



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-10-02/2013
P/13/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

- z uwzględnieniem zmian wynikających z uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 stycznia 2014 r. (nr KPK-415-090/2013)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/138 – Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Tomasz Marcinkowski, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86416 z dnia 26.08.2013 r. 2. Waldemar Żarnoch, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 88610 z dnia 21.10.2013 r. 3. Joanna Łukasik, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 88618 z dnia 12.11.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Olsztynie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Bober, Dyrektor Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Olsztynie. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Olsztynie (dalej: „Oddział” lub „OT”) w realizacji zadań związanych z ochroną gruntów rolnych² znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: „Zasób”) przed nieuprawnionym wykorzystywaniem w latach 2009 – 2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny negatywnej są ustalenia kontroli wskazujące na to, że działania zmierzające do identyfikacji przypadków bezprawnego lub bezumownego użytkowania gruntów rolnych Zasobu, naliczania i egzekwowania stosownych opłat oraz odzyskania zajętych nieruchomości były niewystarczająco skuteczne i konsekwentne. Wskazują na to następujące fakty:

- Pomimo podejmowania, w latach 2009 – 2012, działań w celu wykrycia przypadków bezumownego użytkowania nierozdysponowanych gruntów rolnych istotna ich część - od 3,7% do 5,4% próby badawczej - była wykorzystywana bez wiedzy Oddziału;
- Niewystąpienie, w czterech z 20 zbadanych przypadków (20%), na drogę sądową o wydanie nieruchomości przez bezumownych użytkowników, a także zaniechanie żądania takiego wydania w kolejnych dwóch (10%) przypadkach;

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

² Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że są to grunty rolne o następujących parametrach: działki o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych oznaczonych jako R [grunty orne], S [sady], Ł [łaki], Ps [pastwiska trwałe], a także użytki oznaczone jako Tr [tereny różne] lub N [nieużytki], które w poszczególnych latach 2009-2012 (od 1 stycznia do 31 grudnia) były w całości nierozdysponowane (próba badawcza)

- Nieskierowanie na drogę sądową lub egzekucji komorniczej spraw dwóch (10% badanej próby) bezumownych użytkowników zalegających z zapłatą należności z tego tytułu na kwotę 1.402,6 tys. zł;
- Niepełna rzetelność danych o administrowanych przez Oddział nieruchomościach zawartych w systemie informatycznym ANR służącym do ich ewidencji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem.

Opis stanu
faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2009 – 2013 (I półrocze) Oddział zarządzał następującą powierzchnią gruntów rolnych Zasobu: 183,7 tys. ha w 2009 r., 170,4 tys. ha w 2010 r., 155,6 tys. ha w 2011 r. i 141,8 tys. w 2012 r. (według stanu na 31 grudnia danego roku). Tym samym w kontrolowanym okresie powierzchnia ta zmniejszyła się o 41,8 tys. ha.

Powierzchnia gruntów rolnych rozdysponowanych wynosiła odpowiednio: 140,2 tys. ha (76,3% ogółu administrowanych gruntów rolnych), 129,2 tys. ha (75,8%), 119,4 tys. ha (76,7%) oraz 106,2 tys. ha (74,8%). Podstawową formą czasowego udostępnienia tych gruntów była dzierżawa. Ilość umów dzierżawy, obowiązujących na koniec roku, a także powierzchnia gruntów nimi objętych była następująca:

- w roku 2009 – 18.081 umów obejmujących 254,3 tys. ha (średni czynsz wynosił 207 zł, tj. 4,23 dt),
- w roku 2010 – 15.722 obejmujących 228,5 tys. ha (601,6 zł, tj. 10,38 dt),
- w roku 2011 – 13.633 obejmujących 207,9 tys. ha (779,7 zł, tj. 9,17 dt),
- w roku 2012 – 11.889 obejmujących 181,8 tys. ha (463,4 zł, tj. 5,22 dt),
- na koniec I półrocza 2013 r. – 1.1376 obejmujących 174,8 tys. ha (1.292 zł, tj. 13,21 dt).

W kontrolowanym okresie obowiązywały dwie umowy użyczenia na łączną powierzchnię 3,46 ha (jedna z 2008 r. na 0,46 ha i jedna z 2010 r. na 3 ha). Obie umowy, na koniec czerwca 2013 r., wygasły.

(dowód: akta kontroli str. 8-16)

1.2 Zasady dzierżawienia gruntów Zasobu, w objętym kontrolą okresie zostały ustalone przez Prezesa ANR w zarządzeniach nr: 11/08 z 31.01.2008 r. (obowiązywało do końca września 2009 r.), 35/09 z 28.09.2009 r.³ oraz 9/2013 z 18.01.2013 r. Zarządzenia te regulowały zasady doboru gruntów do dzierżawy, proces przygotowania i przeprowadzania przetargów, procedurę zawierania umów dzierżawy oraz umów towarzyszących. Przy czym, w zarządzeniu nr 35/09 wskazano m.in. sposób naliczania opłat za bezumowne użytkowanie w przypadku niewydania gruntów przez dzierżawcę, po zakończeniu umowy dzierżawy.

W zarządzeniu nr 35/09 i 9/2013 wskazano obowiązujący sposób podawania wykazów nieruchomości i ogłoszeń przetargów na ich dzierżawę do publicznej wiadomości (m.in. poprzez ich publikację w prasie na portalu internetowym oraz wywieszanie ogłoszeń w oddziałach terenowych ANR, sołectwach i urzędach gmin).

³ Zarządzenie to zostało uszczegółowione w pismach Prezesa ANR m.in. z: 11.10.2010 r. (ZGZ-dn-4200-3-2/99/10), 31.03.2010 r. (ZGZ-dn-4200-3-6/1056/10) i 22.10.2010 r. (ZGZ-dn-4200-3-14/3798/10)

Ustalono, że zasadniczą formą wydierżawiania nieruchomości jest tryb przetargowy i określono przesłanki do zastosowania nieograniczonej lub ograniczonej formy przetargu.

W latach 2009 – 2013 (I półr.) przeprowadzono 408 postępowań przetargowych, w tym 284 przetargi ustne nieograniczone oraz 124 przetargi ustne ograniczone (pisemnych przetargów ofertowych nie organizowano). Dokonana w toku kontroli analiza czterech losowo wybranych przetargów na dzierżawę nieruchomości (dwóch nieograniczonych i dwóch ograniczonych) wykazała, że zostały one przeprowadzone w trybie i na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴. Świadczy o tym dochowanie wymogów w zakresie publikacji wykazów i ogłoszeń, forma i sposób udokumentowania przebiegu przetargu oraz uzasadnienia wyboru dzierżawcy.

