



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.009.02.2020



00883720

Pan
Grzegorz Piekarski
Dyrektor Narwiańskiego Parku Narodowego
Narwiański Park Narodowy
Kurowo 10, 18-204 Kobylin Borzymy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narwiański Park Narodowy, Kurowo 10, 18–204 Kobylin Borzomy ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Piekarski, Dyrektor Narwiańskiego Parku Narodowego od 3 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Ryszard Modzelewski (Dyrektor Narwiańskiego Parku Narodowego od 1 maja 2005 r. do 2 października 2020 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Marcin Kiersnowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/91/2020 z 3 sierpnia 2020 r. 2. Magdalena Krakowska-Waż, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/98/2020 z 24 sierpnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-7, 810-811)

¹ Dalej: *NPN* lub *Park*.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Ustawa zwana dalej *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności³

OCENA OGÓLNA

W latach 2015–2020 Park na ogół prawidłowo gospodarował gruntami rolnymi. Nie zapewnił jednak w pełni skutecznego nadzoru nad realizacją umów dzierżawy gruntów będących w jego władaniu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Park udostępniał do dzierżawy, użytkował samodzielnie lub udostępniał na podstawie umów użytkowania kośnego (sprzedaży trawy) większość gruntów rolnych będących w jego władaniu, tj. od 71% do 74%. Z uwagi m.in. na niedostępność i położenie w bezpośrednim sąsiedztwie koryt rzecznych, Park nie rozporządzał pozostałą częścią nieruchomości.

Analiza dziewięciu (z 17) postępowań przetargowych wykazała, że w latach 2015–2020, wybierając dzierżawców i użytkowników kośnych gruntów NPN, przestrzegano przepisów *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe*⁴, dotyczących m.in. dopuszczenia oferentów do przetargu, terminów i formy wniesienia ofert oraz ich wyboru. Stwierdzone zaś we wszystkich analizowanych postępowaniach nieprawidłowości miały charakter formalny i nie miały wpływu na wybór dzierżawców i użytkowników kośnych gruntów Parku.

Zapewniono zgodność wszystkich 15 umów dzierżawy obowiązujących w latach 2015–2020 (do 31 sierpnia) z przepisami wewnętrznymi Parku oraz zobowiązano dzierżawców do prawidłowego utrzymania dzierżawionych gruntów. Dodatkowo we wszystkich sześciu (z 15) analizowanych umowach zapewniono ich spójność z zadaniami ochronnymi w zakresie rodzaju prowadzonej ochrony czynnej. W żadnej jednak z zawartych w latach 2009–2016 nie zobowiązano dzierżawców do składania ekspertyz przyrodniczych oraz planów działalności rolnośrodowiskowej. W konsekwencji nie pozyskano takich opracowań. Uniemożliwiało to prowadzenie w pełni skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji umów w zakresie zgodności użytkowania gruntu z wyznaczonymi zadaniami ochronnymi, w szczególności co do obszarów działek rolnych przeznaczonych w poszczególnych latach do koszenia. Wobec braku tych dokumentów, pracownicy Parku dokonywali jedynie kontroli dzierżawionych gruntów pod względem przestrzegania zakazów obowiązujących na obszarze NPN oraz terminów koszenia, zbioru i wywozu biomasy.

W latach 2015–2020 Park podejmował rzetelne działania w celu odzyskania należnych czynszów dzierżawnych. Były one jednak nieskuteczne i doprowadziły do odzyskania zaledwie 32% kwot dochodzonych. W tym samym okresie Park nie podejmował systematycznej współpracy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR) dotyczącej wydzierżawianych nieruchomości, a w latach 2015–2016 umożliwił dzierżawcy skoszenie mechaniczne działek niezgodnie z obowiązującymi wówczas zadaniami ochronnymi. Nie wyegzekwowano także rzetelnego prowadzenia przez konserwatorów obwodów ochronnych ksiąg służbowych.

Park nie podejmował również działań wobec producentów rolnych bezumownie użytkujących działki rolne położone na terenie działek ewidencyjnych, będących we władaniu NPN, co było postępowaniem nierzetelnym. Skala tego zjawiska była jednak niewielka i dotyczyła od 0,03% do 0,09% powierzchni gruntów pozostających we władaniu NPN.

Park nie dokonał też – do rozpoczęcia kontroli NIK – korekty wniosku o przyznanie w 2018 roku płatności bezpośrednich oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (dalej: *płatności ONW*), wskutek czego z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: *EFROW*) otrzymano nienależne co najmniej 63,5 tys. zł płatności.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. poz. 868. Rozporządzenie zwane dalej *rozporządzeniem ws. przetargów*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności⁵

OBSZAR

1. Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych, w tym udostępnianie ich osobom trzecim

Opis stanu faktycznego

1.1. NPN zajmuje powierzchnię 6 805 ha i w całości znajduje się na dwóch obszarach Natura 2000⁶. W latach 2015–2020 (do 24 sierpnia) kolejno 2 452 ha gruntów (36% powierzchni NPN), 2 479 ha (36%), 2 519 ha (37%), 2 559 ha (38%), 2 567 ha (38%) i 2 573 ha (38%) było we władaniu Parku. Na 24 sierpnia 2020 r. (według rejestru gruntów) 254 ha gruntów (10% będących we władaniu NPN) stanowiły użytki rolne, 1 776 ha (69%) nieużytki, 138 ha (5%) grunty leśne i 404 ha (16%) grunty pod wodami. (akta kontroli str. 461-462)

W latach 2015–2020 (do 31 sierpnia) Park wydierzał kolejno 1 238 ha, 1 317 ha, 1 238 ha, 1 025 ha, 721 ha oraz 926 ha⁷ gruntów rolnych. Przyczyną zmniejszenia wydierzanej powierzchni w 2019 roku było nierozstrzygnięcie przetargów na dzierżawę 560 ha. W większości wydierzane grunty stanowiły nieużytki, których powierzchnia wynosiła 1 083 ha (88% wydierzanej powierzchni i 64% nieużytków będących we władaniu Parku), 1 156 ha (88% i 68%), 1 083 ha (88% i 62%), 889 ha (87% i 50%), 615 ha (85% i 35%) oraz 834 ha (90% i 47%). Z kolei powierzchnia wydierzanych użytków rolnych wynosiła 155 ha (12% wydierzanej powierzchni i 66% użytków rolnych we władaniu Parku), 161 ha (12% i 68%), 155 ha (12% i 64%), 136 ha (13% i 54%), 106 ha (15% i 42%) oraz 92 ha (10% i 36%). (akta kontroli str. 8-168, 461-467)

Poza umowami dzierżawy Park udostępniał grunty będące w jego władaniu także na podstawie umów użytkowania kośnego. Park na podstawie tych umów upoważniał do użytkowania kośnego gruntów oraz zbioru trawy, zakazując jednocześnie ujmowania użytkowanej powierzchni we wnioskach o płatności do gruntów, składanych w ARiMR. Na koniec lat 2015–2019 oraz 31 sierpnia 2020 r. Park udostępniał w taki sposób 53 ha gruntów, z czego zdecydowana większość (52 ha) stanowiły użytki rolne. (akta kontroli str. 169-187, 463-467)

W okresie objętym kontrolą zadania ochronne Park prowadził również samodzielnie, z wykorzystaniem usługodawców zewnętrznych. Działania te prowadzono na powierzchni 74 ha w latach 2015–2017, 8 ha w 2018 roku, 169 ha w 2019 roku oraz 74 ha w 2020 roku⁸ (do 31 sierpnia). (akta kontroli str. 468-528)

NPN w okresie objętym kontrolą składał do ARiMR wnioski o przyznanie płatności do gruntów położonych w jego granicach.

W latach 2015–2017 NPN wnioskował o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej w ramach wariantu 5.1⁹ do 72 ha gruntów, na których Park samodzielnie prowadził zadania ochronne oraz w ramach wariantu 3.1.2¹⁰ do 38 ha gruntów udostępnianych na podstawie umów użytkowania kośnego. Park wnioskował też o przyznanie płatności bezpośrednich¹¹ do powierzchni 128 ha, w tym 72 ha gruntów, na których Park samodzielnie prowadził zadania ochronne, 53 ha gruntów udostępnianych na podstawie umów użytkowania kośnego oraz 3 ha gruntów użytkowanych przez Park. Dodatkowo NPN złożył do ARiMR wniosek o przyznanie płatności ONW do 90 ha gruntów, w tym 72 ha gruntów, na których Park samodzielnie prowadził zadania ochronne, 15 ha gruntów udostępnianych na podstawie umów użytkowania kośnego oraz 3 ha gruntów użytkowanych przez Park.

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 Bagienka Dolina Narwi PLB 200001, Narwiańskie Bagna PLH 200002.

⁷ Minister Środowiska 31 sierpnia 2020 r. zezwolił na dzierżawę kolejnych 279 ha gruntów.

⁸ Do końca 2020 roku zaplanowano dodatkowo przeprowadzenie zabiegów ochronnych na powierzchni 84 ha.

⁹ Ochrona siedlisk lęgowych ptaków na obszarach Natura 2000.

¹⁰ Ekstensywna gospodarka na łąkach i pastwiskach na obszarach Natura 2000.

¹¹ Jednolitej płatności obszarowej, płatności za zazielenienie, płatności dodatkowej.

