



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.011.03.2020

Marek Sobocki
Dyrektor
Słowiński Park Narodowy
ul. Bohaterów Warszawy 1A
76-214 Smołdzino

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Słowiński Park Narodowy, ul. Bohaterów Warszawy 1A, 76-214 Smołdzino (dalej: „Park”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Sobocki, Dyrektor Parku (dalej: „Dyrektor”) od 25 lipca 2016 r. oraz pełniący obowiązki Dyrektora od 8 lutego 2016 r. do 24 lipca 2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Katarzyna Woźniak, Dyrektor od 1 kwietnia 2005 r. do 5 lutego 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych, w tym udostępnianie ich osobom trzecim. 2. Nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym parków narodowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy o NIK ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli
Kontrolerzy	Delegatura w Gdańsku 1. Piotr Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/133/2020 z 25 sierpnia 2020 r. 2. Monika Stępka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/140/2020 z 4 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-10)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2015-2020 Park zawierał umowy dotyczące dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa, zgodnie z ustawą o ochronie przyrody³, w drodze przetargu nieograniczonego ustnego albo pisemnego. Przeprowadzając przetargi, w wyniku których zawarł 12 objętych kontrolą umów dzierżawy, przestrzegał, poza stwierdzonymi wyjątkami, przepisów rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań⁴. Park zapewnił zgodność zadań ochronnych określonych w dziewięciu umowach dzierżawy (z 12 objętych kontrolą) z zadaniami określonymi w zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla Parku⁵. Zadania w zakresie wypasu zwierząt określone w trzech pozostałych umowach nie były natomiast zgodne z zadaniami określonymi w Zarządzeniu Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2017 r. oraz Zarządzeniu Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. Na terenie Parku nie wystąpiły przypadki bezumownego korzystania z gruntów. Do Parku nie wpłynęły skargi rolników dotyczące użytkowania gruntów rolnych, a w innych sprawach związanych z użytkowaniem tych gruntów zgłaszanych przez rolników, Park zajmował stanowisko.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).

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

³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe (Dz. U. poz. 868).

⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywały: Zarządzenie Nr 31 Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie zadań ochronnych dla Słowińskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 41, ze zm.); Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Słowińskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 10, ze zm.); Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie zadań ochronnych dla Słowińskiego Parku Narodowego na lata 2020-2022 (Dz. Urz. Min. Klim. poz. 4, ze zm.).

Wszystkie objęte kontrolą umowy dzierżawy (12) zawierały postanowienia umożliwiające sprawowanie nadzoru nad ich realizacją. Corocznymi kontrolami obejmowano wszystkie umowy dzierżawy. W wyniku dziesięciu analizowanych kontroli ujawniono nieprzestrzeganie postanowień czterech umów, w szczególności postanowień dotyczących wykonania zadań ochronnych. W Parku podejmowano działania w celu nawiązania współpracy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”) w zakresie pozyskania danych beneficjentów środków wypłacanych przez ARiMR do gruntów rolnych będących w użytkowaniu wieczystym Parku. Próby te jednak okazały się nieskuteczne, z przyczyn nieleżących po stronie Parku. Podjęto działania w celu odzyskania niezapłaconego czynszu dzierżawnego z tytułu wszystkich sześciu objętych kontrolą umów dzierżawy oraz wyegzekwowano prawidłowe wykonanie zabiegów ochronnych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji dwóch z nich.

Stwierdzone w trakcie kontroli przypadki nieprzestrzegania przepisów rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań polegające na nieterminowym zwrocie wadium uczestnikom przetargu na dzierżawę jednego kompleksu oraz niezawarcia w jednym protokole i jednej informacji o wynikach przetargu wymaganych danych o osobie niedopuszczonej do przetargu nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Park obejmuje obszar położony w województwie pomorskim oraz obszar wód przybrzeżnych Morza Bałtyckiego. Powierzchnia lądowa w granicach Parku wynosiła 21.556 ha⁷, natomiast powierzchnia morska – 11.171 ha. Park posiadał⁸ 10.248 ha (47,4%) gruntów pod wodami, 6.411 ha (29,7%) lasów i zadrzewień, 2.911 ha (13,5%) nieużytków, 1.963 ha (9,1%) użytków rolnych oraz 79 ha (0,3%) innych terenów. Przedmiotem dzierżawy⁹ były przede wszystkim łąki trwałe (77,7% wszystkich wydzierżawionych gruntów), nieużytki (10,9%) i pastwiska (6,2%).

(akta kontroli str. 153-174)

W granicach Parku położone są trzy obszary Natura 2000 – PLH 220023 Ostoja Słowińska, PLB 220003 Pobrzeże Słowińskie i PLB 990002 Przybrzeżne Wody Bałtyku, pokrywające się odpowiednio w 97,5%, 97,8% oraz 5,6% z powierzchnią Parku. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. poza obszarami Natura 2000 znajdowały się grunty Parku o powierzchni 120 ha.

Park prowadził samodzielnie działania ochronne polegające na wykaszaniu na gruntach rolnych o powierzchni odpowiednio w latach 2015-2020 (I połowa) – 256 ha, 234 ha, 244 ha, 245 ha, 271 ha i 289 ha.

W okresie objętym kontrolą Park wnioskował do ARiMR o przyznanie płatności: w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW) oraz

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Według stanu na 31 grudnia 2019 r.

⁸ Według stanu na 31 grudnia 2019 r.

⁹ Według stanu na 30 czerwca 2020 r.

rolnośrodowiskowej (PROW 2007-2013) i rolno-środowiskowo-klimatycznej (PROW 2014-2020) i przyznano mu na lata 2015-2019:

- płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w kwotach odpowiednio – 128,3 tys. zł, 120,6 tys. zł, 128,0 tys. zł, 142,5 tys. zł, 201,7 tys. zł, na które składały się jednolita płatność obszarowa i płatność za zazielenienie do powierzchni odpowiednio w latach: 163 ha, 150 ha, 160 ha, 180 ha, 251 ha, płatność redystrybucyjna do powierzchni 27 ha w każdym z ww. lat i płatność z tytułu zwrotu dyscypliny finansowej;
- płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW) w kwotach odpowiednio 7,8 tys. zł na lata 2015-2018 i 11,6 tys. zł na 2019 r. do powierzchni 75 ha;
- płatność rolnośrodowiskową w kwotach 18,4 tys. zł na lata 2015-2017 do powierzchni 17 ha oraz 18,4 tys. zł na 2018 r. do powierzchni 17 ha;
- płatność rolno-środowiskowo-klimatyczną w kwocie 201,3 tys. zł na 2019 r. do powierzchni 235 ha.

