terminu płatności, nie zawarto z dzierżawcami aneksów do umów. Ponadto w 2 przypadkach dotyczących decyzji wydanych w 2011 r. (i dotyczących dzierżawcy o ID 347), mimo rozpatrzenia wniosków po terminie płatności raty czynszu, nie wyznaczono nowych terminów płatności.

(dowód: akta kontroli str. 154-157)

Według obowiązujących w tym okresie wytycznych uregulowanych ww. zarządzeniem nr 35/09, w przypadku rozpatrzenia wniosku przez oddział po terminie płatności raty czynszu, ustala się nowy termin płatności czynszu w danym roku, w drodze aneksu do umowy dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 466, 471)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „aneksy do umów nie zostały sporządzone z uwagi na pracochętność procesu obniżania czynszu w oparciu o art. 700 KC. Ponadto konieczność wprowadzenia aneksów (za 2008 r. około 1800) spowodowałoby konieczność dodatkowego wydłużenia okresu płatności, gdyż należałoby ewentualny aneks sporządzić dostosowując wersje umowy do aktualnie obowiązujących wzorców a następnie uzyskać podpis dzierżawcy, tak aby aneks ten wiązał obie strony, co wydłużyłoby proces dochodzenia należności. Termin płatności wyznaczony został w decyzji Dyrektora Oddziału.

W przypadku dzierżawcy o ID 347 nie został zmieniony termin zapłaty, gdyż wniosek został złożony po terminie płatności, a Oddział skierował wcześniej powództwo wobec tego kontrahenta”.

(dowód: akta kontroli str. 531, 537)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W 5 sprawach²⁹ prowadzonych w latach 2008-2009 odroczenie terminu zapłaty należności nie zostało dokonane na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej – w przedmiotowych sprawach OT ANR jedynie pismami z 16.05.2008 r.,

²⁷ Dotyczyło dzierżawców o ID: 52840, 8820, 185, 59401, 347 (badano 2 postępowania), 12110, 62771 i 70240.

²⁸ Dotyczyło dzierżawców o ID: 52840, 8820, 185, 59401, 12110 i 62771 i 70240.

²⁹ Kwota należności wobec ANR w momencie odraczania terminu płatności wynosiła dla ID: 58596 – 130.310,40 zł, 1077 – 119.954,25 zł, 968 – 175.500 zł, 38498 – 274.369,68 zł, 50792 – 319.490 zł.

17.11.2008 r., 29.12.2008 r., 20.01.2009 r. i 9.06.2009 r. poinformował wnioskodawców o terminie do jakiego została odroczone zapłata należności.

(dowód: akta kontroli str. 38-47)

Zgodnie z § 3 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach³⁰, odroczenie terminu zapłaty należności lub rozłożenie jej raty jest dokonywane na podstawie umowy zawartej, w formie pisemnej, na uzasadniony i udokumentowany wniosek dłużnika.

W swoich wyjaśnieniach Dyrektor OT ANR stwierdził że: „w przedmiotowych sprawach zostały złożone i udokumentowane pisemne wnioski kontrahentów o odroczenie terminu płatności należności wynikającej z umowy. Zgoda udzielona przez Oddział na odroczenie terminu płatności została wydana w formie pisemnej i doręczona wnioskodawcy przed terminem płatności. Zatem nastąpiło zawarcie pisemnej umowy pomiędzy stronami, gdyż zarówno wnioski jak i decyzje były podpisane przez osoby uprawnione do reprezentowania stron. Należności odroczone zostały spłacone. Kodeks cywilny nie wymaga, aby podpisy obu stron złożone były na jednym dokumencie, co wynika wprost z treści postanowień art. 78 § 1 KC. Zastosowanie ma art. 70 KC – do zawarcia umowy dochodzi zatem w chwili dojścia do kontrahenta oświadczenia ANR o zmianie terminu płatności, złożonego w formie pisemnej”.

