



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.010.03.2020

Ryszard Prędko
Dyrektor Bieszczadzkiego Parku Narodowego
w Ustrzykach Górnych
Ustrzyki Górne 19
38-713 Lutowiska

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 | Bieszczadzki Park Narodowy, Ustrzyki Górne 19, 38-713 Lutowiska (dalej: Park). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Ryszard Prędko – Dyrektor Parku od 27 maja 2017 r. W okresie od 8 listopada 2011 r. do 16 listopada 2017 r. funkcję Dyrektora Parku pełnił Leopold Bekier. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">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 | 2015 r. – do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 30 września 2020 r. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Roman Chrzęszcz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/110/2020 z dnia 29 lipca 2020 r.2. Karol Łęcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/109/2020 z dnia 29 lipca 2020 r. |

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2015-2020 Park na ogół prawidłowo gospodarował gruntami rolnymi Skarbu Państwa będących w jego władaniu, zapewnił skuteczny nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów, lecz część postępowań przetargowych na dzierżawę tych gruntów przeprowadzono z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Wyboru dzierżawców dokonywano w drodze publicznych przetargów, które przeprowadzono według zasad określonych przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe³ (dalej: rozporządzenie w sprawie przetargów oraz rokowań). Ogłoszenia o przetargach podawane były do publicznej wiadomości m.in. poprzez ich publikację na stronie internetowej Parku, a w postępowaniach przetargowych wybierano najkorzystniejsze oferty. Nieprawidłowości w przeprowadzonych przetargach dotyczyły:

- błędnie ustalonej kwoty wadium oraz przypadków nieprawidłowego jego zwrotu,
- terminu przeprowadzenia drugiego przetargu oraz nierzetelnego protokołu z przetargu.

W 2018 r. Park przekazał Nadleśnictwu Stuposiany w dzierżawę grunty rolne o powierzchni 17,7 ha z pominięciem procedury przetargowej, co było niezgodne z przepisami 10a i 10b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴.

Dzierżawy gruntów rolnych dokonywano w drodze pisemnych umów, które zawierane były na zasadach określonych w postępowaniach przetargowych. W umowach prawidłowo zabezpieczono interesy Skarbu Państwa poprzez określenie w nich odpowiednich nakazów, zakazów oraz ustanowienie kar umownych. Dzierżawców zobowiązano do wykonywania na dzierżawionych gruntach działań ochronnych, zgodnych z zadaniami ochronnymi Parku, określonymi przez Ministra Środowiska. Część gruntów rolnych, Park wykorzystywał na własne potrzeby związane z prowadzeniem Zachowawczej Hodowli Konia Huculskiego.

Organizacja Parku umożliwiała skuteczny nadzór nad realizacją umów dzierżawy. Każdego roku kontrolą pod względem poprawności wykonania zabiegów ochronnych, obejmowano wszystkie dzierżawione grunty, a wyniki tych kontroli dokumentowano w protokołach. Kontrola wykazała, że część protokołów odbioru wykonanych zabiegów sporządzono nierzetelnie, gdyż nie wskazano w nich, czy wykonano pełny zakres zadań ochronnych określony w umowach dzierżawy.

Park nierzetelnie opracował informację dotyczącą rodzaju i zakresu zadań ochronnych na lata 2019-2021, co w konsekwencji spowodowało, że zadania te w latach 2019-2020 wykonano na powierzchni mniejszej niż określonej przez Ministra Środowiska.

Park prawidłowo egzekwował należności z tytułu dzierżawy gruntów rolnych. Czynsze dzierżawne były waloryzowane zgodnie z postanowieniami zawartych umów, a w przypadkach opóźnień wpłat naliczane były odsetki. Wobec dłużnika, który posiadał zaległości, wszczęto postępowanie egzekucyjne, w wyniku, którego Park otrzymał część zaległych wpłat.

Park nie współpracował z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR), w zakresie działań kontrolnych tych jednostek, prowadzonych na wydzierżawionych gruntach rolnych.

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

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 868.

⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 55.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

1. Powierzchnia Parku ma 29.193,7 ha⁶, w tym grunty Skarbu Państwa w zarządzie Parku zajmowały obszar 29.042,4 ha⁷, z czego:

- grunty leśne - 24.439,5 ha (84,1%),
- grunty rolne - 2.652,6 ha (9,1%),
- tereny pozostałe (zasadniczo nieużytki) - 1.885,4 ha (6,4%),
- wody - 64,9 ha (0,2%).

Przedmiotem dzierżawy były trwałe użytki zielone, tj. pastwiska i łąki⁸.

Prawie cały obszar Parku zawierał się w obszarze Natura 2000 – zajmował obszar 29.190 ha⁹ (w tym 29 041,06 ha w zarządzie Parku). Obszar gruntów rolnych objętych programem Natura 2000 wynosił 2.676,1 ha.

(akta kontroli str. 8-13, 20-23, 40-69)

W latach 2015-2019 Park prowadził samodzielnie działania w zakresie czynnej ochrony ekosystemów nieleśnych, poprzez koszenia mechaniczne lub wypas na powierzchni 445,16 ha (corocznie). Do tej powierzchni uzyskiwał dopłaty obszarowe, płatności rolno-środowiskowe-klimatyczne oraz płatności ONW¹⁰. W tym okresie prowadzono także zabiegi ochronne poprzez koszenia ręczne lub odkrzaczania na obszarze od 10 ha do 50 ha rocznie, które nie były objęte dopłatami. W 2020 r. Park prowadził samodzielne zabiegi ochronne poprzez koszenia mechaniczne/wypas na powierzchni 474,07 ha (obszar objęty wnioskiem o przyznanie płatności). Ponadto realizowano zabiegi koszenia ręcznego lub odkrzaczania, na powierzchni 30,53 ha której nie wskazywano we wniosku o przyznanie płatności. Kwoty dopłat z tytułu złożonych przez Park wniosków o przyznanie płatności wyniosły: 436,2 tys. zł w 2015 r., 848,8 tys. zł w 2016 r., 852,9 tys. zł w 2017 r., 855,8 tys. zł w 2018 r., 817,0 tys. zł w 2019 r. oraz 843,2 tys. zł za 2020 r.

(akta kontroli str. 14-19, 20-26)

Dyrektor Parku wyjaśnił, że proporcja powierzchni dzierżaw do gruntów, na których samodzielnie prowadzono zadania ochronne, wynikała z możliwości organizacyjnych Parku, potrzeb Zachowawczej Hodowli Konia Huculskiego oraz relacji pomiędzy uzyskiwanym czynszem dzierżawnym, a potencjalnym dochodem z płatności. Ograniczone zasoby kadrowe i finansowe nie pozwalały na objęcie większego terenu samodzielną obsługą. Zdaniem Dyrektora wpływ na to miały także górski klimat i zmienna pogoda, w tym często występujące długotrwałe opady w okresie zbioru. Koszenie oraz zbiór siana realizowany był w krótkim okresie na dużych i rozproszonych powierzchniach. Zadania te Park realizował na powierzchniach najdogodniejszych pod względem warunków terenowych. Trudniej dostępne tereny, o większym nachyleniu i urozmaiconej orografii były przedmiotem dzierżawy. Znaczna część dzierżawionych gruntów, ze względu na uwarunkowanie terenu nie nadawała się do koszeń mechanicznych, a jedynie wypasu. Ponadto ze

⁵ 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.

⁶ Ewidencja Parku na dzień 27 sierpnia 2020 r.

⁷ Pozostałe: Skarb Państwa w innym zarządzenie 99,9 ha, pozostała własność 49,1 ha, własność prywatna 2,4 ha.

⁸ Dane wynikające z rejestru gruntów Parku.

⁹ Oprócz niewielkich enklaw w Lutowskich o powierzchni 0,9953 ha oraz Ustrzykach Dolnych 0,3273 ha.

¹⁰ Płatność w ramach działania płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.

względów przyrodniczych oraz w celu zachowania różnorodności ekosystemów, część gruntów była wypasana. Park m.in. dlatego prowadził stadninę konia huculskiego.

(akta kontroli str. 20-26)

Pozyskiwana przez Park biomasa z koszeń własnych trafiała do Zachowawczej Hodowli Konia Huculskiego w Wołosatym oraz Stancji Konia Huculskiego w Tarnawie Niższej, w celu skarmienia. Średnioroczna liczba koni w zachowawczej hodowli wynosiła 76 szt.¹¹ Konie były wykorzystywane do utrzymywania bioróżnorodności łąk poprzez wypas oraz nawożenie.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że ze względu na niską masę huculów, zapewnienie obsady zalecanej do wypasu na wszystkich gruntach użytkowanych rolniczo wymagałoby, co najmniej trzykrotnego zwiększenia liczby koni. Było to jednak niemożliwe do zrealizowania przy możliwościach organizacyjnych Parku. Wypas prowadzony był na wybranych łąkach wskazanych przez eksperta botanika w dokumentacji przyrodniczej.

(akta kontroli str. 29)

Park analizował opłacalność rozwiązania polegającego na samodzielnym prowadzeniu działań ochronnych i ubieganiu się o płatności unijne w 2018 r., tj. rezygnacji z dzierżaw i zwiększenia koszeń w drodze usług zleczanych. Analiza ta wykazała, że średni zysk z hektara gruntu dzierżawionego zbliżony był do potencjalnych korzyści uzyskiwanych przez Park przy systemie wniosków o dopłaty¹².

(akta kontroli str. 20-26)

W okresie objętym kontrolą, Park dokonywał sprzedaży niewielkich ilości zbywającego siana. W latach 2012-2013 Park organizował cztery aukcje na sprzedaż siana i sianokiszonki, do których nie zgłosił się żaden zainteresowany. W 2018 r. ogłoszono aukcję na sprzedaż zbywającego siana (200 sztuk balotów, tj. 50 ton), sprzedano 2 tony siana (osiem balotów). Powierzchnia, z której Park pozyskiwał siano i sianokiszonkę wynosiła od 59 ha do 149 ha.

(akta kontroli str. 70-76)

Park nie posiadał pełnych informacji na temat rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej przez podmioty dzierżawiące grunty. Corocznie około 30% oddanych w dzierżawę gruntów, uprawiana była przez spółki kapitałowe, które deklarowały prowadzenie działalności rolniczej. Pozostałą część gruntów dzierżawiono rolnikom prowadzącym w otulinie Parku własne gospodarstwa rolne (hodowla owiec i bydła) oraz osobom fizycznym, które zgłaszając się do przetargów przedstawiały zaświadczenia o posiadaniu kwalifikacji rolniczych¹³.

