



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-018-01/2013

P/13/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie
Kontrolerzy	Lidia Łucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87666 z 2 września 2013 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Warszawie ¹ , 00-095 Warszawa, Plac Bankowy 2
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Błaszczak Dyrektor Agencji Nieruchomości Rolnych Oddziału Terenowego w Warszawie ² (dowód: akta kontroli tom I str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działalność Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem w latach 2009–2013 (do 30 czerwca).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą negatywnej oceny było niezapewnienie przez Oddział Terenowy ANR skutecznego nadzoru nad Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴. W badanym okresie powierzchnia nierozdysponowanych gruntów rolnych Zasobu, objętych badaniem NIK⁵, wykorzystywanych bezumownie bez wiedzy Oddziału wynosiła od 1 211 ha (10,3%) w 2009 r. do 939 ha (12,4%) w 2012 r.⁶. Na bezumownie wykorzystywane grunty, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁷ wypłaciła płatności bezpośrednie i płatności rolnośrodowiskowe⁸ w przybliżonej⁹ kwocie 2 224,5 tys. zł, a Skarb Państwa został pozbawiony

¹ Dalej: Oddział Terenowy ANR lub Oddział. Oddział Terenowy ANR w Warszawie obejmuje swoim zasięgiem terytorialnym woj. mazowieckie i woj. łódzkie, a także nieruchomości Zasobu znajdujące się w posiadaniu spółek, o których mowa w [art. 5 ust. 6](#) ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.), położone na obszarze innych województw niż łódzkie i mazowieckie.

² Powołany 22 maja 2012 r. przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Dalej Dyrektor Oddziału.

W okresie od 25 kwietnia 2008 r. do 20 maja 2012 r. Dyrektorem Oddziału był Wojciech Zbrożek.

³ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dalej: Zasób, ZWRSP.

⁵ Użytki rolne oznaczone jako R [grunty orne], S [sady], Ł [łaki], Ps [pastwiska trwałe], a także użytki oznaczone jako Tr [tereny różne], N [nieużytki], wchodzące w skład działek ewidencyjnych o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, wykazanych jako nierozdysponowane w całości w latach 2009-2012 (od 1 stycznia do 31 grudnia) w ZWRSP Oddziału Terenowego ANR. Próba badawcza NIK, wykazana przez Oddział w załączniku nr 2 i załączniku nr 4.

⁶ Według stanu na 31 grudnia danego roku.

⁷ Dalej: ARiMR.

⁸ Dalej: płatności. Płatności bezpośrednie – pomoc finansowa wypłacana przez ARiMR na podstawie decyzji kierownika biura powiatowego ARiMR, w trybie i na zasadach określonych w ustawie o płatnościach bezpośrednich. Płatności rolnośrodowiskowe – pomoc finansowa wypłacana przez ARiMR na podstawie decyzji kierownika biura powiatowego ARiMR, w trybie i na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 33, poz. 262, ze zm.).

⁹ Dyrektor Departamentu Baz Referencyjnych ARiMR w piśmie przewodnim do przekazanych danych poinformował, że kwoty dotyczące płatności bezpośrednich oraz ONW (Nizinne strefa nizinna I i Nizinne strefa II) zostały wyliczone w sposób manualny i są kwotami przybliżonymi, a kwoty płatności rolnośrodowiskowych nie zawierają sankcji, zmniejszeń oraz modulacji, jakie może otrzymać producent rolny w związku ze złożonym wnioskiem rolnośrodowiskowym.

potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z gruntów Zasobu w szacunkowej kwocie 1 979,8 tys. zł.

Od 2013 r. Oddział Terenowy ANR współdziałał z ARiMR w celu ochrony gruntów ZWRSP przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem, a w stosunku do gruntów wykorzystywanych przez zidentyfikowanych bezumownych użytkowników podejmował działania w celu wyegzekwowania uprawnień właścicielskich.

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 latach 2009 – 2012 Oddział Terenowy ANR gospodarował gruntami ZWRSP o powierzchni ogółem od 182,6 tys. ha w 2009 r. do 164,1 tys. ha w 2012 r., z tego grunty rolne stanowiły od 92,6% w 2009 r. do 93,1% w 2012 r., tj.:

- a) w 2009 r. – 169,1 tys. ha, w tym 145,6 tys. ha (86,1%) rozdysponowanych¹⁰,
- b) w 2010 r. – 164,7 tys. ha, w tym 142,0 tys. ha (86,2%) rozdysponowanych,
- c) w 2011 r. – 159,1 tys. ha, w tym 139,6 tys. ha (87,8%) rozdysponowanych,
- d) w 2012 r. – 152,8 tys. ha, w tym 136,6 tys. ha (89,4%) rozdysponowanych.