W 2018 roku Park wnioskował do ARiMR o przyznanie płatności bezpośrednich do powierzchni 126 ha, w tym do 74 ha gruntów, na których Park samodzielnie planował prowadzić zadania ochronne, 49 ha gruntów udostępnianych na podstawie umów użytkowania kośnego oraz 3 ha gruntów użytkowanych przez Park. Dodatkowo NPN złożył do ARiMR wniosek o przyznanie płatności ONW do 90 ha gruntów, w tym 74 ha gruntów, na których Park samodzielnie zamierzał prowadzić zadania ochronne, 13 ha gruntów udostępnianych na podstawie umów użytkowania kośnego oraz 3 ha gruntów użytkowanych przez Park. Wskutek nierozstrzygnięcia przetargu na usługę koszenia, NPN 15 października 2018 r. wycofał wniosek o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej do 74 ha gruntów, na których Park samodzielnie planował prowadzić zadania ochronne. W stosunku do tej powierzchni NPN nie wycofał jednak skutecznie wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich oraz płatności ONW, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W korekcie wniosku zaznaczono bowiem pole *Wycofanie całego wniosku* oraz pole *Wnioskuje o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej (PROW 2014–2019)*. Nie zaznaczono natomiast pola *Wnioskuje o przyznanie jednolitej płatności obszarowej, płatności za zazielenie oraz płatności dodatkowej* oraz pola *Wnioskuje o przyznanie płatności ONW*.

Z kolei w latach 2019–2020 Park wnioskował o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej w ramach wariantu 4.8¹² do 74 ha gruntów, na których NPN samodzielnie prowadził zadania ochronne. Park wnioskował też o przyznanie płatności bezpośrednich i płatności ONW do powierzchni 126 ha, w tym 74 ha gruntów, na których Park samodzielnie prowadził zadania ochronne, 49 ha gruntów udostępnianych na podstawie umów użytkowania kośnego oraz 3 ha gruntów użytkowanych przez Park.

Za lata 2015–2019¹³ Park otrzymał z ARiMR płatności w wysokości 978,8 tys. zł, w tym 337,4 tys. płatności rolnośrodowiskowych, 69,6 tys. zł rolno-środowiskowo-klimatycznych, 514,7 bezpośrednich oraz 57,1 tys. ONW. (akta kontroli str. 529-648, 758-809)

Dyrektor Parku, odnosząc się do przyczyn wydzierżawiania gruntów rolnych i nieprowadzenia samodzielnie na nich działań ochronnych, wskazał że: *w latach 2015–2020, podobnie jak w poprzednich, głównym zabiegiem ochronnym zapobiegającym postępującej sukcesji jest ekstensywne użytkowanie kośne. Wykonanie tych prac, ze względu na bardzo trudne warunki terenowe (teren grząski, bagienny, porośnięty krzewami) wymaga użycia specjalistycznego sprzętu i jest tym samym dość drogie. Przy dwudziestoosobowej załodze NPN ich wykonanie we własnym zakresie jest absolutnie niemożliwe. Możliwości sfinansowania prac to skorzystanie z płatności unijnych przy realizacji programów rolnośrodowiskowych określonych pięcioletnimi umowami z ARiMR. W tym celu muszą być wydzielone powierzchnie, na których można je realizować. W naszym przypadku jest to duży problem, gdyż cała powierzchnia Parku to ponad 12 000 działek, z czego w chwili powstania tylko 30% (obecnie po realizacji wykupów ok. 35%) jest w naszym zarządzie. Duże trudności sprawia spełnienie warunków co do wyznaczenia działek rolnych, które według definicji są zwartym obszarem gruntu obejmujący nie więcej niż jedną grupę upraw o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha. Ogromne rozdrobnienie własności położonej w szachownicy z gruntami prywatnymi oraz uwarunkowania przyrodnicze – rozgałęzione koryta Narwi, które są specyfiką NPN oraz występowanie zadrzewień warunkują wyznaczenie o wiele więcej działek rolnych niż deklarowanych działek ewidencyjnych. Ze względu na powyższe część działek ewidencyjnych potencjalnie spełniających warunki wytyczenia działki rolnej nie kwalifikują się do tego. Obecnie NPN zgłasza do ARiMR 48 działek ewidencyjnych, na których wyznaczono 78 działek rolnych. Chcąc stworzyć działkę rolną (o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha, co jest minimalną powierzchnią działki rolnej do przyznania płatności – przyp. NIK) w większości przypadków musielibyśmy dzierżawić działki prywatne. Taką możliwość mają podmioty specjalizujące się w zakresie prac w tak trudnych warunkach. Dodać należy, że samo wykoszenie nie daje pożądanego efektu. Pozyskaną biomasa należy wywieźć poza teren Parku. Tutaj pojawia się następny problem. Pozyskana biomasa to głównie trzcina i nie nadaje się praktycznie do wykorzystania ani w hodowli zwierząt, ani do produkcji opału. Wywiezione poza teren*

¹² Ochrona siedlisk lęgowych ptaków: rycyka, kszyska, krwawodzioba lub czajki na obszarach Natura 2000.

¹³ Do 31 sierpnia 2020 r. NPN nie otrzymał z ARiMR decyzji ws. płatności za 2020 rok.

Parku bele można jeszcze w tej chwili spotkać jako bezużyteczne składowiska zgniłej masy i plastikowej siatki. Analizując możliwości prowadzenia zabiegów ochronnych braliśmy też pod uwagę wyłonienie wykonawcy wyłącznie do koszenia i zbioru biomasy. Ta droga to zbyt duże ryzyko, gdyż możliwość zawarcia czteroletniej umowy na usługę nie zamyka pięcioletniego cyklu programów rolnośrodowiskowych i rodzi się pytanie, co się stanie jeśli nie uda się wyłonić wykonawcy na ostatni rok obowiązywania umowy bądź firma świadcząca usługę splajtuje, skąd Park miałby wziąć pieniądze na zwrot wcześniejszych dopłat? Że wyłonienie wykonawcy nie jest łatwe przekonaliśmy się w 2018 roku kiedy to dwukrotny przetarg na wykonanie usług koszenia i odkrzaczania okazał się nieskuteczny. Powyższe uwarunkowania i rosnące ceny usług koszenia 1,0 ha (ok. 2000 zł) wskazują, że realizacja zadań ochronnych ustawowo nałożonych na Park, bez zapewnienia na ten cel środków budżetowych, najskuteczniejsza jest poprzez dzierżawienie gruntów. Po wielu latach „nienierobienia” (od chwili powstania Parku do 2005 r.) udało się przywrócić praktykowane do lat pięćdziesiątych XIX wieku ekstensywne użytkowanie bagien narwiańskich z jednoczesnym pozyskaniem środków na realizację innych zadań statutowych. NPN od 2005 roku jest beneficjentem płatności w ramach PROW. Wyznaczając powierzchnie do dopłat kierowaliśmy się walorami przyrodniczymi oraz efektywnością ekonomiczną. Po takiej analizie wytypowaliśmy trzy rejon, gdzie są największe kompleksy gruntów będących w zarządzie NPN. Są to obszary położone w obrębach ewidencyjnych: Pańki i Kruszewo, Kurowo SNS, oraz Suraz. (akta kontroli str. 741-757)

W latach 2015–2020 Park, poza umowami użytkowania kośnego (sprzedaży trawy), nie zbierał siana (biomasy). We wszystkich umowach dzierżawy oraz umowach na usługę koszenia, zobowiązano dzierżawców i usługodawców do usuwania biomasy i wywożenia jej poza teren Parku. (akta kontroli str. 8-187, 459-460, 475-527)

W okresie objętym kontrolą Park wydierżawiał grunty rolne na podstawie 15 umów dzierżawy, w tym 10 zawartych w latach 2015–2020 (do 31 sierpnia) oraz udostępniał grunty do użytkowania kośnego na podstawie dziewięciu umów, w tym sześciu zawartych w latach 2015–2020 (do 31 sierpnia). Z informacji posiadanych przez Park wynika, że dzierżawcami we wszystkich 15 umowach dzierżawy nie byli okoliczni rolnicy – w 14 przypadkach były to podmioty zawodowo zajmujące się usługami koszenia mechanicznego i ręcznego. Odwrotnie było w przypadku umów użytkowania kośnego. Jedynie w dwóch umowach obowiązujących w latach 2013–2015 użytkownikami 45 ha gruntów były podmioty zawodowo zajmujące się usługami koszenia. Użytkownikami gruntów objętych pozostałymi siedmioma umowami użytkowania kośnego byli okoliczni rolnicy, niezajmujący się zawodowo usługami koszenia. Dotyczyło to 8 ha użytkowanych w 2015 roku oraz 53 ha użytkowanych w latach 2016–2020. (akta kontroli str. 463-467, 649)

W latach 2015–2020 (do 31 sierpnia) z kolejno 1 917 ha, 1 941 ha, 1 981 ha, 2 017 ha, 2 024 ha oraz 2 030 ha gruntów sklasyfikowanych jako rolne, Park udostępniał do dzierżawy, użytkował samodzielnie lub udostępniał na podstawie umów użytkowania kośnego kolejno 1 364 ha (71% gruntów rolnych we władaniu Parku), 1 444 ha (74%), 1 444¹⁴ ha (73%), 1 454¹⁵ ha (72%), 1 503¹⁶ ha (74%) oraz 1 416¹⁷ ha (70%) gruntów. Stanowiło to też odpowiednio 71%, 75%, 90%, 90%, 93% oraz 86% powierzchni ochrony czynnej leśnych i nieleśnych ekosystemów, wskazanej w zadaniach ochronnych dla NPN¹⁸. Dyrektor NPN, odnosząc się do nieprowadzenia ochrony czynnej na całości powierzchni leśnych i nieleśnych ekosystemów wskazanych w zadaniach ochronnych dla NPN oraz nieudostępniania do dzierżawy lub użytkowania kośnego około 553 ha, 497 ha, 537 ha, 563 ha, 521 ha oraz 613 ha gruntów sklasyfikowanych jako rolne stwierdził, że: ze względu

¹⁴ W 2017 roku przetarg na dzierżawę 80 ha nie został rozstrzygnięty.

¹⁵ W 2018 roku przetarg na dzierżawę 295 ha nie został rozstrzygnięty.

¹⁶ W 2019 roku przetarg na dzierżawę 560 ha nie został rozstrzygnięty.

¹⁷ W 2020 roku (do 31 sierpnia) do Parku nie wpłynęła decyzja Ministra Środowiska ws. zgody na dzierżawę 279 ha gruntów.