(dowód: akta kontroli str. 533, 539)

2. W 3 sprawach³¹ prowadzonych w latach 2010-2012 odroczenie terminu zapłaty należności nie zostało dokonane na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej – w przedmiotowych sprawach, pomimo że odroczenie terminu zapłaty nastąpiło na termin inny niż był wnioskowany (dla kontrahenta 64396 dłuższy o 50 dni, dla kontrahenta 46109 krótszy o 55 dni, dla kontrahenta 52840 krótszy o 92 dni) OT ANR jedynie pismami z 13.12.2010 r. i z 22.11.2011 r. poinformował wnioskodawców o terminie do jakiego została odroczone zapłata należności

(dowód: akta kontroli str. 48-51)

Stosownie do postanowień określonych w pkt 5 rozdziału „Tryb postępowania przy rozpatrywaniu wniosków” Wytucznych Prezesa ANR³² dyrektor oddziału terenowego po zapoznaniu się z wynikiem postępowania wyjaśniającego składa oświadczenie woli o zastosowaniu ulgi w formie umowy pisemnej zawartej z dłużnikiem. W przypadku odraczania terminu płatności do zawarcia umowy dochodzi także wówczas, gdy wyrażone oświadczenie woli (zgoda) dyrektora oddziału terenowego jest zgodne z wnioskiem i zostało dłużnikowi doręczone za potwierdzeniem odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 24-26)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „w przedmiotowych sprawach oświadczenia woli (zgody) dyrektora Oddziału zostały wnioskodawcom doręczone za potwierdzeniem odbioru. Nowe terminy zostały zaakceptowane przez wnioskodawców i uregulowane w określonym przez strony czasie”. Ponadto Dyrektor OT ANR wskazał na cytowane wyżej przepisy art. 70 i 78 § 1 KC.

³⁰ Dz.U. Nr 140, poz. 1349, uchylono z dniem 26.12.2009 r., dalej: *rozporządzenie MSP z 1.08.2003 r.*

³¹ Kwota należności wobec ANR w momencie odraczania terminu płatności wynosiła dla ID: 64396 – 199.440 zł, 46109 – 132.101,07 zł, 52840 – 227.090,38 zł.

³² Z 15.09.2003 r. w sprawie zasad stosowania odraczania, rozkładania na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach (obowiązujących do 22.03.2011 r.) oraz wytycznych z 22.03.2011 r. w sprawie stosowania przepisów rozporządzenia MRiRW z 19.11.2009 r. (obowiązujących od 25.03.2011 r.)

(dowód: akta kontroli str. 533-534, 539)

3. W 3 sprawach prowadzonych w latach 2011-2012 wnioski o odroczenie terminu zapłaty należności złożone przez kontrahentów o ID: 52840, 48616, 38497 w dniach 30.09.2011, 23.02.2012 r., 17.10.2012 r. nie były zgodne z załącznikiem nr 2 do Wytycznych Prezesa ANR z 22.03.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 17-30, 52-57)

4. W 3 sprawach prowadzonych w latach 2011-2012 i zakończonych umowami o restrukturyzacji zadłużenia nr: 11/2011, 27/2012, 4/2012 wnioski o rozłożenie spłaty należności na raty lub o odroczenie terminu zapłaty (pierwotny wniosek w sprawie zakończonej umową 4/2012) nie były zgodne z załącznikiem nr 3 lub 2 do Wytycznych Prezesa ANR z 22.03.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 78-85)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „przedstawiony w załączniku nr 2 do Wytycznych Prezesa ANR z dnia 22.03.2011 r. wzór wniosku ma charakter instrukcyjny, jednak pomimo jego dostępności, w tym również na stronie Agencji nie jest wykorzystywany przez kontrahentów. Nie bez znaczenia w tych sprawach jest fakt, iż wnioski w innej niż formie niż wynikające z wzoru wpłynęły do Oddziału drogą listowną i zostały opatrzone datą wpływu, co skutkuje że od tej daty biegną dla stron terminy. Złożenie wniosku na innym niż określony w wytycznych druku nie powoduje jego nieważności”.