W Zasobie Oddziału w Warszawie¹¹ było: od 140,6 tys. ha gruntów rolnych w 2009 r. do 131,8 tys. ha w 2012 r., w tym rozdysponowanych od 127,9 tys. ha (90,9%) do 123,1 tys. ha (93,4%), zaś w Filii w Łodzi¹²: od 28,5 tys. ha w 2009 r. do 20,9 tys. ha w 2012 r., w tym rozdysponowanych od 17,7 tys. ha (62,2%) do 13,5 tys. ha (64,5%).

(dowód: akta kontroli: tom I str. 5-10)

1.2. Oddział Terenowy ANR wydierzał grunty Skarbu Państwa:

- a) w 2009 r. – 151,0 tys. ha (82,7% Zasobu), na podstawie 3 153 umów, średnia wysokość czynszu rocznego w Oddziale w Warszawie wynosiła 196,50 zł/ha (dla spółek – 64,70 zł/ha), w Filii w Łodzi – 199,70 zł/ha,
- b) w 2010 r. – 147,3 tys. ha (83,0% Zasobu), na podstawie 1 926 umów, średnia wysokość czynszu rocznego wynosiła w Oddziale w Warszawie – 202,56 zł/ha (dla spółek – 58,48 zł/ha), w Filii w Łodzi – 248,49 zł/ha,
- c) w 2011 r. – 142,0 tys. ha (83,1% Zasobu), na podstawie 1 696 umów, średnia wysokość czynszu rocznego wynosiła w Oddziale w Warszawie – 410,10 zł/ha (dla spółek – 100,15 zł/ha), w Filii w Łodzi – 405,18 zł/ha,
- d) w 2012 r. – 137,4 tys. ha (83,7% Zasobu), na podstawie 1 416 umów dzierżawy średnia wysokość czynszu rocznego wynosiła w Oddziale w Warszawie – 382,55 zł/ha (dla spółek – 102,50 zł/ha), w Filii w Łodzi – 515,27 zł/ha.

Ponadto grunty Zasobu, którymi gospodarował Oddział Terenowy ANR, znajdowały się w wieczystym i dożywotnim użytkowaniu (od 5,8 tys. ha w 2009 r. do 5,5 tys. ha w 2012 r.), w zarządzie i w trwałym zarządzie (od 1,1 tys. ha w 2009 r. do 0,4 tys. ha w 2012 r.) oraz zostały przekazane w najem i w użyczenie.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 20-23)

¹⁰ Rozdysponowane (kody od 200 do 299 za wyjątkiem kodu 295) - wykazane przez Oddział w załączniku nr 1..

¹¹ Oddział w Warszawie bez Filii w Łodzi obejmuje swoim zasięgiem woj. mazowieckie bez powiatów: gostyński, plocki, sierpecki, sochaczewski i żyrardowski, a także nieruchomości Zasobu znajdujące się w posiadaniu spółek, o których mowa w art. 5 ust. 6 ustawy, położone na obszarze innych województw niż łódzkie i mazowieckie.

¹² Filia w Łodzi obejmuje swoim zasięgiem woj. łódzkie i powiaty gostyński, plocki, sierpecki, sochaczewski i żyrardowski w woj. mazowieckim.

W latach 2009-2012 Oddział zawierał rocznie od 13 do 17 nowych umów dzierżaw. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że do dzierżawy przeznaczano m. in. nieruchomości z nieuregulowanym stanem prawnym, wobec których toczą się postępowania sądowe i administracyjne o sprzeczne z prawem przejęcie przez Skarb Państwa lub prowadzone są prace nad zmianą przeznaczenia gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego. Oddział nie udostępniał gruntów nieodpłatnie.

Analiza 4 postępowań przetargowych¹³, zakończonych zawarciem umów wykazała, że Oddział w Warszawie wydierżawiał grunty zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹⁴ oraz w zarządzeniu Prezesa Agencji w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości ZWRSP¹⁵.