(akta kontroli str. 20-26, 31)

Powierzchnia gruntów kwalifikujących się do rozporządzenia wynosiła, co roku 2.221,0 ha, z czego powierzchnia gruntów wydzierżawionych przez Park wynosiła: w 2015 r. - 438,9 ha, w 2016 r. – 574,4 ha, w 2017 r. – 579,5 ha, w 2018 r. – 766,3 ha, w 2019 r. – 760,8 ha oraz w 2020 r. – 768,8 ha. Dodatkowo Park prowadził

¹¹ Zmienna w ciągu roku o +/- 10 szt. w zależności od wielkości przychówku w danym roku, oraz liczby koni wystawionych do sprzedaży.

¹² Wysokość czynszów dzierżawnych uzyskiwanych w wyniku przetargów wahała się od 700 zł do 1.000 zł (średnio 850 zł od ha), średni zysk przy samodzielnym prowadzeniu działań ochronnych wynosił około 820 zł od ha.

¹³ W dzierżawie spółek było w 2015 r. - 124 ha, w 2016 r. - 176 ha, w 2017 r. 215 ha, 2018 r. – 233 ha, 2019 r. – 228 oraz w 2020 r. – 228 ha.

samodzielne działania ochronne na powierzchni 445,2 ha w latach 2015-2019, w 2020 r. powierzchnię tę zwiększono do 473,0 ha. Powierzchnia gruntów niewydzierżawionych i niezagospodarowanych (poprzez koszenie lub wypas) przez Park wynosiła 1.336,9 ha w 2015 r. i rokrocznie zmniejszała się, by w 2020 r. stanowić powierzchnię 979,2 ha. Na powierzchni tej nie były prowadzone działania ochronne w formie wypasu i koszeń, co zostało przedstawione w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”, niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 36-39, 86-88)

Dzierżawy gruntów dokonywano w trybie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* oraz rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że zastosowanie określonej formy postępowania przetargowego wynikało z możliwości uzyskania jak najkorzystniejszych warunków dzierżawy, a nie tylko najwyższej ceny, jak to ma miejsce przy przetargach ustnych. Przeprowadzenie przetargów w trybie pisemnym (nieograniczonym) pozwalało na uzyskanie takiej formy użytkowania łąk, która sprzyjała realizacji założonych celów ochronnych dla ekosystemów nieleśnych.

(akta kontroli str. 20-27)

W okresie objętym kontrolą, Park zawarł jedną umowę dzierżawy (powierzchnia 8,0 ha), będącą konsekwencją przeprowadzonych rokowań (w 2020 r.). Pozostałych dzierżawców gruntów wyłoniono w drodze pisemnych przetargów nieograniczonych. W tym trybie przetargowym Park wydzierżawił:

- w 2015 r. powierzchnię 438,93 ha – zawarto 5 umów,
- w 2016 r. powierzchnię 574,48 ha – zawarto 8 umów,
- w 2017 r. powierzchnię 579,57 ha – zawarto 8 umów,
- w 2018 r. powierzchnię 748,65 ha – zawarto 11 umów,
- w 2019 r. powierzchnię 743,15 ha – zawarto 11 umów,
- w 2020 r. powierzchnię 743,15 ha – zawarto 11 umów.

(akta kontroli str. 27, 141-148, 648-656)

W okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku (6 sierpnia 2018 r.) zawarto umowę dzierżawy gruntów w trybie bezprzetargowym, tj. z Nadleśnictwem Stuposiany, na powierzchnię 17,7 ha¹⁴, co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia. Wcześniej, tj. w 2017 r. grunty te także były udostępnione temu podmiotowi w formie użyczenia, na podstawie art. 10b pkt 4 ustawy *o ochronie przyrody*¹⁵ (powierzchnia gruntu obejmowała 18,20 ha)¹⁶.

(akta kontroli str. 32-33, 131-140, 648-656)

Dyrektor Parku wyjaśnił, że Nadleśnictwo wykaszalo grunty przy granicy z Parkiem z racji ochrony zwierzyny, a także ze względów przeciwpożarowych. Zabiegi koszenia wykonywane przez Nadleśnictwo miały na celu ochronę sąsiadujących drzewostanów świerkowych przed pożarami. Koszenia Nadleśnictwo wykonywało wcześniej niż Park, co powodowało gromadzenie się sporej ilości zwierzyny na świeżym potrawie, przez to mniej osobników przechodziło na stronę ukraińską (gdzie często były nielegalnie zabijane).

(akta kontroli str. 20-28, 30, 86-88)

¹⁴ Umowę dzierżawy gruntów zawarto z dniem 6 sierpnia 2018 r., umowa obowiązuje do 31 lipca 2023 r. – ustalono opłatę roczną za dzierżawę gruntów w wysokości 1.170 zł.

¹⁵ Porozumienie nr OP-1/UG/2017 z dnia 18 maja 2017 r., które obowiązywało do dnia 30 sierpnia 2017 r.

¹⁶ W okresie objętym kontrolą w Parku nie było uregulowań wewnętrznych w zakresie użyczenia gruntów rolnych.

Wszystkie ogłoszenia o przetargach na dzierżawę gruntów¹⁷ zamieszczono na stronie internetowej Parku (w Biuletynie Informacji Publicznej). Analiza przedłożonych do kontroli akt wykazała, że w pięciu przypadkach ogłoszenie takie przekazano do Urzędu Gminy, celem ich umieszczenia na tablicach ogłoszeń. Ponadto przedstawiono cztery przykładowe druki ogłoszeń zdjętych z tablicy ulokowanej w siedzibie Parku.

(akta kontroli str. 149-647, 653-656)

Zastępca Dyrektora Parku wyjaśnił, że ogłoszenia o przetargach każdorazowo były wywieszane w siedzibie Parku i w urzędzie gminy oraz zamieszczane na stronie internetowej Parku. Na okoliczność tą nie był sporządzany żaden dokument (np. adnotacja, dowód wewnętrzny), bowiem nie wymagały tego przepisy.

(akta kontroli str. 657-661)

W latach 2015 - I połowa 2020 ogłoszono jeden przetarg ustny nieograniczony, który zakończony został wynikiem negatywnym, z uwagi na brak złożonych ofert.

Tryb postępowania w przetargach pisemnych nieograniczonych był zgodny z przepisami rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań, Park m.in. wyznaczał terminy składania ofert, określał wymagania w organizowanych przetargach, a następnie dokonywał ich oceny pod tym względem, oceniał kryteria wpływające na wybór najkorzystniejszej oferty, dokonywał zamknięcia przetargów oraz dopełniał czynności związanych z zawiadomieniem oferentów.

Dyrektor Parku zarządzeniami¹⁸ powoływał komisje przetargowe, w składzie od trzech do pięciu osób, wyznaczając przewodniczącego oraz jej członków. Komisje przetargowe podejmowały rozstrzygnięcia w drodze głosowania zwykłą większością głosów.

Dyrektor Parku, poza przypadkiem opisanym w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, ustalał wysokość wadium, terminy jego wniesienia, a także dokonywał zwrotu wadium na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań.

Przewodniczący komisji przetargowych sporządzali protokoły z przeprowadzanych przetargów, które zawierały informacje wymagane ww. rozporządzeniem.

Dyrektor Parku w przypadku zaskarżenia czynności związanych z przeprowadzaniem przetargu, zgodnie z ww. rozporządzeniem, wstrzymywał czynności postępowania przetargowego, a po uzyskaniu zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia skargi przez Ministra Środowiska, podawał takie informację do publicznej wiadomości.

Dyrektor Parku podawał informacje o wynikach przetargu zamieszczając je w Biuletynie Informacji Publicznej Parku. Analiza przedłożonych do kontroli akt wykazała jeden przypadek, gdzie informacja o wynikach przetargu zamieszczona została na tablicy ogłoszeń w siedzibie Parku. W odniesieniu do pozostałych postępowań, Park nie posiadał dokumentów potwierdzających, że informacje takie zamieszczono na tablicy ogłoszeń.

(akta kontroli str. 89-123, 149-647, 648-656)

¹⁷ W toku kontroli zbadano wszystkie (w liczbie 13) przedłożone do kontroli ogłoszenia o przetargach, które przeprowadzono w latach 2015-2020 (do 30 czerwca).

¹⁸ Zarządzenie nr 5/2014 z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie rozporządzenia nieruchomościami Bieszczadzkiego Parku Narodowego, Zarządzenia: nr 21/2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r., nr 34/2015 z dnia 6 sierpnia 2015 r., nr 13/2016 z dnia 05 kwietnia 2016 r. nr 8/2016 z dnia 14 kwietnia 2016 r., nr 27 z dnia 13 lipca 2018 r., nr 12 z dnia 16 marca 2020 r. wszystkie w sprawie powołania komisji do dzierżawy gruntów Skarbu Państwa.

Zastępca Dyrektora Parku wyjaśnił, że wyniki przetargów każdorazowo były zamieszczane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Parku oraz na jego stronie internetowej.

(akta kontroli str. 657-661)

Ogłoszenie o przeprowadzeniu rokowań na dzierżawę gruntów rolnych, podawano do publicznej wiadomości, po drugim przetargu zakończonym wynikiem negatywnym. Ogłoszenie to zawierało informacje o wysokości zadatku oraz terminach jego wpłaty i zwrotu.

Tryb postępowania przy prowadzeniu rokowań był zgodny z rozporządzeniem *w sprawie przetargów oraz rokowań*¹⁹. W okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły przypadki zaskarżenia czynności związanych z prowadzeniem rokowań.

