



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.004.03.2020

Pan
Mariusz Siłakowski
p.o. Dyrektora Biebrzańskiego Parku Narodowego
Osowiec – Twierdza 8
19-110 Goniądz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 27 stycznia 2021 r.

P/20/044 - Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych
oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków
narodowych i krajobrazowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biebrzański Park Narodowy Osowiec – Twierdza 8, 19-110 Goniądz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Siłakowski, p.o. Dyrektora Biebrzańskiego Parku Narodowego od dnia 13 maja 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Andrzej Grygoruk, Dyrektor Biebrzańskiego Parku Narodowego od dnia 5 października 2016 r. do dnia 13 maja 2020 r. Małgorzata Ewa Górka, p.o. Dyrektora Biebrzańskiego Parku Narodowego od dnia 5 kwietnia 2016 r. do dnia 4 października 2016 r. Roman Skąpski, Dyrektor Biebrzańskiego Parku Narodowego od dnia 24 września 2012 r. do dnia 5 kwietnia 2016 r.
Zakres przedmiotowy Kontroli	1. Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych, w tym udostępnianie ich osobom trzecim 2. Nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym parków narodowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Izabela Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/43/2020 z dnia 21 września 2020 r. 2. Grzegorz Brzostek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/42/2020 z dnia 21 września 2020 r. 3. Kinga Salach, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/44/2020 z dnia 21 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Biebrzański Park Narodowy w latach 2015-2020 (I półrocze) gospodarował gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarze parku narodowego oraz prowadził nadzór nad realizacją umów dzierżawy. W badanym okresie Biebrzański Park Narodowy (dalej także BbPN lub Park): – wydzierżawił od 17,4% do 45,6% gruntów rolnych, a wielkość obszaru przeznaczona do dzierżawy wyznaczana była w taki sposób, aby wykonywane przez dzierżawców zabiegi ochronne nie spowodowały nadmiernego obciążenia wrażliwego ekosystemu torfowiskowego,
--------------	---

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

- zapewnił zgodność zawieranych umów dzierżawy z zakresem zadań ochronnych określonych w zarządzeniach Ministra Środowiska w sprawie zadań ochronnych dla Biebrzańskiego Parku Narodowego³,
- w umowach dzierżawy gruntów zawarł zobowiązanie dzierżawców do prowadzenia zabiegów zgodnych z zadaniami ochronnymi określonymi dla Parku oraz ustanowił na rzecz BbPN zabezpieczenie prawidłowej realizacji umów, w tym opłaty czynszu dzierżawnego,
- przeprowadzał kontrole realizacji zawartych umów dzierżawy gruntów, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości zobowiązywał dzierżawców do ich usunięcia, nakładał kary umowne, a także rozwiązywał umowy ze skutkiem natychmiastowym,
- zawarł 55 porozumień dotyczących 437,9 ha w związku z bezumownym użytkowaniem nieruchomości gruntowych Parku, a w przypadku czterech bezumownych użytkowników – ze względu na brak porozumienia – skierował sprawy na drogę postępowania sądowego.

Ponadto Park podejmował działania w celu odzyskania zaległych należności z tytułu zapłaty czynszu dzierżawy gruntów. Działania te doprowadziły do odzyskania 35% kwot należnych.

Analiza 12 postępowań przetargowych z 84 przeprowadzonych i rozstrzygniętych wskazała, że w przypadku dziewięciu postępowań realizowano je zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe⁴. W przypadku trzech postępowań przeprowadzono je z naruszeniem prawa. Stwierdzono, że komisja przetargowa zakwalifikowała do dalszego postępowania dwie osoby pomimo, że sposób wypełnienia i złożenia przez nie formularzy zgłoszeniowych nie odpowiadał warunkom przetargu. Ustalono także, że w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) Parku zamieszczono informacje o wynikach przeprowadzenia trzech przetargów bez podania wszystkich danych wymaganych tym rozporządzeniem.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, postępowanie przetargowe przeprowadzone niezgodnie z określonymi kryteriami przetargu, stanowi naruszenie prawa, w tym naruszenie zasady jawności i jednolitości postępowania, równego dostępu do udziału w przetargu oraz nie zapewnia uzyskania najkorzystniejszego wyniku przetargu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych, w tym udostępnianie ich osobom trzecim
Opis stanu faktycznego	1.1. Biebrzański Park Narodowy zajmuje powierzchnię 59.223 ha i położony jest na dwóch obszarach Natura 2000: OSO ⁶ – Ostoja Biebrzańska oraz SOO ⁷ – Dolina

³ Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla Biebrzańskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. MŚ z 2015 r. poz. 14, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2017 r. oraz zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 stycznia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Biebrzańskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. MŚ z 2018 r. poz. 13, ze zm.).

⁴ Dz. U. poz. 868 (dalej: rozporządzenie w sprawie przetargów).

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ SOO – specjalny obszar ochronny siedlisk.

⁷ OSO – obszar specjalnej ochrony ptaków.

Biebrzy, w tym 35.745,8 ha, tj. 60,4%, należało do Skarbu Państwa i w jej skład wchodziły: nieużytki o powierzchni 17.153,7 ha (tj. 48% powierzchni BbPN należącej do Skarbu Państwa), grunty leśne – 14.256,8 ha (39,9%), łąki i pastwiska – 3.114,1 ha (8,7%), wody – 875,6 ha (2,4%), grunty zadrzewione i zakrzewione – 269,3 ha (0,8%), grunty orne – 67,9 ha (0,2%) i grunty pozostałe – 8,4 ha.

(akta kontroli str.178-190)

Park zawierał umowy dzierżawy dotyczące rolniczego użytkowania gruntów oraz umowy dotyczące użytkowania na cele nierolnicze. Przedmiotem dzierżawy w ramach rolniczego użytkowania gruntów były grunty orne, łąki, pastwiska i nieużytki. W badanym okresie, do dzierżawy zakwalifikowano powierzchnie: 2.535,1 ha w 2015 r., 629,5 ha w 2016 r., 1.327,4 ha w 2017 r., 1.189,1 ha w 2018 r., 6.484,3 ha w 2019 r. i 2.615,2 ha w 2020 r. Pełniący obowiązki Dyrektora BbPN wyjaśnił, że „Wielkość obszaru wyznaczana w wyżej wymienionych latach do dzierżaw wynikała bezpośrednio ze zidentyfikowanych potrzeb przyrodniczych. Wyznaczenie obszaru do dzierżawy gruntu wiązało się z uprzednim określeniem zaleceń ochronnych obejmujących: sposób użytkowania (ręczne/mechaniczne) oraz termin i częstotliwość prowadzenia prac. Na wielkość ww. obszaru bezpośredni wpływ miało również to, ile z gruntów, które powinny być koszone (poddane zabiegom ochronnym) było w tym czasie aktywnie dzierżawionych. Dopiero w przypadku gdy kończyły się umowy wielkoobszarowe z lat poprzednich, po weryfikacji terenowej Park wyznaczał je ponownie do dzierżawy gruntów. Powierzchnia do dzierżaw wyznaczana była w taki sposób, aby planowane prace nie spowodowały nadmiernego obciążenia wrażliwego ekosystemu torfowiskowego. Kompleksowo brano zatem pod uwagę potencjalne płoszenie zwierząt wynikające z pracy maszyn, nasilenie przejazdów ciężkiego sprzętu po drogach dojazdowych położonych na gruncie torfowym, stopień penetracji obszaru przez osoby prowadzące prace i in. Wyznaczenie obszaru do dzierżaw jest zatem procesem skomplikowanym wymagającym od pracowników skoordynowania wielu czynników przed podjęciem ostatecznej decyzji co do jego wydzierżawienia.”

