



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-08-01/2013
P/13/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/138 – Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Ryszard H. Stefan, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 87318 z dnia 15 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Mariusz Migdał, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87319 z dnia 15 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Gorzowie Wlkp. ul. Walczaka 25 66-400 Gorzów Wlkp. (zwany dalej OT).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Oddziału Terenowego jest od 5 sierpnia 2008 r. Pan Tomasz Możejko (dowód: akta kontroli str.4a)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Oddziału Terenowego (OT)² w kontrolowanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Jednostka była merytorycznie i organizacyjnie przygotowana do podejmowania działań wobec bezumownych użytkowników gruntów Skarbu Państwa (SP). Występowano do wszystkich zidentyfikowanych nieuprawnionych użytkowników z roszczeniami o wydanie nieruchomości, jednak proces ich odzyskiwania - z przyczyn niezależnych od OT - był bardzo długotrwały.

Wobec zidentyfikowanych bezumownych użytkowników gruntów SP Oddział Terenowy domagał się w wymaganym trybie wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego, jednak w 5 spośród 40 analizowanych naliczeń wynagrodzeń, popełniono błędy skutkujące zaniżeniem ich łącznie o 95.672,49 zł.

Nie zapewniono jednak wystarczającego nadzoru nad wykorzystywaniem nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa. W latach 2009–2012, wg danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), łącznie aż 7.076,68 ha, tj. 8,52% przedmiotowych gruntów było objęte płatnościami bezpośrednimi i rolnośrodowiskowymi w łącznej kwocie 8.539,4 tys. zł, co według wniosków beneficjentów dopłat składanych pod odpowiedzialnością karną oznaczało, że były one użytkowane rolniczo. OT nie dysponował wiedzą o nieuprawnionym wykorzystywaniu tych gruntów. Przyczyną tej nieprawidłowości było głównie nie zawsze rzetelne prowadzenie kontroli gruntów nierozdysponowanych, ale również trudności w dostępie w tym okresie do bazy danych ARiMR.

Dysponując w 2013 r. danymi z ARiMR dotyczącymi wniosków o płatności, OT przeprowadził lustrację nierozdysponowanych gruntów SP objętych tymi wnioskami, stwierdzając, iż 41,9 % gruntów administrowanych przez Oddział i 64,4 % przez Filię była użytkowana rolniczo przez osoby nieuprawnione.

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

² Oddział w Gorzowie Wielkopolskim (Oddział) + Filia w Zielonej Górze (Filia).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1.a W latach 2009–2012 (wg stanów na 31 grudnia) zmniejszyła się powierzchnia gruntów rolnych³ Skarbu Państwa administrowanych przez OT o 33.324,50 ha (o 21,33%), oraz zmniejszył się udział gruntów rozdysponowanych z 80,18% do 70,35%.

Powyższe dane w poszczególnych latach wynosiły:

- ✓ 2009 r. – 156.198,10 ha, w tym rozdysponowanych 125.239,10 ha (80,18%);
- ✓ 2010 r. – 146.315,00 ha, w tym rozdysponowanych 114.820,09 ha (78,47%);
- ✓ 2011 r. – 134.452,08 ha, w tym rozdysponowanych 99.581,29 ha (74,06%);
- ✓ 2012 r. – 122.873,60 ha, w tym rozdysponowanych 86.446,28 ha (70,35%).

(dowód: akta kontroli str.5-6)

1.2.b W okresie objętym kontrolą OT głównie wydierżawiał administrowane grunty rolne SP:

- ✓ w 2009 r. – 128.970,61 ha, w ramach 13.098 umów, przy średnim czynszu o równowartości 2,67 dt pszenicy za 1 ha, tj. 130,67 zł;
- ✓ w 2010 r. – 118.061,40 ha, odpowiednio: 11.227 umów, równowartość 3,01 dt pszenicy za 1 ha, tj. 174,46 zł;
- ✓ w 2011 r. – 102.983,01 ha, odpowiednio: 8.659 umów, równowartość 3,00 dt pszenicy za 1 ha, tj. 255,09 zł;
- ✓ w 2012 r. – 88.494,09 ha, odpowiednio 7.217 umów, równowartość 3,09 dt pszenicy za 1 ha, tj. 274,30 zł.

(dowód: akta kontroli str.7-14, 16)

W latach 2009–2012 OT sprzedał łącznie 44.539 ha, uzyskując przychody w wysokości 422.246,6 tys. zł. Ponadto w okresie tym rozdysponował ogółem 4.674 ha gruntów SP poprzez oddanie w wieczyste użytkowanie, uzyskując z tego tytułu przychody ogółem w wysokości 131,8 tys. zł oraz przekazał w zarząd ogółem 7.459 ha, uzyskując łącznie przychody w kwocie 100,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.15)

1.2.c. Przy udostępnianiu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) do odpłatnego i nieodpłatnego korzystania, kierowano się m.in. przepisami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14.01.2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu⁴ (dalej nazywane rozporządzeniem z 14.01.2009 r.), określonymi przez Prezesa Agencji zasadami dzierżawy nieruchomości Zasobu⁵ oraz przepisami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30.04.2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości ZWRSP i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów⁶. Stosowanie powyższych uregulowań zapewniało m.in. obiektywne kryteria wyboru, jawność, sprawność i konkurencyjność postępowania oraz równe traktowanie wszystkich zainteresowanych nieruchomościami Zasobu.

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 Dz. U. Nr 17, poz. 93 ze zm.

⁵ Wprowadzone zarządzeniem Prezesa ANR nr 09/2013 z dnia 18.01.2013 r., poprzedzonym zarządzeniem nr 35/09 z dnia 28.09.2009 r.

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 540. Rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. Nr 29, poz. 151).

(dowód: akta kontroli str. 100-139)

W sierpniu 2013 r. Biuro Prezesa ANR przekazało do OT zasady regulujące postępowanie w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu. Wcześniej w Agencji takie zasady nie były opracowane, a interpretacje skomplikowanych spraw przy bezumownym korzystaniu z mienia Agencji, na prośbę oddziałów terenowych dokonywały służby prawne Prezesa Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 140-149, 665-672)

W ogłoszeniach o przetargu (na dzierżawę lub sprzedaż mienia) zobowiązywano uczestników przetargu do przedłożenia m.in. oświadczenia o niepozostawianiu w zwłoce z regulowaniem płatności wobec Agencji, jak również o tym, że termin płatności tych należności nie został prolongowany. W ogłoszeniach nie wskazywano kryteriów wykluczających bezumownych użytkowników, z uwagi na brak w tym zakresie bezpośredniej podstawy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 150-164)

W zawieranych umowach dzierżawy (i aneksach), zapisy dotyczące bezumownego wykorzystywania nieruchomości (w przypadkach wygaśnięcia lub rozwiązania umowy i nie wydania przedmiotu dzierżawy), określające m.in. wynagrodzenie z tego tytułu, były zgodne ze wzorem umowy załączonym do ww. wytycznych Prezesa Agencji w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości. Od 3.12.2011 r. w umowach stosowano zapis wynikający z art. 39b ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁷ (u.g.n.r.).

(dowód: akta kontroli str. 165-175)

1.2.d Na stronach internetowych OT oraz na tablicach informacyjnych w siedzibie Oddziału i Filii upubliczniano m.in. zasady oddawania gruntów Skarbu Państwa do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania, informacje o gruntach rolnych przeznaczonych do rozdysponowania, miesięczne harmonogramy przetargów na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości oraz ogłoszenia o przetargach.