(dowód: akta kontroli str. 534, 539-540)

5. W sprawie, w której zawarto umowę nr 11/2011 o restrukturyzacji zadłużenia w okresie od grudnia 2012 r. do lipca 2013 r., pomimo nie zawarcia umowy odraczającej termin zapłaty należności objętej umową o restrukturyzacji zadłużenia, o zawarcie której wnioskował dłużnik, wysłano trzy wezwania do zapłaty i pomimo braku wpłaty należności wobec dłużnika nie podjęto innych działań przewidzianych umową.

(dowód: akta kontroli str. 82-85)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „w dniu 25.04.2013 r. zostało podpisane wezwanie w trybie art. 703 KC wyznaczające dodatkowy termin do zapłaty należności. Pismo to zostało odebrane w dniu 30.04.2013 r. osobiście przez dzierżawcę w siedzibie Oddziału (...), który poinformował pracowników Sekcji Windykacji, że w 2013 r. dokonywać będzie znaczniejszych wpłat zarówno na poczet umowy zawartej z nim osobiście jak i umowy zawartej z jego małżonkiem w związku ze spodziewanymi zbiorami borówki amerykańskiej, której termin zbioru rozpocznie się we miesiącu czerwcu. Jednocześnie uzyskano informacje, iż sytuacja finansowa dłużnika ulega poprawie, a całość zadłużenia zostanie spłacona z dopłat bezpośrednich. Od lipca 2013 r. dłużnik na poczet swoich i małżonka długów spłacił 78.000 zł, co wskazuje na to, że dłużnik zamierza zrealizować złożone deklaracje. Zobowiązanie dłużnika wobec Agencji zostało zabezpieczone hipoteką na nieruchomości stanowiącej jego własność”.

(dowód: akta kontroli str. 534, 540)

6. W sprawie objętej umową o restrukturyzacji zadłużenia nr 24/2009 z dnia 30.12.2009 r. wobec braku wpłaty kwoty 260,28 zł, z raty płatnej do 30.06.2011 r., w dniu 9.01.2012 r. rozwiązano porozumienie restrukturyzacyjne i podjęto wobec dłużnika działania obejmujące również kwotę należności, której termin płatności przypadał w okresie późniejszym. Natomiast w sprawach objętych umowami o restrukturyzacji zadłużenia nr 11/2011 z dnia 29.12.2011 r., nr 28/2009 z dnia 30.12.2009 r. oraz nr 3A/2008 z dnia 13.02.2008 r. nie rozwiązano tych umów,

pomimo, że w przedmiotowych sprawach dłużnicy w ustalonym terminie nie dokonali wpłaty kwoty odpowiednio 75.772,81 zł, 60.330,70 zł, 44.500,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 67-71, 82-94)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „w sprawie dłużnika, którego zobowiązania zostały objęte umową o restrukturyzacji zadłużenia nr 24/2009 z dnia 30.12.2009 r. zostały podjęte przez Oddział wskazane działania z uwagi na fakt, iż umowa dzierżawy nieruchomości rolnej wygasła w dniu 1.07.2011 r. ze względu na to, że dzierżawca nie złożył wniosku o przedłużenie umowy dzierżawy w ustawowym terminie. W postępowaniu procesowym w zakresie wydania nieruchomości, 8.12.2011 r. uzyskano wyrok zasadający wydanie, a tym samym uznającym, że nie ma podstaw do trwania umowy dzierżawy. Taka okoliczność stanowiła przesłankę do podjęcia decyzji o rozwiązaniu umowy restrukturyzacji, gdyż dalsze funkcjonowanie dłużnika na nieruchomości (jego jedynym źródłem dochodu) nie było możliwe, a wskazane przez niego okoliczności co do trwania umowy nie znalazły uzasadnienia. W stosunku do dłużników – umowy restrukturyzacji nr 3A/2008 z dnia 13.02.2008 r. nie rozwiązano, gdyż do zapłaty pozostała jedynie kwota należności ubocznych, od których nie można naliczać dodatkowych opłat. W stosunku do dłużnika – umowa restrukturyzacji nr 11/2011 z dnia 29.12.2011 r. nie postawiono w systemie WN należności w stan wymagalności gdyż niezapłacona należność była ostatnią ratą, od której naliczane były odsetki, tak jakie przysługiwałyby w przypadku postawienia w stan wymagalności. W stosunku do dłużnika – umowa restrukturyzacji nr 28/2009 z dnia 30.12.2009 r. – umowy nie rozwiązano, bowiem należność ta jest dobrowolnie spłacana wraz z odsetkami”.