W okresie objętym kontrolą Park zrezygnował z samodzielnego prowadzenia działań ochronnych i ubiegania się o płatności unijne na terenach o powierzchni:

- 24 ha w 2016 r. z powodu, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora, braku możliwości realizacji programu rolnośrodowiskowego. Działania ochronne na terenie o pow. 23 ha od 2016 r. prowadzone były przez dzierżawców;
- 12 ha w 2018 r. z powodu ponownego przeznaczenia do dzierżawy terenów, które nie zostały wydzierżawione w poprzednim roku w związku z odstąpieniem od zawarcia umowy dzierżawy przez osobę, która wygrała przetarg. W 2017 r. Park samodzielnie prowadził działania ochronne na tym terenie i uzyskiwał płatności unijne.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że:

- w okresie objętym kontrolą powierzchnia gruntów, do których ubiegano się o płatności zwiększała się głównie z powodu przejęcia gruntów przez Park od innych podmiotów, a także zakończenia realizowanych przez Park projektów, które przywracały obszarom ich dawny rolniczy charakter;
- prowadzono w trybie roboczym analizy opłacalności sposobów przeprowadzania poszczególnych zabiegów, tzn. analizowano koszty jakie należy ponieść w przypadku wykonywania prac przez pracowników Parku lub usługobiorców oraz możliwe przychody z tytułu dopłat bezpośrednich oraz uwzględniano możliwość realizacji programów rolno-środowiskowo-klimatycznych. Na podstawie analiz typowano grunty do samodzielnego prowadzenia działań ochronnych bądź do dzierżawy;
- w okresie objętym kontrolą Park nie dysponował sianem pochodzącym z wykonywanych zabiegów wykosu, ponieważ było ono sprzątane przez podmioty wykonujące na rzecz Parku usługi wykaszania. Podmioty biorące udział w postępowaniach przetargowych na wykonywanie wykaszania zobowiązane były do skalkulowania ceny usługi uwzględniającej wartość siana¹⁰.

W ww. okresie Park raz dokonał sprzedaży 130 szt. balotów siana w drodze przetargu. Sprzedaż dotyczyła biomasy znajdującej się na przejętej przez Park nieruchomości w 2019 r.

Park nie posiadał informacji jakiego rodzaju działalność gospodarczą prowadzą podmioty dzierżawiące grunty będące we władaniu Parku, ponieważ, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora, taki obowiązek nie został nałożony przepisami prawa.

¹⁰ W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wykoszenie łąk lub torfowisk wraz ze zbiorem, usunięciem i wywozem biomasy poza teren Parku ceny obejmowały wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia, w szczególności wykoszenie, zbiór i usunięcie i zagospodarowanie biomasy oraz podatek w należnej wysokości.

Według stanu na koniec lat 2015-2019 i 30 czerwca 2020 r. powierzchnia gruntów rolnych kwalifikujących się do rozporządzenia wynosiła odpowiednio: 1758 ha, 1788 ha, 1835 ha, 1845 ha, 1886 ha i 1923 ha, z tego powierzchnia gruntów wydierżawionych odpowiednio: 1501 ha, 1554 ha, 1591 ha, 1601 ha, 1615 ha, 1634 ha. Pozostałe grunty nie były wydierżawione, ponieważ Park użytkował je samodzielnie. Grunty o powierzchni odpowiednio 1490 ha, 1542 ha, 1545 ha, 1555 ha, 1589 ha i 1608 ha wydierżawione były w drodze przetargów przeprowadzonych w latach 2013-2020, natomiast pozostałe grunty:

- o powierzchni 12 ha wydierżawione były w latach 2015-2017 na podstawie dwóch umów zawartych w 1997 r. i 2007 r.;
- o powierzchni 47 ha w 2017 r., 46 ha w 2018 r. oraz 26 ha w latach 2019-2020 wydierżawione były w związku z zakupem i przejęciem przez Park gruntów obciążonych umowami dzierżawy (do 2017 r. – 1 ha, do 2019 r. – 20 ha oraz do 2020 r. – 26 ha). Park nabywając lub przejmując grunty wstąpił z mocy prawa w miejsce dotychczasowych wydierżawiających oraz przejął prawa i zobowiązania wynikające z umów dzierżawy.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że powierzchnia kwalifikująca się do rozporządzenia zwiększała się z roku na rok głównie z powodu przejęcia gruntów przez Park od innych podmiotów, a także zakończenia realizowanych przez Park projektów, które przywracały obszarom ich dawny rolniczy charakter. Pozostałe grunty rolne nie kwalifikowały się do rozporządzenia przede wszystkim z uwagi na warunki terenowe (tereny podmokłe leżące na depresjach przy jeziorach oraz tereny, na których porasta las), brak możliwości dojazdu oraz realizowane na nich projekty przyrodnicze.

W okresie objętym kontrolą Park wydierżawił grunty rolne w drodze 11 przetargów nieograniczonych, zgodnie z art. 10a ust. 8 ustawy o ochronie przyrody, z tego:

- trzech pisemnych w 2016 r., w wyniku których zawarł osiem umów na dzierżawę 80 ha gruntów;
- jednego pisemnego w 2017 r., w wyniku którego zawarł dziewięć umów na dzierżawę 74 ha gruntów;
- jednego ustnego w 2018 r., w wyniku którego zawarł 42 umowy na dzierżawę 920 ha gruntów;
- pięciu pisemnych w 2019 r., w wyniku których zawarł 41 umów na dzierżawę 515 ha gruntów;
- jednego pisemnego w 2020 r., w wyniku którego zawarł cztery umowy na dzierżawę 48 ha gruntów.

(akta kontroli str. 175-345, 829-838)

Dyrektor wyjaśnił, że decyzję o wyborze formy przetargu podejmował na podstawie analizy wyników wcześniejszych przetargów ustnych i pisemnych.

(akta kontroli str. 846-865)

W okresie objętym kontrolą nie zawarto umów dzierżawy gruntów rolnych w drodze bezprzetargowej ani nie udostępniano ich w formie użyczenia na podstawie art. 10b pkt 4 ustawy o ochronie przyrody.

(akta kontroli str. 343)

Analiza dokumentacji dotyczącej wyłonienia dzierżawców i zawarcia 12 umów dzierżawy gruntów rolnych o łącznej powierzchni 280 ha¹¹ wykazała, że:

¹¹ Pięć umów zawartych w wyniku przetargu nieograniczonego ustnego przeprowadzonego w dniach 28 i 30 maja 2018 r. oraz siedem umów zawartych w wyniku przetargów nieograniczonych pisemnych przeprowadzonych: 26 kwietnia 2016 r. (jedna umowa), 9 maja 2017 r. (dwie umowy), 17 maja 2019 r. (trzy umowy), 11 maja 2020 r. (jedna umowa).

