



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-20-01/2013
P/13/138

Wrocław, dnia 6 marca 2014 r.

Pan
Andrzej Jamrozik
Dyrektor
Agencji Nieruchomości Rolnych
Oddziału Terenowego
we Wrocławiu

Szanowny Panie Dyrektorze,

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przesyła w załączeniu ujednolicony tekst wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 listopada 2013 r., skierowanego do Pana Dyrektora po kontroli Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych we Wrocławiu w zakresie „Ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystaniem”, uwzględniający postanowienia uchwały z dnia 12 lutego 2014 r. Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli rozpatrującej zastrzeżenia wniesione do tego wystąpienia.

Z *przebiegnie*
p.o. WICEDYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Zamieszkał

Załącznik: 1



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-20-01/2013

P/13/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

uwzględniający postanowienia uchwały z dnia 12 lutego 2014 r. Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

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 we Wrocławiu.
Kontroler	Krystyna Knop, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87024 z dnia 28 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy we Wrocławiu (dalej: „Oddział”), ul. Mińska 60, 54-610 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Jamrozik, Dyrektor Oddziału od 20 marca 2008 r. (dowód: akta kontroli str. 3 - 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Oddziału w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.

Podstawą negatywnej oceny ogólnej były oceny cząstkowe oraz charakter stwierdzonych w badanym obszarze ustaleń w zakresie: [1] gospodarowania przez Oddział gruntami rolnymi Skarbu Państwa ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przed nieuprawnionym wykorzystaniem [2] egzekwowania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nie zapewnienia właściwego nadzoru i bieżącej kontroli nad powierzonym mieniem oraz prowadzeniem spraw z zakresu rozdysponowania nieruchomości rolnych,
- nie ustalenia i nie dochodzenia należności z tytułu opłat za bezumowne korzystanie z gruntów przez nieuprawnionych użytkowników,
- nie wykorzystania możliwości uzyskania opłaty czynszowej w kwocie 16.289,25 zł z tytułu wydzierżawienia gruntów w wyniku nie rozwiązania zakończonej umowy ich użyczenia,
- przekazania z opóźnieniem komórkom księgowym informacji o naliczaniu opłat z tytułu bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia natomiast przestrzeganie przez Oddział zasad przygotowania niezagospodarowanych nieruchomości do dzierżawy oraz podawanie do publicznej wiadomości wykazów udostępnianych nieruchomości i ogłoszeń o przetargach.

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

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 władał² gruntami rolnymi³ Skarbu Państwa (dalej: SP), o powierzchni:

- a) 252.327,92 ha (w 2009 r.), z których 199.177,75 ha (78,9%) było rozdysponowanych⁴ na podstawie 15.963 umów dzierżawy, a średnia wysokość czynszu rocznego wynosiła 371,94 zł/ha;
- b) 243.183,25 ha (w 2010 r.), z których 190.348,31 ha (78,3%) było rozdysponowanych na podstawie 14.314 umów dzierżawy, a średnia wysokość czynszu rocznego wynosiła 399,92 zł/ha;
- c) 230.694,77 ha (w 2011 r.), z których 178.769,72 ha (77,5%) było rozdysponowanych na podstawie 11.597 umów dzierżawy, a średnia wysokość czynszu rocznego wynosiła 799,24 zł/ha;
- d) 218.645,94 ha (w 2012 r.), z których 169.372,33 ha (77,5%) było rozdysponowanych na podstawie 10.296 umów dzierżawy, a średnia wysokość czynszu rocznego wynosiła 1.003,16 zł/ha.

(dowód: akta kontroli str. 684 - 697- Załącznik nr 1 – Powierzchnia gruntów rolnych Skarbu Państwa będących we władaniu Oddziału, str. 698 – 1996 - Wykaz gruntów rolnych administrowanych przez Oddział Terenowy ANR, które w latach 2009 – 2012 były niezagospodarowane zał. 2a do 2d, str. 2789 – 2890 - Zestawienie dotyczące zagospodarowania będących we władaniu ANR OT gruntów rolnych SP w latach 2009 -2012)

1.2. W latach objętych kontrolą obowiązywały wytyczne Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: Prezes ANR) w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁵, które dotyczyły m.in. procedur przygotowania nieruchomości do dzierżawy (dokumentacja geodezyjno - prawna, wykaz działek rolnych, lustracja gruntów). Ponadto w wytycznych tych wskazano okresy dzierżawy, wywoławczy poziom czynszu dzierżawnego, procedury w zakresie powoływania i funkcjonowania komisji przetargowych, formy wydzierżawiania nieruchomości rolnych (w trybie przetargowym), wykonywania umów dzierżawy, w tym ich rozwiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 475 – 672 - Zarządzenie Prezesa ANR nr 11/08 z 31 stycznia 2008 r. i kolejne nr 35/09 z 28 września 2009 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa)

Udostępniając grunty rolne SP do korzystania przez użytkowników nieruchomości rolnych Oddział stosował zasady dotyczące przygotowania nieruchomości do dzierżawy z wykorzystaniem stosownej dokumentacji geodezyjno-prawnej, wykazu działek rolnych i ustaleń z dokonywanych lustracji gruntów. W procesie udostępniania gruntów rolnych SP (poprzez ich dzierżawę) Oddział kierował się obiektywnymi kryteriami wyboru, jawnością i konkurencyjnością postępowania oraz równym traktowaniem wszystkich zainteresowanych. Oddział podawał do publicznej

² Wg stanu na 31 grudnia danego roku.

³ 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].

⁴ Grunty rozdysponowane – grunty oddane podmiotom zewnętrznym na podstawie umów dzierżawy.

⁵ Zarządzenie Prezesa ANR nr 11/08 z 31 stycznia 2008 r. i kolejne nr 35/09 z 28 września 2009 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

wiadomości wykazy i ogłoszenia przetargów na dzierżawę nieruchomości w miejscowo właściwych (ze względu na położenie nieruchomości) sołectwach, gminach, w siedzibach jednostek gospodarczych (w Administracjach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w Rakowicach Wielkich, Świdnicy, Legnicy i we Wrocławiu) oraz w siedzibie Oddziału. Dokumenty wskazujące na opublikowanie wykazów oraz ogłoszeń o przetargu opatrzone były stosownymi pieczęciami, podpisami i adnotacjami przez jaki okres były publikowane. Podane do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu znajdowały się w miejscu ich wywieszenia do dnia przetargu. Informacje dotyczące harmonogramów przetargów na dzierżawę oraz wykazy i ogłoszenia przetargów na dzierżawę były także publikowane na portalu internetowym Oddziału. Przeprowadzone w dniu 7 listopada 2013 r. oględziny siedziby Oddziału potwierdziły, iż podawano do publicznej wiadomości ogłoszenia zawierające szczegółowe informacje o przetargach na dzierżawę nieruchomości gruntowych, publikując je w ogólnodostępnym „Kiosku internetowym” (zlokalizowanym na parterze budynku siedziby Oddziału), oraz na stronie internetowej www.anr.gov.pl.

W latach 2009-2012 pracownicy Oddziału nie byli dzierżawcami gruntów rolnych SP, będących z Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób).

(dowód: akta kontroli str. 3624 – Notatka służbowa, str. 2780 - 2799 - Protokół oględzin w siedzibie Oddziału dotyczące ogłoszeń wybranych 2 przetargów oraz strony internetowej Oddziału, str. 2743 – 2788 - Wykaz pracowników Oddziału, Administracji Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa we Wrocławiu, w Legnicy, Świdnicy i Rakowicach Wielkich)

1.3. W kontrolowanym okresie obowiązywały wytyczne Prezesa ANR w sprawie bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu, w tym naliczania należności z tego tytułu⁶, w których m.in.:

1) zobowiązywano Dyrektora Oddziału do przeprowadzania lustracji nieruchomości bezumownie użytkowanych, będących w Zasobie WRSP oraz nadzorowania realizacji przez dzierżawców warunków umów, a w razie stwierdzenia, że dzierżawca nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, bezzwłocznego podejmowania działań dyscyplinujących łącznie z rozwiązaniem umowy dzierżawy, 2) podano, że w wypadku zbliżania się terminu wygaśnięcia umowy (dzierżawy, użyczenia), należało na co najmniej jeden miesiąc przed tą datą doręczyć pisemne wezwanie do wydania nieruchomości, poinformować zainteresowanego o terminie przejęcia nieruchomości oraz, że nie wydanie przedmiotu umowy w tym terminie, spowoduje naliczanie od dnia następnego wynagrodzenia w wysokości dotychczasowego czynszu dzierżawnego. W wypadku rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym, należało poinformować, że wydanie nieruchomości nastąpi w określonym terminie nie dłuższym, niż jeden miesiąc od daty doręczenia pisemnego wezwania do wydania nieruchomości. W wypadku stwierdzenia, iż nieruchomość Zasobu użytkowana jest bezumownie, z powodu samowolnego wejścia na nierozdysponowane nieruchomości (bez tytułu prawnego) – należy wezwać bezumownego użytkownika do wydania nieruchomości w terminie określonym, z jednoczesnym poinformowaniem go, iż od dnia następnego naliczane będzie wynagrodzenie za każdy rozpoczęty miesiąc w wysokości stanowiącej iloczyn dt pszenicy i średniej krajowej ceny skupu pszenicy publikowanej przez GUS, za każde półrocze roku kalendarzowego. Ponadto Prezes zobowiązał Dyrektora do niezwłocznego podejmowania działań prawnych w celu przejęcia gruntów poprzez skierowanie sprawy do sądu albo komornika.

⁶ 1) nr ZGZ – dn-4200-1-4/755/06/EŚ z 16 marca 2006 r., 2) nr ZGZ-dn-4201-41-16/1090/06/EŚ z 11 kwietnia 2006 r.; 3) nr ZGZ-dn-4200-25/4479/-7 z 17 grudnia 2007 r. i ZGZ-dn-4200-3/705/08 z 29 lutego 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 448 - Wytyczne Prezesa ANR 1) nr ZGZ – dn-4200-1-4/755/06/EŚ z 16 marca 2006 r., 2) nr ZGZ-dn-4201-41-16/1090/06/EŚ z 11 kwietnia 2006 r.; 3) nr ZGZ-dn-4200-25/4479-7 z 17 grudnia 2007 r. i ZGZ-dn-4200-3/705/08 z 29 lutego 2008 r.)

W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu przypisane zostały Sekcji Ewidencji i Analiz Oddziału, Sekcji Gospodarowania Zasobem Oddziału, a także Administracjom Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (od 1 stycznia 2013 r. Sekcjom Zamiejscowym Gospodarowania Zasobem) w Legnicy, Świdnicy, Rakowicach Wielkich i Wrocławiu (dalej: Administracje). Sekcja Ewidencji i Analiz Oddziału realizowała zadania związane z ewidencją Zasobu, w tym rozdysponowanego, obiegiem i przetwarzaniem informacji, analizą danych dotyczących zagospodarowania mienia, tj. zadania polegające m.in. na zakładaniu i prowadzeniu szczegółowej ewidencji Zasobu, wprowadzaniu oraz systematycznym aktualizowaniu danych w Systemie Ewidencji Gruntów (m.in. zmiany geodezyjne, przejęcia i przekazania gruntów do Zasobu, wprowadzanie umów dzierżawy, bezumownego użytkowania). Natomiast Sekcja Gospodarowania Zasobem Oddziału oraz poszczególne Administracje realizowały zadania dotyczące gospodarowania mieniem Zasobu (przejmowanie i gospodarowanie), tj. polegające m.in. na przygotowaniu dokumentów związanych z zawieraniem umów dzierżawy, ich aktualizowaniu i przedłużaniu, prowadzeniu spraw dotyczących bezumownego użytkowania mienia Zasobu. Zadania w powyższym zakresie zostały uwzględnione zostały w zakresach czynności poszczególnych pracowników. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Oddziału nadzór nad prawidłowością wykonania tych zadań pełnił Dyrektor Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 12 - 213 - Regulaminy organizacyjne ANR OT i Administracji Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa we Wrocławiu, w Świdnicy, w Legnicy i w Rakowicach Wielkich, obowiązujące w latach 2009 – 2012, str.214 – 447 – Wybrane zakresy czynności pracowników Oddziału i Administracji ZWRSP)

1.4. Według Oddziału w latach 2009-2012 nierozdysponowana część administrowanych gruntów rolnych SP (nieoddana do używania m.in. w drodze dzierżawy), stanowiła:

- a) 53.150,17 ha w 2009 r., z których 32.361,62 ha (60,9%) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych⁷, w całości nierozdysponowane (po weryfikacji dokonanej w trakcie kontroli NIK skutkującej zmniejszeniem gruntów nierozdysponowanych o pow. 3.409,67 ha);
- b) 52.834,94 ha (w 2010 r.), z których 32.516,86 ha (61,5%) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane (po weryfikacji dokonanej w trakcie kontroli NIK skutkującej zmniejszeniem gruntów nierozdysponowanych o pow. 2.059,16 ha);
- c) 51.925,05 ha (w 2011 r.), z których 33.355,01 ha (64,2%) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane (po weryfikacji dokonanej w trakcie kontroli NIK skutkującej zmniejszeniem gruntów nierozdysponowanych o pow. 977,81 ha);
- d) 49.273,61 ha (w 2012 r.), z których 31.728,12 ha (64,4%) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane (po weryfikacji dokonanej w trakcie kontroli NIK skutkującej zmniejszeniem gruntów nierozdysponowanych o pow. 348,41 ha).

(dowód: akta kontroli str. 684 – 697 - Załącznik nr 1 – Powierzchnia gruntów rolnych Skarbu Państwa będących we władaniu Oddziału Terenowego ANR we Wrocławiu, str. 698 – 1996 - Wykaz gruntów rolnych administrowanych przez Oddział, które w latach 2009 -2012 nie były rozdysponowane

⁷ Użyte w treści niniejszego wystąpienia pojęcia użytku rolnego oznacza użytki oznaczone jako R [grunty orne], S [sady], Ł [łaki], Ps [pastwiska trwałe], Tr [tereny różnej lub N [nieużytki],

w całości zał. od 2a do 2d, str. - 2384 – 2437 - Korekta wykazu gruntów rolnych administrowanych przez Oddział, które w latach 2009-2012 nie były rozdysponowane w całości - dotyczy powierzchni użytków rolnych objętych załącznikami 2a – 2d)

Zgodnie z § 3 obowiązujących w latach 2009-2012 Regulaminów organizacyjnych Oddziału oraz § 2 Regulaminów organizacyjnych Administracji Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (we Wrocławiu, w Świdnicy, Legnicy, Rakowicach Wielkich)⁸, nadzór nad działalnością Oddziału oraz podległych jednostek gospodarczych Zasobu sprawował Dyrektor Oddziału oraz ponosił odpowiedzialność za ich pracę.

Dyrektor Oddziału jako przyczyny niezagospodarowania gruntów SP wskazał m.in.: duży udział użytków rolnych o niskich klasach bonitacyjnych nie kwalifikujących się do rolniczego użytkowania z powodu wieloletniego ich odlogowania, sprzedaż nieruchomości jako wiodącą formę rozdysponowania gruntów Zasobu w związku z nałożonymi przez Prezesa ANR planami rzeczowo-finansowymi, niską skuteczność przetargów ograniczonych na sprzedaż i dzierżawę, zmiany organizacyjne (likwidacja 4 jednostek gospodarczych Zasobu) powodujące ograniczenia kadrowe.

(dowód: akta kontroli str. 12 - 213 - Regulaminy organizacyjne ANR OT i Administracji Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa we Wrocławiu, w Świdnicy, w Legnicy i w Rakowicach Wielkich, obowiązujące w latach 2009 – 2012, str. 3262 – 3290 - Wyjaśnienia Andrzeja Jamrozika - Dyrektora Oddziału)

1.5. Według Dyrektora Oddziału w latach 2009-2012 zarówno Oddział, jak i działające w jego imieniu Administracje (we Wrocławiu, w Legnicy, w Rakowicach Wielkich i Świdnicy) w celu ustalenia bezumownych użytkowników nieruchomości rolnych wielokrotnie podejmowały próby ustalenia bezumownych użytkowników nieruchomości, zwracając się do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o udzielenie informacji na temat osób, które zgłosiły użytkowane bezumownie działki do dopłat. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odmawiała udostępniania danych, powołując się na ustawę o ochronie danych osobowych. W związku z powyższym przeprowadzono dwukrotne rozmowy z Z-cą Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR we Wrocławiu, a następnie w odpowiedzi na pismo ARiMR z prośbą o udostępnienie informacji w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym, odmówiono przekazania posiadanych przez Oddział Terenowy ANR danych OR ARiMR we Wrocławiu. W dniu 20 września 2010 r. Oddział Terenowy na podstawie art. 29. ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁹, załączając bardzo obszerną dokumentację, ponownie zwrócił się do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o udostępnienie danych osobowych osób, które złożyły wnioski o płatności bezpośrednie na nierozdysponowane działki Zasobu. Wśród wymienionych w zapytaniu działek wskazane zostały również działki położone w Komornikach i w mieście Środa Śląska obręb¹⁰, na których stwierdzono uprawę kukurydzy. Dnia 18 października 2010 r. Oddział Regionalny ARiMR nareszcie udostępnił dane osób, które złożyły wnioski o płatności na działki, w stosunku do których została zakończona kontrola administracyjna. W dniu 7 marca 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych oraz niektórych innych ustaw¹⁰, uchylająca art. 29 i art. 30 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, które regulowały udostępnianie

⁸ Zarządzenia Dyrektora Oddziału w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego Oddziału nr nr: 21/20.08 z 30.10.2008 r., 23/2009 z 6.07.2009 r., 12/2010 z 22.09.2010 r., 7/2011 z 26.05.2011 r., 23/2012 z 14.12.2012 r. oraz Regulaminy organizacyjne Administracji Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa we Wrocławiu, w Świdnicy, Legnicy oraz Rakowicach Wielkich.

⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 229, poz. 1497.

danych w celu innym, niż włączenie ich do zbioru ARiMR¹¹. Wnioski o udostępnienie danych, które wpłynęły do ARiMR po dniu 7 marca nie były udostępniane z uwagi na brak przepisu uprawniającego Oddział do ich otrzymania. Pismem z dnia 14 czerwca 2011 r. ARiMR poinformowała Oddział, iż po uzgodnieniu z Pełnomocnikiem ds. ochrony danych osobowych w ARiMR, wnioski o udostępnianie danych osobowych ze zbioru danych gromadzonych w ARiMR mogą być rozpatrywane pozytywnie w trybie art. 344 § 1 Kc w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, w nawiązaniu do art. 6 ust 1 pkt 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dnia 3 grudnia 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹², w której (zgodnie z art. 6a ust. 1) Oddział uprawniony jest 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. Na podstawie art. 6a ust. 2 ww. ustawy ARiMR udostępnia nieodpłatnie Agencji Nieruchomości Rolnych dane, o których mowa w ust. 1 tej ustawy.

Ponadto Dyrektor Oddziału podał, że w dniu 15 kwietnia 2013 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Prezesem ARiMR oraz Prezesem ANR w sprawie zapewnienia bezpośredniego dostępu uprawnionym przedstawicielom ANR do danych zgromadzonych w krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (KSEP). Zakres danych udostępnionych za pośrednictwem Platformy Aplikacyjnej (PA) obejmuje następujące dane:

- informacje o producentach: nazwisko/nazwa, imię/nazwa skrócona, PESEL, REGON, NIP, kod kraju i numer paszportu lub innego dokumentu tożsamości, forma prawna, rodzaj producenta, data wpisania do ewidencji producentów, numer producenta,
- adres zamieszkania/korespondencji producenta: województwo, powiat, gmina, kod rodzaju gminy, miejscowość, ulica, posesja, lokal, kod pocztowy, poczta, numer telefonu, fax, adres poczty elektronicznej,
- dane działek ewidencyjnych: identyfikator, położenie działki (województwo, powiat, gmina), dane geodezyjne (nazwa obrębu, nr arkusza mapy, nr działki), powierzchnia całkowita [ha], powierzchnia użytkowana rolniczo [ha], rozszerzony znak sprawy, typ sprawy, rok gospodarczy.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 porozumienia z 15 kwietnia 2013 r., dostęp do PA zastępuje dotychczasowy sposób udostępniania danych dla ANR, realizowany w oparciu o pisemne wnioski. ARiMR nie udziela informacji w szerszym zakresie niż zawartym w PA. Pismem z dnia 4 czerwca 2013 r. Oddział wystąpił do Prezesa ANR o rozszerzenie funkcjonalności PA w zakresie danych dotyczących producenta, któremu została przyznana płatność, na jaką powierzchnię działki ewidencyjnej oraz nr rachunku bankowego, na który przekazywane są przyznane płatności. Dane te potrzebne są do celów związanych z windykacją należności SP, jak też w procesie ujawniania użytkowników nieruchomości Zasobu bez tytułu prawnego. W odpowiedzi na ww. pismo Zespół Gospodarowania Zasobem przy ANR w Warszawie (dalej: ZGZ) pozytywnie zaopiniował wniosek Oddziału uzasadniając, iż dane te są zgodne z pierwotnym zapotrzebowaniem ZGZ i mogą przyczynić się do bardziej precyzyjnego identyfikowania bezumownych użytkowników gruntów Zasobu, a także przyspieszyć egzekucję wynagrodzenia z tego tytułu, gdy dojdzie

¹¹ Po przedstawieniu przez wnioskodawcę wiarygodnie uzasadnionej potrzeby posiadania tych informacji.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 86.

do sporu sądowego pomiędzy ANR, a bezumownym użytkownikiem. Do dnia 15 listopada 2013 r. ARiMR nie rozszerzyła zakresu danych oczekiwanych przez ANR. W odniesieniu do współpracy w latach 2009-2012 poszczególnych Administracji z podmiotami zewnętrznymi, a w szczególności z ARiMR, Dyrektor Oddziału podał także, iż Sekcja Gospodarowania Zasobem Oddziału w okresie od października 2011 r. do kwietnia 2013 r. występowała 22 razy do ARiMR o udostępnianie danych osobowych osób które złożyły wnioski o płatności. Wnioski te dotyczyły łącznie dopłat do 3.200 ha. W odpowiedzi ARiMR przekazywał Oddziałowi dane o osobie składającej wniosek o przyznanie pomocy, tj. imię i nazwisko, adres zamieszkania, PESEL, NIP, REGON. Według Dyrektora Oddziału uzyskane dane częściowo pozwoliły zidentyfikować bezumownych użytkowników oraz obciążyć ich stosownymi opłatami poczynając od 2004 r. Ponadto w latach 2010-2013 Administracja we Wrocławiu wystosowała do ARiMR zapytania dotyczące 1.515 działek o powierzchni 6.637 ha. Administracja ta celem identyfikacji danych osobowych bezumownych użytkowników podejmowała także współpracę z policją, sołtysami i wójtami. Według Dyrektora Oddziału na odpowiedzi na zapytania wysłane do ARiMR Oddział i Administracje niejednokrotnie oczekiwały kilka miesięcy. Np. w dniu 15 grudnia 2010 r. Administracja we Wrocławiu pismem nr WR-Wr-SD9-4201/10/MP wystąpiła z wnioskiem o udostępnienie danych osób, które złożyły wnioski o płatności unijne w latach 2004-2010. Odpowiedzi ARiMR udzieliła w dniu 16 lutego 2011 r. Z kolei pismami nr OR01-2532-677/StB-KK/10 i nr Wr-Wr-SD9-4201/25952/2010/KR z dnia 16 grudnia 2010 r. zwrócono się o informację dotyczącą beneficjentów dopłat do gruntów rolnych dla powiatów wrocławskiego i średzkiego oraz Miasta Wrocław, na które ARiMR odpowiedzi udzieliła 4 marca 2011 r. Mimo skierowania w 2012 r. do ARiMR łącznie 19 pism w ww. zakresie, Oddział nie uzyskał na nie odpowiedzi. Wniosek Administracji w Rakowicach Wielkich (wraz z płytą CD) o udostępnienie danych osób i innych podmiotów prawnych, które złożyły wnioski o dopłaty bezpośrednie i rolnośrodowiskowe został wysłany do Biura Powiatowego ARiMR w Uboczu w dniu 6 kwietnia 2011 r. Łączna powierzchnia nieruchomości objęta tym wnioskiem wynosiła 13.598 ha. W dniu 20 maja 2011 r. do Administracji w Rakowicach Wielkich wpłynęła z ARiMR odpowiedź odmowna z powołaniem się na ustawę o ochronie danych osobowych. Administracje w Świdnicy i Legnicy skierowały w latach 2009-2012 do ARiMR zapytania o udostępnienie danych ze zbioru danych osobowych dla ogółem 471 nieruchomości o powierzchni 2.200 ha. Ponadto Dyrektor Oddziału stwierdził, że Oddział skierował 61 wniosków do policji o ustalenie danych personalnych użytkownika nieruchomości bez tytułu prawnego. M.in. w 37 przypadkach Policja stwierdziła, iż w wyniku przeprowadzonych czynności nie ustaliła tożsamości tych użytkowników, w 11 przypadkach odstąpiła od tych czynności, wskazując na brak podstaw prawnych do ich prowadzenia, a w 2 przypadkach odmówiła wszczęcia dochodzenia wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego.

(dowód: akta kontroli str. 3262 – 3618 - Wyjaśnienia Andrzeja Jamrozika - Dyrektora Oddziału wraz z przykładowo wybranymi załączonymi pismami do ARiMR, Policji)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w zakresie gospodarowania gruntami rolnymi SP, ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przed ich nieuprawnionym wykorzystaniem, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wśród nierozdysponowanych gruntów rolnych SP o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, które w latach 2009-2012¹³ były we władaniu Oddziału, bezumownie i bez wiedzy kontrolowanej jednostki wykorzystywane były grunty o powierzchni:

¹³ Według stanu na 31 grudnia danego roku.

- a) 4.488,59 ha w 2009 r. (tj. 13,9% ogółem gruntów nierozdysponowanych), do których wypłacone zostały płatności¹⁴ w łącznej wysokości 4.231.199 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 1.589.299 zł¹⁵;
- b) 4.267,82 ha w 2010 r. (13,1%), do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 3.999.372 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 2.075.358 zł;
- c) 3.745,01 ha w 2011 r. (11,2%), do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 4.666.811 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 2.568.470 zł;
- d) 2.531,36 ha w 2012 r. (8,0%), do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 2.380.483 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 6.812.735 zł.

W latach 2009-2012 Oddział nie dochodził należności z tytułu opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 2438 - Informacja o nieprawidłowościach przekazana Dyrektorowi Oddziału, str. 1997 - 2383 – Informacja z ARiMR w Warszawie dotycząca pomocy finansowej wypłaconej w latach 2009 – 2012 beneficjentom, którzy zadeklarowali do płatności grunty zał. 3a do 3d, str.2384 – 2437 - Korekta wykazu gruntów rolnych administrowanych przez Oddział, które w latach 2009 - 2012 nie były rozdysponowane w całości - dotyczy powierzchni użytków rolnych objętych załącznikami 2a – 2d, str. 2438 -2603, 3619 -3623 - Zestawienia naliczonych przez Oddział opłat z tytułu bezumownego korzystania z gruntów rolnych objętych płatnością przez ARiMR)

W sprawie przyczyn niezapewnienia właściwego nadzoru i kontroli nad powierzonym mieniem oraz prowadzeniem spraw z zakresu jego rozdysponowania, a także nie dochodzenia należności z tytułu opłat za bezumowne korzystanie z gruntów przez osoby/podmioty nieuprawnione Dyrektor Oddział stwierdził m.in., że niemożliwe jest ciągle i jednocześnie prowadzenie nadzoru nad wszystkimi posiadanymi w Zasobie nieruchomościami, które wg stanu na 30 czerwca 2013 r. stanowiły 228.163 ha, a wynika to z:

- ograniczeń kadrowych, zadania z zakresu sprawowania nadzoru nad gruntami nierozdysponowanymi w latach 2009-2012 prowadzone były przez 4 Administracje Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, które zajmowały się głównie rozdysponowaniem mienia Zasobu (sprzedaż i dzierżawa). Zadania

¹⁴ Użyte w treści niniejszego wystąpienia pojęcie płatności oznacza w szczególności płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego wypłacane przez ARiMR. Zgodnie z stanowiskiem Departamentu Baz Referencyjnych ARiMR, wysokość płatności określana jest na podstawie szeregu złożonych algorytmów z uwzględnieniem informacji napływających po przeprowadzeniu kontroli na miejscu. Ponadto, kwota płatności nie jest określana osobno dla każdej działki, ale sumarycznie dla wszystkich działek wyszczególnionych przez rolnika we wniosku o przyznanie płatności. Stąd, kwoty dotyczące płatności bezpośrednich oraz ONW zostały wyliczone w sposób manualny i są kwotami przybliżonymi. Wartości płatności rolno-środowiskowych nie zawierają sankcji, zmniejszeń oraz modulacji jakie może otrzymać producent rolny w związku ze złożonym wnioskiem rolnośrodowiskowym.

¹⁵ Przy ustalaniu opłaty Oddział przyjął metodologię: opłata za lata 2009 – 2011 ustalona została w wysokości stanowiącej iloczyn dt pszenicy i średniej krajowej ceny skupu pszenicy publikowanej przez GUS za każde półrocze roku kalendarzowego, gdzie ilość decyton pszenicy wyliczył na podstawie średniego aktualnego czynszu dzierżawnego dla podobnych nieruchomości na tym terenie. Opłata za rok 2012 ustalona została w wysokości stanowiącej iloczyn decyton pszenicy i średniej krajowej ceny skupu pszenicy publikowanej przez GUS za każde półrocze roku kalendarzowego. Ilość dt wyliczona została zgodnie z art. 39 b ustawy o gnr SP, tj. w wysokości 5-krotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Opłatę za 2011 r. wyliczono wg zasad obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z 16.09.2011 r. zmieniającej m.in. ustawę o gnr SP. Opłaty wyliczone zostały dla powierzchni gruntów objętych jednolitymi dopłatami obszarowymi.

z zakresu nadzoru nad mieniem nierozdysponowanym powierzano jako zadanie dodatkowe pracownikom wykonującym inne obowiązki. Stąd też nadzór ten miał charakter interwencyjny. W roku 2012 na skutek redukcji etatów stan zatrudnienia zmniejszył się o 43 etaty, co nie jest to bez wpływu na skuteczność sprawowania nadzoru nad mieniem;

- rozdrobniony Zasób, nierozdysponowany Zasób to kilkadziesiąt tysięcy działek. Sprawowanie nadzoru nad taką ilością działek siłami własnymi jest wręcz niemożliwe. Wynajęcie ochrony zewnętrznej byłoby bardzo drogie. Dla przykładu w roku 2012 Oddział ogłosił postępowanie w trybie zamówień publicznych na ochronę gruntów o powierzchni około 2000 ha przed nieuprawnionym zagospodarowaniem. Jedyna oferta jaka wpłynęła opiewała na kwotę 230 tys. zł dziennie. Skorzystanie z takiej oferty byłoby nieuzasadnione ekonomicznie. Dlatego też Oddział zrezygnował z tej formy ochrony. W tym przypadku w celu zapewnienia nadzoru nad gruntami oddelegowano 2 pracowników, którzy przez okres 2 miesięcy codziennie patrolowali wyznaczone grunty. W tym czasie pracownicy ci nie wykonywali innych obowiązków objętych zakresem ich czynności. Zapewnienie nadzoru nad wszystkimi nierozdysponowanymi gruntami wymagałoby zaangażowania wszystkich pracowników Oddziału i inne zadania Agencji nie byłyby realizowane. Ponadto nadzór nie ogranicza się tylko do gruntów „wolnych” Zasobu. Głównym kierunkiem nadzoru właścicielskiego jest kontrola realizacji umów zawartych przez Agencję, w których zapisano zobowiązania wobec Agencji. Umów tych według stanu na 30 czerwca 2013 r. było 13.973. Od 2008 r. w ramach struktury organizacyjnej Oddziału powołano Sekcję Nadzoru Właścicielskiego. Jej skład osobowy w latach 2009-2012 wynosił od 5 do 9 pracowników. Głównym zadaniem tej Sekcji jest sprawowanie systematycznego nadzoru nad realizacją umów zawartych przez Agencję, w których zapisano zobowiązania kontrahentów Agencji. Umowy te to: umowy dzierżawy, umowy nieodpłatnego przekazania jednostkom samorządu terytorialnego, umowy sprzedaży ratalnej, umowy sprzedaży obiektów zabytkowych z obniżeniem ceny sprzedaży i innych umów, w których zapisano zobowiązania, kontrole doraźne;
- inne priorytety, głównym zadaniem Agencji w latach 2009-2012 było i jest nadal rozdysponowanie zasobu głównie poprzez sprzedaż. Na Oddział nakładane są duże plany sprzedaży zarówno rzeczowe jak i finansowe. By te plany zrealizować Oddział musi do tych zadań oddelegować większość pracowników jakich zatrudnia. Tym samym inne zadania nie mogą być realizowane w wystarczającym zakresie. Działania w zakresie nadzoru nad gruntami nierozdysponowanymi miały charakter interwencyjny.

Dyrektor Oddziału podał także, iż nadzór i kontrola są w sposób ciągły sprawowane nad nieruchomościami będącymi w Zasobie, jednakże ze względu na braki kadrowe nie jest możliwe przeprowadzenie wizytacji na każdej nieruchomości. Grunty Zasobu są lustrwane przez pracowników Oddziału, a na częstotliwość lustracji ma wpływ ilość przeprowadzanych przetargów, zgłaszane zapotrzebowanie na grunty oraz pozyskanie informacji o bezprawnym zajęciu nieruchomości.

Odnosnie przyczyn nie dochodzenia należności z tytułu opłat za bezumowne użytkowanie gruntów przez nieuprawnionych Dyrektor Oddziału wskazał m.in. na brak dostępu w latach 2009-2012 do danych ARiMR w zakresie składanych wniosków na nierozdysponowane nieruchomości Zasobu, co uniemożliwiało identyfikację nieuprawnionych użytkowników.

(dowód: akta kontroli str. 3262 – 3290 - Wyjaśnienia Andrzeja Jamrozika - Dyrektora Oddziału wraz z wybranymi - załączonymi pismami do ARiMR, Policji)

1. Z 5 beneficjentów pomocy, wezwanych w toku kontroli w charakterze świadka do wyjaśnienia przyczyn nieuprawnionego¹⁶ korzystania przez nich w latach 2009-2012 z gruntów SP, żaden nie potwierdził faktu korzystania bez tytułu prawnego z gruntów rolnych SP administrowanych przez Oddział oraz bezprawnego pobierania płatności z ARIMR. Trzech przesłuchiwanym rolników wykorzystywało grunty SP na podstawie umów dzierżawy i aneksów do tych umów (przedłużały okres ich obowiązywania), w tym dwóch posiadało umowy sprzedaży gruntów przez Oddział, zawarte w roku 2011 i 2013. W pozostałych 2 przypadkach grunty użytkowano na podstawie umowy użyczenia, zawartej z Oddziałem (*dot. działek w obrębie Grzybiany, gm. Kunice*) i umowy zawartej z Nadleśnictwem Góra - właścicielem gruntów (*dot. działek w obrębie Wiewierz, gm. Wąsosz*). Na dowód powyższego przesłuchiwani przedstawili stosowną dokumentację (umowy dzierżawy, sprzedaży, użyczenia, aneksy, wypisy z rejestru gruntów).

(dowód: akta kontroli str. 2604 – 2734 - Protokoły przesłuchań w charakterze świadka 5 beneficjentów pomocy wraz z zał. dokumentacją (umowy, wypisy z rejestru gruntów działek)

2. Niezgodnie ze stanem faktycznym w systemie ewidencji gruntów rolnych administrowanych przez Oddział wykazywano powierzchnię gruntów nierozdysponowanych. Dokonana w toku kontroli weryfikacja w tym zakresie wykazała, że w ewidencji gruntów nierozdysponowanych Oddziału znajdowały się:

- grunty już rozdysponowane o powierzchni: 3.409,67 ha w 2009 r., 2.059,16 ha w 2010 r., 977,81 ha w 2011 r. i 348,41 ha w 2012 r., co ujawniła weryfikacja przeprowadzona przez Oddział,
- grunty o łącznej powierzchni 297,70 ha, na których rozdysponowanie wskazały zeznania osób je użytkujących.

W ocenie NIK taka sytuacja świadczy o niepełnym rozeznaniu Oddziału co do stanu posiadania i rozdysponowania gruntów SP.

(dowód: akta kontroli str. 2604 – 2734 - Protokoły przesłuchań w charakterze świadka 5 beneficjentów pomocy wraz z zał. dokumentacją (umowy, wypisy z rejestru gruntów działek), str. 698 – 1996 - Wykaz gruntów rolnych administrowanych przez Oddział, które w latach 2009 -2012 nie były rozdysponowane w całości zał. od 2a do 2d, str. 2384 – 2437 - Korekta wykazu gruntów rolnych administrowanych przez Oddział, które w latach 2009 -2012 nie były rozdysponowane w całości - dotyczy powierzchni użytków rolnych objętych załącznikami 2a – 2d)

3. Wykazywane przez Oddział w ewidencji gruntów rolnych jako niezagospodarowane, grunty położone na działkach od nr 828/1 do 828/9 o pow. 23,83 ha obręb Grzybiany, gm. Kunice były w rzeczywistości, użytkowane przez spółkę prawa handlowego na podstawie umowy użyczenia, zawartej w październiku 1994 r. z Zarządcą Gospodarstwa Rolnego SP, upoważniającej do nieodpłatnego używania tych gruntów i pobierania pożytków. Umowa została zawarta na czas oznaczony, tj. do chwili ustalenia nabywcy lub dzierżawcy nieruchomości rolnej w drodze przetargu ogłoszonego przez Oddział nie wcześniej jednak, niż do czasu ukończenia zbiorów. W grudniu 1996 r. podpisany został aneks nr 1 do powyżej umowy pomiędzy Oddziałem (użyczający), dotychczasowym użytkownikiem (biorący do używania) i spółką prawa handlowego (cesjonariusz). Z aneksu tego wynikało, że biorący w używanie scedował z dniem 1 stycznia 1997 r. na rzecz cesjonariusza prawa i obowiązki wynikające z umowy użyczenia z 1994 r., a cesjonariusz je przejął. W powyższej sprawie Oddział nie wykonał wytycznych Prezesa ANR z dnia 18 grudnia 2007 r.¹⁷, w ramach których zalecono zaprzestanie użyczania nieruchomości Zasobu i zobowiązano do przestrzegania tego zalecenia. W ramach tych samych wytycznych przewidziano również, że użyczenie było możliwe jedynie

¹⁶ Wykazanego w zestawieniach 2a-2d sporządzonych przez Oddział na potrzeby kontroli.

¹⁷ ZGZ-dn-4200-26/4516/07/EŚ.

po uzyskaniu indywidualnej zgody Prezesa ANR, przy zastosowaniu obowiązującej procedury¹⁸ w przypadku, gdy:

- nieruchomość miała być przekazywana osobie, która wygrała przetarg na sprzedaż, a z uwagi na toczące się postępowanie wyjaśniające w związku z odwołaniem jednego z uczestników przetargu, zachodzi konieczność wstrzymania procedury sprzedaży;
- nieruchomość oczekuje na formalno-prawne przygotowanie jej do nieodpłatnego przekazania uprawnionym podmiotom (np. gminom) lub w trwały zarządek;
- brak jest w danym terenie zainteresowania nabyciem lub dzierżawą nieruchomości, pomimo podejmowania prób ich rozdysponowania w drodze sprzedaży.

Oddział dopiero w lipcu 2013 r. (po upływie ponad 16 lat od zawarcia aneksu nr 1 z 18 grudnia 1996 r.), po przeprowadzonym przetargu ustnym nieograniczonym zawarł umowę dzierżawy na przedmiotowe grunty z tym samym podmiotem. Według wyliczenia Oddziału w przypadku wydzierżawienia przedmiotowych działek na okres od stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2012 r., czynsz określony według stawek minimalnych stanowiłby 46,35 zł w skali roku, a należność Oddziału za ten okres z tytułu dzierżawy wyniosłaby 16.289,25 zł (liczona wg średnich cen pszenicy).

(dowód: akta kontroli str. 2700-2734 - Protokół przesłuchania w charakterze świadka 1 beneficjenta pomocy wraz z zał. dokumentacją (umowy użyczenia aneks nr 1, wypisy z rejestru gruntów działek), str. 698-1996 - Wykaz gruntów rolnych administrowanych przez Oddział, które w latach 2009-2012 nie były rozdysponowane w całości zał. od 2a do 2d, str. 2384-2437 - Korekta wykazu gruntów rolnych administrowanych przez Oddział, które w latach 2009-2012 nie były rozdysponowane w całości - dotyczy powierzchni użytków rolnych objętych załącznikami 2a-2d, str. 2438-2603, 3619-3623 - Zestawienia naliczonych przez Oddział opłat z tytułu bezumownego korzystania z gruntów rolnych objętych płatnością przez ARiMR, str. 2736-2742 - Pisma Prezesa ANR w sprawie użyczeń gruntów)

Barbara Olszewska-Pałęga, Zastępca Kierownika Sekcji, zgodnie z zakresem obowiązków odpowiedzialna za gospodarowanie mieniem Zasobu (przejmowanie i gospodarowanie), jako przyczyny nie podjęcia przez okres 16 lat skutecznych działań w celu rozwiązania umowy użyczenia wskazała m.in., iż umowy te nie były rejestrowane w systemie, wiedza o istnieniu przedmiotowej umowy powzięta została w roku 2009, kiedy ówczesny Kierownik Sekcji Gospodarowania Zasobem polecił (pisemnie) Administratorowi Administracji w Legnicy likwidację użyczenia gruntów Zasobu. Stwierdziła także, iż od 2009 r. prowadzone były działania w celu sprzedaży tych gruntów, a wobec braku skuteczności przetargów na ich sprzedaż w 2013 r. przeznaczono je do krótkoterminowej umowy dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 235 - 246 - Zakres czynności i obowiązków, p.o. zastępcy Kierownika Sekcji Gospodarowania Zasobem w Oddziale, str. 3229 - 3241 - Wyjaśnienia osoby jak wyżej)

Agnieszka Jednaki-Żygadło, pełniąca obowiązki Zastępcy Kierownika Sekcji Gospodarowania Zasobem Oddziału, odpowiedzialna za prowadzenie szczegółowej ewidencji mienia przejętego przez Oddział do Zasobu, dokonywania zmian w stanie posiadania Zasobu oraz sprawująca nadzór nad prowadzeniem ewidencji i gromadzeniem wszystkich umów cywilno-prawnych, przyznała m.in., iż grunty rolne położone na działkach 231,257 i 259 w obrębie Wiewierz, gm. Wąsosz zostały przekazane z Zasobu w 1999 r. Lasom Państwowym oraz wskazała, że po reformie administracyjnej, która miała miejsce w 1999 roku, część Zasobu WRSP, znajdująca się w obecnych granicach województwa dolnośląskiego, została przetransmitowana do Oddziału Terenowego ANR we Wrocławiu. W trakcie przeprowadzania zmian informacja o rozdysponowaniu mogła nie zostać prawidłowo przetransmitowana do systemu. Natomiast w przypadku nieruchomości położonych w obrębie Grzybiany,

¹⁸ Wytyczne Prezesa ANR nr ZGZ-dn-4200-3-3-/1066/06EŚ z 11 kwietnia 2006 r.

gm. Kunice wykazanie ich jako nierozdysponowane, wynikało z tego, że w ZSI nie prowadzi się ewidencji umów użyczenia.

Nieposiadanie ewidencji umów użyczenia stanowiło naruszenie polecenia zawartego w piśmie z dnia 9 października 1998 r. byłego p.o. Dyrektora Oddziału, zgodnie z którym przechowywanie i rejestracja umów użyczenia miała być prowadzona przez Sekcję Gospodarowania Zasobu, zaś ich ewidencja przez Sekcję Ewidencji i Analiz.

(dowód: akta kontroli str.265 – 270 - Zakresy czynności i obowiązków p.o. zastępcy Kierownika Sekcji Gospodarowania Zasobem w Oddziale, str. 3229 – 3241 – 3232, 3243 -3244 - Wyjaśnienia - p.o. zastępcy Kierownika Sekcji Gospodarowania Zasobem w Oddziale, str. 2735 – Pismo byłego p.o. Dyrektora Oddziału nr Dn/8/98 z 9 października 1998 r.)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie gospodarowanie nierozdysponowanymi gruntami rolnymi Skarbu Państwa oraz zapobieganie przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem. Natomiast na pozytywną ocenę zasługuje przestrzeganie przez Oddział zasad przygotowania niezagospodarowanych nieruchomości do dzierżawy oraz podawanie do publicznej wiadomości wykazów udostępnianych nieruchomości i ogłoszeń o przetargach.

2. Egzekwowanie 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 2009-2012¹⁹ władał Oddział, bezumownie i za jego wiedzą wykorzystywane były grunty o powierzchni:

- a) 148,17 ha (3,2%) w 2009 r., do których przez ARiMR wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 75.119,23 zł.
- e) 337,30 ha (7,3%) w 2010 r., do których przez ARiMR wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 189.592,97 zł;
- f) 418,93 ha (9,4%) w 2011 r., do których przez ARiMR wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 297.679,09 zł;
- g) 266,94 ha (10,5%) w 2012 r., do których przez ARiMR wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 195.416,11 zł.

Naliczone przez Oddział należności z tytułu bezumownego korzystania z mienia Zasobu stanowiły ogółem kwotę 9.820,9 tys. zł na dzień 31 grudnia 2009 r. i wzrosły do kwoty 23.178,3 tys. zł na dzień 31 grudnia 2012 r. Z powyższego tytułu odzyskano należności w kwocie 261,2 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2009 r. oraz 678,8 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2012 r.

(Dowód, akta kontroli: str. 698 – 1996 - Wykaz gruntów rolnych administrowanych przez Oddział, które w latach 2009 - 2012 nie były rozdysponowane w całości zał. 2a do 2d, str. 2384 – 2437, str. 1997 - 2383 – Informacja z ARiMR w Warszawie dotycząca pomocy finansowej wypłaconej w latach 2009 - 2012 beneficjentom, którzy zadeklarowali do płatności grunty zał. 3a do 3d, str. 2384 – 2437 - Korekta wykazu gruntów rolnych administrowanych przez Oddział, które w latach 2009 -2012 nie były rozdysponowane w całości - dotyczy powierzchni użytków rolnych objętych załącznikami 2a – 2d, str. 2438 -2603, 3619 -3623, str. 2801 – 2802 Tabele dot. należności)

2.2. Kontrola 20 podmiotów, które bez tytułu prawnego korzystały z największej powierzchni gruntów rolnych SP wykazała, że w 16 przypadkach bezumowne korzystanie było wynikiem dalszego użytkowania nieruchomości po zakończeniu umownego okresu jej dzierżawy oraz że 4 bezumowni użytkownicy nigdy nie

¹⁹ Wg stanu na 31 grudnia danego roku.

posiadali tytułu prawnego do korzystania tych gruntów. W zbadanych przypadkach czas nieuprawnionego dysponowania gruntem wynosił od 4 miesięcy do 7 lat i 6 miesięcy²⁰. We wszystkich przypadkach Oddział najpierw wezwał do zwrotu bezumownie zajętej nieruchomości, a następnie – w przypadku jej nie wydania – występował (w 13 przypadkach) zarówno do sądu z roszczeniem (windykacyjnym, o którym mowa w art. 222 § 1 k.c.), jak również na drogę egzekucji komorniczej o jej wydanie, podejmując te działania bez zbędnej zwłoki. Oddział stosował wytyczne Prezesa ANR dotyczące naliczania wysokości opłat za bezumowne użytkowanie gruntów naliczając te opłaty w prawidłowej wysokości (np. w postaci: kary umownej w wysokości dotychczasowego czynszu powiększonego o 25%, a od 3 grudnia 2011 r. zgodnie z art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²¹). Łącznie 20 bezumownym użytkownikom naliczone przez Oddział opłaty za bezumowne korzystanie przez nich z gruntów rolnych SP wyniosły: 570.169,75 zł (wraz z odsetkami) na koniec 2009 r., 840.864,19 zł na koniec 2010 r., 309.720,58 zł na koniec 2011 r. i 1.962.091,28 zł na koniec 2012 r. Bezumowni użytkownicy uregulowali te należności odpowiednio w kwotach: 97.147,21 zł (17,0%), 114.167,63 zł (13,6%), 127.347,84 zł (41,1%) oraz 302.921,38 zł (15,4%). Stan należności nieuregulowanych (wraz z odsetkami) wynosił na 31 grudnia w latach 2009 – 2012 odpowiednio kwoty: 473.022,48 zł, 726.696,56 zł, 182.328,54 zł i 1.659.151,93 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2804 -3225 - Zestawienie z badania 20 przypadków użytkowania przez podmioty nieuprawnione z gruntów SP wraz z wybraną dokumentacją dot. bezumownych użytkowników, zestawienie zadłużenia, wpłaty, rozliczenia umów wg ewidencji księgowej, str. 448 – 474 – wytyczne Prezesa ANR)

2.3. W latach 2009-2013 (I półrocze) w Oddziale nie były przeprowadzane kontrole wewnętrzne przez Zespół Kontroli Wewnętrznej Biura Prezesa ANR w Warszawie, w zakresie ochrony gruntów Skarbu Państwa przed nieuprawnionym ich wykorzystaniem. Natomiast Zespół Audytu Wewnętrznego ANR w Warszawie zrealizował w 2010 r. zadanie audytowe w zakresie odbioru nieruchomości i bezumownego użytkowania. Przygotowane opracowanie dało podstawą do wydania przez Prezesa ANR decyzji nr 8/11 z 1 marca 2011 r. o powołaniu komisji do opracowania zasad regulujących proces odbioru nieruchomości i postępowania w przypadku wydania nieruchomości z wygasłej/rozwiązanej umowy rozdysponowania mienia Zasobu lub samowolnego wejścia na nieruchomość. Wynikiem pracy tej komisji były m.in. wytyczne Prezesa Agencji wydane w sierpniu 2013 r. w zakresie postępowania ANR w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu.

W okresie 5-8 kwietnia 2011 r. została przeprowadzona przez pracowników Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie kontrola w zakresie zapewnienia przez Oddział korzystania z mienia Zasobu w sposób określony w ustawie o gospodarce nieruchomościami rolnymi SP. W wyniku tej kontroli nie wydano zaleceń pokontrolnych.

Dnia 18 marca 2011 r. została przeprowadzona przez Oddział kontrola Administracji we Wrocławiu, która dotyczyła składania wniosków do ARiMR o płatności bezpośrednie w latach 2004-2009. W wyniku ujawnionych nieprawidłowości związanych z zaniechaniem złożenia przez Administrację wniosków o płatności bezpośrednie w latach 2008-2009 została rozwiązana umowa o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia z ówczesnym Administratorem Administracji we Wrocławiu.

²⁰ M.in. w związku trwaniem postępowań sądowych, komorniczych.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1187.

(dowód: akta kontroli str. 3262 – 3290 - Wyjaśnienia Andrzeja Jamrozika - Dyrektora Oddziału, zestawienia z przeprowadzonych kontroli, protokół kontroli MR)

W wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału podał, że podejmował działania w kierunku ujednolicenia zasad postępowania z dochodzeniem roszczeń związanych z korzystaniem z nieruchomości bez istniejącego stosunku prawnego (opracowanie z 10 lutego 2011 r.). Także zainicjowane przez Sekcję Kontroli w Oddziale w 2010 r. działania doprowadziły do wypracowania zasad współpracy z ARiMR w zakresie uzyskania niezbędnych danych umożliwiających dochodzenie roszczeń z tytułu użytkowania gruntów bez tytułu prawnego, czego wynikiem jest podpisanie w 2013 r. przez Prezesa ANR porozumienia z ARiMR, przez co m.in. upoważnieni pracownicy Oddziału, uzyskali dostęp do Platformy Aplikacyjnej ARiMR. Dyrektor Oddziału podał także, iż sam fakt możliwości pozyskania danych z ARiMR nie rozwiązuje problemu odpowiedzialności bezumownego użytkownika, bowiem do skutecznego dochodzenia roszczeń niezbędne jest udowodnienie mu korzystania z nieruchomości.

Należy jednak dodać, iż Oddział nie przeprowadzał kontroli w przedmiocie ochrony przed nieuprawnionym wykorzystaniem gruntów Skarbu Państwa, co potwierdził również w wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 3262-3290 - Wyjaśnienia Andrzeja Jamrozika - Dyrektora Oddziału, zestawienia z przeprowadzonych kontroli, protokół kontroli MR)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w zakresie egzekwowania uprawnień właścicielskich SP do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony, stwierdzono, że spośród 20 zbadanych przypadków bezumownego korzystania (za wiedzą Oddziału) z gruntów rolnych SP będących w administrowaniu Oddziału:

- w 1 przypadku nieprawidłowo naliczono bezumownemu użytkownikowi gruntów wysokość opłaty. Ustalono, że bezumowny użytkownik gruntów położonych na działkach nr 130 AM1, 141 i 143 obręb Olbrachtowice, gm. Sobótka, użytkował je bez tytułu prawnego w okresie od 24 kwietnia do 28 sierpnia 2012 r. (dz. nr 130 AM1) i do 8 października 2012 r. (dz. nr 141 i nr 143). W oświadczeniach o wydaniu nieruchomości skierowanych do Oddziału dnia 28 sierpnia 2012 r. i 8 października 2012 r. użytkownik tych gruntów podał odpowiednio: „Oświadczam, że w związku z zakończonymi żniwami wydaję działkę nr 130 AM1” oraz „Oświadczam, że w związku z zakończonym zbiorem kukurydzy wydaję działki nr 141 i 143”. Tymczasem przejęcia tych działek do Zasobu, Oddział dokonał dopiero protokołami zdawczo-odbiorczymi w dniu 17 października 2012 r. (odpowiednio po 50 i 9 dniach) naliczając w obu przypadkach opłatę za ich bezumowne użytkowanie za okres od 24 kwietnia 2012 r. do 17 października 2012 r., zamiast do czasu oświadczeń bezumownego użytkownika o wydaniu Oddziałowi tych nieruchomości. Dodać również należy, iż dopiero 15 stycznia 2013 r., tj. po upływie 90 dni od odbioru przedmiotowych gruntów rolnych przez Oddział, poinformowano Sekcję Finansowo-Księgową Oddziału o potrzebie naliczenia użytkownikowi opłat z tytułu bezumownego użytkowania gruntów rolnych SP. Wyjaśniając w tej sprawie Jolanta Usowicz, Zastępca Kierownika Sekcji Zamiejscowej Gospodarowania Zasobu we Wrocławiu (byłej Administracji we Wrocławiu), odpowiedzialna zgodnie z zakresem czynności za gospodarowanie mieniem przyznała, iż obciążenia użytkownika do dnia 17 października 2012 r. zamiast do daty faktycznego użytkowania (28 sierpnia 2012 r. i 8 października 2012 r.) dokonano najprawdopodobniej przez pomyłkę i rozliczenie należałoby skorygować, zgodnie z oświadczeniem złożonym przez bezumownego użytkownika. Przyczyną przekazania pisma o naliczenie opłat za bezumowne użytkowanie nieruchomości przez Pana E.P. do sekcji F-K – głównego księgowego po prawie trzech miesiącach od zwrotu przez E.P. była

reorganizacja Oddziału Terenowego we Wrocławiu – likwidacja Administracji ZWRSP, a co za tym idzie zmniejszenie liczby zatrudnionych pracowników, nałożenie różnych zadań, głównie wykonania planu sprzedaży nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 2804 -3225 - Zestawienie z badania 20 przypadków użytkowania przez podmioty nieuprawnione z gruntów SP wraz z wybraną dokumentacją dot. bezumownych użytkowników, zestawienie zadłużenia, wpłaty, rozliczenia umów wg ewidencji księgowej, str. 448 – 474 – wytyczne Prezesa ANR, str. 3226 – 3227 - Protokół przyjęcia ustnych zastępcy kierownika SGZ we Wrocławiu, str. 309 – 340 – Zakresy czynności, pełnomocnictwa osoby jak wyżej)

- w 1 przypadku podjęto z opóźnieniem działania o wydanie nieruchomości. Ustalono, że w dniu 17 grudnia 2010 r. wygasła umowa dzierżawy nr SGZ-III/4243/31/1441/2007 z 18 grudnia 2007 r., obejmująca działki nr 106/2/ i 107/4 AM-1 o łącznej powierzchni 1,44 ha. W dniu 15 listopada 2010 r. Administrator Administracji w Rakowcach Wielkich skierował pismo do tego dzierżawcy, informujące m.in., że umowa zachowuje ważność jedynie do 17 grudnia 2010 r. i, że w związku z tym zostanie przejęta 20 grudnia 2010 r. przez pracownika Administracji w Rakowcach Wielkich. Dalsze czynności, tj. wezwanie do wydania nieruchomości wystosowano do dzierżawcy dopiero 15 lutego 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2804 -3225 - Zestawienie z badania 20 przypadków użytkowania przez podmioty nieuprawnione z gruntów SP wraz z wybraną dokumentacją dot. bezumownych użytkowników, zestawienie zadłużenia, wpłaty, rozliczenia umów wg ewidencji księgowej, str. 448 – 474 – wytyczne Prezesa ANR)

Wyjaśniający w tej sprawie Kazimierz Matkowski, Zastępca Kierownika Sekcji Zamiejscowej Gospodarowania Zasobem w Rakowcach Wielkich (byłej Administracji w Rakowcach Wielkich), odpowiedzialny zgodnie z zakresem czynności za gospodarowanie mieniem, jako przyczyny wezwania dzierżawcy do wydania nieruchomości po upływie ponad 14 miesięcy wskazał m.in. nie wywiązywanie się z obowiązków przez pracownika merytorycznego i ograniczenie zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 341 – 364 – Zakresy czynności, pełnomocnictwa - zastępcy kierownika Sekcji Zamiejscowej Gospodarowania Zasobem w Rakowcach Wielkich, str. 3228 – Wyjaśnienie zastępcy kierownika SZGZ w Rakowcach Wielkich)

Ocena cząstkowa

Wnioski
pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału w zakresie egzekwowania uprawnień właścicielskich SP do gruntów rolnych wykorzystywanych za wiedzą Oddziału w sposób nieuprawniony.

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 Kontroli²², wnosi o:

- 1) Zintensyfikowanie działań zmierzających do zagospodarowywania nierozdzielonych nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.
- 2) Kontynuowanie weryfikacji ewidencji stanu posiadania i zagospodarowania gruntów rolnych będących w Zasobie oraz egzekwowanie w pełnym zakresie uprawnień właścicielskich do tych nieruchomości.
- 3) Podjęcie działań zmierzających do obciążenia ujawnionych w toku kontroli bezumownych użytkowników opłatami z tytułu korzystania przez nich z gruntów bez tytułu prawnego oraz wystąpienie z żądaniem wydania tych nieruchomości Oddziałowi.
- 4) Podejmowanie bez zbędnej zwłoki działań zmierzających do odbioru nieruchomości po terminie wygaśnięcia umów dzierżawy oraz przekazywanie Sekcji Finansowo-Księgowej Oddziału informacji o naliczeniu opłat z tytułu

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

bezumownego korzystania z gruntów rolnych SP, zgodnie z wytycznymi Prezesa ANR.

- 5) Skorygowanie bezumownemu użytkownikowi gruntów położonych na działkach nr 130 AM1, nr 141 i nr 143 w Olbrachtowicach opłaty z tytułu użytkowania gruntów rolnych SP bez podstawy prawnej, naliczonej przez Oddział w zawyżonej wysokości.
- 6) Zapewnienie właściwego nadzoru oraz bieżącej kontroli w zakresie gospodarowania gruntami rolnymi SP będącymi w Zasobie w celu eliminowania zjawisk nieuprawnionego ich wykorzystywania.

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 we Wrocławiu

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.

Wrocław, dnia 25 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. WICEDYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
podpis
Ziemowit Florkowski