Organizując w latach 2009-2012 przetargi na dzierżawę gruntów, Oddział w Warszawie nie zawierał w ogłoszeniach klauzuli o wykluczeniu bezumownych użytkowników gruntów Skarbu Państwa oraz nie dokonywał weryfikacji kandydatów na dzierżawców pod tym kątem, co Dyrektor Oddziału wyjaśnił brakiem przepisów umożliwiających wyłączenie takich osób z udziału w przetargu na dzierżawę.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 24-26, 114-117, 125-130)

W latach 2009-2012 Oddział nie zawarł umów dzierżawy z 19 zidentyfikowanymi bezumownymi użytkownikami. Z trzema z nich zawarł pięć aneksów do wcześniej zawartych umów dzierżawy¹⁶. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że za okres bezumowny obciążono byłych dzierżawców opłatami podwyższonymi o 25% i nie stanowiło to przeszkody w przedłużeniu im innych umów dzierżawy.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 27, 131-132)

W badanym okresie Oddział Terenowy ANR w Warszawie nie zawierał z pracownikami Oddziału umów oddania gruntów Skarbu Państwa do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania. Obowiązywała jedna taka umowa, zawarta w 1995 r. i ostatni raz zmieniona aneksem w 2005 r. Pracownicy Oddziału nie byli również bezumownymi użytkownikami gruntów Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli tom I str. 28-41, 105)

Wykaz gruntów z ZWRSP przeznaczonych do dzierżawy i ogłoszenia publicznego przetargu na dzierżawę tych gruntów zamieszczane były na stronie internetowej ANR oraz na tablicach informacyjnych w siedzibie Oddziału w Warszawie i w biurach terenowych, we właściwych starostwach powiatowych, urzędach gminy i sołectwach zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁷.

Informacje o zasadach dzierżawienia gruntów Skarbu Państwa były podane do wiadomości publicznej na stronie internetowej ANR i na tablicy informacyjnej w siedzibie Oddziału.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 25-26, 42, 88, 93, 104, 126, 129)

1.3. W regulaminach organizacyjnych Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie¹⁸, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, określone zostały komórki organizacyjne, sprawujące nadzór nad ZWRSP.

¹³ Z każdego badanego roku jedno postępowanie, zakończone zawarciem ostatniej w danym roku umowy dzierżawy.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1142.

¹⁵ Nr 35/09 z 28 września 2009 r.

¹⁶ Nr DG/0024/PFZ/09, DG./0001/004/08, DG/0006/004/06.

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.

¹⁸ Zatwierdzony przez Prezesa ANR 17 lipca 2009 r. - załącznik do zarządzenia nr 704/2010 z dnia 18 października 2010 r. Dyrektora Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie. Zatwierdzony przez Prezesa ANR 21 grudnia 2012 r. - załącznik do zarządzenia nr 40/2013 Dyrektora Agencji Nieruchomości Rolnych Oddziału Terenowego

W latach 2009-2012 nadzór nad gruntami pochodzącymi z Państwowego Funduszu Ziemi i nadzór nad prowadzeniem spraw z zakresu dochodzenia ochrony przed nieuprawnionym wykorzystywaniem sprawowały trzy jednostki gospodarcze Oddziału¹⁹, a nad gruntami z byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej – sekcje gospodarowania zasobem i sekcje windykacji w Oddziale w Warszawie i Filii w Łodzi. Od 1 stycznia 2013 r. nadzór nad całością Zasobu pełnią sekcje gospodarowania zasobem. Odpowiedzialnym za pracę Oddziału w Warszawie oraz Filii w Łodzi był Dyrektor Oddziału.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 111-115, 118-119, 428-502)

Według danych Oddziału Terenowego ANR, nierozdysponowane²⁰ grunty rolne ZWRSP wynosiły:

- a) w 2009 r. – 23 501,7540 ha (13,9%), z których 11 877,2708 ha (50,5%) stanowiły działki ewidencyjne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych²¹, w całości nierozdysponowane,
- b) w 2010 r. – 22 716,3290 ha (13,8%), z których 10 530,1723 ha (46,4%) stanowiły działki ewidencyjne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane,
- c) w 2011 r. – 19 438,7783 ha (12,2%), z których 8 902,1354 ha (45,8%) stanowiły działki ewidencyjne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane,
- d) w 2012 r. – 16 179,1805 ha (10,6%), z których 7 575,5583 ha (46,8%) stanowiły działki ewidencyjne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że przyczyną nierozdysponowania ww. gruntów była duża liczba działek ewidencyjnych (ponad 29 tys., w tym 24,5 tys., tj. ok. 84% poniżej 5 ha) i niska ich atrakcyjność (rozdrobienie, niekorzystny kształt, niska przydatność rolnicza), co skutkowało brakiem zainteresowania rolników i niską skutecznością przetargów (ok. 9,6%).