- wszystkie umowy zostały zawarte w drodze przetargu, zgodnie z art. 10a ust. 8 ustawy o ochronie przyrody;
- we wszystkich przetargach Dyrektor, zgodnie z § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań, powołał komisję przetargową w składzie od trzech do pięciu osób;
- ogłoszenia o przetargu zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Parku oraz wywieszono je w siedzibie Parku, a informację o ogłoszeniu przekazywano do urzędów gmin do wywieszenia na tablicach ogłoszeń zgodnie z § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia;
- przetarg ustny, zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, odbył się w drodze licytacji publicznej, którą prowadził przewodniczący komisji przetargowej. Do licytacji dopuszczono uczestników, którzy wnieśli wadium w terminie określonym w ogłoszeniu o przetargu, postąpienia wynosiły nie mniej niż 1% wysokości rocznych opłat z tytułu korzystania z nieruchomości i zaoferowano co najmniej jedno postąpienie powyżej wysokości rocznych opłat z tytułu korzystania z nieruchomości;
- we wszystkich przetargach pisemnych, zgodnie z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, wyznaczony termin składania ofert upływał wcześniej niż trzy dni przed rozpoczęciem przetargu (tj. cztery dni);
- sposób postępowania w Parku z ofertami złożonymi w przetargu przeprowadzonym 11 maja 2020 r. był zgodny z zasadami postępowania z ofertami składanymi w postępowaniach realizowanych w Słowińskim Parku Narodowym ustanowionymi przez Dyrektora 26 czerwca 2019 r.;
- we wszystkich przetargach wpłynęła co najmniej jedna oferta spełniająca warunki określone w ogłoszeniu o przetargu. Komisja przetargowa, zgodnie z § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, ustaliła, które oferty spełniały wymagania określone w ogłoszeniu o przetargu i odmówiła zakwalifikowania do dalszego postępowania po jednej ofercie w dwóch przetargach, z powodu nieodpowiadania warunkom przetargu;
- we wszystkich przetargach sporządzono i podpisano protokoły oraz, stosownie do dyspozycji określonej w § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia, zawiadomiono na piśmie wszystkich, którzy złożyli oferty o wyniku przetargu;
- 11 protokołów (z 12 objętych kontrolą) zawierało wszystkie elementy wymienione w § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia, a wszystkie 12, stosownie do § 14 ust. 3 ww. rozporządzenia, zostało podpisanych przez członków komisji przetargowych oraz uczestników przetargu, którzy wygrali przetargi;
- w żadnym przetargu członkowie komisji przetargowej nie zgłosili zdania odrębnego, a ponadto żaden z członków komisji nie podlegał wyłączeniu, na podstawie § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia;
- we wszystkich przetargach, zgodnie z § 13 ww. rozporządzenia, wadium ustalono w wysokości od 10% do 20% rocznych opłat z tytułu korzystania z nieruchomości; termin jego wniesienia ustalano na cztery dni przed rozpoczęciem przetargu; zwracano je osobom, które nie wygrały przetargu w terminie od jednego do ośmiu dni od dnia zamknięcia przetargu, a wadium wniesione przez uczestnika, który wygrał przetarg zaliczano na poczet czynszu dzierżawnego;
- w żadnym przetargu nie zaskarżono czynności związanych z jego przeprowadzeniem;
- informacje o wynikach przetargów na dzierżawę 11 (z 12 objętych kontrolą) kompleksów zawierały wszystkie elementy wymienione w § 16 ust. 2 ww. rozporządzenia i zostały podane do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej oraz siedzibie Parku;

- w 10 umowach określono zakres zabiegów ochronnych zgodnie z zadaniami ochronnymi ustanowionymi dla Parku,
- zalecenia w zakresie zabiegów ochronnych na dzierżawionym terenie określone w 11 umowach (z 12 objętych kontrolą) zgodne były z zaleceniami określonymi w załącznikach do ogłoszeń o przetargach.

W okresie objętym kontrolą nie zaskarżono czynności związanych z przeprowadzaniem przetargów.

Analiza postępowania w Parku w przypadku dwóch przetargów na dzierżawę gruntów rolnych zakończonych w części wynikiem negatywnym wykazała, że drugi przetarg na dzierżawę odpowiednio dwóch i jednego kompleksu¹² niewydzierżawionego z powodu braku ofert w przetargach przeprowadzonych odpowiednio 26 kwietnia 2016 r. i 17 maja 2019 r., zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia, przeprowadzono odpowiednio 52 i 54 dni od dnia zamknięcia tych przetargów.

(akta kontroli str. 346-411, 442-457, 846-853)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie występowano do Ministra Środowiska o zgodę na wydzierżawienie gruntów na podstawie art. 38 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹³, gdyż w żadnym przypadku wartość rynkowa czynności prawnej nie przekraczała 200 tys. zł.

(akta kontroli str. 829-838)

1.2 Analiza sześciu umów dzierżawy pod kątem ich zgodności z zadaniami ochronnymi określonymi w kolejno wydawanych w okresie ich obowiązywania zarządzeń w sprawie zadań ochronnych dla Parku lub zarządzeń je zmieniających wykazała, że zadania ochronne, które należało wykonywać na gruntach dzierżawionych na podstawie pięciu umów nie uległy zmianie.

(akta kontroli str. 424-438, 442-445)

1.3 W okresie objętym kontrolą w Parku nie stwierdzono przypadków bezumownego użytkowania gruntów.

Dyrektor wskazał, że art. 15 ustawy o ochronie przyrody określa ściśle zakazy obowiązujące na terenie Parku, w tym zakaz prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony oraz zakaz ruchu pojazdów poza drogami publicznymi i drogami położonymi na nieruchomościach stanowiących własność Parku. Przestrzeganie tych przepisów nadzoruje Straż Parku, jak również pracownicy Parku, w tym między innymi Zespołu Ochrony Ekosystemów Lądowych (dalej: „ZOEL”). Obszar Parku jest obszarem zamkniętym i nie ma możliwości swobodnego poruszania się po jego terenie, a tym bardziej prowadzenia jakiejkolwiek działalności bez stosownej zgody. Działania służb ochrony Parku mają charakter ciągły i systemowy.

Za działania podejmowane przez Park w celu stwierdzenia czy nie dochodzi do przypadków bezumownego korzystania z gruntów odpowiedzialny był Konserwator Obrębu Ochronnego oraz Konserwatorzy Obwodów Ochronnych, a także strażnicy Straży Parku w zakresie naruszeń ustawy o ochronie przyrody.

Konserwator Obrębu Ochronnego sporządzał kwartalne sprawozdania z realizacji planów pracy konserwatorów obwodów ochronnych. Strażnicy Straży Parku sporządzali miesięczne raporty z podejmowanych działań.

W zakresie prowadzenia przez Park analizy ryzyka bezumownego korzystania z gruntów ze wskazaniem konkretnych lokalizacji Dyrektor wyjaśnił, że w związku

¹² z odpowiednio pięciu i 34 przeznaczonych do dzierżawy kompleksów.

¹³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735).

z obowiązującymi na terenie Parku ograniczeniami wynikającymi z ustawy o ochronie przyrody oraz niestwierdzenia na przestrzeni kilkunastu lat przypadków bezumownego korzystania z gruntów Parku, ryzyko bezumownego korzystania z gruntów jest bardzo małe. Dla konkretnych lokalizacji Park nie prowadził udokumentowanej analizy ryzyka bezumownego korzystania z gruntów.

(akta kontroli str. 678-679, 710-711, 759-773)

1.4 W wyniku przeprowadzonej w toku kontroli NIK analizy dokumentacji przedłożonej przez Park, nie stwierdzono skarg rolników w sprawie użytkowania gruntów będących w wieczystym użytkowaniu Parku.

W związku z otrzymywaną korespondencją, Park zajmował stanowiska w sprawie użytkowania gruntów przez okolicznych rolników w związku z innymi sprawami niż skargi. Dotyczyły one głównie zagadnień: rozłożenia płatności za dzierżawę gruntów rolnych na raty, użyczenia gruntów rolnych, przesunięcia płatności za dzierżawę gruntów rolnych, przedłużenia umowy.