Stwierdzono, na podstawie posiadanych przez Oddział wykazów pracowników oraz wykazów umów dzierżawy, że w kontrolowanym okresie nie zawarto umów dzierżawy z pracownikami.

Dokonane, w dniu 13.11.2013 r., oględziny tablicy informacyjnej znajdującej się siedzibie Oddziału oraz jego podstrony internetowej, w zakresie informacji na temat organizowanych postępowań przetargowych na sprzedaż oraz dzierżawę nieruchomości wykazały, że:

- na tablicy zamieszczono ogłoszenia przetargowe oraz wykazy nieruchomości w podziale na poszczególne powiaty woj. warmińsko-mazurskiego oraz listy osób, które zostały ostatecznie zakwalifikowane do udziału w przetargu ograniczonym,
- w holu na parterze budynku umieszczono monitor, na którym wyświetlano prezentację nieruchomości przeznaczonych na sprzedaż oraz stojak z broszurami zawierającymi oferty nieruchomości inwestycyjnych, a także z informacjami o możliwości sprzedaży nieruchomości z rozłożeniem na raty oraz form zabezpieczeń należności Agencji Nieruchomości Rolnych,
- na stronie internetowej www.anr.gov.pl zamieszczono aktualne ofert sprzedaży oraz dzierżawy nieruchomości w podziale na poszczególne województwa, powiaty, gminy oraz typy nieruchomości; umieszczono tam również harmonogramy przetargów.

(dowód: akta kontroli str. 14, 17-83)

1.3 W regulaminach organizacyjnych Oddziału⁵, obowiązujących w kontrolowanym okresie nadzór nad administrowanymi gruntami polegający, m.in. na kontroli przestrzegania warunków umów przez dzierżawców, zgłaszaniu gruntów nierozdysponowanych do płatności rolnych przypisano do zadań Sekcji Gospodarowania Zasobem („SGZ”). Zadania związane z obsługą prawną spraw dotyczących gospodarowania nieruchomościami, w tym związanych z bezumownym użytkowaniem należały do Sekcji Prawnej. Sekcja Finansów i Windykacji odpowiedzialna była za naliczanie, monitorowanie i windykowanie należności związanych z udostępnianiem gruntów rolnych. Ponadto, w latach 2009 – 2012, zadania z zakresu zagospodarowania, w tym użytkowania rolniczego gruntów należały do zakresu działania administratorów jednostek gospodarowania zasobem („jgz”) - zlikwidowanych z końcem 2012 r.

Nadzór właścicielski sprawowano poprzez kontrole przestrzegania warunków umów (w tym dzierżawy), realizowane na podstawie kwartalnych harmonogramów.

⁴ Dz. U. Nr 17, poz. 93 ze zm.

⁵ Mowa tu o regulaminach zatwierdzonych przez Prezesa ANR w dniach: 29.11.2007 r., 1.07.2009 r. i 1.02.2013 r. (do 30.06.2009 r. obowiązywał również odrębny regulamin organizacyjny dla Filii w Suwałkach)

Wyznaczono również pracownika do spraw koordynacji kontroli w ramach SGZ, którego zadaniem było dokonywanie typowania umów do kontroli w poszczególnych kwartałach, koordynowanie przebiegu kontroli, gromadzenie dokumentacji kontrolnej i przekazywanie jej do Zespołu Kontroli Wewnętrznej Biura Prezesa ANR. W latach 2009-2012 harmonogramy kontroli były przygotowywane zarówno przez OT jak i Gospodarstwa Skarbu Państwa. W latach 2009 – 2012 pracownicy Oddziału przeprowadzili łącznie 1.076 kontroli umów dzierżawy (od 186 do 369 rocznie).

(dowód: akta kontroli str. 84-147A)

1.4 Powierzchnia gruntów rolnych nierozdysponowanych przez Oddział, w latach 2009 – 2012, według stanu na koniec danego roku, wynosiła: 43,4 tys. ha, 41,2 tys. ha, 36,2 tys. ha i 35,6 tys. ha, czyli zmniejszyła się o 7,8 tys. ha.

Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału głównym powodem nierozdysponowania części gruntów z Zasobu był niski popyt na te grunty oraz brak zainteresowania ich zagospodarowaniem z uwagi na niekorzystną lokalizację. Dyrektor podkreślił, że pomimo przekazywania do wiadomości publicznej informacji o sprzedaży nieruchomości w formie wywieszanych ogłoszeń, radiu, prasie oraz na stronie internetowej, nie cieszyły się dużym zainteresowaniem. Wskazał on, że wyższą skuteczność daje wydzierżawienie gruntów rolnych, niż ich sprzedaż, ponieważ obciążenia dzierżawcy są zdecydowanie mniejsze, niż związane z kupnem nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 148 - 637)

W toku kontroli uzyskano z Biura Prezesa ANR dane dotyczące próby badawczej, tj. gruntów rolnych spełniających założone w ramach kontroli parametry.

Dane te zostały w toku kontroli zweryfikowane przez pracowników Oddziału. W wyniku tej weryfikacji liczba działek, które pierwotnie znalazły się w próbie uległa zmniejszeniu - 499 działek nie powinno znaleźć się w próbie badawczej (od 218 w 2009 r. do 59 w 2012 r.). W większości przypadków, tj. 388 działek było to związane z uwarunkowaniami technicznymi przeszukiwania bazy danych dokonanego w Biurze Prezesa ANR. Dotyczyły one m.in. konstrukcji zapytania w systemie SEG (system ewidencji gruntów administrowanych przez ANR) w oparciu o daty powstania dokumentów, bez uwzględnienia dat ewidencyjnych. Ponadto, brakiem analizy danych ze struktury ewidencyjnej w korelacji z zapisami w strukturze księgowej SEG.

Dane po weryfikacji przedstawiały się następująco:

- w 2009 r. łączna liczba działek spełniających ww. kryteria wynosiła 12.391, a ich ogólna powierzchnia – 30,8 tys. ha,
- w 2010 r. – 11.963 działki o pow. 27,8 tys. ha,
- w 2011 r. – 11.942 działki o pow. 27,1 tys. ha,
- w 2012 r. – 11.920 działek o pow. 25,8 tys. ha.