(dowód: akta kontroli str. 535, 542)

Ocena cząstkowa

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

4. Umarzanie należności.

Opis stanu faktycznego

Kontrola 10 spraw³³ dotyczących 9 dłużników (umorzenia dotyczące należności z tytułu sprzedaży, dzierżawy lub bezumownego użytkowania majątku rolnego powstałe w latach 2004-2008) na łączną kwotę 416.385,84 zł³⁴ wykazała że:

- 1) umorzeń dokonano na podstawie przepisów rozporządzenia MSP z 1.08.2003 r. lub rozporządzenia MRiRW z 19.11.2009 r. gdy postępowania egzekucyjne okazały się bezskuteczne (w 7 sprawach), zachodziło uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności (w 1 sprawie), należności nie odzyskano w wyniku zakończonego postępowania upadłościowego (w 1 sprawie), dłużnik nie ma możliwości uzyskiwania dochodu z powodu przewlekłej choroby potwierdzonej zaświadczeniem lekarskim (w 1 sprawie),
- 2) we wszystkich sprawach decyzje o umorzeniu należności poprzedzone były rozpatrzeniem sprawy przez Komisję obradującą w składzie wynikającym z zarządzeń Dyrektora OT ANR (od 3 do 5 osób),
- 3) w każdej ze spraw, w której wobec dłużnika prowadzone było postępowanie egzekucyjne lub dłużnik postawiony był w stan upadłości (9 spraw), dokonywano odpisów aktualizacyjnych,
- 4) w 7 sprawach wartość umarzanych należności określona w decyzjach była zgodna z prowadzoną ewidencją księgową, w 3 sprawach wystąpiły rozbieżności,

³³ Decyzje Nr: 81/2009, 112/2009, 162/2009, 114/2010, 121/2010, 125/2010, 56/2011, 104/2011, 105/2011, 83/2012.

³⁴ Kwoty umorzonych należności wyniosły od 14.068,53 zł do 89.884,07 zł.

5) umorzone należności zostały spisane z ksiąg rachunkowych a operacje księgowe w tym zakresie ujęto w księgach rachunkowych do miesiący, w których zostały wydane decyzje o umorzeniu należności,

6) z 9 dłużników których dotyczyły przedmiotowe decyzje w latach 2008-2012:

- trzech dłużników oprócz badanego umorzenia uzyskało po jeszcze jednym umorzeniu należności – decyzje o umorzeniu pochodziły z tego samego dnia co decyzje objęte badaniem, a kwoty umorzonych należności wyniosły od 2.525,65 zł do 5.503,56 zł,

- jeden dłużnik oprócz badanego umorzenia uzyskał jeszcze jedno umorzenie należności (w tym samym miesiącu co decyzja objęta badaniem) oraz ulgę w postaci rozłożenia spłaty należności na raty (3 lata wcześniej niż umorzenie).

