



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ-4101-13-01/2013

P/13/138

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Szczecinie
Kontrolerzy	1. Radosław Kropiowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85890 z 21.08.2013 r. 2. Bogusław Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87872 z 17.09.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie ¹ , ul. J. Matejki 6b, 71-615 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pełniącym obowiązki dyrektora Oddziału ² od 2 listopada 2013 r. jest Robert Zborowski. Poprzednio pełniącym obowiązki dyrektora Oddziału był Jacek Malicki. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia³ działalność Oddziału⁴ w latach 2009 – 2013 (do 30.06.) w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają niedostateczny nadzór Oddziału nad administrowanym terenem oraz brak kontroli jego wykonywania, co sprzyjało bezprawnemu wykorzystywaniu gruntów rolnych⁵ Skarbu Państwa. Oddział ze znacznym opóźnieniem, liczonym od dnia rozpoczęcia terminu bezumownego użytkowania, składał pozwy o wydanie nieruchomości oraz z naruszeniem terminów określonych przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych wysyłał wezwania o zapłatę wynagrodzenia z tytułu bezumownego użytkowania gruntów.

¹ Dalej Oddział.

² Dalej Dyrektor.

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

⁴ Jeżeli w treści niniejszego wystąpienia jest mowa o Oddziale odnosi się to również do Filii w Koszalinie.

⁵ Użyte w treści niniejszego wystąpienia pojęcie gruntu rolnego oznacza działki ewidencyjne, w skład których wchodziły użytki rolne oznaczone jako R [grunty orne], S [sady], Ł [łąki], Ps [pastwiska trwałe], a także użytki oznaczone jako Tr [tereny różne], N [nieużytki].

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 Oddział gospodarował gruntami rolnymi Skarbu Państwa (SP) o pow.:

a) 367.763,9948 ha (wg stanu na 31.12.2009 r.), z których 308.974,8714 ha (84,01%), było rozdysponowanych, na podstawie 12.567 umów dzierżawy, średnia wysokość czynszu rocznego wynosiła 112,65 zł/ha;

b) 347.758,6402 ha (wg stanu na 31.12.2010 r.), z których 289.124,4797 ha (83,14%) było rozdysponowanych, na podstawie 11.409 umów dzierżawy, średnia wysokość czynszu rocznego wynosiła 150,37 zł/ha;

c) 324.486,8172 ha (wg stanu na 31.12.2011 r.), z których 266.508,5036 ha (81,82%) było rozdysponowanych, na podstawie 10.222 umów dzierżawy, średnia wysokość czynszu rocznego wynosiła 234,88 zł/ha;

d) 301.958,6914 ha (wg stanu na 31.12.2012 r.), z których 237.399,4505 ha (78,62%) było rozdysponowanych, na podstawie 9.413 umów dzierżawy, średnia wysokość czynszu rocznego wynosiła 257,05 zł/ha.

(dowód: akta kontroli str. 1729-1733, 1736-1743)

Kontrola 5 umów⁶ (wraz z poprzedzającymi ich zawarcie postępowaniami) udostępniania odpłatnego (w formie umów dzierżawy) nieruchomości SP wykazała, że Oddział przeprowadził postępowania przetargowe, w sposób zapewniający obiektywne kryteria wyboru ofert, z zachowaniem zasady jawności, sprawności i konkurencyjności postępowania oraz równego traktowania wszystkich zainteresowanych, zgodnie z obowiązującymi zarządzeniami Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych⁷ w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁸. Bezumowne korzystanie z gruntów SP nie było we wskazanych zarządzeniach i w przeprowadzonych przetargach określone jako przesłanka wykluczająca uczestnika z przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 29-206, 1579-1589)

Jacek Malicki oświadczył, że zgodnie z obowiązującymi przepisami brak jest możliwości wykluczenia osób będących bezumownymi użytkownikami z uczestnictwa w przetargach zarówno na sprzedaż jak i dzierżawę gruntów Zasobu. Ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zmieniono art. 6 w części dotyczącej definicji rolnika indywidualnego. Obowiązująca od 3 grudnia 2011 r. nowelizacja umożliwiła zaliczanie oprócz własności i dzierżawy na poczet limitu 300 ha użytków rolnych również grunty będące w użytkowaniu wieczystym oraz samoistnym posiadaniu rolnika. Tym samym przepisem ustawy jednoznacznie przesądzono o możliwości uczestnictwa takich osób w przetargach organizowanych przez ANR w ramach limitu ustawowego. Wymaga zaznaczenia, iż Oddział zwrócił się pismem z dnia 8 kwietnia 2013 roku do Prezesa ANR z prośbą o wystąpienie do Ministra

⁶ Dokonano celowego doboru próby, tj. wybrano 4 umowy na dzierżawę 102,8108 ha zawarte po przeprowadzonych przetargach z kontrahentami, którzy byli bezumownymi użytkownikami, w dacie zawarcia umowy dzierżawy i 1 umowę na dzierżawę 230,3472 ha zawartą z kontrahentem użytkującym grunt bez podstawy prawnej poza datą zawarcia umowy dzierżawy.

⁷ Dalej ANR lub Agencja.

⁸ Zarządzenie Prezesa ANR nr 11/08 z 31.01.2008 r.; 35/09 z 28.09.2009 r.; 09/2013 z 18.01.2013 r.

Rolnictwa i Rozwoju Wsi z propozycją zmiany przepisów w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w części dotyczącej bezumownych użytkowników gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1639)

W powyższym piśmie m.in. stwierdzono, że osoby władające nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu z reguły samowolnie zajmują grunty nierozdysponowane, często o znacznej powierzchni i czynią sobie z tego procederu stałe źródło dochodu, w tym poprzez pobieranie dopłat bezpośrednich. Szczególnym problemem jest zajmowanie gruntów bezpośrednio przed przetargami, w oparciu o wiedzę powziętą na podstawie opublikowanych przez ANR ogłoszeń przetargowych. W ocenie Oddziału w obowiązującym stanie prawnym brak jest możliwości niedopuszczenia do udziału w przetargu na sprzedaż lub dzierżawę nieruchomości bezumownych użytkowników. Byłoby to możliwe, gdyby stosowne zapisy o wykluczeniu z udziału w przetargach osób władających nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego, zostały wprowadzone do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zmiana taka mogłaby zostać dokonana np. poprzez dodanie w art. 29 po ust. 3e ustępu 3ea w brzmieniu: „3ea. W przetargach, o których mowa w ust. 2 i 3, nie mogą brać udziału osoby władające nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu bez tytułu prawnego”.

(dowód: akta kontroli str. 1704-1704¹)

Informacje o nieruchomościach przeznaczonych do sprzedaży lub dzierżawy (w formie harmonogramów przetargów) oraz zasady rozdysponowania gruntów (zawieranie umów dzierżawy) były zamieszczone na tablicy ogłoszeń Oddziału i na stronie internetowej Agencji¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1267-1322)

Oddział nie zawierał umów odpłatnego lub nieodpłatnego użytkowania z obecnymi lub byłymi pracownikami.

(dowód: akta kontroli str. 1640, 1622-1633, 1591-1597)

1.2. Według danych Oddziału część administrowanych gruntów rolnych SP była nierozdysponowana (nieoddana do używania m.in. w drodze dzierżawy), tj.:

- a) 58.789,1234 ha (wg stanu na koniec 2009 r.), z których 37.071,49 ha (63,06%) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 użytków rolnych, w całości nierozdysponowane;
- b) 58.634,1605 ha (wg stanu na koniec 2010 r.), z których 35.429,32 ha (60,42%) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 użytków rolnych, w całości nierozdysponowane;
- c) 58.978,3136 ha (wg stanu na koniec 2011 r.), z których 35.767,95 ha (60,65%) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 użytków rolnych, w całości nierozdysponowane.
- d) 64.559,2409 ha (wg stanu na koniec 2012 r.), z których 35.187,31 ha (54,50%) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 użytków rolnych, w całości nierozdysponowane.

(dowód: akta kontroli str.477-1266, 1729-1731, 1924-1926)

⁹ Dalej Zasób.

¹⁰ W harmonogramie były zawarte następujące informacje: lp.; data i godzina rozpoczęcia przetargu; miejsce przeprowadzenia przetargu (nazwa jednostki organizacyjnej); położenie nieruchomości (gmina/obręb/numery działek); forma rozdysponowania (sprzedaż/dzierżawa); rodzaj przetargu (przetarg ustny ograniczony lub nieograniczony); rodzaj i charakter nieruchomości; atrybuty nieruchomości (np. poz. 88, 92, 94, 126, 151, 152, 212, 399 „Natura 2000 Ostoja Ińska”); powierzchnia (ogółem w ha, w tym użytki rolne w ha); cena wywoławcza lub wywoławczy czynsz dzierżawny.

Robert Zborowski wyjaśnił, że na nierozdysponowanie gruntów ma wpływ szereg czynników niezależnych jak i zależnych od czynności podejmowanych przez Oddział Terenowy. Należy zaliczyć do nich następujące uwarunkowania:

1. Związane ze stanem prawnym nieruchomości takich jak: dr, Ti, Tk, Ls, W, Tr, Wp, Ws, Lz¹¹. Powierzchnia tego rodzaju nieruchomości w okresie objętym kontrolą do dnia dzisiejszego ulegała nieznaczącym zmianom i na dzień dzisiejszy wynosi ok. 7600 ha co w badanym okresie w zależności od roku stanowiło 12% do 15% powierzchni niezagospodarowanej.

2. Wynikające z wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i innych ustaw z dnia 16 września 2011 roku w części dotyczącej wyłączenia 30% użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy (art. 4). Działania mające na celu trwale rozdysponowanie gruntów oddanych przez dzierżawców, po wyłączeniu z umów dzierżaw, wymagały podjęcia dodatkowych czasochłonnnych działań polegających na: podziałach, ustalaniu stanów prawnych nieruchomości, uzyskiwania niezbędnych opinii w procesie sprzedaży w tym Zachodniopomorskiej Izby Rolniczej a więc działań niezaplanowanych na 2012 r. z uwagi na datę uchwalenia wyżej wymienionej ustawy. Działania związane z wyłączeniem 30% użytków rolnych mają odzwierciedlenie we wzroście gruntów niezagospodarowanych między rokiem 2011-2012. Na koniec 2012 roku wyłączono z dzierżaw w ramach 30% 10.226 ha.

3. Wynikające z art. 24. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i innych ustaw wprowadzonych ustawą z dnia 16 września 2011 roku nakładające na Agencję ustawowy obowiązek przeznaczania w pierwszej kolejności nieruchomości do sprzedaży.

4. Wynikające z wejścia w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu w części dotyczącej zniesienia z dniem 31 grudnia 2012 r. jednostek gospodarczych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W wyniku tej czynności nastąpiły zmiany organizacyjne w strukturze Agencji skutkujące redukcją etatów w jgz w IV kwartale 2012 roku (przed zniesieniem) ze 134 etatów do 101 etatów, co przełożyło się na efektywność działań w zakresie nadzoru i rozdysponowania gruntów nierozdysponowanych.

5. Protest rolników. Na przełomie grudnia 2012 r./lutego 2013 r. rolnicy przeprowadzili protest w wyniku, którego zostały wstrzymane przetargi na sprzedaż nieruchomości nierozdysponowanych. Stosowną dyspozycję przekazano do Oddziału pismem Prezesa ANR z dnia 10 grudnia 2012 r. i 3 stycznia 2013 r.

6. Skuteczność przetargów. Nieruchomości nierozdysponowane z uwagi na swoją specyfikę (niska klasa bonitacyjna, rozdrobnienie, niekorzystna konfiguracja terenu, utrudnienia w uprawie, zakrzaczenia i zadrzewienia, utrudniony dojazd) pomimo działań podejmowanych przez Oddział mających na celu ich trwale rozdysponowanie charakteryzują się niską skutecznością przetargów (za 2012 r. ok. 16%).

