



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.008.03.2020

Konrad Wypychowski
Dyrektor Parku Narodowego „Ujście Warty”
Chyrzyno 1, 69-113 Górzycy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/044 – Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Park Narodowy „Ujście Warty” w Chyrzynie, Chyrzyno 1, 69-113 Górzycy (dalej <i>PN „Ujście Warty”, Park</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Wypychowski, Dyrektor Parku Narodowego „Ujście Warty” od dnia 1 lutego 2002 r. (dalej: <i>Dyrektor Parku</i>)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych, w tym udostępnianie ich osobom trzecim. 2. Nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym parków narodowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Lidia Sobkowiak-Mariasz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/63/2020 z dnia 3 sierpnia 2020 r. 2. Cezary Romanczenko, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/62/2020 z dnia 3 sierpnia 2020 r. 3. Sebastian Stępień, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/66/2020 z dnia 8 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-10)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Park Narodowy „Ujście Warty” w okresie objętym kontrolą posiadał informację na temat gruntów będących we władaniu Parku, w tym gruntów Skarbu Państwa znajdujących w użytkowaniu wieczystym Parku, jednak nie była ona rzetelna, co rzutowało na rozbieżności między danymi wykazywanymi w ewidencji Parku oraz w aktach prawnych regulujących działalność Parku. W zakresie prowadzenia zadań ochronnych na gruntach Skarbu Państwa zasadą było ich wydzierżawianie, natomiast na niewielkiej części gruntów Park prowadził samodzielnie zadania ochronne i uzyskiwał na nie płatności unijne.

Dokonywanie wyboru dzierżawców gruntów następowało zgodnie z przepisami prawa. W skład komisji przetargowych (za wyjątkiem roku 2020) wchodził: przedstawiciel gmin, na terenie których położony jest Park, lub przedstawiciel Rady Naukowej przy Parku, co należy ocenić jako dobrą praktykę. Izba negatywnie ocenia natomiast połączenie dużych kompleksów dzierżawnych w jeszcze większy, co ograniczyło liczbę uczestników przetargu, a w konsekwencji wpłynęło na wysokość uzyskiwanych przychodów z tytułu czynszu dzierżawnego. W okresie objętym kontrolą Park zidentyfikował jeden przypadek bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa i nie wystąpił z roszczeniami petytoryjnymi lub uzupełniającymi, o których mowa w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³ (dalej k.c.) wobec posiadaczy gruntów władających nimi bez podstawy prawnej.

Ponadto, Park nie uregulował wykonywania zadań ochronnych w wypadku użytkownika gruntów, który realizuje je w ramach przedłużanej gwarancji należytego wykonania umowy wykonywanej w ramach projektu LIFE. Ww. wykonawca został wybrany niezgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej *pzp*).

Nadzór nad realizacją zawartych umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym parków narodowych był skuteczny, w szczególności: zawierane umowy zabezpieczały interes Skarbu Państwa, w Parku sporządzano okresowe sprawozdania ze stanu realizacji zadań ochronnych na tych gruntach, kontrolę realizowano w formie bieżącego nadzoru przez konserwatorów obwodów ochronnych, w razie potrzeby przeprowadzano kontrolę dokumentowaną protokołem, przewidzianą w umowie dzierżawy oraz skutecznie egzekwowano należności z tytułu czynszu dzierżawnego.

Jednocześnie kontrolę i nadzór nad gruntami Skarbu Państwa, wykorzystywanymi bezumownie należy uznać za nieskuteczne, na co wskazuje skala stwierdzonego w toku kontroli NIK korzystania z takich gruntów. Izba ustaliła, że w latach 2015-2020 podmioty występujące do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej *ARiMR*) o dopłaty unijne do gruntów Skarbu Państwa będących w użytkowaniu wieczystym Parku lub stanowiących własność Parku, lecz niewydzierżawionych przez Park, uzyskały płatności w wysokości 15,2 mln zł. Negatywnym zjawiskiem jest także brak współpracy z ARiMR. Zasadnym byłoby wzmocnienie nadzoru i kontroli w tym obszarze, a także podjęcie takiej współpracy celem eliminacji bezumownego korzystania z gruntów, poprzez zawarcie stosownego porozumienia.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r., poz. 1740.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych, w tym udostępnianie ich osobom trzecim

Rozporządzanie gruntami rolnymi

Opis stanu faktycznego

1.1. Park Narodowy „Ujście Warty” został utworzony w 2001 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty”⁶. Zgodnie z ww. rozporządzeniem obejmuje on obszar 7.955,86 ha. Natomiast zgodnie z ewidencją Parku w jego granicach znajdują się grunty o powierzchni wynoszącej 8.098,87 ha, a poza jego granicami - 4,67 ha⁷, co łącznie stanowi 8.103,54 ha⁸.

W okresie objętym kontrolą zadania ochronne dla Parku Narodowego „Ujście Warty” zostały ustanowione zarządzeniami Ministra Środowiska:

- nr 3 z dnia 9 stycznia 2014 r. w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego „Ujście Warty”⁹ – na lata 2014-2018;
- zarządzeniem z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego „Ujście Warty” na lata 2019-2020¹⁰.

Ww. zarządzenia wskazują obszary objęte ochroną: ścisłą (681,90 ha), czynną (4015,40 ha) oraz krajobrazową (3376,70 ha) - łącznie 8074 ha.

Tym samym występują różnice pomiędzy ww. danymi, a danymi dotyczącymi gruntów wynikającymi z ewidencji prowadzonej w Parku (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1 niniejszego obszaru).

Struktura własnościowa ww. gruntów (8.103,54 ha) przedstawia się następująco:

- 6.486,99 ha znajduje się w użytkowaniu wieczystym Parku (80,0% ogółu);
- 1.170,99 ha stanowi własność PN „Ujście Warty” (14,5%);
- 445,56 ha w granicach PN „Ujście Warty” należy do innych podmiotów, tj. stanowi własność osób fizycznych, jest lub własność Skarbu Państwa we władaniu innych niż Park podmiotów (5,5%).

Grunty te stanowią:

- grunty rolne - 7.467,44 ha, w tym we władaniu Parku - 7.292,09 ha;
- wody - 331,44 ha i odpowiednio 131,39 ha;
- grunty leśne - 80,42 ha, w całości we władaniu Parku;
- grunty zabudowane - 104,96 ha, we władaniu PN „Ujście Warty” - 48,92 ha;
- drogi - 119,28 ha, w tym we władaniu PN „Ujście Warty” - 105,15 ha.

Przedmiotem dzierżawy były grunty rolne wraz - w niewielkim zakresie – z drogami. W jednym wypadku przedmiotem dzierżawy były tereny rekreacyjno-wypoczynkowe z drogą¹¹.

(akta kontroli str. 11-24)

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 67, poz. 681.

⁷ Poza granicami parku narodowego PN „Ujście Warty” jako właściciel lub użytkownik wieczysty władza gruntami o powierzchni 4,67 ha.

⁸ Na koniec 2015 r. – 8.100,81 ha.

⁹ Dz. Urz. MŚ z dnia 13 stycznia 2014 r. poz. 3, ze zm. - zmienione zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 października 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego „Ujście Warty” z dniem 25 października 2017 r. i wprowadzające jako zadanie ochronne *Odstrzał redukcyjny osobników z gatunku dzik (Sus scrofa) w celu minimalizacji zagrożenia epizootycznego*.

¹⁰ Dz. Urz. MŚ z dnia 31 grudnia 2018 r., poz. 76.

¹¹ Działka nr 2/3, obr. 0006-Stare Miasto, w Kostrzyn n. Odrą, Bz - 25,412 ha, dr 0,24 ha.

1.2. Cała powierzchnia w granicach PN „Ujście Warty”, tj. 8.098,87 ha znajduje się w granicach obszaru Natura 2000 „Ujście Warty”¹². Obszar obejmuje ostoję ptasia oraz siedliskową w tych samych granicach¹³. Spośród ww. we władaniu Parku znajdowały się grunty o powierzchni 7.653,31 ha.

(akta kontroli str. 25)

1.3. PN „Ujście Warty” samodzielnie prowadził działania ochronne w odniesieniu do gruntów o powierzchni 87,69 ha w latach 2015-2017, 93,01 ha w 2018 r., 183,55 ha w 2019 r. i 339,05 ha w 2020 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Parku przyczyną prowadzenia działań ochronnych w odniesieniu do tych gruntów jest ochrona siedlisk gatunków rzadkich i zagrożonych w skali globalnej (wodniczka). *Nadzór i prowadzenie działań ochronnych na powierzchniach o siedliskach zgodnych z wymogami siedliskowymi wodniczki zapewniają zachowanie i utrzymanie tych siedlisk w odpowiedniej kondycji. Drugim powodem jest wyznaczanie nowych powierzchni, które docelowo mają być przeznaczone jako grunty do dzierżawy. [...] W odosobnionych przypadkach Park Narodowy „Ujście Warty” bierze na siebie obowiązek realizacji zadań ochronnych na kompleksach, na których nie zostały podpisane umowy na dzierżawę, pomimo przeprowadzenia procedury przetargowej z wyłonionym wygranym. Konieczność ta wynika z realizacji zadań ochronnych prowadzonych w Parku, których celem jest zapobieganie sukcesji roślinnej i utrzymanie otwartego charakteru siedlisk. Takimi przykładami są kompleksy dzierżawne nr 25 i 19 z Obwodu Ochronnego Polder Północny – Witnica. Obszary objęte działaniami ochronnymi realizowanymi przez Park Narodowy „Ujście Warty” za pośrednictwem własnych zasobów sprzętowych i ludzkich, zostały zgłoszone do dopłat ze środków unijnych, w ramach pokrycia kosztów realizacji tych działań i amortyzacji sprzętu używanego do prowadzenia tych prac.*

(akta kontroli str. 27-29)

1.4.-1.5. PN „Ujście Warty” wnioskował o płatności unijne do gruntów położonych w jego granicach. W kampaniach 2015-2020 Park uzyskał:

- w ramach systemów wsparcia bezpośredniego na rok: 2015 – 70.959,48 zł (87,69 ha)¹⁴, 2016 - 72.383,79 zł (87,69 ha)¹⁵, 2017 – 72.374,07 zł (87,69 ha)¹⁶, 2018 – 76.136,38 zł (93,01 ha)¹⁷, 2019 - 146.154,15 zł (183,55 ha)¹⁸;
- płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi i innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW) strefa nizinna I, na lata 2015-2018 po 7.831,25 zł rocznie (powierzchnia zadeklarowana jw., kwalifikowania i stwierdzona przy zastosowaniu degresywności 75,00 ha)¹⁹, 2019 – 11.550 zł (powierzchnia 183,36 ha, przy degresywności 75,00 ha)²⁰;

¹² Kod obszaru PLC080001, rodzaj ochrony: dyrektywa ptasia, dyrektywa siedliskowa, - § 2 pkt 40 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków oraz załącznik do decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2020/97 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia trzynastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz. U. UE.L. z 2020.28.144).

¹³ W 2020 r. - 8098,87 ha, w tym użytki rolne – 6.660,05 ha, w 2019 r. – 8.098,87 ha, w tym użytki rolne 6.660,05 ha, w 2018 r. – 8.098,87 ha, w tym użytki rolne – 6.660,05 ha, 2016 r. – 8.097,36 ha, w tym użytki rolne - 6660,04 ha, 2015 r. – 8.097,36 ha, w tym użytki rolne – 6.660,04 ha.

