



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4110-10-03/2012

R/12/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/12/010 – Ochrona gruntów Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	1. Mateusz Grynicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84098 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Tomasz Klause, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84099 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Bydgoszczy, ul. Hetmańska 38, 85-039 Bydgoszcz, zwana dalej „ANR OT” lub „Agencją”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edyta Zakrzewska, dyrektor ANR OT od dnia 5 czerwca 2012 r. W okresie od 7 marca 2008 r. do 20 kwietnia 2012 r. dyrektorem ANR OT był Adam Ostrowski (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie ochrony gruntów Skarbu Państwa (SP) przed nieuprawnionym wykorzystywaniem w latach 2008-2011, z uwzględnieniem stanu faktycznego i uwarunkowań na dzień zakończenia kontroli.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Negatywną ocenę uzasadnia waga i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze gospodarowania gruntami SP oraz egzekwowania uprawnień właścicielskich SP. Polegały one m.in. na:

- nieskutecznym sprawowaniu nadzoru nad mieniem SP, co skutkowało: nieuprawnionym korzystaniem przez osoby trzecie z gruntów SP, do których za lata 2008-2012 uzyskano płatności z ARiMR w kwocie 558.619,36 zł oraz utratą potencjalnych wpływów z tytułu dzierżawy tych gruntów za lata objęte płatnościami w kwocie 101.180,44 zł;
- nienaliczeniu oraz zaniżeniu opłaty za bezumowne korzystanie z gruntów SP, co skutkowało uszczupleniem wpływów Agencji z tytułu należności za bezumowne użytkowanie tych gruntów o kwoty odpowiednio: 2.168,67 zł i 14.943,34 zł;
- niepodejmowaniu oraz zwlekaniu z podejmowaniem przez Agencję działań prawnych w celu przejęcia bezumownie użytkowanych gruntów SP (dotyczyło to 7 przypadków bezumownego użytkowania gruntów przez okres od 364 do 1666

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

dni, dwóch przypadków, w których Agencja do dnia zakończenia kontroli NIK nie przejęła gruntów od 1 września 2008 r. i od 16 listopada 2009 r., oraz dwóch przypadków podjęcia działań po 380 dniach oraz 8 latach i 148 dniach);

- zwłocę (od 116 do 292 dni) w podejmowaniu przez Agencję działań windykacyjnych wobec 6 spośród 14 bezumownych użytkowników, którzy posiadali zaległości z tytułu bezumownego użytkowania gruntów SP na łączną kwotę 51.618,84 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gospodarowanie gruntami Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

1.1. ANR OT gospodarował w latach 2008 – 2012 gruntami Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zwanego dalej „Zasobem”, o powierzchni ogółem² od 123,2 tys. ha w 2008 r. do 98,8 tys. ha w 2012 r., z tego użytki gruntowe³ stanowiły od 111,7 tys. ha w 2008 r. do 89,8 tys. ha w 2012 r. Według danych ANR OT we wskazanym powyżej okresie powierzchnia użytków nierozdysponowanych⁴ wynosiła: 6.304 ha w 2008 r., 5.698 ha w 2009 r., 5.115 ha w 2010 r., 5.752 ha w 2011 r., 5.663 ha w 2012 r.

Badaniem objęto użytki gruntowe Zasobu, które pozostawały nierozdysponowane przez cały okres obejmujący lata 2008-2012, nierozdysponowane przez okres co najmniej 1 roku⁵ oraz bezumownie użytkowane, tj. rozdysponowane w sposób inny niż przewidziany w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶, zwanej dalej „u.g.n.r.”, o powierzchni⁷:

- 3.470 ha w 2008 r., w tym 2.003 ha nierozdysponowanych w latach 2008-2012, 119 ha nierozdysponowanych przez okres co najmniej 1 roku oraz 1.348 ha bezumownie użytkowanych;
- 3.394 ha w 2009 r. (odpowiednio 2.003 ha, 213 ha, 1.178 ha);
- 3.312 ha w 2010 r. (odpowiednio 2.003 ha, 211 ha, 1.098 ha);
- 3.205 ha w 2011 r. (odpowiednio 2.003 ha, 262 ha, 940 ha);
- 2.475 ha w 2012 r. (odpowiednio 2.003 ha, 192 ha, 279 ha).

[dowód: akta kontroli str. 786-849, 1357-1359]

1.2. Według danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zwanej dalej „ARiMR” spośród badanej próby płatnościami⁸ objęto grunty o powierzchni:

- 1.305 ha za 2008 r. na kwotę 818.569,41 zł, w tym 56.658,40 zł do 86 ha gruntów nierozdysponowanych w latach 2008-2012 (4,31% badanej próby), 761.911,01 zł do 1.219 ha gruntów bezumownie użytkowanych (90,42% badanej próby);
- 268 ha za 2009 r. na kwotę 254.649,43 zł, w tym: 74.687,17 zł do 84 ha gruntów nierozdysponowanych w latach 2008-2012 (4,20%), 29.649,78 zł do 33 ha gruntów nierozdysponowanych przez okres co najmniej 1 roku (15,59%

² według stanu na 31 grudnia danego roku;

³ grunty orne, sady, łąki, pastwiska trwałe, grunty zadrzewione i zakrzewione, tereny różne, nieużytki

⁴ według stanu na 31 grudnia danego roku;

⁵ przed ich trwałym rozdysponowaniem rozumianym jako: sprzedaż; sprzedaż gruntu związania ze sprzedażą domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych, garaży i ogrodów przydomowych; inne sprzedaże bezprzetargowe; przejście z mocy prawa na własność gminy, powiatu, województwa; nieodpłatne przekazanie gminie;

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1187; ze zm.

⁷ według stanu na 31 grudnia danego roku, z uwzględnieniem gruntów, dla których okres nierozdysponowania lub bezumownego użytkowania zakończył się w ciągu danego roku;

⁸ w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, regulacji rynków rolnych, rozwoju obszarów wiejskich;

badanej próby), 150.312,48 zł do 151 ha gruntów bezumownie użytkowanych (12,81%);

- 497 ha za 2010 r. na kwotę 431.608,81 zł, w tym 80.123,77 zł do 91 ha gruntów nierozdysponowanych w latach 2008-2012 (4,54%), 34.453,69 zł do 37 ha gruntów nierozdysponowanych przez okres co najmniej 1 roku (17,73%), 317.031,35 zł do 369 ha gruntów bezumownie użytkowanych (33,64%);
- 266 ha za 2011 r. na kwotę 284.287,31 zł, w tym 90.046,11 zł do 88 ha gruntów nierozdysponowanych w latach 2008-2012 (4,38%), 2.472,63 zł do 2 ha gruntów nierozdysponowanych przez okres co najmniej 1 roku (0,76%), 191.768,57 zł do 176 ha gruntów bezumownie użytkowanych (18,71%);
- 343 ha za 2012 r. na kwotę 311.722,72 zł, w tym 84.774,90 zł do 97 ha gruntów nierozdysponowanych w latach 2008-2012 (4,82%), 105.752,90 zł do 128 ha gruntów nierozdysponowanych przez okres co najmniej 1 roku (66,87%), 121.194,92 zł do 118 ha gruntów bezumownie użytkowanych (42,28%).

[dowód: akta kontroli str. 77-81, 847-977, 979-984, 1026-1039, 1050-1052, 1133, 1357-1359]

NIK przesłuchiwała trzech beneficjentów płatności uzyskanych z ARiMR do bezumownie użytkowanych gruntów Zasobu w okresie obejmującym lata 2008-2012. Z ich zeznań wynikało, że przyczyną bezumownego użytkowania tych gruntów była m.in. niska skuteczność przetargów przeprowadzanych przez ANR OT oraz nieuregulowanie stanu prawnego gruntów Zasobu. I tak:

- a) pierwszy świadek potwierdził fakt korzystania z gruntów Zasobu (łąk i pastwisk, o powierzchni ponad 10 ha) i zeznał, że był w Agencji w celu przedłużenia umowy dzierżawy tych gruntów, jednak został poinformowany o przeznaczeniu ich na sprzedaż a „nieoficjalnie” powiedziano mu, że z uwagi na wegetacyjne warunki łąk i pastwisk mógł dokonać koszenia. Nie wiedział, iż mogło to wiązać się dla niego z negatywnymi konsekwencjami. Ponadto dodał, że w okresie bezumownego użytkowania tych gruntów kilkakrotnie brał udział w przetargach na sprzedaż tych działek przeprowadzanych nieskutecznie przez ANR OT.
- b) drugi świadek potwierdzając fakt korzystania z gruntów Zasobu bez tytułu prawnego tłumaczył się, iż nie chciał dopuścić, by grunty te porośnięte chwastami, leżały odłogiem. Pierwszą działkę, o powierzchni 1 ha, sąsiadującą z działką jego syna, użytkował w latach 2008-2012 nie zgłaszając ANR OT zainteresowania jej dzierżawą. O niezagospodarowaniu drugiej stanowiącej część działki o powierzchni 5,7 ha, którą użytkował w okresie od czerwca 2010 r. do lipca 2010 r. dowiedział się, gdyż ANR OT ogłaszał przetargi na jej dzierżawę, zgłosił ANR OT chęć kupna, jednak przegrał przetarg. Świadek nie pamiętał, aby w okresie użytkowania przez niego tych działek ANR OT przeprowadzał kontrole w zakresie ich wykorzystania. Przyznał, iż znane mu były zasady dotyczące bezumownego użytkowania gruntów Zasobu. Ponadto poinformował, że w 2012 r. złożył ofertę kupna niezabudowanej działki o powierzchni 0,9003 ha, która była potem wielokrotnie wystawiana na sprzedaż przez ANR OT i nie znalazła nabywcę. Nie brał udziału w przetargach z uwagi na bardzo wysoką cenę wywoławczą. Według jego wiedzy działka ta nadal nie została sprzedana.
- c) trzeci świadek zeznał, iż nie miał świadomości, aby którakolwiek z działek użytkowanych przez niego w latach 2004-2012 mogła być administrowana przez ANR OT, gdyż wszystkie użytkował na podstawie zarejestrowanej w rejestrze gruntów i budynków umowy dzierżawy, zawartej z jego wujkiem. Przyznał, że w stosunku do jednej z działek jego rodzina podejmowała działania w celu ostatecznego ustalenia tytułu prawnego do niej, lecz nikt nie skierował go do ANR OT.