7. Niska jakość gruntów. Z aktualnej powierzchni nierozdysponowanych gruntów (64,3 tys. ha), grunty rolne obejmują powierzchnię ok. 35 tys. ha, z tego aż 50% stanowią grunty o klasie IVb i niższej, 28% stanowią grunty w klasie IVa. Pozostała powierzchnia obejmuje grunty o wyższej bonitacji. W przypadku użytków zielonych na ponad 16 tys. hektarów prawie 90% stanowią grunty poniżej III klasy. Pozostałe nierozdysponowane grunty ok. 13 tys. ha stanowią grunty nierolne nieprzydatne pod kątem rolniczego wykorzystania tj. lasy, zakrzaczenia i zadrzewienia, nieużytki, rowy, wody, tereny mieszkaniowe itp.

¹¹ Ti – inne tereny komunikacyjne, Tk – koleje, Ls – lasy, W – rowy, Tr – tereny różne, Wp – grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, Ws – grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, Ws - grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi, Lz – grunty zadrzewione i zakrzewione.

8. Cele publiczne. Nieruchomości przeznaczone na cele publiczne w stosunku do których uprawnione podmioty nie występowały z wnioskiem o ich przekazanie blokując tym samym możliwość innego rozdysponowania np. terminale, gazociągi, przewidziane pod drogi publiczne albo linie kolejowe o znaczeniu państwowym.

9. Podziały nieruchomości. Konieczność dokonywania podziałów w celu wydzielenia działek pod kątem struktury okolicznych rodzinnych gospodarstw rolnych wyłączonych w ramach 30% użytków rolnych. Przygotowanie do sprzedaży gruntów wyłączonych wiąże się z koniecznością wykonania prac geodezyjnych wydłużających proces sprzedaży o ok. 9 miesięcy.

10. Zmiany w planie i studium. Dotyczy nieruchomości położonych na terenie gminy, w której trwają prace nad zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

11. Dokumentowanie procesu rozdysponowania. Oddział napotyka na trudności w pozyskaniu dokumentów jednoznacznie interpretujących stan prawny nieruchomości (plany, studia, nieudokumentowane kopaliny).

(dowód: akta kontroli str. 2703-2704)

Zadania Oddziału związane z nadzorem nad administrowanym obszarem zostały przypisane w regulaminach organizacyjnych¹² do Sekcji Gospodarowania Zasobem i Nadzoru Właścicielskiego¹³, a od 01.01.2013 r. do Sekcji Gospodarowania Zasobem¹⁴. Do zadań SGZiNW należało m.in. prowadzenie spraw dot. bezumownego użytkowania mienia Zasobu, współpraca z Sekcją Windykacji w zakresie spraw związanych z naliczaniem i rozliczaniem należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu; sporządzanie dokumentacji dot. bezumownego użytkowania; przygotowywanie i przekazywanie dokumentów radcom prawnym celem wytaczania powództw o wydanie nieruchomości¹⁵; prowadzenie spraw dot. bezumownego użytkowania mienia Zasobu, współpraca z Sekcją Windykacji w zakresie spraw związanych z naliczaniem i rozliczaniem należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu a w zakresie nadzoru nad mieniem Zasobu (nadzór właścicielski), nadzór nad mieniem nierozdysponowanym i sporządzanie i przedstawianie do akceptacji Dyrektora sprawozdań w zakresie wykonywania nadzoru przez Sekcję¹⁶. Do zadań SGZ należało m.in. przejmowanie mienia Zasobu pochodzącego z rozwiązanych umów, prowadzenie spraw z tytułu roszczeń o zwrot mienia Zasobu; a do zadań z zakresu nadzoru właścicielskiego należał w szczególności nadzór nad mieniem nierozdysponowanym oraz sporządzanie i przedstawianie do akceptacji Dyrektora sprawozdań z kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 21-25)

Do obowiązków Krzysztofa Fidosza z-cy Dyrektora należał m.in. nadzór nad pracą SGZiNW i SGZ. Do zadań [...] ¹⁷ Kierownika SGZ należało m.in. kierowanie pracami Sekcji i nadzorowanie jej pracy, w tym przejmowanie mienia do Zasobu i gospodarowanie tym mieniem oraz prowadzenie spraw z tytułu roszczeń o zwrot

¹² Wprowadzonych zarządzeniami Dyrektora Oddziału w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Nr 542/2006 z dnia 10 kwietnia 2006 r.; zatwierdzony przez Prezesa Agencji 17 lipca 2009 r. i zarządzeniem Nr 2182/2012 z dnia 10 grudnia 2012 r. wprowadzającym nowy regulamin od 1 stycznia 2013 r.

¹³ Dalej SGZiNW.

¹⁴ Dalej SGZ.

¹⁵ Zarządzenie Nr 542/2006 z dnia 10 kwietnia 2006 r.

¹⁶ Regulamin zatwierdzony przez Prezesa ANR w dniu 17 lipca 2009 r.

¹⁷ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. (zwanej dalej: uodip). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

mienia. Do zadań [...] ¹⁸ głównego specjalisty w SGZ (Oddział w Szczecinie) należało prowadzenie spraw dotyczących bezumownego użytkowania mienia Zasobu oraz współpraca z Sekcją Windykacji w zakresie spraw związanych z naliczaniem i rozliczaniem należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu. Do zadań [...] ¹⁹ głównego specjalisty w SGZ Filia w Koszalinie należało od 22.05.2013 r. m.in. prowadzenie całości spraw związanych z bezumownym użytkowaniem gruntów Zasobu, sporządzanie dokumentacji związanej z bezumownym użytkowaniem i przekazywanie radcom prawnym w celu wszczęcia postępowania o wydanie nieruchomości²⁰, a wcześniej koordynacja prac w zakresie nadzorów właścicielskich.

(dowód: akta kontroli str.1646-1647, 1658-1660, 1661-1663³, 1675-1679)

W zakresie nadzoru nad administrowanym obszarem gruntów i sprawowania jego bieżącej kontroli Jacek Malicki oświadczył, że zarządzeniem nr 23/07 z dnia 12 listopada 2007 r. Prezes Agencji określił zasady sprawowania przez Agencję nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu. Zarządzeniem wprowadzono do stosowania ujednolicony sposób postępowania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu wraz ze wzorami sprawozdań z kontroli realizacji obowiązków wynikających z umów (decyzji), a także wzorami harmonogramów kontroli i sposobu ich realizacji. Zarządzeniem objęto wszystkie umowy i wydane decyzje w tym umowy administrowania. Do 2012 roku czynności związane z zagospodarowaniem Zasobu oraz innego mienia, co do którego uprawnienie przysługuje według ustaw Agencji zlecono w zakresie udzielonych im pełnomocnictw administratorom Jednostek Gospodarczych Zasobu. Zakres zleconych zadań obejmował zabezpieczenie mienia przed nieuprawnionym wykorzystaniem. W dniu 1 stycznia 2013 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji – zniesiono jednostki gospodarcze Zasobu – obecnie zadania te zostały przejęte przez Oddział w Szczecinie i Filię w Koszalinie. Komórka organizacyjna odpowiedzialna za realizację zadania - SGZ. Nadzór nad ww. zadaniem prowadził Kierownik SGZ: [...] ²¹ od 1 maja 2006 r. do 31 sierpnia 2009 r., [...] ²² od 24 kwietnia do 30 września 2009 r. (p.o. Kierownika), [...] ²³ od 1 października 2009 r. do 20 kwietnia 2011 r., [...] ²⁴ od 20 kwietnia 2011 r. do chwili obecnej. Odpowiedzialność za pracę SGZ stanowiącej wydzieloną terytorialnie część sekcji funkcjonującą w ramach Filii w Koszalinie ponosi z-ca Kierownika Sekcji w Koszalinie [...] ²⁵ zatrudniony na stanowisku od 1 lipca 2007 r. do chwili obecnej.

(dowód: akta kontroli str. 1636-1637, 1978-1988)

Rzetelność posiadanych przez Oddział danych o działkach o pow. powyżej 0,5 ha, sprawdzono na przykładzie 15 losowo wybranych nieruchomości²⁶, poprzez

¹⁸ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

¹⁹ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

²⁰ Od 22.05.2013 r.

²¹ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

²² Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

²³ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

²⁴ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

²⁵ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

porównanie ich z danymi zawartymi w ewidencjach gruntów i budynków prowadzonych przez starostów. Z informacji udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, przez właściwych starostów, wynika że dane dotyczące wszystkich działek były zgodne w zakresie rodzaju użytków rolnych wchodzących w skład działki, jej położenia, numeru ewidencyjnego i powierzchni użytków rolnych wchodzących w skład działki ewidencyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1325-1368, 1369, 2918-2920)

W zakresie współpracy z innymi podmiotami, w tym z ARiMR, dotyczącej przeciwdziałania bezprawnemu wykorzystywaniu gruntów SP, Jacek Malicki oświadczył, że Agencja w ramach realizacji zadań przypisanych ustawą wynikających z polityki państwa, w dniu 3 grudnia 2011 roku została uprawniona do wykorzystywania danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, o którym mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Dostęp do systemu ANR otrzymała w dniu 15 kwietnia 2013 roku na podstawie podpisanego pomiędzy ARiMR a Agencją porozumienia w sprawie bezpośredniego dostępu do danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności za pomocą przeglądarki internetowej oraz usług sieciowych (WS). Oddział niezwłocznie po zawarciu porozumienia wystąpił o nadanie uprawnień pozwalających na dostęp do systemu dla dwóch osób w miesiącu maju oraz dla kolejnych dwóch osób w miesiącu sierpniu 2013 roku. Z uwagi na brak możliwości uzyskania informacji poprzez sprawdzenie wszystkich wolnych działek w Zasobie jednorazowo (czynność taka w praktyce wymaga sprawdzenia pojedynczych działek) zawnioskowano o dostęp do systemu dla kolejnych 6 osób. Program umożliwiający dostęp, co prawda posiada możliwość uzyskania informacji o złożonym wniosku o dopłaty do grupy działek – niemniej jednak wymaga to od sprawdzającego przygotowania specjalnego pliku z danymi jak również z uwagi na zakres uzyskanych danych i tak wymusza na operatorze każdorazowe sprawdzenie informacji w stosunku do pojedynczej działki / kontrahenta. Oddział prowadzi weryfikację (lustrację) w terenie działek wolnych będących w Zasobie o powierzchni powyżej 5 ha w skład których wchodzi użytki rolne o powierzchni co najmniej 2 ha. Z przeglądu będą sporządzane protokoły lustracji, które będą podstawą do podjęcia dalszych działań Oddziału. Obecnie analiza taka została przeprowadzona w Filii tutejszego Oddziału w Koszalinie. Analizie poddano wolne działki Zasobu powyżej 5 ha (trwa analiza działek od 0,5 do 4,99 ha). Następnie Filia przeprowadziła w terenie lustrację zgłoszonych do dopłat działek pod kątem ich ewentualnego faktycznego użytkowania. Jedynie na części działek, co do których złożono wnioski o dopłaty stwierdzono faktyczne ich użytkowanie. Z lustracji zostały sporządzone notatki i aktualnie są weryfikowane. W dalszej kolejności zostaną podjęte odpowiednie czynności związane z naliczeniem wynagrodzeń w stosunku do działek zagospodarowanych, o których mowa w art. 39b ustawy i wraz z prowadzeniem postępowań sądowych w zakresie wydania i windykacyjnych w zakresie zapłaty. Do momentu uzyskania dostępu do ww. baz w drodze elektronicznej Oddział Terenowy w Szczecinie kierował do Zachodniopomorskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Szczecinie zapytania dotyczące wszystkich działek wobec których w ramach

²⁶ Z grupy 12.492 działek, za pomocą programu Pomocnik Kontrolera wylosowano metodą losowania prostego 15 działek.