(akta kontroli str. 141-148, 648-656)

W latach 2015 – 31 sierpnia 2020, wystąpiły cztery przypadki zaskarżenia czynności związanych z przeprowadzaniem przetargów, które dotyczyły:

- 1) błędnego wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. wygrała oferta zawierająca najwyższą cenę dla rocznej dzierżawy gruntów. Minister Środowiska²⁰ uznał złożoną skargę za zasadną i nakazał ponowne przeprowadzenie przetargu, gdyż przetarg zakładał wybór najkorzystniejszej oferty, a nie o najwyższej zaoferowanej cenie;
- 2) dokonania rozstrzygnięcia przetargu i podania do publicznej wiadomości informacji o wyniku przetargu przed rozstrzygnięciem skargi uczestnika przetargu, jak również przed upływem terminu do wniesienia skargi.
Minister Środowiska uznał w przedmiotowej sprawie wszystkie zarzuty za niezasadne;
- 3) udokumentowania doświadczenia i kwalifikacji rolniczych. Oferent domagał się uznania zaświadczenia, że jest płatnikiem podatku rolnego na terenie gminy Lutowiska, jako dowodu potwierdzającego wymaganych w przetargu kwalifikacji. Minister Środowiska uznał skargę za niezasadną, bowiem przedłożone przez skarżącego dokumenty nie potwierdzały prowadzenia gospodarstwa rolnego;
- 4) późnego terminu zakończenia przetargu (18 maja 2018 r.), co uniemożliwiło podpisanie umowy dzierżawy do dnia 31 maja 2018 r., a w konsekwencji ubieganie się o płatności unijne z ARiMR. Poddawano również w wątpliwość punkty przyznane jednemu z podmiotów, za potwierdzenie kwalifikacji rolniczych. Skarżący wycofał w całości złożoną skargę. Na tej podstawie Minister Środowiska uznał brak podstaw do jej rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 648-656)

W latach 2017 – I półrocze 2020 Dyrektor Parku nie występował do Ministra Środowiska o wyrażenie zgody na wydzierżawienie gruntów na podstawie przepisów art. 38 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*²¹, w przypadku, gdy wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekraczała 200 tys. zł.

¹⁹ Rokowanie przeprowadzono pomimo wpływu jednego zgłoszenia, ustalono zwycięzcę, a procedurę zakończono podpisaniem protokołu.

²⁰ Decyzja nr DLP-III-4102-308/24390/15/TC z dnia 26 czerwca 2015 r.

²¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 735.

W okresie objętym kontrolą, obowiązywały dwie decyzje Ministra Środowiska²², z 11 października 2011 r. oraz 14 czerwca 2012 r., udzielające zgody Dyrektorowi Parku na zawieranie umów dzierżawy gruntów na okres 10 lat.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że w konsekwencji nie było konieczności ponownego uzyskania takiej zgody, ten sposób postępowania potwierdziło Ministerstwo Środowiska w roku 2017, kiedy Park zwrócił się o ponowne wydanie zgody, polecono wycofać złożony wniosek, w myśl zasady, że wydane decyzje są obowiązujące²³.

(akta kontroli str. 70-85)

2. W okresie objętym kontrolą, nie wprowadzano zmian w umowach dzierżawy, dotyczących zadań ochronnych na dzierżawionych gruntach, na skutek wydawania zarządzeń w sprawie zadań ochronnych²⁴. Zakres zadań ochronnych wskazanych przez Ministra Środowiska na gruntach wydzierżawionych przez Park nie ulegał zmianie i obejmował koszenie wraz z usunięciem biomasy (w niektórych przypadkach dopuszczał wypas łąk).

(akta kontroli str. 648-661)

3. Na terenie Parku nie było przypadków bezumownego korzystania z jego gruntów.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że w celu przeciwdziałania temu zjawisku podejmowano działania przez służby terenowe (Straż Parku) ukierunkowane na zapobieganie łamaniu zasad wynikających m.in z ustawy o *ochronie przyrody*, w tym realizowania zadań ochronnych oraz poruszania się poza terenem udostępnionym do zwiedzania. Teren Parku podlegał także nadzorowi konserwatorów obwodów ochronnych (leśniczych) oraz osób wspomagających ich pracę – podleśniczych. Leśniczym obwodów były przekazywane w tym celu dokumenty wskazujące powierzchnię dzierżawionych gruntów w formie zestawień oraz map.

(akta kontroli str. 20-27)

4. W latach 2015 – I połowa 2020, do Dyrektora Parku wpłynęła jedna skarga. W 2017 r. dzierżawca gruntów poinformował Dyrektora Parku, że inny podmiot nie posiadający tytułu prawnego do tego gruntu, zgłosił wniosek o dopłaty do ARiMR. Sprawę przekazano do rozpatrzenia ARiMR, co opisano w obszarze drugim pkt 3 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 20-26)

W okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku dzierżawca zwrócił się do Dyrektora Parku w sprawie przedłużenia umowy dzierżawy na okres kolejnych 5 lat w drodze bezprzetargowej²⁵. Wniosek rozpatrzono odmownie, ponieważ przywołane argumenty nie odpowiadały stanowi faktycznemu.

(akta kontroli str. 123-130)

²² Nr DLPpn-201-14/23261/12/WH wydana na podstawie art. 10a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w związku z art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego, wyrażono zgodę m.in. na oddanie w dzierżawę na okres 10 lat 45 działek rolnych.

DEsk-201-92/45497/11/RP Zgoda nr 92/2011 wydana na podstawie art. 43 ust. 2 pkt. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wyrażono zgodę na zawarcie umów dzierżawy na okres 10 lat 33 działek rolnych.

²³ Pismo Parku nr DOP.221.3.2017 w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie czynności prawnej w zakresie oddania nieruchomości w dzierżawę oraz pismo z dnia 03 lipca 2017 r. w sprawie wycofania ww. wniosku.

²⁴ Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 1),

Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 12, ze zm.),

Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego na lata 2019-2021 (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 69).

²⁵ Pismo z dnia 11 maja 2020 r. w sprawie przedłużenia umowy dzierżawy, której okres upływa z dniem 31 grudnia 2020 r.

W kontrolowanym okresie, rolnicy lokalni nie występowali do Dyrektora Parku w sprawie użyczenia gruntów będących w zarządzie Parku. Nie udostępniano gruntów dla rolników w tej formie.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że określając powierzchnię dzierżawionych działek, kierował się głównie uwarunkowaniami ekonomicznymi, terenowymi oraz integralnością poszczególnych fragmentów Parku. Wpływ na to miała również lokalizacja stadnin zachowawczej hodowli konia huculskiego oraz zadania ochronne.

Powierzchnia działek była dostosowana do potrzeb ochronnych Parku w obszarze ochrony czynnej. Kierowano się także potrzebą zachowania krajobrazu otwartego m.in. dla ochrony żerowisk drapieżnych ptaków oraz zachowania półnaturalnych łąk i pastwisk. Specyfika terenu Parku oraz jego otuliny sprawia, że gospodarujących w jego granicach lokalnych rolników było niewielu (około 3-4).

(akta kontroli str. 20-26, 30, 70-74, 86-88)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne opracowanie przez Park informacji dla Ministra Środowiska dotyczącej rodzaju zadań ochronnych i powierzchni gruntów rolnych, na których zadania te powinny zostać wykonane. W konsekwencji spowodowało to, że rodzaj i zakres zadań ochronnych określony przez Ministra na lata 2019-2021, nie był możliwy do wykonania przez Park i w latach 2019-2020 zadań tych nie wykonano na powierzchni ok. 800 ha.

W dniu 17 października 2018 r. Dyrektor Parku przekazał do Ministerstwa Środowiska informację (projekt zarządzenia) dotyczącą zadań ochronnych dla Parku na lata 2019-2021. W informacji tej wskazano m.in., że zadaniami ochronnymi w formie mechanicznego koszenia łąk z uprzątnięciem biomasy lub wypasu z koszeniem, objęte będą grunty nieleśne o powierzchni ok. 2.000 ha rocznie. Powierzchnia ta została ustalona, jako suma powierzchni całych wydzieleń wg ich granic, bez wyłączenia zakrzaczeń, mokradeł, stromych zboczy, itp. tj. powierzchni, na których nie było możliwości wykonania takich zadań.

Na podstawie tych informacji, Minister Środowiska zarządzeniem z dnia 20 grudnia 2018 r. określił zadania ochronne dla Parku na lata 2019-2021, wskazując w nich rodzaj zadań i powierzchnię gruntów analogicznie jak w informacji sporządzonej przez Park.

W kontroli ustalono, że zadania ochronne polegające na mechanicznym koszeniu traw wraz z usunięciem biomasy oraz wypasu zostały przeprowadzone na powierzchni: 1.206 ha – w 2019 r. i 1.242 ha – w 2020 r. Oznacza to, że w latach 2019-2020 nie objęto takimi zadaniami ochronnymi grunty o powierzchni ok. 800 ha rocznie, w stosunku do powierzchni określonej w zarządzeniu Ministra Środowiska w sprawie zadań ochronnych na lata 2019-2021.

Analiza obwodu ochronnego Wołosate wykazała, że w obwodzie tym zlokalizowane były 53 wydzielenia o łącznej powierzchni 309,4 ha gruntów rolnych. Cała powierzchnia tego obwodu, w zadaniach ochronnych określonych przez Ministra Środowiska na lata 2019-2021, została przeznaczona do mechanicznego koszenia wraz z usunięciem biomasy lub do wypasu.

W 2020 r. zadania ochronne w tej formie wykonano na powierzchni 86,2 ha obejmującej fragmenty (części) 22 wydzieleń. Pozostała powierzchnia tego obwodu (31 wydzieleń o łącznej powierzchni 143,1 ha i części 22 wydzieleń o powierzchni 80,1 ha, łącznie 223,2 ha), nie została objęta ww. działaniami ochronnymi, z uwagi

na uwarunkowania terenowe oraz przeznaczenie części tych gruntów do naturalnej sukcesji²⁶.

(akta kontroli str. 1146-1162, 1177-1228)

Dyrektor Parku wyjaśnił, że powierzchnia gruntów objęta zabiegami ochrony czynnej (przez koszenie lub wypas) podana do Ministra Środowiska w 2015 r. była zbliżona do faktycznie realizowanej na gruncie - lista 212 wydzieleń obejmowała jedynie te koszone lub wypasane w całości (nie obejmowała licznych fragmentów wydzieleń, także kilkuarowych, które objęto zabiegami ochronnymi w części). W celu uwzględnienia tych fragmentów do dwóch kolejnych zarządzeń (z 2016 r. i 2018 r.) przekazano do Ministra poszerzoną listę 392 wydzieleń, planowanych do zabiegów w całości lub w części. Podawany Ministrowi obszar nie był faktyczną powierzchnią do koszeń czy wypasu, lecz łączną powierzchnią nieleśną wymienionych w zarządzeniu wydzieleń. Minister na tej podstawie określał rodzaj i rozmiar zadań ochronnych dla Parku. W trakcie realizacji zadań ochronnych okazało się, że w wielu miejscach nie można było wykonać tych zadań z uwagi na warunki terenowe (duże nachylenie stoków, miejsca podmokłe, zakrzaczenia i zadrzewienia, brak możliwości dojazdu).