[dowód: akta kontroli str. 1053-1066]

1.3. Na podstawie Statutu Agencji Nieruchomości Rolnej⁹ za gospodarowanie mieniem Zasobu w formach przewidzianych w u.g.n.r., oraz za sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu przez ANR OT odpowiadał dyrektor ANR OT.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Agencji¹⁰ przejmowanie mienia do Zasobu, zagospodarowanie i rozdysponowanie mienia, w tym prowadzenie spraw dotyczących bezumownego użytkowania mienia Zasobu¹¹, oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu, w tym nierozdysponowanym, należało do zadań Sekcji Gospodarowania Zasobem, zwanej dalej „SGZ”.

Zagospodarowanie mienia Zasobu dla nieruchomości o powierzchni ogółem nie przekraczającej 50 ha, prowadzenie spraw związanych z bezumownym użytkowaniem mienia Zasobu oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad powierzonym mieniem Zasobu we współpracy z zespołem SGZ ds. nadzoru właścicielskiego zostało powierzone administratorom Gospodarstw Zasobu Skarbu Państwa w Administrowaniu (GZSP) w Kusowie i w Łysomicach. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym¹² nadzór nad jednostkami gospodarczymi Zasobu z terenu działania ANR OT sprawował Dyrektor Agencji.

[dowód: akta kontroli str. 1142-1143, 1178-1249, 1320-1329, 1334-1350]

Odnosząc się do rozwiązań organizacyjnych przyjętych w ANR OT w zakresie zapobiegania bezumownemu użytkowaniu gruntów Zasobu, Agnieszka Szwesta kierownik SGZ oraz Mariusz Grudziński poprzedni kierownik SGZ¹³ wyjaśnili, że w ramach kontroli i nadzoru nad mieniem w terenie pracownicy SGZ zostali zobowiązani do weryfikowania stanu zagospodarowania gruntów, sposobu i formy ich użytkowania oraz opisywania ustaleń w notatkach i protokołach. Także podczas przygotowywania nieruchomości do sprzedaży byli zobowiązani do przeprowadzania udokumentowanych oględzin w terenie oraz do dokładnej analizy wszystkich przypadków użytkowania gruntów rolnych bez umowy zgłaszanych przez producentów rolnych do ANR OT.

Od 2013 r. pracownicy zajmujący się sprzedażą, dzierżawami, nadzorem właścielskim zostali zobowiązani zakresem czynności do współpracy i prowadzenia spraw związanych z bezumownym użytkowaniem mienia.

[dowód: akta kontroli str. 1100-1103]

1.4. W latach 2008-2012 Zespół Kontroli Wewnętrznej w Biurze Prezesa ANR, przeprowadził 17 kontroli wewnętrznych ANR OT, w tym przeprowadzoną w 2008 r. kontrolę stanu przygotowania gruntów nierozdysponowanych do ich zagospodarowania (wg stanu na dzień 31 grudnia 2007 r.). W związku z ustaleniami tej kontroli Prezes ANR zalecił m.in.: zintensyfikowanie prac związanych z uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości pozostających w Zasobie, przyspieszenie lustracji działek ze szczególnym uwzględnieniem aktualnego sposobu użytkowania nieruchomości, w tym bezumownego oraz rozdysponowanie

⁹ § 18 ust. 1 pkt. 3 i 5 w związku z § 19 ust. 1 Statutu Agencji Nieruchomości Rolnych nadanego rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz. U. Nr 140, poz. 1348 ze zm.) oraz § 12 ust. 1 pkt. 3 i 4 w związku z § 13 ust. 1 Statutu Agencji Nieruchomości Rolnych nadanego rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości rolnych (Dz. U. Nr 262, poz. 1567);

¹⁰ § 12 ust. 1 i ust. 2 pkt. 8 regulaminu z dnia 6 września 2007 r., § 14 ust. 1 i ust. 2.4 pkt. 1 regulaminu z dnia 26 czerwca 2009 r. oraz § 13 ust. 1 pkt. 1 oraz ust. 4 pkt. 1 regulaminu z dnia 5 grudnia 2012 r.

¹¹ § 14 ust. 2.1 pkt. 17 regulaminu z dnia 26 czerwca 2009 r.;

¹² § 3 ust. 6 regulaminu z dnia 26 czerwca 2009 r.;

¹³ w okresie od 14 marca 2008 r. do 31 lipca 2008 r. oraz od 1 września 2009 r. do 31 grudnia 2012 r.;

gruntów uznanych za atrakcyjne. Odpowiadając na zalecenia pokontrolne Dyrektor ANR OT poinformował, że:

- w pierwszej kolejności regulowany był stan prawny nieruchomości nieposiadających oznaczenia hipotecznego lub posiadających zapis uniemożliwiający trwałe rozdysponowanie;
- lustracja działek związana ze sposobem ich użytkowania, w tym bezumownego, odbywała się na bieżąco i przede wszystkim dotyczyła niezagospodarowanych gruntów, których stan był monitorowany m.in. w przypadkach zakończenia umowy dzierżawy;
- analiza atrakcyjności gruntów prowadzona była na bieżąco w oparciu o lustracje gruntów w terenie i zapisy w planach zagospodarowania przestrzennego.

Po przeprowadzonej w 2009 r. kontroli sprawowania przez ANR OT, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 23 marca 2009 r., nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dzierżawy, Prezes ANR zalecił przestrzeganie procedur obowiązujących w tym zakresie. W odpowiedzi Dyrektor ANR OT poinformował o przeszkoleniu pracowników oddziału w zakresie ww. procedur oraz o powołaniu koordynatora ds. nadzoru właścicielskiego.

[dowód: akta kontroli str. 1077-1099]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nadzór ANR OT nad mieniem SP sprawowany był w sposób niewystarczający, co skutkowało bezprawnym wykorzystywaniem gruntów Zasobu. I tak:

- w 2008 r. w sposób nieuprawniony osoby trzecie korzystały z 86 ha gruntów SP, pobierając dopłaty z ARiMR w kwocie 56.658,40 zł;
- w 2009 r. w sposób nieuprawniony osoby trzecie korzystały z 117 ha gruntów SP, pobierając dopłaty z ARiMR w kwocie 104.336,95;
- w 2010 r. w sposób nieuprawniony osoby trzecie korzystały z 128 ha gruntów SP, pobierając dopłaty z ARiMR w kwocie 114.577,46 zł;
- w 2011 r. w sposób nieuprawniony osoby trzecie korzystały z 90 ha gruntów SP, pobierając dopłaty z ARiMR w kwocie 92.518,74 zł;
- w 2012 r. w sposób nieuprawniony osoby trzecie korzystały z 225 ha gruntów SP, pobierając dopłaty z ARiMR w kwocie 190.527,80 zł.

[dowód: akta kontroli str. 1026-1039, 1357-1359]

Według danych ANR OT łączna wysokość opłat, które ANR OT zobowiązany był pobrać za bezumowne użytkowanie tych gruntów wynosi 193.416,49 zł. W przypadku wydzierżawienia ww. gruntów łączna kwota należności z tytułu czynszu dzierżawnego za lata objęte płatnościami wyniosłaby 101.180, 44 zł.

[dowód: akta kontroli str. 1040-1049]

Odnosząc się do przypadków pobrania płatności wypłaconych przez ARiMR do niezagospodarowanych gruntów Zasobu w latach 2008-2012 Dyrektor ANR OT Edyta Zakrzewska wyjaśniła, że grunty te stanowiły gleby o niskiej jakości, bez możliwości dojazdu, o trudnych warunkach gospodarowania i że producenci rolni wyrażają zainteresowanie kupnem działek o większym areale, uwzględniając klasę użytków, bonitację oraz rozłóg gospodarstwa. Za nieracjonalne uważała podejmowanie działań mających na celu zagospodarowanie małych nieruchomości z uwagi na koszty przygotowania tych działek do sprzedaży, jednak wyjaśniła, że ANR OT podejmuje próby ich zagospodarowania wskazując, iż w 2012 r. w wyniku procedury przetargowej podpisano w formie aktu notarialnego 196 umów sprzedaży działek o powierzchni poniżej 1 ha.