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

bieżącego nadzoru stwierdzono fakt lub uprawdopodobnione podejrzenie bezumownego użytkowania gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 8, 1637-1638)

W zakresie efektów współpracy z innymi podmiotami, w tym z ARiMR, w zakresie przeciwdziałania bezprawnemu wykorzystywaniu gruntów SP Jacek Malicki oświadczył, że ramach prowadzonego nadzoru Oddział kierował i kieruje do ARiMR zapytania w zakresie spraw związanych z dopłatami bezpośrednimi do gruntów zarówno w zakresie złożonych wniosków jak przyznanych dopłat bezpośrednich na rzecz bezumownych użytkowników gruntów Zasobu. Najczęściej Oddział kierował pisma w sprawie wskazania osób pobierających dopłaty bezpośrednie za działki będące przedmiotem bezumownego korzystania oraz numerów kont na które kierowane są dopłaty bezpośrednie. Zapytanie kierowano w przypadkach stwierdzenia bezumownego użytkowania gruntów. W części dotyczącej udzielanej informacji z ARiMR Oddział uzyskiwał dane osobowe. Zdarzały się przypadki w których ARiMR odmawiała udzielania takich informacji wskazując różne przyczyny np.: z uwagi na brak możliwości wygenerowania takich danych w określonym okresie, ochronę prywatności osób, przekazanie żądanych danych nie ma wpływu na skuteczne dochodzenie przez ANR należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Oddział informował również ARiMR o braku utrzymania gruntu w dobrej kulturze. ARiMR podejmowała działania wyjaśniające jednak wskazywała, iż ANR nie jest stroną w sprawie i nie będzie informowana o wynikach takiego postępowania.

Oddział wraz z Filią w sprawie bezumownego użytkowania informował prokuraturę i policję wskazując na okoliczności mogące świadczyć o popełnieniu przestępstw. Do 30.10.2013 r. w jednym przypadku (na terenie działania Filii w Koszalinie) prokuratura wszczęła postępowanie. Ostatecznie śledztwo zostało umorzone z uwagi na brak podstaw prawnych do dalszego kontynuowania postępowania. Również policja podejmowała kroki w celu ukarania grzywną bezumownych użytkowników, ale w dużej ilości przypadków organy nie wszczynały postępowania w sprawie. Oddział (w części dotyczącej terenu po byłym woj. szczecińskim) nie posiada informacji o prowadzonych postępowaniach w sprawie. W kilku przypadkach do Oddziału kierowano korespondencje o odmowie jego wszczęcia.

Oddział w ramach współpracy z ARiMR w okresie I 2009 – VI 2013 wystosował 46 pism, z tego: w 2009 r. – 1, 2010 r. – 3, 2011 r. – 2, 2012 r. – 14, I półroczu 2013 r. – 26 dotyczących 11.975,75 ha, z tego: w 2009 r. 240,93 ha, 2010 r. 505,43 ha, 2011 r. 1.360,58 ha, 2012 r. 5.126,78 ha, I półrocze 2013 r. 4.732,02 ha.

Oddział w latach 2009-2010 nie złożył żadnego zawiadomienia do prokuratury lub zgłoszenia na policję. Oddział złożył w sprawie bezumownego użytkowania gruntów: w 2011 r. 15 zawiadomień dotyczących 1.557,98 ha; w 2012 r. 14 zgłoszeń dotyczących 1.400,42 ha, a w I półroczu 2013 r. 39 zgłoszeń dotyczących 4.782,36 ha. Jedno ze złożonych w okresie I 2009 – VI 2013 zawiadomień²⁸ dotyczyło możliwości popełnienia czynu z art. 193 kk w związku z nieuprawnionym wejściem z uprawą polową na teren działek ANR.

(dowód: akta kontroli str. 8, 1640-1641, 2069-2071)

W związku ze złożonym zawiadomieniem (art. 193 kk) Robert Zborowski wyjaśnił, że Oddział otrzymał pismo policji, w którym stwierdzono, że w myśl Kodeksu

²⁸ Kontrahent nr [...Wylączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wylączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

karnego i Kodeksu wykroczeń nieuprawnione wejście w pole i uprawa nie stanowi czynu karalnego.

(dowód: akta kontroli str. 2617-2618)

Za realizację nadzoru właścicielskiego odpowiadał Dyrektor Oddziału a w Filii Z-ca Dyrektora. Kierownik SGZ i jego zastępca funkcjonujący w Filii w Koszalinie nadzorowali w tym zakresie pracę SGZ.

(dowód: akta kontroli str. 1639)

Oddziale od 1.01.2009 r. do 30.06.2013 r. nie została przeprowadzona kontrola wewnętrzna lub audyt dotyczący bezumownego korzystania z gruntów. W zakresie sprawowania nadzoru nad powierzonym mieniem albo prowadzenia spraw z zakresu jego rozdysponowywania została przeprowadzona w ww. okresie, przez Zespół Kontroli Wewnętrznej Biura Prezesa, jedna kontrola na temat skuteczności nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez Oddział nad mieniem wydzierżawionym. .

(dowód: akta kontroli str. 1634-1645, 443-476)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Na podstawie danych otrzymanych z ARiMR, w okresie objętym kontrolą od 5,64% do 8,66%²⁹ gruntów rolnych SP o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, administrowanych przez Oddział mogło być wykorzystywanych przez podmioty zewnętrzne na działalność związaną z gospodarką rolną, mimo że według danych Oddziału pozostawały nierozdysponowane w całości, tj.:

- a) 2.090,36 ha (tj. 5,64%) w 2009 r., do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 1.106.539,71 zł;
- b) 3.050,02 ha (tj. 8,61%) w 2010 r., do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 1.653.534,20 zł;
- c) 2.325,92 ha (tj. 6,5%) w 2011 r., do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 1.520.861,61 zł;
- d) 3.047,34 ha (tj. 8,66%) w 2012 r., do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 2.066.686,01 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1830-1923, 1930)

Kontroler w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK powiadomił Dyrektora Oddziału o ustaleniach wskazujących na możliwość wystąpienia nieprawidłowości związanych z brakiem należytego nadzoru nad gruntami pozostającymi w Zasobie Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1485-1529)

Krzysztof Fidosz w związku ze złożonym powiadomieniem m.in. stwierdził, że dane przekazane przez Dyrektora Departamentu Baz Referencyjnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie zdaniem Oddziału nie pozwalają na postawienie tezy, iż ujęte w wykazach ARMiR nierozdysponowane grunty w Zasobie WRSP były bezumownie użytkowane rolniczo. Warunkiem objęcia dopłatami wypłacanymi przez ARiMR w latach 2009-2012 było wyłącznie zadeklarowanie przez rolnika w trybie art. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r.

²⁹ Stosunek powierzchni (w ha) działek ewidencyjnych objętych płatnością do sumy powierzchni działek o powierzchni co najmniej 0,5 ha nierozdysponowanych i pozostających wg ewidencji Oddziału w bezumownym użytkowaniu.

o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2012 r. poz. 1164 i 1529) posiadanie na dzień 31 maja 2013 r. gruntów rolnych. Danych tych ARMiR na dzień referencyjny nie weryfikuje i opiera się, co do zasady na oświadczeniu rolnika. Wprowadzie zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2a cyt. ustawy warunkiem przysługiwania rolnikowi płatności jednolitej jest przestrzeganie wymogów przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, jednakże zgodnie z ustawą warunek ten nie jest weryfikowany przez cały okres kalendarzowy, a płatności są przyznawane przy domniemaniu posiadania. ARiMR może uznać za grunty posiadane przez rolnika uprawniające do dopłat jedynie takie, które utrzymywane są zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy (art. 7 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy) podczas, gdy ANR uznaje za bezumownie użytkowane tylko te grunty, na których prowadzone są faktycznie uprawy, a grunty są nie rozdysponowane. Brak dostępu do bazy ARiMR we wcześniejszych latach, stwierdzony brak użytkowania, bądź stwierdzenie użytkowania jedynie na podstawie ustalenia wykonania czynności agrotechnicznych (w trakcie kontroli nie było użytkownika na polu, sąsiedzi, sołtys nie byli w stanie wskazać kto może być użytkownikiem, a pracownicy ANR nie mogli ustalić kto jest użytkownikiem gruntów), odmowa ARiMR udostępnienia danych o dopłatach ze względu na ochronę danych osobowych - sprawiały, że nadzór nad tymi gruntami był bardzo utrudniony. Również dane uzyskano w Oddziale w ramach poleceń wynikających z ww. pisma wskazują, iż znaczna część gruntów w 2010 r. wykazywała w momencie lustracji dokonanej w latach 2009 -2010 przez pracowników jgz cechy świadczące o braku zagospodarowania. Powierzchnia tych działek mogła dotyczyć ok. 2000 ha, w stosunku do których w okresie 2010 złożono wnioski i wypłacono jpo. Wszystko to sprawia, że Agencja nie posiadając dostępu do danych ARiMR w żaden sposób nie mogła stwierdzić, kto i czy zgłosił grunty do dopłat, a tym samym podjąć wobec danego podmiotu odpowiednie czynności. Nie należy w tym miejscu zapominać również o zadaniach jakie przede wszystkim zostały nałożone na Agencję, a więc sprzedaż mienia Zasobu WRSP, co zostało jednoznacznie wskazane w ustawie ognrsp, a co w ogromnej większości angażowało działania Agencji, o których świadczą choćby: ilości przeprowadzonych przetargów, kolejno w latach: 2009 rok – 2.809 przetargów na powierzchnię 13.031 ha; 2010 rok – 4.743 przetargi na powierzchnię 24.250 ha; 2011 rok – 4.785 przetargi na powierzchnię 24.081 ha; 2012 rok – 3.083 przetargi na powierzchnię 11.427 ha. Należy również wspomnieć o przeprowadzonych przetargach na dzierżawę, których w latach 2009 – 2012 odbyło się 320 na powierzchnię 9.450 ha. Również zasoby kadrowe, o których mowa była w odpowiedzi na pytanie dotyczących wzrostu w 2012 r. powierzchni niezagospodarowanej i sprzętowe (ograniczona ilość samochodów) w znaczący sposób utrudniają prace nadzoru. Wszystkie te dane, zarówno o wykonanej pracy przy sprzedaży, dzierżawie, nadzorze nad umowami dzierżawy, pracy wykonanej w stosunku do bezumownych użytkowników w porównaniu z zasobami kadrowymi, jednoznacznie wskazują na ogrom wykonanej pracy.

(dowód: akta kontroli str. 3099-3111)

Robert Zborowski wyjaśnił, że Oddział nie przekazywał wykazu gruntów do ARiMR, które były nie rozdysponowane. Kilukrotnie w badanym okresie występowało o udzielenie odpowiedzi czy ktoś zgłosił do dopłat daną działkę, ale za każdym razem (do czasu wejścia w życie zmiany ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i innych ustaw z dnia 16 września 2011 roku) otrzymywano odpowiedź o braku możliwości ustosunkowania się do wniosku ze względu na ochronę danych osobowych. ARiMR również nie występowała do Oddziału o wykaz nierozdysponowanych gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 2914)

Na 5 beneficjentów (osoby fizyczne), którzy otrzymali najwięcej płatności, wezwanych do złożenia zeznań w sprawie przyczyn nieuprawnionego korzystania z państwowych gruntów (żaden nie był pracownikiem Oddziału), 2 odmówiło składania zeznań w charakterze świadka powołując się na prawo do odmowy zeznań, jeżeli złożenie zeznań mogłoby je narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową,¹ osoba zeznała, że tylko składała wnioski o dopłaty, a gospodarowaniem nieruchomościami zajmowała się wskazana przez nią inna osoba, 2 osoby nie stawily się na przesłuchanie.

(dowód: akta kontroli str. 1931-1943, 1622-1633)

Wymienieni beneficjenci uzyskali w latach 2009-2012 dopłaty do gruntów o pow. 1.209 ha.