W latach 2015-2020 (I półrocze) Park wydzierżawił: w 2015 r. 2.210,3 ha (87,2%), w 2016 r. 35,5 ha (5,6%), w 2017 r. 771,2 ha (58,1%), w 2018 r. 592,1 ha (49,8%), w 2019 r. 1.151,5 ha (17,8%), do 30 czerwca 2020 r. 1.222,7 ha (46,8%). Powodami niewydzierżawienia powierzchni 324,8 ha w 2015 r., 593 ha w 2016 r., 556,2 ha w 2017 r., 597 ha w 2018 r., 5.332,8 ha w 2019 r. i 1.392,5 ha do 30 czerwca 2020 r., jak wyjaśnił p.o. Dyrektora Parku, były m.in.: brak ofert, skargi na czynności związane z przeprowadzeniem przetargu wstrzymujące czynności związane z rozporządzeniem nieruchomością, przedłużony termin rozpatrywania skarg przez ministra właściwego do spraw środowiska i wniosków skierowanych do tego ministra o wydanie zgody na rozporządzanie nieruchomościami⁸. W konsekwencji podmioty odstępowały od zawarcia umów.

Grunty, które zostały przekazane do dzierżawy w większości stanowiły nieużytki, których powierzchnia wyniosła w latach 2015-2020 (według stanu na 30 czerwca 2020 r.): 1.628,6 ha, tj. 73,7% dzierżawionych gruntów, 26,6 ha, tj. 74,9%, 559,5 ha, tj. 72,5%, 370,7 ha, tj. 62,6%, 944 ha, tj. 82%, 820,9 ha, tj. 67,1% dzierżawionych gruntów.

(akta kontroli str. 178-190, 211-214, 364-366, 373-392, 2593-2596)

⁸ W sytuacji gdy wartość rynkowa wydzierżawianych gruntów przekraczała kwotę 200 tys. zł, Dyrektor Parku zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735), występował o wyrażenie zgody na wydzierżawienie nieruchomości Skarbu Państwa do Ministra Środowiska oraz do Prezesa Prokuratury Generalnej (gdy wartość rynkowa aktywów przekroczyła kwotę 5.000 tys. zł).

Nieruchomości gruntowe BbPN były dzierżawione jako pojedyncze działki bądź w kompleksach składających się z kilku lub kilkunastu działek. Ich wielkość wyniosła: w 2015 r. od 0,1 ha do 193,2 ha, w 2016 r. od 1,3 ha do 156,1 ha, w 2017 r. 0,2 ha do 37,6 ha, w 2018 r. od 0,2 ha do 81,7 ha, w 2019 r. od 0,3 ha do 1027,7 ha i w 2020 r. od 2,1 ha do 213,7 ha.

Pełniący obowiązki Dyrektora Parku wyjaśnił, że „Podstawą wydzielania kompleksów do przetargów była weryfikacja terenowa obszarów oraz ocena ekspercka na potrzeby ochrony występujących tam rzadkich i ginących gatunków siedlisk i zwierząt. Pracownicy korzystali z powszechnie dostępnej wiedzy przyrodniczej, wyników monitoringu przyrodniczego oraz z wytycznych zawartych w projekcie Planu Zadań Ochronnych dla obszarów Natura 2000 Dolina Biebrzy i Ostoja Biebrzańska. Pod uwagę brane były także możliwości techniczne „obsługi” danego terenu, jego wrażliwość na antropopresję oraz dostępność. (...) większość kompleksów miała powierzchnię od kilkudziesięciu arów do kilkunastu hektarów, co dawało możliwość udziału w przetargu także miejscowym rolnikom prowadzącym mniejsze gospodarstwa. Odpowiedzią na potrzeby miejscowych rolników, było i jest przede wszystkim umożliwienie pozyskania siana z wybranych przez tych rolników działek Parku w ramach tzw. umowy sprzedaży biomasy. (...) Duże powierzchnie (ponad 50 ha - jednej lub kilku działek) zostały wyznaczone na najbardziej cennych przyrodniczo i najmniej dostępnych obszarach Biebrzańskiego Parku Narodowego.(...) Niestety brak jest chętnych do prac ręcznych w takiej skali i wymagają one znacznych kosztów pracy, dojazdu oraz sprzętu przy bardzo niskiej wydajności. Ta niedostępność dla zwykłego sprzętu rolniczego, słaba jakość biomasy oraz ciężar pracy były pierwotnym powodem zarzucenia ich użytkowania przez miejscowych rolników przed kilkudziesięciu laty.”

(akta kontroli str. 329-340, 375-399, 1194-1202)

W okresie objętym kontrolą Park zawarł 222 umowy dzierżawy gruntów na łączną powierzchnię 5.983,3 ha, z tego 143 umowy (4.762,5 ha) zawarto z dzierżawcami wybranymi w drodze przetargu pisemnego nieograniczonego, a 79 umów (1.220,8 ha) zawarto z dzierżawcami wybranymi w drodze przetargu ustnego nieograniczonego. Głównym kryterium wyboru była wysokość czynszu dzierżawnego określona w ofercie. Kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty, ustalonymi w warunkach przetargu także były: termin płatności czynszu za kolejny rozpoczęty rok dzierżawy oraz doświadczenie w wykonywaniu zabiegów ochrony czynnej w ramach pakietów rolno-środowiskowo-klimatycznych.

(akta kontroli str. 178-190, 211, 214, 1194-1202, 2597-2598)

Ponadto, Park zawarł 19 umów użyczenia na podstawie art. 10b pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹ (jedną w 2017 r., po dwie w 2018 i w 2019 r. oraz 14 w 2020 r.). Siedem umów dotyczyło użyczenia gruntu na ustawienie uli, pozostałe umowy o użyczenie nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 1.138,4 ha zawarte zostały w celu podjęcia przygotowań do wykonywania zabiegów ochronnych przed zawarciem umów dzierżawy tych nieruchomości¹⁰.

W 2017 r. i w 2019 r. BbPN zawarł także w trybie bezprzetargowym dwie umowy dotyczące służebności przesyłu (1.322,8 ha).

(akta kontroli str. 214, 345-363)

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.

¹⁰ Umowy zostały zawarte na czas oznaczony, nie dłuższy niż do dnia rozpatrzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska wniosku BbPN o wyrażenie zgody na zawarcie umowy dzierżawy nieruchomości gruntowych, będących przedmiotem użyczenia - złożonego w trybie art. 39 w związku z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Określony w umowach termin obowiązywania był przedłużany aneksami do 180 dni. We wszystkich sprawach, których dotyczyły te umowy minister właściwy do spraw środowiska udzielił zgody przed upływem tego terminu.

W Biebrzańskim Parku Narodowym dokonywano sprzedaży biomasy pozyskanej „kosztem nabywcy” z gruntów BbPN. W tej sprawie Dyrektor BbPN wydał stosowne zarządzenia¹¹. W latach 2015-2020 (do 30 sierpnia) zawarto 173 umowy sprzedaży biomasy pozyskanej z powierzchni 740,2 ha (w 2017 r. nie prowadzono sprzedaży biomasy).

(akta kontroli str. 163-177, 644-744)

W latach 2015-2019 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 oraz systemów wsparcia bezpośredniego BbPN otrzymał łącznie płatności w kwocie 559,4 tys. zł, tj.: w 2015 r. – 19,8 tys. zł, w 2016 r. – 19,8 tys. zł, w 2017 r. – 21,8 tys. zł, w 2018 r. – 22,9 tys. zł, w 2019 r. – 475,1 tys. zł. W czerwcu 2020 r. BbPN złożył wniosek o przyznanie płatności na rok 2020 w szacowanej kwocie 980,6 tys. zł¹².