(dowód: akta kontroli: tom I str. 9-11, 18-19, 114-117, 151-588)

Analiza dziewięciu nierozdysponowanych działek z bazy danych, wykazała, że były to działki podzielone i zagospodarowane (dzierżawa, sprzedaż). Również weryfikacja danych w oparciu o informacje z ewidencji gruntów w starostwach²² i z ARiMR wykazała, że przekazana baza danych zawiera działki prawnie użytkowane, błędnie wykazane jako nierozdysponowane.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że ww. rozbieżności spowodowane są kryterium czasowym wyboru danych oraz podziałami, scaleniami i zmianami geodezyjnymi działek ewidencyjnych, po których grunty pozostawały nadal w dzierżawie, a w przekazanej bazie danych wykazane były okresowo jako nierozdysponowane.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 9-11, 15-23, 44-72, 106, 125-128)

Próba badawczą NIK²³ objęte były nierozdysponowane grunty rolne o powierzchni:

- a) w 2009 r. – 11 877,2708 ha, w tym 1 244,4300 ha (10,5%) użytkowanych bezumownie, do których płatności ARiMR wyniosły 630,5 tys. zł,

w Warszawie z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie.

¹⁹ Gospodarstwo Rolne Skarbu Państwa w Lesznie z siedzibą w Parzniewie, Gospodarstwo Skarbu Państwa w Krasnem z biurem w Siedlcach, Gospodarstwo Skarbu Państwa w Koźniewicach.

²⁰ Grunty nierozdysponowane: bezumowne użytkowanie/korzystanie (kod 295) i grunty do rozdysponowania (nie posiadające kodu), tj. nieoddane do użytkowania w drodze najmu, dzierżawy, użyczenia i in.

²¹ Użyte w treści niniejszego wystąpienia pojęcia użytku rolnego oznacza użytki oznaczone jako R [grunty orne], S [sady], Ł [łaki], Ps [pastwiska trwałe], Tr [tereny różne] lub N [nieużytki]. Próba badawcza NIK, wykazana przez Oddział w załączniku nr 2 i załączniku nr 4.

²² Z piętnastu losowo wybranych działek ewidencyjnych, dwie wg wyciągów z ewidencji gruntów były prawnie użytkowane.

²³ Nierozdysponowane grunty objęte próbą badawczą NIK według bazy danych zweryfikowanej w listopadzie 2013 r.

- b) w 2010 r. – 10 530,1723 ha, w tym 1 130,8500 ha (10,7%) użytkowanych bezumownie, do których płatności ARiMR wyniosły 622,0 tys. zł,
c) w 2011 r. – 8 902,1354 ha, w tym 1 037,89 ha (11,7%) użytkowanych bezumownie, do których płatności ARiMR wyniosły 734,7 tys. zł,
d) w 2012 r. – 7 575,5583 ha, w tym 1 016,9400 ha (13,4%) użytkowanych bezumownie, do których płatności ARiMR wyniosły 722,5 tys. zł.
Łącznie płatności ARiMR wyniosły 2 709,7 tys. zł.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że bezumowne korzystanie z gruntów Zasobu przez osoby ubiegające się o płatności było samowolne i świadome, bez zgody i wiedzy Oddziału. Według obowiązujących przepisów nie jest to wykroczenie, a kierowane sprawy do organów ścigania są umarzane. Nadzór Oddziału nad bezumownie użytkowanymi gruntami był utrudniony z powodu ich rozdrobnienia, ograniczonych możliwości kadrowych i organizacyjno-technicznych Oddziału oraz braku współpracy z ARiMR (do kwietnia 2013 r.).