Do Dyrektora występowali rolnicy w sprawie korzystania z gruntów będących we władaniu parku narodowego. Park nie dokonywał użyczenia gruntów rolnikom. Grunty rolne były przedmiotem dzierżawy.

Dyrektor wyjaśnił, że nie podejmował specjalnych działań w celu dostosowywania powierzchni dzierżawionych działek do potrzeb okolicznych rolników wynikających ze specyfiki prowadzonej przez nich produkcji rolnej. Wielkość poszczególnych kompleksów, działek przeznaczonych do dzierżawy była, zdaniem Dyrektora Parku, na tyle różnorodna, że okoliczni rolnicy mieli możliwość doboru działek do własnych potrzeb oraz mogli skutecznie uczestniczyć w przetargach. W okresie objętym kontrolą nie było wniosków rolników o inny podział niż taki, który znajdował się w dokumentach przetargowych.

W zakresie określania powierzchni dzierżawionych działek Dyrektor wskazał, że podstawą typowania działek (ekosystemy nieleśne lądowe) jest potrzeba przywracania i ochrony półnaturalnych układów o charakterze ekstensywnie użytkowanych łąk i pastwisk. Wskazówką wyboru gruntów rolnych do użytkowania był m.in. operat ochrony nieleśnych ekosystemów lądowych z 2004 r., który kompleksowo podchodzi do zagadnień czynnej ochrony ekosystemów nieleśnych. Zestawienia działek wraz z proponowanym sposobem ich użytkowania każdorazowo były konsultowane i uzgadniane z Zespołem Monitoringu, który miał możliwość wniesienia uwag. Uzgodniony sposób użytkowania znajdował odzwierciedlenie w wykazie gruntów do dzierżawy.

(akta kontroli str. 678-679, 710-776)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Siedmiu osobom, które nie wygrały przetargu nieograniczonego ustnego zamkniętego 28 maja 2018 r. na dzierżawę kompleksu nr 13 wadium zwrócono 5 czerwca 2018 r., tj. jeden dzień po terminie określonym w § 13 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań (niezwłocznie jednak nie później niż siedem dni od dnia zamknięcia przetargu).

(akta kontroli str. 353-354, 393-401)

Wprawdzie z wyjaśnień Głównej księgowej (udzielonych na podstawie analizy dokumentów) wynika, że opóźnienie uzasadnione było znaczną liczbą osób (241), którym należało zwrócić wadium oraz czasochłonnością procesu wykonywania przelewu z rachunku sum depozytowych, to w rozporządzeniu w sprawie przetargów oraz rokowań nie przewidziano wyjątków od obowiązku terminowego zwracania wadium.

(akta kontroli str. 839-840)

2. Protokół nr 3/2020 z przeprowadzonego przetargu pisemnego nieograniczonego na dzierżawę nieruchomości rolnej z 11 maja 2020 r. oraz informacja o wyniku tego przetargu nie zawierały informacji o jednej osobie niedopuszczonej do uczestnictwa w przetargu, która wniosła wadium po terminie, co stanowiło naruszenie odpowiednio § 14 ust. 1 pkt 5 oraz § 16 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań.

(akta kontroli str. 351-352, 402-407)

Z wyjaśnień Dyrektora dotyczących informacji o wyniku przetargu oraz Konserwatora Obrębu Ochronnego, będącego przewodniczącym komisji przetargowej, dotyczących protokołu wynikało, że spowodowane to było omyłką.

(akta kontroli str. 841-843, 846-853)

3. W umowie nr 8/2017 z 9 czerwca 2017 r. na dzierżawę gruntów rolnych nie ujęto zobowiązania dzierżawcy do przestrzegania zalecenia polegającego na koszeniu raz w roku po 1 lipca naprzemiennie z ujętym w tej umowie wypasem zwierząt, pomimo, że w załączniku nr 1 do ogłoszenia o przetargu pt. „Szczegółowe informacje o przeznaczeniu kompleksów stanowiących przedmiot umowy” wymieniono dwa szczegółowe zalecenia dla tego gruntu tj.: „wypas ekstensywny, wolny od maja z obsadą 0,6 DJP/ha; koszenie niedojadów – wrzesień” i „koszenie raz w roku po 01 lipca, zalecane użytkowania przemienne”.

(akta kontroli str. 351-352, 367-378, 446-449)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że powyższe wynikało najprawdopodobniej z błędu pracowników ZOEL, ich podpisy miały potwierdzać zgodność umowy z opisem zawartym w przetargu, brak wiedzy o rozbieżnościach uniemożliwiał skorygowanie nieścisłości, a dzierżawca nie wniósł uwag do treści umowy.

Konserwator Obrębu Ochronnego wyjaśnił m.in., że zgodnie z zaleceniami określonymi w dokumentacji przetargowej oba zabiegi mogły, a nie musiały być wykonywane naprzemiennie, a zgodnie z § 5 przedmiotowej umowy dzierżawca zobowiązany był do wykonywania zabiegów ochronnych polegających na wypasie i wykosie.

Referent, który przygotował projekt umowy wyjaśnił m.in., że powyższe spowodowane było błędnym skopiowaniem treści zalecenia z załącznika nr 1 do umowy.

W trakcie kontroli NIK 21 października 2020 r. zawarto aneks nr 1 do przedmiotowej umowy uwzględniający brakujące zalecenie.

(akta kontroli str. 841-844, 846-853, 865-866, 872, 932-934)

4. W dwóch (z 12 objętych kontrolą) umowach dzierżawy gruntów rolnych¹⁴ określono zabieg ochronny (ekstensywny wypas zwierząt), pomimo, że zabiegu tego nie przewidziano do wykonywania na tych gruntach w Zarządzeniu Ministra Środowiska z 16 lutego 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Słowińskiego Parku Narodowego. Dzierżawione grunty położone były w innej lokalizacji¹⁵

¹⁴ Nr 8/2017 oraz nr 20/2019.

¹⁵ Działki dzierżawione na podstawie umowy 8/2017 położone były w oddziałach: 136Ab,c,d,i,k,f,h,a; 136Aa, i; 136Ai,b; 136Ax,z,y; 136Ab,o,l,n,m; działka dzierżawiona na podstawie umowy 20/2019 położona była w oddziale 61Aa.

niż lokalizacja¹⁶, w której zgodnie z ww. zarządzeniem należało wykonywać tego rodzaju zadania.

(akta kontroli str. 439-440, 446-457)

Z wyjaśnień Dyrektora oraz Konserwatora Obrębu Ochronnego wynikało, że przyczyną rozbieżności był błąd powstały w trakcie tworzenia projektu ww. zarządzenia. Konserwator Obrębu Ochronnego ponadto wyjaśnił, że grunty dzierżawione na podstawie przedmiotowych umów od wielu lat użytkowane były jako pastwiska.

W trakcie kontroli NIK przesłano do Ministerstwa Klimatu i Środowiska projekt zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska zmieniającego Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie zadań ochronnych dla Słowińskiego Parku Narodowego na lata 2020-2022 zawierający zmianę zadań ochronnych m.in. w zakresie lokalizacji przeprowadzania wypasów uwzględniającą grunty dzierżawione na podstawie ww. umów.