Ponadto Dyrektor wskazał, że do zadań ochronnych (na powierzchni gruntów wynikającej z zarządzenia Ministra Środowiska) zaliczono także duże powierzchnie zakrzaczeń i zadrzewień przeznaczone do spontanicznego odtwarzania się mozaiki łąkowo-leśnej, w drodze sukcesji wtórnej. Taki sposób ochrony został wskazany w latach 2009-2011 przez zespół specjalistów projektujących zasady ochrony ekosystemów nieleśnych Parku (do ochrony czynnej przeznaczono około 1.100 ha). Dyrektor podał, że podjęcie działania w zakresie skorygowania tych powierzchni, tak by były one zbliżone do powierzchni rzeczywiście koszonych i wypasanych.

(akta kontroli str. 86-88, 1146-1162)

2. Przekazanie w dzierżawę gruntów rolnych Parku o powierzchni 17,7 ha, Nadleśnictwu Stuposiany (umowa, bez numeru, z dnia 06 sierpnia 2018 r.), z pominięciem procedury przetargowej, co było niezgodne z art. 10a i 10b ustawy *o ochronie przyrody*. Zawieranie umów w trybie bezprzetargowym przewidziano m.in. dla państwowych jednostek budżetowych, do której nie można zaliczyć nadleśnictwa²⁷, także pozostałe wyjątki od zasady dotyczącej zawierania umów dzierżawy przez parki nie przewidywały zawierania umów dzierżawy z nadleśnictwami w trybie bezprzetargowym. Zgodnie z art. 58 § 1 i § 2 *Kodeksu cywilnego*²⁸, *czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba, że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy. Nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego.*

Ponadto w umowie tej wartość opłaty rocznej za dzierżawę gruntów, w przeliczeniu za jeden hektar ustalono w kwocie niższej niż w innych umowach dzierżawy zawartych przez Park w 2018 r. Dla Nadleśnictwa za dzierżawę gruntów ustalono opłatę roczną w wysokości 1.170 zł, co stanowiło 66 zł za jeden hektar. Wartość

²⁶ Proces kolejnych, naturalnych przemian roślinności prowadzący do zmiany jej składu gatunkowego i coraz lepszego dostosowania do warunków siedliskowych (słownik encyklopedyczny leśnictwa, drzewnictwa, ochrony środowiska, łowiectwa oraz dziedzin pokrewnych - Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego).

²⁷ Podstawowa jednostka gospodarcza i organizacyjna w strukturze Lasów Państwowych - państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej – art. 32 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1463).

Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869), Państwowe Gospodarstwo Leśne – Lasy Państwowe oraz jego jednostki organizacyjne (nadleśnictwa) nie zaliczają się do podmiotów sektora finansów publicznych.

²⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2020, poz. 1740).

opłat rocznych w pozostałych umowach zawartych w 2018 r. (poprzedzonych przetargami) wynosiła od 467 zł do 1.134 zł za jeden hektar. Umowę tę na dzierżawę gruntów zawarł w imieniu Parku Dyrektor Ryszard Prędkie.

Z informacji ARiMR Oddział w Rzeszowie wynika, że Nadleśnictwo Stuposiany zwróciło się o dopłaty rolne od powyższych wydzierżawionych gruntów. Według wyliczeń szacunkowych na podstawie deklarowanej powierzchni, dopłaty te wynosiły: w 2018 r. – 16,0 tys. zł, a w 2019 r. – 16,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 32-33, 131-140, 648-656, 1166-1176)

Dyrektor Parku wyjaśnił, że szczególne traktowanie gruntów Parku przy granicy z Nadleśnictwem Stuposiany wynikało z uwarunkowań przyrodniczych i konieczności zapewnienia dobrej współpracy pomiędzy jednostkami zarządzającymi majątkiem Skarbu Państwa. Grunty wydzierżawione Nadleśnictwu o powierzchni 17,7 ha były rozproszone w kilkunastu fragmentach (obecnie 12 lokalizacji), a głównym powodem przekazania tych gruntów, była potrzeba ochrony zwierzyny (zapewnienie bazy pokarmowej) oraz tworzenie pasów przeciwpożarowych. Koszenia wykonywane przez Nadleśnictwo miały na celu ochronę sąsiadujących drzewostanów świerkowych przed pożarami. Zabiegi te Nadleśnictwo wykonywało wcześniej niż Park, co powodowało gromadzenie się sporej ilości zwierzyny na świeżym potrawie, przez to mniej osobników przechodziło na stronę ukraińską (gdzie często były nielegalnie zabijane). Rozdrobnienie działek oraz odległość około 50 km od siedziby Parku powodowały, że samodzielne wykonywanie zadań przez Park na tych działkach, byłoby znacznie bardziej kosztochłonne – przeważały względy organizacyjne i ekonomiczne. Dyrektor wskazał, że na zasadzie wzajemności za kwotę 200 zł roczne, Nadleśnictwo udostępniało dla Parku działki pod punkty informacyjno-kasowe, w tym pod działalność z zakresu edukacji turystycznej. Dzięki temu, Park mógł także zapewnić bezpieczeństwo osobom pobierającym opłaty za wstęp do Parku.

(akta kontroli str. 20-28, 30, 86-88, 1146-1162)

3. W jednym przypadku (spośród 13 analizowanych) w ogłoszeniu o przetargu ustalono wysokość wadium do przetargu, niezgodnie z zapisem § 13 ust. 1 rozporządzenia w *sprawie przetargów oraz rokowań*. W przetargu ogłoszonym przez Dyrektora Parku w dniu 24 kwietnia 2015 r. suma minimalnej wysokości opłat dzierżawnych od wskazanych w ogłoszeniu gruntów wynosiła 77.707 zł. (suma kwot określających minimalną opłatę roczną od sześciu kompleksów), podczas gdy wysokość wadium ustalono w kwocie 1.250 zł (1,6% wykazanej sumy). Przywołany powyżej przepis stanowi, że wysokość wadium, nie może być niższa niż 5% i wyższa niż 20%, wysokości rocznych opłat z tytułu korzystania z nieruchomości.

(akta kontroli str. 149-302, 648-656)

Zastępca Dyrektora Parku wyjaśnił, że osoby przygotowujące przetarg omyłkowo ustaliły wysokość wadium kierując się zasadami obowiązującymi w ustawie *Prawo zamówień publicznych* (do 3%).

(akta kontroli str. 657-661)

4. W dwóch przypadkach²⁹ po zawiadomieniu oferentów o wynikach przetargu, i nieprzystąpieniu przez nich do zawarcia umów dzierżawy, decyzją Dyrektora Parku Ryszarda Prędkiego wpłacone wadium w kwotach 700 zł. i 1.400 zł zostało im zwrócone, co było niezgodne z warunkami przetargu określonymi w jego ogłoszeniu. Zgodnie z postanowieniami art. 10g ust. 2 ustawy o *ochronie przyrody* oraz z treścią ogłoszenia przetargu, *jeżeli osoba ustalona, jako nabywca nieruchomości nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w miejscu i terminie podanych*

²⁹ Na 13 poddanych analizie.

w zawiadomieniu, dyrektor parku narodowego może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi.

Treść ww. pouczenia zawarto także w zawiadomieniach o terminie podpisania umowy dzierżawy gruntów.

(akta kontroli str. 386-647, 648-656)

Zastępca Dyrektora Parku wyjaśnił, że wadium zwrócono z uwagi na przedłużające się procedury przetargowe i późny termin ich rozstrzygnięcia, który praktycznie uniemożliwił wygrywającemu ubieganie się o dopłaty i dotacje rolnicze.

(akta kontroli str. 657-661)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych argumentów wskazanych w wyjaśnieniu, gdyż w trakcie postępowania przetargowego Park dochował wymaganych terminów, a warunki przetargu nie uzależniały zawarcia umów dzierżawy od możliwości ubiegania się o płatności unijne przez dzierżawców. Skutkiem podjętych decyzji o zwrocie wadium było uszczuplenie środków finansowych Parku w wysokości 2.100 zł.

5. Brak w protokole z przetargu na dzierżawę gruntów rolnych, rzeczywistych powodów odrzucenia jednej z ofert. Naruszało to przepis § 14 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań, który stanowi, że protokół z przeprowadzonego przetargu, zawiera informację m.in. o osobach niedopuszczonych do uczestnictwa w przetargu, wraz z uzasadnieniem podjętych decyzji.

Do przetargu przeprowadzonego w dniu 18 czerwca 2018 r. na dzierżawę gruntów rolnych, wpłynęły oferty trzech podmiotów. W protokole z przetargu wskazano, że odrzucono jedną ofertę, gdyż nie posiadała ona dołączonego adresu e-mail oraz nr konta do zwrotu wadium. Zgodnie z § 7 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań, brak wskazania adresu e-mail oraz numeru konta do zwrotu wadium nie mogły stanowić podstawy odrzucenia oferty. Oferent nie zaskarżył rozstrzygnięcia przetargu.

(akta kontroli str. 386-445, 648-656)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że główną przyczyną odrzucenia tej oferty było niedostateczne udokumentowanie doświadczenia w prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Pozostałe powody nie miały charakteru istotnego i nie przesądziły o odrzuceniu oferty.

(akta kontroli str. 657-661)

Protokół z przetargu nie zawierał informacji wskazującej, że brak w ofercie udokumentowania doświadczenia w prowadzeniu gospodarstwa rolnego, na co powołał się Zastępca Dyrektora w wyjaśnieniach, był powodem odrzucenia oferty. W ogłoszeniu o przetargu na dzierżawę gruntów zawarto takie kryterium oceny ofert.

6. Przeprowadzenie drugiego przetargu na dzierżawę gruntów rolnych z naruszeniem terminu określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań. Przepis ten stanowi, że jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg.