(akta kontroli str. 51-55, 216)

W okresie objętym kontrolą w Parku przeprowadzono 84 przetargi nieograniczone na dzierżawę gruntów rolnych zakończone zawarciem umów, w tym sześć ustnych i 78 pisemnych (73 z nich w 2020 r.). Ponadto, 80 ogłoszonych przetargów zostało nierozstrzygniętych, z tego 77 przetargów ustnych ogłoszonych w dniach 12 i 13 marca 2020 r. W latach 2015-2019 przetargi dotyczyły wielu kompleksów działek, np. przetarg ogłoszony 6 kwietnia 2016 r. dotyczył 29 kompleksów, z 17 kwietnia 2015 r. dotyczył 92 kompleksów, a z 2 maja 2018 r. – 135 kompleksów. Były Dyrektor Parku wyjaśnił, że *„zorganizowanie jednego przetargu na dzierżawę nieruchomości, w skład którego wchodziło wiele kompleksów, było znacznie prostsze, bo wymagało tylko jednej komisji przetargowej, przygotowania jednego przetargu, wydrukowania jednego ogłoszenia, jednej specyfikacji na kilkunastu stronach i jednego zamieszczenia na BIP. (...) W ostatnim przetargu na dzierżawę podjąłem decyzję, aby każdy kompleks był w oddzielnym przetargu. Było ich 77. Wymagało to przygotowania kilkudziesięciu oddzielnych ogłoszeń i specyfikacji, wydrukowania i wywieszenia ich na tablicy ogłoszeń, rozplanowania w czasie przebiegu przetargu oraz zamieszczenia na BIP 77 oddzielnych informacji, zaangażowania 10 osób w komisjach przetargowych, przygotowanie oddzielnych protokołów z przetargu i zamieszczenie ich na BIP każdego oddzielnie, wysłania zawiadomień do oferentów. Tylko przygotowanie 77 przetargów zajęło pełne 7 dni pracy przez 4 osoby.”*

Ponadto, pełniący obowiązki Dyrektora BbPN wyjaśnił, że „Przetargi ustne nieograniczone w drodze licytacji publicznej miały na celu uzyskanie najwyższej ceny. (...) Pisemne przetargi nieograniczone miały na celu wybór najkorzystniejszej oferty. W przetargach pisemnych oprócz zaoferowanej ceny brane były również inne kryteria.”

(akta kontroli str. 214, 217-219, 341-344, 518, 1194-1206)

Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację 12 nieograniczonych przetargów (siedmiu pisemnych i pięciu ustnych), przeprowadzonych w latach 2015-2020 (I półrocze). Przetargi te dotyczyły od jednego do 135 kompleksów działek i w ich wyniku zawarto 162 umowy dzierżawy.

¹¹ Zarządzenia Dyrektora Biebrzańskiego Parku Narodowego: nr 13/2015 z dnia 05.08.2015 r., nr 17/2016 z dnia 04.04.2016 r., nr 12/2018 z dnia 12.06.2018 r., nr 4/2019 z dnia 27.02.2019 r., nr 3/2020 z dnia 11.02.2020 r. w sprawie sprzedaży biomasy pozyskiwanej kosztem nabywcy z gruntów Biebrzańskiego Parku Narodowego.

¹² Szacowaną wysokość dopłat obliczono na podstawie wydanych przez Kierownika Biura Powiatowego ARIMR w Mońkach decyzji dotyczących płatności na rok 2019.

1. W trzech z 12 przetargów stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezamieszczeniu w informacjach o wynikach przeprowadzenia tych przetargów zamieszczonych w BIP wszystkich danych, wymaganych przepisem § 16 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów, tj.:
 - a) oznaczenia nieruchomości będących przedmiotem przetargu (§ 16 ust. 2 pkt 2)¹³. Pełniący obowiązki Dyrektora Parku wyjaśnił, że organizator przetargu wprowadził uproszczenie zapisów mając na uwadze między innymi przejrzystość zamieszczonej w BIP informacji o wyniku pisemnego przetargu nieograniczonego. Ponadto podał, że w informacjach tych znajduje się zapis, iż oznaczenie nieruchomości będących przedmiotem przetargu zawarte jest w załączniku nr 1 do ogłoszenia o przetargu. Informacja zawierała numery wygranych kompleksów, zaś numery działek jak i ich powierzchnie należące do wygranego kompleksu stanowił ww. załącznik;
 - b) liczby osób dopuszczonych i niedopuszczonych do uczestnictwa w przetargu (§ 16 ust. 2 pkt 3)¹⁴. Pełniący obowiązki Dyrektora Parku wyjaśnił, że informacja zawierała nazwy i adresy oferentów, którzy byli dopuszczeni do udziału w tych postępowaniach bez podanej liczby uczestników, ponieważ nie było uczestników niedopuszczonych do uczestnictwa w tych przetargach. Jednocześnie p.o. Dyrektora Parku podał, że w kolejnych postępowaniach przetargowych w latach 2019 i 2020 BbPN zamieszczał wymagane rozporządzeniem informacje (§16 ust. 2 pkt 3), pomimo iż wszystkie lub część osób były dopuszczone lub niedopuszczone do uczestnictwa w przetargu;
 - c) imienia, nazwiska albo nazwy lub firmy oraz siedziby uczestnika przetargu, który wygrał przetarg (§ 16 ust. 2 pkt 8)¹⁵. Pełniący obowiązki Dyrektora Parku wyjaśnił, że spowodowane to było tym, że „od dnia 25 maja 2018 r. obowiązywała nowa ustawa o ochronie danych osobowych oraz RODO, czyli rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE¹⁶ i w związku z powyższym wydierżawiający nieruchomości gruntowe będące we władaniu Parku nie podał do publicznej wiadomości imion i nazwisk oraz adresów zamieszkania osób, które wylicytowały najwyższe kwoty czynszu na dany kompleks ze względu na niejasną interpretację nowych przepisów. Osoby zainteresowane ww. danymi miały możliwość ich uzyskania na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Według tej ustawy prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdej osobie fizycznej lub podmiotowi prawa prywatnego.”
2. W przypadku jednego przetargu ustnego nieograniczonego na dzierżawę gruntów rolnych będących we władaniu Parku niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie przetargów dopuszczono do dalszego postępowania dwie osoby pomimo, że sposób wypełnienia i złożenia przez nie formularzy zgłoszeniowych nie odpowiadał warunkom określonym w ogłoszeniu z dnia 2 maja 2018 r. Z § 11 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetargów wynika, że komisja przetargowa podejmuje rozstrzygnięcia w drodze głosowania zwykłą większością głosów. Komisja przetargowa w dniu 23 maja 2018 r. była jednogłośnie przeciw

¹³ Informacje o wynikach przetargów z 17 kwietnia 2015 r., z 2 września 2015 r. i z 2 maja 2018 r.

¹⁴ Informacje o wynikach przetargów z 17 kwietnia 2015 r. i 2 września 2015 r.

¹⁵ Informacja o wyniku przetargu z 2 maja 2018 r.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r. str. 1 ze zm.

dopuszczeniu ww. osób do udziału w licytacji publicznej (taka była również opinia prawna), pomimo tego zostały one dopuszczone do udziału w tej licytacji. Na powyższą okoliczność przewodniczący komisji wyjaśnił że „(...) Członkowie komisji postanowili podjąć decyzję zgodną z „wołą dyrektora” i dopuścili (...) do udziału w licytacji. (...)”.

Były Dyrektor BbPN wyjaśnił: m.in. „Nie pamiętam okoliczności tego przetargu (...) W dniu 23 maja 2018 roku byłem w delegacji w Izabelinie (Kampinoski Park Narodowy) na spotkaniu dyrektorów parków narodowych.(...)”. Ponadto podał, że o dopuszczeniu do przetargu powinna zdecydować komisja przetargowa.

W wyniku wygranego przetargu z oboma ww. uczestnikami zawarte zostały umowy dzierżawy gruntów rolnych będących we władaniu Parku. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli postępowanie to stanowi istotne naruszenie prawa.