¹⁸ Zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla Narwiańskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. MŚ poz. 22, ze zm.) – na lata 2015–2016 i z dnia 10 marca 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Narwiańskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. MŚ poz. 19, ze zm.) – na lata 2017–2019. Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Narwiańskiego Parku Narodowego na lata 2020–2022 (Dz. Urz. MK poz. 10).

na fakt, że NPN nadal nie posiada zatwierdzonego planu ochrony działu w oparciu o zadania ochronne. Zazwyczaj są one planowane na 2–3 lata i planowane w oparciu o projekt planu ochrony, który złożono do Ministra Środowiska w 2014 roku. Zadania ochronne oraz każda ich zmiana przed przedłożeniem do zatwierdzenia do Ministra Środowiska wymagają opinii Rady Naukowej (jest to organ doradczy dyrektora parku narodowego i zbiera się zgodnie z regulaminem przynajmniej raz w roku). Długa procedura opiniowania i zatwierdzenie planu zadań ochronnych sprawia, że staramy się planować ochronę ekosystemów Parku z dużym „zapasem”, tak aby wprowadzać jak najmniej zmian w trakcie ich obowiązywania, stąd częściowe niewykonanie założonych planów. Dodatkowo wiąże się to z kwestiami finansowymi. Planowane zabiegi są bardzo kosztowne i przekraczają możliwości finansowe Parku. Dlatego część zaplanowanych zabiegów ochronnych związana jest z dofinansowaniem z zewnętrznych źródeł. Brak dofinansowania z zewnątrz sprawia, że niektóre zaplanowane działania nie są realizowane. Dyrektor wskazał również, że: wymienione powierzchnie (nieudostępnione do dzierżawy lub użytkowania kośnego grunty sklasyfikowanych jako rolne – przyp. NIK) to część gruntów NPN, które ze względu na swoją specyfikę w części sklasyfikowane są jako użytki rolne, a w części jako nieużytki. Skład tych powierzchni to też grunty pokryte wodą, zarośnięte starorzeczka, zadrzewienia figurujące w rejestrze jako nieużytki. W większości są to działki o bardzo małej powierzchni położone w trudnodostępny teren (np. pomiędzy aktywnymi rozgałęzieniami Narwi lub częściowo zarośniętymi koryskami). Dojazd do nich jest możliwy tylko przy zamrożonym gruncie lub po wybudowaniu specjalnych pomostów. Uwarunkowania te, w połączeniu z małą powierzchnią działek położonych w sąsiedztwie działek prywatnych praktycznie uniemożliwia wejście na nie z jakimkolwiek sprzętem i tym samym wykonanie zabiegów. Istotne jest również to, że na niektórych powierzchniach np. tych położonych w bezpośrednim sąsiedztwie koryt rzecznych, wykonywane jakichkolwiek prac naruszających naturalne ekosystemy, zgodnie z projektem planu ochrony parku, musi pozostać wolny od jakiegokolwiek ingerencji. Dotyczy to całości powierzchni typowanych do objęcia ochroną ścisłą. Znacząca część z nich, również w przyszłości, będzie podlegała wyłączeniu z jakichkolwiek zabiegów, a część – po połączeniu z sukcesywnie wykupowanymi działkami – objęta zostanie zabiegami ochronnymi przewidzianymi w Planie ochrony NPN. (akta kontroli str. 459-462, 650-654, 741-757)

Z 15 umów dzierżawy obowiązujących w latach 2015–2020 (do 31 sierpnia), w 11 przypadkach dotyczących 1 804 ha, dzierżawców wybrano w drodze przetargu ustnego nieograniczonego, a w czterech – zawartych w 2020 roku i obejmujących 443 ha – w drodze przetargu pisemnego nieograniczonego.

Z kolei z dziewięciu umów użytkowania kośnego, w jednym przypadku uprawnionego do korzystania z 8 ha gruntów w latach 2017–2019 wyłoniono w drodze rokowań, w jednym (obejmującym 8 ha) – w drodze przetargu pisemnego nieograniczonego przeprowadzonego w 2020 roku, a w pozostałych siedmiu (obejmujących 143 ha) – przetargu ustnego nieograniczonego.

Wszystkich dzierżawców i uprawnionych do korzystania, z którymi zawarto umowy dzierżawy i użytkowania kośnego, wybrano w oparciu o kryterium wysokości czynszu dzierżawnego albo wysokości ceny za użytkowanie kośne. Dyrektor Parku, odnosząc się do przyczyn przeprowadzania w 2020 roku przetargów ustnych nieograniczonych¹⁹ wskazał, że: *jedynym powodem takiego działania była sytuacja epidemiologiczna panująca w kraju.*

(akta kontroli str. 463-467, 651-656, 741-757)

W okresie objętym kontrolą Park przeprowadził 11 przetargów nieograniczonych na dzierżawę gruntów rolnych, w tym dziewięć ustnych i dwa pisemne. Z 11 postępowań przetargowych, cztery zostały rozstrzygnięte do wszystkich udostępnionych do dzierżawy kompleksów gruntów, cztery – nierozstrzygnięte w całości, a trzy – rozstrzygnięte do części kompleksów.

¹⁹ Jednego przetargu na użytkowanie kośne oraz dwóch (z trzech przeprowadzonych) na dzierżawę gruntów.

Z kolei wylaniając uprawnionych do użytkowania kośnego, NPN przeprowadził jedno rokowania zakończone podpisaniem umowy oraz pięć przetargów nieograniczonych, w tym cztery ustne i jeden pisemny. Z pięciu postępowań przetargowych, trzy zostały rozstrzygnięte do wszystkich kompleksów gruntów, a dwa nierozstrzygnięte w całości.

(akta kontroli str. 463-467, 651-656)

W 2020 roku Park użyczał swoje grunty również w formie bezprzetargowej. Grunty o powierzchni 875 ha udostępniono sześciu podmiotom na okres jednego miesiąca, w celu opracowania ekspertyz przyrodniczych. Podmioty korzystające z gruntów były jednostkami, które wcześniej wygrały przetargi na dzierżawę przedmiotowych nieruchomości, ale z uwagi na brak decyzji Ministra Środowiska ws. zgody na rozporządzanie nieruchomościami – nie mogły podpisać jeszcze umów dzierżaw. Do 31 sierpnia 2020 r. pięć (z sześciu) podmiotów, po uzyskaniu zgody Ministra Środowiska, podpisały z NPN umowy dzierżawy. Ostatniej jednostce Minister Środowiska udzielił zgody 31 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 463-467)

Analiza dokumentacji sześciu nieograniczonych przetargów ustnych, dwóch pisemnych oraz rokowań, w wyniku których w latach 2015–2020 zawarto wszystkie 10 umów dzierżawy oraz dwie (z sześciu) umowy użytkowania kośnego wykazała, że:

- w ośmiu (z dziewięciu) postępowaniach Park, zgodnie z § 2 rozporządzenia ws. przetargów, zamieszczał ogłoszenia o przetargu w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: *BIP*), a w jednym przypadku nie zamieścił tam ogłoszenia, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- tryb postępowania przy realizacji wszystkich dziewięciu przetargów był zgodny z postanowieniami rozporządzenia ws. przetargów, dotyczącymi wysokości postąpienia, wysokości wadium, dopuszczenia oferentów do przetargu, terminów i formy wniesienia ofert oraz ich wyboru,
- w jednym z dwóch analizowanych pisemnych przetargów nieograniczonych Park nie zawiadomił na piśmie wszystkich oferentów, którzy złożyli oferty, o wyniku przetargu, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- we wszystkich dziewięciu analizowanych postępowaniach tryb powoływania, skład i sposób działania komisji przetargowej był zgodny z §§ 11 i 12 rozporządzenia ws. przetargów,
- wysokość ustalonego wadium we wszystkich postępowaniach, w tym zadatku w rokowaniach była zgodna z § 13 ust. 1 rozporządzenia ws. przetargów,
- w czterech (z dziewięciu) analizowanych przetargach termin wniesienia wadium był prawidłowy, a w pięciu postępowaniach – niezgodny z § 13 ust. 4 rozporządzenia ws. przetargów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- protokoły ze wszystkich analizowanych przetargów zawierały informacje wymagane § 14 ust. 1 rozporządzenia ws. przetargów,
- protokół jednego (z sześciu) przeprowadzonych ustnych przetargów nie został podpisany przez jednego z członków komisji przetargowej, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w jednym (z dziewięciu) przypadku ogłoszenie o przetargu nie zawierało informacji nt. przeznaczenia nieruchomości i sposobu jej zagospodarowania, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- nie wystąpiły przypadki zaskarżenia czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu i rokowań,
- informacje o wyniku przeprowadzenia dziewięciu przetargów udostępniane były w BIP, w terminie wynikającym z § 16 ust. 1 rozporządzenia ws. przetargów,
- informacje o wyniku ośmiu (z dziewięciu) przetargów zawierały elementy wymagane § 16 ust. 2 rozporządzenia ws. przetargów, a w jednym informacja nie zawierała uzasadnienia rozstrzygnięcia podjętego przez komisję przetargową, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,

- w trzech (z dziewięciu) postępowaniach Dyrektor NPN nie zawiadomił pisemnie uczestnika przetargu, który wygrał przetarg o miejscu i terminie zawarcia umowy dotyczącej rozporządzania nieruchomością, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w przypadku dwóch z czterech przetargów zakończonych wynikiem negatywnym postępowanie Parku było niezgodne z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia ws. przetargów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto analiza tych dziewięciu postępowań wykazała, że członkowie komisji przetargowej w siedmiu postępowaniach złożyli oświadczenia o braku okoliczności powodujących wyłączenie z prac komisji. W dwóch zaś nie złożyli takich oświadczeń. Dyrektor NPN wyjaśnił, że: *rozporządzenie (...) nie nakłada takiego obowiązku. Oświadczenia składane przy postępowaniach na dzierżawę gruntów wynika z rutynowego postępowania. Żaden z członków komisji nie podlegał wyłączeniu.* (akta kontroli str. 188-213, 293-298)

1.2. W okresie objętym kontrolą Park nie posiadał ustanowionego planu ochrony. W tym okresie Minister Środowiska i Minister Klimatu ustanawiali w drodze zarządzeń zadania ochronne dla Parku na lata 2015–2016, 2017–2019 oraz 2020–2022²⁰. Obejmowały one m.in. opis sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem rodzaju i lokalizacji poszczególnych zadań.