Przetarg³⁰ na dzierżawę gruntów w kompleksie Górna Wetlinka (nr działki 813/1 i 814/1 o łącznej pow. 23,17 ha) ogłoszono w dniu 9 czerwca 2016 r. Przetarg ten zakończył się wynikiem negatywnym, protokół podpisano w dniu 22 czerwca 2016 r. – data zamknięcia przetargu. W dniu 30 czerwca 2016 r., tj. 8 dni po zamknięciu

³⁰ nr OP-221-4/2016.

pierwszego postępowania, ogłoszono drugi przetarg³¹ na dzierżawę tego samego kompleksu gruntów.

(akta kontroli str. 303-353, 648-656)

Zastępca Dyrektora Parku wyjaśnił, że wskazane przetargi są dwoma różnymi postępowaniami, a terminy wynikające z rozporządzenia nie zostały naruszone. Stanowisko to uzasadnił faktem zmiany warunków drugiego przetargu, pierwotnie wymagano koszenia lub wypasu, w drugim przetargu dopuszczono jedynie koszenie. Zmianie uległa także forma przetargu, pierwotnie był to przetarg pisemny nieograniczony, kolejny przetarg przeprowadzono w formie licytacji.

(akta kontroli str. 657-661)

Argumentacja przedstawiona przez Zastępcę Dyrektora Parku w złożonych wyjaśnieniach, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie uzasadnia możliwości przeprowadzenia drugiego przetargu z pominięciem terminu wskazanego powyżej, gdyż:

- przedmiotem obydwóch przetargów był ten sam kompleks gruntów rolnych,
- w przywołanym przepisie rozporządzenia (w § 3 ust. 1) mowa jest o „przetargach” – brak zastrzeżenia zachowania tej samej formy przetargu (ustnej lub pisemnej),
- zakres prac nakładanych na dzierżawcę w obydwu przetargach był taki sam i obejmował koszenie mechanicznie traw i wywóz biomasy, z tym że pierwszy przetarg dopuszczał także możliwość wypasu gruntów.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, Park w zasadzie prawidłowo gospodarował gruntami rolnymi, lecz część postępowań przetargowych przeprowadzono z naruszeniem przepisów prawnych.

W kontroli ustalono, że Park nierzetelnie przygotował dla potrzeb Ministra Środowiska informację dotyczącą zadań ochronnych w latach 2019-2021. W informacji tej powierzchnię gruntów do zadań ochronnych (w formie koszeń lub wypasu), ustalono jako sumę powierzchni całych wydzieleń, w sytuacji gdy na części wskazanych gruntów zadań takich nie można było wykonać, z uwagi na uwarunkowania terenowe oraz ich przeznaczenie do naturalnej sukcesji.

Powierzchnia gruntów oddanych przez Park w dzierżawę, co roku zwiększała się, by w 2020r. osiągnąć blisko 770,0 ha. Część gruntów rolnych (ponad 470,0 ha), Park zagospodarowywał na własne potrzeby związane z prowadzeniem Zachowawczej Hodowli Konia Huculskiego.

Park zawierał umowy dzierżawy, które poprzedzone były wymaganą przepisami procedurą przetargową, poza jednym wyjątkiem, kiedy to przekazał w dzierżawę grunty Nadleśnictwu Stuposiany. Ogłoszenia o przetargach na dzierżawę gruntów rolnych zamieszczano na stronie internetowej Parku, zachowując wymagane terminy oraz ujmując w nich wymagane informacje. Park prawidłowo określał wymagania wobec oferentów, ustalał kryteria wpływające na wybór najkorzystniejszych ofert oraz zawiadamiał oferentów o jego wynikach. W jednym przypadku, drugi przetarg na dzierżawę gruntów rolnych przeprowadzono z naruszeniem wymaganego terminu.

Dyrektor Parku prawidłowo wyznaczał terminy wniesienia wadium. W jednym przypadku wysokość wadium ustalono niezgodnie z obowiązującymi przepisami, na poziomie 1,6%, zamiast od 5% do 20% wysokości rocznych opłat z tytułu korzystania z nieruchomości. Stwierdzono również przypadki zwrotu wadium, w sytuacjach gdzie nie powinno podlegać ono zwrotowi.

³¹ nr OP-221-5/16.

W postępowaniach przetargowych sporządzono wymagane protokoły, z tym, że w jednym przypadku był on nierzetelny, z uwagi na brak w jego treści rzeczywistych powodów odrzucenia oferty.

Rozstrzygnięcia o wynikach prowadzonych postępowań przetargowych były zamieszczane na stronach internetowych Parku, a w przypadku zaskarżenia czynności związanych z przeprowadzaniem przetargów, podejmowano prawidłowe działania.

Park zapewnił zgodność umów dzierżawy z rodzajem zadań ochronnych określonym przez Ministra Środowiska. Park współpracował z lokalnymi rolnikami, dostosowując powierzenie dzierżawionych kompleksów rolnych do ich potrzeb.

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015 – I połowa 2020, w Parku nie obowiązywały wewnętrzne uregulowania dotyczące sporządzania i zatwierdzania umów dzierżawy. W tym zakresie wykorzystywano przepisy ustawy o *ochronie przyrody* i przepisy rozporządzenia w *sprawie przetargów oraz rokowań*.

Umowy dzierżawy gruntów rolnych zawierały podobne³² uregulowania w zakresie obowiązków i praw ich stron. W umowach tych określono m.in.:

- prawo Parku do wstępu na teren przedmiotu dzierżawy i dokonywania okresowych kontroli pod kątem przestrzegania przez dzierżawcę postanowień umowy i przepisów prawa;
- obowiązek dzierżawcy (lub jego przedstawiciela) do stawiania się w miejscu przeprowadzania kontroli, o której wcześniej został zawiadomiony;
- szczegółowy opis warunków i zasad gospodarowania w obrębie gruntów dzierżawionych, w tym zakres zabiegów ochronnych zgodnych z zadaniami ochronnymi ustanowionymi dla Parku;
- stawki czynszu dzierżawnego, zasady ich aktualizacji oraz terminy zapłaty czynszu;
- wysokość kar umownych przysługujących wydzierżawiającemu w przypadku naruszenia przez dzierżawcę wymagań i zakazów określonych w umowach oraz z tytułu rozwiązania umów z jego winy;
- prawo wydzierżawiającego do rozwiązania umów ze skutkiem natychmiastowym, w określonych przypadkach.

Umowy nie nakładały na dzierżawców obowiązku składania sprawozdań z wykonanych prac. Nadzór Parku, nad prawidłowym wykonaniem przez dzierżawców zabiegów ochronnych, odbywał się poprzez coroczne kontrole terenowe przeprowadzone przez leśniczych Parku oraz ich bieżący dozór w terenie.

(akta kontroli str. 708-956)

W umowach postanowiono, że dzierżawcy nie mogą przenosić praw i obowiązków wynikających z umów na osoby trzecie, bez uzyskania pisemnej zgody wydzierżawiającego. Na podstawie powyższych postanowień Park, w okresie objętym kontrolą, wydał dwie zgody:

- prawa i obowiązki wynikające z umowy dzierżawy z dnia 23 maja 2016 r. zawartej z osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, w dniu 25 maja 2016 r. na podstawie cesji, zostały przeniesione na osobę fizyczną, którą tę działalność gospodarczą prowadziła,

³² Sporządzone na podstawie jednego wzorca.

- w dniu 2 grudnia 2019 r. na podstawie aneksu do umowy dzierżawy, Park wyraził zgodę, aby część gruntów dzierżawionych przez osobę prawną zostały poddzierżawione przez Nadleśnictwo Stuposiany, na potrzeby związane z pozyskaniem drewna (składy drewna, szlaki zrywkowe i drogi dojazdowe).

Park nie posiadał informacji, z których wynikałoby, że większe podmioty wygrywają przetargi na dzierżawę gruntów rolnych, a następnie grunty te poddzierżawiają lokalnym rolnikom lub innym małym podmiotom.

(akta kontroli str. 753-771, 921-950, 1134-1142)

Jak wyjaśnił Dyrektor Parku, powierzchnie działek przeznaczonych do dzierżawy były uzależnione od powierzchni obszarów przeznaczonych do ochrony czynnej przez koszenie lub wypas, w projekcie planu ochrony Parku, bądź w zatwierdzonych zadaniach ochronnych. O przeznaczeniu działek do ochrony aktywnej decydowały względy przyrodnicze, czyli konieczność zachowania zróżnicowanych ekosystemów nieleśnych i utrzymania stanowisk roślin, zwierząt i grzybów. Przeznaczając do dzierżawy grunty nieleśne objęte ochroną aktywną, Park w pierwszej kolejności zabezpieczał własne potrzeby związane z prowadzeniem Zachowawczej Hodowli Konia Huculskiego. Grunty były wyznaczane do dzierżawy także z uwzględnieniem warunków terenowych (położenie, nachylenie stoków) oraz historii użytkowania tych działek i możliwości dojazdu.

Dyrektor stwierdził, że wewnątrz granic Parku i w najbliższym sąsiedztwie (w otulinie Parku) ze względu na charakter terenu (trudny teren górski, wysokie ponad 80% zalesienie) i prawa własnościowe³³, produkcja rolna realizowana była w bardzo ograniczonym zakresie. Dyrektor wskazał, że Park planując dzierżawy gruntów brał pod uwagę zainteresowanie lokalnych rolników, co w efekcie doprowadziło do podpisania z nimi trzech umów. Byli oni zainteresowani dzierżawą dużych obszarów pod wypas i koszenie, o co ustnie wnioskowali do Parku. Aby wyjść naprzeciwko rolnikom działającym na mniejszą skalę ogłaszano również przetargi na mniejsze kompleksy m.in. w Ustrzykach Górnych i Wetlinie.