W pozostałych, zbadanych dziewięciu przetargach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 217-271, 1194-1202, 1207-1218, 2599, 2621-2663)

We wszystkich zbadanych przetargach, gdy wartość rynkowa dzierżawionych gruntów przekraczała kwotę 200 tys. zł Dyrektor Parku, zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, występował o wyrażenie zgody na dzierżawienie nieruchomości Skarbu Państwa do Ministra Środowiska, a gdy wartość rynkowa aktywów przekroczyła kwotę 5.000 tys. zł – do Prezesa Prokuratury Generalnej.

(akta kontroli str. 1194-1202, 1219-1238)

W okresie objętym kontrolą, za pośrednictwem Dyrektora Parku złożonych zostało 18 skarg do ministra właściwego do spraw środowiska na czynności związane z przeprowadzeniem przetargów – po jednej skardze w 2016 r. i w 2018 r., dwie skargi w 2017 r., trzy skargi w 2019 r. oraz 11 skarg w 2020 r. Pięć z nich minister właściwy do spraw środowiska uznał za zasadne, a przetargi, których dotyczyły zostały unieważnione, natomiast pozostałe 13 skarg zostało uznanych za bezzasadne lub nie zostały rozpatrzone m.in. w związku z przekroczeniem terminu na złożenie skargi (art. 10f ust. 3 ustawy o ochronie przyrody) lub złożeniem przez osobę nieuprawnioną.

(akta kontroli str. 402, 437-634)

W kontroli ustalono, że skargi na czynności¹⁷ przekazane przez Dyrektora Parku ministrowi właściwemu do spraw środowiska (siedem skarg) rozpatrywane były przez ministra z przekroczeniem terminu siedmiu dni określonego w § 15 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetargów, tj. po upływie nawet siedmiu miesięcy. Ponadto ustalono, że siedem zgód na wydzierżawienie nieruchomości udzielonych przez ministra właściwego do spraw środowiska na podstawie art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym wydanych zostało po upływie nawet 3,5 miesiąca od złożenia wniosku przez Dyrektora Parku, mimo że zgodnie z art. 39 ust. 4 ww. ustawy, rozpatrzenie wniosku winno nastąpić w terminie miesiąca od dnia doręczenia.

(akta kontroli str. 217-221, 367-369, 2664-2694)

¹⁷ Związane z przeprowadzaniem zbadanych 12 przetargów na dzierżawę nieruchomości będących we władaniu BbPN.

Minister Klimatu i Środowiska w sprawie wydłużonego czasu rozpatrywania skarg, a także rozpatrywania wniosków o zgodę na wydzierżawienie nieruchomości poinformował¹⁸, że ustawowy termin rozpatrzenia skarg na czynności przetargowe był mało realistyczny. Powodem zwłoki były kwestie organizacyjne i obciążenie zadaniowe Wydziału Parków Narodowych, zmiany w sposobie pracy związane z rozprzestrzenianiem się pandemii COVID-19, a także zmiany organizacyjne w ministerstwie. Ponadto podał, że przy wydawaniu zgody na rozporządzenie nieruchomościami przez park narodowy, należało wziąć pod uwagę zarówno względy ekonomiczne jak i przyrodnicze a rozważenie tych kwestii było czasochłonne.

(akta kontroli str. 370-371)

Złożenie skargi na czynności związane z przeprowadzeniem przetargu za pośrednictwem dyrektora parku do ministra właściwego do spraw środowiska, powodowało wstrzymanie, na podstawie § 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów, czynności związanych z rozporządzaniem nieruchomością. W konsekwencji wydłużonego czasu rozpatrywania skarg przez ministra właściwego do spraw środowiska (nawet siedem miesięcy), uczestnicy przetargu rezygnowali z zawarcia umów dzierżawy, w związku z tym, że upłynął termin na złożenie wniosku do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR) o dopłaty. Rezygnacja z zawarcia umów powodowała dla Parku utratę wpływów z tytułu dzierżawy jako jednego z elementów przychodu a także skutkowało niewykonywaniem zadań ochronnych. Na powyższe okoliczności dotyczące terminów rozpatrywania skarg i wydawania zgód na dzierżawę gruntów, Dyrektor BbPN zwracał uwagę w pismach do Ministra Środowiska z 13 maja 2019 r. i z 12 maja 2020 r.

Ponadto, p.o. Dyrektora Parku pismem z 4 sierpnia 2020 r. poinformował Ministra Środowiska „(...) o utraconych przychodach Biebrzańskiego Parku Narodowego w 2020 r. w kwocie 2.825.117,31 zł netto(...)”, co jest jego zdaniem „wynikiem opieszałego działania przez Ministerstwo Środowiska.”

Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 23 października 2020 r., minister właściwy do spraw środowiska nie udzielił odpowiedzi na powyższe pismo.

(akta kontroli str. 284-290, 393)

1.2. W okresie objętym kontrolą Park realizował zadania określone zarządzeniami Ministra Środowiska na lata 2015-2017 i na lata 2018-2020, uwzględniające m.in. opis sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań oraz opis sposobów czynnej ochrony gatunków roślin i zwierząt.

W umowach dzierżawy gruntów Park uwzględniał zapisy zawarte w ww. zarządzeniach. Analiza postanowień siedmiu umów dzierżawy wykazała ich zgodność z zakresem zadań ochronnych określonych w zarządzeniach Ministra Środowiska w sprawie zadań ochronnych dla Biebrzańskiego Parku Narodowego.

(akta kontroli str. 841-1014)

W przypadku realizowania na gruntach objętych umową zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, dzierżawcy mieli obowiązek przekazać do BbPN kopie ekspertyz przyrodniczych dla dzierżawionych gruntów. Trzech dzierżawców przekazało wymaganą dokumentację. W jednym przypadku nie minął termin jej przekazania, a w jednym nie było takiego obowiązku gdyż dzierżawca nie realizował zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

(akta kontroli str. 990, 1013-1014)

¹⁸ Informacje uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

1.3. W latach 2015-2020 na terenie Parku, w wyniku bieżących kontroli prowadzonych przez Służby Terenowe lub Straż Parku, stwierdzono przypadki bezumownego użytkowania gruntów BbPN. Powierzchnia bezumownego użytkowania gruntów Parku wyniosła w 2015 r. – 48,1 ha, w 2016 r. – 148 ha, w 2017 r. – 265 ha, w 2018 r. – 176,9 ha, w 2019 r. – 237,3 ha, a w 2020 r., do dnia 20 października 2020 r. – 6,5 ha.

(akta kontroli str. 1018-1019, 1089-1104, 1191)

Od 2017 r. Dyrektor BbPN zawierał porozumienia w związku z bezumownym użytkowaniem nieruchomości gruntowych Parku. Porozumienia zawierały zobowiązanie do zapłaty na rzecz BbPN określonej kwoty tytułem bezumownego użytkowania. W 2017 r. zawartych zostało 20 porozumień z bezumownymi użytkownikami gruntów BbPN, a powierzchnia objęta tymi porozumieniami wyniosła 310,3 ha. W 2018 r. podpisanych zostało 28 porozumień obejmujących powierzchnię 121,1 ha, a w 2019 r. siedem porozumień obejmujących powierzchnię 6,5 ha. W 2020 r. (do 12 października) nie zawarto żadnego porozumienia.

(akta kontroli str. 1019-1088, 1105-1117)

1.4. W okresie objętym kontrolą Dyrektor BbPN spotykał się z przedstawicielami rolników indywidualnych oraz ich organizacji w sprawach dotyczących możliwości uczestnictwa lokalnych rolników na preferencyjnych warunkach w przetargach na dzierżawę gruntów będących we władaniu Parku. Na spotkaniach tych wyjaśniał obowiązujące przepisy prawa w zakresie prowadzonych przetargów. W związku z występującymi konfliktami pomiędzy BbPN a rolnikami, Dyrektor Parku przedstawił Ministrowi Środowiska informację o podjętych i planowanych działaniach w tym zakresie, proponując m.in. zmianę przepisów w ustawie o ochronie przyrody, umożliwiającą przeprowadzanie w pierwszej kolejności przetargów ograniczonych skierowanych przede wszystkim do rolników z gmin, na których położone są parki narodowe, a w dalszej – przeprowadzanie przetargu nieograniczonego skierowanego do pozostałych podmiotów indywidualnych i gospodarczych.