Analiza postanowień sześciu²¹ (z 15) umów dzierżawy wykazała, że we wszystkich z nich wskazany rodzaj ochrony czynnej ekosystemów (koszenie łąk z wywozem biomasy, odkrzaczanie) był zgodny z rodzajami ochrony czynnej określonymi zarządzeniami Ministra Środowiska na lata 2015–2019. W przypadku pięciu analizowanych umów działki udostępnione do dzierżawy odpowiadały lokalizacji zadań ochronnych, określonych zarządzeniami Ministra Środowiska. Jedna umowa²² obejmowała zaś działki ewidencyjne, dla których części zarządzenia Ministra Środowiska nie przewidywały prowadzenia zadań ochronnych²³, co szerzej opisano też w pkt. 2 wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 459-460, 657-659)

1.3. W latach 2015–2020 (do 31 sierpnia) NPN zgłosił Policji dwa przypadki kradzieży trawy, o szacunkowej wartości 1,7 tys. zł, z działek będących w jego władaniu. Kradzieży dokonano w 2016 roku z terenu 3 ha, które wg założeń realizowanego planu działalności rolnośrodowiskowej nie powinny zostać skoszone. W obu przypadkach właściwe organy odmówiły wszczęcia dochodzeń.

W tym samym okresie NPN nie podejmował innych działań wobec bezumownych użytkowników gruntów będących w jego władaniu. Jednak w trakcie równolegle prowadzonej kontroli NIK w Podlaskim Oddziale Regionalnym ARiMR oraz ogólnodostępnej informacji przestrzennej²⁴ ustalono, że w latach 2015–2019 sześciu producentów rolnych bezumownie użytkowało i otrzymało płatności bezpośrednie, płatności dla młodych rolników, płatności ONW lub płatności rolnośrodowiskowe do działek rolnych o powierzchni od 0,01 ha do 1,46 ha położonych na terenie pięciu działek ewidencyjnych, będących we władaniu NPN, co opisano też w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Skala tego zjawiska była niewielka i dotyczyła kolejno 2,2 ha, 2,2 ha, 0,7 ha, 1,7 ha i 0,8 ha, co stanowiło od 0,03% do 0,09% powierzchni gruntów pozostających we władaniu Parku.

(akta kontroli str. 459-462, 660-672)

1.4. W latach 2015–2020 Park, jak opisano w pkt. 1.1 wystąpienia pokontrolnego, udostępniał okolicznym rolnikom grunty na podstawie umów użytkowania kośnego. Dotyczyło to 8 ha gruntów w 2015 roku oraz 53 ha w latach 2016–2020. Park nie ograniczał również możliwości dzierżawy gruntów przez okolicznych rolników. W ogłaszanych przetargach udostępniano bowiem do dzierżawy kompleksy gruntów o zróżnicowanej powierzchni, tj. 11 kompleksów o powierzchni od 3 ha do 18 ha, 10 – od 26 ha do 58 ha,

²⁰ Zob. przyp. 18.

²¹ Umowy nr 12/2012, 12/2015, 17/2013, 19/2014, 3/2009, 5/2011.

²² Umowa nr 19/2014 zawarta na okres od 2 września 2014 r. do 2 września 2018 r.

²³ Z 19 wydzierżawionych działek ewidencyjnych, na 11 przewidziano prowadzenia ochrony czynnej w latach 2015–2016, a na 12 – w latach 2017–2019.

²⁴ Geoportal Infrastruktury informacji przestrzennej (<https://www.geoportal.gov.pl/>).

sześć – od 80 ha do 123 ha, osiem – od 153 do 179 ha oraz dwa – o powierzchni 266 ha i 279 ha. Podobnie było w przypadku gruntów udostępnianych do użytkowania kośnego. Dwa kompleksy miały powierzchnię 8 ha, a jeden – 38 ha. Dyrektor Parku, odnosząc się do powierzchni poszczególnych kompleksów udostępnianych do dzierżawy wskazał, że: *głównym kryterium określającym powierzchnię poszczególnych kompleksów są ich położenie, potrzeby poszczególnych zbiorowisk roślinnych oraz gatunków roślin i zwierząt, które wynikają z projektu planu ochrony oraz zadań ochronnych. Dodatkowo grunty które kupujemy na rzecz Parku po analizie potrzeb ochrony są włączane, lub nie, do gruntów udostępnianych do dzierżawy.* (akta kontroli str. 463-467, 649, 651-654, 741-757)

W latach 2015–2020 do NPN nie wpływały skargi rolników w sprawie użytkowania gruntów będących we władaniu Parku. Natomiast w 2018 roku, w związku z wystąpieniem suszy rolniczej, Wicewojewoda Podlaski zwrócił się do Parku z prośbą o udostępnianie użytków zielonych rolnikom. W odpowiedzi Park poinformował, że zasoby użytków zielonych, które mogłyby być przeznaczone okolicznym rolnikom to powierzchnia około 133 ha. Zaznaczono jednak, że różny jest status tych gruntów pod względem użyteczności rolniczej, w tym od łatwej po niemożliwą jest dostępność terenu i jego użytkowanie. Zwrócono także uwagę na mocno zróżnicowany zasób i wartość masy żywieniowej (od trawy po turzycę i trzcinę). Dyrektor Parku, odnosząc się do zainteresowania rolników użytkowaniem tych 133 ha gruntów wskazał, że: *miejscowi rolnicy nie byli tym zainteresowani w ogóle. Zapytań rolników spoza terenu woj. podlaskiego było 2 lub 3. Jedna osoba sprawdziła możliwość skorzystania z oferty bezpośrednio w terenie i stwierdziła, że materiał możliwy do pozyskania w NPN nie nadaje się do skarmiania, a nawet jako ściółka.*

(akta kontroli str. 459-460, 673-677, 741-757)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. NPN dopiero podczas kontroli NIK (4 września 2020 r.²⁵) dokonał prawidłowej korekty wniosku, złożonego 6 czerwca 2018 r. w formie elektronicznej do biura powiatowego ARiMR w Wysokiem Mazowieckiem, o przyznanie w 2018 roku płatności bezpośrednich oraz płatności ONW. Pierwotny wniosek dotyczył 126 ha, ale wskutek niewyłonienia wykonawcy na wykonanie w 2018 roku zabiegów ochronnych na gruntach o powierzchni 74 ha w obrębach ewidencyjnych Kruszewo i Pańki, Park nie realizował tam programu rolno-środowiskowo-klimatycznego i nie prowadził zabiegów agrotechnicznych wymaganych § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu²⁶. Dyrektor NPN 15 października 2018 r., podczas osobistej wizyty w biurze powiatowym ARiMR i po konsultacji z jego pracownikami, złożył pisemną korektę, polegającą na wycofaniu wniosku w zakresie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej. Nie objęła ona jednak płatności bezpośrednich i ONW. W konsekwencji Kierownik biura powiatowego ARiMR, dwoma decyzjami z 7 lutego 2019 r., przyznał NPN na 2018 rok płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz płatności ONW w stosunku do gruntów o pow. 126 ha, z których 74 ha faktycznie nie było objętych wymaganymi zabiegami. W marcu 2019 roku NPN otrzymał nienależne płatności z EFRROW w wysokości co najmniej 63,5 tys. zł.

Dyrektor NPN wyjaśnił, że: *w związku z faktem, że w 2018 roku dwa postępowania na wyłonienie wykonawcy zabiegów ochronnych w obrębach ewidencyjnych Kruszewo i Pańki na powierzchni 73,76 ha były bezskuteczne Park wycofał wcześniej złożony wniosek o przyznanie płatności. W dniu 15 października 2018 r. Park złożył wycofujący wniosek do ARiMR – w punkcie Cel złożenia wniosku zaznaczono „Wycofanie całego wniosku”, a w punkcie Wnioskowane płatności zaznaczono płatność: rolno-środowiskowo-klimatyczna. Składając taki wniosek byliśmy przekonani, że wycofany*

²⁵ Tego dnia NPN złożył do biura powiatowego ARiMR w Wysokiem Mazowieckiem korektę wniosku o przyznanie płatności na 2018 rok wraz z wnioskiem o wznowienie postępowania administracyjnego. Kierownik biura powiatowego ARiMR, postanowieniami z 23 września 2020 r., wznowił postępowania w sprawie przyznania za 2018 rok płatności bezpośrednich i ONW.

²⁶ Dz. U. poz. 351, ze zm.

został cały wniosek czyli wszystkie płatności – rolno-środowiskowo-klimatyczna, ONW oraz jednolita płatność obszarowa i redystrybucyjna z powierzchni 73,76 ha w obrębach ewidencyjnych Kruszewo i Pałki. Decyzja o umorzeniu płatności wpłynęła do Parku 24 października 2018 roku, utwierdziło nas w przekonaniu, że sprawa jest zakończona. Odnosząc się natomiast do niepodjęcia działań po otrzymaniu 11 lutego 2019 r. decyzji ARiMR przyznających płatności bezpośrednie i ONW m.in. do opisywanych 74 ha gruntów wskazał: decyzja nie została drobiazgowo przeanalizowana i byliśmy przekonani, że dotyczy ona pozostałych gruntów, o płatności których wnioskowaliśmy, tzn. z obrębów ewidencyjnych Kurowo SNS oraz Suraż. Gdy w czasie kontroli (kontroli NIK – przyp. NIK) stwierdzono nieprawidłowości w tej sprawie, 4 września 2020 roku Park wystąpił z wnioskiem do Kierownika Powiatowego Biura ARiMR o wszczęcie postępowania administracyjnego w tej sprawie. Sprawa jest aktualnie w toku.