(akta kontroli str. 825-827, 846-853, 865-871)

5. Grunty dzierżawione na podstawie umowy nr 3/2016 z 12 maja 2016 r., zobowiązującej dzierżawcę do prowadzenia wypasu zwierząt lub koszenia raz w roku, zawartej (na pięć lat) w okresie obowiązywania Zarządzenia Nr 31 Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2013 r. określającego zadania ochronne na lata 2013-2016, nie zostały uwzględnione w lokalizacji, w której należało wykonywać tego rodzaju zadanie ochronne w Zarządzeniu Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2017 r. określającym zadania ochronne na lata 2017-2019 oraz Zarządzeniu Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. określającym zadania ochronne na lata 2020-2022. W związku ze zmianą lokalizacji wypasu w zadaniach ochronnych nie zmieniono zaleceń w umowie, pomimo iż w § 4 ust. 5 umowy przewidziano taką możliwość.

(akta kontroli str. 424-438, 442-445)

Z wyjaśnień Dyrektora wynikało, że zmiana umowy nie została dokonana ze względu na brak wiedzy o rozbieżności między zadaniami ochronnymi i umową oraz przeoczenie pracowników, wynikające z przeświadczenia, że zadania ochronne przewidują dotychczasowy sposób wykorzystania gruntów.

Konserwator Obrębu Ochronnego wyjaśnił, że przedmiotowe grunty od wielu lat były przeznaczone pod wypas lub wykos i nie zostały uwzględnione w zadaniach ochronnych określonych w Zarządzeniach Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2017 r. oraz Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. z uwagi na błąd przy tworzeniu projektów tych dokumentów. Konserwator Obrębu Ochronnego wyjaśnił również, że w okresie realizacji umowy na ww. terenie nie wypasano zwierząt, a wykonywano wyłącznie wykos. Ponadto z uwagi na zbliżający się termin zakończenia obowiązywania umowy, niecelowe byłoby zawarcie aneksu do niej.

W trakcie kontroli NIK przesłano do Ministerstwa Klimatu i Środowiska projekt zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska zmieniającego Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie zadań ochronnych dla Słowińskiego Parku Narodowego na lata 2020-2022 zawierający zmianę zadań ochronnych m.in. w zakresie lokalizacji przeprowadzania wypasów uwzględniającą grunty dzierżawione na podstawie ww. umowy.

(akta kontroli str. 841-844, 846-853, 866-871)

¹⁶ Oddziały 23Ac, 23Ad, 36a, 36b, 36d, 36Ba, 36Bf, 37h, 39lx, 39mx, 39nx, 39ox, 39px, 55Aa, 55Aa, 55Ac, 55Aj, 61Am, 61Ax, 61Al, 61Ap, 61Ar, 61As, 66Ao, 68Ak, 68Ba, 68Bb, 68Bc, 76g, 76h, 100Aa, 100Ag, 105Ah, 105Ba, 105Bb, 105Bm, 105Bn, 105Bo, 141Acx, 141Adx, 141Afx, 141Agx, 141At, 143a, 143a, 146k, 146a, 146k, 144yx, 144xx.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2015-2020 Park zawierał umowy dotyczące dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa, zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, w drodze przetargu nieograniczonego ustnego albo pisemnego. Przeprowadzając przetargi, w wyniku których zawarł 12 objętych kontrolą umów dzierżawy, przestrzegał, poza stwierdzonymi wyjątkami, przepisów rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań. Park zapewnił zgodność zadań ochronnych określonych w dziewięciu umowach dzierżawy (z 12 objętych kontrolą) z zadaniami określonymi w zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla Parku. Zadania w zakresie wypasu zwierząt określone w trzech pozostałych umowach nie były natomiast zgodne z zadaniami określonymi w Zarządzeniu Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2017 r. oraz Zarządzeniu Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. Na terenie Parku nie wystąpiły przypadki bezumownego korzystania z gruntów. Do Parku nie wpłynęły skargi rolników dotyczące użytkowania gruntów rolnych, a w innych sprawach związanych z użytkowaniem tych gruntów zgłaszanych przez rolników, Park zajmował stanowisko.

Stwierdzone w trakcie kontroli przypadki nieprzestrzegania przepisów rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań polegające na nieterminowym zwrocie wadium uczestnikom przetargu na dzierżawę jednego kompleksu oraz niezawarcia w jednym protokole i jednej informacji o wynikach przetargu wymaganych danych o osobie niedopuszczonej do przetargu nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą projekty umów dzierżawy gruntów rolnych, stanowiące załączniki do ogłoszeń o przetargach na dzierżawę nieruchomości gruntowych sporządzane były przez ZOEL oraz konsultowane i akceptowane przez radcę prawnego. W Parku nie ustanowiono odrębnych pisemnych uregulowań dotyczących sporządzania i zatwierdzania umów.

(akta kontroli str. 367-378, 707)

Analiza 12 umów dzierżawy gruntów rolnych wykazała, że:

- określono w nich prawo kontroli i wstępu na teren przedmiotu umowy celem dokonania oględzin i skontrolowania przestrzegania przez dzierżawcę postanowień umowy,
- określono w nich stawki czynszu dzierżawnego, zasady jego aktualizacji oraz terminy zapłaty,
- określono w nich prawo rozwiązania umowy w trybie natychmiastowym m.in. za niewywiązywanie się z nałożonych zobowiązań,
- określono w nich zakaz oddawania do używania przedmiotu dzierżawy lub jakiegokolwiek jego części osobom trzecim,
- nie określono w nich obowiązku stawienia się na miejscu prowadzenia kontroli, zastosowania się do zaleceń pokontrolnych oraz skutków niezastosowania się zaleceń pokontrolnych, składania sprawozdań z wykonania użytkowania gruntów oraz kar z tytułu niewywiązywania się z nałożonych zobowiązań.

(akta kontroli str. 439-457)

Dyrektor wyjaśnił, że Park posiadając prawa właścicielskie ma możliwość i obowiązek kontroli umowy na dzierżawę gruntów w każdym czasie. Nie wydaje się celowe, aby każdorazowo w trakcie kontroli istniała konieczność stawienia się dzierżawcy na gruncie. Kontrole poprawności umów wykonywane były na bieżąco

w trakcie realizacji przez konserwatorów obowiązków służbowych, również w obecności dzierżawcy wykonującego zabiegi ochronne. Przyjęto, że dokonane ustalenia są wiążące dla dzierżawców i stanowią podstawę do oceny, czy wykonują oni prace zgodnie z warunkami umowy. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że obowiązek sprawozdawczy nie wynika z przepisów prawa ani nie jest praktykowany w obrocie gospodarczym, a waga materiału dowodowego w tej formie budzi wątpliwości, szczególnie wobec rozbieżności z ustaleniami załogi Parku. Z wyjaśnień Dyrektora wynikało również, że zapisy obowiązujących umów dzierżawy umożliwiały karanie dzierżawców za nieprzestrzeganie warunków umowy i zaleceń Parku, poprzez m.in. możliwość natychmiastowego rozwiązania umowy w przypadku niewykonania prac, pomimo upomnienia i wyznaczenia ostatecznego terminu wykonania zabiegu. Stosowanie takich zapisów miało na celu pełną i terminową realizację zadań ochronnych Parku.