¹⁴ Decyzja nr 0070-2016-000330 z dnia 24.02.2016 r. na kwotę 70.959,48 zł (wpłata 48.748,64 zł - 29.02.2016 r., zaliczka na poczet JPO 22.210,84 zł - 29.10.2015 r. Zaliczka wypłacana rolnikowi z urzędu na poczet płatności bezpośrednich w przypadku okoliczności mogących powodować trudności finansowe lub pogorszenie sytuacji finansowej większej liczby rolników, w szczególności gdy okoliczności te mają charakter nadzwyczajny lub są wynikiem działania siły wyższej zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 75 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 1306/2013).

¹⁵ Decyzja nr 0070-2016-002461 z dnia 13.12.2016 r. (wpłata 9.11.2016 r. i 22.12.2016 r.).

¹⁶ Decyzja nr 0070-2018-000081 z dnia 18.01.2018 r. (wpłata 20.11.2017 r. i 7.02.2018 r.).

¹⁷ Decyzja nr 0070-2019-000751 z dnia 11.02.2019 r. (wpłata 29.11.2018 r. i 28.02.2019 r.).

¹⁸ Decyzja nr 007-2020-000037 z dnia 10.01.2020 r. (wpłata 13.01.2019 r. i 10.02.2020 r.).

¹⁹ Decyzja nr 0070-2016-001087 z dnia 18.05.2016 r. (wpłata 2.06.2016 r.), decyzja nr 0070-2016-002487 z dnia 13.12.2016 r. (wpłata 27.12.2016 r.), decyzja nr 0070-2018-000096 z dnia 18.01.2018 r. (wpłata 7.02.2018 r.), decyzja nr 0070-2019-000752 z dnia 11.02.2019 r. (wpłata 28.02.2019 r.).

²⁰ Decyzja nr 0070-2020-000090 z dnia 10.01.2020 r. (wpłata 26.11.2019 r. i 17.02.2020 r.).

- z tytułu płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej PROW 2014-2020 (dalej PRSK) wariant 4.8. *Ochrona siedlisk lęgowych ptaków: rycyka, kszczyka, krwawodzioba lub czajki*, na lata 2015-2019 po 78.044,10 zł rocznie (87,69 ha)²¹.
(akta kontroli str. 32-87)

W 2015 r. Park otrzymał płatności dotyczące kampanii 2014 r.:

- 428.440,19 zł w ramach systemów wsparcia bezpośredniego na 2014 r. (powierzchnia 466,67 ha)²²,
- 22.375,00 zł pomocy finansowej z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania na rok 2014 – strefa nizinna I (powierzchnia zadeklarowana 466,67 ha, kwalifikowania i stwierdzona 300 ha)²³.

W 2015 r. Park zwrócił ARiMR kwotę 523.252,19 zł uzyskanych w ramach płatności rolnośrodowiskowej (PROW 2007-2013) na rok 2011 oraz zapłacił odsetki za zwłokę w wysokości 23.586,66 zł²⁴. W dniach 27.12.2012 r.-11.01.2013 r. została przeprowadzona kontrola na miejscu, w ramach której stwierdzono nieprawidłowości dotyczące dwóch wariantów realizowanych w ramach programu rolno-środowiskowego. Nieprawidłowości polegały na niewykoszeniu całości lub części działek rolnych, w związku z czym odpowiednio zmniejszono płatność rolnośrodowiskową na 2012 r. (wyniosła ona 150.945,86 zł²⁵). Pięcioletnie zobowiązanie rolnośrodowiskowe zostało podjęte w 2010 r., w odniesieniu do 220,33 ha - pakiet 2. *Rolnictwo ekologiczne*, wariant 2.3. *Trwałe użytki zielone (z certyfikatem zgodności)*, a w odniesieniu do 466,67 ha - pakiet 5. *Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000*, wariant 5.1. *Ochrona siedlisk lęgowych ptaków Natura 2000*²⁶. Zdaniem Dyrektora Parku przyczyny nie wykoszenia całości działek, objętych zobowiązaniem rolnośrodowiskowym miały charakter obiektywny i wynikały z kolizji przepisów o ochronie przyrody z przepisami dotyczącymi programów rolnośrodowiskowych. Dyrektor wskazał, że Park Narodowy jest jedną z form ochrony przyrody (art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷, dalej u.o.o.p.) i wyjaśnił, że wynika z tego nadrzędność stosowania przez Park Narodowy przepisów o ochronie przyrody nad przepisami regulującymi kwestie programów rolnośrodowiskowych w przypadku wystąpienia kolizji w danym stanie faktycznym. [...] Przyczyną zaniechania wykoszenia całości działek było pojawienie się na ww. terenie, w trakcie realizacji programu rolnośrodowiskowego, żurawia - gatunku chronionego, wymienionego w Dyrektywie ptasiej. Dokończenie koszenia działek spowodowałoby zniszczenie siedliska ww. zwierzęcia, co wyrządziłoby przyrodzie niepowetowane straty. Po zakończeniu jesiennej migracji nastąpiła zmiana warunków hydrologicznych na ww. terenie poprzez znaczne podniesienie poziomu wód, uniemożliwiające dokończenia koszenia mechanicznego.

²¹ Zobowiązanie podjęte w dniu 15.03.2015 r. Płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna na rok 2015 – decyzja nr 0070-2016-001288 z dnia 14.06.2016 r., na rok 2016 - decyzja nr 0070-2017-001295 z dnia 15.05.2017 r. (wpłata 24.05.2017 r.), na rok 2017 – decyzja nr 0070-2018-000224 z dnia 18.01.2018 r. (wpłata 1.02.2018 r.), na rok 2018 – decyzja nr 0070-2019-000858 z dnia 21.02.2019 r. (wpłata 11.03.2019 r.), decyzja nr 0070-2019-002562 z dnia 7.01.2020 r. (wpłata w dniu 29.01.2020 r.).

²² Decyzja nr 0070-2015-000000022 z dnia 13.01.2015 r., w tym JPO 419.649,11 zł i kwota z tytułu dyscypliny finansowej 8.791,08 zł (wpłata 27.01.2015 r.).

²³ Decyzja nr 0070-2015-000000023 z dnia 13.01.2015 r. (wpłata 27.01.2015 r.).

²⁴ W dniu 25.03.2015 r. decyzją nr 03/PRŚ/BP070/2014 z dnia 9.07.2014 r. ustalono kwotę nienależnie pobranych płatności z tytułu realizacji Programu Rolnośrodowiskowego.

²⁵ Dopłata z tytułu realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych 150.945,86 zł, z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (płatność ONW) – 22.375,00 zł, pomniejszona o 671,25 zł, dopłata w ramach systemów wsparcia bezpośredniego 331.381,53 zł.

²⁶ Decyzją nr 0070-2014-001772 z dnia 8.12.2014 r. przyznano 678.866,48 zł z tytułu płatności rolnośrodowiskowej na 2014 r. (PROW 2007-2013), tj. 2. *Rolnictwo ekologiczne*, wariant 2.3. – 39.528,58 zł (220,33 ha), oraz 5. *Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000*, wariant 5.1 – 639.337,90 zł (466,67 ha) – w dniu 13.01.2015 r. doręczono ww. decyzję na żądanie Parku, wpłata 30.12.2014 r.

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.

(akta kontroli str. 82, 88-113, 419-423, 1183-1184)

1.6. Park Narodowy nie analizował opłacalności rozwiązania polegającego na samodzielnym prowadzeniu działań ochronnych i ubieganiu się o płatności unijne. W toku kontroli NIK taka analiza została sporządzona w odniesieniu do roku 2019²⁸ i wynika z niej, że przy użytkowaniu 183,55 ha Park uzyskiwał przychody w wysokości 287.074,12 zł, w tym z tytułu dopłat z ARiMR 235.748,25 zł i sprzedaży siana 50.936,98 zł oraz ponosił koszty w wysokości 220.591,78 zł. Tym samym zysk na tego rodzaju działalności wyniósł 66.482,34 zł.

(akta kontroli str. 114)

1.7. Istotna część gruntów kwalifikujących się do rozporządzenia była oddawana innym podmiotom do korzystania na podstawie *umów o wykonywanie zadań ochronnych w Parku Narodowym „Ujście Warty” w ramach dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa* (dalej: *umowy dzierżawy*). Dyrektor Parku nie posiada aktualnej informacji, jakiego rodzaju działalność gospodarczą prowadzą podmioty dzierżawiące grunty będące w jego władaniu. Jedynie na etapie zawierania umów dzierżawy, spółki przedstawiają wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego, z którego wynika rodzaj działalności (co stwierdzono w toku kontroli umów dzierżaw).

(akta kontroli str. 30, 161-162)

1.8. W poszczególnych latach objętych kontrolą, powierzchnia kwalifikująca się do rozporządzenia wynosiła od 6.320,14 ha w 2015 r. do 6.068,78 ha w 2020 r., a zmiany w tym zakresie wynikały z realizacji zadań ochronnych przez Park i w konsekwencji zmian powierzchni gruntów rolnych zgłoszonych we wnioskach o płatności ARiMR (87,89 ha w 2015 r. do 331,44 ha w 2020 r.). Zadania ochronne dla Parku Narodowego „Ujście Warty” ustanowione zarządzeniami Ministra Środowiska odnosiły się do powierzchni 8.074 ha, w tym obszary objęte ochroną ścisłą (681,90 ha), które nie podlegają rozporządzeniu. PN nie mógł również rozporządzić częścią gruntów, z uwagi na własność lub władanie innych podmiotów (445,56 ha), charakter tych gruntów, np. wody (331,44 ha), siedziba PN (7,27 ha), realizacja projektu LIFE ograniczenie sukcesji wierzby na podstawie umowy zawartej z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW) na powierzchni 200 ha (opis w pkt 4.1. niniejszego obszaru), czy też ww. zgłoszenie gruntów do dopłat.

Spośród gruntów w granicach PN „Ujście Warty” w dzierżawę została oddana ponad połowa, a spośród gruntów kwalifikujących się do rozporządzenia - ponad dwie trzecie. Pozostała powierzchnia nie została oddana w dzierżawę, ponieważ - według Dyrektora Parku - jest to grunt podmokły, służący ochronie trzcinowisk. W poszczególnych latach objętych kontrolą:

- 4.267,60 ha w 2015 r., co stanowiło 53% gruntów, a 68% kwalifikujących się do rozporządzenia;
- 4.919,81 ha w latach 2016-2018, odpowiednio: 61% i 78%;
- 4.741,32 ha w 2019 r., odpowiednio: 59% i 76%;
- 4.693,94 ha w 2020 r. odpowiednio 58% i 77%.

Zmiana powierzchni oddanych w dzierżawę w 2016 r. związana była ze zmianą sposobu określania przedmiotu zawartych umów - od 2016 r. PN wydzierżawia kompleksy, w skład których wchodzi też inne grunty niż działki rolne, a wcześniej dzierżawą były objęte działki rolne. Zmniejszenie powierzchni gruntów dzierżawionych w 2019 r. i 2020 r. związane było przede wszystkim z nierozstrzygnięciem przetargów w tych latach i samodzielnym prowadzeniem działań ochronnych w odniesieniu do tych gruntów.

(akta kontroli str. 125-131)

²⁸ Ostatni rok z zamkniętymi księgami rachunkowymi.