W toku kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa („ARiMR”) w celu ustalenia czy w badanej próbie znalazły się działki, do których w związku z ich bezumownym użytkowaniem wypłacono płatności obszarowe.

Na podstawie uzyskanych danych ustalono, że powierzchnia gruntów rolnych (wg stanu na dzień 29.08.2013 r.) w przypadku działek do których wypłacono płatności, a Oddział nie zidentyfikował w ich przypadku bezumownego użytkowania wynosiła ogółem 5 tys. ha. W poszczególnych latach było to:

- 1,3 tys. ha (4,22% powierzchni próby badawczej),
- 1,5 tys. ha (5,39%),
- 1 tys. ha (3,69%),
- 1,2 tys. ha (4,65%).

Kwoty płatności obszarowych i rolnośrodowiskowych wypłacone do tych gruntów wynosiły w poszczególnych latach odpowiednio 1.128,4 tys. zł, 1.416,2 tys. zł, 1.017,8 tys. zł i 1.243,8 tys. zł (łącznie 4.806,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 8, 148-800)

1.4.1 Kontrolerzy przesłuchali w charakterze świadków pięciu beneficjentów płatności, którzy jak wynikało z zebranych danych, uzyskiwali je do gruntów użytkowanych bezumownie. Osoby te użytkowały 60 działek ogółem o łącznej powierzchni użytków rolnych wynoszącej 387,34 ha, a do których ARiMR wypłaciła 411,8 tys. zł płatności. Świadkowie ci potwierdzili fakt bezumownego użytkowania gruntów rolnych Skarbu Państwa i podali, że grunty te uprawiali w sposób prawidłowy. Stwierdzili, że w związku z tym, zgodnie z prawem, wystąpili i uzyskali należne płatności obszarowe. Wskazali, że użytkowali grunty w sposób jawny, przy czym nie były one kontrolowane przez pracowników ANR (w ich obecności). Wszyscy posiadali własne gospodarstwa rolne. Świadkowie zeznali ponadto, że:

- w chwili rozpoczęcia użytkowania grunty ANR leżały odłogiem - były zaniedbane i porośnięte drzewami. Po uporządkowaniu działek okazało się, że wnioski o płatności do nich złożyli jeszcze inni rolnicy, w tym ANR (świadkowie Z.P. i P.P.). Jak podał świadek P.P., w związku z tym doszło do konfliktu krzyżowego pomiędzy nim, a ANR, w którym to ARiMR właśnie P.P. przyznała płatności obszarowe. Ponadto, P.P. podał, że użytkował bezumownie więcej gruntów ANR i składał na nie wnioski o płatności, jednak odmówiono mu ich wypłaty, ponieważ te same grunty podała spółka „K.”. Udziałowcami tej spółki byli pracownik Biura Powiatowego ARiMR oraz pracownik Oddziału;
- J.W. podał, że grunty ANR użytkuje od 1993 r. kiedy to zawarł z Oddziałem umowę dzierżawy. Po około ośmiu latach został poinformowany, że niektóre działki wskutek błędu nie zostały faktycznie ujęte w umowie, jednak on nie zaprzestał ich uprawy. Podał, że jedną z tych działek sprzedano, bez uprzedzenia go pomimo, że miał tam zasiewy (obecnie dzierżawi ją od nowego właściciela). Podkreślił, że zabiegał w Oddziale o wydzierżawienie tych gruntów, jednak bezskutecznie;
- J.P. potwierdził, że w okresie kiedy otrzymywał płatności do gruntów użytkowanych bezumownie, tj. do końca 2012 r. był pracownikiem ANR. Podał, że powodem ustania stosunku pracy była reorganizacja jednostki, w której pracował. Zeznał, że wiedza na temat działek, które bezumownie użytkował była ogólnodostępna i pochodziła z ogłoszeń w urzędach gmin lub prasy. Ww. zeznał, że nie miał zapisanego w umowie oraz w zakresie czynności zakazu ubiegania się o płatności obszarowe do gruntów agencyjnych;
- Z.G. podał, że część działek była wcześniej wydzierżawiona lub użyczona przez ANR, lecz umów tych nie udało mu się przedłużyć. Ponadto, zabiegał w Oddziale o ich wydzierżawienie w drodze przetargu ograniczonego, jednak bezskutecznie.

Na podstawie dokumentacji znajdującej się w posiadaniu Oddziału stwierdzono, że Z.G. (znalazł się także w badanej grupie, o której mowa w pkt 2.2 wystąpienia) w lipcu 2013 r. zawarł z Dyrektorem Oddziału umowę dzierżawy jednej z użytkowanych przez siebie bezumownie działek (w wyniku przetargu ograniczonego).

W przypadku J.W. bezumowne użytkowanie stwierdzono w lutym 2012 r., a w dniu 20.03.2012 r. został on poinformowany o należnościach z tego tytułu oraz wezwany do wydania nieruchomości.

Dyrektor Oddziału, w związku z treścią zeznań J.W., wyjaśnił, że w dokumentacji nie było wniosków ww. odnośnie wydzierżawienia działek nr 7/3, 22/3, 76/1 i 137

w obrębie L. Z uwagi na ich atrakcyjne położenie oraz przeznaczenie części nieruchomości na cele inwestycyjne, Oddział wstrzymał się z ich sprzedażą lub dzierżawą. Podjęto próby sprzedaży dwóch działek, przy czym jedna - nr 22/3 - została sprzedana 20.12.2010 r., a do sprzedaży drugiej (nr 7/3) nie doszło (próbowano ją sprzedać w 2011 r. i 2012 r.).

W kwestii konfliktu krzyżowego pomiędzy świadkiem P.P. a ANR, Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że powodem tego konfliktu było złożenie wniosków o płatności na działki nr 3/3, 3/4, 3/5, 3/6 i 3/7 w obrębie S. przez dwa podmioty. Według ARiMR powodem rozstrzygnięcia konfliktu na korzyść P.P. było niespełnianie przez ANR wymogu faktycznego użytkowania z ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Oddział odwołał się od decyzji I instancji, jednak odwołanie to zostało uznane za niedopuszczalne.

Z uzasadnienia decyzji I instancji wynikało, że organ dał wiarę zeznaniom wskazującym, że to P.P. faktycznie użytkował sporne grunty.