(dowód: akta kontroli: tom I str. 15-19, 131-133, 138-142, 151-588, tom I str. 1-280)

Spośród bezumownie użytkowanych gruntów rolnych Skarbu Państwa, bez wiedzy Oddziału Terenowego ANR, wykorzystywane były grunty o powierzchni:

- w 2009 r. – 1 211,4362 ha (10,3%), do których płatności ARiMR wyniosły – 594,9 tys. zł,
- w 2010 r. – 1 039,6257 ha (9,9%), do których płatności ARiMR wyniosły – 497,2 tys. zł,
- w 2011 r. – 908,7789 ha (10,2%), do których płatności ARiMR wyniosły – 545,0 tys. zł,
- w 2012 r. – 938,9600 ha (12,4%), do których płatności ARiMR wyniosły – 587,4 tys. zł.

Łącznie płatności ARiMR wyniosły 2 224,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 15-19, 138-142, tom II str. 1-280)

Według danych Oddziału Terenowego ANR szacunkowa kwota należnych opłat za użytkowanie ww. gruntów, objętych płatnościami ARiMR, wyniosła łącznie 1 979,8 tys. zł²⁴, w tym: w 2009 r. – 144,3 tys. zł, w 2010 r. – 161,5 tys. zł, w 2011 r. – 214,7 tys. zł i w 2012 r. – 1 459,4 tys. zł.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że Oddział nie naliczał ww. opłat, ponieważ nie dysponował informacjami o osobach samowolnie zajmujących grunty.

(dowód: akta kontroli tom I str. 15-17, 131-134, tom II str. 281-405)

Czterej²⁵ beneficjenci pomocy z ARiMR potwierdzili fakt korzystania bez tytułu prawnego z gruntów Skarbu Państwa, administrowanych przez Oddział w Warszawie i pobierania z tego tytułu płatności. Zeznali oni, że w latach 2009 – 2012, w okresie bezumownego korzystania z gruntów SP, pisemnie nie wnioskowali o wydzierżawienie tych nieruchomości, nie były one kontrolowane przez pracowników Oddziału, który nie wzywał ich do opuszczenia gruntu bądź uiszczenia należności z tytułu jego użytkowania.

Analiza 40 bezumownie użytkowanych działek ewidencyjnych²⁶ o powierzchni od 0,5200 ha do 92,0060 ha wykazała, że Oddział w Warszawie skontrolował: w latach 2009-2011 r. – 6, w 2012 r. – 10 i do końca października 2013 r. – 18 działek.

²⁴ Na terenie działania Oddziału w Warszawie – 873 906,44 zł, Filii w Łodzi – 1 105 921,03 zł. Według pisma Dyrektora Oddziału Terenowego ANR nr WA/SGZ.0930.3.4.6913.2013.WO z 6 listopada 2013 r. szacunkowego obliczenia opłat od samowolnie wykorzystywanych gruntów SP dokonano zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez Prezesa ANR.

²⁵ Z pięciu beneficjentów płatności z ARiMR, użytkujących bezumownie grunty ZWRSP, wezwanych w charakterze świadka, zgłosiło się czterech.

²⁶ Działki ewidencyjne bezumownie wykorzystywane wg bazy danych ANR (załącznik nr 2): 21 działek ew. wykorzystywanych przez pięciu wezwanych świadków, 10 z 15 działek ew. wybranych losowo i zweryfikowanych w ewidencji gruntów i budynków, 9 działek ew. o powierzchni 10-12 ha.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że częstotliwość kontroli niezagospodarowanych gruntów Skarbu Państwa wynikała z dużej liczby i rozdrobnienia działek. Grunty lustrwane były dopiero podczas przygotowania ich do rozdysponowania. Oddział, mimo kontroli w sierpniu 2012 r. i wiosną 2013 r., nie miał informacji o użytkowaniu gruntów przez osoby trzecie. Bezumownych użytkowników ustalono w 2013 r. na podstawie danych z ARiMR.

(dowód: akta kontroli tom I str. 73-104, 122-124)

W latach 2009-2012 Oddział Terenowy ANR nie współpracował z ARiMR w celu ustalenia bezumownych użytkowników gruntów Skarbu Państwa, ponieważ – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – ARiMR odmawiała ujawnienia danych użytkowników działek w oparciu o ustawę o ochronie danych osobowych.