W zakresie działek nierozdysponowanych przez okres co najmniej 1 roku Edyta Zakrzewska wyjaśniła, iż każdorazowo ANR OT przygotowywał te grunty do sprzedaży, jednak nie uniknięto niezgodnego z prawem ich użytkowania. Ponadto poinformowała, że przygotowywane jest nowe zarządzenie dotyczące procedury postępowania w sytuacjach wykrycia przypadków bezumownego użytkowania.

[dowód: akta kontroli str. 985-988]

Według wyjaśnień Dyrektora ANR OT w okresie od 07.03.2008 r. do 20.04.2012 r. Adama Ostrowskiego przed wejściem w życie przepisu art. 6a u.g.n.r. ANR OT nie miał dostępu do danych dotyczących osób bezumownie korzystających z gruntów Zasobu, które wystąpiły z wnioskiem o przyznanie płatności. Stąd zidentyfikowanie bezumownego użytkownika bezpośrednio w terenie było bardzo trudne, a wręcz niemożliwe. Poinformował m.in., iż administratorzy GZSP w Łysomicach i w Kusowie otrzymywali wykazy działek nierozdysponowanych a w lipcu 2009 r. zostali pisemnie zobowiązani do przeprowadzania stałego ich przeglądu pod kątem możliwości przeznaczenia do trwałego rozdysponowania oraz w celu ustalenia bezumownych użytkowników. Zweryfikowane przez nich dane były sukcesywnie wprowadzane do systemu informatycznego. Dodał, że w celu zwiększenia skuteczności działań zmierzających do ustalenia statusu nierozdysponowanych działek udostępniono Kujawsko-Pomorskiej Izbie Rolniczej wykazy gruntów na powiększenie gospodarstw miejscowych, jednakże dokonane przez przedstawicieli Izby przeglądy tych gruntów wykazały ich niską lub całkowitą nieprzydatność do produkcji rolniczej. Wyjaśnił, że nie otrzymywał od zastępców Dyrektora ANR OT żadnych informacji o nieprawidłowościach w zakresie nadzoru nad gruntami nierozdysponowanymi.

[dowód: akta kontroli str. 989-1000, 1134-1141]

Wyjaśnień w ww. zakresie udzielił także Stanisław Barłóg zastępca Dyrektora ANR OT w okresie od 1 lipca 2008 r. do 31 marca 2011 r., odpowiedzialny za nadzór właścicielski nad mieniem Zasobu w zakresie gruntów nierozdysponowanych oraz bezumownego użytkowania tych gruntów. Wskazał on, że jego zdaniem nie udało się dotrzeć do poszczególnych bezumownych użytkowników, co, jak twierdzili pracownicy GZSP, było to spowodowane brakiem czasu i możliwości dojazdu oraz poszukiwania tych bezumownych użytkowników.

[dowód: akta kontroli str. 989-1000, 1134-1141, 1151-1152, 1260-1265]

Według wyjaśnień Jana Marcinkiewicza administratora GZSP w Kusowie w okresie od 30 września 2008 r. do 31 grudnia 2012 r., Adama Koca administratora GZSP w Łysomicach w okresie od 9 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. i Zbigniewa Kulpy administratora GZSP w Łysomicach w okresie od 30 września 2008 r. do 8 stycznia 2012 r., nierozdysponowane działki stanowiły nieruchomości o małej powierzchni, najczęściej nieprzydatne do produkcji rolniczej, grunty zalesione, o dużej powierzchni nieużytków czy niekorzystnej konfiguracji terenu (skarpy, rowy, nasypy kolejowe), przez co zainteresowanie rolników tymi działkami było niewielkie. Wskazali oni, że z uwagi na ograniczone możliwości trwałego rozdysponowania tych gruntów ekonomicznie bezzasadne było ponoszenie kosztów na ich przygotowanie do sprzedaży, tj. kosztów wpisów i wyrysów z rejestrów gruntów, prac geodezyjnych i wycen. Rozdysponowywanie tych gruntów odbywało się, ze względu na małe zainteresowanie, na wniosek potencjalnych kontrahentów. Wskazywali oni na niską skuteczność (15% - 30%) przetargów na sprzedaż przeprowadzanych przez ANR OT, który przez okres co najmniej 1 roku podejmował wielokrotne próby ich rozdysponowania. Na efektywność działań podejmowanych w ramach nadzoru nad mieniem nierozdysponowanym wpływ miały także ograniczenia kadrowe.

[dowód: akta kontroli str. 1001-1025, 1149, 1320-1329, 1334-1342, 1343-1350]

Mariusz Grudziński poprzedni kierownik SGZ wyjaśnił m.in., że grunty nierozdysponowane stanowiły nieruchomości małe, o nieuregulowanym stanie prawnym, co było podstawowym problemem przy przeznaczaniu ich do sprzedaży. Wskazał na czasochłonność czynności związanych z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości (w skrajnych przypadkach trwających nawet 18 miesięcy).

[dowód: akta kontroli str. 1026-1030, 1286-1303]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na trudności związane z ustaleniem przez Agencję stanu faktycznego w zakresie ilości i powierzchni nierozdysponowanych gruntów Zasobu na podstawie danych zgromadzonych w Systemie Ewidencji Gruntów (SEG). W trakcie kontroli stwierdzono, iż 24 działki o powierzchni 42,7970 ha zdefiniowane w tym systemie jako pozostające w Zasobie, faktycznie zostały rozdysponowane. Część działek w wykazie nierozdysponowanych gruntów sporządzonym przez ANR OT stanowiły działki o nieuregulowanym stanie prawnym (27 działek o powierzchni 18,4884 ha).

[dowód: akta kontroli str. 251, 259, 795, 1028-1039, 1056, 1067-1076]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Egzekwowanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1. Informacje na temat zidentyfikowanych w latach 2008-2012 przypadków bezumownego użytkowania gruntów Zasobu były rejestrowane przez Agencję w systemie Windykacji Należności, co było zgodnie z postanowieniami zarządzenia nr 909/2008 Dyrektora ANR OT z dnia 18 grudnia 2008 r.

[dowód: akta kontroli str. 61-67, 245, 253, 261-267, 297-301]

We wskazanym powyżej okresie Agencja zidentyfikowała 65 przypadków wykorzystywania gruntów Zasobu w sposób nieuprawniony. Dotyczyło to 264 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 2.885 ha. Przyczyny bezumownego użytkowania były następujące:

- odmowa wydania nieruchomości przez dzierżawcę po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy dzierżawy (w 39 przypadkach);
- odmowa wydania nieruchomości po samowolnym wejściu na tą nieruchomość (w 26 przypadkach), w tym po skorzystaniu przez ANR OT z prawa pierwokupu nieruchomości w trybie art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁵, zwanej dalej „u.k.u.r.” (w 4 przypadkach).

[dowód: akta kontroli str. 68-76]

2.2. Ustalono, iż w 63 na 65 wskazanych powyżej przypadków bezumownego użytkowania gruntów Zasobu zidentyfikowanych w latach 2008-2012 Agencja wywiązała się z obowiązku obciążenia bezumownych użytkowników opłatami za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego. W pozostałych 2 przypadkach nie dokonano naliczenia opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu.

[dowód: akta kontroli str. 68-76, 77-81]

W ramach badania szczegółowego 49 z 63 przypadków, w których w latach 2008-2012 obciążono bezumownych użytkowników opłatami za korzystanie gruntów

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 803;

Zasobu bez tytułu prawnego ustalono, iż ogólna kwota należności z tego tytułu wynosiła 1.553.166,22 zł, w tym kwota uregulowana 1.065.217,55 zł (68,58%), a kwota zadłużenia 487.948,67 zł (31,42%). Według danych Agencji w pozostałych 14 przypadkach kwota należności z tytułu bezumownego użytkowania gruntów Zasobu została w całości uregulowana i wynosiła 1.582.237,30 zł.

[dowód: akta kontroli str. 82-140, 141-145]

Ustalono, iż zaległości z tytułu opłat za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu dotyczyły 14 z 49 przypadków objętych badaniem, w tym:

- w 13 przypadkach wzywano użytkowników do zapłaty tych należności,
- w jednym przypadku nie wzywano do zapłaty z uwagi na konieczność dokonania rozliczenia finansowego użytkownika w związku z przejściem do Zasobu nieruchomości z produkcją roślinną w toku.

[dowód: akta kontroli str. 101, 144-145, 250, 258, 282-284, 413, 433-435]

Ponadto w ramach badania szczegółowego 49 z 63 przypadków, w których obciążono bezumownych użytkowników opłatami za korzystanie gruntów Zasobu bez tytułu prawnego ustalono, iż w 27 przypadkach opłata została ustalona w prawidłowej wysokości, tj.:

- w sposób określony w umowach dzierżawy (w przypadkach odmowy wydania nieruchomości po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umów dzierżawy, w których określono zasady ustalenia opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów);
- według obowiązujących w danym okresie rozliczeniowym wytycznych Prezesa ANR, wprowadzonych pismami: z dnia 23 października 2003 r., z dnia 11 kwietnia 2006 r. i z dnia 28 kwietnia 2006 r. oraz zarządzeniami Prezesa ANR nr 11/08 z dnia 31 stycznia 2008 r. i nr 35/09 z 28 września 2009 r. (w przypadkach samowolnego użytkowania nieruchomości lub odmowy wydania nieruchomości po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umów dzierżawy, w których nie określono zasad ustalenia opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów);
- zgodnie z art. 39b u.g.n.r. (w przypadkach, gdy bezumowne użytkowanie przypadało w okresie od 3 grudnia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r.).