W sprawach dotyczących problemów zgłaszanych przez rolników w zakresie gospodarowania nieruchomościami znajdującymi się na obszarze BbPN Dyrektor Parku przedstawił też informację Wojewodzie Podlaskiemu dotyczącą korzystania z prawa pierwokupu (art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody), zwracając jednocześnie uwagę, że przejęcie gruntów przez park narodowy pozwala przede wszystkim na wyeliminowanie działań niezgodnych z celami ochrony przyrody. Ponadto Dyrektor Parku podał, że pismem z 28 kwietnia 2017 r. również, że zwrócił się do Ministra Środowiska o podjęcie prac w celu zmiany przepisów prawa w zakresie dzierżawy gruntów będących we władaniu parków narodowych.

Powyższe sprawy Dyrektor BbPN wyjaśniał również na posiedzeniu Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Białymstoku, Komisji Rolnictwa, Obszarów Wiejskich i Ochrony Środowiska Sejmiku Województwa Podlaskiego, Rady Powiatowej Podlaskiej Izby Rolniczej w Sokółce i w Mońkach oraz na sesji Rady Miejskiej w Suchowoli.

W odniesieniu do problemów zgłaszanych przez rolników w zakresie gospodarowania nieruchomościami znajdującymi się na terenie BbPN ukazała się także publikacja na łamach gazety informacyjnej Biebrzańskiego Parku Narodowego „Biebrzańskie Wieści”¹⁹.

(akta kontroli str. 329-332, 775-839)

¹⁹ <https://www.biebrza.org.pl/plik,4637,nr-26.pdf>.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015-2020 (I półrocze) do BbPN nie wpłynęły skargi rolników dotyczące użytkowania gruntów.

(akta kontroli str. 11-38)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W informacjach o wynikach przeprowadzenia przetargów udostępnionych w BIP Parku dotyczących trzech z 12 zbadanych przetargów nie zamieszczono wszystkich, wymaganych § 16 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów informacji.
2. W jednym przetargu, komisja przetargowa niezgodnie z § 11 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetargów, zakwalifikowała do dalszego postępowania dwie osoby pomimo, że sposób wypełnienia i złożenia przez nie formularzy zgłoszeniowych nie odpowiadał warunkom określonym w ogłoszeniu.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2015-2020 (I półrocze 2020 r.) gospodarowano gruntami rolnymi będącymi we władaniu BbPN, w tym dzierżawiono od 17,4% do 45,6% gruntów rolnych. Wielkość obszaru przeznaczona do dzierżaw wynikała bezpośrednio ze zidentyfikowanych potrzeb przyrodniczych i wyznaczana była w taki sposób, aby planowane prace nie spowodowały nadmiernego obciążenia wrażliwego ekosystemu torfowiskowego.

Zawierane umowy dzierżawy były zgodne z zakresem zadań ochronnych określonych w zarządzeniach Ministra Środowiska w sprawie zadań ochronnych dla BbPN.

Park podejmował działania, polegające na zawieraniu porozumień w związku z bezumownym użytkowaniem nieruchomości gruntowych.

Nieprawidłowości w zbadanym zakresie dotyczyły przeprowadzania postępowań przetargowych na dzierżawę gruntów rolnych niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie przetargów oraz zamieszczania w BIP informacji o wynikach przetargu niezgodnie z tym przepisem prawa.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym parków narodowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Badanie 12 umów (po jednej z każdego zbadanego przetargu) wykazało, że były one zgodne ze wzorami umów załączonymi do ogłoszenia o przetargu oraz zawierały postanowienia dotyczące prawidłowego utrzymania dzierżawionych gruntów. We wszystkich umowach określono m.in.:

- prawo do kontroli BbPN wykonania obowiązków wynikających z umowy oraz wstępu na dzierżawiony grunt bez powiadamiania i udziału dzierżawcy,
- obowiązek stawienia się dzierżawcy na miejscu prowadzenia kontroli oraz zastosowania się do zaleceń pokontrolnych, a także podano konsekwencje niezastosowania się do zaleceń pokontrolnych,
- zakres zabiegów ochronnych zgodnie z zadaniami ochronnymi ustanowionymi dla parku narodowego,
- obowiązek ustanowienia na rzecz BbPN zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy,
- stawki czynszu dzierżawnego, zasady ich aktualizacji oraz termin zapłaty,
- obowiązek składania sprawozdań z wykonania użytkowania gruntów,
- kary z tytułu niewywiązywania się z nałożonych zobowiązań,
- postanowienia dotyczące poddzierżawy gruntów innym podmiotom za pisemną zgodą Dyrektora Parku.

(akta kontroli str. 39-46, 1193-1202)

2.2. Organizacja i realizacja nadzoru oraz kontroli zawartych umów dzierżawy gruntów zostały określone zarządzeniem Dyrektora BbPN w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Biebrzańskiego Parku Narodowego²⁰ oraz zarządzeniami Dyrektora Parku w sprawie organizacji wewnętrznej Biebrzańskiego Parku Narodowego²¹. Na podstawie ww. zarządzeń w sprawie organizacji wewnętrznej BbPN powołano dziewięcioosobowy Zespół do spraw dzierżawy, którego zadaniem – oprócz przygotowania umów dzierżawy gruntów – było sprawowanie nadzoru nad ich realizacją. Zespół został rozwiązany w dniu 16 września 2020 r.²²

W sprawie rozwiązania ww. Zespołu, p.o. Dyrektora Parku podał, że „ (...) Dzierżawy jako instrument wdrażania zadań ochronnych wymagają współdziałania większej liczby osób niż określone w zlikwidowanym zarządzeniu, a rolą kierownika tego Zespołu było zapewnienie potrzeb przy współdziałaniu z kierownikami stałych komórek organizacyjnych. W sytuacji, gdy procesy składające się na realizację dzierżaw – planowanie celów, zakresu i metodyki działań, opracowanie formalnych aspektów przebiegu dzierżaw (warunków realizacji umów), organizacji przetargów, nadzoru nad realizacją umów, dokumentowanie ich skutków przyrodniczych – są wpisane w rolę stałych komórek organizacyjnych (...), funkcjonowanie dodatkowej komórki było, w mojej ocenie, nieracjonalne i zbędnie komplikujące zagadnienie. Z natury rzeczy zespoły są organizacjami powoływanymi w celu rozwiązania zadania projektowego, czyli postępowania ograniczonego w czasie i niemającego wypracowanych schematów operacyjnych i taką rolę Zespół spełnił w początkowym okresie wpisywania zagadnienia dzierżaw w zakres działalności Parku. Dzierżawy w Parku stały się już trwałym instrumentem realizacji zadań ochronnych Parku i procesy temu towarzyszące są wpisane w zakres działalności podstawowych komórek organizacyjnych”.

(akta kontroli str. 8-46, 1254, 1368)

Wśród jednostek organizacyjnych BbPN, które realizowały zadania Parku w zakresie dzierżawy gruntów były:

- Dział Monitoringu Przyrodniczego i Sozologicznego, który planował zadania ochronne, tj. określał cele, zakres i metodykę działań, a także organizował monitoring skutków przyrodniczych realizacji dzierżaw,
- Dział Opinii i Uzgodnień Środowiskowych, który opracowywał m.in. warunki realizacji umów oraz specyfikację warunków zamówień, a także sprawował nadzór nad realizacją umów dzierżawy,
- Komisja Przetargowa, która organizowała przetargi i wylaniała dzierżawców,
- Ośrodek Wdrażania Działań Ochronnych (Służby Terenowe), który sprawował nadzór w terenie nad wykonaniem umów dzierżawy,
- Dział Finansowo-Księgowy, który sprawował nadzór nad realizacją umów dzierżawy w zakresie finansowym.