(akta kontroli str. 1134-1142)

2. W okresie objętym kontrolą, Park nie posiadał wewnętrznych uregulowań dotyczących procedur kontroli działań ochronnych, wykonanych przez dzierżawców na gruntach rolnych Parku.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że w latach 2015-2020 nie tworzył szczegółowych zarządzeń lub instrukcji, które określałyby procedury kontroli terenowych wykonania prac na dzierżawionych gruntach rolnych. Czynności te były wykonywane wg ogólnego schematu działań, które miały charakter powtarzalny. Dyrektor wskazał, że przedmiotowe kontrole były wykonywane przez leśniczych, którzy w większości posiadają 25 letni staż pracy w Parku i dobrze znają nadzorowane tereny. Dział Ochrony Przyrody Parku przekazywał leśniczym materiały niezbędne do kontroli, w tym: umowy dzierżawy, zestawienia powierzchni oraz podkłady mapowe. Dyrektor podał, że po uzyskaniu informacji (telefonicznej lub ustnej) o zakończeniu prac przez dzierżawcę, leśniczy wchodził na poszczególne grunty i sporządzał protokoły odbioru. Dla potrzeb statystycznych i sprawozdawczych w Dziale Ochrony Przyrody gromadzono tzw. wykonanie z przeprowadzonych prac, w oparciu o składane protokoły.

(akta kontroli str. 963-964)

Zgodnie ze Statutem³⁴ i Regulaminem organizacyjnym³⁵, Park podzielony został na dwa obręby ochronne:

³³ Teren zarządzany przez jednostki państwowe, Lasy Państwowe i Park.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie nadania statutu Bieszczadzkiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Ustrzykach Górnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 215).

- obręb Północno-Zachodni, w ramach którego funkcjonowały cztery obwody ochronne (leśnictwa): Moczarne, Osada, Suche Rzeki i Caryńskie;
- obręb Południowo-Wschodni podzielony na pięć obwodów ochronnych: Wołosate, Tarnica, Ustrzyki Górne, Tarnawa i Górny San.

Obręby kierowane i nadzorowane były przez nadleśniczych terenowych, a obwody (leśnictwa) nadzorowane były przez leśniczych, którzy w niektórych leśnictwach wspomagani byli pracą podleśniczych. W okresie objętym kontrolą, Park zatrudniał: 2 nadleśniczych, 9 leśniczych i 7-9 podleśniczych.

Kontrolę realizacji postanowień umów na gruntach dzierżawionych sprawowali leśnicy z pomocą podleśniczych, a ich prace nadzorowali nadleśniczy. Nadzór nad realizacją zadań ochronnych określonych w umowach dzierżawy, był wykonywany poprzez kontrole terenowe. Grunty dzierżawione w latach 2015-2020 położone były na terenie 6 obwodów ochronnych³⁶, a kontrolę tych gruntów wykonywało 6 leśniczych wspomaganych przez 5 podleśniczych (razem 11 pracowników Parku).

(akta kontroli str. 662-706, 951-957)

Odnosnie liczby pracowników wykonujących czynności kontrolne dzierżawionych gruntów rolnych, Dyrektor Parku wyjaśnił, że była ona adekwatna do potrzeb, a kontrole wykonano na poziomie niezbędnym do zapewnienia właściwej ochrony ekosystemów nieleśnych Parku.

Corocznie kontrolą obejmowano całość gruntów dzierżawionych, w związku z tym nie stosowano metod typowania działek do kontroli, nie sporządzano planów kontroli, ani sprawozdań z ich realizacji.

(akta kontroli str. 951-957, 965-967)

Zgodnie z § 3 ust. 4 *Regulaminu służbowego leśniczego w Bieszczadzkiem Parku Narodowym*, leśniczemu nie wolno trudnić się działalnością gospodarczą na własny rachunek w zakresie prac nadzorowanych w ramach obowiązków służbowych.

W okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku, leśniczy obwodu Caryńskie dzierżawił grunty rolne Parku położone na terenie, który był przez niego nadzorowany. Na podstawie przetargów nieograniczonych, zawarł on dwie umowy na dzierżawę gruntów: z dnia 14 września 2017 r. na okres do 31 września 2021 r. obejmującą powierzchnię 21,99 ha³⁷ i z dnia 11 czerwca 2018 r. na okres do 31 marca 2023 r. obejmującą powierzchnię 67,53 ha³⁸. Stosownie do postanowień ww. Regulaminu, Dyrektor Parku pismem z dnia 29 sierpnia 2018 r., nadzór nad realizacją ww. umów zawartych z leśniczym tego obwodu, w części dotyczącej obwodu Caryńskie, powierzył innemu leśniczemu³⁹.

(akta kontroli str. 699-707, 951-957)

Do celów kontroli dzierżawionych gruntów rolnych, leśniczy wykorzystywali zasoby Geograficznego Systemu Informacyjnego Parku (mapy cyfrowe, ortofotomapy, bazy danych, itp.), odbiorniki GPS oraz samochody terenowe.

Według Dyrektora, wyposażenie Służb Parku było wystarczające do zakresu wykonywanych kontroli. Dyrektor wskazał, że do celów kontroli nie wykorzystywano dronów⁴⁰, które zakupiono do prowadzenia działań monitoringowych i badawczych

³⁶ Zarządzenie nr 127 Dyrektora Parku z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie ustanowienia „Regulaminu organizacyjnego Bieszczadzkiego Parku Narodowego”.

³⁶ Caryńskie, Górny San, Moczarne, Tarnawa, Ustrzyki Górne, Osada.

³⁷ Zlokalizowanych w obwodzie Caryńskie.

³⁸ Zlokalizowanych w obwodach: Tarnawa – 53,3 ha i Caryńskie – 14,23 ha.

³⁹ Nadzorującym obwód Ustrzyki Górne.

⁴⁰ Park posiadał 2 drony.

w ramach realizowanych projektów⁴¹. Leśniczy nie posiadali przeszkolenia do obsługi tych urządzeń.

(akta kontroli str. 951-957)

Odnosnie sposobu weryfikacji przez Park spełniania wymogów utrzymania gruntów rolnych, określonych w umowach dzierżawy (np. sposobu, wysokości i terminowości koszenia, terminowości usunięcia biomasy), Dyrektor Parku wyjaśnił, że leśniczy z racji wykonywania swoich obowiązków służbowych był codziennie obecny na terenie obwodu ochronnego, za który jest odpowiedzialny. Ma możliwość bieżącej kontroli sposobu wykonywania zabiegów w trakcie ich realizacji. Podstawę weryfikacji spełniania zapisów umów stanowiły przekazane leśniczemu szczegółowe opisy warunków gospodarowania⁴².

Zgodnie z postanowieniami umów, dzierżawcy w wyznaczonym terminie byli zobowiązani do usunięcia biomasy z terenu Parku. W odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób weryfikowano, czy skoszona trawa nie pozostała na łące jako mulcz, Dyrektor Parku wyjaśnił, że ruń skoszona za pomocą rozdrabniacza (mulczera) lub kosiarki bijakowej była widoczna na łące około dwóch tygodni. Później częściowo rozkłada się i była przysłaniana przez odrost świeżej runi. Przy praktycznie codziennej obecności w terenie leśniczego, czas ten jest wystarczający do oceny wystąpienia nieprawidłowości. Leśniczy najczęściej widzi także, jakimi maszynami i w jaki sposób dzierżawca wykonywał zabiegi agrotechniczne⁴³.

(akta kontroli str. 951-957)

Umowy dzierżawy gruntów rolnych określały zakazy dla dzierżawców dotyczące w szczególności: nawożenia, przeorywania, dosiewania nasion, budowy systemów melioracyjnych, wypalania roślinności, palenia pozostałości słomy, siana gałęzi, stosowania ścieków i osadów ściekowych oraz stosowania środków ochrony roślin. Przestrzeganie powyższych zakazów było kontrolowane w trakcie bieżącego nadzoru leśniczego nad terenem obwodu ochronnego. W latach 2015-2020 nie odnotowano przypadków naruszenia powyższych nakazów określonych w umowach. Stwierdzono natomiast, nieliczne przypadki nieterminowego usunięcia biomasy z dzierżawionych gruntów, która po interwencji leśniczych, została wywieziona poza teren Parku.

Umowy nie przewidywały obowiązku sporządzania przez dzierżawców, sprawozdań z użytkowania gruntów rolnych.

(akta kontroli str. 708-934, 951-957)

Analiza protokołów odbioru prac (zabiegów ochronnych) wykonanych przez dzierżawców na gruntach rolnych Parku wykazała, że:

- w trakcie niniejszej kontroli NIK (do 15 września 2020 r.), czynności kontrolne zabiegów wykonanych w 2020 r. były w trakcie ich realizacji i Park nie posiadał protokołów z tych czynności. Część dzierżawców nie wykonało jeszcze wszystkich zabiegów⁴⁴;
- w każdym roku okresu 2015-2019 kontrolą objęto wszystkie dzierżawione grunty rolne Parku;
- z kontroli sporządzane były dokumenty potwierdzające przeprowadzenie czynności kontrolnych, z tym że były one dokumentowane na różnych formularzach, tj. część udokumentowano na „Protokole odbioru usług

⁴¹ Drony mogły być wykorzystywane do zadań realizowanych w ramach projektów.

⁴² Stanowiące załączniki do umów dzierżawy gruntów rolnych.

⁴³ Wykonanie zabiegów zostało potwierdzone przez leśniczych w protokołach odbioru prac.

⁴⁴ Zgodnie z umowami, zabiegi należało przeprowadzić w terminie od 15 czerwca do 30 września każdego roku.

wykonanych na rzecz Parku”, a część na „Protokole odbioru zabiegów wykonanych przez dzierżawców w roku”. W przypadku jednego dzierżawcy⁴⁵ odbiór wykonanych zabiegów na dzierżawionych gruntach udokumentowano w „Książce służbowej leśniczego”;

- protokoły zawierały podpisy leśniczych obwodów ochronnych – jako osób stwierdzających wykonanie prac oraz podpisy nadleśniczych obrębów – jako osób zatwierdzających pod względem merytorycznym;
- przeważnie, w jednym protokole potwierdzano wykonanie prac na gruntach dzierżawionych przez jednego dzierżawcę, w niektórych przypadkach (ok. 10%) w jednym protokole potwierdzono zabiegi wykonane przez dwóch dzierżawców;
- w przypadku jednego dzierżawcy⁴⁶ w protokołach sporządzonych za lata 2015-2018 wskazano, że zabiegi wykonano na gruntach o powierzchni zgodnej z powierzchnią wykazaną w umowie dzierżawy, tj. 85,16 ha. W protokole sporządzonym w 2019 r. podano, że zabiegi zostały wykonane na powierzchni 83,19 ha (różnica 1,97 ha).