(dowód: akta kontroli str. 111-152, 265)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W sprawach zakończonych decyzją nr:

- 81/2009 z 2.09.2009 r. o umorzeniu należności 18.970,37 zł (decyzja w III kwartale 2009 r.) spisanie odpisu aktualizacyjnego nastąpiło 31.12.2009 r. (na koniec IV kwartału),

- 162/2009 z 30.12.2009 r. o umorzeniu należności 18.428,56 zł spisanie odpisu aktualizującego nastąpiło 30.06.2009 r., tj. 6 miesięcy przed decyzją o umorzeniu należności i od czasu wydania decyzji o umorzeniu należności nie utworzono nowego odpisu aktualizującego.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 122-132)

Wg polityki rachunkowości obowiązującej w OT ANR w 2009 r. naliczenie odpisów aktualizujących od należności oraz ich weryfikacja następuje na koniec każdego okresu sprawozdawczego (kwartału).

(dowód: akta kontroli str. 114-118)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „w związku z bardzo liczną grupą kontrahentów do przeanalizowania kontrahent objęty decyzją nr 81/2009 został pominięty. Jednak zgodnie z obowiązującym przepisami prawa szczegółowej weryfikacji dokonano na dzień bilansowy i dokonano ujęcia w księgach rachunkowych roku 2009 (...). W przypadku kontrahenta objętego decyzją nr 162/2009 w lutym dokonana została spłata należności za miesiąc bieżący (należność nie objęta upadłością). W czerwcu 2009 r. rozwiązano pomyłkowo odpis gdyż nie spostrzeżono przy tak licznej grupie kontrahentów, że posiada on jednak zaległość zaliczoną do zadłużenia upadłej spółki”.

(dowód: akta kontroli str. 533, 538-539)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W 7 decyzjach o umorzeniu należności (z 30.12.2010 r., 24.05.2011 r., 03.10.2011 r., 13.06.2012 r.) jako podstawę prawną dokonania umorzenia wskazano ogólnie rozporządzenie MRiRW z 19.11.2009 r. bez wskazania konkretnego paragrafu, ustępu i punktu tegoż rozporządzenia zawierającego przesłankę do wydania takiej decyzji. W pozostałych 3 badanych decyzjach (z 02.09.2009 r., 20.10.2009 r., 30.12.2009 r.) podając podstawę prawną szczegółowo wskazano paragraf, ustęp i punkt rozporządzenia MSP z dnia 1.08.2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 133-151)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „powyższe niedopatrzenie nie wynikało z braku możliwości wskazania pełnej podstawy prawnej do umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych. Wskazać należy, że wszystkie decyzje miały akceptację

radcy prawnego, a zgromadzone dokumenty pozwalały na zastosowanie takiej formy ulgi w spłacie. Fakt nie przywołania konkretnego przepisu z rozporządzenia w sytuacji gdy stan faktyczny wyczerpywał przesłanki określone przez normodawcę w przepisie nie skutkuje uznaniem, że popełniono błąd przy subsumpcji określonego stanu i przepisu”. (dowód: akta kontroli str. 531, 537)

2. W 6 sprawach³⁵ posiedzenia Komisji rozpatrujących sprawy umorzeń należności odbyły się po upływie od ponad 2 miesięcy do 3,5 roku licząc od wpływu ostatniego dokumentu w danej sprawie (postanowienia komornika sądowego o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, wykazu majątku dłużnika, postanowienia sądu o umorzeniu postępowania upadłościowego).

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 120-121, 133-134, 139-140, 143-148)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „rozpatrywanie spraw o umorzenie jest procesem długotrwałym wymagającym przeanalizowania zarówno dokumentacji przetargowej jak i dokumentacji dotyczącej postępowań windykacyjnych. Wymaga również uzyskania opinii lub stanowiska prawnego radcy prawnego prowadzącego daną sprawę. W okresie poprzedzającym wydanie decyzji ustalane bywają różne okoliczności dotyczące dłużnika, tj. poszukiwanie dłużnika w rejestrach KRS, czy CEIDG. Na okres podjęcia decyzji wpływają również okoliczności związane z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych z innych tytułów wobec dłużnika, z których można uzyskać informacje, czy możliwe jest odzyskanie należności również w stosunku do tej która jest umarzana, tak miało miejsce między innymi w przypadku dotyczącym okresu 3,5 letniego”.