W pozostałych 22 przypadkach objętych badaniem stwierdzono nieprawidłowości w sposobie naliczenia opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu.

[dowód: akta kontroli str. 82-140, 146-157, 158-181, 182-224]

2.3. W 65 przypadkach bezumownego użytkowania gruntów Zasobu zidentyfikowanych przez ANR OT w latach 2008-2012 przejęcie gruntów do Zasobu nastąpiło w okresach odpowiednio: poniżej 60 dni (w 7 przypadkach); od 60 do 171 dni (w 19 przypadkach); od 192 do 364 dni (w 16 przypadkach); od 391 do 729 dni (w 9 przypadkach); od 881 do 3088 dni (w 11 przypadkach). W pozostałych 3 przypadkach grunty nadal nie zostały przejęte do Zasobu, tj. pozostały w bezumownym użytkowaniu odpowiednio: od 16 listopada 2009 r. (grunty położone w gminie Gąsawa o powierzchni 4,3 ha); od 1 września 2010 r. (grunty położone w gminie Brześć Kujawski o powierzchni 54,5 ha); od 1 listopada 2011 r. (grunty położone w gminie Świecie o powierzchni 82,7 ha).

[dowód: akta kontroli str. 68-76, 82-140]

W 13 spośród 58 przypadków, w których okres bezumownego użytkowania trwał co najmniej od 60 dni, wobec osób nieuprawnionych do korzystania z gruntów Zasobu ANR OT podjął działania prawne, w tym: w 9 przypadkach wystąpiono z roszczeniami windykacyjnymi, o których mowa w art. 222 ustawy z dnia 23 kwietnia

1964 r. Kodeks cywilny¹⁶, zwanej dalej „k.c.”; w 3 przypadkach wystąpiono z roszczeniami uzupełniającymi, o których mowa w art. 224 i 225 k.c.; w jednym przypadku wystąpiono zarówno z roszczeniem windykacyjnym jak i uzupełniającym.

W 10 na 13 przypadków podjęte działania okazały się skuteczne, tj.: w 6 przypadkach nastąpiło dobrowolne wydanie nieruchomości do Zasobu, w tym w jednym Agencja wystąpiła także z roszczeniem o zwrot równowartości pożytków z tytułu dzierżawienia nieruchomości w okresie bezumownego użytkowania, jednak sąd powództwo oddalił, w jednym przypadku nieruchomość została wydana do Zasobu przez komornika sądowego, w trzech dokonano zapłaty wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu.

W dwóch przypadkach ANR OT wystąpił do komornika sądowego z wnioskiem o wydanie nieruchomości oraz do sądu z wnioskiem o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, którym podmiot poddał się egzekucji co do obowiązku wydania przedmiotu dzierżawy, jednakże sprawy nie zostały jeszcze zakończone. W jednym przypadku sąd oddalił wniosek Agencji o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, z którego bezumowny użytkownik poddał się egzekucji, co do obowiązku wydania nieruchomości. Ostatecznie część tej nieruchomości została przez Agencję sprzedana a pozostała przejęta do Zasobu.

W pozostałych 45 przypadkach nie wystąpiono z roszczeniami windykacyjnymi ani uzupełniającymi wobec bezumownych użytkowników.

[dowód: akta kontroli str. 68-76, 225-235]

2.4. Ustalono, iż w stosunku do żadnego z rolników, którzy w latach 2008-2012 zostali zidentyfikowani jako bezumowni użytkownicy gruntów Zasobu Agencja nie domagała się wszczęcia postępowania karnego, w tym z uwagi na podejrzenie popełnienia przestępstwa z art. 193 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁷, zwanego dalej „k.k.” lub wszczęcia postępowania w sprawach o wykroczenia, w tym z uwagi na podejrzenie popełnienia wykroczenia z art. 157 ustawy z dnia 20 maja 1971 Kodeks wykroczeń¹⁸, zwanego dalej „k.w.”.

Edyta Zakrzewska Dyrektor Agencji oraz Adam Ostrowski poprzedni Dyrektor ANR OT wskazali, iż przepis art. 193 k.k. z uwagi na swój przedmiot nie był rozważany w praktyce ANR OT jako środek do przeciwdziałania bezumownemu korzystaniu z nieruchomości. Natomiast odnosząc się do kwestii wszczynania postępowań w trybie art. 157 k.w. wskazali, iż skutki działań podejmowanych w tym zakresie przez ANR OT w latach dziewięćdziesiątych były znikome. Wskazali oni, iż sankcja przewidziana w art. 157 k.w. nie powodowała dobrowolnego wydania nieruchomości, dlatego też Agencja zaniechała domagania się wszczęcia postępowań w sprawach o wykroczenia i sprawy z zakresu bezumownego użytkowania gruntów Skarbu Państwa były kierowane do postępowań cywilnych.

[dowód: akta kontroli str. 236-238, 240, 243, 246-247, 254-255]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch spośród 65 przypadków bezumownego użytkowania gruntów Zasobu ANR OT nie obciążył rolników (M. S. i W. B.) opłatą za korzystanie z tych gruntów, co skutkowało uszczupleniem wpływów ANR OT z tytułu należności za bezumowne użytkowanie tych gruntów za lata 2008-2009 o łączną kwotę 2.168,67 zł¹⁹.

¹⁶ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.;

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.;

¹⁹ wartość uszczuplenia nie uwzględnia kwoty nienaliczonego wynagrodzenia z tytułu bezumownego użytkowania gruntów Zasobu przez W. B. w łącznej wysokości 31,35 zł (w tym: 8,32 zł za 2008 r., 23,03 zł za 2009 r.), gdyż stosownie do § 3 ust. 8 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Wsi z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia,

Stosownie do postanowień zawartych z tymi rolnikami umów dzierżawy po rozwiązaniu umowy, w przypadku nie wydania w terminie określonym w umowie przedmiotu dzierżawy ANR OT miał naliczać opłatę z tytułu bezumownego korzystania.

[dowód: akta kontroli str. 75-76, 138-140, 142, 239-240, 242-243, 294-295, 302-314, 315-330]

Według wyjaśnień Adama Ostrowskiego poprzedniego Dyrektora ANR OT oraz Edyty Zakrzewskiej Dyrektora Agencji w przypadkach bezumownego użytkowania gruntów Zasobu przez M.S. i W. B. ANR OT wystąpił z pozwem do właściwego sądu o wydanie nieruchomości, jednakże sprawom tym nie został nadany dalszy bieg i nieruchomości bezumownie użytkowane przez ww. rolników zostały przejęte do Zasobu. Nie dokonano naliczenia opłaty za korzystanie z nich bez tytułu prawnego – z powodu nie przekazania stosownych dokumentów przez GZSP w Kusowie do Sekcji Windykacji ANR OT.

[dowód: akta kontroli str. 245-246, 253-254]

NIK zwraca uwagę, iż Sekcja Windykacji ANR OT posiadała pisma z dnia 18 września 2008 r., podpisane przez zastępcę Dyrektora ANR OT, informujące rolników M.S. i W. B. o wysokości opłaty za bezumowne użytkowanie nieruchomości Zasobu.

[dowód: akta kontroli str. 1166-1167]

2. W 22 na 49 badanych przypadków, w których w latach 2008-2012 Agencja obciążyła użytkowników opłatami za bezumowne korzystanie z gruntów, zostały one ustalone w sposób nieprawidłowy, tj. w 18 przypadkach zawyżone o łączną kwotę 92.522,86 zł, w 4 przypadkach zaniżone o łączną kwotę 29.600,72 zł. I tak:

a) ANR OT obciążając spółkę z siedzibą w Warszawie opłatami za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych położonych w gminach Sępólno Krajeńskie oraz Kamień Krajeński w okresie od 1 maja 2009 r. do 30 września 2011 r. w wysokości 412.241,00 zł, zawyżył wysokość tej opłaty o 25% równowartości czynszu dzierżawnego, tj. o 82.448,20 zł, co było niezgodnie z postanowieniami § 17 ust. 5 umowy dzierżawy z dnia 27 czerwca 1994 r. zawartej z ww. spółką (w brzmieniu nadanym aneksem z dnia 23 sierpnia 2000 r.).

Stosownie do wskazanych powyżej postanowień umowy dzierżawy z dnia 27 czerwca 1994 r. wydzierżawiający miał naliczać wynagrodzenie za okres bezumownego korzystania w wysokości czynszu dzierżawnego określonego w § 15 ust. 1 i 7 ww. umowy, tj. bez dodatkowego doliczenia 25% wartości tego czynszu.