(akta kontroli str. 553, 588-604, 741-809)

2. Wszystkie dziewięć przeanalizowanych postępowań przetargowych na dzierżawę gruntów lub użytkowanie kośne (sprzedaż trawy) NPN przeprowadził naruszając część przepisów rozporządzenia ws. przetargów oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷.
 - a. Ogłoszenie o rokowaniach z 23 maja 2017 r. na zbiór i sprzedaż trawy nie zostało zamieszczone przez członków komisji przetargowej w BIP Parku, co było niezgodne z § 2 ust. 1 rozporządzenia ws. przetargów. Dyrektor NPN wyjaśnił, że: ogłoszenie o rokowaniach zostało ogłoszone publicznie na tablicy ogłoszeń w siedzibie NPN oraz w gminie Kobylin Borzymy i Sokoly. Jest to teren działalności zainteresowanych rolników, którzy uczestniczą w przetargach na zbiór i sprzedaż trawy i ten sposób informacji jest przyjęty od zawsze i jest skuteczny.
 - b. W pisemnym przetargu nieograniczonym, przeprowadzonym 14 kwietnia 2020 r., na podstawie zarządzenia nr 12/2020 Dyrektora NPN z 25 marca 2020 r., przewodniczący komisji przetargowej nie zawiadomił na piśmie wszystkich składających oferty o wyniku przetargu, co było niezgodne z § 10 ust. 2 rozporządzenia ws. przetargów. Przewodniczący komisji przetargowej wyjaśnił, że nie zawiadomił na piśmie wszystkich, którzy złożyli oferty o wyniku ponieważ: oferent (...) był obecny na otwarciu ofert, a (kolejnego oferenta) zawiadomiłem telefonicznie w dniu otwarcia ofert. Później (...) zapomniałem o zawiadomieniu w formie pisemnej.
 - c. W czterech postępowaniach²⁸ termin wniesienia wadium wyznaczony został przez przewodniczącego komisji przetargowej na później niż trzy dni przed przetargiem. Uniemożliwiało to komisji przetargowej stwierdzenie, nie później niż 3 dni przed przetargiem, że dokonano jego wniesienia i było niezgodne § 13 ust. 4 rozporządzenia ws. przetargów. Przewodniczący komisji przetargowej wyjaśnił, że: spowodowane to było błędną interpretacją § 13 ust. 4 rozporządzenia. Z kolei w przetargu w ramach umowy 16/2019 byłem już świadom prawidłowej interpretacji, ale przyczyną było to, że przetarg był zaplanowany na 25 kwietnia a 22 kwietnia był poniedziałek wielkanocny, stąd wpisano termin wniesienia wadium do 23 kwietnia. Po prostu pośpiech, brak czasu i 23 kwietnia zaliczyłem do wymogu 3 dni. Dyrektor NPN dodał, że: termin wniesienia zadatku w rokowaniach z 2017 roku (...) został określony w sposób tradycyjny, ponieważ wynika to ze specyfiki działania rolników indywidualnych. Oni zawsze nie mają czasu i proszą, aby załatwić wszystkie formalności podczas jednego wyjazdu.
 - d. Protokół z przeprowadzonego 12 kwietnia 2016 r. ustnego przetargu nieograniczonego na zbiór i sprzedaż trawy, sporządzony 12 kwietnia 2016 r., nie został podpisany przez jednego z członków komisji przetargowej, co było niezgodne z § 14 ust. 3 rozporządzenia ws. przetargów. Dyrektor NPN wyjaśnił,

²⁷ Dz. U z 2020 r., poz. 55, ze zm. Ustawa zwana dalej ustawą o ochronie przyrody.

²⁸ Przetargi przeprowadzone 21 kwietnia 2015 r., 28 kwietnia 2016 r., 25 kwietnia 2019 r., oraz rokowania z 23 maja 2017 r.

że: protokół (...) nie został podpisany przez jednego z członków komisji przetargowej przez pilne prace w terenie i najzwyczajniejsze zapomnienie.

- e. Jedno ogłoszenie o przetargu²⁹ przygotowane przez przewodniczącego komisji przetargowej nie zawierało informacji na temat przeznaczenia nieruchomości i sposobu jej zagospodarowania, co było niezgodne z art. 10e ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody. Przewodniczący komisji przetargowej wyjaśnił, że: *było to zwykłe przeoczenie.*
- f. Przygotowana przez przewodniczącego komisji przetargowej informacja o wyniku ustnego przetargu nieograniczonego na dzierżawę gruntów, przeprowadzonego 21 kwietnia 2015 r., nie zawierała uzasadnienia rozstrzygnięcia podjętego przez komisję przetargową, co było niezgodne z § 16 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia ws. przetargów. Przewodniczący komisji przetargowej wyjaśnił, że: *w informacji o wyniku ustnego przetargu z 29 kwietnia 2015 r., podając informację o najwyższej wysokości rocznych opłat z tytułu korzystania z nieruchomości, nazwę firmy i siedzibę uczestnika przetargu, który wygrał przetarg, już o uzasadnieniu rozstrzygnięcia podjętego przez komisję przetargową nic nie pisałem, ponieważ komisja była jednogłówna, bez uwag i zastrzeżeń ze strony komisji jak i ze strony uczestników biorących udział w licytacji gruntów.*
- g. W pięciu postępowaniach³⁰ Dyrektor NPN nie zawiadomił pisemnie uczestnika przetargu, który wygrał przetarg o miejscu i terminie zawarcia umowy dotyczącej rozporządzania nieruchomością, co było niezgodne z art. 10g ustawy o ochronie przyrody. Dyrektor NPN wyjaśnił, że: *nie zawiadomiłem pisemnie uczestników (...) o miejscu i terminie zawarcia umowy, ponieważ wartość czynszu z tytułu umowy dzierżawy za cały okres jej obowiązywania przekraczała 200 tys. zł i musiałem czekać na uzyskanie zgody Ministra Środowiska. Po uzyskaniu zgody uczestnicy wnioskowali o szybkie podpisanie umowy z uwagi na terminy rozpoczęcia zabiegów. (...) Każde przesunięcie terminu koszenia niesie ze sobą ryzyko pogorszenia warunków wilgotnościowych i wiążące się z tym utrudnienia w zbiorze i wywózce biomasy.*
- h. W dwóch przetargach³¹ zakończonych wynikiem negatywnym do kompleksów nr 1 o powierzchni 87 ha oraz nr 2–4 o powierzchni 37 ha, Dyrektor NPN nie dochował terminu przeprowadzenia drugiego przetargu, który – zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. przetargów – nie może być krótszy niż 30 dni i nie dłuższy niż sześć miesięcy od dnia zamknięcia pierwszego przetargu. W przypadku dzierżawy kompleksu o powierzchni 87 ha drugi przetarg został przeprowadzony po 21 dniach od dnia zamknięcia pierwszego przetargu, a w przypadku dzierżawy kompleksu o powierzchni 37 ha – po 354 dniach. Dyrektor NPN wyjaśnił: *nie dochowałem terminu przeprowadzenia drugiego przetargu zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenie przez to, że terminy załatwienia wszystkich formalności były bardzo krótkie. Przedłużenie postępowania w połączeniu z wydłużającym się czasem oczekiwania na uzyskanie zgody Ministra Środowiska na podpisanie umowy (...) mogło spowodować, że niemożliwe byłoby wykazanie przez dzierżawcę posiadania praw do gruntu na dzień 31 maja. (...).* (akta kontroli str. 188-209, 214-283, 293-303)
- 3. Dyrektor Parku nie podejmował w latach 2015–2020 działań wobec sześciu producentów rolnych bezumownie użytkujących w latach 2015–2019 działki rolne o powierzchni kolejno 2,2 ha, 2,2 ha, 0,7 ha, 1,7 ha i 0,8 ha na terenie pięciu działek ewidencyjnych będących we władaniu NPN i nieponoszących opłat za ich użytkowanie. Utracone z tego tytułu korzyści mogły wynieść kolejno 183,2 zł, 641,5 zł, 207,1 zł, 503,1 zł i 224,1 zł³².

²⁹ Przetarg przeprowadzony 25 kwietnia 2019 r.

³⁰ Przetargi przeprowadzone 25 kwietnia i 6 czerwca 2019 r. oraz 27 lutego, 24 marca i 14 kwietnia 2020 r.

³¹ Przetargi przeprowadzone 17 kwietnia 2018 r. oraz 24 marca 2020 r.

³² Do wyliczeń przyjęto średnią cenę za użytkowanie kośne 1 ha gruntów NPN w latach 2015–2019, tj. kolejno 83,3 zł/ha, 291,6 zł/ha, 295,9 zł/ha, 295,9 zł/ha i 280,1 zł/ha.