(akta kontroli str. 1264, 1271-1272, 1368-1369)

W latach 2015-2019²³ Park objął kontrolami terenowymi od 24% (w 2015 r.) do 86% (w 2018 r.) umów dzierżawy gruntów²⁴, natomiast odsetek skontrolowanej powierzchni gruntów objętej tymi umowami wynosił od 11% (w 2015 r.) do 44%

²⁰ Nr 23/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r.

²¹ Nr 24/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. i nr 8/2016 z dnia 4 lutego 2016 r.

²² Na podstawie zarządzenia nr 23/2020 Dyrektora Biebrzańskiego Parku Narodowego z dnia 16 września 2020 r. w sprawie uchylecia zarządzenia nr 8/2016 Dyrektora Biebrzańskiego Parku Narodowego z dnia 4 lutego 2016 r. w sprawie organizacji wewnętrznej Biebrzańskiego Parku Narodowego.

²³ Kontrole terenowe przeprowadzane były głównie w II połowie każdego roku.

²⁴ Odsetek skontrolowanych umów dotyczy umów dzierżawy, które zostały zawarte w wyniku przetargów przeprowadzonych przez BbPN. Nie dotyczy nabywanych przez Park gruntów będących w dzierżawie.

(w 2017 r.)²⁵. W przypadku 8% skontrolowanych umów dzierżawy stwierdzono nieprawidłowości, które skutkowały naliczeniem kar umownych. Najczęściej stwierdzone nieprawidłowości polegały na niezebraniu biomasy, niewykonaniu zabiegu ochronnego oraz nieprawidłowej wysokości koszenia.

Z wyjaśnień p.o. Dyrektora BbPN wynika, że niższy odsetek skontrolowanych gruntów spowodowany był m.in. nieokreśleniem działań ochronnych w danym sezonie oraz rozwiązaniem umów przed terminem wykonywania zabiegów.

W przypadku 26, spośród 45 umów dzierżawy objętych kontrolami terenowymi w 2017 r., nie zostały sporządzone „karty kontroli zabiegów ochronnych w ekosystemach nieleśnych”. Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora Parku, *„Dzierżawy te będąc dzierżawami jednorocznymi zostały skontrolowane na koniec obowiązywania tych umów, tj. podczas zdawania gruntu przez dzierżawcę. (...) część tych umów została rozwiązana, a zabiegi nie zostały na nich wykonane ze względu na trudne warunki terenowe, wysoki stan wód gruntowych w roku 2017”*. Dodał też, że nie ma przepisu, który regulowałby sprawy dotyczące sporządzania wyników kontroli dzierżawionych gruntów na podstawie „kart kontroli zabiegów ochronnych w ekosystemach nieleśnych”. Kierownik Ośrodka Wdrażania Działań Ochronnych stwierdził natomiast, że *„(...) Sporządzanie wyników kontroli wynika z zadań operacyjnych komórki przydzielonych przez dyrektora BbPN, nie ma więc potrzeby regulowania tej czynności dodatkowymi przepisami wewnętrznymi”*.

(akta kontroli str. 1273-1274, 1405-1406)

Dokonano oględzin czynności kontrolnych Konserwatora Obrębu Ochronnego Basenu Środkowego Południe w BbPN²⁶, przeprowadzanych 8 października 2020 r., na dzierżawionych gruntach położonych w obrębie ewidencyjnym Wólka Piaseczna. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na gruntach rolnych objętych umowami dzierżawy nr 1/2016 i 54/2017. Czynności przeprowadzono na obszarach oznaczonych nr: 105, 106, 107, 108, 133, 134, 135 i 136 znajdujących się na działkach ewidencyjnych 925, 926 i 936 oraz na obszarze oznaczonym nr 52 znajdującym się na działce ewidencyjnej 957. Identyfikacji obszarów oraz pomiarów ich powierzchni kontrolujący dokonał przy użyciu map stanowiących załączniki do umów dzierżaw oraz odbiornika nawigacji satelitarnej GPS. Potwierdził też zgodność terminów wykonania zabiegów z uzgodnionymi porozumieniami w sprawie działań ochronnych. Ustalił, że wysokość koszenia była prawidłowa (10-20 cm od powierzchni gleby), nie dokonano uszkodzeń gleby, skoszona biomasa była wywieziona bądź znajdowała się w pokosach, przy czym nie upłynął jeszcze umowny termin przewidziany na jej wywiezienie. Stwierdził nieprawidłowość polegającą na wykonaniu koszenia na powierzchni większej o 0,4 ha niż ustalona w umowie dzierżawy. Powyższe ustalenia zostały odnotowane w sporządzonych przez kontrolującego „kartach kontroli zabiegów ochronnych w ekosystemach nieleśnych”. W dniu 20 października 2020 r. poinformowano dzierżawcę o naliczeniu kary umownej w kwocie 500 zł oraz o prawie złożenia zastrzeżeń w sprawie naliczonej kary – zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 1 lit. c i § 12 ust. 3 umowy nr 1/2016 dzierżawy nieruchomości gruntowych z dnia 20 października 2016 r.

(akta kontroli str. 1510-1647)

²⁵ Odsetek skontrolowanej powierzchni nie dotyczy 26 umów jednorocznych z 2017 r., które były skontrolowane przed zwrotem gruntów po zakończeniu dzierżawy i w tym przypadku nie sporządzono „kart kontroli zabiegów ochronnych w ekosystemach nieleśnych”.

²⁶ Oględzin dokonano na podstawie art. 39 ustawy o NIK.

W celu przeciwdziałania nadużyciom – w tym zapobiegania konfliktom interesów – Dyrektor BbPN zarządzeniem nr 18/2013 z dnia 24 września 2013 r. wprowadził „Kodeks Etyki Zawodowej Pracowników Polskich Parków Narodowych”, w którym określono zasady wyznaczające standardy postępowania pracowników Parków przy wykonywaniu swoich obowiązków. Wszyscy pracownicy Parku złożyli oświadczenia o zapoznaniu się z tym zarządzeniem.

W latach 2015-2020 (I półrocze) w ogłoszeniach o przetargach na dzierżawę nieruchomości będących we władaniu BbPN w punkcie „Ograniczenia uczestnictwa” każdorazowo wprowadzono zapis, że do przetargu nie mogą przystąpić pracownicy BbPN oraz ich zstępni, wstępni, rodzeństwo i małżonek, a także osoby związane zależnościami z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej z jakimkolwiek pracownikiem Parku. W tym zakresie oferenci składali stosowne oświadczenia.

W odniesieniu do przypadków wyłączenia pracowników z kontroli terenowej ze względu na konflikt interesów, Kierownik Ośrodka Wdrażania Działań Ochronnych w BbPN wyjaśnił, że *„(...) W jednej sytuacji mógł potencjalnie wystąpić przypadek konfliktu interesów. Przed przystąpieniem do nadzoru oraz kontroli umowy osoba ze Służb Terenowych w Obrębie Ochronnym Basenu Środkowego Północ została poinformowana o zaistniałej sytuacji. Prewencyjnie umowa została przekazana do bezpośredniego nadzoru innemu pracownikowi”*.