(akta kontroli str. 968-1052)

Dyrektor wyjaśnił, że inna powierzchnia gruntów podana w protokole odbioru w 2019 r. wynikała z tzw. modernizacji ewidencji gruntów, która została dokonana przez jednostki zewnętrzne na podstawie pomiarów. Odbiór prac odniósł się de facto do tych samych powierzchni i tego samego terenu, w każdym roku obowiązywania umowy. Uporządkowanie ewidencji gruntów zostało dokonane przed wykonaniem zabiegów, w protokole odbioru z tego roku przyjęto już zaktualizowaną powierzchnię działek. Umowa zawarta w 2014 r. z tym dzierżawcą opierała się na starej ewidencji, którą Park posiadał w swoich zasobach.

(akta kontroli str. 1081-1082)

W latach 2018-2020 stwierdzano pojedyncze przypadki nieterminowego uprzątnięcia biomasy przez dzierżawcę gruntów rolnych. Po interwencji leśniczych Parku, dzierżawcy w uzgodnionym terminie usuwali biomasę z dzierżawionych gruntów i w protokołach odbioru wykonanych prac nie odnotowywano tych przypadków⁴⁷. W wyniku przeprowadzonych kontroli, Park nie stwierdzał nieprawidłowości w realizacji umów dzierżawy, a także nie nakładał na dzierżawców kar umownych.

(akta kontroli str. 967, 951-957)

Ogłędziny czynności kontrolnych przeprowadzonych przez leśniczych Parku na gruntach dzierżawionych przez dwóch dzierżawców wykazały, że:

- identyfikacja gruntów rolnych dokonywana była na podstawie map z Geograficznego Systemu Informacyjnego Parku oraz urządzenia GPS,
- w trakcie kontroli leśniczy nie dokonywali pomiaru powierzchni dzierżawionych gruntów – leśniczy wyjaśnili, że w pierwszym roku po zawarciu umowy, za pomocą urządzenia GPS, dokonują dokładnego pomiaru powierzchni dzierżawionych gruntów. W kolejnych latach, pomiary były pomijane, gdyż granice dzierżawionych gruntów wyznaczały drogi, potoki oraz linie drzewostanu lasu, które były im dobrze znane;
- w trakcie kontroli, leśniczy dokonali przeglądu (wizji lokalnej) dzierżawionych gruntów, w wyniku których ustalili, że prace (zabiegi) wymagane umową, zostały wykonane w pełnym zakresie;
- nie stwierdzono rozdrobnionej biomasy na kontrolowanych gruntach,

⁴⁵ Dotyczącym gruntów dzierżawionych przez Nadleśnictwo Stuposiany.

⁴⁶ Dotyczącym gruntów dzierżawionych na podstawie umowy nr 19/DA/2014 z dnia 19 maja 2014 r.

⁴⁷ Kontrole wykonanych prac były przeprowadzane po terminie usunięcia biomasy z dzierżawionych gruntów.

- po zakończeniu czynności kontrolnych, leśniczy sporządzili protokoły odbioru wykonanych zabiegów.

(akta kontroli str. 1053-1065)

3. W okresie objętym kontrolą nie były zawierane pisemne porozumienia pomiędzy Parkiem i ARMiR dotyczące współpracy w zakresie kontroli dzierżawionych gruntów rolnych, gdyż zdaniem Dyrektora Parku nie było ku temu podstawy prawnej.

W zakresie współpracy Parku z ARiMR, Dyrektor Parku wyjaśnił, że:

- a) w przypadku kontroli zleczanych przez ARiMR na gruntach dzierżawionych był on niekiedy informowany o wejściu kontrolerów na obszar Parku. Nie był informowany o rodzaju czy zakresie kontroli. Niektóre kontrole ARiMR przeprowadzane były bez powiadomienia Parku. W sporadycznych przypadkach Dyrektor Parku był wzywany do udzielenia ARMiR informacji odnośnie dzierżawców poszczególnych działek oraz realizowanych przez nich prac. Dyrektor stwierdził, że Park nie otrzymywał informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli na dzierżawionych gruntach;
- b) w obecnym stanie prawnym, Park nie widzi prawnej podstawy do podejmowania współpracy z ARiMR w zakresie kontroli gruntów Parku. Dyrektor wskazał, że dopiero od 1 października 2019 r., ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. *o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia procesu wydatkowania środków finansowych w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz w ramach działań objętych zintegrowanym systemem zarządzania i kontroli*⁴⁸, wprowadzono zapis, że płatność bezpośrednia do działki rolnej będącej własnością Skarbu Państwa (...) przysługuje rolnikowi, który na dzień 31 maja danego roku, ma do tej działki tytuł prawny⁴⁹. Wcześniej beneficjent wnoszący do ARiMR o płatności obszarowe na terenie Parku nie musiał wykazać się żadnym tytułem prawnym do gruntu, stąd też zdarzały się praktyki zgłaszania do dopłat nieużytków (połoniny i inne). Dyrektor także zwrócił uwagę, że w powszechnej praktyce stosowanej w Oddziałach ARiMR, dane poszczególnych beneficjentów są chronione, na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych;
- c) odnośnie informowania ARiMR o naruszeniu przepisów, których wykonanie kontroluje ta instytucja, Dyrektor wskazał, że Park nie posiadał wiedzy, czy poszczególni dzierżawcy byli beneficjentami płatności unijnych i byli zobowiązani do przestrzegania określonych norm i wymogów. Park nie miał więc podstaw do informowania ARiMR o występowaniu takich okoliczności.

(akta kontroli str. 958-962)

W okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku (29 września 2017 r.) do Dyrektora Parku wpłynęło pismo dzierżawcy gruntów rolnych Parku informujące, że inny podmiot, nieposiadający tytułu prawnego do dzierżawionego gruntu, złożył wniosek o dopłaty do ARiMR. W dniu 30 listopada 2017 r. sprawę przekazano do ARiMR, jednocześnie wskazując nazwę podmiotu, któremu przedmiotowe grunty zostały wydzierżawione.

W okresie objętym kontrolą Park dwukrotnie, na wezwanie Policji udzielał odpowiedzi, w związku z prowadzonymi postępowaniami dotyczącymi nierzetelnych

⁴⁸ Dz. U. 2019 poz. 1824.

⁴⁹ Obowiązek wykazania się odpowiednim tytułem prawnym np. umową dzierżawną przy składaniu wniosku o płatność wprowadzono dopiero rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lutego 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 359).

oświadczeń innych podmiotów o dysponowaniu prawem do gruntów rolnych Parku, uprawiającym do pozyskania płatności unijnych:

- w dniu 16 lipca 2015 r. Komenda Powiatowa Policji w Brzegach zwróciła się do Parku o informacje dotyczące 15 działek gruntowych położonych w Gminie Lutowiska w miejscowościach Beniowa, Bukowiec, Bereżki, Dźwiniacz Górny i Ustrzyki Górne. Działki te w latach 2010-2011 inny podmiot, wykazał we wnioskach o dopłaty rolne, złożonych w Oddziale ARiMR w Radzyminie. Z odpowiedzi Parku, przekazanej pismem z dnia 4 sierpnia 2015 r. wynika, że grunty te w ww. latach, nie były uprawiane rolniczo i nie stanowiły przedmiotu dzierżawy;
- w dniu 18 kwietnia 2016 r. Komenda Powiatowa Policji w Wołominie zwróciła się do Parku o informacje dotyczące 10 działek gruntowych położonych w Gminie Lutowiska, w obrębach geodezyjnych Caryńskie, Bukowiec i Beniowa. Grunty te inny podmiot ujął we wniosku z dnia 15 czerwca 2015 r. o dopłaty rolne, który złożono w Biurze Powiatowym ARiMR w Radzyminie. Z odpowiedzi Parku przekazanej pismem z dnia 4 maja 2016 r. wynika, że ww. działki obrębu Caryńskie stanowiły przedmiot prowadzonego w tym czasie przetargu na dzierżawę gruntów w 2016 r., natomiast działki w obrębie Bukowiec i Beniowa planowane były do przekazania w dzierżawę.

(akta kontroli str. 1083-1092)

4. Przychody z dzierżawy gruntów, uzyskane przez Park na koniec poszczególnych lat, wynosiły:

- w 2015 r. przychody wynikające z umów – 109,2 tys. zł, przychody otrzymane – 68,9 tys. zł (w całości dotyczyły one wpłaconych czynszów);
- w 2016 r. przychody wynikające z umów – 304,6 tys. zł, przychody otrzymane – 269,1 tys. zł, z tego: wpłaty czynszu – 268,6 tys. zł, wpłacone odsetki – 0,5 tys. zł;
- w 2017 r. przychody wynikające z umów – 151,7 tys. zł, przychody otrzymane – 196,4 tys. zł, z tego: wpłaty czynszu – 194,2 tys. zł, wpłacone odsetki – 2,2 tys. zł;
- w 2018 r. przychody wynikające z umów – 396,7 tys. zł, przychody otrzymane – 314,2 tys. zł, z tego: wpłaty czynszu – 310,7 tys. zł, wpłacone odsetki – 3,5 tys. zł;
- w 2019 r. przychody wynikające z umów – 452,0 tys. zł, przychody otrzymane – 527,8 tys. zł, z tego: wpłaty czynszu – 523,5 tys. zł, wpłacone odsetki – 4,3 tys. zł;
- w I półroczu 2020 r. przychody wynikające z umów – 262,4 tys. zł, przychody otrzymane 266,4 tys. zł (w całości dotyczyły one wpłaconych czynszów).

W umowach dzierżawy obowiązujących w okresach dłuższych niż rok postanowiono, że czynsz należny za każdy kolejny rok zostanie powiększony o średnioroczny wskaźnik inflacji cen towarów i usług konsumpcyjnych, opublikowany przez GUS za rok poprzedni. Analiza faktur wystawionych dla trzech losowo wybranych dzierżawców⁵⁰ wykazała, że postanowienia te były przestrzegane.

W latach 2015 – I półrocze 2020 r., Park nie stosował kar przewidzianych w umowach dzierżawy gruntów rolnych⁵¹.

(akta kontroli str. 1093-1104)

⁵⁰ Dotyczy gruntów dzierżawionych na podstawie umów: OP-2/D/2016 z dnia 23 maja 2016 r., 19/DA/2014 z dnia 19 maja 2014 r i OP-3/D/2016 z dnia 25 maja 2016 r.