[dowód: akta kontroli str. 82-84, 331-363, 785]

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Agencji²⁰ prowadzenie spraw dotyczących bezumownego użytkowania mienia Zasobu oraz współpraca z Sekcją Windykacji w zakresie naliczania i rozliczania należności za bezumowne korzystanie z tego mienia należało do zadań SGZ.

Osobą odpowiedzialną za ww. nieprawidłowość był Mariusz Grudziński poprzedni kierownik SGZ. Wyjaśnił on, że ww. spółka zaakceptowała sposób naliczenia opłaty i uregulowała w całości należności wobec ANR OT. Ponadto wskazał on, że ustalając wysokość opłaty, jako podstawę jej naliczenia przyjęto postanowienia § 17 ust. 6 projektu aneksu nr 6 z dnia 6 lutego 2006 r. do ww. umowy dzierżawy, którego postanowienia zostały zaakceptowane przez ww. spółkę, zgodnie z którymi do

rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach Agencja odstąpiła od obciążenia W. B. ww. kwotą wynagrodzenia;

²⁰ § 14 ust. 2.1 pkt. 17 regulaminu z dnia 26 czerwca 2009 r.;

opłaty za bezumowne użytkowanie należało doliczyć karę umowną w wysokości 25% tej opłaty.

[dowód: akta kontroli str. 365-366, 377, 1216-1217]

Z ustaleń kontroli wynikało, że aneks nr 6 z dnia 6 lutego 2006 r. nie został podpisany przez Agencję, tym samym jego postanowienia nie miały zastosowania do naliczenia opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu przez ww. spółkę.

[dowód: akta kontroli str. 351-359]

b) W jednym przypadku ANR OT obciążając rolnika P. P. opłatą za bezumowne użytkowanie gruntów w gminie Chełmno zawyżył jej wysokość o równowartość dopłat bezpośrednich za lata 2009-2010, tj. łącznie o 513,15 zł, co było niezgodne z postanowieniami § 18 ust. 4 zawartej z tym rolnikiem umowy dzierżawy z dnia 19 września 1997 r. (w brzmieniu nadanym aneksem nr 1 z dnia 30 sierpnia 2007 r.).

Zbigniew Kulpa administrator GZSP w Łysomicach w okresie od 30 września 2008 r. do 8 stycznia 2012 r. odpowiedzialny za ustalanie należnego ANR wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tego mienia nie wskazał w swoich wyjaśnieniach przyczyn ww. nieprawidłowości.

Mariusz Grudziński kierownik SGZ w okresie od 01.09.2009 r. do 31.12.2012 r., odpowiedzialny za nadzór nad funkcjonowaniem GZSP wyjaśnił, że naliczenia ww. opłaty dokonano w oparciu o wzór umowy dzierżawy stanowiący załącznik nr 6 do Zarządzenia nr 11/08 Prezesa ANR z dnia 31 stycznia 2008 r. obowiązującego od 31 stycznia 2008 r. do 30 września 2009 r. Ponadto wskazał, że rolnik nie kwestionował wysokości ww. opłaty i że jego należności wobec Agencji zostały w całości uregulowane.

[dowód: akta kontroli str. 135-136, 398-409, 785, 1130-1132, 1147-1148, 1286-1303, 1334-1342]

c) W kolejnych 7 przypadkach ustalono, że Agencja zawyżyła wartość opłat za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu o równowartość dopłat bezpośrednich w łącznej kwocie 9.281,91 zł pomimo, że wytyczne Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnej²¹ w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład Zasobu nie dawały w tych przypadkach podstawy do powiększania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie nieruchomości o wartość dopłat bezpośrednich.

[dowód: akta kontroli str. 107-110, 124, 127-128, 132-135, 148-151, 212, 366, 447-485, 785]

Osobami odpowiedzialnymi za ustalanie należnego ANR wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tego mienia byli: Jan Marcinkiewicz, administrator GZSP w Kusowie, który wyjaśnił, że w 5 przypadkach bezumownego użytkowania gruntów w gminach: Żnin, Strzelno, Bukowiec, Łabiszyn i Dąbrowa Biskupia do opłat doliczono równowartość dopłat bezpośrednich, gdyż takie były ustalenia wewnętrzne w Agencji oraz Zbigniew Kulpa, administrator GZSP w Łysomicach, który nie podał przyczyn nieprawidłowości w dwóch przypadkach, dotyczących bezumownego użytkowania gruntów w gminie Aleksandrów Kujawski.

[dowód: akta kontroli str. 1148, 1160, 1164, 1320-1329, 1334-1342]

Mariusz Grudziński poprzedni kierownik SGZ, odpowiedzialny w ww. zakresie za nadzór nad funkcjonowaniem GZSP wyjaśnił, że naliczenia tych opłat dokonano w oparciu o aktualnie obowiązujący wzór umowy dzierżawy i dodał, że poza jednym przypadkiem użytkownicy uregulowali swoje zobowiązania wobec Agencji.

²¹ wytyczne Prezesa ANR zawarte w pismach: nr ZGZ-dn-4201-41-16/1090/06/EŚ z dnia 11 kwietnia 2006 r. oraz nr ZGZ-dn-4201-41-17/1309/06/EŚ z dnia 28 kwietnia 2006 r. oraz wytyczne w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości ZWRSP stanowiące załącznik nr 1 do Zarządzenia Prezesa ANR nr 35/09 z dnia 28 września 2009 r.

[dowód: akta kontroli str. 377-378, 1290-1297]

Z ustaleń kontroli wynikało, że we wskazanych powyżej przypadkach wzory umów dzierżawy stanowiące załącznik do wytycznych Prezesa ANR²² nie miały zastosowania.

[dowód: akta kontroli str. 182, 194-207, 213-224]

d) W 3 przypadkach ANR OT zaniżył wartość opłat za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu w latach 2008-2009 w łącznej kwocie 14.657,38 zł, ponieważ nie powiększył wynagrodzenia z ww. tytułu o równowartość dopłat bezpośrednich, gdy umowy dzierżawy nie regulowały sposobu naliczenia opłaty za bezumowne użytkowanie. Powyższe stanowiło naruszenie wymogów pkt. 14.8.4.1 wytycznych Prezesa ANR w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu²³, zgodnie z którymi jeśli w umowie dzierżawy nie określono zasad rozliczenia, w razie niewydania nieruchomości wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie należało naliczyć w wysokości czynszu dzierżawnego powiększonego o równowartość dopłat bezpośrednich, nawet jeśli były dzierżawca nie uzyskał dopłaty wskutek ustalenia, że grunty nie były utrzymane w „dobrej kulturze rolnej. Dotyczyło to rolników E. B., W. B. i W. S.

[dowód: akta kontroli str. 96-99, 106-107, 124-125, 486-492, 493-503, 785]

Według wyjaśnień Jana Marcinkiewicza administratora GZSP w Kusowie, odpowiedzialnego za ustalanie należnego ANR wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tego mienia oraz Mariusza Grudzińskiego poprzedniego kierownika SGZ, odpowiedzialnego za nadzór nad funkcjonowaniem GZSP nieprawidłowości powyższe były wynikiem pomyłki.

[dowód: akta kontroli str. 369-370, 378, 1160, 1164]

Mieczysław Ruszkowski Zastępca Dyrektora Agencji wyraził zgodę na odstąpienie naliczenia dodatkowego wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu przez rolnika W. S. w kwocie 9.680,51 zł, stanowiącej równowartość dopłat bezpośrednich za rok 2008. W wyjaśnieniu swoją decyzję uzasadnił wątpliwościami dotyczącymi prawa Agencji do domagania się od bezumownego użytkownika odszkodowania z tytułu utraty dopłat bezpośrednich i powołał się na orzeczenie Sądu Okręgowego w Słupsku z czerwca 2010 r. oddalające powództwo ANR w analogicznej sprawie.

[dowód: akta kontroli str. 504-505, 506-507, 519-532]

Stanisław Barłóg zastępca Dyrektora ANR OT w okresie od 1 lipca 2008 r. do 31 marca 2011 r., sprawujący nadzór w zakresie bezumownego użytkowania gruntów nierozdysponowanych nad funkcjonowaniem GZSP wyjaśnił, że w niektórych przypadkach do opłat za bezumowne użytkowanie doliczano równowartość dopłat bezpośrednich, w innych przypadkach nie doliczano, co było spowodowane zmieniającymi się w tym zakresie wytycznymi Prezesa ANR.

[dowód: akta kontroli str. 1151-1152, 1154, 1260-1265]

e) Agencja zaniżyła wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie przez W. O. gruntów Zasobu w gminie Łubianka, w okresie od 1 kwietnia 2012 r. do 29 czerwca 2012 r., o kwotę 14.943,34 zł. przez naliczenie opłaty w wysokości jednokrotności a nie jak stanowi art. 39b ust 1. u.g.n.r. pięciokrotności wywoławczej wysokości należnego czynszu, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy (nieruchomość

²² wprowadzonych zarządzeniami: nr 11/08 z dnia 31 stycznia 2008 r. i nr 35/09 z 28 września 2009 r.;

²³ stanowiących załącznik nr 1 do Zarządzenia Prezesa ANR nr 11/08 z dnia 31 stycznia 2008 r.

była użytkowana mimo, że postępowanie sądowe w sprawie uznania prawa do jej nabycia, w wyniku wygranego przetargu nie zostało zakończone).