(dowód: akta kontroli str. 1567-1568)

Ze złożonych przez Dyrektora Oddziału wyjaśnień wynika, że wykorzystywane rolniczo były grunty o pow. 598 ha, a niewykorzystywane o pow. 611 ha. Dyrektor Oddziału nie wyjaśnił, w jaki sposób był wykonywany nadzór właścicielski nad działkami, skoro możliwe było wykorzystywanie rolnicze gruntów oraz uzyskiwanie dopłat przez bezumownych użytkowników, np. działka nr 3/1 o pow. użytków rolnych 68,15 ha była wykorzystywana rolniczo i objęta dopłatami za lata 2010-2012 w kwocie 100.236 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1567-1568, 2704-2711)

Nieruchomości objęte bezumownym użytkowaniem przez 3 beneficjentów, którzy stawili się na przesłuchanie były położone m.in. na terenie powiatów goleniowskiego, kamieńskiego i łobeskiego, a 2 beneficjentów, którzy się nie stawili, na terenie powiatu gryfińskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1567-1568)

Obowiązki w zakresie nadzoru właścicielskiego (w tym nad niezagospodarowanym mieniem Zasobu) były przypisane na terenie: powiatu goleniowskiego i łobeskiego – specjaliście [...] ³⁰ i specjaliście [...] ³¹; kamieńskiego – głównemu specjaliście [...] ³² i specjaliście [...] ³³. [...] ³⁴ jako administrator w Gryfinie był zobowiązany do sprawowania nadzoru nad składnikami powierzonego mienia oraz do podejmowania działań zmierzających do prawidłowego zagospodarowania i rozdysponowania powierzonego mienia Zasobu

(dowód: akta kontroli str. 1653, 1654-1657, 1944-1974)

Niezapewnienie należytego nadzoru nad ww. gruntami rolnymi SP będącymi w zarządzie Oddziału miało wpływ na pozbawienie SP potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości. Ich szacunkowa wartość (wyliczona jako iloczyn powierzchni gruntów nierozdysponowanych w danym roku w Oddziale w Szczecinie i Filii w Koszalinie, objętych płatnościami za dany rok i średniej stawki

³⁰ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

³¹ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

³² Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

³³ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

³⁴ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

czynszu dzierżawnego za 1 ha gruntów, wyliczonej przez Oddział za lata 2009-2012 odrębnie dla Oddziału w Szczecinie i Filii w Koszalinie) należna od powierzchni objętej płatnościami wyniosła łącznie 2.150.021 zł, z tego: 247.287 zł w 2009 r., 480.020 zł w 2010 r., 568.397 zł w 2011 r. i 854.316 zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1928, 1930)

Wyliczona w toku kontroli szacunkowa wartości podatku rolnego, jaką Oddział zapłacił za grunty nierozdysponowane objęte płatnościami (wyliczenia dokonano mnożąc powierzchnię gruntów nierozdysponowanych w danym roku, objętych płatnościami za dany rok i średnią wartość podatku rolnego zapłaconego przez Oddział za 1 ha gruntów nierozdysponowanych w latach 2009-2012) wyniosła 533.645,08 zł, z tego: 102.992,04 zł w 2009 r., 118.288,31 zł w 2010 r., 97.200,32 zł w 2011 r. i 215.264,41 zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1929, 1930)

Robert Zborowski wyjaśnił, że Prezes Agencji zarządzeniem nr 23/07 z dnia 12 listopada 2007 r. określił zasady sprawowania przez Agencję nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu. Zarządzeniem tym wprowadzano do stosowania ujednolicony sposób postępowania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu, zawartych przez Agencję wraz ze wzorami sprawozdań z kontroli realizacji obowiązków wynikających z umów (decyzji), a także wzorami harmonogramów kontroli i sposobu ich realizacji - określony w załącznikach do ww. zarządzenia. Zarządzeniem objęto wszystkie umowy i wydane decyzje, w tym umowy administrowania. Dyrektor Oddziału w kontrolowanym okresie do końca 2012 roku zlecał administratorom Jednostek Gospodarczych Zasobu poprzez udzielenie im pełnomocnictw na czynności związane z gospodarowaniem nierozdysponowanym Zasobem oraz innym mieniem co, do którego uprawnienie przysługiwało Agencji. Zakres zleconych zadań obejmował między innymi zabezpieczenie mienia przed nieuprawnionym jego wykorzystaniem przez osoby trzecie.

Z dniem 1 stycznia 2013 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji – zniesiono jednostki gospodarcze Zasobu – obecnie zadania te zostały przejęte przez OT/Filię i wykonywane są przez Zamiejscowe Sekcje Gospodarowania Zasobem oraz kierujących nimi Zastępców Kierownika SGZ. Ponadto Oddział uregulował zasady wykonywania kontroli nad sprawowaniem nadzoru nad gruntami nierozdysponowanymi, które pozostawały w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, a nie były wydzierżawione lub przeznaczone do innej formy płatnego lub nieopłatnego udostępniania, poprzez kierowanie poleceń do Administratorów jgż w postaci następujących pism:

- SZ.SGZ.702.381.1.2011.RK z dnia 12.08.2011 r. – polecające w trybie pilnym dokonanie przeglądu w terenie nieruchomości będących we władaniu bezumownych użytkowników oraz przesłanie do stosowania pismo Prezesa ANR znak BP.ZGZ,SDN.09.5.3.1411.2011.EŚ z dnia 21.07.2011 r.

- SZ.SGZ.702.381.3.2011.RK z dnia 30.03.2012 r.- przypominające o realizowaniu poleceń zawartych ww. piśmie oraz dokonywanie na bieżąco przeglądów stanu zagospodarowania „wolnych” nieruchomości Zasobu WRSP, podczas każdorazowej bytności w terenie pracowników- SZ.SGZ.702.381.5.2011.RK z dnia 03.04.2012 r. – polecające podejmowanie prac przygotowawczych (geodezja, odpisy z KW, wyceny) przed sprzedażą nieruchomości będących w bezumownym użytkowaniu

- SZ.SGZ.702.381.5.2011.RK z dnia 03.04.2012 r. – polecające zaprzestania sporządzania protokołów zdawczo-odbiorczych bez uprzedniego sprawdzenia stanu zagospodarowania przejmowanych nieruchomości do ZWRSP,

- SZ.SGZ.702.381.6.2011.RK z dnia 17.10.2012 r. – polecające natychmiastowe zgłaszanie przypadków odmów wydania nieruchomości po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umów dzierżawy, czy też przy wezwaniach do wydania przez osoby samowolnie zagospodarowujące grunty ZWRSP, pomimo obciążeń 5-krotnym czynszem

- SZ.SGZ.706.81.1.3431.2011.RK z dnia 28.05.2013 r. – polecające dokonanie kontroli 20% nieruchomości ZWRSP wskazanych na załączonych do pisma zestawieniach. W pierwszej kolejności winny być zlustrowane nieruchomości przygotowane do sprzedaży, gdzie przetargi zostały odwołane. Podczas każdorazowej bytności w terenie pracowników Sekcji Zamiejscowych winny zostać skontrolowane nieruchomości znajdujące się w niedalekim sąsiedztwie nieruchomości kontrolowanych dla innych potrzeb (przed sprzedażą, przy przedłużaniu umów dzierżawy czy wynikających z harmonogramu kontroli lub lustrowanych z innych przyczyn). Ponadto nadzór na gruntami wolnymi Zasobu odbywał się za każdym razem, gdy pracownik udawał się w teren, zarówno w związku z nadzorem nieruchomości będących w dzierżawie jak również przy lustracji gruntów przygotowywanych do sprzedaży czy też dzierżawy

Wobec braku dostępu do bazy ARiMR we wcześniejszych latach, do kwietnia 2013 r. nadzór nad tymi gruntami był bardzo utrudniony. Użytkowanie można było stwierdzić tylko na podstawie wykonania czynności agrotechnicznych (w trakcie kontroli nie było użytkownika na polu, sąsiedzi, sołtys nie byli w stanie wskazać kto może być użytkownikiem). Pracownicy ANR nie mogli wobec tego ustalić kto jest użytkownikiem gruntów, a ARiMR odmawiał udostępnienia danych ze względu na ochronę danych osobowych. Pomimo wskazanych powyżej przeciwności Oddział w wielu przypadkach ustalał kto jest bezumownym użytkownikiem i podmiot taki był obciążany należnościami i wzywany do wydania. Również w kolejnych latach Oddział jako jeden z pierwszych w Polsce zaczął zawiadamiać Policję i/lub Prokuraturę o takim procederze. Uzyskany w kwietniu 2013 roku dostęp do bazy ARiMR zdecydowanie wspomógł działania Oddziału w zakresie nadzoru właścicielskiego nad nierozdysponowanym mieniem. Oddział - jak tylko to było możliwe - już w miesiącu maju bieżącego roku, w pierwszej kolejności przystąpił do dokonania analizy działek wolnych w Zasobie powyżej 5 ha, pod kątem ich zgłoszenia do dopłat. Jako przykład tych działań w ramach nadzoru świadczą działania polegające na ustaleniu jakie działki zostały zgłoszone do dopłat przez pracowników Filii którzy w konsekwencji dokonanych ustaleń udali się na przedmiotowe grunty aby stwierdzić czy rzeczywiście są użytkowane. Czynności sprawdzające wskazały, że aż 60% (zgłoszonych do dopłat w 2013 roku) działek nie było użytkowanych, natomiast pozostałe działki w wielu przypadkach nosiły jedynie znamiona użytkowania typu: jednorazowe skoszenie kosiarkami bijakowymi bez zbioru zniszczonych roślin. Należy również podkreślić, że często zgłaszano grunty zwyczajowo przyjęte jako drogi, czy też wały ochronne rowów (które w ewidencji były jako grunty rolne), co powodowało, że przy lustracji w żaden sposób nie można było stwierdzić użytkowania.

Lustrację przeprowadzono w Oddziale również w stosunku do nieruchomości będących w Zasobie o pow. 5 ha niezależnie od tego czy były złożone wnioski o przyznanie dopłat bezpośrednich.

W wyniku przeprowadzonej lustracji nieruchomości Zasobu należy stwierdzić, iż kwota wypłaconych dopłat tj. 6.347.621,53 zł w znacznej części powstała w wyniku działań niezwiązanych z bezumownym użytkowaniem gruntów (tj. bez rolniczego zagospodarowania gruntów zgłoszonych do dopłat a z działaniami polegającymi na

ich wyłudzeniu z ARiMR). Tym samym odnoszenie się do kwoty zapłaconego podatku rolnego jak i niezyskanie potencjalnych wpływów z tytułu opłaty za korzystanie z gruntów Zasobu jest nieuzasadnione.

Wskazać należy również, że niezależnie od powyższego Agencja zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym jest płatnikiem w przypadku każdej wolnej nieruchomości rolnej również będącej w posiadaniu bezumownego użytkownika. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych zarządzeniem nr 23/07 z dnia 12 listopada 2007 r. określił zasady sprawowania przez Agencję Nieruchomości Rolnych nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2911-2914)

Prezes Agencji w piśmie z 13.04.2012 r.³⁵ m.in. stwierdził, że jeżeli przedmiotem bezumownego korzystania są nieruchomości rolne stanowiące użytki rolne klasy VIz należy przyjąć dla nich wynagrodzenie w wysokości 22% stawki czynszu klasy V odrębnie dla każdego okręgu podatkowego, a w piśmie z 12.11.2013 r. ³⁶ m.in. polecił, aby w wyjaśnieniach kierowanych do kontrolujących podkreślić, że dane związane ze skalą zjawiska bezumownego korzystania z gruntów mają charakter szacunkowy, a związku z tym mogą być obarczone znaczącym błędem i mogą prowadzić do niewłaściwych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 2663-2664, 2921-2924)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie³⁷ ocenia działalność Oddziału w zakresie gospodarowania gruntami rolnymi Skarbu Państwa ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem.

³⁵ Znak: BP.ZGZ.SDN.4200.1.9.1280.2012.EŚ.

³⁶ Znak: BP.ZGZ.SDN.4200.8.5.3991.2013.EŚ.

³⁷ Najwyższa Izba Kontroli przyjęła założenie, że negatywna ocena częściowa zostanie sformułowana, gdy przynajmniej w jednym roku objętym kontrolą powierzchnia gruntów bezumownie użytkowanych bez wiedzy jednostki kontrolowanej będzie równa lub wyższa od 5 % powierzchni gruntów nierozdysponowanych objętych próbą badawczą. Nieprawidłowość wystąpiła w całym okresie objętym kontrolą.