(dowód: akta kontroli str. 532, 537)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność OT ANR w zakresie umarzania należności.

5. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość w zakresie należności.

Opis stanu faktycznego

Należności³⁶, w tym przeterminowane, OT ANR ewidencjonował w księgach rachunkowych zgodnie z obowiązującym zakładowym planem kont oraz przyjętą polityką rachunkowości. Sprawozdania finansowe: F-01 o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe, F-02 bilans i rachunek zysków i strat, a także Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, odzwierciedlały dane z tego zakresu zawarte w księgach rachunkowych.

Sprawozdania z działalności OT ANR: nW01³⁷ oraz W2³⁸, służące do oceny współczynników windykacji, przedstawiały rzetelny obraz działań windykacyjnych prowadzonych przez Oddział.

(dowód: akta kontroli str. 477-478, 660-866)

Ustalone nieprawidłowości

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

Analiza zapisów księgowych decyzji Dyrektora OT ANR dotyczących umorzeń należności z tytułu sprzedaży, dzierżawy lub bezumownego użytkowania majątku

³⁵ Sprawy zakończone decyzją 81/2009, 112/2009, 114/2010, 125/2010, 104/2011, 105/2011.

³⁶ Wybrane do zbadania w toku kontroli NIK.

³⁷ Raport windykacyjny nW01.

³⁸ Informacja W02 o wywiązywaniu się nabywców i dzierżawców mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z zaległości powyżej 100 tys. zł wobec Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

rolnego wykazała, że w 3 (z 10) decyzjach wyszczególnione kwoty umarzanych należności były inne niż wynikające z ewidencji księgowej:

- w decyzji nr 81/2009 z 2.09.2009 r. o umorzeniu należności 18.979,37 zł różnica dotyczyła należności głównej, która wg decyzji wynosiła 10.969,96 zł, a wg ewidencji księgowej była o 1.790,23 zł niższa i wynosiła 9.179,73 zł oraz kosztów, które wg decyzji wynosiły 2.510,00 zł (koszty zastępstwa procesowego), a wg ewidencji księgowej były o 1.790,23 zł większe i wynosiły 4.300,23 zł (w tym 2.715,73 zł koszty sądowe i 1.584,50 zł koszty egzekucyjne),

- w decyzji nr 121/2010 z 30.12.2010 r. o umorzeniu należności 51.847,12 zł różnica dotyczyła należności głównej, która wg decyzji wynosiła 24.036,40 zł, a wg ewidencji księgowej była 280,00 zł niższa i wynosiła 23.756,40 zł oraz kosztów, które wg decyzji wynosiły 2.400,00 zł, a wg ewidencji księgowej były o 280,00 zł większe i wynosiły 2.680,00 zł (zasądzone koszty sądowe),

- w decyzji 104/2011 z 3.10.2011 r. o umorzeniu należności 53.944,75 zł różnica dotyczyła odsetek, które wg decyzji wynosiły 1.415,98 zł, a wg ewidencji księgowej były o 45,49 zł mniejsze i wynosiły 1.370,49 zł.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 119, 135-138, 143-146)

Dyrektor OT ANR wyjaśnił, że: „*opracowując decyzje 81/2009 i 121/2010 osoba przygotowująca je zasugerowała się danymi rozliczeniowymi pochodzącymi z systemu windykacji WN, gdzie w pozycji należności głównej wykazane były również części kosztów. Jednak dopiero analiza rozliczeń pozwala wyłonić z tej pozycji faktyczne koszty. Przyczyną więc różnicy w prawidłowej kwalifikacji pozycji należności był błąd ludzki. Należy wskazać, iż w tych przypadkach nie nastąpiła jednak różnica w wielkości umorzenia między ogólną kwotą w decyzjach, a ogólną kwotą wynikającą z zapisów księgowych. W przypadku różnicy powstałej w wyniku zaksięgowania decyzji 104/2011 w kwocie 45,49 zł to wynika to z faktu, iż Komisji opiniującej umorzenie nie był znany fakt, że w październiku 2011 r. powstał dokument rozliczający wpłatę w wysokości 45,49 zł przekazaną w związku z zakończeniem postępowania*”.