W kwestii bezumownego użytkowania przez byłego i obecnego pracownika Oddziału ustalono, że:

- J.P., jeszcze przed ustaniem stosunku pracy, zapoznał się z pismem okólnym Dyrektora Oddziału z 21.10.2011 r. W piśmie tym, w związku z ujawnieniem przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości, przypomniano pracownikom o obowiązku przestrzegania przepisów Kodeksu Etyki pracowników ANR⁶, „Regulaminu pracy” w Biurze Prezesa i Oddziałach Terenowych ANR⁷ oraz Kodeksu pracy w zakresie dbania o dobro zakładu pracy i Skarbu Państwa oraz zachowania w tajemnicy informacji, które mogłyby pracodawcę narazić na szkodę. Dyrektor uprzedził, że w razie stwierdzenia przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości Zasobu przy wykorzystaniu informacji posiadanych z racji pracy, stosowane będą najdalej idące konsekwencje służbowe. Ponadto ustalono, że w dniu 3.09.2013 r. Oddział wezwał J.P. do wydania nieruchomości oraz poinformował go o wysokości opłaty za bezumowne użytkowanie, a 14.10.2013 r. – wyznaczył termin do wydania nieruchomości. J.P., w dniu 7.10.2013 r. poinformował Oddział o wycofaniu wniosku o płatności za 2013 r.
- T.O. – pracownik Oddziału, który był udziałowcem spółki „K.”, na którą wskazał świadek P.P. – wyjaśnił, że przestał być jej udziałowcem, kiedy dowiedział się o tym, że spółka bezumownie wykorzystuje grunty ANR. Wskazał, że informacje o działkach nierozdysponowanych pozyskiwał ze źródeł powszechnie dostępnych, nie związanych z czynnościami służbowymi. Z dokumentacji pracowniczej T.O. wynikało, że podpisał on oświadczenia o zapoznaniu się z postanowieniami Regulaminu Pracy i Kodeksu Etyki. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że informację o działalności T.O. uzyskano w lipcu 2013 r., tj. z chwilą uzyskania faktycznego dostępu bazy danych systemu ewidencji producentów, gospodarstw rolnych i wniosków o przyznanie płatności. W przypadku T.O. informację o tym, że jest on udziałowcem spółki „K” powzięto w październiku 2011 r., tj. po wpłynięciu wniosku spółki o naliczenie opłaty za bezumowne użytkowanie – na podstawie danych zawartych w KRS. Po uzyskaniu tych wiadomości, dn. 20.10.2011 r., skierowano do Prokuratury Rejonowej Olsztyn-Południe zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (śledztwo w tej sprawie umorzono 21.03.2013 r.). Stosunek pracy z T.O. nie został rozwiązany z uwagi na brak zgody organizacji związkowej. W okresie od 14.10.2011 r. do

⁶ Wprowadzony zarządzeniem Prezesa ANR nr 9/2011 z 22.03.2011 r.

⁷ Wprowadzony zarządzeniem Prezesa ANR nr 22/13 z 13.08.2013 r.

10.06.2013 r. ww. został odsunięty od wykonywania czynności związanych bezpośrednio z zagospodarowaniem nieruchomości.

Z informacji, uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w ARiMR Warmińsko-Mazurski Oddział Regionalny w Olsztynie wynikało, że stosunek pracy pracownika tej agencji - udziałowca spółki K. – został rozwiązany bez wypowiedzenia z dniem 20.12.2011 r. (podstawa: art. 30 § 1 pkt 3 Kp w zw. z art. 52 § 1 pkt 1 Kp).

(dowód: akta kontroli str. 801-952)

1.5 Według wyliczeń Oddziału opłaty za niezidentyfikowane (do czasu rozpoczęcia kontroli NIK) bezumowne użytkowanie, w przypadku gruntów, do których w latach 2009 – 2012, wypłacono płatności obszarowe i rolnośrodowiskowe, wyniosłyby:

- 173,1 tys. zł w 2009 r.,
- 252,7 tys. zł w 2010 r.,
- 258,8 tys. zł w 2011 r.,
- 1.745,2 tys. zł w 2012 r.

Kwota należnych, w ww. okresie, opłat wyniosłaby 2.429,8 tys. zł ogółem⁸.

(dowód: akta kontroli str. 683-684)

1.6 W badanym okresie OT był kontrolowany przez Zespół Kontroli Wewnętrznej Biura Prezesa ANR w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dzierżawy za okres od 1.01.2008 r. do 24.07.2009 r. W związku z ustaleniami tej kontroli Prezes ANR zobowiązał Oddział m.in.: do przestrzegania obowiązujących procedur w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego, przyspieszenia procedur związanych ze sprzedażą w ramach pierwokupu, monitorowania wykonania zaleceń pokontrolnych wydanych po kontrolach realizacji umów dzierżawy. W odpowiedzi na te zalecenia Dyrektor Oddziału poinformował o ich wykonaniu.

W okresie tym nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej dotyczącej dochodzenia ochrony przed nieuprawnionym wykorzystywaniem gruntów Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 133-146, 953)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Stwierdzono, że w próbie badawczej (grunty rolne nierozdysponowane w latach 2009 – 2012 o powierzchni co najmniej 0,5 ha), obejmującej od 25,8 tys. ha (w 2012 r.) do 30,8 tys. ha (2009 r.), powierzchnia gruntów w przypadku których Oddział nie miał wiedzy o ich bezumownym użytkowaniu (ustalona na podstawie informacji z ARiMR o płatnościach obszarowych), wynosiła od 3,7% do 5,4%. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że założenia doboru danych w ramach kontroli tylko przybliżają istotę problemu. W kwestii przyczyn niepełnego rozpoznania zjawiska bezumownego użytkowania Dyrektor wyjaśnił, że ANR w kontrolowanym okresie nie miała możliwości bezproblemowego korzystania z danych zawartych w ewidencjach prowadzonych przez ARiMR. Podejmowane, w latach 2009 – 2012, działania były stosowne do posiadanych zasobów kadrowych, jak i obowiązujących wówczas uregulowań prawnych. Od momentu uzyskania faktycznego, ale ograniczonego i pracochłonnego dostępu do ww. ewidencji

⁸ Oddział, na potrzeby kontroli, dokonał też wyliczeń, w których opłata za bezumowne odszkodowanie nie zawierałaby 25-procentowej kary umownej, z uwagi na zastosowanie do bezumownego użytkowania przepisów Kc. W takim przypadku wysokość opłat wyniosłaby, w latach 2009 – 2011, odpowiednio: 138,5 tys. zł, 202,2 tys. zł, 207,1 tys. zł (łącznie 2.293,1 tys. zł)

prowadzi intensywne prace zmierzające do ustalenia rzeczywistego rozmiaru problemu.