1.9. W okresie objętym kontrolą Park Narodowy „Ujście Warty” oddawał w dzierżawę grunty, stosując wymagany przepisami ustawy o ochronie przyrody tryb przetargu nieograniczonego, w tym przeprowadził: 21 przetargów pisemnych i 102 przetargów ustnych; nie przeprowadzano rokowań. Odnosząc się do przesłanek (przepisów), na podstawie których podejmowano decyzję o wyborze formy przetargu Dyrektor Parku wyjaśnił, że: zgodnie z art. 10d ust. 3 ustawy o ochronie przyrody o wyborze formy przetargu decyduje Dyrektor Parku Narodowego. Najczęściej wybierano przetarg w formie ustnej [...] Procedura ta jest prosta i transparentna, a wyłonienie wykonawcy zadań ochronnych (dzierżawcy) odbywa się publicznie. Cena jest jedynym kryterium wyboru. Jedyną wadą tej formy przetargu są przypadki poniesienia się emocjom uczestników, co w rezultacie powoduje nieekonomiczne zawyżenia wysokości postąpień. A ostatecznym rezultatem jest odstąpienie podpisania umowy. Jedyną karą jest utrata wpłaconego wadium. Przetarg pisemny był stosowny przede wszystkim do kompleksów, na których wykonywane zadania ochronne są prowadzone poprzez wypas bydła/koni. Ta procedura jest dla uczestników bardziej skomplikowana i wymusza zaangażowanie większych zasobów ludzkich Parku oraz czas, jaki trzeba poświęcić na przygotowanie i przeprowadzenie procedury. Park ustala takie kryteria poza cenowe, które nie zawężają się tylko do osób prowadzących gospodarstwa rolne. Dopuszczony jest każdy podmiot, osoba fizyczna, pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w ogłoszeniu.

Spośród ogłoszonych 123 przetargów nieograniczonych, 15 przetargów ustnych nie zostało rozstrzygniętych, w tym 13 - w 2019 r. i dwa - w 2020 r.

(akta kontroli str. 30, 131-134)

1.10.-1.11. W okresie objętym kontrolą Park Narodowy „Ujście Warty” nie zawierał umów dotyczących rozporządzenia nieruchomością gruntową w drodze bezprzetargowej, w szczególności nie udostępniał gruntów rolnych w formie użyczenia na podstawie art. 10b pkt 4 u.o.o.p.

(akta kontroli str. 131-134)

1.12. Badaniem objęto dwanaście umów dzierżawy zawartych po przeprowadzeniu postępowań przetargowych nieograniczonych²⁹, pod kątem zgodności z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe³⁰ (dalej: *rozporządzenie w sprawie przetargów i rokowań*). Kontrola wykazała, że:

- we wszystkich badanych przypadkach przestrzegano przepisów dotyczących publikacji ogłoszeń o przetargu na dzierżawę gruntów (§ 2 rozporządzenia), tj. ogłoszenia o przetargu wywieszano w siedzibie Parku oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: *BIP*), a także w sposób zwyczajowo przyjęty – przesyłano do czterech gmin, na terenie których położony jest Park: Kostrzyn nad Odrą, Słońsk, Witnica i Górzycza;
- przetargi ustne odbywały się w drodze licytacji publicznej, to jest zgodnie z regulacją § 4 ww. rozporządzenia;
- przetargi pisemne odbywały się zgodnie z przepisami §§ 5-10 ww. rozporządzenia, dotyczącymi: wyznaczenia terminu składania ofert, sposobu ich składania,

²⁹ Łącznie siedem postępowań przetargowych w ramach których zawarto dwanaście umów dzierżawy, to jest: sześć umów dzierżawy zawartych w trybie przetargu ustnego nieograniczonego oraz sześć umów dzierżawy zawartych w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego (w tym dwie umowy, które dotyczyły największych powierzchni gruntów będących przedmiotem dzierżawy - umowa Nr 19/2015 z dnia 27.11.2015 r. oraz umowa Nr 3/2020 z dnia 26.05.2020 r.). W zakresie postępowań dotyczących przetargów zorganizowanych przez Park w dniach 12 i 13 lutego 2019 roku pełna dokumentacja z nimi związana została wydana Prokuraturze Rejonowej w Sulęcinie w sprawie o czyn m.in. z art. 305 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).

³⁰ Dz. U. poz. 868.

- wymogów odnoszących się do treści oferty, wniesienia wadium, przebiegu przetargu i wyboru oferty, dokumentowania postępowania przetargowego;
- skład i sposób działania komisji przetargowych były zgodne z § 11 i § 12 ww. rozporządzenia oraz *regulaminami przeprowadzania przetargów na wykonywanie zadań ochronnych w ramach dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa w Parku Narodowym „Ujście Warty”*³¹. Komisje przetargowe były powoływane zarządzeniem Dyrektora Parku, zarządzenia w sprawie powołania komisji przetargowej zawierały błędną podstawę prawną (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2 niniejszego obszaru);
 - w skład komisji (za wyjątkiem roku 2020) wchodził: przedstawiciele gmin Słońsk i Witnica, przedstawiciel Rady Naukowej przy PN „Ujście Warty”, co należy ocenić jako dobrą praktykę. Dyrektor Parku powołał się na rozporządzenie w sprawie przetargów i rokowań, zgodnie z którym *skład komisji przetargowej ustala dyrektor parku narodowego spośród osób dających rękojmię rzetelnego przeprowadzenia i rozstrzygnięcia przetargu. Powyższe oznacza wyłączną kompetencję dyrektora parku do określenia składu komisji przetargowej. Ustalenie składu komisji ma charakter swobodny, a ograniczenia wynikają wyłącznie z §12 ww. rozporządzenia. W związku z powyższym dyrektor parku ma kompetencję do odmiennego ustalenia składu komisji w każdym prowadzonym przetargu. We wcześniejszych przetargach ustnych, z uwagi na specyfikę prowadzonego postępowania, cechującego się bezpośredniością udziału uczestników w czynnościach przetargowych (licytacje), za celowy uznano udział przedstawicieli gmin z uwagi na znaczne emocje towarzyszące oferentom podczas ww. przetargów i chęć wysłania przez Dyrekcję Parku jasnego sygnału, że komisje przetargowe będą działać obiektywnie (poprzez zapewnienie składu komisji z różnych środowisk). W przypadku późniejszych przetargów pisemnych, z uwagi na specyfikę tych postępowań, cechujących się wykonywaniem czynności przetargowych w sposób niepubliczny (za wyjątkiem czynności otwarcia ofert) i koniecznością poświęcenia znacznej ilości czasu na badanie ofert, udział przedstawicieli gmin uznano za niecelowy.*
 - we wszystkich przypadkach sposób ustalania wysokości wadium, forma oraz terminy ich wnoszenia i zwrotu były zgodne z zasadami określonymi w § 13 rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań;
 - protokoły z przeprowadzonych przetargów sporządzono zgodnie z § 14 ww. rozporządzenia oraz regulaminami przeprowadzania przetargów;
 - w dwóch badanych przetargach zakończonych zawarciem trzech umów dzierżawy (16,6% ogółu badanych) wpłynęły cztery skargi³² na czynności związane z przeprowadzeniem przetargu. Skarżący składając skargę wskazywali na: ustalenie niejasnych kryteriów dopuszczenia do przetargu, niedopuszczenie do przetargu bez uzasadnionej przyczyny oraz zmiany warunków w zakresie zagospodarowania nieruchomości, a także ustalenia wysokości wadium, powiązania dzierżaw z dopłatami oraz potencjalnych możliwości niepłacenia czynszu przez wydzierżawiających. Minister Środowiska uznał wszystkie skargi za niezasadne. Postępowanie Dyrektora Parku we wszystkich przypadkach zaskarżenia czynności przetargowych było zgodne z § 15 rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań;
 - informacje o wynikach przetargów podawano do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie w siedzibie Parku oraz zamieszczenie w BIP, to jest zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań;

³¹ Wprowadzonymi zarządzeniami Dyrektora Parku (dalej: *regulaminami przeprowadzania przetargów*).

³² W jednym przetargu czynności zaskarżył jeden uczestnik, w drugim przetargu czynności zaskarżyło trzech uczestników (spośród sześciu skarg złożonych w kontrolowanym okresie, tj. 66,6% wszystkich skarg związanych z przeprowadzeniem przetargów, które wpłynęły do Dyrektora Parku w kontrolowanym okresie).

- w badanych postępowaniach nie wystąpiły przypadki przetargów zakończonych wynikiem negatywnym. W dwóch przypadkach zwycięzcy przetargów ustnych nie przystąpili bez usprawiedliwienia do zawarcia umów na wykonanie zadań ochronnych w Parku w ramach dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa. W związku z tym Dyrektor Parku odstąpił od zawarcia tych umów informując jednocześnie o tym, że wpłacone wadium nie podlega zwrotowi³³.

W czterech przypadkach badanych umów zaszła konieczność wystąpienia przez Dyrektora Parku do Ministra Środowiska o wyrażenie zgody na wydzierżawienie gruntów. Obowiązek ten wynikał z art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym³⁴. We wszystkich przypadkach wnioski Dyrektora Parku zostały pozytywnie rozpatrzone przez Ministra Środowiska.

(akta kontroli str. 135-168, 210-238, 242-259, 419-423, 869-1106)

W okresie objętym kontrolą w odniesieniu do 48 kompleksów Park występował do Ministra Środowiska o wyrażenie zgody na wydzierżawienie gruntów po rozstrzygnięciu przetargów:

- w 2018 r. Park skierował w dniu 31.07.2018 r. do Ministra Środowiska wnioski o wyrażenie zgody dotyczące 21 dzierżaw, który to organ decyzjami z dnia 5.10.2018 r. wyraził zgodę na zawarcie wszystkich dzierżaw, natomiast spośród 21 tylko jedna umowa dzierżawy została zawarta, w wypadku pozostałych dzierżawca nie przystąpił do podpisania umowy bez usprawiedliwienia;
- w 2019 r. Park skierował w dniu 25.02.2019 r. – 20 wniosków, a w dniu 27.05.2019 r. – cztery wnioski o wyrażenie zgody przez Ministra Środowiska, której organ udzielił, za wyjątkiem trzech sytuacji umorzenia postępowania z uwagi na brak wymogu uzyskania zgody; zgody zostały odpowiednio udzielone decyzjami z dnia 17.04.2019 r. i 6.06.2019 r.; przy czym spośród 24 postępowań objętych wnioskami 20 zakończyło się zawarciem umowy dzierżawy, a w czterech dzierżawca odstąpił od zawarcia umowy;
- w 2020 r. Park skierował do Ministra Środowiska trzy takie wnioski, o ile dwa z nich zostały rozpatrzone w terminie dwóch miesięcy, o tyle jeden dopiero po prawie pięciu miesiącach (12.08.2020 r.), w ostatnim wypadku uczestnik nie przystąpił do podpisania umowy bez usprawiedliwienia.

Minister Środowiska wyraził przedmiotową zgodę w formie decyzji administracyjnej³⁵ w przypadku 45 kompleksów³⁶, z czego po upływie miesiąca - w 41 wypadkach, w tym w jednym wypadku – po pięciu miesiącach. Zgodnie z art. 39 ust. 4 i 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym rozpatrzenie wniosku następuje w terminie miesiąca od dnia doręczenia organowi właściwemu wnioskowi spełniającego wymagania określone przepisach ustawy; w sprawach szczególnie skomplikowanych termin rozpatrzenia wniosku może ulec wydłużeniu, nie więcej jednak niż o 30 dni.

Spośród wszystkich wnioskowanych kompleksów (48) zawarto 23 umowy dzierżawy, w wypadku pozostałych 25 dzierżawca nie przystąpił do zawarcia umowy bez usprawiedliwienia³⁷, w tym w wypadku kompleksu, dla którego zgodę Minister Środowiska wydał po pięciu miesiącach (w dniu 12.08.2020 r.).