(dowód: akta kontroli str. 533, 539)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W systemie windykacji należności WN rozliczane są należności z tytułu umów dzierżawy, sprzedaży, wieczystego użytkowania oraz bezumownego użytkowania³⁹. Należności z tych tytułów księgowane są w systemie FIX na koncie 215⁴⁰.

W systemie WN nie są rozliczane należności z tytułu gospodarki mieszkaniowej, które są ewidencjonowane w systemie FIX odpowiednio na kontach 216⁴¹ oraz 251⁴².

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

(dowód: akta kontroli str. 477-478, 660-866)

³⁹ Tj. umowy dzierżawy nieruchomości nierolnych, umowy dzierżawy nieruchomości rolnych, bezumowne użytkowanie, nieruchomości, umowy przekazania mienia w zarząd i użytkowanie wieczyste, umowy sprzedaży majątku nierolnego, umowy sprzedaży majątku rolnego, umowy sprzedaży mieszkań - typ USM - od roku 2012 (Od roku 2008 do roku 2011 umowy typu USM windykowane były przez jednostki gospodarcze Zasobu i księgowane w systemie FIX na koncie 216 „pozostałe należności z tytułu rozdysponowania mienia Zasobu”).

⁴⁰ Należności z tytułu rozdysponowania mienia Zasobu (generowane w WN).

⁴¹ Pozostałe należności z tytułu gospodarowania mieniem Zasobu.

⁴² Rozrachunki z tytułu pozostałych należności.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia pozytywnie księgi rachunkowe i sprawozdawczość w zakresie należności.

6. Nadzór i kontrola w zakresie zarządzania należnościami.

Opis stanu faktycznego

Odzyskiwanie należności, stosowanie ulg w ich spłacie, a także umarzanie i zbywanie należności w 2013 r. przebiegało w Oddziale m.in. w oparciu o zarządzenie Nr 19/13 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad dochodzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych z tytułu rozdysponowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴³ oraz zarządzenie Nr 46/2013 Dyrektora OT ANR z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie powołania komisji do spraw rozpatrywania wniosków i podań o odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji z tytułu umów dzierżawy, zakupu nieruchomości, wykupu majątku obrotowego i innych zobowiązań oraz wniosków i podań o obniżenia czynszu dzierżawnego.

Działania podejmowane przez Oddział w celu odzyskiwania zaległych należności polegały m.in. na: kierowaniu wezwań do zapłaty należności, powiadamianiu poręczycieli o powstałej zaległości i dochodzeniu od nich należności (także od członków zarządów spółek), analizie ustanowionych zabezpieczeń, stosowaniu wezwań z uprzedzeniem o zamiarze rozwiązania umowy dzierżawy. W ramach prowadzonego przez Oddział nadzoru przeprowadzana była analiza informacji o majątku dłużnika. W celu dochodzenia należności na drodze postępowania sądowego, sprawy – na podstawie pozwu – były kierowane do sądu w celu uzyskania nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym lub wyroku oraz klauzuli wykonalności.