(dowód: akta kontroli str. 954-1004)

2. W wyniku oględzin zawartości tablicy informacyjnej Oddziału oraz strony internetowej stwierdzono, na przykładzie ogłoszeń dotyczących losowo wybranych powiatów - elbląskiego oraz kętrzyńskiego - że nie wszystkie ogłoszenia zamieszczone na stronie internetowej ANR znalazły się również na ww. tablicy. Wśród przetargów na sprzedaż nieruchomości z terenu powiatu kętrzyńskiego braki dotyczyły: działki 23 w obrębie Bezląwki (gm. Reszel) oraz działek 70/5 i 70/7 w obrębie Wiklewo (gm. Korsze). W przypadku powiatu elbląskiego na tablicy nie zamieszczono ogłoszeń dotyczących działek: 120/1 w obrębie Wagniki (gm. Pasłęk) oraz działek 28/1, 28/2, 29/1 w obrębie Dobry, działki 260 w obrębie Skowrony (gm. Godkowo), a także działki 89/2 w obrębie Kraskowo (gm. Młynary) oraz działki 23/1 w obrębie Buczyniec (gm. Rychliki). Odnośnie przetargów na dzierżawę stwierdzono, że na tablicy nie zamieszczono jednego ogłoszenia - dotyczącego działki nr 157 w obrębie Zakrzewiec (gm. Braniewo).

Jak wyjaśniła kierownik Sekcji Organizacyjno-Prawnej przyczyną tych braków był to, że klienci Oddziału nagminnie zdejmują, przewieszają lub zabierają ogłoszenia z tablicy. Pracownicy w przypadku zauważenia braków spowodowanych takimi działaniami starają się na bieżąco je uzupełniać (tablica aktualizowana jest raz w tygodniu). Ponadto, z uwagi na wieloraki sposób publikacji ogłoszeń, chwilowy ich brak na tablicy nie ogranicza możliwości zapoznania się z ofertą ANR.

(dowód: akta kontroli str. 82-83B)

3. W toku weryfikacji danych dotyczących próby badawczej, a uzyskanych przez kontrolerów stwierdzono, że ogółem 101 działek nie powinno znaleźć się w tej próbie z powodów innych, niż uwarunkowania techniczne związane z metodyką analizy baz danych. Kierownik SGZ wyjaśnił, że różnice pomiędzy danymi uzyskanymi z Biura Prezesa ANR, a informacjami posiadanymi przez Oddział wynikały z uwarunkowań:

- historycznych - spowodowanych brakami w dokumentach, które były podstawą do przejęcia gruntów do Zasobu w początkowych latach funkcjonowania ANR (d. AWRSP) oraz tym, że gminy wykonujące prawo własności w stosunku do niektórych nieruchomości z Zasobu nie zawsze na bieżąco informowały o transakcjach,
- ustawowych i statutowych - związanych z: dużą autonomią administratorów jgz oraz spowodowanymi nimi problemami w ewidencjonowaniu danych, ujawnionymi po likwidacji tych jednostek z końcem 2012 r.; brakiem dostępu do aktualnej bazy danych państwowej ewidencji gruntów (dopiero w 2013 r. uzyskano dostęp do bazy pięciu powiatów); brakiem zawiadomień o zmianach związanych z realizacją niektórych inwestycji publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 668-677, 682)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ustalono, że wśród beneficjentów płatności do gruntów bezumownie użytkowanych (niezidentyfikowanych przed rozpoczęciem kontroli w dniu 26.08.2013 r.) był również były pracownik Oddziału J.P., który w latach 2009 – 2012, uzyskał z tego tytułu płatności w kwocie 133,5 tys. zł. Ponadto, udziałowcem spółki K., która korzystała bezumownie z gruntów o powierzchni 299,5 ha ogółem był pracownik Oddziału T.O. (spółka płatności nie otrzymała). Z treści zeznań J.P. oraz wyjaśnień T.O. wynikało, że przy prowadzeniu powyższej działalności nie wykorzystywali oni

informacji uzyskanych w związku z pracą w ANR, lecz korzystali z powszechnie dostępnych informacji o gruntach nierozdysponowanych.

NIK zwraca uwagę, że ani w Regulaminie pracy w Biurze Prezesa i Oddziałach Terenowych ANR, ani w Kodeksie Etyki pracowników ANR nie ma zapisów, które wprost zakazywałyby pracownikom bezumownego użytkowania gruntów z Zasobu, niezależnie od pochodzenia informacji o nierozdysponowanych nieruchomościach.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Oddziału w zbadanym zakresie. Stwierdzono, że pomimo tego, że OT podjął działania polegające na ustalaniu bezumownego użytkowania gruntów z Zasobu, to jednak system identyfikacji takich przypadków nie był wystarczająco skuteczny. Świadczy o tym fakt, że do czasu rozpoczęcia kontroli (26.08.2013 r.) część gruntów rolnych objętych próbą badawczą, tj. od 3,7% do 5,4%, była wykorzystywana bez wiedzy Oddziału. Ponadto, ustalenia kontroli wskazują na to, że ewidencja administrowanych nieruchomości była nierzetelna, a informacje o oferowanych nieruchomościach zamieszczone na tablicy w siedzibie Oddziału oraz zawarte na stronie internetowej ANR różniły się. NIK nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie realizacji przepisów związanych z udostępnianiem gruntów rolnych w formie dzierżawy.

2. Egzekwowanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony.

Opis stanu
faktycznego

2.1 Powierzchnia gruntów (użytków) rolnych, ujętych w opisanej w pkt 1.4 wystąpienia próbie badawczej, a użytkowanych bezumownie, pomimo wiedzy Oddziału, wynosiła: 1.736,2 ha (140 działek) w 2009 r., 1.534,5 ha (121 działek) w 2010 r., 2.014,7 ha (168 działek) w 2011 r. oraz 1.155,2 ha (96 działek) w 2012 r.