Uprawnienie do wykorzystywania danych zgromadzonych w systemie płatności ARiMR, Oddział uzyskał po zmianie – 3 grudnia 2011 r. – ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 6a ust. 1) i po zawarciu 15 kwietnia 2013 r. porozumienia pomiędzy ANR i ARiMR.

W wyniku analizy nierozdysponowanych działek z działkami zgłoszonymi do płatności z ARMiR, Oddział do 10 września 2013 r. ujawnił 556 wnioskodawców bezumownie użytkujących 595,98 ha gruntów Skarbu Państwa (średnia powierzchnia zgłoszonej działki – 0,74 ha, największa – 10,57 ha).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że ujawnionych bezumownych użytkowników wezwano do wydania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 107-110, 115, 119, 126, 130)

1.4. W Oddziale nie ma komórki kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego. Biuro Prezesa ANR w badanym okresie przeprowadziło dwa audyty dotyczące bezumownego użytkowania i odbioru nieruchomości oraz przedłużania umów dzierżawy. W wyniku pierwszego nie skierowano do Oddziału zaleceń, lecz opracowano w sierpniu 2013 r. zasady „Postępowanie ANR w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości ZWRSP”. Wyników drugiego audytu do czasu kontroli NIK Oddział nie otrzymał.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 111-113, 117-118, tom II str. 406, 418-502)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dopuszczenie, w latach 2009-2012, do korzystania bez tytułu prawnego z gruntów Skarbu Państwa o powierzchni od 1 211 ha (10,3%) w 2009 r do 959 ha (12,4%) w 2012 r., co skutkowało pobraniem przez bezumownych użytkowników płatności z ARiMR w przybliżonej kwocie 2 224,5 tys. zł. Było to niezgodne z art. 6 ust. 1 pkt 6 i art. 24 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i § 22 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych²⁷.
2. Niezapewnienie w latach 2009-2012 należytego nadzoru nad gruntami rolnymi SP, spowodowało bezumowne użytkowanie bez wiedzy Oddziału gruntów o powierzchni od 1 211 ha w 2009 r do 959 ha w 2012 r., od których potencjalne wpływy z opłat za ich użytkowanie, wyliczone szacunkowo, wyniosłyby 1 979,8tys. zł.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W bazie danych Oddziału, część gruntów zaewidencjonowanych jako nierozdysponowane stanowiły działki użytkowane na podstawie tytułu prawnego. Oddział Terenowy ANR miał trudności z ustaleniem liczby i powierzchni nierozdysponowanych gruntów Zasobu, co wskazuje na konieczność

²⁷ Dz. U. Nr 262, poz. 1567.

zweryfikowania w systemie ewidencji elektronicznej, zgodności danych dotyczących nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa ze stanem faktycznym.

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Spośród nierozdysponowanych gruntów rolnych SP o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, którymi w latach 2009 – 2012 władał Oddział, bezumownie i za wiedzą Oddziału wykorzystywane były grunty o powierzchni:

- a) w 2009 r. – 32,9938 ha (tj. 0,3%), do których płatności ARiMR wyniosły 35,5 tys. zł,
- b) w 2010 r. – 91,2243 ha (tj. 0,9%), do których płatności ARiMR wyniosły 124,8 tys. zł,
- c) w 2011 r. – 129,6114 ha (tj. 1,5%), do których płatności ARiMR wyniosły 189,7 tys. zł,
- d) w 2012 r. – 77,9800 ha (tj. 1,0%), do których płatności ARiMR wyniosły 135,1 tys. zł.

Łącznie płatności z ARiMR wyniosły 485,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 15-19, 138-142)

2.2. Oddział zidentyfikował 19 użytkowników korzystających bezumownie z 35 działek ewidencyjnych Skarbu Państwa²⁸ o powierzchni 278,6099 ha użytków rolnych, w tym w 18 przypadkach (34 działki) po zakończeniu lub rozwiązaniu umownego okresu dzierżawy, w jednym stwierdził samowolne zajęcie gruntu. Czas nieuprawnionego dysponowania gruntem wynosił od jednego miesiąca do ponad trzech lat. W umowach dzierżawy określony był termin wydania gruntu po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy²⁹ i sankcje za nieterminowy zwrot³⁰.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 135-144)