W sprawie odpłatnego opracowania przez pracowników Parku dokumentacji przyrodniczej na rzecz beneficjentów realizujących zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 – w tym na rzecz dzierżawców gruntów znajdujących się na obszarze BbPN – z wykorzystaniem danych znajdujących się w systemie GIS Parku, p.o. Dyrektora BbPN wyjaśnił, że w aktach wewnętrznych Parku nie ma uregulowań w tym zakresie i że *„Na obecną chwilę kierownictwo Parku nie widzi takiej potrzeby. Plany działalności Parku oraz zadania bieżące realizowane przez pracowników są bardzo obciążające czasowo i fizycznie, dlatego nigdy nie brano pod uwagę prowadzenia takiej działalności, która w zasadzie nie należy do zadań ustawowych lub statutowych parku narodowego. Kilku pracowników Parku posiada stosowne uprawnienia do przygotowywania ekspertyz przyrodniczych, ale wykorzystują je głównie we własnym zakresie. Jedynie w przypadku, gdy Biebrzański Park Narodowy zamierza przystąpić do programów rolno-środowiskowo-klimatycznych, pracownicy ci w ramach obowiązków służbowych przygotowują niezbędne ekspertyzy (nie otrzymują dodatkowego wynagrodzenia)”*.

(akta kontroli str. 1254, 1263-1265)

2.3. Biebrzański Park Narodowy nie zawierał z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa porozumień w zakresie wymiany informacji o wynikach kontroli przeprowadzanych na obszarze Parku.

W badanym okresie BbPN wydawał dla pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zezwolenia na wejście/wjazd na teren Parku i prowadzenie kontroli działek w związku z ubieganiem się o płatności do gruntów rolnych przez ich użytkowników. Przekazywał też do ARiMR (na wniosek) informacje na temat gruntów rolnych wydzierżawionych przez BbPN.

W okresie objętym kontrolą nie były prowadzone wspólne kontrole z ARiMR dotyczące gruntów rolnych będących we władaniu BbPN. Pracowników Parku nie informowano o dacie przeprowadzenia kontroli na miejscu.

W 2019 r. i w 2020 r. ARiMR przeprowadziła na obszarze BbPN kontrolę na miejscu w związku z przyznaniem Parkowi płatności rolno-środowisko-klimatycznej na 2019 r. Na podstawie decyzji z dnia 18 września 2020 r. Agencja przyznała Parkowi płatność w łącznej wysokości 278,3 tys. zł.

Dyrektor Parku zwracał się do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o informacje dotyczące działek ewidencyjnych będących własnością Skarbu Państwa we władaniu BbPN, do których zostały przyznane płatności bezpośrednie, płatności rolnośrodowiskowe i płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi ograniczeniami, a także o udostępnienie danych osób, które wystąpiły o dopłaty do tych działek. Informacje dotyczące działek ewidencyjnych BbPN otrzymał dopiero „po interwencji” w Ministerstwie Środowiska. Agencja natomiast nie udostępniła danych dotyczących osób składających wnioski o przyznanie płatności, powołując się na ochronę danych osobowych²⁷. Po otrzymaniu z ARiMR ww. informacji Park skierował w 2017 r. do właściwych miejscowo prokuratur cztery zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 286 § 1 kodeksu karnego²⁸ na szkodę Skarbu Państwa poprzez wyludzenie płatności bezpośrednich do działek będących we władaniu Biebrzańskiego Parku Narodowego.

W związku z nieuprawnionym użytkowaniem gruntów przez osoby trzecie oraz pobieraniem z tego tytułu dopłat z ARiMR, Dyrektor Parku zwrócił się w 2016 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi m.in. o usprawnienie wymiany informacji z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Dyrektor Parku nie uzyskał odpowiedzi w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą BbPN zwrócił się do posła na Sejm RP, Ministra Środowiska oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania sprawy pobierania dopłat bezpośrednich, rolnośrodowiskowych i rolno-środowiskowo-klimatycznych gruntów Skarbu Państwa będących we władaniu Parku przez podmioty użytkujące je bez tytułu prawnego. Ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia wydatkowania środków finansowych w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz w ramach działań objętych zintegrowanym systemem zarządzania i kontroli²⁹ dokonano zmian w ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³⁰ oraz w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020³¹, polegających m.in. na określeniu, że warunkiem przyznania pomocy do gruntów będących własnością Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowej osoby prawnej jest posiadanie do tego gruntu tytułu prawnego.

(akta kontroli str. 1118-1190, 1650-1786, 1869-2081, 2185-2244)

²⁷ Dane w postaci wykazu działek zostały przekazane Parkowi przez Ministerstwo Środowiska, które otrzymało je z ARiMR na podstawie porozumienia z dnia 21 czerwca 2007 r. pomiędzy Ministrem Środowiska, Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz Prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczącego współdziałania polegającego na wymianie informacji oraz wzajemnej pomocy w realizacji ustawowych zadań.

²⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).

²⁹ Dz. U. poz. 1824.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1341.

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 217, ze zm.

2.4. W latach 2015-2020 (I półrocze) przychody Parku z tytułu czynszu dzierżawnego wyniosły: w 2015 r. – 3.101,9 tys. zł, w 2016 r. – 3.070,8 tys. zł, w 2017 r. – 2.584,7 tys. zł, w 2018 r. – 4.318,2 tys. zł, w 2019 r. – 2.183,8 tys. zł i w 2020 r. – 2.546,1 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą Park uzyskał przychody z tytułu odsetek za nieterminową zapłatę czynszu dzierżawnego w łącznej kwocie 1.192,3 tys. zł, w tym: 74,2 tys. zł w 2015 r., 122,1 tys. zł w 2016 r., 143,7 tys. zł w 2017 r., 303,9 tys. zł w 2018 r., 371,2 tys. zł w 2018 r. i 177,2 tys. zł w I półroczu 2020 r.

Ponadto BbPN uzyskał w badanym okresie przychody z tytułu kar wynikających z umów dzierżawy w łącznej kwocie 909,1 tys. zł, w tym: 193,4 tys. zł w 2015 r., 22,0 tys. zł w 2016 r., 144,1 tys. zł w 2018 r. i 549,6 tys. zł w 2019 r. Kary umowne dotyczyły 31 umów dzierżawy i przede wszystkim wynikały z:

- rozwiązania umów w związku ze zwłoką w zapłacie czynszu dzierżawnego (łączna kwota kar 695,1 tys. zł),
- nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli dzierżawionych gruntów (łączna kwota kar 155,5 tys. zł),
- nieterminowego przekazania ekspertyz przyrodniczych (łączna kwota kar 57,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 1276, 1282-1283)

Cztery sprawy dotyczące bezumownego użytkowania (trzy z 2017 r. i jedna z 2019 r.) ze względu na brak porozumienia między stronami, zostały skierowane na drogę postępowania sądowego. Z dwoma podmiotami zawarto ugody sądową. W jednym przypadku wymierzona została kara grzywny i nałożony został obowiązek zapłaty należności za przywłaszczenie skoszonej i sprasowanej trawy, jedna sprawa była w toku postępowania. Ponadto, w 2017 r. wobec jednego z pracowników BbPN, który pobierał dopłaty do gruntów Parku użytkowanych bezumownie, wystawiono notę obciążeniową na kwotę 13.180 zł. W 2019 r. w dwóch przypadkach Dyrektor BbPN zawarł umowy na sprzedaż biomasy w związku z nielegalnym koszeniem łąk na obszarze Parku.

(akta kontroli str. 727-744, 1020-1088)

W latach 2015-2020 (do dnia 9 października 2020 r.) Straż Parku, w związku z bezumownym użytkowaniem gruntów, nałożyła 27 mandatów karnych za wykroczenie z art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody³², w tym dziewięć w 2015 r., sześć w 2016 r., jeden w 2017 r., pięć w 2018 r., pięć w 2019 r. oraz jeden w 2020 r. Łączna suma nałożonych grzywien z tego tytułu wyniosła 8.350 zł.