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

Spośród nierozdysponowanych gruntów rolnych Skarbu Państwa o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, którymi w latach 2009-2012³⁸ władał Oddział, bezumownie i za wiedzą Oddziału były wykorzystywane grunty o powierzchni:

- a) 3.102,4719 ha (tj. 77,33%) w 2009 r., do których były wypłacone płatności w łącznej kwocie 1.381.043,94 zł;
- b) 2.364,3138 ha (tj. 65,02%) w 2010 r., do których były wypłacone płatności w łącznej kwocie 1.334.353,83 zł;
- c) 4.335,9461 ha (tj. 70,73%) w 2011 r., do których były wypłacone płatności w łącznej kwocie 2.631.866,03 zł;
- d) 2.636,4189 ha (tj. 55,20%) w 2012 r., do których były wypłacone płatności w łącznej kwocie 1.343.132,45 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1989-2015)

Kontrola 20 podmiotów (z 364), które bez tytułu prawnego (66 przypadków z 473) w latach 2009-2013 (do 30.06) korzystały (wg danych Oddziału) z największej powierzchni państwowych gruntów³⁹ (13.136 ha z 20.941 ha) wykazała, że w 46 przypadkach bezumowne korzystanie z gruntów rolnych SP było wynikiem dalszego użytkowania nieruchomości po zakończeniu umownego okresu dzierżawy, w 8 przypadkach nastąpiło samowolne zajęcie nieruchomości, a w 12 podmiot nie wydał przedmiotu dzierżawy po jednostronnym rozwiązaniu przez Oddział umowy. Czas nieuprawnionego dysponowania gruntem wynosił od 150 dni do 3.215 dni, w 7 przypadkach na dzień rozpoczęcia czynności kontrolnych⁴⁰, nieruchomości pozostawały w bezumownym użytkowaniu wynoszącym od 224 do 832 dni.

W 46 z 58 umów zastrzeżono sankcje za zaniechanie zwrotu nieruchomości po zakończeniu okresu dzierżawy, w postaci:

- a) kary umownej w wysokości dotychczasowego czynszu powiększonego o 25% (w 38 umowach),
- b) dotychczasowego czynszu dzierżawnego powiększonego o: 25%, równowartość podatku rolnego (lub innych podatków) od przedmiotowej nieruchomości, równowartość dopłat bezpośrednich, nawet jeżeli były dzierżawca nie uzyskał dopłaty wskutek ustalenia że grunt nie był utrzymywany w "dobrej kulturze rolnej", kwotę podatku VAT w wysokości 22% od czynszu za grunty przeznaczone na cele rolnicze oraz od równowartości podatku rolnego i dopłat bezpośrednich (w 3 umowach),
- c) podwójnej wysokości dotychczasowego czynszu dzierżawnego (w 2 umowach),
- d) wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy, po przeprowadzeniu przetargu, powiększonego o podatek VAT zgodnie z obowiązującymi przepisami (w 3 umowach).

(dowód: akta kontroli str. 1723-1728, 2050-2192, 2193-2198)

³⁸ Wg stanu na 31 grudnia danego roku.

³⁹ W toku kontroli nie analizowano działań Oddziału wobec 2 bezumownych użytkowników (wykorzystujących grunty o pow. 455,2765 ha i 669,7290 ha), którzy byli objęci kontrolą P/13/119 Zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych.

⁴⁰ 22.08.2013 r.

Wobec 20 bezumownych użytkowników, którzy bez tytułu prawnego korzystali w latach 2009-2013 (do 30.06) z największej powierzchni państwowych gruntów, Oddział 64 razy występował z wezwaniem do wydania nieruchomości, sporządził 29 pozwów o wydanie nieruchomości, nie wystąpił w żadnym przypadku z roszczeniem, o którym mowa w art. 222 § 2 lub 344 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴¹, w 4 przypadkach domagał się ochrony przewidzianej w art. 157 ustawy z dnia 20 maja 1971 Kodeks wykroczeń⁴² i złożył 1 zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 193 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁴³. Z 22 postępowań sądowych⁴⁴ w 10 przypadkach Oddział bez zbędnej zwłoki skierował wnioski o wszczęcie egzekucji komorniczej, które były skuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 2193-2198, 2072-2080, 2085-2089, 2123-2125, 2524-2525, 2150-2192)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału stwierdził, że przepis art. 222 § 2 k.c. przewiduje, że właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą. W realiach działalności Oddziału naruszenia własności polegają właśnie na pozbawieniu właściciela posiadania nieruchomości (faktycznego pozbawienia władztwa nad nieruchomością), a nie na naruszaniu własności „w inny sposób”. Wobec tego ANR korzysta w tych przypadkach z roszczenia windykacyjnego z art. 222 § 1 k.c., wzywając na podstawie tego przepisu bezumownych użytkowników do wydania nieruchomości, a w razie bezskuteczności wezwań kierując do sądów powództwa o wydanie nieruchomości (powództwa windykacyjne). Roszczenie z art. 222 § 2 k.c. jest natomiast w takich przypadkach nieprzydatne, gdyż dotyczy ono innych stanów faktycznych występujących przy naruszaniu prawa własności.

Przepis art. 344 § 1 k.c. stanowi, że przeciwko temu, kto samowolnie naruszył posiadanie, jak również przeciwko temu, na czyją korzyść naruszenie nastąpiło, przysługuje posiadaczowi roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego i o zaniechanie naruszeń. Roszczenie to nie jest zależne od dobrej wiary posiadacza ani od zgodności posiadania ze stanem prawnym, chyba że prawomocne orzeczenie sądu lub innego powołanego do rozpoznawania spraw tego rodzaju organu państwowego stwierdziło, że stan posiadania powstały na skutek naruszenia jest zgodny z prawem. Przepis powyższy, zamieszczony w Tytule IV Księgi Drugiej Kodeksu cywilnego, zatytułowanym „Posiadanie”, dotyczy ochrony posiadania, a więc ochrony samego stanu faktycznego, a nie prawa. Art. 344 § 1 k.c. przewiduje tzw. roszczenie posesoryjne przysługujące posiadaczowi rzeczy, który utracił posiadanie wskutek działania innej osoby. Z ochrony posesoryjnej może skorzystać każdy posiadacz, a zatem osoba faktycznie władająca rzeczą, niezależnie od tego czy przysługuje jej jakiś tytuł prawny do rzeczy, czy też takiego tytułu nie ma oraz niezależnie od kwalifikacji posiadania (posiadanie samoistne lub zależne, w dobrej lub w złej wierze). Właściciel rzeczy, który został pozbawiony władztwa nad nią (utracił posiadanie na skutek objęcia rzeczy w posiadanie przez inną osobę nie posiadającą praw do tej rzeczy) ma do wyboru skorzystanie albo z przepisów o ochronie własności (ochrona petytoryjna z art. 222 § 1 k.c. w postaci roszczenia windykacyjnego) albo z przepisów o ochronie posiadania (ochrona posesoryjna z art. 344 § 1 k.c.). Rezultat w postaci przywrócenia poprzedniego

⁴¹ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm. Dalej k.c.

⁴² Dz. U. z 2013 r., poz. 482. Dalej k.w.

⁴³ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm. Dalej k.k.

⁴⁴ W zależności od ilości tytułów bezumownego użytkowania, jedno postępowanie sądowe mogło obejmować wszystkie tytuły bezumownego użytkowania.

stanu posiadania można osiągnąć zarówno w trybie procesu petytoryjnego jak i procesu posesoryjnego, z tym że w postępowaniu petytoryjnym, opartym na roszczeniu z art. 222 § 1 k.c. uzyskuje się ochronę trwałą, definitywną i uzasadnioną treścią przysługującego prawa podmiotowego (prawo własności). Oddział mając na uwadze powyższe oraz będąc właścicielem nieruchomości korzysta z ochrony petytoryjnej i kieruje przeciwko bezumownym użytkownikom nieruchomości Zasobu powództwa windykacyjne oparte na art. 222 § 1 k.c., a nie powództwa posesoryjne oparte na art. 344 § 1 k.c.

Przepis art. 157 § 1 k.w. stanowi, że kto wbrew żądaniu osoby uprawnionej nie opuszcza lasu, pola, ogrodu, pastwiska, łąki lub grobli podlega karze grzywny do 500 złotych lub karze nagany, a w myśl § 2 ściganie następuje na żądanie pokrzywdzonego. Czynnością wykonawczą tego wykroczenia jest nieopuszczenie miejsca wymienionego w przepisie na żądanie osoby uprawnionej. Dla kształtowania się odpowiedzialności sprawcy znaczenie ma okoliczność, że nie opuszcza on danego miejsca pomimo wyraźnego żądania uprawnionego. A zatem, aby wyczerpane zostały znamiona tego wykroczenia, sprawca musi wejść do miejsca wskazanego w art. 157 k.w. (np. na pole, pastwisko, łąkę), przebywać tam fizycznie oraz na wezwanie osoby uprawnionej do opuszczenia tego miejsca nie zareagować i nadal na nim fizycznie pozostawać. Jak wynika z powyższego przepis ten pozostaje w zdecydowanej większości przypadków nieprzydatny z punktu widzenia zwalczania przez ANR zjawiska bezumownego używania gruntów Zasobu WRSP, albowiem bardzo rzadko kiedy zdarza się, aby bezumowni użytkownicy w obecności pracowników ANR przebywali na gruntach Zasobu WRSP. Zajmowanie nieruchomości odbywa się pod nieobecność pracowników ANR, a po wykonaniu zabiegów agrotechnicznych osoby je wykonujące opuszczają nieruchomość i po przybyciu na miejsce pracowników ANR na nieruchomości nikogo nie ma. Brak jest w takiej sytuacji możliwości skutecznego złożenia wniosku o ściganie wykroczenia z art. 157 k.w., wobec braku jego znamion.

(dowód: akta kontroli str.2333-2334)

Wobec każdego z 20 bezumownych użytkowników Oddział występował z żądaniem zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego. Działania Oddziału były skuteczne wobec 7 dłużników. Zadłużenie pozostałych 13 wynosiło⁴⁵ 5.727.646,92 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2050-2192, 2193-2198)

Oddział w latach 2009-2013 (do 30.06) podejmował następujące działania mające na celu ochronę przed nieuprawnionym wykorzystaniem gruntów rolnych Skarbu Państwa:

- a) skierował 988 wezwań o wydanie nieruchomości (nastąpiło 634 wydań),
- b) prowadził 109 postępowań sądowych o wydanie nieruchomości (po wyroku nastąpiło 57 wydań nieruchomości),
- c) złożył 57 wniosków o prowadzenie egzekucji przez komorników sądowych.

(dowód: akta kontroli str.1643-1644)

W zakresie kontroli nad egzekwowaniem uprawnień właścicielskich SP do gruntów wykorzystywanych w sposób nieuprawniony, w tym: występowania wobec bezumownych użytkowników z żądaniem wydania nieruchomości, przywrócenia poprzedniego stanu posiadania oraz zaniechania naruszeń; inicjowania postępowań sądowych mających na celu wyegzekwowanie roszczeń związanych

⁴⁵ Na dzień 17.09.2013 r. – data sporządzenia przez Oddział zestawień z zobowiązaniami dłużników.

z wykorzystywaniem gruntów rolnych w sposób nieuprawniony Jacek Malicki oświadczył, że Oddział w ramach nadzoru kierował korespondencje w zakresie zadań związanych z bieżącym przeglądem stanu zagospodarowania „wolnych” nieruchomości Zasobu WRSP - polecał dokonywanie przeglądu w terenie działek wolnych oraz podczas każdorazowej bytności w terenie pracowników JGZ. Ponadto w części gruntów wykorzystywanych w sposób nieuprawniony Oddział podejmował i podejmuje nadal działania w zakresie pozyskiwania informacji z baz danych ARiMR, a w przypadkach rażących naruszeń zawiadamia policję oraz prokuraturę oraz dokumentuje działania osób bezprawnie użytkujących grunty Zasobu.

(dowód: akta kontroli str.1639)

W latach 2009-2013 (do 30.06) nie były przeprowadzane kontrole wewnętrzne dotyczące: a) występowania Zarządu wobec bezumownych użytkowników z żądaniem wydania nieruchomości, przywrócenia poprzedniego stanu posiadania lub zaniechania naruszeń, b) inicjowania postępowań sądowych mających na celu wyegzekwowanie ww. roszczeń związanych z wykorzystywaniem gruntów rolnych w sposób nieuprawniony

(dowód: akta kontroli str.1645)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Oddział nie przyjął jednolitych zasad w zakresie terminów składania pozwów o wydanie nieruchomości.