(dowód: akta kontroli str. 176)

1.3.a W latach 2009–2012 zwiększył się obszar nierozdysponowanych gruntów rolnych SP administrowanych przez OT z 30,9 tys. ha do 36,4 tys. ha, tj. o 17,66% i wynosił w:

- ✓ 2009 r. – 30.959,00 ha (19,82% administrowanych gruntów rolnych SP), z których 20.266,26 ha stanowiły grunty o powierzchni co najmniej 0,5 ha w całości nierozdysponowane;
- ✓ 2010 r. – 31.494,91 ha (21,53%), z których 20.035,07 ha stanowiły grunty o powierzchni co najmniej 0,5 ha w całości nierozdysponowane;
- ✓ 2011 r. – 34.870,79 ha (25,94%), z których 20.028,90 ha stanowiły grunty o powierzchni co najmniej 0,5 ha w całości nierozdysponowane;
- ✓ 2012 r. – 36.427,32 ha (29,65%), z których 22.719,95 ha stanowiły grunty o powierzchni co najmniej 0,5 ha w całości nierozdysponowane.

(dowód: akta kontroli str.5-6, 17-83)

Pan Marian Bień zastępca dyrektora OT odpowiadający za zagospodarowanie mieniem Zasobu wyjaśnił, że wzrost *arealu gruntów niezagospodarowanych jest efektem nadwyżki wynikającej z obrotu czasowego zagospodarowania gruntów (w tym: z gruntów w wieczystym użytkowaniu, w dzierżawie, w zarządzie, obcych w Zasobie, tj. RZGW i GDDKiA oraz obrotu w bezumownym użytkowaniu) wraz z gruntami przyjętymi do Zasobu (w tym grunty z pierwokupu, ze scaleń i wymiany, ze zniesienia współwłasności oraz inne np. lasy po ppgr) nad gruntami rozdysponowanymi trwale (w tym: gruntów sprzedanych, przekazanych samorządom, Lasom Państwowym, kościelnym osobom prawnym, organom właściwym ds. gospodarowania wodami oraz innym podmiotom).*

Zasadniczy wpływ na przyrost powierzchni niezagospodarowanych miały m.in.: rozwiązane i wygasłe umowy dzierżawy + wyłączenia z dzierżawy – 48,6 tys. ha (zwrot do Zasobu), zwrot powierzchni

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm. Art. 39b. 1. Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

przekazanych podmiotom określonym w ustawie Prawo wodne – 2,9 tys. ha, wyłączenia gruntów wskutek zmiany przeznaczenia – 1,9 tys. zł, sprzedaż gruntów – 47,8 tys. ha, przekazanie w trwały zarząd – 0,9 tys. ha.

Pan Emilian Dzik zastępca dyrektora OT kierujący Filią ponadto dodał, że powodem takiego stanu rzeczy jest, m.in. sytuacja, jaka wystąpiła w tym roku po raz pierwszy, mianowicie rolnicy składali w Filii oświadczenia, iż użytkują rolniczo bezumownie grunty agencyjne, co było powodem konieczności odwołania szeregu przetargów na dzierżawę krótkoterminową.

(dowód: akta kontroli str.503-511)

Spółród gruntów nierozdysponowanych, areal działek (o powierzchniach powyżej 0,5 ha) będących w zaewidencjonowanym w OT bezumownym użytkowaniu (zwanym dalej „BUM”) w badanych latach wynosił:

lata	Oddział Gorzów Wlkp.		Filia Zielona Góra		razem	
	ha	udział %	ha	udział %	ha	udział %
2009	763,1790	8,73	409,6551	3,55	1.172,8341	3,79
2010	1.369,7765	16,07	854,8280	7,42	2.224,6045	7,06
2011	1.523,7543	18,40	927,2459	7,89	2.451,0002	7,03
2012	1.622,2128	16,97	1.019,6026	7,75	2.641,8154	7,25

(dowód: akta kontroli str.17-47, 49-82)

W okresie od stycznia 2009 r. do końca czerwca 2013 r. spośród zarejestrowanych w OT 328 przypadków BUM, 221 (67,38%) powstały po zakończonych umowach dzierżawy, których przedmiot nie został wydany ANR, 65 (19,82%) przypadków ujawniono w wyniku lustracji i przeglądów Zasobu OT, a o 42 przypadkach (12,80%) użytkownicy poinformowali OT samodzielnie (41 w I półroczu 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str.48, 83)

W ww. okresie OT naliczył opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów rolnych SP w łącznej kwocie 4.670,8 tys. zł, przy wpływach z tego tytułu wynoszących 762,2 tys. zł (16,32%).

Dla Oddziału relacja ta wyniosła 9,58%, a dla Filii 33,66%.

(dowód: akta kontroli str.84)

Wyjaśnienia w sprawie niskiego wskaźnika odzyskania należności z tytułu BUM w okresie 2009-2013 r. złożyli:

- Pan Konrad Jabłoński – zastępca kierownika Sekcji Finansowo-Księgowej i Windykacji (SFKiW) Oddziału, stwierdzając m.in., że rozróżniamy dwa typy BUM-u: powstały po wypowiedzeniu umowy i nie wydaniu nieruchomości oraz BUM samoistny, który powstał po korzystaniu z nieruchomości bez tytułu prawnego. Rozróżnienie to warunkuje procedury odzyskiwania należności z tego tytułu.

I tak w pierwszym przypadku dochodzenie należności z dzierżaw jak i wydania nieruchomości jest czasochłonne a w dalszej perspektywie w dużej części bywa bezskuteczne. Wypowiedzenie umowy aktualnie prawie zawsze jest skutkiem zalegania z płatnościami czynszu, dlatego też dany kontrahent ma zaległości z tytułu czynszu i dodatkowo w przypadku braku wydania nieruchomości naliczane jest wynagrodzenie za BUM. W przypadku dochodzenia należności wpłaty zaliczane są w pierwszej kolejności na zadłużenie wcześniejsze, tj. z dzierżawy, a dopiero w dalszej kolejności na zadłużenie z tytułu BUM.

W drugim przypadku większością bezumownych użytkowników są spółki, które w ocenie Oddziału powstają w celu korzystania z dopłat bezpośrednich. Dochodzenie należności od takich dłużników pociąga za sobą w pierwszej kolejności dochodzenie w przedmiocie wydania nieruchomości, następnie naliczenia odszkodowania za bezumowne korzystanie dla spółki i próba jego odzyskania, a w konsekwencji w przypadku bezskuteczności postępowania wobec spółki dochodzenie należności od członków zarządu. Cały ten proces jest rozłożony w czasie co ma największy wpływ na dochodzenie należności z tego tytułu.

Problemem przy dochodzeniu należności z tytułu bezumownego (samoistnego) użytkowania nieruchomości jest fakt braku posiadania zabezpieczeń do tego typu należności. Ponadto sposób naliczenia BUM w analizowanym okresie się zmieniał, co w znacznym stopniu wpływało na wysokość naliczeń. Sam proces dochodzenia należności z tytułu BUM jest złożony, gdyż trzeba udowodnić, że dana osoba jest użytkownikiem nieruchomości bez tytułu prawnego. Ten fakt pociąga za sobą czasochłonność procesu, a co za tym idzie wydłużenie dochodzenia należności, a w konsekwencji naliczenie odsetek do obciążenia z tytułu BUM. Wszystkie stwierdzone przez Oddział BUM-y są na etapie dochodzenia należności przed sądami bądź już na etapie egzekucji. Należy zaznaczyć, że postępowania sądowe i komornicze są czasochłonne i jak pokazała praktyka potrafią trwać latami.

- Pani Krystyna Florianowicz – kierownik SFKiW Filii, potwierdziła w swych wyjaśnieniach powyższe, dodając że w przypadku osób prawnych egzekucję z tytułu BUM komplikują i wydłużają obowiązujące procedury, a zwłaszcza fakt, że najpierw należy dochodzić się od spółki /po stwierdzeniu bezskuteczności/ a następnie od członków zarządu.

(dowód: akta kontroli str.85-88)

1.3.b. Statut Agencji stanowi, że mienie wchodzące w skład Zasobu, które nie zostało zagospodarowane w formach przewidzianych w u.g.n.r., Agencja zabezpiecza w taki sposób, aby nie uległo zniszczeniu, uszkodzeniu lub kradzieży.

Nadzór na administrowanym przez Oddział i Filie obszarem gruntów oraz sprawowaniem nadzoru właścicielskiego, według regulaminu organizacyjnego przypisano Sekcjom Gospodarowania Zasobem (SGZ). Do zadań sekcji należało m.in. przejmowanie mienia do zasobu i gospodarowanie tym mieniem; przejmowanie mienia Agencji w związku z wygaśnięciem umów dzierżawy lub ich rozwiązaniem; nadzór nad mieniem nierozdysponowanym.

(dowód: akta kontroli str. 177-192)

W regulaminie organizacyjnym oraz w zakresach czynności pracowników, nie zawarto zapisów odnoszących się bezpośrednio do spraw związanych z użytkowaniem nieruchomości Agencji bez tytułu prawnego (identyfikowanie, postępowanie, dokumentowanie). Ujęte w tych dokumentach zapisy w tym przedmiocie były ogólnikowe i dotyczyły sprawowania nadzoru właścicielskiego i nadzoru nad mieniem niezagospodarowanym. Brak szczegółowego określenia zadań pracowników może utrudniać egzekwowanie realizacji zadań w tym zakresie, a także dochodzenie konsekwencji za ewentualne zaniedbania. Pomimo braku takich zapisów, pracownicy identyfikowali przypadki bezumownego użytkowania mienia Agencji, w szczególności w przypadkach nieoddania nieruchomości po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umów dzierżawy. Liczbę ujawnionych przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości opisano w pkt 1.3.a niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 177-226)

1.3.c Na podstawie danych otrzymanych z ARiMR ustalono, że spośród nierozdysponowanych gruntów rolnych SP (działek o powierzchni co najmniej 0,5 ha) administrowanych przez OT (w latach 2009–2012) o łącznej powierzchni 83.050,18 ha, objętych dopłatami obszarowymi na łączną kwotę 16.714.406,66 zł, było 4.874 działek o areale ogółem 17.226,01 ha, tj. 20,66%, w tym:

- 7.488,53 ha (43,47%) z dopłatami w wysokości 5.272.544,93 zł (31,54%) na wnioski Gospodarstw Nadzoru i Administrowania Zasobem (GNiAZ) w Lubsku, Popęzycach, Ośnie Lubuskim i Strzelcach Krajeńskich;
- 2.660,80 ha (15,45%) z dopłatami 2.902.491,66 zł (17,37%) na wnioski ujawnionych przez OT podmiotów użytkujących bezumownie grunty rolne SP za wiedzą OT;
- 7.076,68 ha (41,08%) z dopłatami 8.539.370,01 zł (51,09%) na wnioski podmiotów bezumownie wykorzystujących bez wiedzy OT grunty rolne SP, pozostające w Zasobie jako nierozdysponowane (o powierzchni co najmniej 0,5 ha), co stanowiło 8,52% ogółu arealu nierozdysponowanych gruntów rolnych SP, w tym:

w 2009 r.:

Oddział – 938,66 ha (368 działek), tj. 10,74% nierozdysponowanych gruntów SP, wypłacono płatności na kwotę 1.108.204,99 zł,

Filia – 710,41 ha (400 działek), tj. 6,16% nierozdysponowanych gruntów SP, wypłacono płatności na kwotę 718.931,37 zł,

dla OT przedmiotowy udział wynosił 8,14% nierozdysponowanych gruntów SP;

w 2010 r.:

Oddział – 920,25 ha (338 działek), tj. 10,81% nierozdysponowanych gruntów SP, wypłacono płatności na kwotę 995.494,04 zł,

Filia – 906,14 ha (429 działek), tj. 7,86% nierozdysponowanych gruntów SP, wypłacono płatności na kwotę 855.830,81 zł,

dla OT przedmiotowy udział wynosił 9,11% nierozdysponowanych gruntów SP;

w 2011 r.:

Oddział – 723,96 ha (350 działek), tj. 8,74% nierozdysponowanych gruntów SP, wypłacono płatności na kwotę 1.073.057,58 zł,

Filia – 847,34 (481 działek), tj. 7,21% nierozdysponowanych gruntów SP, wypłacono płatności na kwotę 1.062.151,31 zł,

dla OT przedmiotowy udział wynosił 7,84% nierozdysponowanych gruntów SP;

w 2012 r.:

Oddział – 1.164,49 ha (379 działek), tj. 12,18% nierozdysponowanych gruntów SP, wypłacono płatności na kwotę 1.693.165,25 zł,

Filia – 865,43 ha (499 działek), tj. 6,58% nierozdysponowanych gruntów SP, wypłacono płatności na kwotę 1.032.534,66 zł,

dla OT przedmiotowy udział wynosił 8,93% nierozdysponowanych gruntów SP.

(dowód: akta kontroli str.430-431)

W przypadku wydzierżawienia przedmiotowych gruntów, wpływy OT z tytułu dzierżawy w latach 2009–2012 (tzw. czynsz oczekiwany) wzrosłyby o łączną kwotę 1.556.410,15 zł, w tym Oddział 603.733,00 zł. i Filia 952.677,15 zł.

(dowód: akta kontroli str.512-596)

Pan Marian Bień oświadczył, że czynsz odnoszący się do Oddziału wyliczono na podstawie klas i użytków odrębnie dla każdej działki, każdego powiatu, jak również okręgu podatkowego oraz współczynników zatwierdzonych przez Dyrektora Oddziału osobno dla każdego roku objętego wyliczeniem, a następnie pomnożono przez średnią wartość dt pszenicy, ogłoszonej przez GUS za każde półrocze roku kalendarzowego objętego wyliczeniem.

Przedmiotowe kwoty zostały wyliczone w sposób hipotetyczny, przy założeniu że Agencja mogłaby wydzierżawić wszystkie działki, co do których stwierdzono zgłoszenie ich do dopłat przez podmioty nieposiadające do nich tytułu prawnego.

Powyższe wyliczenie nie uwzględnia:

- skuteczności przetargów w Oddziale wskazującej, że aby sprzedać planowane 3000 ha w trybie przetargowym, przygotować należy dwu-trzykrotnie więcej gruntów. Powoduje to, że wiele nieruchomości dla których wyliczono ewentualne wpływy, nie mogły być zagospodarowane w formie dzierżawy,
- faktu, że część gruntów, to grunty marginalne, bez znaczenia gospodarczego, które po wystawieniu do przetargu najprawdopodobniej nie znalazłyby nabywców, gdyż nakłady poniesione na ich uprawę przewyższyłyby przychód, (z analizy załącznika nr 4 wynika, że działki o powierzchni do 1 ha stanowią 52,5% wszystkich działek zgłoszonych do dopłat, a grunty o znaczeniu gospodarczym pow. 5 ha tylko 11,9%);
- wyników kontroli przeprowadzonych w 2013 r., które jednoznacznie wskazały, że 62% gruntów zgłoszonych do dopłat przez nieuprawnione podmioty nie było uprawianych;
- czasu trwania umowy dzierżawy. W latach objętych kontrolą Oddział wydzierżawiał nieruchomości na krótki okres czasu (jeden sezon wegetacyjny), oznacza to, że wyliczony roczny czynsz dzierżawny nie jest adekwatny do potencjalnego czasu trwania umowy dzierżawy.

Ponadto Pan Emilian Dzik oświadczył, że przedmiotowe wyliczenia (analogiczne jak w Oddziale) są czysto teoretyczne i obarczone dużym błędem, ponieważ działki te nie zostały poddane procedurze przetargowej. Większość z tych gruntów to tzw. grunty marginalne (mała powierzchnia, znikoma przydatność rolnicza, grunty zalewowe), które nie są przedmiotem zainteresowania rolników. Dlatego też brak wniosków oferentów na ich zakup. W ostatnich latach grunty, którymi dysponuje ANR przeznaczone są wyłącznie do sprzedaży, natomiast do dzierżawy krótkoterminowej wyznaczane są te, o nieuregulowanym statusie prawnym i jedynie na okres wegetacji, nie dłużej niż na pół roku.

(dowód: akta kontroli str. 597-598, 599-600)

Pismem z 12.11.2013 r. Prezes ANR poinformował dyrektorów Oddziałów Terenowych, że w wyniku otrzymania bezpośredniego dostępu do części danych ARiMR w zakresie składanych wniosków na nierozdysponowane nieruchomości Zasobu WRSP, należy te dane wykorzystać jako narzędzie do wstępnego identyfikowania osób, które prawdopodobnie korzystały bezumownie z nieruchomości Zasobu.

W powyższym piśmie podano obowiązujące procedury dotyczące ujawniania takich osób, naliczania wynagrodzenia za nieuprawnione korzystanie z gruntów SP i jego rozliczenia oraz wskazano właściwe wytyczne Prezesa w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 640-643)

Z zeznań czterech beneficjentów największych płatności uzyskanych z ARiMR do bezumownie użytkowanych (bez wiedzy Filii w Zielonej Górze) gruntów Zasobu w okresie obejmującym lata 2009-2012 wynikało⁸, że osoby te bezumownie rolniczo użytkowały grunty SP oraz wskazywały na przypadki beczynności służb OT w celu ujawnienia i rozliczenia tego użytkowania.

Byli administratorzy GNiAZ z Lubka i Strzelc Krajeńskich wyjaśnili, że *brak możliwości wykrycia większej ilości bezumownych użytkowników w latach 2009-2012, wynikał między innymi z braku współpracy pomiędzy Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a Agencją Nieruchomości Rolnych.*

Kontrole przeprowadzone w roku 2013, na podstawie informacji uzyskanej z ARiMR, jednoznacznie wskazują, że około 60% gruntów zgłoszonych do dopłat była nie użytkowana przez „domniemanych użytkowników”, a więc nie możliwe było ich wykrycie.

Dodatkowo zwiększony plan sprzedaży z jednoczesnym zmniejszeniem stanu osobowego Gospodarstw, spowodowały przesunięcie priorytetów kontroli, na nieruchomości przygotowane do sprzedaży. W trakcie takich kontroli, jak również w wyniku kontroli w ramach Nadzoru Właścicielskiego jadąc na kontrolowane nieruchomości dochodziło do wykrycia bezumownych użytkowników.

Ponadto, wykrycie bezumownych użytkowników bez określonej wiedzy w przypadku działek o niewielkiej powierzchni, rozproszonych, (w wyniku przeglądu działek w 2013 roku stwierdzono że średnia wielkość działki zgłoszonej przez podmioty nieuprawnione wynosi około 2 ha) jest trudne do wykrycia z uwagi na brak możliwości ścisłego określenia granic tych nieruchomości. Na terenie działania Gospodarstw większość działek występuje na terenach depresyjnych, okresowo zalewanych będących użytkami zielonymi w przypadku zgłoszenia takich nieruchomości do dopłat przez osoby nieuprawnione jako łąki jednokośne, trudno uchwycić fakt użytkowania, bowiem wystarczy takie użytki skosić jeden raz w roku, a z uwagi na ich położenie ruń szybko odrasta.

(dowód: akta kontroli str.612-613)

Pan Piotr Wańkiewicz – kierownik Sekcji Gospodarowania Zasobem Filii (nadzorujący działalność GNiAZ w Lubku i Popęszycach – jgz Filii) *potwierdził w swoich wyjaśnieniach powyższe przyczyny dodając, że w Filii średnia wielkość działek niezagospodarowanych w 2013 r. wyniosła 0,83 ha, a 98% wszystkich działek /21,8 tys. szt./ ma powierzchnię 0,60 ha.*

(dowód: akta kontroli str.614-615)

1.3.d. Z dniem 3.12.2011 r. w u.g.n.r. wprowadzono przepis art. 6a, uprawniający ANR do wykorzystywania danych zgromadzonych przez ARiMR w systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, w celu realizacji zadań określonych w art. 6 tej ustawy. W dniu 15.04.2013 r. Prezesi ANR i ARiMR podpisali porozumienie, którego przedmiotem jest zapewnienie dla Agencji bezpośredniego dostępu do danych zgromadzonych w powyższych ewidencjach za pomocą przeglądarki internetowej oraz usług sieciowych. Porozumienie umożliwia wyznaczonym pracownikom Oddziału i Filii za pomocą łącz internetowych bezpośrednio pobieranie niezbędnych danych, umożliwiających np. ustalenie podmiotów bezumownie wykorzystujących nieruchomości Agencji i ubiegających się o dopłaty ze środków europejskich. Dane takie pozwalają na zobowiązanie takich podmiotów do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tych nieruchomości (art. 39b u.g.n.r.).

(dowód: akta kontroli str. 227-239)

W okresie od 3.12.2011 r. do dnia podpisania ww. porozumienia, Oddział i Filia zwracała się 8 razy do ARiMR o dane dotyczące podmiotów zgłaszających nieruchomości Skarbu Państwa do dopłat bezpośrednich i z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Zapytania dotyczyły łącznie 42 działek.

(dowód: akta kontroli str. 240-264)

⁸ P.Z. w latach 2011-2012 bezumownie użytkował łącznie 142,6 ha - 90 działek, na które otrzymał ogółem 258,6 tys. zł płatności; B.S. korzystał bezumownie w latach 2009–2012 z ogółem 198,1 ha gruntów - 32 działki, przy płatnościach 182,8 tys. zł; małżonkowie A. i Cz. P. wykorzystujący odrębnie bezumownie w latach 2009–2012 odpowiednio 174,4 ha i 154,2 ha: ogółem 328,3 ha – na 75 działkach przy łącznych płatnościach 277,9 tys. zł

Ponadto GNIAZ w Ośnie Lubuskim prowadziło w latach 2009-2010 korespondencję z ARiMR ze względu na podwójne zgłoszenie 6 działek do dopłat, tj. przez GNIAZ i inny podmiot. W wyniku wyjaśniania sprawy z ARiMR w 2009 r. GNIAZ uzyskał płatności obszarowe w kwocie 385.390,99 zł, m.in. za te zgłoszone działki.