(akta kontroli str. 846-853)

2.2 Organizacja oraz realizacja nadzoru i kontroli wykonania zawartych umów dzierżawy gruntów rolnych określona została w:

- Regulaminie organizacyjnym¹⁷,
- Zarządzeniu w sprawie przeprowadzania kontroli wewnętrznych¹⁸ i harmonogramach tych kontroli na lata 2015-2020, w których ujęto kontrole w zakresie wywiązywania się z umów dzierżawców trwałych użytków zielonych i określono termin ich przeprowadzania (od czerwca do października) oraz osoby przeprowadzające,
- zakresach czynności Konserwatora Obrębu Ochronnego oraz Konserwatorów Obwodów Ochronnych,
- umowach dzierżawy.

Za przeprowadzanie kontroli odpowiedzialni byli pracownicy ZOEL – Konserwator Obrębu Ochronnego oraz sześciu Konserwatorów Obwodów Ochronnych.

W Parku nie stworzono i nie wdrożono odrębnej procedury kontroli realizacji umów dzierżawy, nie analizowano ryzyka w celu wytypowania do kontroli konkretnych umów i nie zakładano minimalnego poziomu kontroli gruntów oraz nie sporządzano szczegółowych planów kontroli terenowych realizacji umów dzierżaw.

Przyjęto natomiast, że kontrolom przeprowadzanym corocznie podlegały wszystkie obowiązujące umowy dzierżawy. Z realizacji kontroli, po upływie terminów określonych w umowach na wykonanie zabiegów, sporządzano sprawozdania w formie tabelarycznej, w których odnotowywano w latach 2015-2016 datę rozpoczęcia prac, powierzchnię, na której wykonano zabiegi lub ich nie wykonano oraz uwagi, a od 2017 r. daty rozpoczęcia prac – wynikającą ze zgłoszenia dzierżawcy i bez jego zgłoszenia, powierzchnię, na której wykonano zabiegi lub ich nie wykonano, fakt usunięcia biomasy z dzierżawionego terenu oraz uwagi. Nie zobowiązano pracowników do dokumentowania ustaleń kontroli w protokołach, jednak w przypadku stwierdzenia podczas bieżących wizji terenowych nieprawidłowości w realizacji umów dzierżawy odnotowywano ten fakt w notatkach służbowych lub w ww. sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 12-91, 100-115, 442-635, 707-709)

¹⁷ Zarządzenie nr 18/2014 Dyrektora Słowińskiego Parku Narodowego z dnia 08.04.2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Słowińskiego Parku Narodowego obowiązujące do 9 listopada 2017 r. oraz Zarządzenie nr 43/2017 Dyrektora Słowińskiego Parku Narodowego z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Słowińskiego Parku Narodowego (ze zm.) obowiązujące od dnia 10 listopada 2017 r.

¹⁸ Zarządzenie nr 1/2004 Dyrektora Słowińskiego Parku Narodowego z dnia 6 stycznia 2004 r. w sprawie przeprowadzania kontroli wewnętrznych (ze zm.).

Dyrektor oraz Konserwator Obrębu Ochronnego wyjaśnili, że:

- w celu przeciwdziałania nadużyciom, w tym zapobieganiu wystąpienia konfliktu interesów każdorazowo ustnie informowano Dyrektora, że w związku z wyłonieniem w drodze przetargu dzierżawców gruntów rolnych, według posiadanej wiedzy przez ZOEL, nie zaszedł konflikt interesów. W 2017 r. odnotowano jeden przypadek, w którym z tego powodu po wygraniu przetargu strona wydzierżawiająca odstąpiła od podpisania umowy. Ponadto, każdorazowo Dyrektor otrzymywał do podpisu informację o wyniku przetargu, w której podawano osobę, która ten przetarg wygrała;
- Ministerstwo Środowiska, w odpowiedzi udzielonej 18 kwietnia 2013 r. Parkowi w sprawie sposobu postępowania w przypadkach udziału pracowników Parku w przetargach na dzierżawę gruntów, wskazało, że nie ma podstaw do wykluczenia pracownika Parku z udziału w postępowaniu. Podkreślono, że istotnym jest rozgraniczenie kompetencji i czasu wykonywania ewentualnej usługi jako usługobiorcy i pracownika Parku, jak również analiza określonego przez pracodawcę zakresu obowiązków pracownika w kontekście świadczonej usługi;
- w okresie objętym kontrolą nie zaistniały przypadki wyłączenia pracowników z realizacji kontroli terenowych ze względu na konflikt interesów, bowiem grunty w obwodach kierowanych przez poszczególnych konserwatorów lub podleśniczych nie były wydzierżawione przez nich samych ani przez członków ich rodzin.

(akta kontroli str. 458-463, 487-491)

Pracownicy Parku realizujący kontrole terenowe dysponowali środkami transportu, łączności oraz podręcznym sprzętem służbowym takim jak aparaty fotograficzne, urządzenia GPS, lornetki, miary i podkłady mapowe.

Analiza dokumentacji dotyczącej kontroli realizacji siedmiu umów dzierżawy¹⁹ wykazała, że:

- w kontrolach sześciu umów przeprowadzonych w latach 2015-2020 ustalono, że:
 - zabiegi zostały wykonane na całej wydzierżawionej powierzchni;
 - biomasa została wywieziona z gruntów dzierżawionych na podstawie pięciu umów²⁰ oraz nie została wywieziona z gruntów dzierżawionych na podstawie jednej umowy²¹;

a ponadto nie zgłoszono uwag do realizacji obowiązków wynikających z umów dzierżawy i w dokumentacji odnotowano termin rozpoczęcia prac na dzierżawionym gruncie;

- w kontrolach jednej umowy²² przeprowadzonych w 2020 r. ustalono, że wypas nie był prowadzony lub prowadzono go w obsadzie mniejszej niż wymagana.

Ponadto analiza przykładowej dokumentacji dotyczącej stwierdzonych w latach 2015-2020 nieprawidłowości w realizacji 23 umów dzierżawy gruntów rolnych wykazała, że w trakcie kontroli weryfikowano m.in. sposób zagospodarowania gruntów, terminowość realizacji zabiegów i usunięcia biomasy, wysokość pokosu, czy skoszona ruń nie została pozostawiona jako mulcz. Ustalono nieprawidłowości polegały bowiem na niewykonaniu zabiegów – wykosu (dwie umowy) i wypasu zwierząt (cztery umowy), nieusunięciu biomasy z dzierżawionego terenu (10 umów), wykonaniu mulczowania zamiast koszenia i wywozu biomasy (sześć umów), niezachowaniu wymogu wysokości pokosu (pięć umów), składowaniu sprzętu

¹⁹ Nr 28/2014 w 2015 r., nr 42/2014 w 2016 r., nr 24/2013 w 2017 r., nr 1/2018 w 2018 r., nr 12/2018 w 2019 r. oraz nr 8/2017 i nr 7/2019 w 2020 r.

²⁰ Nr 28/2014, nr 42/2014, nr 24/2013, nr 1/2018, nr 12/2018.

²¹ Nr 7/2019.

²² Nr 8/2017.

rolniczego (jedna umowa) i zbyt późnym wykonaniu pierwszego koszenia, aby celowe i zgodne z założeniami ochronnymi było przeprowadzenie drugiego wymaganego koszenia (jedna umowa).