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

(dowód: akta kontroli str. 261-421, 559, 562-645)

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

Sekcja Finansowo–Księgowa i Windykacji OT ANR, w ramach działalności statutowej oraz zapisów w regulaminie organizacyjnym przeprowadziła w badanym okresie następujące kontrole w podległych Oddziałowi jednostkach gospodarowania Zasobem WRSP w zakresie stanu należności jednostki oraz windykacji i egzekwowania należności a także zastosowanych w umowach zabezpieczeń należności:

- w 2008 r. – 3 kontrole: w Jednostce Gospodarczej Zasobu⁴⁴ w Myśliborzu, Nowogardzie i Karnieszewicach,
- w 2009 r. – 12 kontroli: w JGZ w Drawsku Pomorskim, Gryficach, Myśliborzu, Reczu, Świdwinie, Stargardzie Szczecińskim oraz po dwie kontrole w roku w Karnieszewicach, Gryfinie i Nowogardzie,
- w 2010 r. – 15 kontroli: w JGZ w Reczu, Karnieszewicach, Stargardzie Szczecińskim, Nowogardzie, Świdwinie oraz po dwie kontrole w roku w Myśliborzu, Gryficach, Gryfinie, Świdwinie, Drawsku Pomorskim

⁴³ Przed wejściem w życie wymienionego zarządzenia zadania windykacyjne przebiegały w oparciu o Instrukcję windykacji należności z 2003 r.

⁴⁴ Dalej: JGZ.

- w 2011 r. – 10 kontroli: w Filii w Koszalinie oraz JGZ w Karnieszewicach, Myśliborzu, Świdwinie, Drawsku Pomorskim, Gryfinie, Nowogardzie, Reczu, Stargardzie Szczecińskim, Gryficach.

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

Do Oddziału wpłynęły w 2009 r. z Biura Prezesa ANR trzy skargi: dzierżawcy gospodarstwa rolnego w Brzesku na odmowę obniżenia czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 KC, dzierżawcy gospodarstwa rolnego w Marcinkowicach na wezwanie do zapłaty czynszu podwyższonego z uwagi na bezumowne użytkowanie gruntu i dzierżawcy gospodarstwa rolnego w Kołobrzegu na wezwanie do zapłaty należności z tytułu czynszu dzierżawnego, zasądzonych prawomocnym wyrokiem sądowym w dniu 8.10.2008 r.

Oddział we wszystkich ww. sprawach przekazał do Biura Prezesa wyjaśnienia w przedmiocie skarg. Skargi kontrahentów zostały rozpatrzone odmownie przez Biuro Prezesa ANR.

(dowód: akta kontroli str. 512-513, 867)

Najwyższa Izba Kontroli, w wystąpieniu LSZ-41063-1-07 z dnia 3 grudnia 2007 r. (kontrola nr P/07/112) wnioskuje do dyrektora OT ANR m.in. o:

- równe traktowanie wszystkich wnioskodawców w zakresie przyznawanych ulg finansowych;
- rzetelne sprawdzanie przez komisje przetargowe dokumentów przedkładanych przez uczestników postępowań przetargowych;
- ustalenie wartości zabezpieczeń spłaty należności Agencji adekwatnych do kwot zabezpieczonych.

Wyniki niniejszej kontroli NIK potwierdzają że OT ANR zrealizował powyższe zalecenia.

(dowód: akta kontroli str. 514-529)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność OT ANR w obszarze sprawowania nadzoru i kontroli w zakresie zarządzania należnościami.

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 Kontroli⁴⁵, wnosi o:

1. Prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących udzielania przez OT ANR ulg w spłacie należności, zgodnie z przepisami dotyczącymi szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach, a także zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi w tym zakresie.
2. Wyeliminowanie przypadków opóźnień w księgowaniu należności oraz dokonywanie odpisów aktualizujących wartość należności zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości.

⁴⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

3. Wyeliminowanie przypadków, niezgodnego z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dokonywania cesji praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy na osoby trzecie.
4. Podejmowanie działań windykacyjnych w formach i terminach określonych w obowiązujących aktach prawnych i procedurach wewnętrznych.

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 30 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 29 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

.....
Podpis