[dowód: akta kontroli str. 94-95, 563-591]

Osobą odpowiedzialną za ww. nieprawidłowość był Zastępca Dyrektora Agencji Mieczysław Ruszkowski, który wyjaśnił, że wyraził zgodę (pismo z dnia 27 września 2012 r.) na zmniejszenie ww. wynagrodzenia, po oddaleniu przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku apelacji ANR od wyroku Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 12 marca 2012 r. nakazującego ANR przekazanie ww. nieruchomości.

[dowód: akta kontroli str. 504, 506, 508-518]

f) W 9 przypadkach stwierdzono, że Agencja zawyżyła wartość opłat za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu o równowartość podatku VAT w łącznej wysokości 731,93 zł. mimo, że umowy dzierżawy zawarte przez ANR OT nie przewidywały doliczenia podatku VAT.

[dowód: akta kontroli str. 87-89, 118-119, 121-122, 125-126, 128-129, 131-133, 137-138, 592-690]

Według wyjaśnień Jana Marcinkiewicza administratora GZSP w Kusowie, Mieczysława Ruszkowskiego zastępcy Dyrektora Agencji oraz Witolda Kiliana kierownika SW przyczyną tych nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów a przypadki te obejmowały różne okresy, w których obowiązywały odmiennie zasady naliczania opłat za korzystanie z gruntów Zasobu bez tytułu prawnego. Witold Kilian poinformował, że w dwóch przypadkach, w których należność nie została uregulowana, w dniu 20 marca 2013 r. Agencja dokonała korekty ww. wynagrodzeń na łączną kwotę 422,33 zł. w pozostałych przypadkach bezumowni użytkownicy nie kwestionowali sposobu wyliczenia opłaty i dokonali jej zapłaty w wysokości określonej w fakturach VAT.

[dowód: akta kontroli str. 367-369, 411-412, 415-421, 785, 1161, 1164, 1171, 1175]

3. Ustalono, iż w 48 na 58 przypadków, w których okres bezumownego użytkowania gruntów Zasobu trwał co najmniej 60 dni, Agencja nie wystąpiła na drogę powództwa cywilnego z roszczeniem windykacyjnym, o którym mowa w art. 222 § 1 k.c., co stanowiło naruszenie wytycznych Prezesa ANR²⁴, stosownie do których należało niezwłocznie podjąć działania prawne w celu przejęcia nieruchomości do Zasobu.

[dowód: akta kontroli str. 68-76, 225-227, 230-235]

Osobami odpowiedzialnymi za powyższe nieprawidłowości byli Adam Ostrowski poprzedni Dyrektor ANR OT oraz Edyta Zakrzewska Dyrektor ANR OT, którzy w wyjaśnieniu podali:

- w 39 w przypadkach, gdy bezumownym użytkowaniem objęte były grunty o niewielkiej powierzchni (do ok. 10 ha), ustalona wysokość opłaty niewielka, a użytkownik oświadczył, że zamierza je użytkować do zakończenia zbioru płodów rolnych, Agencja odstępowała od wystąpienia z pozwem o wydanie nieruchomości z uwagi na przewlekłość postępowań sądowych oraz wysokie koszty sądowe i komornicze;
- w 3 przypadkach występowanie na drogę powództwa cywilnego o wydanie nieruchomości uznali za bezcelowe, gdyż ANR OT zawarł ugody, na podstawie których bezumowni użytkownicy zobowiązali się wydać nieruchomości we wskazanym terminie;
- w dwóch przypadkach bezumowni użytkownicy kwestionowali sposób naliczenia opłaty za korzystanie z gruntów Zasobu bez tytułu prawnego, jednak w trakcie

²⁴ zawartych w piśmie nr ZGZ-dn-4201-41-16/1090/06/EŚ z dnia 11 kwietnia 2006 r.;

sporu z ANR OT uznali wysokość tej opłaty zobowiązując się wydać użytkowane grunty po zbiorach płodów rolnych;

- w jednym przypadku skuteczne ustalenie bezumownego użytkownika nastąpiło w dniu 11 września 2012 r., stąd z uwagi na krótki okres nie było możliwości wystąpienia na drogę powództwa cywilnego o wydanie nieruchomości;
- w dwóch przypadkach przejęcie nieruchomości do Zasobu nastąpiło odpowiednio: 28 lutego 2013 r. i 25 marca 2013 r., przy czym w jednym przypadku z uwagi na brak możliwości ustalenia miejsca zamieszkania bezumownego użytkownika przejęcie nastąpiło protokołem zdawczo – odbiorczym przy udziale przedstawiciela samorządu;
- w jednym przypadku podjęto działania związane z przygotowaniem bezumownie użytkowanej nieruchomości do sprzedaży, tj. w dniu 12 listopada 2012 r. zlecono wycenę tej nieruchomości, a w dniu 31 stycznia 2013 r. przeprowadzono jej lustrację.

[dowód: akta kontroli str. 240, 243, 247-248, 255-256, 272-278, 287-288]

Ponadto ustalono, że:

- w 7 przypadkach ostateczne przejęcie nieruchomości do Zasobu miało miejsce po upływie odpowiednio: 364 dni, 455 dni, 723 dni, 1155 dni, 1156 dni, 1185 dni, 1666 dni bezumownego użytkowania. W 2 z 7 ww. przypadków przejęcie nieruchomości nastąpiło w trakcie kontroli NIK w lutym oraz w marcu 2013 r.;

- w 2 przypadkach działania podejmowane przez ANR OT nie doprowadziły do ostatecznego przejęcia nieruchomości do Zasobu. Dotyczyło to: gruntów użytkowanych bezumownie przez I. S. od 16 listopada 2009 r. w gminie Gąsawa oraz gruntów użytkowanych bezumownie przez J. N. od 1 września 2008 r. w gminie Żnin.

[dowód: akta kontroli str. 68-76, 111-116, 121-128, 130-131, 136-137, 247, 249-250, 255, 257-258, 285-288, 497, 726-727, 785, 1104-1129]

Wyjaśnień w ww. zakresie udzielili Jan Marcinkiewicz i Zbigniew Kulpa administratorzy GZSP w Kusowie i w Łysomicach, odpowiedzialni za prowadzenie spraw związanych z bezumownym użytkowaniem ww. mienia Zasobu, oraz Stanisław Barłóg zastępca Dyrektora ANR OT w okresie od 1 lipca 2008 r. do 31 marca 2011 r. i Mariusz Grudziński poprzedni kierownik SGZ, odpowiedzialni za nadzór nad funkcjonowaniem GZSP. Według wyjaśnień Stanisława Barłoga ww. nieprawidłowości były wynikiem zaniedbań pracowników prowadzących te sprawy. Wskazał, iż nikt nie sygnalizował mu problemów związanych z przejęciem ww. gruntów. Wyjaśnił, że w tym zakresie nie weryfikował rzetelności działań podejmowanych przez GZSP. Według wyjaśnień Jana Marcinkiewicza jedną z przyczyn zwłoki w podjęciu działań mających na celu skuteczne przejęcie gruntów w gminach: Kęsowo, Gostycyn, Więcbork, Łabiszyn i Tuchola, była duża rotacja specjalistów prowadzących sprawy bezumownego użytkowania tych gruntów, co mogło skutkować brakiem ciągłości w podejmowaniu dalszych działań w stosunku do bezumownych użytkowników tych gruntów. Wskazał on także, że z dokumentacji przekazywanej do SW ANR OT wynikało, że działania podejmowane przez GZSP w Kusowie były nieskuteczne i podejmowanie działań prawnych należało do SW ANR OT. Zbigniew Kulpa, odnosząc się do bezumownego użytkowania gruntów w gminach: Brodnica i Świecie, oraz Mariusz Grudziński, odnosząc się do 5 przypadków, w których przejęcie nieruchomości do Zasobu nastąpiło przed końcem 2012 r., wyjaśnili, iż sprawy te dotyczyły niewielkich działek o powierzchni od 0,3000 ha do 1,5000 ha, co do których pracownicy GZSP występowali ustnie do bezumownych użytkowników o wydanie nieruchomości użytkowanych bez tytułu

prawnego oraz że użytkownicy ci zapłacili należne z tego tytułu opłaty wraz z odsetkami.

[dowód: akta kontroli str. 371, 379, 1148-1149, 1155-1156, 1161-1162, 1164]

Mieczysław Ruszkowski zastępca Dyrektora ANR OT oraz Agnieszka Szwesta kierownik SGZ wyjaśnili ponadto, że przyczyną braku skuteczności podejmowanych działań były m.in. trudności z ustaleniem miejsca zamieszkania (w przypadku I. S.) oraz trwający proces ustalania spadkobierców (w przypadku zmarłego J. N.).

[dowód: akta kontroli str. 371-372, 691-695, 1173, 1176]

4. W dwóch przypadkach dotyczących rolników P. W. oraz J. H. Agencja zwlekała z podjęciem działań prawnych w celu przejęcia bezumownie użytkowanych nieruchomości do Zasobu, podejmując je po upływie odpowiednio 380 dni oraz 8 lat i 148 dni bezumownego użytkowania. Stanowiło to naruszenie wytycznych Prezesa ANR²⁵, stosownie do których należało niezwłocznie podjąć działania prawne w celu przejęcia tych nieruchomości.