(akta kontroli str. 458-462, 492-505, 539, 549-551, 562, 567, 575, 577-578, 593-625, 663-667, 805)

W wyniku oględzin czynności kontrolnych przeprowadzonych przez Konserwatora Obwodu Ochronnego dotyczących wywiązywania się dwóch dzierżawców z obowiązków wynikających z trzech umów dzierżawy²³ ustalono, że Konserwator Obwodu Ochronnego:

- dysponował samochodem służbowym, urządzeniem GPS oraz aparatem cyfrowym w telefonie komórkowym;
- oględziny dzierżawionego terenu przeprowadził bez udziału dzierżawcy;
- identyfikacji działek dokonywał na podstawie wiedzy terenowej o dzierżawionym terenie;
- stwierdził, że na działkach dzierżawionych na podstawie umowy nr 13/2019: nr 51/2 i nr 45 obręb ewidencyjny Smółdzino-Kolonia zabieg koszenia został wykonany, biomasę zebrano i wywieziono, powierzchnia nieskoszona mieściła się w dopuszczalnym w ww. umowie przedziale 10-30% powierzchni działki;
- stwierdził, że na działkach dzierżawionych na podstawie umowy nr 39/2018: nr 9 i nr 15 obręb ewidencyjny Skórzyno zabieg koszenia został wykonany, jednak biomasy nie zebrano i nie wywieziono, ponadto na części działki nr 9 nadal trwały prace polegające na przewracaniu siana;
- stwierdził, że na działkach dzierżawionych na podstawie umowy nr 38/2018: nr 9 i nr 13 obręb ewidencyjny Skórzyno zabieg koszenia został wykonany, jednak biomasy nie zebrano i nie wywieziono, natomiast na działkach nr 11 obręb ewidencyjny Skórzyno oraz nr 31 obręb ewidencyjny Izbica zabieg koszenia został częściowo wykonany, biomasy nie zebrano i nie wywieziono, a powierzchnia nieskoszona wynosiła łącznie 2,43 ha na działce nr 11 (15% powierzchni dzierżawionej) i 1,1 ha na działce nr 31 (27% powierzchni dzierżawionej);
- pomiaru powierzchni nieskoszonej dokonał za pomocą urządzenia GPS;
- wyniki kontroli odnotował w zestawieniu dzierżaw.

(akta kontroli str. 640-662)

Dzierżawcy gruntów nie byli zobowiązani do sporządzania sprawozdań z wykonanych przez siebie działań.

(akta kontroli str. 439-457, 650-661, 804-805)

W latach 2015-2020 (I połowa) przeprowadzono kontrole terenowe dotyczące wywiązywania się dzierżawców z obowiązków wynikających w poszczególnych latach odpowiednio: 94, 99, 102, 103, 103 i 104 umów dzierżawy, tj. kontrolami objęto 100% powierzchni dzierżawionej. W ich wyniku stwierdzono nieprawidłowości w realizacji odpowiednio w latach: czterech, jednej, 16, 25, 11 i siedmiu umów dzierżawy, polegające głównie na nieterminowym wykonaniu zabiegów ochronnych i nieusunięciu biomasy poza teren Parku w wyznaczonym terminie. Nakładania kar umownych za niewykonanie umowy nie przewidywały zawarte umowy dzierżawy.

(akta kontroli str. 636-639, 439-457, 650-661, 804-805)

2.3 Park nie współpracował z ARiMR w zakresie kontroli przestrzegania wymogów dotyczących obszarów Natura 2000, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor, Park realizował zadania związane z ochroną ekosystemów lądowych na podstawie zadań ochronnych określonych w zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla Parku.

²³ Nr 13/2019, nr 39/2018 i nr 38/2018.

Obejmowały one cały obszar Parku i obszary Natura 2000 znajdujące się w jego granicach. Umowy dzierżawy gruntów rolnych zawierane były wyłącznie w celu wykonywania zabiegów ochronnych.

Dyrektor wyjaśnił, że Park nie jest w posiadaniu informacji czy ARiMR w okresie 2015-2020 prowadziła kontrole w zakresie przestrzegania przez beneficjentów płatności unijnych norm i wymogów dotyczących wzajemnej zgodności oraz działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, dotyczące gruntów będących w użytkowaniu Parku. Dyrektor wyjaśnił również, że Park nie posiada informacji ze strony dzierżawców gruntów rolnych o dokonywanych przez ARiMR kontrolach w powyższym zakresie.

W okresie objętym kontrolą Park podejmował natomiast próby współpracy z ARiMR w zakresie danych beneficjentów środków wypłacanych przez ARiMR do gruntów rolnych będących w użytkowaniu wieczystym Parku²⁴. ARiMR nie znalazła uzasadnienia żądania podania danych beneficjentów dopłat, gdyż nie stanowią one informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zatem brak było podstawy prawnej (według ARiMR) do udzielenia wnioskowanej informacji. Ponadto Park nie posiadał informacji ze strony ARiMR ani ze strony dzierżawców gruntów rolnych czy są oni beneficjentami płatności unijnych.

W toku kontroli NIK Dyrektor ponownie wystąpił (10 września 2020 r.) do ARiMR z prośbą o podanie danych beneficjentów środków wypłacanych z ARiMR do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa będących w wieczystym użytkowaniu Parku. Do dnia zakończenia kontroli Park nie uzyskał danych, o które wnioskował, gdyż w odpowiedzi ARiMR zwróciła się o uzupełnienie żądania udzielenia informacji stanowiących dane osobowe poprzez wskazanie podstawy prawnej zobowiązującej Agencję do udzielenia żądanej informacji.

Park nie informował ARiMR o stwierdzeniu naruszeń przepisów, których wykonywanie kontroluje ta instytucja, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor, nie ma przepisów nakazujących współpracę i określających zasady tej współpracy z tą instytucją, jak ma to miejsce np. w przypadku współpracy z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej. Ponadto ARiMR nie wychodziła z inicjatywą współpracy w zakresie zadań, które realizuje.

(akta kontroli str. 678-706, 873-879)

2.4 W latach 2015-2020 przychody z tytułu umów dzierżawy gruntów obejmujące czynsz dzierżawny oraz odsetki od nieterminowych wpłat wyniosły łącznie 8.399,1 tys. zł, z tego w poszczególnych latach²⁵ odpowiednio: 1.399,3 tys. zł, 1.423,5 tys. zł, 1.431,9 tys. zł, 1.403,1 tys. zł, 1.601,3 tys. zł i 1.139,9 tys. zł²⁶.

Park nie nakładał kar umownych za nieprzestrzeganie postanowień umów dzierżawy i nie uzyskał z tego tytułu przychodów.

Kwota niezapłaconych należności z tytułu umów dzierżawy gruntów rolnych wynosiła odpowiednio:

- 3,0 tys. zł na koniec 2015 r. (0,6 tys. zł z tytułu czynszu dzierżawnego dotyczącego jednej umowy i 2,4 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat dotyczących pięciu umów),

²⁴ Pisma z dnia 19.08.2019 r. – bez odpowiedzi ARiMR oraz z dnia 03.12.2019 r. – odmowa udostępnienia danych beneficjentów dopłat.