(dowód: akta kontroli str. 265-269)

1.4.a. W Oddziale zadaniami związanymi z prowadzeniem spraw z zakresu rozdysponowania mienia zajmowała się SGZ (16 osób) oraz dwie Zamiejscowe SGZ w Ośnie Lubuskim i w Strzelcach Krajeńskich (po 12 osób), natomiast w Filii, SGZ (13 osób) oraz dwie zamiejscowe sekcje w Lubsku (11 osób) i w Popęszycach (8 osób). Zadania w zakresie gospodarowania mieniem Agencji ujęte były w zakresach czynności pracowników sekcji.

(dowód: akta kontroli str. 193-226, 270-272)

Oddział i Filia sprawowały nadzór właścicielski nad powierzonym mieniem na podstawie wprowadzonych przez Prezesa zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu⁹. W ramach nadzoru pracownicy Oddziału i Filii kontrolowali realizację przez kontrahentów obowiązków wynikających z umów dzierżawy nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych, sprzedaży nieruchomości na raty lub zabytkowych, nieodpłatnie przekazanych nieruchomości uprawnionym podmiotom na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 i 2 u.g.n.r.

Koordynowaniem i sporządzaniem informacji z kontroli nadzoru właścicielskiego zajmowali się dwaj pracownicy (po jednym w Oddziale i w Filii).

(dowód: akta kontroli str. 273-286)

W okresie od stycznia 2009 r. do końca czerwca 2013 r. w ramach nadzoru właścielskiego Oddział i Filia przeprowadziły łącznie 4.346 kontroli, w tym umów dzierżawy nieruchomości zabudowanych (208 kontroli) i niezabudowanych (2.659), umów sprzedaży na raty i obiektów zabytkowych (161), umów nieodpłatnego przekazania (539) i 779 kontroli nieplanowanych. Ujawniane w toku kontroli uchybienia dotyczyły m.in. niewłaściwego zagospodarowania gruntów, wykorzystywania nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem, braku kontroli zasobności gruntów, braku napraw i remontów oraz księzek obiektów budowlanych.

Wskaźnik przeprowadzonych kontroli w danym roku w odniesieniu do liczby umów obowiązujących na koniec poszczególnych lat wynosił od 7,6% w 2010 r. do 9,5% w 2012 r. Za I półrocze 2013 r. wskaźnik ten wynosił 4,0%.

W wyniku powyższych kontroli, m.in. wypowiedziano 253 umowy dzierżawy, a 6 umów nie zostało przedłużonych.

(dowód: akta kontroli str. 287-298)

1.4.b W badanym okresie Oddział nie był kontrolowany przez Biuro Prezesa ANR w przedmiocie nieuprawnionego wykorzystywania mienia Skarbu Państwa. W Filii kontrolę związaną ze stanem przygotowania gruntów nierozdysponowanych do zagospodarowania Biuro Prezesa ANR przeprowadziło w I półroczu 2009 r. W toku kontroli stwierdzono m.in., że około 407 h gruntów było w bezumownym użytkowaniu przez 5 podmiotów, zalecając przyspieszenie identyfikacji nieruchomości z uwzględnieniem sposobu użytkowania, w tym bezumownego.

(dowód: akta kontroli str. 299-301)

W latach 2009-2011 Oddział we własnym zakresie przeprowadzał coroczne kompleksowe kontrole wewnętrzne w 4 GNIAZ¹⁰, które do końca 2012 r. nadzorowały całe mienie nierozdysponowane oraz Filii w Zielonej Górze. Zakres kontroli obejmował m.in. sprawy gospodarowania zasobem (sprzedaż, dzierżawa, nadzór nad mieniem niezagospodarowanym) i sprawowaniem nadzoru właścielskiego; sprawy ewidencji i windykacji należności.

Zalecenia związane z gospodarowaniem zasobem oraz nadzorem właścielskim dotyczyły m.in. zaktywizowania i skrócenia czasu przygotowania nieruchomości do sprzedaży; przestrzegania procedur i terminów przy przedłużaniu umów dzierżawy; staranności przy odbiorze operatów szacunkowych. Nie stwierdzano uchybień w zakresie sprawowanego przez GNIAZ nadzoru nad mieniem niezagospodarowanym – nie stwierdzono przypadków użytkowania rolniczego gruntów nierozdysponowanych bez wiedzy OT. W przedmiocie windykacji należności zalecano przestrzeganie terminów wysyłania wezwań do zapłaty i spraw formalnych.

(dowód: akta kontroli str. 302-306)

⁹ Wprowadzone zarządzeniem nr 23/07 z dnia 12.11.2007 r.

¹⁰ Zlikwidowane z dniem 1.01.2013 r.

Kierownik Sekcji Organizacyjno-Prawnej pan Cyryl Hurka w sprawie odstąpienia od przeprowadzenia kontroli w 2012 r. wyjaśnił m.in., że w związku z likwidacją 31.12.2012 r. przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (rozporządzenia z 5.12.2011 r.) GNiAZ OT, dyrektor unieważnił, pismem z 10.04.2012 r. harmonogram kontroli w jgz, z uwagi m.in. na ograniczenie zatrudnienia, konieczność inwentaryzacji likwidacyjnej, realizację bieżących zadań związanych głównie ze sprzedażą gruntów. O zamiarze zawieszenia kontroli poinformowano wszystkie sekcje Oddziału i Filii, które nie wносиły w tej sprawie uwag i wniosków.

(dowód: akta kontroli str.620-629)

W 2013 r. (począwszy od maja), na podstawie uprawnień wynikających z art. 6a u.g.n.r, korzystając z udostępnionej przez ARiMR bazy danych (od 15.04.2013 r.), OT dokonał analizy porównawczej działek nierozdysponowanych Zasobu w 2013 r., uzyskując poniższe dane:

- wg ARiMR spośród nierozdysponowanych działek zgłoszono do dopłat obszarowych w 2013 r.:
 - Oddział – 904 działek o powierzchni 3.621,65 ha (odpowiednio 5,59% i 20,26% nierozdysponowanych),
 - Filia – 870 działek o powierzchni 2.799,7 ha (3,99% i 15,49%),
- na podstawie przeprowadzonych lustracji wszystkich ww. działek stwierdzono:
 - Oddział – 337 działek o powierzchni 1.518,43 ha (odpowiednio 37,28% i 41,93% zgłoszonych do dopłat) jest użytkowane rolniczo; 567 działek o powierzchni 2.103,22 ha (odpowiednio 62,72% i 58,07%) nie jest użytkowana rolniczo, ,
 - Filia – 624 działek o powierzchni 1.804,13 ha (71,72% i 64,44%) jest użytkowane rolniczo; 246 działek o powierzchni 995,60 ha (odpowiednio 28,28% i 35,56) nie jest użytkowana rolniczo.

dowód: akta kontroli str. 312-316)