Ustalono, że na dzień rozpoczęcia kontroli 5 z 66 przypadków (22.08.2013 r.) nie było objętych pozwami o wydanie nieruchomości, tj. 101 ha (5 nieruchomości⁴⁶). Najdłuższy okres pozostawiania w bezumownym użytkowaniu do dnia rozpoczęcia kontroli wynosił 832 dni, najkrótszy 325. Natomiast najkrótszy termin od rozpoczęcia bezumownego użytkowania do daty wyroku zaocznego nakazującego wydać nieruchomość wynosił 67 dni⁴⁷.

Z 20 bezumownych użytkowników 16 zawarło umowy przed 2009 r., 2 zajęło samowolnie w 2009 i 2010 r. 4 nieruchomości⁴⁸, 1 kontrahent⁴⁹ (1 umowę zawarł przed 2009 r. a drugą w 2009 r.), 1 kontrahent⁵⁰ zawarł 4 umowy krótkoterminowe oraz dokonał 4 samowolnych zajęć nieruchomości.

W przypadku kontrahenta nr [...] ⁵¹ pierwszy termin wydania nieruchomości wyznaczono na 31.03.2009 r. (data rozwiązania umowy). W pismach

⁴⁶ Bezumowny użytkownik nr kontrahenta [...]. Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm. (zwanej dalej: uoznik). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁴⁷ Bezumowny użytkownik nr kontrahenta [...]. Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁴⁸ Bezumowny użytkownik nr kontrahenta [...]. Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁴⁹ Bezumowny użytkownik nr kontrahenta [...]. Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁵⁰ Bezumowny użytkownik nr kontrahenta [...]. Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁵¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

(z 16.06.2009 r. i 30.11.2009 r.) Oddział wezwał do wydania nieruchomości w dniach 15.07.2009 r., a następnie 29.01.2010 r. Pozew o wydanie nieruchomości sporządzono z datą 09.02.2011 r., tj. po upływie 1 roku od wyznaczonego przez Oddział drugiego terminu wydania nieruchomości i po upływie 680 dni od rozwiązania umowy. Oddział w 4 przypadkach w wezwaniach o wydanie nieruchomości nie określił terminu wydania nieruchomości⁵².

(dowód: akta kontroli str. 2050-2064, 2081-2084, 2123-2126)

Robert Zborowski wyjaśnił, że nieskładanie pozwów wynikało m.in. z przeznaczania nieruchomości do sprzedaży obciążanych bezumownym użytkowaniem⁵³, prowadzonymi jednocześnie innymi sprawami sądowymi (w wyjaśnieniach nie wskazano dlaczego wobec tego były składane wezwania o wydanie nieruchomości, kiedy sprawy nie zostały zakończone prawomocnym wyrokiem⁵⁴), rozpoczętej procedury cesji praw i obowiązków⁵⁵, lub deklaracjami bezumownych użytkowników o dobrowolnym wydaniu nieruchomości, które nie były zrealizowane⁵⁶, prowadzoną przez bezumownych użytkowników działalnością gospodarczą, która znacznie utrudniała przejęcie przez Oddział nieruchomości⁵⁷ (Oddział w wezwaniach o wydanie, mimo prowadzonej działalności gospodarczej przez bezumownych użytkowników, wskazywał na konsekwencje prawne niewydania w wyznaczonym terminie nieruchomości⁵⁸). W zakresie nieokreślania terminów wydania nieruchomości Robert Zborowski wyjaśnił, że brak ustalenia terminu wydania, skutkowało tym, iż wobec samego faktu wezwania do wydania nieruchomości, bezumowny posiadacz jest zobowiązany do niezwłocznego wydania nieruchomości i w tym też celu Agencja w wezwaniach do wydania wskazywała, iż wydanie winno odbyć się po uprzednim ustaleniu właściwego terminu z właściwą jednostką terenową.

(dowód: akta kontroli str. 2050, 2104, 2109-2116, 2528, 2335-2336, 2348, 2526-2527, 2623-2627)

Prezes Agencji w ww. piśmie z 25.01.2012 r.⁵⁹ stwierdził, że naliczanie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości powinno

⁵² Kontrahent nr [...Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie] nieruchomości o pow. 171,1101 ha i 15,22 ha. Kontrahent nr [...Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie] nieruchomości o pow. 182,22 ha i 2,815 ha.

⁵³ Zalecenie dyrektora Oddziału pismo znak;SZSGZ.702.381.5.201RK z 3.12.2012 r.

⁵⁴ Kontrahent nr [...Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie], wyrok sądu I instancji 15.10.2010 r., wyrok sądu II instancji 25.02.2011 r., pismo wzywające do wydania nieruchomości na dzień 17.12.2010 r. sporządzone z datą 1.12.2010 r. (odebrane za ZPO 6.12.2010 r.), pozew o wydanie 22.06.2011 r.

⁵⁵ Kontrahent nr [...Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁵⁶ Kontrahent nr [...Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁵⁷ Kontrahent nr [...Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁵⁸ Złożenie wniosku do komornika sądowego o egzekucję z nieruchomości. Pisma Oddziału z 6.08.2008 r., 13.08.2009 r., 13.05.2010 r.

⁵⁹ Znak: nr BP.ZGZ.SDN.1.3.304.2012.EŚ.

rozpocząć się od dnia następnego po dniu wyznaczonym, jako dzień wydania nieruchomości. W wezwaniu należy wskazać termin wydania oraz informację o skutkach odmowy wydania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 2661)

2. Badanie czynności windykacyjnych wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości wykazało, że wobec 16⁶⁰ z 20 bezumownych użytkowników Oddział nie stosował zasad dotyczących wysyłania wezwań do zapłaty i składania pozwów o zapłatę zawartych w piśmie Prezesa ANR z 31.08.2006 r.⁶¹, w którym m.in. stwierdzono, że niedopuszczalna jest jakakolwiek zwłoka w kierowaniu do dłużników wezwań do zapłaty. Pierwsze wezwanie powinno być wysłane najpóźniej w terminie 25 dni od upływu terminu płatności, drugie ostateczne nie później niż 1 miesiąc od wysłania pierwszego wezwania. W zakresie należności z rozwiązanych umów dzierżaw stwierdzono, że należy bezzwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni po stwierdzeniu braku możliwości wyegzekwowania należności na drodze pozaegzekucyjnej, podejmować działania windykacyjne na drodze sądowej i przymusowej egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 347-351)

Ustalono, że np. rata w kwocie 69.238,76⁶² zł płatna do 30.04.2012 r. była przedmiotem 4 wezwań o zapłatę pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego (22.08., 19.10, 14.12.2012 r. i 25.03.2013 r.), pozew sporządzono 15.05.2013 r. W przypadku kontrahenta nr [...] ⁶³ pozw do sądu o zapłatę należności w kwocie 56.382 zł i 301.303 zł zostały złożone 11.09.2013 r., tj. w toku kontroli NIK, podczas gdy wezwania z terminem płatności 7 dni od daty otrzymania, pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, wysłano 6.11.2012 r. a następnie 8.04.2013 r. Pozew przeciwko kontrahentowi nr [...] ⁶⁴ o zapłatę kwoty 152.230,43 zł⁶⁵ został wniesiony 02.09.2013 r., tj. w toku kontroli NIK. Kontrahent nr [...] ⁶⁶ wezwanie z 20.10.2011 r. dotyczące płatności kwoty 53.301,12 zł odebrał w dniu 07.11.2011 r., natomiast drugie wezwanie dotyczące tych samych płatności Oddział wysłał w dniu 05.06.2012 r. tj. po 227 dniach po sporządzeniu pierwszego wezwania.

(dowód: akta kontroli str. 2069-2071, 2085-2089, 2094-2097, 2104-2108)

⁶⁰ Z 20 badanych poza kontrahentami nr [...]. Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁶¹ Znak: ZF/SRiW/329/11-7/2006/750/AW.

⁶² Bezumowny użytkownik – nr kontrahenta [...]. Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁶³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie.

⁶⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie.

⁶⁵ Która obejmowała kwotę z wezwania z 7.11.2012 r. (73.763,98 zł) i z wezwania z 26.03.2013 r. (73.763,98 zł i 96.655,75 zł).

⁶⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie.

Zadłużenie kontrahenta nr [...] ⁶⁷ powstałe w okresie od 28.04.2011 r. do 1.12.2012 r. w łącznej kwocie 105.278,65 zł, do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych nie zostało objęte pozwami o zapłatę.

(dowód: akta kontroli str. 2050-2064)

Robert Zborowski wyjaśnił, że przyczynami niewysyłania wezwań w terminach wskazanych przez Prezesa ANR były m.in.: wnioski dłużników o wstrzymanie egzekucji i zastosowanie ulg w spłacie⁶⁸, całokształt relacji pomiędzy bezumownym użytkownikiem a Oddziałem⁶⁹. Dyrektor Oddziału stwierdził, że ww. pismo Prezesa ANR zostało sporządzone w oparciu o ustalenia dokonane przez Zespół Audytu Wewnętrznego w związku z przeprowadzonym badaniem audytowym w zakresie procedury windykacji należności z tytułu umów dzierżawy i sprzedaży mienia Zasobu WRSP, wobec czego zalecenia w nim zawarte nie mają bezpośredniego przełożenia na należności powstające z bezumownego użytkownika nieruchomości⁷⁰. Zatem nie zostały w tym okresie określone terminy wskazujące kiedy bezumowny użytkownik winien zostać wezwany do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str.2418, 2613-2614, 2627, 2699-2700)

Zdaniem NIK w piśmie Prezesa ANR z 31.08.2006 r. nie stwierdzono, że zasad w nim zawartych Oddział nie może stosować wobec wymagalnych należności z tytułu bezumownego użytkownika, które w 46 (z 66 badanych) przypadkach wynikało z dalszego użytkownika nieruchomości po zakończeniu umownego okresu dzierżawy, a w 12 przypadkach w wyniku niewydania nieruchomości po jednostronnym rozwiązaniu umowy przez Oddział.

3. Oddział nie opracował w formie odrębnego dokumentu strategii oraz kierunków działań wobec dłużników, których zaległości wynosiły ponad 100 tys. zł, czym naruszył pkt. 1.6. zarządzenia nr 19/13 Prezesa ANR z 25.04.2013 r. w sprawie zasad dochodzenia należności ANR z tytułu rozdysponowania mienia zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁷¹. Spośród 20 bezumownych użytkowników, objętych badaniem, 11 posiadało zadłużenie ponad 100 tys. zł (łącznie 5.603.479,80 zł).

(dowód: akta kontroli str. 354,371, 2193-2198)

Robert Zborowski wyjaśnił, że w pierwszej kolejności opracowywane są strategię i kierunki działania wobec dłużników, których zobowiązania nie są starsze niż 6 miesięcy. Odrębny dokument w sprawie tych dłużników w formie przewidzianej w zarządzeniu Prezesa ANR nr 19/13 z 25.04.2013 r. zostanie sporządzony na początku 2014 r. Obecnie Oddział dysponuje dokumentami określającymi kierunki postępowania - sporządzanymi przez Sekcję Windykacji

⁶⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie.

⁶⁸ Kontrahent nr [...].Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁶⁹ Kontrahent nr [...].Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁷⁰ Kontrahent nr [...].Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁷¹ Obowiązujące od 25.04.2013 r.

(co kwartał w oparciu o sprawozdanie nW01), akceptowane przez Dyrektora Oddziału lub Z-cę w innej formie niż określa to przywołane zarządzenie.