Dyrektor Parku odnosząc się do podejmowanych działań w sytuacji, gdy Minister Środowiska nie wydawał zgody, o której mowa w art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym w terminie określonym w art. 39 ust.

³³ Dotyczy to licytacji nr 4 i licytacji nr 5 do ogłoszenia 2/2020.

³⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.

³⁵ Decyzje administracyjne wydane na podstawie art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym w zw. z art. 104 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

³⁶ W trzech wypadkach umorzono postępowanie z uwagi na bezprzedmiotowość

³⁷ Wadium nie podlegało zwrotowi.

4 i 5 tej ustawy, a także sposobu ich dokumentowania, wyjaśnił, że pracownicy parku po 30 dniach od wysłania wniosku do Ministerstwa Środowiska w trybie roboczym, tj. e-mailem w dniu 20 maja 2020 r. oraz telefonicznie do momentu wydania tych decyzji, kontaktowali się z Zastępcą Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska z zapytaniem o postęp prac dotyczący wydania decyzji zarządzania mieniem państwowym. W odpowiedzi otrzymaliśmy informację; że sprawa jest w toku.

Zgoda Ministra Środowiska została wydana w formie decyzji administracyjnej, Park nie wnosił ponagieł w trybie określonym w art. 37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁸ (dalej *Kpa*), w sytuacji gdy Minister Środowiska nie wydawał zgody po upływie miesiąca, a podejmowanych działań w trybie roboczym (zapytania telefoniczne) nie dokumentował, zgodnie z wymaganiami art. 14 *Kpa*. W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę, że w doktrynie podnoszone są wątpliwości co do charakteru tej zgody³⁹: cywilnoprawnego bądź administracyjnoprawnego.

(akta kontroli str. 159-168, 239-259, 419-423, 709-710, 867-868, 1127-1178)

Zgodność umów dzierżawy z zadaniami ochronnymi

2. Park Narodowy zapewnił zgodność umów dzierżawy z zadaniami ochronnymi poprzez wskazywanie w umowie wariantów użytkowania (kośne, kośno-pastwiskowe, pastwiskowe) i dołączanie do każdej z umów dzierżawy załącznika *Instrukcja wykonania zadań ochronnych w ramach umowy o wykonanie zadań ochronnych Parku Narodowego „Ujście Warty”*.

Zarządzenia Ministra Środowiska w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego „Ujście Warty” przewidywały w zakresie ochrony czynnej ekosystemów na obszarach objętych ochroną czynną m.in.:

- ekstensywny wypas bydła i koni lub koszenie łąk – do 4.000 ha; do 3.000 szt. bydła, około 450 koni, od 2019 r. zmiana – do 4.000 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza⁴⁰ – obwód ochronny (dalej OO): Słońsk, Chyrzyno;
- koszenie raz do roku, po 1 września, łąk i ziółorośli w celu ochrony łąk trzęślicowych i zbiorowisk do nich nawiązujących – 74 ha – OO Słońsk;
- koszenie i wywóz biomasy z turzycowisk będących siedliskiem wodniczki po zakończeniu sezonu łęgowego – 120 ha – OO Słońsk.

Natomiast w zakresie ochrony czynnej ekosystemów na obszarach objętych ochroną krajobrazową – OO Polder Północny – Witnica, m.in.:

- ekstensywny wypas bydła i koni lub koszenie łąk – do 2.500 ha, do 2.000 szt. bydła, do 100 koni; od 2019 r. zmiana: do 3.000 ha, do 3.000 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza;
- koszenie jeden raz do roku ziółorośli nawiązujących do łąk ze związku *Calthion* – do 18 ha;
- koszenie jeden raz do roku, po 15 sierpnia łąk z selernicą żyłkowaną – do 46 ha.

Pomimo wprowadzania nowych zarządzeń, nie dokonywano modyfikacji zapisów zawartych w umowach dzierżawy na wykonywanie zadań ochronnych na nieruchomościach Parku, co wynikało z faktu, że nowe regulacje nie zmieniały sposobu ich wykonywania.

(akta kontroli str. 144-168, 261-278)

³⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.

³⁹ Komentarz do art. 40, Lex, w: Daszkiewicz A, *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, WKP 2020

⁴⁰ Dalej DJP, duża jednostka przeliczeniowa inwentarza – umowna jednostka liczebności zwierząt hodowlanych w gospodarstwie, według polskich norm odpowiadająca jednej krowie o masie 500 kg.

Działania wobec bezumownych użytkowników gruntów

3.1. W badanym okresie pracownicy Parku zidentyfikowali jeden przypadek bezumownego korzystania z gruntów. W dniu 6.07.2019 r. Konserwator OO Słońsk zauważył, że kompleks dzierżawny nr 24 o powierzchni 33,05 ha⁴¹ jest koszony przez nieupoważnione osoby bez podstawy prawnej. Na rolnika nałożył on mandat karny w wysokości 300 zł. Poza tym działaniem, Park Narodowy „Ujście Warty” nie podjął żadnych czynności zmierzających do zaspokojenia roszczeń z tytułu bezumownego korzystania z tego gruntu przez rolnika. Park, poza ww. przypadkiem w 2019 r., nie stwierdził w latach 2015-2020 sytuacji bezumownego korzystania przez podmioty nieuprawnione w odniesieniu do innych gruntów Skarbu Państwa. W okresie objętym kontrolą nie korzystano z roszczeń petytoryjnych, o których mowa w art. 222 § 1 i 2 k.c., a także z roszczeń uzupełniających przysługujących właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) tylko wobec posiadacza rzeczy, który w pewnym okresie bez podstawy prawnej faktycznie władał rzeczą (w szczególności o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy, o wydanie pożytków, o zwrot wartości pożytków z art. 224 § 2 i art. 225 Kodeksu cywilnego)⁴². Opis zawarty w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 3 niniejszego obszaru.

(akta kontroli str. 128, 240, 279-285, 419-423)

3.2. W toku kontroli zidentyfikowano podmioty ubiegające się w ARiMR w latach 2015-2020 o dopłaty unijne w łącznej wysokości 28.761,5 tys. zł do gruntów Skarbu Państwa we władaniu Parku (użytkowanie wieczyste) lub gruntów stanowiących własność Parku Narodowego „Ujście Warty”, które:

- nie zostały wydierżawione przez Park – uzyskane płatności 15.204,8 tys. zł;
- zostały wydierżawione innym podmiotom niż występujące o dopłaty – płatności w wysokości 13.556,7 tys. zł.

Opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w obszarze 2. *Nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa pozostających w wieczystym użytkowaniu parków narodowych*.

(akta kontroli str. 127-130, 223, 279-285, 332-333, 712-762)

Współpraca z okolicznymi rolnikami

4.1. W kontrolowanym okresie do Dyrektora Parku wpłynęły cztery skargi w sprawie użytkowania gruntów będących w wieczystym użytkowaniu Parku dotyczące:

- niewystarczającej obsady bydła przy wykonywaniu zadań ochronnych (użytek kośno-pastwiskowy), stanu zdrowotnego bydła oraz opóźnień we wprowadzaniu zwierząt na teren kompleksu nr 42 (umowa 23/2015). Rolnik dostarczył m.in. dokumenty potwierdzające tytuł prawny do posiadania bydła oraz zostały przeprowadzone kontrole terenowe w zakresie realizacji zadań ochronnych:
 - w dniu 12.08.2016 r. stwierdzono wypas 27 sztuk koni oraz 75 sztuk bydła, przy wymaganej obsadzie 186 sztuk,
 - w dniu 18.08.2016 r. stwierdzono wypas 29 sztuk koni oraz 93 sztuk bydła, pozostałe sztuki bydła według rolnika będą wpuszczone na kompleks, gdy warunki na to pozwolą, stwierdzono wykoszoną część kompleksu – 5%,
 - w dniu 7.09.2016 r. stwierdzono wykonanie zadań ochronnych na obszarze pow. 60% kompleksu;
- zbyt wczesnego wypasu bydła i koni w maju i w czerwcu 2019 r. (kompleks 1 i 2) oraz wykoszenia części kompleksu 11, podczas gdy Dyrektor Parku podjął

⁴¹ Część działki w obrębie ewidencyjnym Przyborów, nr 303)

⁴² Posiadacz samoistny będący w złej wierze zobowiązany jest do zapłaty wynagrodzenia przez cały okres bezumownego władania nieruchomością (art. 225 k.c.), natomiast posiadacz samoistny w dobrej wierze ma obowiązek zapłaty wynagrodzenia dopiero od chwili, w której dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie nieruchomości (art. 224 § 2 k.c.).

decyzję o przesunięciu terminu rozpoczęcia realizacji zadań ochronnych od 1.07.2019 r. W związku ze skargą z 27.06.2019 r. tego samego dnia przeprowadzono wizję terenową potwierdzającą zarzuty skargi w zakresie wykoszenia, a jeden z dzierżawców poinformował, że dokonała tego nieznana mu osoba i sprawa została zgłoszona na policję, do dnia 21.09.2020 r. sprawca nie został wykryty;

- brak wymaganej obsady zwierząt (kompleks 7, 10, 13 i 15), w wypadku kompleksu 15 skarżący wskazał, że w lipcu 2019 r. na wymagane 22 DJP obsada wyniosła ok. 120 dorosłych krów z cielakami. Skarga wpłynęła 24.09.2019 r. i zgodnie z odpowiedzią Parku nie była możliwa weryfikacja informacji przekazanych przez skarżącego dotyczących miesięcy wakacyjnych;
- w dniu 25.06.2020 r., została złożona skarga w sprawie wykoszenia kompleksu dzierżawnego nr 11, który ma przeznaczenie pastwiskowe, a koszenie niedojadów jest możliwe jedynie po zakończonym sezonie wypasowym. Również Konserwator OO Słońsk dzień wcześniej zauważył, że ww. kompleks był koszony, o czym poinformował Zastępcę Dyrektora Parku. W dniu 26.06.2020 r. odbyło się spotkanie z dzierżawcami ww. kompleksu, którzy potwierdzili, że wykosili 70%-80% kompleksu i powoływali się jakoby jeden z dzierżawców uzyskał zgodę od Dyrektora Parku („my to tak zrozumieliśmy z relacji Pana [...], że Dyrektor miał wyrazić zgodę”). W konsekwencji na dzierżawców nałożono karę umowną w wysokości 23.062,50 zł, ale w wyniku rozpatrzeniu odwołania, w którym ww. powołali się na siłę wyższą (wzrost wody i zawilgocenie gleby) oraz działanie w przekonaniu, że uzyskali zgodę na odstąpienia od warunków umowy, odstąpiono od jej nałożenia, którą to możliwość przewidywała umowa dzierżawy. Dyrektor Parku wyjaśnił, że późniejsze kontrole pracowników Parku, potwierdzały wykonywanie zadań przez dzierżawców zgodnie z zadaniami określonymi w umowach dzierżawy.