[dowód: akta kontroli str. 71, 74, 87-89, 119-121, 148-150, 601, 602, 605-606, 696-709]

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Agencji²⁶ prowadzenie spraw dotyczących bezumownego użytkowania mienia Zasobu należało do zadań SGZ, a podejmowanie działań w zakresie wszczynania postępowań egzekucyjnych należało do zadań SW.

Mieczysław Ruszkowski zastępca Dyrektora ANR OT odpowiedzialny za wykonanie zadań SW oraz Mariusz Grudziński poprzedni kierownik SGZ wyjaśnili, że w pierwszym przypadku podjęto działania prawne dopiero gdy nie nastąpiło wydanie nieruchomości w zadeklarowanym przez użytkownika terminie tj. do czasu zakończenia zbiorów w 2012 r. Odnosząc się do drugiego przypadku podali, że użytkowane grunty w gminie Pruszcz miały być pierwotnie przeznaczone na poszerzenie pasa drogowego. Ponadto Mariusz Grudziński dodał, że w drugim przypadku bezumowny użytkownik został dzierżawcą ww. gruntów w wyniku wygranego przetargu publicznego, w którym był jedynym oferentem.

[dowód: akta kontroli str. 370, 378-379, 1173, 1176, 1266-1277, 1290-1303]

5. W 5 przypadkach na 36 badanych, w których przyczyną bezumownego użytkowania gruntów Zasobu była odmowa wydania nieruchomości przez dzierżawcę po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy zawartej z Agencją, ustalono że umowy te nie określały sposobu naliczenia wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie w takich przypadkach. Tym samym w całym okresie obowiązywania tych umów ich treść nie została dostosowana do wzorów określonych w wytycznych Prezesa ANR²⁷, które zawierały stosowne zapisy dotyczące sposobu naliczenia opłaty za bezumowne korzystanie z przedmiotu dzierżawy.

[dowód: akta kontroli str. 106-107, 110-111, 116-118, 121, 138-139, 171-181, 194-206, 213-224, 303-306, 489-492, 710-724]

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Agencji²⁸ aktualizowanie umów dotyczących mienia Zasobu należało do zadań SGZ.

²⁵ zawartych w piśmie nr ZGZ-dn-4201-41-16/1090/06/EŚ z dnia 11 kwietnia 2006 r.;

²⁶ § 14 ust. 2.1 pkt. 17 i § 16 ust. 2 pkt. 10 regulaminu z dnia 26 czerwca 2009 r.;

²⁷ wprowadzonych odpowiednio: w dniu 23 października 2003 r. (pismem nr ZGZ-sd-4200/23/03/JN), w dniu 31 stycznia 2008 r. (zarządzeniem Prezesa ANR nr 11/08) oraz w dniu 28 września 2009 r. (zarządzeniem Prezesa ANR nr 35/09);

²⁸ § 14 ust. 2.1 pkt. 12 regulaminu z dnia 26 czerwca 2009 r.;

Mariusz Grudziński poprzedni kierownik SGZ oraz Jan Marcinkiewicz administrator GZSP w Kusowie, odpowiedzialny za dostosowywanie treści umów do aktualnie obowiązującego wzorca umów dzierżawy, wyjaśnili, że aktualizacja umów dzierżawy następowała w przypadku przedłużania umowy dzierżawy, nabycia części nieruchomości na podstawie przysługującego prawa pierwszeństwa w nabyciu, realizacji inwestycji bądź likwidacji. Jan Marcinkiewicz wskazał, że każdorazowe zawieranie aneksów do umów w celu dostosowania ich treści do zmieniających się wzorów umów dzierżawy wydawało się trudne i czasochłonne. Ponadto Mariusz Grudziński wyjaśnił, że wzory umów dzierżawy załączone do wytycznych Prezesa ANR były stosowane przez ANR OT w przypadku dzierżawy nieruchomości zorganizowanych, natomiast do umów dzierżawy o powierzchni nie przekraczającej 50 ha stosowany był uproszczony wzór umowy dzierżawy.

[dowód: akta kontroli str. 365, 376, 1157-1158, 1163, 1165, 1217, 1320-1329]

Z ustaleń kontroli NIK nie wynikało, aby ww. wytyczne Prezesa ANR nie miały zastosowania do umów dzierżawy nieruchomości o powierzchni poniżej 50 ha.

[dowód: akta kontroli str. 158-224]

6. W 6 z 14 przypadków objętych badaniem NIK (na łączną kwotę 487.948,67 zł), w których bezumowni użytkownicy posiadali zaległości z tytułu bezumownego użytkowania gruntów Zasobu w wysokości 51.618,84 zł, stwierdzono zwłokę w podejmowaniu wobec tych użytkowników działań windykacyjnych od 116 do 292 dni, w tym w 5 przypadkach działania te podjęto dopiero w toku kontroli NIK (8 lutego 2013 r.).

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym ANR OT²⁹, prowadzenie stałego monitoringu należności Agencji, połączone z nadzorem nad dłużnikami należało do zadań SW.

W. Kilian kierownik SW, obecnie zastępca głównego księgowego ds. windykacji, wyjaśnił, że wskazane przypadki opóźnień dotyczące 6 kontrahentów zaistniały między innymi z uwagi na spiętrzenie prac związanych z długotrwałą nieobecnością pracowników.

[dowód: akta kontroli str. 101-102, 103-105, 121, 123, 127-128, 372-373, 412-413, 422-432, 453, 729-730, 743-744, 749, 751, 753, 755, 765-767, 782-784, 1173-1174, 1176, 1222, 1240, 1266-1289]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W dwóch na 51 przypadków bezumownego użytkowania gruntów Zasobu objętych badaniem stwierdzono zwłokę w podjęciu działań w celu rozliczenia wzajemnych zobowiązań i należności W. S. bezumownego użytkownika gruntów w gminie Rogowo, którego dokonano odpowiednio po 192 dniach (30.10.2009 r.) oraz 99 dniach (13.03.2013 r.) od daty sporządzenia przez rzeczoznawcę wyceny wartości szacunkowej produkcji roślinnej w toku.

Według wyjaśnień Witolda Kiliana kierownika SW przyczyną opóźnień w rozliczeniu ww. bezumownego użytkownika była zwłoka w przekazaniu dokumentów niezbędnych do tego rozliczenia, które wpłynęły do SW odpowiednio w dniu 22 lipca 2009 r. oraz w lutym 2013 r. Według wyjaśnień Stanisława Barłoga zastępcy Dyrektora ANR OT w okresie od 1 lipca 2008 r. do 31 marca 2011 r. oraz Mieczysława Ruszkowskiego zastępcy Dyrektora ANR OT było to wynikiem zaniedbania pracowników SGZ.

[dowód: akta kontroli str. 96-101, 373-374, 413, 433-436, 536-545, 560-562, 1157, 1173, 1176, 1278-1281]

²⁹ § 16 ust. 2 pkt. 9 Regulaminu Organizacyjnego ANR OT z dnia 26 czerwca 2009 r. oraz § 14 ust. 5 pkt. 12 Regulaminu Organizacyjnego ANR OT z dnia 5 grudnia 2012 r.;

2. W 12 na 14 przypadków Agencja nie wystąpiła na drogę sądową w celu uzyskania nakazu zapłaty w stosunku bezumownych użytkowników, którzy posiadali zaległości z tytułu korzystania z gruntów Zasobu, a w pozostałych dwóch wystąpiła na drogę sądową dopiero w toku kontroli NIK (21 marca 2013 r.) Zaległości ww. 14 użytkowników z tytułu korzystania z gruntów Zasobu w latach 2008-2012 bez tytułu prawnego wynosiły łącznie 487.948,67 zł.

[dowód: akta kontroli str. 144-145, 228-229, 289-290]

Mieczysław Ruszkowski zastępca Dyrektora Agencji wyjaśnił, że z uwagi na koszty prowadzonych postępowań ANR OT występuje na drogę sądową dopiero w sytuacji, gdy już ostatecznie w wyniku podjętych działań nie ma szans na wyegzekwowanie należności.