Na podstawie informacji z ARiMR ustalono, że wypłacone kwoty płatności obszarowych i rolnośrodowiskowych do ww. gruntów oraz powierzchnie do których te płatności wypłacono (wg kryterium - jednolita płatność obszarowa) wyniosły w okresie od 2009 r. do 2012 r. łącznie 10.396 tys. zł, a w poszczególnych latach:

- 2009 r. - 1.149,8 tys. zł do 1,2 tys. ha,
- 2010 r. - 1.093 tys. zł do 1,1 tys. ha,
- 2011 r. - 1.525,9 tys. zł do 1,2 tys. ha,
- 2012 r. - 6.627,3 tys. zł do 0,6 tys. ha,

2.2 W toku kontroli zbadano dokumentację związaną z 20 przypadkami bezumownego użytkowania ustalonymi, przed 26.08.2013 r., przez Oddział. Całkowita powierzchnia gruntów użytkowanych przez ww. wynosiła 2,7 tys. ha. Ustalono, że 13 z tych osób uzyskało, w związku z bezumownym użytkowaniem łącznie 2,2 tys. ha gruntów, płatności obszarowe i rolnośrodowiskowe w łącznej kwocie 3.387,1 tys. zł.

W wyniku tego badania stwierdzono, że:

- sześciu bezumownych użytkowników protokolarnie, na wezwanie Oddziału, dobrowolnie przekazało nieruchomości,
- pięciu użytkowników w wyniku postępowania sądowego (po bezskutecznym wezwaniu do wydania nieruchomości przez Oddział), wydało nieruchomości w toku postępowania egzekucyjnego (w tym jeden bez obecności komornika),

ponadto w jednym przypadku egzekucja komornicza do dnia 17.11.2013 r. nie została zakończona,

- sześciu użytkowników, do dnia 17.11.2013 r., pomimo wezwań ze strony Oddziału nie wydało nieruchomości, przy czym w dwóch przypadkach miało to związek z toczącymi się sprawami sądowymi (o wydanie nieruchomości oraz o uznanie za bezskuteczne umowy dzierżawy), wszczętymi jeszcze przed 2009 r.,
- w dwóch przypadkach nie wezwano użytkowników do wydania nieruchomości.

Ustalono, że dziewięciu użytkowników było uprzednio dzierżawcami gruntów, którzy jednak nie wydali nieruchomości bezpośrednio po zakończeniu umów.

Oddział, w przypadku pięciu użytkowników, zwrócił się do jednostek ARiMR o informacje w kwestii złożonych przez nich wniosków o płatność do gruntów użytkowanych bezumownie i informacje takie uzyskał. Ponadto, Oddział w przypadku siedmiu użytkowników skierował do jednostek Policji i prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Wobec badanej grupy bezumownych użytkowników Oddział wystąpił z żądaniem zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego, i tak w przypadku:

- należności z tytułu bezumownego użytkowania gruntów Oddział wysłał łącznie 63 zawiadomienia o naliczonych opłatach oraz 48 wezwań do zapłaty,
- należności z tytułu odszkodowań za zapłacony podatek rolny wysłano 73 zawiadomienia i 37 wezwań.

Oddział prawidłowo naliczał opłaty za bezumowne użytkowanie, na które składał się czynsz dzierżawny oraz opłata za bezumowne użytkowanie, wynosząca:

- 25% dotychczasowego czynszu - w przypadku użytkowników będących dotychczasowymi dzierżawcami,
- 25% średniego czynszu dzierżawnego obowiązującego dla podobnych nieruchomości na danym terenie - w przypadku pozostałych bezumownych użytkowników.

Od 2012 r. Oddział, zgodnie z art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁹, naliczał bezumownym użytkownikom opłaty za korzystanie z nieruchomości w wysokości wynoszącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny, gdyby nieruchomość ta była przedmiotem dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

W badanym okresie Oddział wobec badanych bezumownych użytkowników naliczył opłaty z tytułu bezumownego użytkowania przez nich gruntów w łącznej wysokości 4.228,9 tys. zł (w tym odsetki 339,2 tys. zł) oraz odszkodowania za uiszczony podatek rolny – 274,7 tys. zł (w tym odsetki 23 tys. zł). Do dnia 19.11.2013 r. Oddział nie odzyskał należności od 10 użytkowników, tj.:

- od ośmiu, których należności wyniosły łącznie 3.700,7 tys. zł, w tym 3.487,4 tys. zł z tytułu bezumownego użytkowania i 213,3 tys. zł z tytułu odszkodowania za zapłacony podatek rolny (Oddział skierował sprawy na drogę postępowania sądowego),
- od pozostałych dwóch, których naliczone należności wyniosły łącznie 1.971,6 tys. zł, w tym opłata za bezumowne użytkowanie 1.864,7 tys. zł i odszkodowanie za uiszczony podatek rolny 106,9 tys. zł (Oddział nie skierował spraw na drogę sądową), tj.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.

- T.N., któremu naliczono łącznie 1.745 tys. zł, a zaległość na dzień 19.11.2013 r. wynosiła 1.302,4 tys. zł,
- F.K., któremu naliczono 226,5 tys. zł, a zaległość wynosiła 100,2 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 1005-1079)

2.3 Kwestie naliczania opłat za bezumowne użytkowanie regulowały:

Pismo Prezesa ANR z 11.04.2006 r. (ZGZ-dn-4201-41-16/1090/06/EŚ), w którym wskazano, że do bezumownego korzystania z nieruchomości należy stosować art. 225 Kc w zw. z art. 224 Kc. W związku z tym polecono, aby przed terminem wygaśnięcia umowy (dzierżawy, użyczenia) doręczyć wezwanie do wydania nieruchomości oraz poinformować o tym, że niewydanie przedmiotu umowy we wskazanym terminie spowoduje naliczanie od dnia następnego wynagrodzenia w wysokości dotychczasowego czynszu (w przypadku użyczenia - średniego aktualnego czynszu dzierżawnego dla podobnych nieruchomości na tym terenie) powiększonego o 25%. W przypadku stwierdzenia bezumownego użytkowania na skutek samowolnego wejścia na nierozdysponowane nieruchomości polecono wzywać użytkownika do wydania nieruchomości w określonym terminie. W razie niewydania, od dnia następnego po tym terminie powinny być naliczane opłaty jako iloczyn ilości decyton pszenicy (ustalonej na podstawie średniego czynszu dzierżawnego dla podobnych nieruchomości na tym terenie) i średniej krajowej ceny skupu pszenicy. Wskazano, że we wszystkich wypadkach bezumownego użytkowania należy niezwłocznie podjąć działania prawne w celu ich przejęcia (skierowanie sprawy do sądu lub komornika).