Prezes ANR pismem z 12.07.2013 r. zobowiązał wszystkich dyrektorów Oddziałów Terenowych, aby korzystając z uprawnień wynikającego z art. 6a u.g.n.r., w terminie do końca sierpnia 2013 r. przeprowadzili analizę nierozdysponowanych gruntów rolnych Zasobu pod kątem zgłoszenia ich do dopłat bezpośrednich przez bezumownych użytkowników. Efektem tej analizy powinno być zidentyfikowanie działek Zasobu objętych wnioskami o dopłaty oraz osób, które złożyły te wnioski. W razie stwierdzenia takich przypadków, należy podjąć niezwłocznie czynności zmierzające do odbioru nieruchomości i jednocześnie o każdym takim przypadku powiadamiać organy ścigania. W sytuacji odebrania nieruchomości (w trakcie roku kalendarzowego), należy powiadomić o tym ARiMR. Stosownie do polecenia Prezesa, Oddział i Filia przekazały terminowo (do końca sierpnia 2013 r.) do Zespołu Gospodarowania Zasobem poniższą informację:

- powierzchnia gruntów, wg stanu na 31.05.2013 r. nierozdysponowanych i nie zgłoszonych do dopłat przez ANR: ogółem 35.514,21 ha, w tym: Oddział – 16.767,86 ha, Filia – 18.746,35 ha,
- liczba bezumownych użytkowników, którzy złożyli wnioski w 2013 r. o dopłaty do gruntów Zasobu: razem 1.151, w tym Oddział – 281, Filia 870,
- powierzchnia gruntów Zasobu objęta ww. wnioskami: ogółem 6.168,54 ha (17,37% ogółu nierozdysponowanych gruntów), w tym: Oddział – 3.388,82 ha, Filia – 2.779,72 ha, z czego:
 - ✓ powierzchnia gruntów objęta zgłoszeniami do organów ścigania: ogółem 2.444,02 ha (39,62% gruntów objętych ww. wnioskami), w tym Oddział – 787,76 ha, Filia – 1.656,26 ha,
 - ✓ powierzchnia gruntów objęta wezwaniami do wydania: ogółem 1.865,76 ha, tj. 30,25 % przedmiotowych gruntów, w tym Oddział – 97,00 ha, Filia – 1.768,76 ha, z czego wydano ogółem 769,86 ha (41,26%), w tym Oddział – 484,61 ha, Filia – 285,25 ha.

(dowód: akta kontroli str.317-320)

W rezultacie wykorzystania uprawnień ANR wynikających z art. 6a u.g.n.r., i porównania niezagospodarowanych działek wchodzących w skład Zasobu, z bazą danych ARiMR (ewidencją producentów rolnych i ewidencją wniosków o przyznanie płatności w 2013 r.), Oddział 22 i 30.07.2013 r., oraz 5 i 29.08.2013 r. powiadomił ARiMR (odpowiednio):

- o przejęciu w listopadzie 2012 r. 9 działek o powierzchni 228,39 ha, które nie były później, tj. w 2013 r. użytkowane rolniczo;
- że podmioty użytkujące 39 działek o powierzchni 442,36 ha, nie mogły spełnić wymogu utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej przez rok kalendarzowy;
- o ujawnieniu 564 działek o powierzchni ogółem 1.686,93 ha, które zostały zgłoszone do dopłat, a nie były użytkowane rolniczo (stan ten jest udokumentowany fotograficznie i notatkami służbowymi).

Spośród tych działek nieużytkowanych rolniczo, a zgłoszonych do dopłat obszarowych w 2013 r., ujawniono 128 działek o łącznej powierzchni 402,80 ha, które według pracowników Oddziału kontrolujących stan zagospodarowania gruntów SP, nie były użytkowane rolniczo „co najmniej 4-5 lat” – działki były zakrzewione, porośnięte samosiewami różnorodnego drzewostanu, częściowo zabagnione i zalane. Porównanie zestawienia tych działek z wykazami gruntów na które beneficjenci otrzymali płatności ARiMR za lata 2009–2012 wykazało, że do 10 działek o powierzchni ogółem 72,6632 ha 8 beneficjentów otrzymało płatności w łącznej kwocie 113.488,20 zł, przy czym za cały ww. okres płatności w kwocie 9,3 tys. zł otrzymało 4 beneficjentów do 13,53 ha gruntów, natomiast pozostałe płatności dotyczyły 2012 r.

W pisemnych informacjach przekazanych do właściwych terytorialnie Biur Powiatowych ARiMR wskazano, że wszystkie te działki zostały zgłoszone w 2013 r. do dopłat bezpośrednich, co wg Oddziału, może stanowić próbę wyłudzenia dopłat z ARiMR.

W odpowiedzi na powyższe informacje Biura Powiatowe ARiMR w Sulęcinie, Słubicach i Świebodzinie poinformowały Oddział o podjęciu czynności wyjaśniających. Jednocześnie wskazano w jednej z odpowiedzi, że „z uwagi na fakt, że ANR nie jest stroną przedmiotowego postępowania, nie może otrzymać informacji o jego wynikach. ARiMR jako państwowa osoba prawna będąca administratorem danych osobowych, jest bowiem zobligowana do działań zgodnych z obowiązujących w tym zakresie ustawą z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) oraz zapisami ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).”

(dowód: akta kontroli str.321-349)

Wcześniej, tj. 17.06.2013 r. Oddział złożył do Prokuratury Rejonowej w Sulęcinie zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa przez P.M., polegającym na bezprawnym wtargnięciu i zajęciu nieruchomości rolnych SP pozostających we władaniu Oddziału, o powierzchni 541,40 ha. Grunty te zostały obsiane prosem i część z nich zgłoszono do dopłat bezpośrednich.

Aktualnie prowadzone jest przez prokuraturę postępowanie wyjaśniające.

(dowód: akta kontroli str.350-355)

Z kolei Filia 17.06.2013 r. złożyła do prokuratur rejonowych właściwych terytorialnie, zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przez 39 bezumownych użytkowników gruntów SP o powierzchni 1.380,66 ha, wykroczenia określonego w art. 157 Kodeksu wykroczeń bądź przestępstwa określonego w art. 193 Kodeksu karnego. Wszystkie prokuratury odmówiły wszczęcia dochodzenia w przedmiotowych sprawach, wobec braku znamion czynu zabronionego.

Ponadto 7.11.2013 r. Filia złożyła kolejne zawiadomienia o popełnieniu ww. wykroczenia lub przestępstwa przez 49 bezumownych użytkowników gruntów SP o powierzchni ogółem 479,36 ha.

(dowód: akta kontroli str.370-403,404-417)

Według stanu na 31.10.2013 r. proces odbioru działek użytkowanych bezumownie przedstawiał się następująco:

- Oddział: w okresie od 4.07 do 8.10.2013 r. wysłano wezwania do wydania 310 działek uprawianych rolniczo, z których 202 (w tym 17 po terminie) zwrócono Agencji, 27 działek wydano Oddziałowi bez wezwania, a 108 działek użytkownicy bezumowni nie wydali (tym osobom Oddział naliczy opłatę zgodnie z art. 39b u.g.n.r.). Ponadto wysłano 30 wezwań przedsądowych.
- Filia: w okresie od 9.09 do 31.10.2013 r. wezwano nieuprawnionych użytkowników 870 działek do zwrotu gruntów, z których 485 zwrócono, nie wydano 139 działek (tym użytkownikom Filia nalicza opłatę stosownie do art. 39b u.g.n.r.), a 246 działek – było nieuprawianych rolniczo.