[dowód: akta kontroli str. 1174, 1176, 1266-1277]

Adam Ostrowski poprzedni Dyrektor ANR OT oraz Edyta Zakrzewska Dyrektor Agencji wskazali, że w wyniku działań podjętych w latach 2008-2012 w celu wyegzekwowania od bezumownych użytkowników należności za korzystanie z gruntów Zasobu uregulowana została kwota 2.647.454,85 zł, co stanowiło 84,44% ogółu należności z tego tytułu. Odnosząc się do działań podejmowanych wobec poszczególnych dłużników, wyjaśnili, że

- w trzech przypadkach wysłano ostateczne wezwania do zapłaty w dniach 21 i 26 marca 2013 r.;
- w jednym Agencja zamierzała podjąć działania na drodze sądowej w przypadku braku zapłaty kwoty wynikającej z rozliczenia finansowego dokonanego 14 marca 2013 r.;
- w dwóch przejęcie nieruchomości do Zasobu nastąpiło odpowiednio 28 lutego 2013 r. i 25 marca 2013 r. i Agencja zamierzała wystąpić na drogę sądową celem uzyskania nakazu zapłaty po ustaleniu wysokości zobowiązań z tytułu bezumownego użytkowania i braku dobrowolnej wpłaty;
- w jednym ANR OT zamierzał skierować sprawę na drogę sądową po upływie terminu zapłaty wyznaczonego w ostatecznym wezwaniu do zapłaty z dnia 27 marca 2013 r.;
- w jednym kwota należności z tytułu bezumownego użytkowania wynikała z dwóch różnych umów dzierżawy i że koszty dochodzenia na drodze sądowej należności z tych umów mogły być równe lub wyższe od dochodzonej kwoty należności;
- w jednym trwa proces ustalania spadkobierców w związku ze zgonem bezumownego użytkownika;
- w jednym przypadku nakaz zapłaty nie został skierowany do komornika z uwagi na trudności z ustaleniem miejsca pobytu bezumownego użytkownika;
- w pozostałych dwóch przypadkach Agencja wystąpiła do komornika sądowego z wnioskiem o wydanie nieruchomości oraz do sądu z wnioskiem o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, jednakże sprawy nie zostały jeszcze zakończone.

[dowód: akta kontroli str. 248-251, 256-259, 268-293, 426, 729-730, 743-744, 749-751, 753, 755, 765-767, 782-784]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Agencji w badanym obszarze.

3. Współpraca z ARiMR w zakresie ochrony gruntów SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie od 3 grudnia 2011 r. do 7 lutego 2013 r. ANR OT występował pięciokrotnie do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddziału Regionalnego w Toruniu, zwanego dalej „ARiMR”, w trybie art. 6a u.g.n.r. o udostępnienie danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Przyczyny oraz efekty podjęcia współpracy w ww. zakresie były następujące:

a) w pierwszym i drugim przypadku sprawy dotyczyły 15 działek będących w trwałym zarządzie Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy o łącznej powierzchni 18,2555 ha, które według informacji posiadanych przez ANR OT były użytkowane rolniczo. W związku z zainteresowaniem kupnem tych działek oraz informacjami wskazującymi na niezgodne z przeznaczeniem użytkowanie tych gruntów ANR OT wystąpił do ARiMR z wnioskiem o wskazanie ewentualnych beneficjentów dopłat do tych działek przyznanych z tytułu ich rolniczego użytkowania. W odpowiedzi uzyskano informacje na temat rolników, którym przyznano płatności w ramach wsparcia bezpośredniego dla części ww. działek. Potwierdziło to fakt, iż ww. grunty w zarządzie Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy nie były użytkowane przez nauczycieli w sposób przewidziany w art. 56 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela³⁰. W obu przypadkach ANR OT wszczął procedurę wygaśnięcia zarządu dla tych działek;

b) w trzecim przypadku sprawa dotyczyła 7 działek o łącznej powierzchni 118,7228 ha, które były objęte umową dzierżawy i które według posiadanych informacji były poddzierżawiane przez dzierżawcę okolicznym rolnikom bez zgody przez ANR OT. W związku z tymi wątpliwościami wystąpiono z wnioskiem do ARiMR o wskazanie ewentualnych beneficjentów dopłat do tych działek. W odpowiedzi uzyskano informacje, iż dla ww. działek beneficjentem płatności w ramach wsparcia bezpośredniego poza dzierżawcą był także inny rolnik;

c) w czwartym przypadku sprawa dotyczyła 9 działek o łącznej powierzchni 115,0372 ha, które były objęte umową dzierżawy, z tytułu której dzierżawca zalegał z zapłatą czynszu dzierżawnego. Dzierżawca tych działek posiadał także zaległości wobec ANR OT z innych tytułów i w stosunku do niego toczyły się postępowania egzekucyjne. W związku z tym wystąpiono z wnioskiem do ARiMR o wskazanie beneficjenta płatności dla tych działek oraz dodatkowo o wskazanie numeru rachunku bankowego dla tych płatności oraz danych dotyczących jego właściciela. W odpowiedzi uzyskano m.in. informacje iż dzierżawca był beneficjentem płatności a właścicielem rachunku bankowego dla tych płatności był jego pełnomocnik. Na tej podstawie ANR OT ustalił, że skierowanie egzekucji komorniczej do ww. rachunku bankowego było niemożliwe (właścicielem tego rachunku była osoba trzecia).

d) w piątym przypadku sprawa dotyczyła 21 działek o łącznej powierzchni 57,9876 ha, które były objęte umową dzierżawy i których dzierżawca nie wydał po wygaśnięciu tej umowy. Pomimo obciążenia go opłatą z tytułu bezumownego użytkowania tych działek nie regulował on tych płatności. W związku z tym wystąpiono z wnioskiem do ARiMR o wskazanie beneficjenta płatności dla działek, które były wcześniej objęte ww. umową dzierżawy. Uzyskane informacje potwierdziły, iż były dzierżawca był beneficjentem płatności w ramach wsparcia bezpośredniego dla tych działek i pomimo tego nie regulował płatności z tytułu wynagrodzenia za ich bezumowne użytkowanie. Z uzyskanych informacji wynikało,

³⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.

że płatności do tych działek uzyskali także inni rolnicy. W trakcie kontroli sprawa ta nie została jeszcze zakończona.

[dowód: akta kontroli str. 13-56]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, iż we wnioskach o udostępnienie danych przez ARiMR w trybie art. 6a u.g.n.r. ANR OT ograniczył się do gruntów o łącznej powierzchni 310,0031 ha, co według stanu na 31 grudnia 2012 r. stanowiło 0,33% ogólnej powierzchni gruntów Zasobu w administracji ANR OT (6.181,2121 ha)³¹ oraz 5,02% ogólnej powierzchni niezagospodarowanych gruntów Zasobu w administracji ANR OT (93.524,1405 ha)³².

[dowód: akta kontroli str. 7-12, 792]

Edyta Zakrzewska Dyrektor ANR OT wyjaśniła, iż wejście w życie przepisu art. 6a u.g.n.r. z dnia 3 grudnia 2011 r. wymagało wypracowania odpowiedniej ścieżki współpracy z ARiMR, w tym m.in. ustalenia pełnej podstawy prawnej oraz uzasadnienia wniosku o informacje z bazy danych ARiMR. W kontekście dalszej współpracy Edyta Zakrzewska wskazała, iż w 2013 r. SGZ przygotuje zestawienie działek nierozdysponowanych pod kątem sprawdzenia, czy wystąpiły przypadki zgłaszania tych działek do dopłat bezpośrednich.

[dowód: akta kontroli str. 5, 57-60]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi o charakterze
systemowym

NIK zwraca uwagę, że w okresie od 11 kwietnia 2008 r. do 20 kwietnia 2012 r. nie określono w formie pisemnej zakresu obowiązków dla stanowiska p. o. zastępcy Dyrektora Agencji, na którym był zatrudniony Mariusz Grudziński. Według wyjaśnień Adama Ostrowskiego Dyrektora ANR OT w okresie od 07.03.2008 r. do 20.04.2012 r. ww. zakres obowiązków, obejmujący m.in. nadzór nad rozdysponowaniem mienia Zasobu oraz bezpośredni nadzór nad administratorami GZSP w Kusowie i w Łysomicach, został powierzony Mariuszowi Grudzińskiemu ustnie.

[dowód: akta kontroli str. 1141, 1144-1145, 1311]

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania ustalonej przez Agencję kwoty 193.416,49 zł od osób, które w latach 2008-2012 w sposób nieuprawniony korzystały z gruntów SP, pobierając dopłaty z ARiMR;
2. Podjęcie działań mających na celu rozdysponowanie gruntów SP, z których korzystano w latach 2008-2012 w sposób nieuprawniony;
3. Podjęcie działań w celu uregulowania przez M. S. ustalonej przez Agencję opłaty w wysokości 2.168,67 zł, należnej za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 października 2008 r. do 27 października 2009 r. gruntów SP w gminie Mogilno;

³¹ wg stanu na 31 grudnia 2012 r.;

³² wg stanu na 31 grudnia 2012 r.;

³³ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

4. Podjęcie działań w celu zwiększenia skuteczności sprawowania nadzoru właścicielskiego nad mieniem SP oraz nadzoru nad działaniami windykacyjnymi wobec bezumownych użytkowników gruntów SP;
5. Podjęcie działań mających na celu ostateczne zweryfikowanie ze stanem faktycznym danych dotyczących nierozdysponowanych gruntów SP zgromadzonych w Systemie Ewidencji Gruntów;
6. Podjęcie współpracy z ARiMR w celu ustalenia przypadków zgłaszania nierozdysponowanych gruntów Zasobu do dopłat bezpośrednich.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Bydgoszcz, dnia 28 maja 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler/Kontrolerzy
Mateusz Grynicz
st. Inspektor k. p.

Dyrektor
[imię i nazwisko]

(na wystąpieniu z dnia 28 maja 2013 r.

właściwy podpis)

.....
podpis

.....
podpis

Tomasz Klause
gł. specjalista k. p.
(na wystąpieniu z dnia 28 maja 2013 r.

właściwy podpis)

.....
podpis

**(tekst jednolity uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą zespołu
orzekającego z dnia 30 lipca 2013 r.)**