Do wszystkich ww. bezumownych użytkowników Oddział wystąpił z żądaniem wydania nieruchomości. Wezwania wysłano w terminie od 59 dni przed zakończeniem umowy dzierżawy do 50 dni po jej zakończeniu, zgodnie z zawartymi umowami.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że wysyłając wezwania kierował się zasadami gospodarczymi, aby nie przejmować gruntów z uprawniami w toku i nie narażać Oddziału na dodatkowe koszty. Przepisy nie precyzują czasu odbioru nieruchomości po zakończeniu lub rozwiązaniu umowy dzierżawy. Zarządzenie Prezesa ANR³¹, określające czas doręczenia wezwania do wydania gruntu na miesiąc przed terminem zakończenia dzierżawy, obowiązywało do 30 września 2009 r., a obecnie ww. terminy określone są we wzorach umów.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 143-147, tom II str. 406)

²⁸ O powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych.

²⁹ Np.: W razie wygaśnięcia lub rozwiązania umowy, dzierżawca zobowiązuje się wydać nieruchomość wydzierżawiającemu w terminie jednego miesiąca od daty doręczenia pisemnego wezwania do wydania nieruchomości. Dzierżawca zobowiązuje się najpóźniej na trzy miesiące przed wygaśnięciem umowy złożyć wydzierżawiającemu pisemne oświadczenie o zamiarze dalszej dzierżawy nieruchomości. Umowa może zostać rozwiązana przez jednostronne oświadczenie woli wydzierżawiającego za uprzednim trzymiesięcznym wypowiedzeniem.

³⁰ W umowach zawartych po 2000 r. w wysokości dotychczasowego czynszu dzierżawnego określonego w umowie wraz z karą umowną w wysokości 25% tej opłaty lub wraz z karą umowną w wysokości 25% dotychczasowego czynszu, równowartość podatku rolnego, dopłat bezpośrednich, podatek VAT – 22% od czynszu, podatku rolnego i dopłat bezpośrednich.

³¹ Nr 11/08 z 31 stycznia 2009 r.

W latach 2009-2012 do sześciu z 19 zidentyfikowanych bezumownych użytkowników w sześciu sprawach Oddział skierował pozwy do sądu o wydanie nieruchomości.

Podjęte przez Oddział Terenowy ANR działania spowodowały wydanie 27 z 35 działek, przez 18³² z 19 zidentyfikowanych bezumownych użytkowników (w jednym przypadku w wyniku egzekucji komorniczej). Do ww. 18 osób Oddział wystąpił z żądaniem zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego, w tym do 17 w kwocie czynszu określonego w umowie powiększonego o 25% i do jednego w kwocie pięciokrotności wywoławczej wartości czynszu, zgodnie z zawartymi umowami i zarządzeniem Prezesa ANR³³.

Wartość żądanych należności wyniosła 183 911,88 zł. Oddział wyegzekwował 19 695,39 zł (10,7%), a 164 216,49 zł do czasu kontroli NIK nie wyegzekwowano.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 143-144, 148-150)

2.3. W latach 2009-2012 nie były przeprowadzane kontrole wewnętrzne w zakresie windykacji należności od zidentyfikowanych bezumownych użytkowników.

(dowód: akta kontroli: tom I str. dowód: 111-115, 118-119)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Oddział nie wyegzekwował kwoty 164 216,49 zł (89,3%) należności od zidentyfikowanych bezumownych użytkowników gruntów Skarbu Państwa w latach 2009-2012.

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴, wnosi o:

- 1) wystąpienie do bezumownych użytkowników gruntów z ZWRSP z żądaniem wydania bezprawnie użytkowanych nieruchomości i ich zagospodarowanie,
- 2) naliczenie i wyegzekwowanie od bezumownych użytkowników gruntów z ZWRSP, którzy pobrali płatności z ARiMR, opłat za korzystanie bez tytułu prawnego z tych nieruchomości,
- 3) kontynuowanie działań zmierzających do wyegzekwowania kwoty 164 216,49 zł od zidentyfikowanych bezumownych użytkowników gruntów Skarbu Państwa,
- 4) zweryfikowanie w systemie ewidencji elektronicznej, zgodności danych dotyczących nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa ze stanem faktycznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³² Nie wystąpił do użytkownika, którego sprawa jest w sądzie.

³³ Zarządzenie nr 35/09 z 29.09.09 r.

³⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 25 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Lidia Łucka
gł. specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis