



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 24 lutego 2010 r.

tekst ujednolicony

**Pan
Konrad Wypychowski
Dyrektor Parku Narodowego
„Ujście Warty” w Chyrczynie**

LZG-410-17-01/2009, P/09/140

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skontrolowała gospodarowanie nieruchomościami w Parku Narodowym „Ujście Warty” w Chyrczynie w okresie od 1.01.2007 r. do 30.09.2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 14.01.2010 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia kontrolowaną działalność z uwagi na:

- nieprowadzenie ewidencji wartościowej gruntów i nieprzeprowadzanie inwentaryzacji nieruchomości gruntowych,
- nieuzyskanie do czasu kontroli NIK decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu w odniesieniu do 99,9% gruntów, które powinny zostać przekazane Parkowi w trwały zarząd,
- niestosowanie konkurencyjnego wyboru dzierżawcy gruntów oraz utrzymywanie na niskim poziomie stawki czynszu dzierżawnego,
- niskie zaawansowanie prac nad projektem planu ochrony dla parku.

1. W okresie objętym kontrolą Park zajmował powierzchnię 8.074,02 ha, z czego 7.491,58 ha powinien otrzymać w trwały zarząd. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

nieuzyskanie przez Pana Dyrektora decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu w odniesieniu do 7.484,3 ha, tj. 99,9% gruntów². Decyzje te są wymagane na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, w związku z art. 45 ust. 1 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami³. O wydanie przedmiotowych decyzji Pan Dyrektor zwrócił się wprawdzie do trzech starostów w lipcu 2001 r., ale tylko Starosta Słubicki we wrześniu 2001 r. ustanowił trwały zarząd w odniesieniu do gruntów o powierzchni 7,28 ha. Pomimo wieloletniej bezczynności starostów w ww. sprawie, nie podejmował Pan innych działań, np. w formie skargi na bezczynność organów administracji, w celu uzyskania ww. decyzji.

Na część nieruchomości rolnej o pow. 3.027,41 ha, w tym 2.899,05 ha w gminie Witnica (powiat gorzowski) oraz 128,36 ha w gminie Słońsk (powiat sulęciński), decyzję o ustanowieniu zarządu wydał w sierpniu 2001 r. dyrektor Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) - Oddział Terenowy w Gorzowie Wlkp., jednak w czerwcu 2002 r. decyzja ta została uchylona.

Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po ponad 8 latach od złożenia wniosków, Pan Dyrektor zwrócił się do pozostałych starostów o ponowne ich rozpatrzenie. W wyniku tego działania Starosta Gorzowski decyzją z 25.11.2009 r. ustanowił trwały zarząd na rzecz Parku na nieruchomościach gruntowych o powierzchni 3.214,04 ha, w tym 3.075,65 ha przekazanych Parkowi w zarząd przez AWRSP oraz jej następcę prawnego Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR). Odmienne stanowisko w sprawie wydania decyzji ustanawiającej trwały zarząd w odniesieniu do 27 działek o łącznej powierzchni 755,98 ha leżących w powiecie sulęcińskim, przekazanych Parkowi przez Agencję, zajął Starosta Sulęciński, który trafnie wskazał, że organem właściwym do wydania decyzji o przekazaniu w trwały zarząd tych nieruchomości jest Prezes Agencji.

Park prowadził w formie elektronicznej ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa, umożliwiającą podział gruntów na poszczególne podgrupy rejestrowe ujęte w załączniku Nr 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴. Nieruchomości położone były na terenie trzech powiatów: gorzowskiego, sulęcińskiego i słubickiego. Porównanie ewidencji gruntów prowadzonych przez poszczególnych starostów z ewidencją Parku wykazało, że na dzień 1.01.2009 r. Starosta Gorzowski nie wykazał 177,78 ha (2,4%) gruntów Skarbu Państwa, będących w trwałym zarządzie Parku (7.491,58 ha). Rozbieżność powyższa dotyczyła głównie trzech

² Stan na dzień rozpoczęcia kontroli przez NIK

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 454

działek położonych w gminie Witnica, przekazanych Parkowi przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) - Oddział w Gorzowie Wlkp. w 2003 r. Dopiero w maju 2009 r., na skutek działań Pana Dyrektora związanych z zakładaniem ksiąg wieczystych, Starosta Gorzowski wykazał te działki jako będące w trwałym zarządzie Parku.

2. Negatywna ocena NIK dotyczy nieprzeprowadzania od 2001 r. inwentaryzacji gruntów jako składników majątkowych Parku, co naruszało obowiązek wynikający z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości⁵. Nie prowadzono też ewidencji wartościowej gruntów. W efekcie, księgi rachunkowe Parku nie przedstawiały w sposób rzetelny i jasny jego sytuacji majątkowej, stosownie do wymogów określonych w art. 4 ust. 1 tej ustawy.