⁵¹ Nie wystąpiły przypadki stanowiące podstawę naliczenia kar umownych.

Należności Parku z tytułu umów dzierżawy gruntów rolnych na koniec poszczególnych lat wynosiły:

- w 2015 r. – 40,7 tys. zł, z tego: niezapłacony czynsz dzierżawy – 40,3 tys. zł, naliczone odsetki 0,4 tys. zł. Należności te w całości zostały wpłacone w 2016 r.;
- w 2016 r. – 78,4 tys. zł, z tego: niezapłacony czynsz dzierżawy – 76,2 tys. zł, naliczone odsetki – 2,2 tys. zł. Należności te w całości zostały wpłacone w 2017 r.;
- w 2017 r. – 33,8 tys. zł, dotyczące niezapłaconego czynszu dzierżawnego⁵², które w całości zostały wpłacone w 2018 r.;
- w 2018 r. – 120,1 tys. zł, z tego: niezapłacony czynsz dzierżawy – 119,7 tys. zł, naliczone odsetki – 0,4 tys. zł. Należności te częściowo, w kwocie 71,9 tys. zł zostały wpłacone w 2019 r.;
- w 2019 r. Park nie posiadał należności z tytułu czynszów dzierżawy gruntów rolnych, należnych w tym roku. W 2019 r. Park prowadził działania windykacyjne należności z 2018 r. w kwocie 48,2 tys. zł, które częściowo w kwocie 8,6 tys. zł zostały ściągnięte w postępowaniu egzekucyjnym;
- według stanu na koniec lipca 2020 r. należności bieżące Parku z tytułu umów dzierżawy gruntów rolnych wynosiły – 4,6 tys. zł.

Analiza należności z tytułu dzierżawy gruntów rolnych, występujących na koniec poszczególnych lat okresu 2015-2019, wykazała co następuje:

- a) liczba dzierżawców posiadających należności na koniec poszczególnych lat wynosiła od dwóch do trzech;
- b) w okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku tj. zaległości dzierżawcy (wynikające z umowy nr DOP-2/D/2017 zawartej 14 września 2017 r.), zostały skierowane do postępowania egzekucyjnego.

W dniu 5 lutego 2018 r. Park wystawił dla tego dzierżawcy fakturę za czynsz dzierżawny w kwocie 98,2 tys. zł, która częściowo w kwocie 10,0 tys. zł, została zapłacona 15 marca 2018 r. W dniach 12 marca i 11 września 2018 r. do Dzierżawcy skierowano wezwania do zapłaty pozostałej części zaległego czynszu w kwocie 88,2 tys. zł oraz naliczonych odsetek: odpowiednio: 2,2 tys. zł i 3,4 tys. zł. W dniu 18 października 2018 r. Sąd Okręgowy w Rzeszowie wydał nakaz zapłaty na rzecz Parku kwoty 91,7 tys. zł tytułem zaległego czynszu i naliczonych odsetek oraz kwoty 4,8 tys. zł tytułem kosztów postępowania. W dniu 23 listopada 2018 r. pomiędzy Parkiem, a dzierżawcą została zawarta ugoda, w której postanowiono, że dzierżawca wpłaci ww. kwoty w następujący sposób:

- 43,5 tys. zł w terminie do 26 listopada 2018 r. – kwota ta została wpłacona 23 listopada 2018 r.;
- 53,0 tys. zł w terminie do 28 lutego 2019 r. – kwota ta nie została wpłacona, a Park na tę zaległość, w dniu 19 marca 2019 r. złożył wniosek o wszczęcie egzekucji⁵³.

Zgodnie z postanowieniami ugody, w przypadku braku wpłaty w ww. terminach, Park upoważniony był naliczania ustawowych odsetek.

Do końca sierpnia 2020 r., w wyniku postępowania egzekucyjnego, na rachunek bankowy Parku wpłynęła kwota 8,6 tys. zł⁵⁴;

⁵² W tym 30 zł naliczonych odsetek.

⁵³ Wniosek złożono do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Żoliborza.

⁵⁴ Wpłata w dniu 4 marca 2020 r.

c) analiza pozostałych należności wykazała, że zostały one zapłacone przez dzierżawców z opóźnieniem z jednoczesną zapłatą odsetek⁵⁵ lub w nowo ustalonych terminach płatności⁵⁶.

(akta kontroli str. 1105-1131)

Umowy dzierżawy gruntów rolnych nie nakładały na dzierżawców obowiązku sporządzania sprawozdań dotyczących wykonanych zabiegów ochronnych. Realizacja tych zabiegów była weryfikowana przez Park w trakcie corocznych kontroli przeprowadzonych w terenie oraz bieżących obserwacji dzierżawionych gruntów.

(akta kontroli str. 708-934, 980-1052)

Oprócz sprawy zaległości ww. dzierżawcy, w okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły inne przypadki dotyczące dzierżawy gruntów rolnych Parku, wymagające rozstrzygnięć na drodze sądowej.

W badanym okresie, nie wystąpiły przypadki odstąpienia stron od realizacji umów dzierżawy gruntów rolnych.

(akta kontroli str. 1132-1133)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Uregulowania wewnętrzne Parku, dotyczące liczby obwodów ochronnych (leśnictw), nie były spójne. Według Statutu, Park posiadał – 9 obwodów ochronnych, a według Regulaminu organizacyjnego – 10 obwodów⁵⁷.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że powyższa rozbieżność wynikała z braku aktualizacji Regulaminu organizacyjnego Parku. Dyrektor wskazał, że w praktyce jest stosowany podział przestrzenny obejmujący 9 obwodów (zgodny ze Statutem).

(akta kontroli str. 662-697, 1133)

2. 50% protokołów odbiorów wykonanych zabiegów na dzierżawionych gruntach, sporządzonych zostało nierzetelnie, gdyż nie wynikało z nich czy dzierżawcy wykonali pełny zakres robót przewidziany w umowach. W dokumentach tych wykazano powierzchownie, oznaczenie gruntów oraz zamieszczono informacje, że wykonano na nich koszenie traw lub zrealizowano wypas łąk połączony z koszeniem. Nie wskazano, czy z powierzchni tych usunięto biomasę i wywieziono ją poza teren Parku.

Dyrektor Parku w wyjaśnieniach potwierdził wykonanie całego zakresu prac objętych umowami dzierżawy. Dyrektor wskazał, że przez niedopatrzenie wynikające z powielenia tego samego błędnego wzorca protokołu, nie został potwierdzony zbiór biomasy w niektórych protokołach odbioru. Śladowe ilości niezebranej biomasy z przyczyn technicznych (np. zakrzaczenia, rowy melioracyjne) zostały spożytkowane przez konie huculskie oraz zwierzynę płową, co miało korzystny wpływ na zadania ustawowe w zakresie działań ochronnych prowadzonych na gruntach rolnych.

(akta kontroli str. 1081-1082)

OCENA CZĄSTKOWA

Park zapewnił skuteczny nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych. Umowy dzierżawy zapewniały prawidłowe utrzymanie dzierżawionych gruntów rolnych oraz umożliwiały skuteczną kontrolę zabiegów ochronnych realizowanych przez dzierżawców. Nadzór nad realizacją umów dzierżawy odbywał się poprzez

⁵⁵ W przypadku opóźnień zapłaty czynszu Park wysyłał pisemne upomnienia.

⁵⁶ Dzierżawcy wnioskowali do Dyrektora Parku, o przesunięcie terminu zapłaty oraz o rozłożenie na raty czynszu dzierżawnego.

⁵⁷ Według Regulaminu organizacyjnego, w obrębie Północno-Zachodnim występował obwód „Brzegi Góme”, który nie był wymieniony w Statucie.

kontrole terenowe przeprowadzane przez leśniczych Parku, którymi corocznie obejmowano wszystkie dzierżawione grunty. Park podejmował odpowiednie działania w sytuacji wystąpienia konfliktu interesów pomiędzy jego pracownikami a dzierżawcami. Organizacja Parku oraz wyposażenie techniczne wykorzystywane podczas kontroli, umożliwiały rzetelny nadzór nad realizacją umów dzierżawy.

Przychody Parku z tytułu czynszów dzierżawy gruntów rolnych, w okresie objętych kontrolą, znacząco wzrosły, co było spowodowane m.in. wzrostem powierzchni dzierżawionych gruntów rolnych. Park egzekwował przychody należne z dzierżawy gruntów rolnych. W przypadku nieterminowych wpłat, od dzierżawców pobierane były odsetki oraz wszczynano postępowania komornicze celem wyegzekwowania zaległości.

Kontrola wykazała, że Park nie współpracował z ARiMR w zakresie kontroli wydzierżawionych gruntów rolnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków nierzetelnie sporządzonych protokołów odbiorów wykonanych prac przez dzierżawców oraz niespójnych uregulowań wewnętrznych Parku określających liczbę obwodów ochronnych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu dostosowania rodzaju zadań ochronnych lub ich rozmiaru określonych przez Ministra właściwego ds. środowiska, do rzeczywistych możliwości Parku w tym zakresie.
2. Rozwiązanie umowy zawartej z Nadleśnictwem Stuposiany z pominięciem postępowania przetargowego i stosowanie trybu bezprzetargowego na dzierżawę gruntów tylko w sytuacjach wskazanych w art. 10b ustawy o *ochronie przyrody*.
3. Ustalanie wysokości wadium w granicach wyznaczonych przepisami *rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań*.
4. Egzekwowanie zapisów wynikających z ogłoszeń o przetargach oraz zawiadomień o terminie podpisania umów dzierżawy w zakresie utraty wadium, w przypadku nieprzystąpienia oferenta do zawarcia umowy dzierżawy.
5. Sporządzanie rzetelnych protokołów z prowadzonych przetargów na dzierżawę gruntów rolnych oraz protokołów odbioru wykonanych prac na tych gruntach.
6. Przestrzeganie terminów przeprowadzania drugiego przetargu, w przypadku, gdy pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym.
7. Zaktualizowanie Regulaminu organizacyjnego w zakresie liczby obwodów ochronnych Parku.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Rzeszów, 30 października 2020 r.

Kontrolerzy
Karol Łęcki
główny specjalista k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

*p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
z up. /-/
Robert Łukasz*

Roman Chrząszcz
główny specjalista k.p.

/-/