Pismo z 19.06.2009 r. Dyrektora Zespołu Prawnego i Zamówień Publicznych ANR (znak: ZP/0241-22/4/524/09/AP) gdzie wyjaśniono, że podatek VAT od należności z tytułu bezumownego korzystania powinien być naliczany, w sytuacji gdy Agencja przyzwala na korzystanie z nieruchomości (należność stanowi wówczas wynagrodzenie). Zastępca Głównego Księgowego Oddziału pismem z 5.11.2009 r., w związku z treścią ww. pisma oraz stosownie do zasad dzierżawy nieruchomości wprowadzonych zarządzeniem Prezesa ANR nr 35/09 poinformował kierownika SGZ i administratorów jgz o powyższych zasadach naliczania podatku VAT.

Pismo Prezesa ANR z 27.08.2013 r., wprowadzające zasady regulujące „Postępowanie ANR w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”. W zasadach tych uregulowano m.in. sposób identyfikacji bezumownych użytkowników (m.in. osoby, które nie wydały nieruchomości po zakończeniu umowy, osoby ustalone na podstawie danych z ewidencji - producentów, gospodarstw rolnych i wniosków o przyznanie płatności). Określono też sposób postępowania w przypadku stwierdzenia bezumownego korzystania z nieruchomości, sposób ustalania wynagrodzenia za takie korzystanie i roszczenia o zwrot podatku rolnego. Uregulowano też zasady naliczania VAT poprzez wskazanie, że w sytuacji gdy były dzierżawca nie chciał opuścić nieruchomości, a ANR wytoczyło przeciw niemu powództwo o jej wydanie, świadczenia pieniężne uzyskane z tego tytułu nie podlegają podatkowi VAT (mają wówczas charakter odszkodowania). Natomiast w przypadku gdy dotychczasowy dzierżawca nieruchomości, nawet pomimo wielokrotnych wezwań jej nie opuścił, a nie zostało mu wytoczone stosowne powództwo, czynność ta podlega opodatkowaniu VAT jako świadczenie usług.

Ponadto, Oddział otrzymał, do stosowania, pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26.08.2013 r. do Prezesa ANR, w którym wskazano, że Agencja powinna:

- zgłaszać przypadki bezumownego użytkowania nieruchomości Zasobu, Prezesowi ARiMR celem sprawdzenia czy nie zachodzi sytuacja sztucznego tworzenia warunków do otrzymania płatności (na podst. art. 30 rozporządzenia Rady nr 73/2009),

- stosować art. 343 Kc zgodnie, z którym posiadacz może zastosować obronę konieczną w celu odparcia samowolnego naruszenia posiadania oraz przywrócić, po takim naruszeniu, stan poprzedni,
- zgłaszać przypadki bezumownego użytkowania ABW, CBS i urzędowi skarbowemu (gdy użytkownikiem jest osoba prawna).

Natomiast, w piśmie z 14.10.2013 r. Prezes ANR wskazał, że przesłanką do stwierdzenia bezumownego korzystania z nieruchomości jest stwierdzenie znamion użytkowania gruntu na działkach nierozdysponowanych. Wskazano, że fakt złożenia wniosku o dopłaty na takie grunty nie jest równoznaczny z ich użytkowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1105)

2.4 W latach 2009 – 2011 jgz, w wyniku lustracji oraz wizji terenowych działek przeznaczonych na sprzedaż lub dzierżawę, wykryły 97 bezumownych użytkowników. Przy czym, 13 przypadków naruszenia posiadania zgłoszono do organów ścigania (jedna z nich znalazła się na etapie postępowania sądowego).

W latach 2012 – 2013 (do 26.08.) pracownicy, w oparciu o dane ARiMR (w 2013 r. dane te uzyskiwano bezpośrednio z systemu informatycznego), przeprowadzili trzy weryfikacje gruntów Zasobu pod kątem ich ewentualnego wykorzystywania bez podstawy prawnej. W pierwszym badaniu (wg stanu na koniec 2012 r.) wytypowano nierozdysponowane działki powyżej 1 ha z terenu 14 gmin regionu. W kolejnych badaniach wytypowano: działki o powierzchni powyżej 3 ha na terenie 13 gmin oraz 5.494 działki powyżej 1ha. Po uzyskaniu danych o złożonych wnioskach o płatność, do 228 osób ogółem skierowano pisma w sprawie wydania nieruchomości i naliczenia opłaty za bezumowne użytkowanie.

Ponadto, Oddział w celu ochrony przed bezumownym użytkowaniem, gruntów rolnych zgłaszanych do płatności zawarł w latach 2012 – 2013 (I półrocze) cztery umowy na fizyczną ochronę gruntów o łącznej powierzchni 886,1 ha za łączną kwotę 84 tys. zł. Przedmiotem tych umów było całodobowe dozorowanie nieruchomości (w formie patroli) i bieżące informowanie Oddziału o sytuacjach mogących spowodować szkodę w mieniu. Przykładowo, w toku wykonywania umowy zawartej w 2013 r., pracownicy Biura „Grom” ujawnili, w dniu 26.05.2013 r. fakt dokonywania zasiewów na jednym z chronionych pól (osoby postronne opuściły nieruchomość po interwencji Policji).

(dowód: akta kontroli str. 1106-1110)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku dwóch bezumownych użytkowników (A.R. i „O.” sp. z o.o.), którzy użytkowali grunty o łącznej powierzchni 110,86 ha Oddział nie skierował do nich wezwania do wydania nieruchomości. W przypadku A.R. bezumowne użytkowanie stwierdzono w dniu 31.05.2010 r. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w tych przypadkach nie kierował do tych użytkowników wezwań do wydania nieruchomości, ponieważ zostały one przeznaczone do sprzedaży. Przy czym, w przypadku działki użytkowanej przez A.R., do sprzedaży doszło 26.07.2011 r., a jedna z działek użytkowanych przez spółkę „O” została przygotowana do sprzedaży. Druga działka użytkowana przez spółkę została 11.04.2013 r. wydzierżawiona.
2. Oddział, do dnia 17.11.2013 r., nie skierował na drogę postępowania sądowego spraw o wydanie nieruchomości przez spółki „S.” i „S-I” oraz „P.” (użytkowały bezumownie grunty o łącznej powierzchni 218 ha) pomimo tego, że w dniu 21.11.2012 r. skierował do nich wezwania do wydania nieruchomości, w terminie 7 dni od daty otrzymania pisma (wezwanie do wydania nieruchomości nie zostały

ponowione). W tej sprawie Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że powodem tej sytuacji było podjęcie decyzji o przeznaczeniu przedmiotowych gruntów do dzierżawy. Dwie spośród trzech działek użytkowanych przez ww. spółki zostały w kwietniu 2013 r. wydzierżawione, a przetarg na jedną z nich okazał się nieskuteczny (ogłoszono kolejny przetarg).