(dowód: akta kontroli str.312-316)

Ustalone
nieprawidłowości

W regulaminie organizacyjnym OT¹¹ i w zakresach czynności pracowników nie ujęto zagadnień związanych z postępowaniem w przypadkach nieuprawnionego wykorzystywania mienia Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str.177-226)

Spośród nierozdysponowanych gruntów rolnych SP (działek o powierzchni co najmniej 0,5 ha) administrowanych przez OT w latach 2009–2012, areał 7.076,68 ha, tj. 8,52% tych gruntów był objęty płatnościami w łącznej kwocie

¹¹ Wprowadzony 1.01.2013 r. zarządzeniem nr 2189/2012 dyrektora OT ANR z dnia 17.12.2012 r. .

8.539,4 tys. zł, co według wniosków beneficjentów dopłat składanych pod odpowiedzialnością karną oznaczało, że były one użytkowane rolniczo. OT nie dysponował wiedzą o nieuprawnionym wykorzystywaniu tych gruntów. Zakładając ich wydzierżawienie OT zwiększyłby swoje wpływy z dzierżawy o szacunkowo wyliczoną kwotę 1.556.410 zł. Nieujawnienie tych gruntów wynikało głównie z niezapewnienia właściwego nadzoru nad administrowanym obszarem gruntów SP. Przeprowadzane przez pracowników GNiAZ w latach 2009–2011 kontrole gruntów nie wykazały przypadków użytkowania rolniczego gruntów nierozdysponowanych bez wiedzy OT, co w świetle ww. danych wskazuje na brak rzetelności w ich przeprowadzaniu.

Pan Marian Bień odnosząc się do powyższego wyjaśnił m.in., że ANR pomimo wielu starań nie była w stanie zapobiec całkowitemu zajmowaniu gruntów przez bezumownych użytkowników, na co złożyło się wiele przyczyn. Bezsprzecznie podstawową przyczyną była odmowa ARiMR udzielania informacji z zakresu korzystania z dopłat bezpośrednich przez bezumownych użytkowników gruntów Zasobu WRSP. ARiMR wyjaśniał, iż przeszkodą jest ustawa o ochronie danych osobowych. Porozumienie w tej sprawie podpisane zostało dopiero 15.04.2013 r. Od tego czasu ANR ma możliwość rozliczenia każdego bezumownego użytkownika, co też czyni na bieżąco. Po szczegółowym rozliczeniu bezumownych użytkowników w 2013 roku, okazało się, że 62% gruntów zgłoszonych do dopłat nie jest w ogóle uprawiana, co wskazuje na małą skuteczność przeprowadzania kontroli bez możliwości wglądu do wykazu dopłat w ARiMR. Kolejnym znaczącym powodem, wpływającym na trudności w ujawnianiu bezumownych użytkowników, jest wysoki udział użytków zielonych zgłaszanych do dopłat gruntów Zasobu WRSP. Niejednokrotnie korzystanie bezumownego użytkownika wynosi jeden dzień (w dniu koszenia). Tak krótki termin nie pozwala na skontrolowanie rozległego obszaru w racjonalnym czasie. Zdarzały się przypadki, że zgłaszane przez ANR grunty do dopłat, były również zgłoszone w późniejszym okresie przez bezumownego użytkownika i wówczas wypłata dopłaty uzależniona była od decyzji ARiMR. Oddział wielokrotnie zgłaszał na policję i do prokuratury zawiadomienie o bezprawnym użytkowaniu gruntów Zasobu. Policja w wielu przypadkach interweniowała, ale i ta forma okazywała się nieskuteczna, gdyż np. bezumowny użytkownik usunięty w dzień z pola, uprawiał to samo pole nocą. Prokuratura uznawała działanie bezumownego użytkownika jako czyn nieszkodliwy społecznie i nie noszący znamion wyłudzenia dopłat. Wszystkie działania zapobiegawcze Oddziału są relatywnie kosztowne i ich skuteczność jest ograniczona przy obecnie istniejących uwarunkowaniach prawnych. Zdaniem Oddziału, zmiana prawa polegająca na zapisie, iż dopłaty bezpośrednie przysługują osobom posiadającym tytuł prawny do gruntów (w przypadku gruntów Skarbu Państwa), wyeliminowałaby problem bezumownego użytkowania. Byłoby to rozwiązanie najtańsze i skuteczne.

Powyższe przyczyny wskazali również w swoich wyjaśnieniach byli administratorzy GNiAZ oraz nadzorujący ich działania.

(dowód: akta kontroli str.177-226, 616-618, 693)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

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

2.1. W kontrolowanym okresie wzrosła powierzchnia ujawnionego przez OT nieuprawnionego korzystania z gruntów SP z 1.172,83 ha w 2009 r. do 2.641,82 ha w 2012 r., tj. o 1.468,99 ha (o 125,25%). Zwiększył się tym samym udział BUM w gruntach nierozdysponowanych z 1,35% do 3,03%.

W latach 2009–2012 bezumownie wykorzystywano za wiedzą OT łącznie 2.660,80 ha gruntów (15,45% ogółem gruntów nierozdysponowanych objętych w tym czasie płatnościami) uzyskując z tego tytułu płatności w kwocie 2.902.491,66 zł (17,36% ogółu płatności za grunty nierozdysponowane), w tym:

- w 2009 r.: Oddział – 162,43 ha (15 działek) na kwotę 187.507,70 zł; Filia – 57,68 ha (15 działek) na kwotę 51.449,22 zł;
- w 2010 r.: Oddział – 476,29 ha (29 działek) na kwotę 506.462,21 zł; Filia – 111,06 ha (11 działek) na kwotę 122.752,58 zł;
- w 2011 r.: Oddział – 450,64 ha (32 działki) na kwotę 508.138,09 zł; Filia – 515,17 ha (132 działek) na kwotę 589.109,87 zł;
- w 2012 r.: Oddział – 530,13 ha (57 działek) na kwotę 528.441,80 zł; Filia – 357,40 ha (116 działek) na kwotę 408.630,19 zł.

(dowód: akta kontroli str.17-82, 430-431)

2.2.a OT występował w okresie od stycznia 2009 r. do końca czerwca 2013 r. wobec bezumownych użytkowników z żądaniem zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości rolnych SP bez tytułu prawnego, obciążając ich z tego tytułu. Badanie 40 przypadków, w których obciążono bezumownych użytkowników przedmiotowymi opłatami na kwotę 1.683.936,51 zł (36,05% ogółu naliczeń), z których zapłacono 345.539,81 zł (20,52% ww. należności), wykazało, że w 35 przypadkach opłata została ustalona w prawidłowej wysokości, tj.:

- w sposób określony w umowach dzierżawy (w przypadkach odmowy wydania nieruchomości po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umów dzierżawy, w których określono zasady ustalenia opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów);
- według obowiązujących w danym okresie rozliczeniowym wytycznych Prezesa ANR, wprowadzonych pismami: z 11.04.2006 r. i z 28.2006 r. oraz zarządzeniami Prezesa ANR nr 11/08 z 31.01.2008 r. i nr 35/09 z 28.09.2009 r. (w przypadkach samowolnego użytkowania nieruchomości lub odmowy wydania nieruchomości po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umów dzierżawy, w których nie określono zasad ustalenia opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów);
- zgodnie z art. 39b u.g.n.r. (w przypadkach, gdy bezumowne użytkowanie przypadało w okresie od 3 grudnia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r.).

W pozostałych 5 badanych przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w sposobie naliczenia opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu, skutkujących zaniżeniem opłat o 95.688,67 zł oraz zawyżeniem o 16,18 zł.