(akta kontroli str. 286-331, 1185-1187)

W dniu 9.03.2020 r. do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wpłynęła skarga, z której wynikało, że przetargi na dzierżawę gruntów są przeprowadzane nieprawidłowo, co pozwala na faworyzowanie konkretnego rolnika. Zarzucono w niej Dyrektorowi Parku, że:

- wystawił na przetarg użytki, dla których jeszcze niemal dwa lata trwa umowa dzierżawy (do 31.12.2021 r.),
- łączy już wystarczająco duże kompleksy w jeszcze większą jedną działkę, przy czym kompleksy te nawet nie przylegają do siebie (dotyczy kompleksu nr 57 i 58 o pow. 539,76 ha i 164,24 ha, po połączeniu z nr 57 o pow. 704 ha⁴³),
- podniósł wymaganą obsadę zwierząt na 1 ha, z obowiązującej do tej pory jednej dużej jednostki przeliczeniowej (DJP) na 1,5 DJP.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że podstawą podjęcia decyzji o wystawieniu na przetarg kompleksu nr 57 (powstałego z kompleksu 57 i 58), na którym trwa umowa dzierżawy był wniosek aktualnych dzierżawców, w którym wyrazili zamiar kontynuacji użytkowania dotychczasowego przedmiotu dzierżawy w związku z planowanym uczestnictwem w programach „Modernizacja gospodarstw rolnych na obszarach NATURA 2000”, w którym grunty będące przedmiotem dzierżawy zostaną zgłoszone. Wcześniejsze rozstrzygnięcie w przedmiocie przetargów na dzierżawę gruntów miało rozwiązać stan wątpliwości, czy grunty będą mogły zostać zgłoszone do programów rolniczych po 2021 roku. [...] Przeprowadzone przetargi miały charakter nieograniczony, do którego mogły przystąpić osoby fizyczne, podmioty prawne oraz grupy producenckie lub inne spełniające warunki przetargowe.

⁴³ Działki: 1847, 292 (część), 287 (część), 289, obręb 0036 – Przyborów, obręb 0037 Słońsk.

W kwestii łączenia kompleksów wyjaśnił, że: *poędzy kompleksami 57 i 58 znajduje się grunt o powierzchni 180 ha na którym do końca 2020 jest 5-letnia trwałość projektu „LIFE09NAT/PL/000254 [...]”. Zgodnie z projektem prowadzone są prace polegające na zapobieganiu wtórnej sukcesji wierzby na terenach łąkowych. Zgodnie z gwarancją wykonawcy [...] prowadzi wypas bydła i koni przez tę samą grupę wypasową, którzy dzierżawi kompleksy nr 57 i nr 58. Teren ten do końca 2020 roku nie podlega wydierżawieniu. Po okresie trwałości grunt znajdujący się pomiędzy kompleksem nr 57 i 58 zostanie przeznaczony do wydierżawienia zgodnie odpowiednią procedurą zawartą w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe. Przeprowadzenie procedury przetargowej planowane jest w pierwszym półroczu roku 2021.*

Zwiększenie liczby z 1 DJP do 1,5 DJP zwierząt na 1 ha, według Dyrektora Parku związana jest natomiast z: dużą wydajnością runi na tym terenie, większa ilość zwierząt daje gwarancję skutecznego wykonania zadań ochronnych i tym samym zapewnienie dogodnych warunków dla ptaków wodno-błotnych, znacznym ograniczeniem wtórnej sukcesji wierzbowej i pojawiających się gatunków inwazyjnych roślin i penetracji ssaków inwazyjnych. Zwiększona liczba DJP daje lepszą gwarancję wykonania zadań ochronnych, a jednocześnie nie jest sprzeczna z dobrą praktyką rolną.

Opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 4.

(akta kontroli str. 335-416)

4.2. W kontrolowanym okresie Park nie zajmował stanowiska w sprawie użytkowania gruntów przez okolicznych rolników w związku z innymi sprawami niż skargi dotyczące tego zagadnienia. Było to spowodowane brakiem wniosków w tym zakresie.

W latach objętych kontrolą, do Parku nie wpłynął żaden wniosek w sprawie korzystania z gruntów będących we władaniu Parku przez rolników na zasadach użyczenia.

(akta kontroli str. 286-289, 417-418)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Parku nie posiada rzetelnej informacji na temat gruntów będących we władaniu Parku Narodowego „Ujście Warty”, w szczególności gruntów Skarbu Państwa znajdujących w użytkowaniu wieczystym Parku, a ponadto występują różnice pomiędzy danymi ujętymi w ewidencji Parku a danymi dotyczącymi obszaru Parku oraz powierzchni, na których realizowane są zadania ochronne wykazane odpowiednio: we właściwym rozporządzeniu Rady Ministrów oraz w zarządzeniu Ministra Środowiska. Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym Parku Narodowego „Ujście Warty” do wyłącznej kompetencji Dyrektora Parku zastrzeżone jest opracowanie i przedkładanie Ministrowi Środowiska projektów aktów prawnych.*

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty” Park obejmuje obszar 7.955,86 ha. Natomiast zgodnie z ewidencją Parku w jego granicach znajdują się grunty o powierzchni wynoszącej 8.098,87 ha. Różnica wynosi 143,01 ha. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Parku rozbieżności pomiędzy ww. danymi wynikają z ciągłej aktualizacji danych ewidencji gruntów i własności Parku. Proces ten postępuje i wartości te będą ulegały dalszym zmianom. Zmiany związane są z nieprecyzyjnymi danymi odnośnie powierzchni niektórych działek ewidencyjnych znajdujących się częściowo w granicach Parku - przecinanych jego granicami, a nie podzielonych, przez co nie posiadamy dokładnych ich powierzchni. W 2019 roku Park Narodowy „Ujście Warty” wnioskował o dofinansowanie projektu, którego

celem jest aktualizacja danych do projektu Planu Ochrony Parku. W dniu 2 kwietnia 2020 roku Park uzyskał dofinansowanie projektu. Aktualnie Park jest na etapie przygotowywania szczegółów zamówienia, w tym szczegółowego opisu poszczególnych operatów wchodzących w skład projektu. Jednym z komponentów tego projektu jest aktualizacja ewidencji gruntów w Parku, w tym również zaktualizowanie przebiegu granic Parku. Prace nad wykonaniem operatów do w/w projektu mają rozpocząć się w 2021 roku.

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą zadania ochronne dla Parku Narodowego „Ujście Warty” zostały ustanowione zarządzeniami Ministra Środowiska:

- nr 3 z dnia 9 stycznia 2014 r. w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego „Ujście Warty”⁴⁴ – na lata 2014-2018;
- zarządzeniem z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego „Ujście Warty” na lata 2019-2020⁴⁵.

Ww. zarządzenia wskazują obszary objęte ochroną: ścisłą (681,90 ha), czynną (4015,40 ha) oraz krajobrazową (3376,70 ha), łącznie 8074 ha. Tym samym występują różnice pomiędzy ww. danymi a danymi dotyczącymi gruntów wynikającymi z ewidencji prowadzonej w Parku. Z wyjaśnień Dyrektora Parku wynika, że w momencie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty” obszar lasu o powierzchni 81,73 ha był w obszarze parku narodowego, jednak matematycznie obszar ten nie był ujęty w powierzchni całkowitej parku narodowego.

W świetle powyższych wyjaśnień, zważając na kompetencje Dyrektora Parku zasadnym jest podjęcie działań zmierzających do aktualizacji ww. aktów prawnych.

(akta kontroli str. 11-24, 419-423)

2. W przypadku pięciu zarządzeń Dyrektora Parku w sprawie powołania komisji przetargowych na wykonywanie zadań w ramach dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa w Parku Narodowym „Ujście Warty”⁴⁶, w §1 tych zarządzeń zawarto błędną podstawę prawną dotyczącą wyznaczenia przez Dyrektora Parku członków komisji - wskazano § 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań, który stanowi o powołaniu przez dyrektora parku członków komisji do przeprowadzenia rokowań, zamiast § 11 ust. 2 tego rozporządzenia, który stanowi o wyznaczeniu przez dyrektora parku członków komisji do przeprowadzenia i rozstrzygnięcia przetargu. Przyczyną ww. według Dyrektora Parku błąd pisarski, który *nie miał wpływu na przeprowadzenie oraz wynik postępowania przetargowego*.

(akta kontroli str. 169-209, 426-429)

3. Identyfikując bezumowne korzystanie z gruntów Skarbu Państwa na terenie Parku w 2019 r. (kompleks dzierżawny nr 24 o powierzchni 33,05 ha OO Słońsk) nałożono jedynie mandat karny w wysokości 300 zł. Park Narodowy nie podjął żadnych czynności zmierzających do zaspokojenia roszczeń z tytułu bezumownego korzystania z tego gruntu przez rolnika. Poprzednia umowa dzierżawy dotycząca wymienionego kompleksu nr 24 była zawarta na okres od 12.02.2013 r. do 31.12.2018 r.⁴⁷. Ww. kompleks nie został wydzierżawiony w 2019 r., ponieważ uczestnik wygrywający przetarg nie przystąpił do zawarcia umowy bez usprawiedliwienia⁴⁸. W dniu 1.06.2020 r. z rolnikiem, który kosił ww. kompleks

⁴⁴ Dz. Urz. MŚ z dnia 13 stycznia 2014 r., poz. 3, ze zm. - zmienione zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 października 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego „Ujście Warty” z dniem 25 października 2017 r. i wprowadzające jako zadanie ochronne *Odstzał redukcyjny osobników z gatunku dzik (Sus scrofa) w celu minimalizacji zagrożenia epizootycznego.*

⁴⁵ Dz. Urz. MŚ z dnia 31 grudnia 2018 r., poz. 76.

⁴⁶ Zarządzenia nr 19/2015 z dnia 20 października 2015 r., zarządzenia nr 27/2015 z dnia 27 listopada 2015 r., zarządzenia nr 9/2018 z dnia 27 listopada 2015 r., zarządzenia nr 2/2019 z dnia 14 stycznia 2019 r. oraz zarządzenia nr 4/2020 z dnia 18 lutego 2020 r.

⁴⁷ Umowa nr 23/2012 z 12.02.2013 r.

⁴⁸ Minister Środowiska umorzył postępowanie o wydanie zgody ponieważ uczestnik zrezygnował z dzierżawy, a Park Narodowy skutecznie wycofał wniosek o wydanie zgody.

w 2019 r. została zawarta umowa dzierżawy na użytkowanie kośno-pastwiskowe, po przeprowadzonym przetargu ogłoszonym w dniu 18.02.2020 r. Cena wywoławcza wyniosła 21.423 zł, natomiast czynsz dzierżawny wynikający z umowy wyniósł 37.016 zł rocznie. Zgodnie z danymi przekazanymi przez ARiMR ww. rolnik złożył wniosek o płatności w kampanii 2019 r. na działkę ewidencyjną 080703_2.0036.303 o pow. 31,83 ha w zakresie: jednolitej płatności obszarowej – 14.808,43 zł, płatność redystrybucyjna – 5.227,15 zł, płatność za zazielenienie - 9.938,64 zł, PRŚK wariant 4.8 „ochrona siedlisk lęgowych ptaków: rycyka, kszyska, krwawodzioba lub czajki” – 27.110,94 zł⁴⁹. W okresie objętym kontrolą z kompleksu nr 24 korzystała ta sama osoba: najpierw do 2018 r. na podstawie umowy dzierżawy, w 2019 r. pomimo nieprzystąpienia do podpisania umowy dzierżawy⁵⁰ bezumownie korzystała z ww. gruntów⁵¹, od 2020 r. na podstawie umowy dzierżawy zawartej w dniu 1.06.2020 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Parku bezumowne korzystanie z tych gruntów przez rolnika, nie spowodowało naruszenia zapisów o zadaniach ochronnych na tym terenie, a jako podjęte działania przeciwdziałające bezumownemu korzystaniu z gruntów wskazał nałożenie na rolnika ww. mandatu.

Park Narodowy poza ww. nie stwierdził w latach 2015-2020 innych przypadków bezumownego korzystania z gruntów należących do Parku Narodowego przez podmioty nieuprawnione.