Z wyjaśnień Dyrektora NPN wynika, że pracownicy Parku nie mieli wiedzy o bezumownym korzystaniu z opisywanych działek. Dyrektor dodał, że: w przypadku działki 310/3 Pańki i 2777 Łapy Dębowa, są to działki sklasyfikowanej jako wody płynące i nie mieliśmy podstaw sądzić, że ktokolwiek może je użytkować. Działka 707/1 Suraz zakupiona została na rzecz NPN pod koniec 2017 roku i prawdopodobnie poprzedni właściciel nadal ją użytkuje. Do 2020 roku użytkownik nie miał obowiązku posiadania tytułu prawnego do użytkowania gruntów Skarbu Państwa przy podpisywaniu umów (z ARiMR – przyp. NIK). ARiMR nie informowała NPN o tym fakcie. Obecnie informacje o bezumownym korzystaniu z wymienionych nieruchomości przekazane zostały właściwym konserwatorom obwodów ochronnych do wyjaśnienia. Sprawa jest w toku. NPN nie korzystał z możliwości uzyskania z ARiMR wykazu działek ewidencyjnych, będących we władaniu Parku, zgłaszanych do dopłat (bez danych o wnioskodawcach). Dyrektor NPN wskazał: w związku z faktem, że NPN jest beneficjentem dopłat w ARiMR nie mieliśmy wiedzy, że możemy być uprawnieni do otrzymania takich danych. Według mojej wiedzy, ze względu na ochronę danych osobowych nie mieliśmy też prawa dostępu do otrzymywania i przechowywania informacji o osobach fizycznych korzystających z gruntów będących w zasobach Parku. (akta kontroli str. 459-460, 669-672, 741-757)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2015–2020 Park na ogół prawidłowo gospodarował gruntami rolnymi będącymi w jego władaniu. W tym okresie udostępniano do dzierżawy, użytkowano samodzielnie lub udostępniano na podstawie umów użytkowania kośnego od 71% do 74% gruntów rolnych będących we władaniu Parku. Pozostałą częścią gruntów rolnych Park nie rozporządzał z uwagi m.in. na ich niedostępność i położenie w bezpośrednim sąsiedztwie koryt rzecznych. W okresie objętym kontrolą Park wydierżawiał w zdecydowanej większości nieużytki rolne, których dzierżawcami były głównie podmioty zajmujące się zawodowo usługami koszenia mechanicznego i ręcznego. Odwrotnie było w przypadku umów użytkowania kośnego, gdzie przeważały grunty zaewidencjonowane jako użytki rolne. Ich użytkownikami byli przede wszystkim okoliczni rolnicy.

Analiza dziewięciu (z 17) postępowań przetargowych wykazała, że w okresie objętym kontrolą wyboru dzierżawców i użytkowników kośnych gruntów Parku dokonywano przestrzegając przepisów rozporządzenia ws. przetargów, dotyczących m.in. dopuszczenia oferentów do przetargu, terminów i formy wniesienia ofert oraz ich wyboru. Stwierdzone we wszystkich analizowanych postępowaniach nieprawidłowości miały charakter formalny i nie miały wpływu na wybór dzierżawców i użytkowników kośnych gruntów Parku. We wszystkich sześciu przeanalizowanych umowach dzierżawy, zapewniono ich zgodność z ustanowionymi zadaniami ochronnymi w zakresie rodzaju prowadzonej ochrony czynnej.

Park nie podejmował działań wobec sześciu okolicznych producentów rolnych bezumownie użytkujących działki rolne położone na terenie pięciu działek ewidencyjnych będących we władaniu NPN, co było postępowaniem nierzetelnym. Skala tego zjawiska była niewielka i dotyczyła od 0,03% do 0,09% powierzchni gruntów pozostających we władaniu Parku. NPN nie dokonał też korekty wniosku o przyznanie w 2018 roku płatności bezpośrednich oraz płatności ONW, przez co zawyżono wysokość płatności otrzymanych z EFRROW co najmniej o 63,5 tys. zł.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarządzeniem z 8 października 2012 r.³³ Dyrektor NPN określił zasady wydierżawiania gruntów pozostających w zasobach NPN. Ustalono nim m.in. zasady kontroli dzierżawionego gruntu, sposób wykorzystania dzierżawionych gruntów, obowiązki dzierżawców z zakresu sprawozdawczości, zasady wejście na teren NPN. Analiza treści wszystkich 15 umów dzierżawy obowiązujących w latach 2015–2020 wykazała, że zawierały one postanowienia

³³ Zarządzenie Nr 11/2012 Dyrektora NPN z 8 października 2012 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego określającego zasady wydierżawiania gruntów pozostających w zasobach NPN.

zgodne z powołanym zarządzeniem oraz zapisy umożliwiające prawidłowe utrzymanie dzierżawionych gruntów. Przede wszystkim dzierżawców zobowiązano do użytkowania gruntów zgodnie z wymogami ochrony zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych, na podstawie obowiązujących zadań ochronnych lub planu ochrony. Ponadto:

- określono prawo NPN do kontroli na terenie objętym umową w każdym czasie, a w ośmiu umowach (z 15) zawartych po 2016 roku na dzierżawców nałożono obowiązek stawienia się na miejscu prowadzenia kontroli oraz zastosowania się do zaleceń pokontrolnych,
- w ośmiu umowach zawartych po 2016 roku ustalono obowiązek sporządzenia protokołu z kontroli,
- zobowiązano dzierżawców do składania Parkowi corocznych sprawozdań z zakresu i sposobu użytkowania nieruchomości oraz uzyskania zgody na wejście na teren NPN,
- zagwarantowano NPN prawo rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia, jeżeli przedmiot dzierżawy będzie użytkowany w sposób niezgodny z obowiązującymi zadaniami ochronnymi, uzgodnieniami pomiędzy stronami albo w przypadku nie stosowania się do poleceń NPN,
- określono stawki czynszu dzierżawnego, zasady ich aktualizacji oraz terminy zapłaty,
- uzgodniono terminy koszenia w ciągu roku oraz wywozu poza teren NPN skoszonej biomasy,
- ustalono kary z tytułu niewywiązywania się dzierżawców z nałożonych zobowiązań, w tym za wykoszenie mniejszej albo większej powierzchni, nieuzgodnione skoszenie lub usunięcie drzew i krzewów, prowadzenie prac poza ustalonymi terminami, niewywiezienie skoszonej biomasy poza teren NPN, koszenie na nieodpowiedniej wysokości, koszenie od zewnątrz do środka koszonej powierzchni, niezłożenie w terminach oraz odpowiedniej formie sprawozdań z zakresu i sposobu użytkowania gruntu,
- w ośmiu umowach zawartych po 2016 roku (w latach 2019–2020) dzierżawców zobowiązano do złożenia ekspertyz przyrodniczych oraz planu działalności rolnośrodowiskowej³⁴ i ustalono kary z tytułu niewywiązywania się z tego obowiązku, a w siedmiu umowach zawartych w latach 2009–2016 nie zobowiązano dzierżawców do składania tych dokumentów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

We wszystkich umowach dzierżawców zobowiązano też do uzyskania zgody Parku na oddanie gruntów w poddzierżawę. W przypadku trzech z 15 umów, Park wyraził zgodę na poddzierżawę 162 ha z 290 ha dzierżawionych, 31 ha z 213 ha oraz 44 ha z 224 ha. Dyrektor, odnosząc się do przyczyn zamieszczania w umowach dzierżawy zapisów umożliwiających poddzierżawę gruntów wskazał: *dzierżawienie gruntów ma na celu prowadzenie czynnej ochrony obszarów NPN. Umowa dzierżawy określa m.in. sposób i terminy wykonania prac. Z zadaniowego punktu widzenia nie jest istotne kto wykonuje te prace, istotne jest by były wykonane zgodnie z regułami określonymi przepisami ustawy o ochronie przyrody i aktami wykonawczymi wydanymi w oparciu o nią, mającymi na celu ochronę roślin, zwierząt, siedlisk. W umowach dzierżawy umieszczony jest zapis zezwalający na poddzierżawianie części gruntów, który umożliwia pełną realizację zadań w przypadku trudności z ich realizacją przez głównego kontrahenta.*

(akta kontroli str. 8-168, 678-684, 741-757)

³⁴ Elementy planu działalności rolnośrodowiskowej określono w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 415, ze zm.) oraz w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego programem Rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. poz. 361, ze zm.).

2.2. W latach 2015–2020 zadania w zakresie nadzoru nad prowadzeniem prac terenowych związanych z wykonywaniem ochrony przyrody i krajobrazu powierzono dwóm konserwatorom obwodów ochronnych, tj. obwodu ochronnego Kurowo i Łapy. Wyposażono ich w samochody terenowe oraz urządzenia GPS z mapami numerycznymi. Zobowiązano ich m.in. do organizowania i wykonywania czynności związanych z ochroną zasobów przyrodniczych i kulturowych Parku, realizacji zadań wynikających z planów ochrony Parku oraz prowadzenia książki służbowej służącej do wpisywania uwag i ustaleń wynikających z kontroli (ogłędzin, lustracji terenowych). Ponadto zastrzeżono, że nadzorując czynności ochronne, konserwatorzy odpowiadają jednoosobowo przed bezpośrednim przełożonym oraz podlegają odpowiedzialności służbowej za naruszenie obowiązków. Dyrektor Parku, odnosząc się do liczby pracowników odpowiedzialnych za nadzór nad prowadzeniem przez dzierżawców zadań ochronnych wskazał: *z chwilą tworzenia obwodów ochronnych dwóch konserwatorów w zupełności wystarczało. Obecnie z racji, że doszły obowiązki związane ze zwiększającymi się powierzchniami dzierżawnymi i zwiększoną liczbą kontrahentów zakres obowiązków z tym związanych też się zwiększył. W latach 2015–2020 konserwatorzy nie pracowali sami na tych obszarach. W ocenie realizacji całości zadań czynnie uczestniczą też specjaliści z zakresu ochrony siedlisk, ornitolog i pracownik odpowiedzialny za ewidencję gruntów. Uważam, że dwóch konserwatorów to optymalna obsada. Rozważyć można natomiast wyodrębnienie przynajmniej jednego etatu, który prowadziłby prace związane z procedurą przetargową i ewidencyjną. W ocenie działań wykonawczych w terenie wystarczy ściślejsza współpraca pomiędzy Konserwatorem Obwodu Ochronnego i specjalistami.* (akta kontroli str. 459-460, 685-709, 741-757)

W latach 2015–2020 w Parku nie opracowano planów kontroli umów dzierżawy gruntów NPN oraz procedur kontroli zawierających np. metody analizy ryzyka i typowania do kontroli dzierżawców. Dyrektor NPN wskazał, że: *umowy dzierżawy były i są dostępne dla pracowników Parku, którzy są odpowiedzialni za ochronę i utrzymanie jego walorów. Konserwatorzy obwodów ochronnych całą realizację zabiegów określonych umowami nadzorowali w ramach ich podstawowych obowiązków określonych umowami o pracę. Wszyscy dzierżawcy wyłonieni zostali w drodze przetargów i wszyscy też traktowani byli w ten sam sposób i podlegali tej samej kontroli w trakcie realizacji umów.*