W decyzjach właściwych organów o przekazaniu Parkowi gruntów w trwały zarząd, nie określono wartości tych gruntów, którą można ująć w ewidencji księgowej⁶. Jednocześnie specyfika gospodarowania nieruchomościami pozostającymi w zarządzie Parku, polegająca na znacznym ograniczeniu możliwości ich gospodarczego wykorzystania i braku swobody w ich obrocie, mogła powodować trudności w ustaleniu ich wartości. Jednak Pan Dyrektor nie podjął działań zmierzających do wypracowania i wdrożenia zasad ustalania wartości wszystkich zarządzanych nieruchomości gruntowych, wyjaśniając, że nie było racjonalnego uzasadnienia dokonywania wyceny 7,5 tys. ha gruntów i ponoszenia z tego tytułu zbędnych kosztów. Należy podkreślić, że w piśmie Krajowego Zarządu Parków Narodowych z 18.03.2003 r., uzgodnionym z Departamentem Ekonomicznym Ministerstwa Środowiska, Pan Dyrektor otrzymał zalecenie ujmowania gruntów w ewidencji pozabilansowej, a mimo to w polityce rachunkowości Parku nie określono zasad ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, w tym także na kontach pozabilansowych i takiej ewidencji (z numerem, nazwą konta i wartością nieruchomości) nie prowadzono.

Uwzględniając średnie ceny gruntów rolnych uzyskiwanych w obrocie prywatnym w województwie lubuskim w III kw. 2009 r., według danych GUS publikowanych na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, szacunkowa wartość łąk i pastwisk zarządzanych przez Park⁷ (6.167 ha), wynosi ok. 54,0 mln zł.

3. Według stanu na 30.09.2009 r. Park wydierżawiał 5.307,10 ha (70,84%) gruntów Skarbu Państwa na podstawie umów zawartych głównie w latach 2002-2003 na okres do

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223

⁶ Stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

⁷ Z pominięciem gruntów leśnych, nieużytków oraz gruntów zabudowanych.

końca 2012 r. W okresie objętym kontrolą zawarto cztery umowy, w tym trzy od 1.02.2007 r. na obszar 83,34 ha i jedną od 1.05.2008 r. na 200 ha łąk i pastwisk. Wybór dzierżawców został zaakceptowany przez społeczną komisję ds. dzierżaw, uzyskano także zgodę na dzierżawę od Ministra Środowiska, jednak umowy te zostały zawarte z naruszeniem zasad gospodarności. We wszystkich umowach roczny czynsz dzierżawny ustalony został według stawki wynoszącej 10% ceny skupu jednego kwintala żyta, podawanej przez GUS za ostatnie trzy kwartały poprzedniego roku, tj. aktualnie 5,58 zł/ha. Stawka czynszu, określona przez Pana Dyrektora jako „symboliczna”, mogła być uzasadniona tylko do dnia wejścia Polski do Unii Europejskiej. Od tego czasu większość dzierżawców korzysta z dopłat rolnośrodowiskowych, uzyskując rocznie od każdego hektara ponad 1.500 zł. Ponadto dzierżawcy korzystają z dotacji z tytułu jednolitej płatności obszarowej (tzw. bezpośredniej), która w latach 2007-2008 wynosiła ponad 300 zł/ha/rok oraz dotacji wspomagającej z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach (tzw. ONW), która w tych samych latach wynosiła 179 zł/ha/rok. NIK negatywnie ocenia fakt, iż z dzierżawcami tymi nie prowadzono negocjacji w sprawie zwiększenia stawki czynszu dzierżawnego, a w latach 2008-2009 przedłużano okres dzierżawy do 2014 r. z zachowaniem dotychczasowych stawek czynszu dzierżawnego i bez mechanizmu konkurencyjności wyboru dzierżawców.

Należy podkreślić, że pomimo uzyskania zgody Ministra Środowiska na wydzierżawienie 2.014 ha gruntów miejscowym rolnikom, 11 lipca 2002 r. Pan Dyrektor wydzierżawił te nieruchomości spółce z o.o. „RADAN 1”. Spółce tej wydzierżawiono w następnym roku kolejne 174,84 ha gruntów, bez zgody Ministra Środowiska, naruszając obowiązek wynikający z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. O zgodę wystąpiono i uzyskano ją dopiero w trakcie kontroli NIK.

Park nie posiada dokumentów świadczących o planowaniu i przeprowadzaniu kontroli wywiązywania się przez dzierżawców z warunków określonych w umowach. Według wyjaśnień Pana Dyrektora kontrola ta była sprawowana na bieżąco, jednak bez udokumentowania protokołami lub notatkami.

4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia stan zaawansowania prac nad projektem planu ochrony dla parku narodowego, do sporządzenia którego jest Pan zobowiązany na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody⁸. Do dnia zakończenia kontroli nie podano nawet do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do sporządzenia ww. projektu, zgodnie z wymogiem § 2 pkt 1 oraz

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

§ 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12.05.2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony..⁹. Dotychczas opracowana została specyfikacja istotnych warunków zamówienia, określająca listę zadań do wykonania, umożliwiającą wyłonienie zewnętrznego podmiotu, który wspólnie z Zespołem ds. Ochrony Przyrody i Monitoringu opracuje projekt planu. Przyczyną niewielkiego zaawansowania prac był przede wszystkim brak środków finansowych na realizację projektu. W tej sytuacji NIK pozytywnie ocenia działania w celu sfinansowania projektu planu ochrony ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

Pozytywna ocena NIK dotyczy także realizacji zadań ochronnych Parku, określonych zarządzeniami Ministra Środowiska, w tym ochrony rzadkich i zagrożonych gatunków ptaków wodnych i błotnych oraz ich siedlisk poprzez usprawnienie sieci melioracyjnej, usuwanie zarośli wierzbowych, wypas bydła i koni, koszenie łąk, a także usuwanie populacji obcego gatunku inwazyjnego. Na realizację powyższych zadań Park pozyskał w latach 2007-2008 dodatkowe środki finansowe w kwocie 287,1 tys. zł, tj. 131,1% kwoty zaplanowanej, w tym 211,6 tys. zł dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 75,5 tys. zł w formie darowizny od firmy „Arctic Paper” Kostrzyn S.A. Pan Dyrektor czynił też starania o kolejne środki z ww. Funduszu oraz Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych. Na dzień zakończenia kontroli projekt o wartości 317,8 tys. zł był w toku realizacji, a projekty o wartości 1.088,4 tys. euro – w trakcie rozpatrywania przez Komisję Europejską.

Zadania z zakresu ochrony przyrody realizowane były również przez gospodarstwo pomocnicze Parku, ze środków własnych i dotacji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w ramach projektów rolnośrodowiskowych, na podstawie ustawy z 28.11.2003 r. o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹⁰. W latach 2007-2008 i do 30.09.2009 r. Gospodarstwo pozyskało na ten cel 138,5 tys. zł.

Ochrona ekosystemów otwartych wykonywana była także przez podmioty dzierżawiące grunty od Parku na podstawie zawartych umów, a zadania ochronne polegały głównie na wypasaniu bydła, koszeniu trawy i wywozie z dzierżawionego terenu powstałej biomasy. Na wykonanie ww. zadań większość dzierżawców otrzymywała corocznie od 2005 r., tj. po wejściu Polski do Unii Europejskiej, pomoc finansową (na ogół powyżej 1500

⁹ Dz. U. Nr 94, poz. 794

¹⁰ Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

zł/ha/rok) w formie dotacji w ramach programu rolnośrodowiskowego, będącego częścią Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

5. Plany dochodów budżetowych Parku w latach 2007-2008, wynoszące 9,0 tys. zł i 10,0 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości odpowiednio 21,0 i 24,2 tys. zł. Osiągnięcie wyższych dochodów było wynikiem zysku osiągniętego przez gospodarstwo pomocnicze Parku oraz dodatkowych wpływów od dzierżawców, w tym na skutek kontroli przeprowadzonej w 2008 r. przez Ministerstwo Środowiska, które nakazało obciążenie czynszem wszystkich dzierżawców.

Zrealizowane dochody przekazywane były na rachunek bieżący Ministerstwa Finansów w obowiązującym trybie i terminach.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do wypracowania i wdrożenia rozwiązań w zakresie ustalania wartości zarządzanych nieruchomości gruntowych, które zapewnią możliwość przedstawienia w księgach rachunkowych sytuacji majątkowej Parku stosownie do wymogów art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
2. Przeprowadzanie inwentaryzacji gruntów jako składników majątkowych Parku.
3. Wystąpienie do Agencji Nieruchomości Rolnych o ustanowienie trwałego zarządu na nieruchomościach przekazanych Parkowi, a znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa.
4. Opracowanie projektu planu ochrony dla Parku.
5. Stosowanie trybu konkurencyjnego przy wyborze dzierżawców na grunty znajdujące się w zarządzie Parku, w tym np. zwolnione przez poprzednich dzierżawców w wyniku zakończenia terminu obowiązywania umowy.
6. Podjęcie negocjacji z dzierżawcami gruntów w sprawie podwyższenia stawki czynszu, z uwzględnieniem wielkości dzierżawionego arealu, klasy gruntu i uczestnictwa rolnika w programach rolnośrodowiskowych.
7. Planowanie i dokumentowanie czynności kontrolnych w zakresie wywiązywania się dzierżawców z warunków określonych w umowach.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty

otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