W okresie objętym kontrolą nie korzystano z roszczeń petytoryjnych, o których mowa w art. 222 § 1 i 2 k.c., a także z roszczeń uzupełniających przysługujących właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) tylko wobec posiadacza rzeczy, który w pewnym okresie bez podstawy prawnej faktycznie władał rzeczą (w szczególności o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy, o wydanie pożytków, o zwrot wartości pożytków z art. 224 § 2 i art. 225 Kodeksu cywilnego)⁵². Dyrektor Parku wyjaśnił, że *przyczyną nieskorzystania z roszczeń uzupełniających było niestwierdzenie wystąpienia przesłanek cywilnoprawnych uzasadniających wystąpienie z ww. roszczeniami. Wskazywany przypadek nie dotyczył dłuższego okresu czasu lecz miał charakter incydentalny. Osoba, która wtargnęła na grunt została ukarana mandatem karnym, natomiast nie stwierdzono wystąpienia okoliczności uzasadniających przyjęcie bezumownego korzystania, czy uzyskania korzyści z gruntów w postaci pożytków. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 6 Kodeksu cywilnego ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. W związku z niestwierdzeniem okoliczności uzasadniających wystąpienie z roszczeniami uzupełniającymi, zaniechano dalszych czynności wobec osoby, która wtargnęła na grunt.*

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora Parku wskazać należy, że fakt korzystania z gruntu przez rolnika polegający na koszeniu kompleksu został stwierdzony przez pracownika Parku w 2019 r., a w latach poprzedzających, jak i w 2020 r. z ww. osobą Park zawarł umowę dzierżawy, która m.in. określa wykonywanie zadań ochronnych i zobowiązuje do płacenia czynszu dzierżawnego. Koszenie kompleksu stanowi jeden z rodzajów użytkowania kompleksów i na tym polega przede wszystkim wykonywanie zadań ochronnych.

(akta kontroli str. 128, 240, 279-285, 332-333, 419-423, 709-711, 756, 764)

⁴⁹ Wyliczono szacunkową kwotę przyznanej płatności zgodnie z zastosowaną metodą ustalenia proporcji całej zadeklarowanej powierzchni do płatności do powierzchni danej działki ewidencyjnej, na podstawie uzyskanej od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa informacji na temat płatności bezpośrednich, rolnośrodowiskowych oraz rolno-środowiskowo-klimatycznych w odniesieniu do gruntów Parku (art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK).

⁵⁰ Pismo z rezygnacją wpłynęło 6.03.2019 r.

⁵¹ Dnia 6.07.2019 r. wykosiła kompleks.

⁵² Posiadacz samoistny będący w złej wierze zobowiązany jest do zapłaty wynagrodzenia przez cały okres bezumownego władania nieruchomością (art. 225 k.c.), natomiast posiadacz samoistny w dobrej wierze ma obowiązek zapłaty wynagrodzenia dopiero od chwili, w której dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie nieruchomości (art. 224 § 2 k.c.).

4. W przypadku dwóch kompleksów (nr 57 i 58) ogłaszając przetarg na dzierżawę gruntów połączono je w jeden o powierzchni 704 ha i podniesiono wymaganą obsadę zwierząt na 1 ha, z obowiązującą do tej pory jednej dużej jednostki przeliczeniowej (DJP) na 1,5 DJP. Dyrektor Parku takie działanie uzasadniał:

- wnioskiem dotychczasowych dzierżawców, którzy *wyrazili zamiar kontynuacji użytkowania dotychczasowego przedmiotu dzierżawy w związku z planowanym uczestnictwem w programach „Modernizacja gospodarstw rolnych na obszarach NATURA 2000”*,
- tym że pomiędzy kompleksami 57 i 58 znajduje się grunt, na którym do końca 2020 jest 5-letnia trwałość projektu LIFE+ i obecnie nie podlega on wydzierżawieniu, ale wypas na tym gruncie prowadzi wykonawca projektu polegającego zapobieganiu wtórnej sukcesji wierzby na terenach łąkowych, zgodnie z gwarancją wykonawcy, a po okresie trwałości grunt ten zostanie przeznaczony do wydzierżawienia zgodnie odpowiednią procedurą zawartą w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe;
- zwiększenie liczby z 1 DJP do 1,5 DJP zwierząt na 1 ha, wynika z wydajności runi na tym terenie.

NIK zauważa, że przy kompleksie o łącznej powierzchni 704 ha i zwiększeniu obsady zwierząt na 1 ha, ubiegający się o zawarcie umowy dzierżawy zobowiązany jest zapewnić 1056 DJP, co odpowiada tylu samym dorosłym krowom. Stanowi to barierę dla rolników ubiegających się o zawarcie umowy dzierżawy i ogranicza konkurencję, a tym samym wpływa na stawkę czynszu osiągniętą po przeprowadzonym przetargu.

Potwierdziły to wyniki kontroli NIK. W dniu 18.02.2020 r. zostało wszczęte postępowanie przetargowe na ww. kompleks, z ceną wywoławczą 456.344 zł, w której została złożona jedna oferta, kompleks został wydzierżawiony za stawkę roczną czynszu w wysokości 457.000 zł (wyższa od stawki wywoławczej o 656 zł), na 10 lat, od 1.01.2022 r. do 31.12.2031 r. Umowa została zawarta z grupą 15 osób fizycznych, wcześniej ww. grunty dzierżawiła grupa czterech osób, które złożyły wnioski o przedłużenie umów dzierżawy⁵³. Wszystkie z tych osób znalazły się w grupie nowych dzierżawców. W poprzednim przetargu na kompleks 57 i 58 uczestniczyło odpowiednio: czterech i pięciu uczestników, natomiast złożona wylicytowana kwota stanowiła: 280.000 zł i 100.000 zł, przy stawce wywoławczej 269.880 zł i 82.120 zł (wyższa o 10.120 zł i 17.880 zł).

W przypadku gruntu znajdującego się pomiędzy kompleksami 57 i 58, w 2011 r. z jednym z dzierżawców tych kompleksów zawarto umowę zobowiązującą go do usunięcia zakrzaczeń wierzbowych powodujących zarastanie i degradację cennych siedlisk przyrodniczych znajdujących na terenie Parku Narodowego „Ujście Warty”, z terminem realizacji do 31.12.2013 r., i wynagrodzeniem brutto 2.850.000 zł (netto 2.317.073 zł, VAT 23%). Termin realizacji tego zamówienia był przedłużany najpierw do końca 2014 r., potem do końca 2015 r. Wykonawca w umowie zagwarantował nieodpłatne usunięcie wad w przedmiocie umowy zauważonych i zgłoszonych przez zamawiającego w terminie jednego roku od odbioru końcowego przedmiotu zamówienia, o ile powstały one z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, w ofercie, stanowiącej załącznik do umowy, wskazał okres gwarancji 36 miesięcy. Z umowy nie wynika, aby poza ww. usługami wykonawca mógł prowadzić wypas bydła/koni. Dyrektor Parku wyjaśnił, że *wypas bydła i koni prowadzony jest tam*

⁵³ Ww. złożyły wniosek o przedłużenie umów dzierżawy, w związku z brakiem takiej możliwości o pilne ogłoszenie przetargu na dzierżawę gruntów kompleksów o nr 39, 40, 55, 56, 57, 58, 62, 59, 60, 61 o łącznej powierzchni 1.018,03 ha, z uwagi na terminy wymagane dla pomocy z ARiMR w ramach działania „modernizacja gospodarstw rolnych na obszarach Natura 2000”.

w ramach gwarancji udzielonej przez wykonawcę prac związanych w ramach realizacji projektu LIFE+ 254, umowa nr 392/2009/Wn50/OP-WK-LF/D. Głównym celem tego projektu było zahamowanie sukcesji roślinnej, przede wszystkim ekspansji i wzrostu wierzby na obszarze objętym powierzchnią. Działania te prowadzone były poprzez karczowanie i koszenie roślin (199,05 ha). Cel ten został osiągnięty i jest utrzymywany. Gwarancja zostaje realizowana w formie intensywnego wypasu bydła i koni przez okres 2 lat od zakończenia projektu, co zostało ujęte w sprawozdaniu „After – Life Conservation Plan”. W 2016 roku wypas odbywał się w ramach gwarancji udzielonej przez wykonawcę. Po dwóch latach od zakończenia projektu – od 2018 roku przewidziano wypas ekstensywny. W dniu 30 sierpnia 2017 roku zostało wprowadzone sprostowanie do treści umowy, zmieniające zapis dotyczący długości trwania okresu gwarancji. Pismem z dnia 24.12.2018 roku wykonawca udzielił Parkowi Narodowemu „Ujście Warty” gwarancji na okres od 1.01.2019 roku do 31.12.2020 roku. Forma gwarancji nie jest wskazana w umowie nr ZP-4/2011. [...] W ofercie złożonej przez Wykonawcę znajduje się zapis wskazujący na możliwość prowadzenia wypasu bydła i koni, w ramach gwarancji, co jest zgodne z zadaniami ochronnymi oraz wytycznymi w ramach projektu LIFE+ 254.

Tym samym należy zauważyć, że wykonywanie zadań ochronnych w PN „Ujście Warty” w ramach korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa w opisywanej sytuacji nie zostało uregulowane, w szczególności w formie pisemnej, co następuje w odniesieniu do pozostałych dzierżawców korzystających z gruntów, którzy zobowiązani są do wnoszenia czynszu dzierżawnego.

Ww. wykonawca z tytułu wynagrodzenia za wykonanie zadania w 2015 r. uzyskał wynagrodzenie w wysokości 873.711,00 zł. Ustalone w umowie zobowiązującej wykonawcę do usunięcia zakrzaczeń wierzbowych na gruncie pomiędzy kompleksami 57 i 58 wynagrodzenie zostało zmienione w sposób niezgodny z warunkami umowy. W dniu 1.12.2011 r. zmieniono wynagrodzenie netto, pozostawiając wynagrodzenie brutto na niezmienionym poziomie wskazując jako przyczynę „w związku ze zmianą stawki VAT na usługę wycięcia zakrzaczeń wierzbowych z 23% na 8%, powołując się na §6 pkt 5 umowy”.

§6 pkt 5 umowy stanowi, że: „zamawiający przewiduje możliwość zmiany istotnych postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy [...] w przypadku urzędowej zmiany stawki podatku VAT dotyczącej przedmiotowego zamówienia Zamawiający dopuszcza możliwość zmiany kwoty wynagrodzenia brutto”. Natomiast urzędowa stawka podatku w tym zakresie nie uległa zmianie, a dodatkowo z powyższych ustaleń umownych wynika, że powinno zostać zmienione wynagrodzenie brutto, co nie nastąpiło.

Z wyjaśnień Dyrektora Parku wynika, że zmiana stawki VAT przez wykonawcę usługi Gospodarstwo Rolne [D.M.] dot. usunięcia zakrzaczeń wierzbowych w ramach umowy ZP-4/2011 z dn. 05.09.2011 r. dot. projektu LIFE09/PL/000254 wynikała z błędnie określonej stawki VAT wykonawcy przy podpisywaniu umowy. Po wykryciu błędu przez wykonawcę w dn. 01.12.2011 r. sporządzono informację uzupełniającą do umowy korygującą stawkę VAT na zawartą w umowie usługę z 23% na 8%. Kwota brutto umowy nie uległa zmianie, a zatem kwota wydatkowana tytułem wynagrodzenia nie uległa zmianie, VAT był kwalifikowany w projekcie zatem zmiana ta poza prawidłowo wystawianymi FV nie wpłynęła w żaden sposób na część finansową projektu. Oceny oferty dokonano na podstawie kwoty brutto. Informacje o korekcie sporządził wykonawca po wykryciu przez swoje służby księgowe błędnie przypisanej stawki Vat. Park nie widząc przeszkód, a wręcz patrząc na konieczność takiej zmiany wynikającą z przepisów ustawy VAT podpisał sporządzoną w tym celu informację uzupełniającą do umowy nr ZP-4/2011. Wszystkie faktury vat kwalifikowane w 100% w projekcie były wystawiane ze stawką

vat 8%. O wyjaśnienie powyższego przypadku najlepiej byłoby zwrócić się do Wykonawcy usługi, bowiem to on jest głównym winowajcą zaistniałej sytuacji.