²⁵ według stanu na 31 grudnia lat 2015-2019 i 30 czerwca 2020 r.

²⁶ Z tytułu czynszu dzierżawnego odpowiednio w latach: 1.397,3 tys. zł, 1.418,2 tys. zł, 1.427,3 tys. zł, 1.400,3 tys. zł, 1.598,4 tys. zł i 1.138,7 tys. zł, natomiast z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat: 2,0 tys. zł, 5,3 tys. zł, 4,6 tys. zł, 2,8 tys. zł, 2,9 tys. zł, 1,2 tys. zł

- 25,2 tys. zł na koniec 2016 r. (23,5 tys. zł z tytułu czynszu dzierżawnego dotyczącego sześciu umów i 1,6 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat dotyczących pięciu umów),
- 1,2 tys. zł na koniec 2017 r. (0,8 tys. zł z tytułu czynszu dzierżawnego dotyczącego jednej umowy i 0,3 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat dotyczących czterech umów),
- 2,1 tys. zł na koniec 2018 r. (0,8 tys. zł z tytułu czynszu dzierżawnego dotyczącego jednej umowy i 1,2 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat dotyczących dwóch umów),
- 11,6 tys. zł na koniec 2019 r. (11,5 tys. zł z tytułu czynszu dzierżawnego dotyczącego trzech umów i 0,06 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat dotyczących jednej umowy),
- 21,3 tys. zł na 30 czerwca 2020 r. (20,8 tys. zł z tytułu czynszu dzierżawnego dotyczącego jednej umowy i 0,5 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat dotyczących trzech umów).

Park prowadził działania w celu odzyskania wszystkich powyższych należności. W ich wyniku odzyskał 0,6 tys. zł należności z 2015 r.; 24,8 tys. zł należności z 2016 r., 0,8 tys. zł należności z 2017 r., 1,7 tys. zł należności z 2018 r. i 10,5 tys. zł należności z 2020 r.

(akta kontroli str. 777-798)

Analiza działań prowadzonych przez Park w celu odzyskania niezapłaconych należności w łącznej kwocie 52,8 tys. zł z tytułu czynszu dzierżawnego oraz egzekwowania obowiązków wynikających z sześciu umów dzierżawy²⁷ wykazała, że:

- we wszystkich sprawach skierowano od dwóch do czterech wezwań do zapłaty, w tym pierwsze wezwania w ciągu od ośmiu do dziewięciu dni po upływie terminu płatności, następnie w ciągu od 86 do 127 dni od terminu płatności skierowano przedsądowe wezwania do zapłaty;
- rozwiązano trzy umowy dzierżawy w związku z zaleganiem z zapłatą czynszu ponad trzy miesiące i nieuregulowaniem go pomimo wyznaczenia dodatkowego, przewidzianego w umowie, trzymiesięcznego terminu do zapłaty;
- w wyniku ww. działań odzyskano należności w kwocie 32,0 tys. zł;
- w dwóch sprawach, w których wezwania do zapłaty nie przyczyniły się do odzyskania należności, skierowano pozwy do Sądu Rejonowego w Słupsku o zasądzenie łącznie 9,8 tys. zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie; Sąd wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym w jednej z nich;
- realizacja umów objęta była corocznymi kontrolami prowadzonymi przez pracowników Parku, w wyniku których stwierdzono, że zabiegi określone w czterech umowach zostały wykonane, a zabiegi określone w dwóch umowach w 2015 r. wykonano niezgodnie z postanowieniami tych umów (tj. dokonano mulczowania zamiast wykosu i zbioru biomasy oraz nie zachowano odpowiedniej wysokości koszenia). W związku ze stwierdzonymi odstępstwami w realizacji umów upomniano (telefonicznie) dzierżawcę, a zabieg został dokończony bez uwag.

W sprawach nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli realizacji umów nr 8/2017 i nr 7/2019 (opisanych na str. 13 wystąpienia pokontrolnego) wysłano do dzierżawców upomnienia, natomiast sprawa nieprawidłowości w realizacji umów nr 38/2018 i nr 39/2018 (objętych oględzinami NIK z 2 października 2020 r.), jak

²⁷ Nr 20/2013, nr 21/2013, nr 29/2013, 45/2014, 46/2014, 34/2019.

wyjaśnił Konserwator Obrębu Ochronnego, nadal była procedowana i analizowana pod kątem rozwiązania umów.

(akta kontroli str. 547-559, 586-589, 594, 598, 624, 663, 797, 804, 806-824, 926-927, 939-948, 951-953, 954, 963-969)

W okresie objętym kontrolą cztery sprawy dotyczące umów dzierżawy gruntów rolnych rozstrzygane były na drodze sądowej i dotyczyły braku zapłaty za czynsz dzierżawny. W trzech sprawach Sąd wydał nakazy zapłaty, jedna sprawa do dnia zakończenia kontroli nie została rozstrzygnięta.

(akta kontroli str. 799)

W latach 2015-2020 rozwiązano łącznie 41 umów dzierżawy, z tego dwie w 2015 r., trzy w 2016 r., dziewięć w 2017 r., 23 w 2018 r. i po dwie w latach 2019-2020. Na wniosek dzierżawców rozwiązano 36 umów m.in. z powodu zakończenia programu rolnośrodowiskowego i braku opłacalności dzierżawy, natomiast sześć umów zostało rozwiązanych przez Park z powodu zalegania z płatnościami czynszu dzierżawnego.

(akta kontroli str. 800-801)

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wszystkie objęte kontrolą umowy dzierżawy (12) zawierały postanowienia umożliwiające sprawowanie nadzoru nad ich realizacją. Corocznymi kontrolami obejmowano wszystkie umowy dzierżawy. W wyniku dziesięciu analizowanych kontroli ujawniono nieprzestrzeganie postanowień czterech umów, w szczególności postanowień dotyczących wykonania zadań ochronnych. W Parku podejmowano działania w celu nawiązania współpracy z ARiMR w zakresie pozyskania danych beneficjentów środków wypłacanych przez ARiMR do gruntów rolnych będących w użytkowaniu wieczystym Parku. Próby te jednak okazały się nieskuteczne, z przyczyn nieleżących po stronie Parku. Podjęto działania w celu odzyskania niezapłaconego czynszu dzierżawnego z tytułu wszystkich sześciu objętych kontrolą umów dzierżawy oraz wyegzekwowano prawidłowe wykonanie zabiegów ochronnych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji dwóch z nich.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o podjęcie działań w celu zapobieżenia przypadkom nieprawidłowego dokumentowania przebiegu i wyników przetargów na dzierżawę gruntów rolnych oraz nieterminowego zwracania wadium.

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania zapewniające użytkowanie dzierżawionych gruntów zgodnie z obowiązującymi zadaniami ochronnymi oraz zaleceniami Parku, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosku w tym zakresie.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

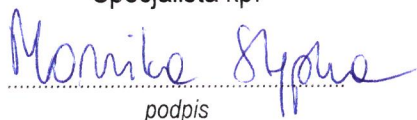
z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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.

Gdańsk, 6 listopada 2020 r.

Kontroler
Monika Stępka
Specjalista kp.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor


podpis