3. „K.” spółka z o.o., która w 2011 r. użytkowała bezumownie grunty o powierzchni 299,5 ha odmówiła wydania nieruchomości, na wezwania skierowane przez Oddział, powołując się na fakt, że jej władztwo nad nieruchomością ustało. Oddział nie wystąpił przeciwko „K.” na drogę postępowania sądowego. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że z uwagi na to, że spółka pomimo dwukrotnego wezwania nie wydała nieruchomości, w dniu 20.10.2011 r. powiadomiono Prokuraturę Rejonową w Biskupcu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Ponadto, z otrzymanej decyzji ARiMR z 27.04.2012 r. odmawiającej przyznania płatności wynikało, że agencja ta uznała, że spółka „K.” na dzień 31.05.2011 r. nie była faktycznie użytkownikiem nieruchomości.
4. W sprawie F.K. użytkującego bezumownie grunty o łącznej powierzchni 95,1 ha od 2006 r., pierwsze wezwanie do wydania nieruchomości, po roku 2009, skierowano do ww. 13.01.2012 r. i ponowiono je 15.10.2012 r. Z wyjaśnień Dyrektora Oddziału wynikało, że powodem tej sytuacji była skomplikowana sytuacja prawna gruntów użytkowanych przez F.K. W latach 2009 – 2012 odnośnie tych gruntów toczyły się sprawy sądowe o nakazanie ANR zawarcia umów przenoszących własność na rolników, którzy użytkowali te grunty (roszczenia te zostały oddalone), a także o ustalenie nieważności oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu przez ANR (również oddalone). Ponadto, w maju 2012 r., pełnomocnik procesowy F.K. poinformował o skierowaniu na drogę sądową sprawy uznania za bezskuteczne wypowiedzenia umowy dzierżawy ww., przez syndyka spółki M. Stąd, procedurę wydania nieruchomości wstrzymano. Jednak, z uwagi na przedłużanie się sprawy sądowej, Oddział dn. 25.09.2013 r. wyznaczył F.K. termin wydania na 30.10.2013 r. W związku z tym, że do przekazania nie doszło sprawę skierowano do Sekcji Prawnej.
5. Oddział wobec dwóch (10% badanej próby) bezumownych użytkowników nie wystąpił na drogę sądową lub egzekucji komorniczej pomimo tego, że zalegali oni z płatnościami z tytułu wykorzystywania nieruchomości Skarbu Państwa na kwotę 1.402,6 tys. zł. Główny Księgowy Oddziału wyjaśnił w tej sprawie, że wobec sprawy dwóch dłużników (T.N. i F.K.) zostaną skierowane na drogę postępowania sądowego, natomiast sprawy dotyczące trzech spółek zalegających z płatnościami zostały we wrześniu i listopadzie 2013 r. przekazane odpowiedniej komórce celem wszczęcia postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 955-959, 1111-1113)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Trzech z 20 bezumownych użytkowników objętych badaniem ubiegało się w przetargach o wydzierżawienie lub kupno nieruchomości, tj.:

- F.K. w lipcu 2012 r. został w przetargu nieograniczonym wyłoniony jako kandydat na dzierżawcę 12 działek, z których część wcześniej bezumownie użytkował (do zawarcia umowy nie doszło z uwagi na niewniesienie przez kandydata wymaganych zabezpieczeń),
- B.G. w lutym 2011 r. został wyłoniony w przetargu nieograniczonym jako kandydat na nabywcę dwóch działek, które wcześniej bezumownie użytkował (do zawarcia umowy nie doszło z uwagi na niedopełnienie przez kandydata wymaganych formalności),

- Z.G. – w maju 2013 r. został wyłoniony jako kandydat na dzierżawcę działki, którą wcześniej bezumownie użytkował; umowę dzierżawy (obowiązującą do 30.09.2015 r.) zawarto z nim 5.07.2013 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału, zarówno przepisy prawa powszechnie obowiązującego, jak i przepisy wewnętrzne ANR nie stwarzają ograniczeń co do udziału bezumownych użytkowników w przetargach na dzierżawę lub sprzedaż nieruchomości. Przy czym, w ogłoszeniach o przetargach zawarto informację o bezumownym użytkowaniu. Zdaniem NIK, wystawienie do przetargu gruntów z obciążeniem bezumownym użytkowaniem, może ograniczać krąg potencjalnych oferentów do podmiotów bezumownie użytkujących grunty.

(dowód: akta kontroli str. 824-830, 1005-1020)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Oddziału w badanym obszarze. Podstawą negatywnej oceny są ustalenia kontroli wskazujące na to, że w istotnym odsetku zaniechano żądania wydania nieruchomości lub nie występowało na drogę sądową w sytuacji, gdy żądania takie nie przyniosły skutku (30% badanej próby), a także nie kierowano na drogę sądową lub egzekucji komorniczej spraw użytkowników zalegających z płatnościami (10%).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. Opracowanie mechanizmów mających na celu niezwłoczne wykrywanie bezumownego użytkowania gruntów rolnych Skarbu Państwa.
2. Niezwłoczne wzywanie bezumownych użytkowników do wydania nieruchomości oraz kierowanie na drogę sądową spraw z tego zakresu w razie bezskuteczności powyższych wezwań.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelności danych zawartych w systemie informatycznym służącym do ewidencji gruntów Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa.
4. Kierowanie na drogę egzekucji sądowej spraw bezumownych użytkowników, którzy uporczywie zalegają z uiszczaniem opłat z tego tytułu, w tym w dwóch przypadkach na kwotę 1.402,6 tys. zł stwierdzonych w badanej próbie.
5. Bieżące uzupełnianie zawartości tablicy informacyjnej Oddziału w zakresie ogłoszeń o przetargach na sprzedaż i wydzierżawienie nieruchomości lub zabezpieczenie ich przed możliwością zrywania.
6. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania należnych opłat w wysokości 2.430 tys. zł od bezumownych użytkowników, których Oddział nie zidentyfikował do czasu kontroli NIK oraz wystąpienie z żądaniem wydania tych nieruchomości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, dnia lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

.....
Podpis