Oferta złożona przez wykonawcę z nieprawidłową stawką podatku od towarów i usług podlegała odrzuceniu na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 6 pzp.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt III CZP 52/11 zawarł tezę, że określenie w ofercie ceny brutto z uwzględnieniem nieprawidłowej stawki podatku od towarów i usług stanowi błąd w obliczeniu ceny, jeżeli nie ma ustawowych przesłanek wystąpienia omyłki (art. 89 ust. 1 pkt 6 pzp w związku z art. 87 ust. 2 pkt 3 pzp): „Dla oceny, że doszło do wystąpienia błędu w obliczeniu ceny w rozumieniu art. 89 ust. 1 pkt 6 pzp nie ma znaczenia, czy przyjęcie nieprawidłowej stawki podatku VAT, było zachowaniem zamierzonym przez wykonawcę, czy też nie miało takiego charakteru. Nawet bowiem w sytuacji, w której obliczenie w ofercie ceny, dokonane z zastosowaniem nieprawidłowej stawki podatku VAT, nie było elementem świadomej manipulacji ze strony wykonawcy zmierzającego takim, nagannym sposobem, do uzyskania zamówienia publicznego, a tylko rezultatem błędnej interpretacji przepisów określających stawki tego podatku, to i tak nie uchyla to wystąpienia błędu w obliczeniu ceny. Wystąpienie błędu, o którym stanowi art. 89 ust. 1 pkt 6 pzp, oceniać należy w kategoriach obiektywnych, a więc niezależnych od zawinienia czy motywów zachowania wykonawcy przy kształtowaniu treści oferty. Ustawowy obowiązek zamawiającego odrzucenia oferty zawierającej błędy w obliczeniu ceny zakłada wolę ustawodawcy zapewnienia stanu porównywalności ofert, z uwzględnieniem reguł uczciwej konkurencji”.

(akta kontroli str. 335-416, 430-435, 767-860, 869, 891-919, 920-943, 1083-1106)

OCENA CZĄSTKOWA

Park Narodowy „Ujście Warty” w okresie objętym kontrolą posiadał informację na temat gruntów będących we władaniu Parku, w tym gruntów Skarbu Państwa znajdujących w użytkowaniu wieczystym Parku, jednak nie była ona rzetelna, na co wskazują rozbieżności między danymi wykazywanymi w ewidencji Parku oraz w aktach prawnych regulujących działalność Parku. W zakresie prowadzenia zadań ochronnych na gruntach Skarbu Państwa zasadą było ich wydzierżawianie, natomiast na niewielkiej części gruntów Park prowadził samodzielnie zadania ochronne i wykazywał je uzyskując na nie płatności unijne, np. w 2019 r. odpowiednio 59% i 3% gruntów podlegających rozporządzeniu. W związku z niewykoszeniem działek rolnych, Park w 2015 r. zmuszony był zwrócić środki uzyskane w ramach płatności rolnośrodowiskowej (PROW 2007-2013) w wysokości 523.252,19 zł z odsetkami wynoszącymi 23.586,66 zł. Dokonywanie wyboru dzierżawców gruntów następowało zgodnie z przepisami prawa, w skład komisji przetargowych (za wyjątkiem roku 2020) wchodził: przedstawiciele gmin Słońsk i Witnica, przedstawiciel Rady Naukowej przy PN „Ujście Warty”, co należy ocenić jako dobrą praktykę. Izba negatywnie ocenia natomiast połączenie dużych kompleksów dzierżawnych w jeszcze większy, co ograniczyło liczbę uczestników przetargu, a w konsekwencji wpłynęło na wysokość uzyskiwanych przychodów z tytułu czynszu dzierżawnego. W okresie objętym kontrolą Park zidentyfikował jeden przypadek bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa, nie korzystano z roszczeń petytoryjnych ani uzupełniających, o których mowa w Kodeksie cywilnym wobec posiadaczy gruntów władających nimi bez podstawy prawnej. W toku kontroli NIK ustalił, że w latach 2015-2020 podmioty występujące do ARiMR o dopłaty unijne do gruntów Skarbu Państwa będących w użytkowaniu wieczystym Parku lub stanowiących własność Parku, na grunty które nie zostały wydzierżawione przez Park uzyskały płatności w wysokości 15,2 mln zł.

Park nie uregulował wykonywania zadań ochronnych w wypadku użytkownika gruntów, który realizuje je w ramach przedłużanej gwarancji należytego wykonania umowy wykonywanej w ramach projektu LIFE. Ww. wykonawca został wybrany niezgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych.

2. Nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa pozostających w wieczystym użytkowaniu parków narodowych

Opis stanu faktycznego

Umowy dzierżaw

1.1. W Parku Narodowym nie określono pisemnych uregulowań wewnętrznych, dotyczących sporządzania i zatwierdzania zawieranych umów dzierżawy. Załącznikiem do ogłoszenia o przetargu jest natomiast m.in. wzór umowy na wykonywanie zadań ochronnych, który jest następnie stosowany przy zawieraniu umowy z dzierżawcą.

(akta kontroli str. 266-278, 353-367, 436-450, 674-697)

1.2. Badanie kontrolne 12 umów dzierżawy zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych opisanych w obszarze 1 pkt 1.12 wystąpienia pokontrolnego wykazało, że we wszystkich umowach określono:

- prawo do kontroli przez Park wykonania obowiązków wynikających z umowy na terenie objętym umową oraz wstępu na dzierżawiony grunt bez powiadamiania i udziału dzierżawcy;
- obowiązek stawienia się na miejscu prowadzenia kontroli, jeżeli dzierżawca został zawiadomiony o jej terminie, a jego stawiennictwo uznano za obowiązkowe;
- obowiązek zastosowania się do ustaleń i zaleceń pokontrolnych, a także skutki niezastosowania się do zaleceń pokontrolnych – *ustalenia i zalecenia zawarte w protokole są wiążące dla dzierżawcy chociażby ten nie był obecny podczas kontroli lub powiadomiony nie brał w niej udziału. Niezastosowanie się przez dzierżawcę do zaleceń pokontrolnych w terminie określonym przez wydzierżawiającego stanowi podstawę do rozwiązania przez ww. umowy ze skutkiem natychmiastowym z winy dzierżawcy oraz naliczenia z tego tytułu kary umownej (§4 pkt 2 umowy);*
- obowiązek wykonywania zabiegów ochronnych dla określonego w umowie wariantu sposobu użytkowania (spośród: kośny, pastwiskowy, kośno-pastwiskowy), zakres zabiegów ochronnych zgodny z zadaniami ochronnymi ustanowionymi dla parku narodowego został doprecyzowany w załączniku do umowy *Instrukcja wykonania zadań ochronnych w ramach umowy o wykonanie zadań ochronnych Parku Narodowego „Ujście Warty”;*
- stawki czynszu dzierżawnego, zasady ich aktualizacji (prognozowany wskaźnik inflacji z projektu ustawy budżetowej) oraz termin zapłaty (§ 5 umów);
- kary z tytułu niewywiązywania się z nałożonych zobowiązań na dzierżawców (§ 6 umów);
- zakaz poddzierżawy gruntów innym podmiotom (§ 9 umów).

W przedmiotowych umowach, Park nie zobowiązywał dzierżawców do składania sprawozdań z wykonania umów dzierżawy dzierżawionych gruntów.

(akta kontroli str. 145-168, 266-278, 869-1126)

Kontrole

Organizacja i plany kontroli

2.1. W okresie objętym kontrolą w aktach wewnętrznych Parku nie określono organizacji oraz zasad realizacji nadzoru i kontroli zawartych umów dzierżawy

gruntów, w szczególności procedur ich przeprowadzania. Natomiast w regulaminie organizacyjnym⁵⁴:

- określono organizację wewnętrzną Parku, którą stanowią m.in. Zespół ds. ochrony przyrody i monitoringu oraz Obwody ochronne: Słońsk, Chyrzyno, Polder Północny – Witnica (§1 ust. 2 pkt 4 i pkt 5),
- do zakresu działania Zespołu ds. ochrony przyrody i monitoringu należy prowadzenie nadzoru nad realizacją zadań wynikających z planu ochrony parku oraz gromadzenie danych dotyczących ich realizacji, a także sprawy dotyczące zmiany sposobu użytkowania gruntów i nieruchomości położonych w granicach Parku (§5 ust. 2 pkt 3 lit h i lit. n),
- za wykonanie zabiegów ochronnych odpowiadają konserwatorzy obwodów (§4 ust. 1), do zakresu działania konserwatorów OO należy m.in. sporządzanie analiz i okresowych sprawozdań z zakresu swojego działania, prowadzenie dokumentacji związanej z umowami dzierżawnymi gruntów Skarbu Państwa będących z zarządzie Parku na cele rolne (§6 ust. 6 lit. h, lit. m);
- bezpośrednim przełożonym konserwatorów jest główny specjalista ds. ochrony przyrody – kierujący Zespołem ds. ochrony przyrody i monitoringu (§6 ust. 2).

Kwestie dotyczące kontroli realizacji zadań ochronnych, tj.: upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, przebiegu czynności kontrolnych oraz dokumentowania ich wyników (protokół) zostały określone w treści zawieranych umów dzierżawy (§4 umów).

(akta kontroli str. 266-272, 436-474)

2.2. Kontrola realizacji umów dzierżawy prowadzona była przez pracowników Parku, przede wszystkim w ramach czynności terenowych wykonywanych przez trzech konserwatorów obwodów ochronnych, tj.: konserwatora OO Polder Północny - Witnica, konserwatora OO Słońsk i konserwatora OO Chyrzyno. Z dokumentacji tych czynności wynika, że konserwatorzy przygotowywali zestawienia stanu zaawansowania wykonania zadań ochronnych na obszarze obwodów ochronnych, w wypadku zauważenia nieprawidłowości w realizacji tych zadań: kontaktowali się z dzierżawcami telefonicznie lub wysyłali do dzierżawców przypomnienia, dokumentowali nieprawidłowości notatkami służbowymi, a gdy przeprowadzano kontrolę dzierżawionych kompleksów komisyjnie – protokołami. Nadzór doraźny sprawowali także inni pracownicy wykonujący czynności w terenie, tj.: dyrektor Parku, Służba Straży Parku. Ww. – zgodnie z protokołami kontroli - uczestniczyli również w kontrolach. Według Dyrektora Parku *liczba osób przeprowadzających kontrole w stosunku do liczby i powierzchni dzierżawionych kompleksów była wystarczająca.*

(akta kontroli str. 472-538, 544-626, 861-866)

2.3. W Parku nie opracowano procedur kontroli realizacji umów, zawierających w szczególności metody analizy ryzyka i typowania do kontroli umów dzierżaw, planów kontroli, w tym założeń dotyczących minimalnego poziomu kontroli gruntów rocznie, sprawozdań z realizacji planów kontroli. Jak wyjaśnił Dyrektor Parku *w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podejmowano czynności kontrolne, w ramach których wydawano ustne lub pisemne zalecenia pokontrolne oraz kontrolowano zastosowanie się przez dzierżawców do tych zaleceń. W przypadku nie stosowania się do zaleceń pokontrolnych wyciągano konsekwencje przewidziane w umowach.*

W toku kontroli NIK stwierdzono przeprowadzenie kontroli terenowych w związku np. ze składanymi skargami, natomiast nie zastosowano konsekwencji

⁵⁴ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Parku Narodowego „Ujście Warty” nr 12/2019 z dnia 1.06.2019 r., wcześniej obowiązywał Regulamin organizacyjny wprowadzony : zarządzeniem nr 17/2018 z dnia 29.06.2018 r., zarządzeniem nr 43/2017 z dnia 10.11.2017 r., zarządzeniem nr 9/2008 z dnia 3.06.2008 r.

przewidzianych w umowach, w szczególności odstąpiono od nałożenia kary umownej (opis pkt 4.1 obszaru 1 wystąpienia pokontrolnego).