(dowód: akta kontroli str. 2617, 2621, 2623)

Przedłożone w toku kontroli wyliczenia kwot czynszu dzierżawnego 10 bezumownych użytkowników⁷² nie zawierały informacji, czy wyliczenia są sporządzone z naliczoną karą umowną (czy bez tej kary) oraz podatkiem od towarów i usług (w przypadkach przed sporządzeniem wezwania o wydanie nieruchomości i złożeniem pozwu o wydanie nieruchomości). W wyliczeniach nie została zawarta informacja: jakie były zasady naliczania opłaty za bezumowne użytkowanie określone w umowie; czy zastosowano zasady określone w umowie, czy w obowiązującym na dzień sporządzenia wyliczenia zarządzeniu Prezesa ANR w sprawie zasad dzierżawy i wg jakich wzorów obliczono kwotę należną do zapłaty. Wyliczenia dokonane przez Oddział były sporządzane po wysłaniu wezwania o wydanie nieruchomości, w którym także powiadamiano o obciążeniu opłatą za bezumowne użytkowanie⁷³. W przedłożonych wyliczeniach nie było informacji stwierdzającej czy bezumowny użytkownik uregulował podatek rolny.

(dowód: akta kontroli str. 2199-2255)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że obliczenia zarówno przed jak i po 2.12.2011 r. zostały dokonywane w arkuszu kalkulacyjnym EXCEL i zapisywane w katalogach komputerów przypisanych do osób sporządzających wyliczenie.

⁷² Kontrahent nr [...] Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie].

⁷³ Np. kontrahent nr [...] Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie], pismo z 16.06.2009 r., wyliczenie z 09.07.2009 r. Kontrahent nr [...] Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie] pismo z 28.03.2012 r. wyliczenie z 05.04.2012 r. (w piśmie wskazano stawkę wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie jako 5-krotność wywoławczego czynszu dzierżawnego, tj. 236,8136 dt pszenicy; w wyliczeniu wskazano podatek rolny, + czynsz za grunty + 5 krotności. W wyliczeniu nie wskazano wzorów o wykonanych działaniach w wyniku, których otrzymano czynsz roczny w dt 236,8136, a nie pięciokrotność wywoławczego czynszu dzierżawnego. Następne przedłożone przez Oddział wyliczenie wynagrodzenia – 236,8136 dt nie zostało opatrzone datą sporządzenia i podpisem osoby sporządzającej. Kontrahent nr [...] Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie.] wyliczenie pięciokrotności czynszu wywoławczego bez daty sporządzenia i podpisu osoby sporządzającej, w wyliczeniu nie został wskazany sposób wyliczenia stawki czynszu wywoławczego za 1 ha (dt pszenicy/ha) w zależności od okręgu podatkowego, w którym znajduje się nieruchomość. W wyliczeniu nie wskazano, w którym okręgu podatkowym są położone grunty bezumownie użytkowane. Kontrahent nr [...] Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie] w piśmie wzywającym do wydania nieruchomości z 23.06.2010 r. stwierdzono, że ANR obciąży bezumownego posiadacza, opłatą równą wysokości dotychczasowego czynszu dzierżawnego wraz z karą umowną w wysokości 25% tej opłaty oraz równowartością podatku rolnego. W umowie określono, że ANR obciąży bezumownego posiadacza, opłatą równą wysokości dotychczasowego czynszu dzierżawnego wraz z karą umowną w wysokości 25% tej opłaty (bez podatku rolnego). W obowiązującym na dzień sporządzenia pisma Zarządzenia nr 35/09 Prezesa ANR z 28.09.2009 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa m.in. zapisano: Wydzierżawiający naliczał będzie opłatę z tytułu bezumownego korzystania z cudzej nieruchomości, w wysokości równowartości dotychczasowego czynszu powiększonego o 25%, o podatek rolny (jeżeli nie został zapłacony przez bezumownego użytkownika) oraz o równowartość dopłat bezpośrednich (jeśli przysługiwałyby w okresie bezumownego korzystania z nieruchomości). W wyliczeniach nie zapisano informacji o tym czy podatek rolny został zapłacony oraz jaka byłaby kwota należnych dopłat bezpośrednich i czy one przysługiwały.

Możliwa jest edycja, ale nie wszystkich danych po ich wprowadzeniu i zakończeniu obliczeń, np. współczynników przeliczeniowych różnych w zależności od położenia nieruchomości. Nie zostały wskazane wzory obliczeniowe z uwagi na fakt, iż są one zawarte w module obliczeniowym.

W przypadku zestawienia przed 2.12.2012 r. nie ma wskazanej wartości bazowej czynszu, jest jedynie wskazana wartość tego czynszu zwiększona o 25% (formuła „czynsz dzierżawny plus 25%”). Zgodnie zapisami art. 39b ust. 2 ustawy o gnrsp wprowadzonymi ustawą z dnia 16.09.2011 r. Agencji przysługuje wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości (począwszy od dnia następnego po wyznaczonym przez Agencję terminie wydania nieruchomości). Wynagrodzenie powinno być ustalone na podstawie wysokości czynszu wywoławczego, obowiązującego na dzień wskazany do wydania nieruchomości. Oddział wyliczał obciążenie na wskazaną datę w tabelach stanowiących załącznik do wezwań do wydania, a wysokość wywoławcza czynszu była wyliczona zgodnie z pismem BP.ZGZ.SDN.4200.1.3.304.2012.EŚ z dnia 25.01.2012 r., w oparciu o zarządzenie nr 35/09 Prezesa ANR z dnia 28 września 2009 r. w zakresie wywoławczego poziomu czynszu dzierżawnego określonego w tabelach. W związku z zarządzeniem Prezesa ANR nr 09/13 zmieniono metodykę wyliczenia czynszu wywoławczego dla wydzierżawianych przez Oddział nieruchomości. Została stworzona baza określająca wysokość średniego czynszu dzierżawnego do gruntów Zasobu w powiatach, która obowiązywać ma w okresie od 1 kwietnia 2013 r. do 31 marca 2014 r. Baza ta została zaakceptowana przez Dyrektora Oddziału w dniu 28 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2678-2679)

W sprawie przedstawiania bezumownym użytkownikom obliczenia wywoławczego czynszu dzierżawnego Robert Zborowski wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw, Oddział nie przedstawiał bezumownym użytkownikom sposobu obliczenia wywoławczego czynszu dzierżawnego oraz wysokości całkowitej opłaty za bezumowne użytkowanie zajmowanej nieruchomości. W pismach wskazywał jedynie o zobowiązaniu do zapłaty wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie działek w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczego czynszu dzierżawnego, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była przedmiotem umowy po przeprowadzeniu przetargu oraz wskazał wielkość rocznego obciążenia za zajmowaną nieruchomość. Zgodnie z wyliczeniem wynikającym z modułu /wzoru przekazywanego Sekcji Gospodarowania Zasobem przez Sekcję Ewidencji Analiz za każdym razem, gdy zmieniały się postawy ich wyliczenia tj. w następujących terminach; 01.04.2012 r., 06.09.2012 r., 01.04.2013 r.- polecenia zawartego w piśmie BP.ZGZ.SDN.4201.86.14.2147.PJ z dnia 25.06.2012r.,- polecenia zawartego w piśmie BP.ZGZ.SDN.4201.86. 40.2840.PJ z dnia 21.08.2012 r., - zatwierdzenia przez Dyrektora Adama Poniewskiego w dniu 02.04.2012 r. wyników programu do analizy umów dzierżawy do wyliczenia czynszów na rok 2012, dotyczących umów przedłużanych od 01.04.2012r. do 31.03.2013 r. - zatwierdzenia przez Dyrektora Adama Poniewskiego w dniu 06.09.2012 r. (SZ.SEA. 4201.3.4.2012.JL) wyników programu do analizy umów dzierżawy do wyliczenia czynszów na rok 2012, dotyczących umów przedłużanych od 10.09.2012r. do 31.03.2013 r. Wyliczenie wielkości 5-krotnego czynszu wywoławczego wynikało z modułu, (gdzie wpisywane były następujące dane celem jego wyliczenia; - nazwa kontrahenta, - powiat na terenie którego

położona jest nieruchomość, - okręg podatkowy, - rozpisanie powierzchni nieruchomości według użytków rolnych od których pobierany byłby czynsz dzierżawny przez ANR, - oraz w przypadku nieruchomości zabudowanych wartość brutto i netto budynków objętych bezumownym korzystaniem.

Po wpisaniu ww. danych do wzoru uzyskiwało się automatycznie wielkość obciążenia, które przenoszono do pisma wzywającego bezumownego do wydania.

(dowód: akta kontroli str. 2646-2647)

Z wyjaśnień wynika, że bezumowni użytkownicy nie otrzymywali dokonanych obliczeń, które mogliby zweryfikować, tylko wartość zobowiązania do zapłaty.

Kontrahent nr [...] ⁷⁴ otrzymał 4 zawiadomienia o płatności ⁷⁵ na łączną kwotę 145.946,87 zł obejmujące czynsz dzierżawny powiększony o karę umowną w wysokości 25%, bez uwzględnienia wynikających z umowy: równowartości podatku rolnego (lub innych podatków) od przedmiotowej nieruchomości, równowartości dopłat bezpośrednich, nawet jeżeli były dzierżawca nie uzyskał dopłaty wskutek ustalenia że grunt nie był utrzymywany w "dobrej kulturze rolnej", kwoty podatku VAT w wysokości 22% od czynszu za grunty przeznaczone na cele rolnicze oraz od równowartości podatku rolnego i dopłat bezpośrednich.

(dowód: akta kontroli str. 2127-2128)

Robert Zborowski wyjaśnił, że do kontrahenta wysyłano zawiadomienia o płatnościach obejmujących czynsz dzierżawny powiększony o 25% dlatego, iż przewidywano konieczność skierowania sprawy na drogę sądową, a to wymagało dostosowania wszelkich procedur do przepisów zawartych w art. od 222 do 231 k.c., w oparciu o które przygotowywano pozwy. Zgodnie z zasadami formułowania roszczeń w tym zakresie – ustalenie wysokości wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie następuje w oparciu o bezwzględnie obowiązujące przepisy Kodeksu Cywilnego, które nie mogą być zmieniane umową stron. Tym samym w toku postępowania sądowego wyliczenie wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie następuje w oparciu o opinię biegłego sądowego z zakresu wyceny nieruchomości. Dlatego też zakładając wnoszenie przez kontrahenta odwoławczych środków procesowych – w pozwie zawarto wnioski o przeprowadzenie dowodu w postaci opinii biegłego ustalającej wysokość takiego wynagrodzenia. Kontrahent nie został nigdy obciążony pozostałymi składnikami wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie określonego w § 17 umowy, albowiem wysokość roszczenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości ustalona zostaje w toku postępowania sądowego w oparciu o opinię biegłego sądowego. Ponieważ sprawa jest w toku a ostatnie postanowienie sądu z dnia 09.09.2013 r. dopuszcza dowód z opinii biegłego ds. szacunku nieruchomości – nie ma formalnych możliwości dodatkowego obciążania kontrahenta innymi składnikami wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości

(dowód: akta kontroli str. 2649-2650)

Prezes Agencji w ww. piśmie z 25.01.2012 r. m.in. stwierdził, że do roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu

⁷⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie.

⁷⁵ Z 01.09.2010 r., 31.01.2011 r., 30.08.2011 r. i 29.09.2011 r.

nie stosuje się przepisów art. 224-231 k.c., z wyłączeniem art. 229 k.c. Oznacza to, jeżeli stan bezumownego korzystania z nieruchomości nastąpił przed 03.12.2011 r., to do dnia 02.12.2011 r. (włącznie) naliczane jest wynagrodzenie zgodnie z regulacją umowną lub kodeksem cywilnym. Od 03.12.2011 r. Agencji nie przysługuje roszczenie o zwrot pożytków (tj. równowartości dopłat). Natomiast na podstawie innych przepisów kodeksu cywilnego niż wyżej wymienione, Oddziały mogą żądać zwrotu zapłaconego podatku (art. 405 k.c.) lub odszkodowania za pogorszenie stanu nieruchomości w okresie bezumownego korzystania, o ile można to wykazać (art. 415 k.c.)

(dowód: akta kontroli str. 2661-2662)

Ze złożonych wyjaśnień wynika, że w ocenie Oddziału nie było prawnej możliwości egzekwowania wynagrodzenia umownego za bezumowne użytkowanie w kwocie przekraczającej stawkę czynszu i kary umownej w wysokości 25% stawki czynszu, niezależnie od stanowiska Prezesa ANR dopuszczającego stosowanie regulacji umownych lub zapisów kodeksu cywilnego.