(akta kontroli str. 1017)

W okresie objętym kontrolą liczba umów dzierżawy, których dotyczyły niezapłacone należności (czynsz, odsetki, kary umowne, pozostałe) wyniosła: 17 w 2015 r., 24 w 2016 r., 135 w 2017 r., 148 w 2018 r., 151 w 2019 r. i 182 w I półroczu 2020 r., a kwoty niezapłaconych należności wyniosły: w 2015 r. – 642,0 tys. zł, w 2016 r. – 1.586,9 tys. zł, w 2017 r. – 3.375,7 tys. zł, w 2018 r. – 4.728,6 tys. zł, w 2019 r. – 4.557,4 tys. zł i w I półroczu 2020 r. – 4.319,4 tys. zł³³. W wyniku podjętych działań³⁴ Park odzyskał 10.722,0 tys. zł, co stanowiło 34,9% łącznej kwoty należności niezapłaconych w terminie (30.716,3 tys. zł).

Wskaźnik odzyskiwania należności Parku z tytułu dzierżawy gruntów rolnych obniżył się z 79% w 2015 r. do 29% w 2019 r.

(akta kontroli str. 1413)

³² Art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody stanowi, że w parkach narodowych oraz rezerwach przyrody zabrania się pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin oraz grzybów.

³³ Niezapłacone należności z tytułu umów dzierżawy w stosunku do należności ogółem wraz z odpisami aktualizującymi wyniosły: 68,5% w 2015 r., 78,4% w 2016 r., 83,9% w 2017 r., 80,9% w 2018 r., 84,9% w 2019 r. i 90,5% w I półroczu 2020 r. (z wyłączeniem należności z tytułu dotacji celowej).

³⁴ Podjęte działania polegały m.in. wezwaniu dłużników do zapłaty bądź skierowaniu spraw na drogę postępowania sądowego.

W badanym okresie liczba spraw dotyczących należności z tytułu dzierżawy gruntów rozstrzyganych w wyniku prowadzonego postępowania sądowego wyniosła łącznie 69, w tym: w 2015 r. – pięć spraw, w 2016 r. – cztery sprawy, w 2017 r. – 26 spraw, w 2018 r. – dziesięć spraw, w 2019 r. – 19 spraw i w I półroczu 2020 r. – pięć spraw. Należności, które nie zostały zapłacone w wyniku orzeczeń sądowych były skierowane na drogę postępowania egzekucyjnego. Park odzyskał należności³⁵ w łącznej kwocie 2.672,2 tys. zł, które dotyczyły 36 spraw, w przypadku należności w łącznej kwocie 3.447,5 tys. zł dotyczącej 33 spraw – postępowanie było w toku.

Jak wynika z wyjaśnienia p.o. Dyrektora BbPN wzrost liczby spraw dotyczących umów dzierżawy skierowanych na drogę postępowania sądowego w 2017 r. spowodowany był większą w tym okresie skalą niezapłaconych czynszów dzierżawnych oraz nieuregulowanych należności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości.

(akta kontroli str. 1408-1409, 1411)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej sześciu umów dzierżawy gruntów o łącznej powierzchni 170,3 ha, w odniesieniu do których Park przeprowadził w 2020 r. kontrole terenowe w zakresie wykonania zabiegów ochronnych ustalono, że:

- w przypadku pięciu umów – zgodnie z umowami – zostały ustanowione na rzecz BbPN zabezpieczenia prawidłowej realizacji umów w kwocie stanowiącej wysokość czynszu dzierżawnego w pierwszym roku obowiązywania umowy, natomiast w przypadku jednej umowy odstąpiono od takiego wymogu,
- dzierżawcy terminowo wnieśli opłaty z tytułu czynszu dzierżawnego oraz przedstawili dokumentację przyrodniczą dla dzierżawionych gruntów sporządzoną przy udziale uprawnionych ekspertów,
- dzierżawcy posiadali uzgodnione z Parkiem porozumienia w sprawie działań ochronnych i informowali Park o terminach przeprowadzenia zabiegów w każdym roku, w którym zaplanowana była ich realizacja,
- dzierżawcy złożyli sprawozdania z realizacji tych działań (oświadczenia o wykonaniu zabiegów),
- dzierżawcy nie byli informowani przez Park o obowiązku stawienia się na miejscu prowadzenia czynności kontrolnych,
- w toku kontroli terenowych u wszystkich dzierżawców stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezebraniu biomasy na łącznej powierzchni 30,1 ha, a ponowne kontrole u pięciu dzierżawców potwierdziły zebranie i wywiezienie biomasy, a jeden dzierżawca zobowiązał się do niezwłocznego jej usunięcia.

(akta kontroli str. 2256-2572)

Wobec niezobowiązania dzierżawcy do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania w przypadku jednej umowy, p.o. Dyrektora BbPN wyjaśnił, że zgodnie z warunkami przystąpienia do przetargu z dnia 15 maja 2017 r. wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy wymagane było w przypadku dzierżawy nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni powyżej 10 ha, a przedmiotowa umowa dotyczyła powierzchni 7,2 ha.

³⁵ Z tytułu czynszu dzierżawnego, kar umownych oraz bezumownego użytkowania gruntów.

W sprawie obowiązku stawienia się dzierżawcy w miejscu prowadzenia przez Park kontroli terenowych p.o. Dyrektora BbPN poinformował, że „(...) zwyczajowo kontrole terenowe odbywają się bez udziału dzierżawców. Zgodnie z zapisami umów, dzierżawca ma obowiązek stawić się na miejsce kontroli jedynie w przypadku gdy został zawiadomiony o jej terminie, a jego stawiennictwo uznano za niezbędne”.

(akta kontroli str. 1363, 2245)

W okresie objętym kontrolą rozwiązano przed terminem 25 umów dzierżawy, w tym: trzy w 2015 r., dwie w 2016 r., dziesięć w 2017 r., pięć w 2018 r. i pięć w 2019 r. Przyczynami rozwiązania umów były:

- nieregulowanie opłat z tytułu czynszu dzierżawnego oraz niewniesienie zabezpieczeń należytego wykonania umów (za wypowiedzeniem umów przez Park),
- brak możliwości wjazdu na grunt i prowadzenia prac ze względu na wysoki stan wód gruntowych (rozwiązanie umów za porozumieniem stron).

(akta kontroli str. 1363)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Biebrzański Park Narodowy zapewnił zgodność zawieranych umów dzierżawy gruntów z wzorami załączonymi do ogłoszeń o prowadzonych przetargach oraz zobowiązał dzierżawców m.in. do prowadzenia zabiegów zgodnych z zadaniami ochronnymi wynikającymi z porozumień uzgodnionych z Parkiem, ustanowienia na rzecz BbPN zabezpieczeń prawidłowej realizacji umów, a także do opłaty czynszu dzierżawnego w ustalonych kwotach i terminach.

Przeprowadzał również kontrole realizacji zawartych umów dzierżawy gruntów, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości zobowiązywał dzierżawców do ich usunięcia, nakładał kary umowne, a także rozwiązywał umowy ze skutkiem natychmiastowym.

Ponadto Park podejmował działania polegające na wymierzaniu kar oraz grzywien, a także kierowaniu spraw na drogę postępowania sądowego w przypadkach bezumownego użytkowania nieruchomości gruntowych Parku.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła potrzebę zintensyfikowania działań w celu poprawy dochodzenia należności Parku z tytułu dzierżawy gruntów rolnych, wobec obniżenia się wskaźnika ich odzyskiwania z 79% w 2015 r. do 29% w 2019 r.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o prowadzenie przetargów dotyczących dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa z zachowaniem zasad określonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe.

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 Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwagi i wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 6 listopada 2020 r.

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

Kontrolerzy:

Izabela Piotrowska
główny specjalista kontroli państwowej
/-/

Grzegorz Brzostek
doradca ekonomiczny
/-/

Kinga Salach
inspektor kontroli państwowej
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał
Marek Adamiak, p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi

p.o. DYREKTOR
Departamentu Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
.....
podpis
Marek Adamiak