(akta kontroli str. 459-460, 741-757)

Analiza książek służbowych prowadzonych przez konserwatorów obwodów ochronnych Kurowo i Łapy w latach 2015–2019 wykazała, że corocznie odnotowywano tam pobyty w obrębach ewidencyjnych, w których Park wydierżawiał kolejno 1 238 ha, 1 317 ha, 1 238 ha, 1025 ha, 721 ha oraz 261 ha gruntów, na podstawie wszystkich dziewięciu umów zawartych przed 2020 rokiem³⁵. W żadnym jednak przypadku w książkach służbowych nie odnotowano ustaleń (uwag, zaleceń) wynikających z kontroli (ogłędzin, lustracji) wydierżawionych działek, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nie odnotowano też zakresu kontroli (ogłędzin, lustracji) wydierżawionych działek, w tym dotyczących:

- zgodności wykonanych zabiegów ze złożonymi przez dzierżawców sprawozdaniami,
- częstotliwości, sposobu, wysokości i terminowości koszenia oraz terminowości usunięcia biomasy,
- przestrzegania zakazów wapnowania, nawożenia azotem, przeorywania, stosowania ścieków i osadów ściekowych, stosowania środków ochrony roślin, budowy czy rozbudowy systemów melioracyjnych,
- zgodności wykonywanych zabiegów z ekspertyzami przyrodniczymi oraz planami działalności rolnośrodowiskowej,
- stwierdzonych nieprawidłowości,
- obecności podczas kontroli dzierżawców,
- wydanych zaleceń pokontrolnych.

³⁵ Termin rozpoczęcia koszenia w sześciu umowach zawartych w 2020 roku określono na 1 lipca.

Dyrektor NPN, odnosząc się do zakresu nadzoru prowadzonego przez konserwatorów obwodów ochronnych wskazał: zadaniem konserwatora obwodu ochronnego jest m.in. przyjęcie informacji i przygotowanie decyzji na zgodę rozpoczęcia prac, kontrola zgodności prac pod względem przestrzegania przepisów (w tym zakazów) obowiązujących na obszarze NPN, kontrola terminów koszenia, zbioru i wywozu biomasy jak też określanie i wskazanie w terenie granic powierzchni objętych zabiegami. Dodał, że: częstym problemem, sygnalizowanym przez konserwatorów były wydłużające się terminy uprzątnięcia biomasy z wykaszanych terenów i z reguły dotyczyły one działek położonych w największych obniżeniach terenu po wystąpieniu intensywnych opadów. W takich sytuacjach, z obawy na zbyt mocną ingerencję i możliwość zniszczenia naturalnych struktur dami sugestii zarówno konserwatorów jak i specjalistów z zakresu botaniki, ochrony siedlisk była by specjalnie nie przyspieszać tych prac. Były też sygnały o uszkodzeniach na trasach dojazdowych sprzętu. Tutaj obowiązkiem wykonawcy jest przywrócenie do stanu pierwotnego. (akta kontroli str. 710-715, 741-757)

W trakcie kontroli NIK dokonano oględzin czynności kontrolnych konserwatora obwodu ochronnego, przeprowadzanych 28 sierpnia 2020 r. oraz 15 września 2020 r. na wydzierżawionych gruntach, położonych w obrębie ewidencyjnym Uhowo. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na dwóch fragmentach działek rolnych, w tym jednym skoszonym w 2019 roku oraz drugim koszonym w trakcie czynności kontrolnych. W pierwszym przypadku kontrolujący przy pomocy urządzenia GPS stwierdził, że miejsce i powierzchnia skoszona odpowiada zakresowi określone w dokumentacji przyrodniczej i jest zgodna ze sprawozdaniem dzierżawcy za 2019 rok złożonym do NPN. Ponadto kontrolujący stwierdził, że na skoszonej części działki nie ma pozostawionej skoszonej biomasy oraz zniszczonej gleby, co było zgodne z treścią umowy dzierżawy. W przypadku fragmentu działki koszonej w trakcie kontroli, konserwator obwodu ochronnego ustalił, że miejsce i powierzchnia koszona także odpowiada zakresowi określone w dokumentacji przyrodniczej. Zauważył, że zgodnie z umową dzierżawy: 1] nie niszczone gleby; 2] koszone od wewnątrz do zewnątrz powierzchni koszonej; 3] wysokość koszenia wynosiła 15–18 cm od powierzchni gleby; 4] koszący ratak nie posiadał widocznych wycieków płynów i nie rozdrabniał koszonej biomasy; 5] skoszona biomasa była 15 września 2020 r. zbelowana, ułożona w stogi i przygotowywana do wywozu poza teren NPN.

(akta kontroli str. 716-720)

2.3. W latach 2015–2020 Park, na wniosek ARiMR (biura powiatowego w Wejherowie), udzielił informacji o użytkowniku 224 ha gruntów NPN wg stanu na 31 maja 2019 r. Innej współpracy dotyczącej wydzierżawianych nieruchomości Park z ARiMR nie nawiązywał, w tym:

- nie posiadał informacji o kontrolach przeprowadzanych przez ARiMR na wydzierżawionych gruntach,
- nie występował do ARiMR o wyniki kontroli przeprowadzonych na wydzierżawionych gruntach lub o przeprowadzenie kontroli wspólnych,
- nie informował ARiMR o wynikach kontroli (oględzin, lustracji) konserwatorów obwodów ochronnych,
- nie zawierał porozumień z ARiMR pozwalających na dwustronną wymianę informacji o wynikach kontroli na terenie Parku.

Dyrektor Parku, odnosząc się do przyczyn niepodejmowania wymienionych działań wskazał: wynika to z pełnego zaufania do służb odpowiedzialnych za realizację programów rolnośrodowiskowych na obszarach chronionych. Poza tym (...) wydawało mi się, że stawianie wymogów i żądań, z racji usytuowania prawnego i organizacyjnego ARiMR i NPN nie jest możliwe (akta kontroli str. 459-460, 721-723, 741-757)

2.4. W latach 2015–2020 (do 31 sierpnia) należne przychody z tytułu czynszu dzierżawnego oraz użytkownika kośnego wynikające z zawartych umów wyniosły kolejno 672,7 tys. zł, 795,4 tys. zł, 842,8 tys. zł, 694,9 tys. zł, 776,3 tys. zł, 671,7 tys. zł. Natomiast kwota faktycznie osiągniętych przychodów z tytułu czynszu dzierżawnego oraz użytkownika kośnego wyniosła kolejno 672,7 tys. zł (100% należnych opłat w ramach zawartych umów

dzierżawy i użytkowania), 795,4 tys. zł (100%), 60,6 tys. zł (7,2%), 8,6 tys. zł (1,2%), 153,2 tys. zł (19,7%), 200,2 tys. zł (29,8%). Dodatkowo w 2019 roku Park przeniósł z zabezpieczenia należytego wykonania umowy na poczet zaległych należności kwotę 46,7 tys. zł oraz w ramach umowy przewłaszczenia kwotę 850,4 tys. zł.

Park w latach 2015–2020 uzyskał również przychody z tytułu odsetek w opóźnieniach w zapłacie czynszu dzierżawnego w wysokości 23,7 tys. zł, co stanowiło 9,5% odsetek naliczonych na 31 sierpnia 2020 r. (248,6 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą NPN nie nakładał na dzierżawców gruntów i nie uzyskiwał przychodów z kar umownych.

W latach 2016–2020 liczba umów dzierżawy, których dotyczyły niezapłacone należności (odsetki i czynsz dzierżawny) wyniosła trzy w roku 2016 oraz po sześć w latach 2017–2020, a łączna kwota niezapłaconych należności na 31 sierpnia 2020 r. – 1 910,5 tys. zł³⁶. W wyniku podejmowanych działań Park odzyskał 902,6 tys. zł, co stanowiło 32% należności niezapłaconych terminowo (2 813 tys. zł). (akta kontroli str. 284-289)

Analiza sześciu umów³⁷, w przypadku których na 31 sierpnia 2020 r. występowały jedyne zaległości (1 910,5 tys. zł), wykazała, że Park wobec tych dzierżawców podejmował systematyczne działania zmierzające do odzyskania należności i zapobiegające przedawnieniu zobowiązań, tj.: 1] wystawił 51 wezwań do zapłaty; 2] wystawił cztery nakazy zapłaty; 3] złożył dziewięć pozwołów o zapłatę; 4] zawarł sześć ugód przedsądowych; 5] zawarł umowę przewłaszczenia na rzeczach ruchomych; 6] skierował jedną sprawę do komornika.

W wyniku podjętych działań Park odzyskał od opisywanych dzierżawców 901,3 tys. zł, co stanowiło 32% kwot dochodzonych przez Park (2 807,1 tys. zł). Kwotę tę odzyskano w ramach umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie rzeczy ruchomych w wysokości 850,4 tys. zł³⁸, przeniesienia 46,2 tys. zł z zabezpieczeń należytego wykonania umów oraz zapłaty zaległych należności w wysokości 4,7 tys. zł. (akta kontroli str. 290-292)

Analiza korespondencji dotyczącej przywołanych sześciu umów z niezapłaconymi należnościami wykazała, że dzierżawcy wywiązywali się z obowiązku składania Parkowi corocznych sprawozdań z zakresu i sposobu użytkowania nieruchomości. Wynika z nich, że w latach 2015–2016 dzierżawcy skosili mechanicznie i wywieźli biomasę z 549 ha i 563 ha (z 1 238 ha wydzierżawianych). W 2017 roku żaden z sześciu dzierżawców nie prowadził prac na dzierżawionych gruntach, a w 2018 roku trzech (z czterech) dzierżawców skosiło mechanicznie i wywiozło biomasę z 425 ha (z 1 024 wydzierżawianych). Ze sprawozdania złożonego za 2019 rok przez jednego dzierżawcę wynika, że nie prowadził on prac na dzierżawionych gruntach. Jednak z powodu niedysponowania przez Park ekspertyzami przyrodniczymi, obejmującymi całość dzierżawionych nieruchomości oraz planów działalności rolnośrodowiskowych, nie ma możliwości ustalenia prawidłowości prowadzonych zabiegów ochronnych, co opisano też w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z wymienionych sprawozdań wynika też, że w przypadku pięciu (z sześciu analizowanych) umów zabiegi ochronne przeprowadzano w miejscach określonych zarządzeniem Ministra Środowiska w sprawie zadań ochronnych dla NPN. W jednym przypadku wykonywano je zaś poza tymi lokalizacjami, co także szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 459-460, 468-474, 724-757)

W okresie objętym kontrolą z uwagi na zaległości w płatności czynszu w łącznej wysokości 1.519,8 tys. zł³⁹, NPN rozwiązał dwie umowy dzierżawy gruntów⁴⁰ oraz jedną za porozumieniem stron⁴¹. Dyrektor NPN, odnosząc się do przyczyn rozwiązania jednej umowy za porozumieniem stron, wskazał: *dzierżawca nie przystąpił do koszenia. Uznałmy,*

³⁶ W tym odsetki 226,2 tys. zł i 1.684,3 tys. czynszu.