(dowód: akta kontroli str.432-439, 440-478)

Analiza 12 wybranych największych należności z tytułu BUM wykazała, że podjęte bez zbędnej zwłoki działania windykacyjne (wg stanu na 2.09.2013 r.) na kwotę 1.895,2 tys. zł, stanowiącą 48,49% należności z tego tytułu, doprowadziły do:

- uzyskania nakazów płatniczych na łączną kwotę 1.333,3 tys. zł (70,35%), z czego nakazy odnośnie 581,5 tys. zł zostały przez dłużników oprotowane. Wobec pozostałych nakazów OT występuje o nadanie im klauzuli wykonalności,
- wystąpienia z pozwem do sądu o zapłatę 284,2 tys. zł (15,00%),
- umorzenia przez komornika sądowego postępowania egzekucyjnego, z powodu jego bezskuteczności (182,6 tys. zł -9,64%),
- odnośnie zapłaty 95,0 tys. zł (5,01%) sąd oddalił złożony pozew (z powodu braków formalnych). Oddział 15.07.2013 r. zaskarżył zarządzenie referendarza sądowego w tej sprawie. Dotychczas Sąd nie rozpatrzył skargi Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 479-489, 440-461)

2.2.b W badanych 21 przypadkach bezumownego użytkowania gruntów Zasobu zidentyfikowanych przez OT w latach 2009-2012, przejęcie gruntów do Zasobu nastąpiło w okresach odpowiednio: poniżej 60 dni (w 2 przypadkach), od 60 do 181 dni (7), od 272 do 602 dni (8), od 655 do 757 dni (3) i po 1220 dniach (1) od daty wyznaczonego zwrotu. W jednym przypadku grunty do końca października 2013 r. nie zostały przejęte do Zasobu, tj. pozostają w bezumownym użytkowaniu od 31.08.2011 r. (232,2 ha).

W przypadkach wygaszenia lub wypowiedzenia umów dzierżaw, ujawnienia i identyfikacji bezumownego użytkownika gruntów rolnych SP, służby OT informowały użytkowników bez zbędnej zwłoki i w wymaganym terminie (na miesiąc przed umownym terminem zakończenia dzierżawy) o terminie wydania nieruchomości do Zasobu OT, wskazując jednocześnie, że w razie odmowy wydania, OT naliczy opłaty za nieuprawnione korzystanie z gruntów Zasobu zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str.440-461,)

OT kierował sprawy o wydanie nieruchomości na drogę sądową bez zbędnej zwłoki. Grunty zajęte przez bezumownych użytkowników zostały zwrócone do Zasobu OT w trybie wydania komorniczego w 8 przypadkach (nieruchomości wydane w terminie od 432 do 1 220 dni od daty żądania zwrotu). Pozostałe nieruchomości użytkownicy (12) wydali dobrowolnie (od 41 do 757 dni).

(dowód: akta kontroli str.490-502)

2.3a. Kontrolę prawidłowości i skuteczności realizacji zadań dotyczących ochrony przed nieuprawnionym wykorzystywaniem gruntów SP przez pracowników SGZ (obsługa BUM), SFKiW (rozliczenia BUM i windykacja)

i SOP (obsługa spraw prawnych związanych z BUM) Oddziału i Filii prowadzili w ramach nadzoru merytorycznego kierownicy poszczególnych sekcji. Zadania te były wyszczególnione w regulaminie organizacyjnym OT oraz zakresach czynności kierowników i zastępców dyrektora OT nadzorujących sekcje. Skuteczność przedmiotowej kontroli, jak wynika z powyższego badania, była na ogół właściwa.

(dowód: akta kontroli str.273-286, 178-192)

2.3b. W badanym okresie Oddział występował do sądów 40 razy o wydanie nieruchomości użytkowanych przez bezumownych użytkowników. Uzyskano 30 orzeczeń nakazujących pozwanym wydanie nieruchomości; w 10 przypadkach wycofano pozwy lub postępowanie zostało umorzone na skutek dobrowolnego wydania nieruchomości przez bezumownego użytkownika.

Filia w tym okresie skierowała do sądów 41 pozwów o wydanie nieruchomości, z których 26 zakończyło się orzeczeniem nakazującym wydanie nieruchomości, a w 13 przypadkach nastąpiło dobrowolne wydanie nieruchomości. Dwie sprawy z 2013 r. znajdują się w toku.

(dowód: akta kontroli str.490-499)

Ustalono
nieprawidłowości W 5 spośród 40 badanych przypadków naliczania opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości, stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

Filia:

- przy naliczeniu opłat za nieuprawnione korzystanie z gruntów SP (BUM nr 96671, 51283, 49606) w latach 2011-2012, nie wystąpiono, wbrew wytycznym Prezesa ANR z roszczeniem o zwrot należności w wysokości równoważności zapłaconego przez nią podatku rolnego w łącznej kwocie 41.385 zł. W toku kontroli Filia wystawiła 2.10.2013 r. i 17.10.2013 r. noty księgowe obciążając ww. należnościami bezumownych użytkowników;

- nie naliczono wynagrodzenia o którym mowa w zarządzeniu Prezesa ANR nr 35/09 z 28.09.2009 r. oraz w art. 39b u.g.n.r., za samowolne bezumowne użytkowanie 116,63 ha w okresie od 1.10.2011 r. do 15.03.2012r. (BUM nr 53511). Dopiero w trakcie kontroli naliczono ww. należność w łącznej kwocie 51.558,27 zł, obciążając użytkownika notą finansową z 18.10.2013 r.

Pan Jan Tomaszewski (do 31.12.2012 r. główny księgowy GNIĄZ w Lubsku, które naliczało przedmiotowe należności) odpowiedzialny za nadzór nad służbami finansowymi jgz wykonywującymi te naliczenia wyjaśnił, że uchybienie to wystąpiło w wyniku błędu pracownika i braku odpowiedniego nadzoru.

(dowód: akta kontroli str.637-638)

Oddział:

w Oddziale odnotowano pojedyncze zaniżenie opłaty o równoważność 62,65 dt pszenicy (przyjęto zaniżony czynsz dzierżawny), tj. o 2.745,40 zł oraz zawyżenie opłaty o 16,81 zł, w związku z naliczeniem podatku VAT od powiększonego czynszu, niewymaganego zapisami umowy dzierżawy,

Pan Marek Świerszcz z-ca kierownika SGZ Oddziału, naliczający te opłaty wyjaśnił, że uchybienia te nastąpiły wskutek niezamierzonego niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str.462-468,644-645)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹², wnosi o:

Wnioski
pokontrolne

¹² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

1. Identyfikowanie podmiotów korzystających bezprawnie z nierozdysponowanych gruntów SP oraz obciążanie ich opłatami z tego tytułu stosownie do wytycznych zawartych w piśmie Prezesa ANR z 12.11.2013 r.
2. Wskazanie w regulaminie organizacyjnym OT oraz w zakresach czynności pracowników obsługujących sprawy dotyczące bezumownego korzystania z gruntów SP, obowiązków i uprawnień w tym zakresie.
3. Wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością naliczania opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa.

V. Informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Zielona Góra, dnia 26 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontrolerzy

Wicedyrektor

Ryszard H. Stefan
Doradca ekonomiczny

Andrzej Aleksandrowicz

.....
Mariusz Migdał
Główny specjalista k.p.
.....