Dodatkowo Robert Zborowski wyjaśnił, że dane dotyczące podatku rolnego Agencja pozyskiwała od poszczególnych gmin z podjętych uchwał rad gmin określających stawki podatku rolnego podlegających publikacji na BIP oraz dziennikach urzędowych wojewody. Działania Oddziału mające na celu obciążenie bezumownego użytkownika podatkiem rolnym jest możliwe w określonych przypadkach. Po pierwsze Agencja dokonała już płatności podatku rolnego, po drugie nie uczynił tego bezumowny użytkownik. W odmiennym przypadku żądania zapłaty podatku rolnego skutkowałoby skierowaniem roszczenia wobec ANR o bezpodstawne wzbogacenie. Posiadanie powyższych informacji jest niezbędne do skutecznego dochodzenia roszczenia. Mając na uwadze fakt, iż umowy zawierały z zasady metody rozliczania w przypadku gdy kontrahent stał się bezumownym użytkownikiem i nie było w nich dookreślone, że osoby takie będą obciążane dodatkowo należnymi dopłatami – bez względu na to czy pozyskają takie dopłaty nie było podstaw prawnych do naliczenia dodatkowej dopłaty w postaci równowartości ewentualnych dopłat. Zarządzenie Prezesa ANR nr 11/08 w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości rolnych jako akt wewnętrzny nie wiązało kontrahentów dokąd jego zapisy nie zostały przeniesione do umowy. Judykatura ma ujednolicone stanowisko dotyczące uprawnień Agencji dotyczących możliwości żądania przez Agencję jednolitych płatności obszarowych i tak na przykład Sąd Okręgowy w Słupsku w wyroku z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie sygn. Akt. Ic 239/06 (sprawa prowadzona przez ANR OT w Gdańsku), a także wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu w sprawie Syg. II Ca 632/13 uznał że Agencji nie przysługuje prawo żądania dopłat pozyskanych przez bezumownego użytkownika nieruchomości ZWRSP. Konsekwentnie wskazał, iż dopłaty przysługują wyłącznie posiadaczowi a nie właścicielowi gruntu. Zważywszy na powyższe stanowisko sądów ewentualne obciążanie i występowanie na drogę sądową o zwrot równowartości dopłat bezpośrednich skutkowało by przegraniem procesów i bezzasadnym narażeniem Agencji na koszty.

(dowód: akta kontroli str. 2522-2523)

Wyjaśniając jaka wartość podatku rolnego oraz równowartość dopłat bezpośrednich, została w okresie od 1.01.2009 r. do wejścia w życie zarządzenia nr 09/2013 Prezesa ANR z 18.01.2013 r. w sprawie zasad

dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, uwzględniona przez Oddział (Oddział w Szczecinie wraz z Filią w Koszalinie) przy naliczaniu opłaty z tytułu bezumownego użytkowania gruntów Dyrektor stwierdził, że z uwagi na konieczność wykonania dodatkowych prac w ramach ustalenia wartości, o których mowa w pytaniu nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi, która by uwzględniała wszystkie obciążenia związane z powyższymi tytułami. Wskazać należy iż w latach 2009 – 2013 wystawiono dużą ilość zawiadomień o płatnościach. Udzielenie wyjaśnienia wymagałoby odrębnego rozpoznania każdego z obciążeń co wymaga dodatkowych czasochłonnnych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 2523)

4. Oddział naruszył zasady naliczania podatku od towarów i usług określone w wytycznych w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia nr 35/09 Prezesa ANR z 28.09.2009 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w których m.in. zapisano: „W przypadku odmowy wydania nieruchomości w określonym terminie, Agencji przysługuje prawo naliczania odszkodowania za korzystanie z cudzej nieruchomości. Odszkodowanie to nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT. Nie zwalnia to jednak od obowiązku bezzwłocznego wystąpienia do sądu o wydanie nieruchomości. Jeżeli natomiast Agencja przyzwala na korzystanie z nieruchomości, wynagrodzenie nie ma charakteru odszkodowawczego i podlega opodatkowaniu podatkiem VAT.

(dowód: akta kontroli str. 145)

Ustalono, że kontrahentowi nr [...] ⁷⁶ po 28.09.2009 r. wystawiono 18 faktur na łączną kwotę 55.293,11 zł, w tym wartość podatku od towarów i usług wynosiła łącznie 9.970,92 zł.

(dowód: akta kontroli str. 145, 2129-2134, 2671-2679)

Robert Zborowski wyjaśnił, że w przedmiotowej sprawie istotne jest, iż w dniu 1 października 2009 r. zapadł wyrok, w którym zmieniono wyrok z dnia 12 lutego 2009 r. w sprawie wydania nieruchomości w ten sposób, iż to sąd wyznaczył nowy termin spełnienia świadczenia na dzień 30 września 2010 r. Z uwagi, iż Oddział nie wnosił apelacji do tego wyroku w zakresie terminu wydania nieruchomości należy tą okoliczność traktować, jako zgodę Agencji na użytkowanie nieruchomości do wskazanego dnia. W związku z powyższym Oddział winien dochodzić podatku vat, gdyż mamy do czynienia ze zgodną wolą stron (pozwany również nie złożył apelacji), a więc opłata ma charakter wynagrodzenia, a nie odszkodowania.

(dowód: akta kontroli str. 2675-2676)

W złożonych wyjaśnieniach Robert Zborowski odniósł się do 24 faktur wystawionych przed 30.09.2010 r., ale nie wyjaśnił przyczyn wystawienia 6 faktur wystawionych po 30.09.2010 r.

Kontrahent nr [...] ⁷⁷ bezumownie użytkował nieruchomość rolną (umowa 42433/00055/2005 z 23.03.2005 r.). Oddział nie wystawiał faktur VAT, mimo że

⁷⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie.

termin wydania nieruchomości ustalono na 14.05.2010 r. a pozew o wydanie w stanie wolnym od rzeczy i osób nieruchomości, skierowany do SR w Myśliborzu został sporządzony 22.11.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 2081-2084)

Kontrahent nr [...] ⁷⁸ bezumownie użytkował nieruchomości określone w umowie 42423/499/96 z 15.11.95 r. oraz 42423/590/96 z 27.11.95 r. Oddział nie wystawiał faktur VAT, termin wydania nieruchomości ustalono na 15.04.2011 r. Pozew o wydanie w stanie wolnym od rzeczy i osób nieruchomości nie został sporządzony.

(dowód: akta kontroli str. 2145-2149)

Robert Zborowski wyjaśnił, że w sprawie kontrahenta nr [...] ⁷⁹ Oddział zajął stanowisko, iż w związku z nie wydaniem nieruchomości w określonym we wezwaniu do wydania nieruchomości terminie, Agencji przysługuje prawo naliczania odszkodowania za korzystanie z cudzej nieruchomości. Odszkodowanie to nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT. Potwierdzeniem, iż Oddział nie zamierzał zgadzać się na użytkowanie nieruchomości były wezwania do wydania jak i pozew o wydanie. Niemniej przy stawce 22% wartość od dokonanego naliczenia wynosiłaby 27.468,38 zł. W sprawie kontrahenta nr [...] ⁸⁰ Oddział też zajął stanowisko, iż w związku z nie wydaniem nieruchomości w określonym terminie, Agencji przysługuje prawo naliczania odszkodowania za korzystanie z cudzej nieruchomości. Odszkodowanie to nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT. Potwierdzeniem, iż Oddział nie zamierzał zgadzać się na użytkowanie nieruchomości były wezwania do wydania nieruchomości. Niemniej przy stawce 22% wartość od dokonanego naliczenia wynosiłaby 13.608,89 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2676-2677)

W ww. zarządzeniu nr 35/09 Prezesa ANR z 28.09.2009 r. m.in. zapisano: „W przypadku odmowy wydania nieruchomości w określonym terminie, Agencji przysługuje prawo naliczania odszkodowania za korzystanie z cudzej nieruchomości. Odszkodowanie to nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT. Nie zwalnia to jednak od obowiązku bezzwłocznego wystąpienia do sądu o wydanie nieruchomości. Jeżeli natomiast Agencja przyzwala na korzystanie z nieruchomości, wynagrodzenie nie ma charakteru odszkodowawczego i podlega opodatkowaniu podatkiem VAT. We wskazanych przypadkach (kontrahent nr 60497 i 9353) Oddział wbrew zapisom zarządzenia, nie złożył powództwa o wydanie nieruchomości lub złożył je ze znaczną zwłoką, co potwierdza w ocenie NIK, że zgodzono się na korzystanie z nieruchomości.

⁷⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie.

⁷⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie.

⁷⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie.

⁸⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznik. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie.

Akta 13 z 20 spraw bezumownych użytkowników (prowadzonych przez Oddział w Szczecinie), nie posiadały wykazów spraw a zebrane w nich dokumenty nie posiadały ponumerowanych stron.

(dowód: akta kontroli str.2068, 2080, 2084, 2097,2100, 2103, 2108, 2116, 2122, 2144, 2154)

W zarządzeniu Prezesa ANR nr 13/04 z 09.08.2004 r. w § 25 pkt 2 i 3 m.in. zapisano, że pisma w obrębie sprawy układa się zgodnie z kolejnością numerów pism w sprawie, nadawanych w kolejności wpływu lub wysyłki, poczynając od pisma rozpoczynającego sprawę. Powyższa zasada stanowi obowiązek dla akt kategorii A, jest zalecana dla akt kategorii B (ze względu na późniejsze łatwiejsze z nich korzystanie). Dla każdej teczki należy dołączyć spis spraw i spis pism dla spraw z większą ilością pism.

(dowód: akta kontroli str. 2256-2267)

Robert Zborowski wyjaśnił, że akta spraw bezumownych nie stanowią kategorii A. Teczki przekazane kontrolującym składały się z dokumentów, które są tworzone przez kilka Sekcji i radców prawnych. Każda Sekcja posiada własne kartoteki i wykaz prowadzonych spraw. Nie ma obowiązku prowadzenia osobnych teczek dla poszczególnych bezumownych użytkowników. Teczki te prowadzone są w wersji roboczej w celu usprawnienia pracy w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 2916)

Prowadzenie spisu treści poszczególnych akt sprawy i numerowanie stron akt, w ocenie NIK, ułatwia późniejsze z nich korzystanie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Oddziału w zakresie egzekwowania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów wykorzystywanych w sposób nieuprawniony.

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 o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zwiększenia skuteczności sprawowania nadzoru właścicielskiego nad mieniem SP oraz dokonywanie kontroli wykonywania tych czynności.
2. Naliczenie podmiotom zewnętrznym i wyegzekwowanie wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z gruntów, które były użytkowane rolniczo oraz wystąpienie z żądaniem wydania tych nieruchomości albo dochodzenia roszczenia o przywrócenie poprzedniego stanu posiadania.
3. Sporządzanie pozwów o zapłatę bez zbędnej zwłoki.
4. Zwiększenie nadzoru nad działaniami windykacyjnymi wobec bezumownych użytkowników gruntów SP oraz dokonywanie kontroli wykonywania tych czynności.
5. W udokumentowanych i podpisanych obliczeniach wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z gruntów, wskazywanie wszystkich danych, na

których podstawie została wyliczona wartość wynagrodzenia za bezumowne wykorzystywanie gruntów.

6. Przeanalizowanie prawidłowości uwzględnienia w kwotach wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z gruntów: podatku od towarów i usług, podatku rolnego oraz dopłat bezpośrednich i podjęcie dalszych działań wynikających z dokonanych obliczeń.
7. Powiadamianie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o stwierdzonych przypadkach zgłaszania przez bezumownych użytkowników do dopłat bezpośrednich nierozdysponowanych użytków rolnych, które nie były wykorzystywane rolniczo.
8. Rozważenie prowadzenia w każdym tomie wykazów akt spraw i numerowanie stron w aktach spraw.

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 Szczecinie.

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 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 25 listopada 2013 r.

Dyrektor
Delegatury NIK w Szczecinie

.....