³⁷ Umowy nr 12/2012, 12/2015, 17/2013, 19/2014, 3/2009, 5/2011.

³⁸ Umowa z 25 stycznia 2019 r. przenosząca własność i posiadanie czterech maszyn dostosowanych do koszenia łąk (ratrak) o wartości 850,4 tys. zł brutto.

³⁹ Stan na 30 listopada 2019 r.

⁴⁰ Umowy nr 5/2011 oraz nr 12/2015, rozwiązane 30 listopada 2019 r.

⁴¹ Umowa nr 11/2016, rozwiązana 10 maja 2017 r.

że przedstawione przez firmę problemy mogą skutkować niewykonaniem zabiegów jak i brakiem opłat dzierżawnych i najlepszym rozwiązaniem będzie ponowne zgłoszenie tych powierzchni do przetargów. Chcieliśmy uniknąć dochodzenia ewentualnych roszczeń na drodze sądowej. (akta kontroli str. 46, 80, 741-757)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W siedmiu umowach zawartych w latach 2009–2016 nie zobowiązano dzierżawców do składania Parkowi ekspertyz przyrodniczych ani planów działalności rolnośrodowiskowej, tj. dokumentów zawierających informacje niezbędne do prawidłowej realizacji zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego lub rolnośrodowiskowego. W konsekwencji nie otrzymywano takich opracowań w przypadku sześciu analizowanych umów. Uniemożliwiało to prowadzenie w pełni skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji umów w zakresie zgodności użytkowania gruntu z obowiązującymi zadaniami ochronnymi, w szczególności przez weryfikację obszarów działek rolnych przeznaczonych do koszenia w poszczególnych latach. Obowiązek dzierżawców do składania Parkowi opisywanych dokumentów wprowadzono w umowach zawieranych od 2019 roku.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że: w żadnych obowiązujących przepisach nie było wymogu przedkładania dokumentacji przyrodniczej i planu działalności rolnośrodowiskowej nikomu poza ARiMR, dlatego nie zawarto takich zapisów w umowach. Opisy przedmiotu umowy były tak skonstruowane, że praktycznie wprost przenosiły wymogi pakietów przyrodniczych programów rolnośrodowiskowych co do sposobu wykonania koszeń, zakazanych zabiegów agrotechnicznych, dodatkowo zaostrzone były terminy rozpoczęcia koszeń. Formułując takie zapisy umowy, byliśmy przekonani, że są one bardzo korzystne dla zasobów przyrodniczych Parku. Próbowaliśmy pozyskać od dzierżawców ekspertyzy przyrodnicze, jednak dzierżawcy niechętnie je udostępniali, pozyskaliśmy jedynie szczątkowe dane. Być może związane jest to z faktem, że dzierżawcy, wiedząc o naszej, pełnej znajomości zasobów Parku, obawiali się, że moglibyśmy zakwestionować sporządzone ekspertyzy pod względem występowania poszczególnych siedlisk i gatunków, a tym samym wyboru realizowanego pakietu. Dodatkowo każdy beneficjent dopłat w tym również dzierżawcy są drobniagowo kontrolowani przez ARiMR, która ma instrumenty do weryfikacji prawidłowości realizacji zadeklarowanych pakietów przyrodniczych, a każde uchybienie wiąże się z korektami finansowymi. Od 2019 roku wprowadziliśmy już do umów zapisy, które zobowiązują dzierżawcę do przedkładania Parkowi ekspertyz.

(akta kontroli str. 684, 724-725, 739-740, 741-757)

2. Konserwatorzy obwodów ochronnych Kurowo i Łapy w latach 2015–2019 nierzetelnie prowadzili książki służbowe. Chociaż odnotowywano tam pobyty w obrębach ewidencyjnych, w których Park wydierżawiał grunty, to nie wpisywano w nich ustaleń (uwag, zaleceń) wynikających z kontroli (ogłędzin, lustracji). Było to niezgodne z zakresami obowiązków konserwatorów obwodów ochronnych.

Dyrektor NPN wyjaśnił: wszystkie zagadnienia związane z bieżącą pracą, również pracą w terenie, omawiane są na cotygodniowych spotkaniach z załogą (tzw. dzień biurowy). Bardzo często sprawozdania z bieżącej działalności były odczytywane przez zdającego relację, więc byłem przekonany, że jest to również zapisane w podręcznym notatniku/dzienniku.

(akta kontroli str. 685-715, 741-757)

3. Nie wyegzekwowano prawidłowej realizacji umowy dzierżawy nr 19/2014 z 2 września 2014 r., obowiązującej do 2 września 2018 r. Dzierżawca wykonał bowiem skoszenie mechaniczne działek nieujętych w zadaniach ochronnych określonych zarządzeniem Ministra Środowiska z 12 lutego 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla NPN: w 2015 roku dziewięciu działek ewidencyjnych na powierzchni 8 ha i w 2016 roku 11 działek na powierzchni 6 ha. Było to niezgodne z § 3 umowy dzierżawy, zobowiązującym dzierżawcę m.in. do użytkowania gruntów na podstawie obowiązujących zadań ochronnych. Nie zareagowano na powyższe działania, mimo że dzierżawca

24 lipca 2015 r. oraz 13 lipca 2016 r. zgłosił Parkowi zamiar koszenia od 1 sierpnia opisywanych działek.

Dyrektor Parku wyjaśnił: *pominięcie niektórych działek lub pomyłki w numeracji wynikają z bardzo dużej ilości działek będących w zarządzie NPN oraz ograniczonych zasobów kadrowych. Konsekwencją przeoczenia niektórych działek jest fakt, że zostały one ujęte w umowie 19/2014 i tym samym zezwolono dzierżawcy na ich mechaniczne koszenie. Zaplanowana powierzchnia działań (w zadaniach ochronnych – przyp. NIK) nie została przekroczona.* (akta kontroli str. 459-460, 724-738, 741-757)

OCENA CZĄSTKOWA

NPN zapewnił zgodność wszystkich 15 umów dzierżawy obowiązujących w latach 2015–2020 (do 31 sierpnia) z przepisami wewnętrznymi Parku oraz zobowiązał dzierżawców do prawidłowego utrzymania dzierżawionych gruntów. Jednak w żadnej z umów zawartych w latach 2009–2016 nie zobowiązano dzierżawców do składania ekspertyz przyrodniczych ani planów działalności rolnośrodowiskowej. W konsekwencji nie pozyskano takich dokumentów. Brak takich opracowań uniemożliwił prowadzenie w pełni skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji sześciu objętych analizą umów w zakresie zgodności użytkowania gruntu z wyznaczonymi zadaniami ochronnymi, w szczególności co do obszarów działek rolnych przeznaczonych w poszczególnych latach do koszenia. Wobec braku tych dokumentów pracownicy Parku dokonywali jedynie kontroli dzierżawionych gruntów pod względem przestrzegania zakazów obowiązujących na obszarze NPN oraz terminów koszenia, zbioru i wywozu biomasy.

W latach 2015–2020 Park podejmował rzetelne działania w celu odzyskania należnych czynszów dzierżawnych. Były one jednak nieskuteczne. Doprowadziły bowiem do odzyskania zaledwie 32% kwot dochodzonych. W tym samym okresie Park nie podejmował systematycznej współpracy z ARiMR dotyczącej wydzierżawianych nieruchomości, a w latach 2015–2016 umożliwił dzierżawcy skoszenie mechaniczne działek niezgodnie z obowiązującymi wówczas zadaniami ochronnymi. Nie wyegzekwowano także rzetelnego prowadzenia ksiąg służbowych przez konserwatorów obwodów ochronnych.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Prowadzenie przetargów oraz rokowań w sprawie dzierżawy nieruchomości zgodnie z rozporządzeniem ws. przetargów oraz ustawą o ochronie przyrody.
2. Dochodzenie należności od bezumownie użytkujących grunty NPN.
3. Wyegzekwowanie od konserwatorów obwodów ochronnych rzetelnego prowadzenia ksiąg służbowych, zgodnie z zakresami ich obowiązków.
4. Rzetelne i zgodne z zadaniami ochronnymi, ustanowionymi przez Ministra Klimatu, nadzorowanie realizacji umów dzierżawy w zakresie użytkowania gruntów NPN.

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 Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

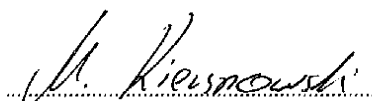
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 6 października 2020 r.

Kontrolerzy:

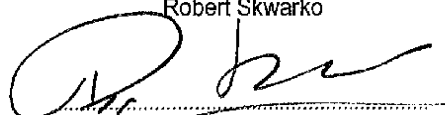
Marcin Kiersnowski
specjalista kontroli państwowej


podpis

Magdalena Krakowska-Wąż
inspektor kontroli państwowej


podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Robert Skwarko


podpis