Odnosnie stanu realizacji zadań ochronnych, w tym na gruntach objętych umowami dzierżawy, konserwatorzy w ramach bieżącego nadzoru w okresie sierpień-grudzień przygotowywali zestawienia z wykonania zadań ochronnych w poszczególnych kompleksach dzierżawnych (opis w pkt 2.9 niniejszego obszaru). Według Dyrektora Parku sprawozdaniami z kontroli były ww. wykazy realizacji zadań ochronnych.

(akta kontroli str. 472-538, 544-626)

2.4.-2.5. Odnosząc się do rozwiązań organizacyjnych i procedur, mających na celu przeciwdziałanie nadużyciom i zapobieganie wystąpieniu konfliktu interesów, stosowanych w Parku Narodowym, Dyrektor powołał się na powszechnie obowiązujące przepisy prawa, tj. ustawę o ochronie przyrody, o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz rozporządzenie w sprawie przetargów i rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe.

NIK zauważa, że przeprowadzając w terenie kontrole wykonania zadań ochronnych dokumentowano je protokołem, przeprowadzano w składzie komisyjnym, umożliwiano uczestnictwo dzierżawcy, co nie wynika z przepisów powszechnie obowiązujących. Ww. stanowią również mechanizmy mające na celu przeciwdziałanie nadużyciom.

W okresie objętym kontrolą według Dyrektora *nie było przypadków wyłączenia pracowników Parku z kontroli terenowej ze względu na konflikt interesów. Nie wystąpiły przypadki stwierdzenia konfliktu interesów.*

(akta kontroli str. 472-476, 546-623)

2.6. Wyposażeniem technicznym Parku wspomagającym kontrole terenowe było: sześć samochodów terenowych, trzy urządzenia GPS, 12 telefonów komórkowych oraz środki obserwacji, to jest pięć lornetek i cztery lunety. Zdaniem Dyrektora Parku: *wyposażenie techniczne Parku umożliwiała rzetelne przeprowadzenie tych kontroli.*

(akta kontroli str. 472-476, 539-542)

2.7.-2.8. Poza ciągłym nadzorem nad realizacją zadań ochronnych udokumentowanym zestawieniami z wykonania zadań ochronnych w poszczególnych kompleksach dzierżawnych (opis w pkt. 2.9 niniejszego obszaru), w okresie objętym kontrolą przeprowadzono kontrole terenowe potwierdzone protokołami w zakresie 21 umów dzierżawy, w tym: dziesięć w 2016 r., cztery w 2018 r., sześć w 2019 r. i jedną w I połowie 2020 r., co w odniesieniu do powierzchni stanowiło odpowiednio 18,4%, 7,1%, 13,5% i 1 %. Tym samym w latach, w których prowadzono kontrole terenowe spełniono minimalny roczny poziom kontroli według standardów stosowanych do kontroli na miejscu przez Unię Europejską, tj. wynosił minimum 5% powierzchni⁵⁵. W pozostałych latach (2015 i 2017) nie przeprowadzono kontroli terenowej, co Dyrektor Parku uzasadniał charakterem kontroli: *Park Narodowy dokonywał kontroli ad hoc w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości w ramach bieżącego nadzoru nad wykonywaniem umów. W związku z powyższym nie prowadzono analizy ryzyka, nie zwiększano poziomu kontroli oraz nie gromadzono informacji dotyczących poziomu kontroli w stosunku do standardów UE.*

(akta kontroli str. 472-476, 546-624)

⁵⁵ Zgodnie z art. 32 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności minimalny odsetek kontroli na miejscu wynosi 5%, a wybór próby kontrolnej odbywa się na podstawie analizy ryzyka oraz metodą losową (art. 69 rozporządzenia nr 809/2014).

Jakość i zakres kontroli terenowych

2.9. W ramach bieżącego nadzoru konserwatorzy obwodów ochronnych weryfikowali stan realizacji zadań ochronnych, w tym na gruntach objętych umowami dzierżawy, a w okresie sierpień-grudzień przygotowywali zestawienia z wykonania tych zadań w poszczególnych kompleksach dzierżawnych dla każdego obwodu, w tym na koniec:

- 2015 r., z których wynika wykonanie w 100% zadań ochronnych;
- 2016 r., z których w zakresie: OO Polder Północny – Witnica wynika wykonanie zadań ochronnych, OO Chyrzyno wynika, że nie wykonano tych zadań w kompleksie nr 42 w odniesieniu do 25% powierzchni, ponieważ była ona niedostępna (woda), OO Słońsk nie wykonano zadań ochronnych na kompleksach nr 7, 9, 58, gdzie stwierdzono brak wykoszenia niedojadów lub odrostów wierzbowych);
- 2017 r., według których brak wykonania zadań związany jest z wysokim stanem wody i ograniczoną dostępnością, tj. OO Polder Północny - Witnica – brak na kompleksach kośnych nr 25 i 32, częściowo na kompleksach nr 1, 24, 28, 31, 33, 26, 27; OO Chyrzyno – na kompleksach nr 31, 35, 41, 42; OO Słońsk na kompleksach nr 11, 12, 15, 16, 62, 62, 49, 51, 54 (częściowo);
- 2018 r., z których w zakresie: OO Polder Północny - Witnica wynika wykonanie zadań ochronnych; OO Chyrzyno – wynika brak realizacji zadań na kompleksie 35 na powierzchni 15,49 ha, wskazując, że dzierżawca zadeklarował kontynuację usuwania zakrzaczeń w kolejnych latach; OO Słońsk – nie wykonano zadań ochronnych na kompleksach nr: 7 (rozwiązano umowę) i 34 (nie wykoszono części kompleksu, do wywieżenia 10 balotów, do usunięcia 0,3 ha sukcesji olchowej);
- 2019 r., z których w zakresie OO Polder Północny - Witnica i OO Chyrzyno wynika wykonanie zadań ochronnych; OO Słońsk wynika wykonanie zadań ochronnych w 100%, przy czym w wypadku kompleksów 38, 55, 57, 59 odnotowano sukcesję wierzbową, a nr 55 dodatkowo niewykoszenie niedojadów po sezonie.

Z powyższych sprawozdań wynika, że weryfikacji podlegało w zależności od sposobu użytkowania (kośny, pastwiskowy, kośno-pastwiskowy) wykonanie koszenia, wykonanie wypasu, koszenie niedojadów, wywóz biomasy (balotowanie, wywóz balotów), a także warunki realizacji tych zadań (np. dostęp do kompleksu). Dyrektor Parku wyjaśnił, że *uwzględniając interes ochrony przyrody mógł zalecić lub wyrazić zgodę na wniosek dzierżawcy na inne działania czy też wyznaczyć inne terminy wykonywania zadań ochronnych na udostępnionych powierzchniach. [...]* *Ostateczna ocena poprawności wykonywania zadań w wyżej wymienionym zakresie uzależniona była od wielu czynników takich jak: warunki hydrologiczne, dostępność terenu, inne zdarzenia losowe mające wpływ na możliwość praktycznej realizacji zobowiązań. [...]* *W przypadku stwierdzenia zastrzeżeń lub opieszałości wykonywania zadań ochronnych przez dzierżawców konserwatorzy telefonicznie lub w bezpośrednich kontaktach informowali wydzierżawiających o powinnościach w wypełnieniu zawartej umowy. Najczęściej jest to skuteczny sposób mobilizacji wydzierżawiających do wykonywania zadań ochronnych we właściwym terminie. Jeżeli takie napomnienia nie skutkują bądź jest brak działań wydzierżawiających, są prowadzone działania kontrolne w sposób formalny.*

W protokołach z przeprowadzonych kontroli wykonania zadań ochronnych zamieszczano również informacje nt. zgłoszenia koszenia lub wypasu konserwatorowi, liczebności stada znajdującego się w kompleksie (wymagana obsada), jego pochodzenia (stan zdrowotny), uczestnictwo w programie rolno-środowiskowo-klimatycznym PROW 2014-2020.

Ww. zestawienia oraz protokoły przeprowadzonych kontroli wykonywania zadań ochronnych nie odnosiły się do wapnowania, nawożenia azotem, przeorywania, stosowania ścieków i osadów ściekowych, stosowania środków ochrony roślin, budowy czy rozbudowy systemów melioracyjnych. Jak wyjaśnił Dyrektor Parku nie stwierdzono takich zdarzeń. Z protokołów kontroli nie wynika, aby przykładowo pobierano próbki gleby.

(akta kontroli str. 472-624, 861-868)

2.10. W latach 2015-2020 przeprowadzono następującą liczbę kontroli terenowych zawartych umów⁵⁶:

- w 2016 r. kontrole dziesięciu umów dzierżaw (9,2% umów dzierżawy obowiązujących w tym roku) dotyczących powierzchni 907,5 ha (18,5% powierzchni wydzierżawionej),
- w 2018 r. kontrole czterech umów dzierżaw (4,3%) dotyczących 350,6 ha (7,1%),
- w 2019 r. kontrole sześciu umów dzierżaw (7,6%) dotyczących 636,6 ha (13,5%);
- w I poł. 2020 r. kontrolę jednej umowy dzierżawy (1,2%) dotyczącej 49,9 ha (1%).

W drugiej połowie sierpnia 2016 r. przeprowadzono kontrole 10 umów dzierżaw, w tym kompleksów: OO Chyrzyno nr 42, OO Słońsk nr 9, 20, 35, 45, 46, OO Polder Północny - Witnica nr 2, 4, 6, 33. Poważne naruszenia umowy stwierdzono w wypadku kompleksu nr 6 (całkowity brak wypasu), w związku z czym zalecono przeprowadzić kolejną kontrolę, w dniu 28.09.2016 r. podczas kontroli sprawdzającej konserwator stwierdził, że wypas już miał miejsce.

W 2018 r. kontrole w OO Słońsk kompleksów nr 9 i 34 oraz w OO Chyrzyno kompleksów nr 35 i nr 42⁵⁷ wykazały:

- 9 – w kompleksie sukcesja wierzby wynikająca z braku koszenia niedojadów, nie są stosowane zabiegi ochronne, komisja wyznaczyła termin usunięcia szkody do 17.10.2018 r. Według sprawozdania na koniec roku wykonano zadanie;
- 34 – kontrolę wszczęto, ponieważ stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zadań ochronnych, w dniu przeprowadzania kontroli w obecności dzierżawcy (3.10.2018 r.) działkę wykoszono zgodnie z wymogami programu rolno-środowiskowo-klimatycznego, a sprasowana biomasa w trakcie kontroli była wywożona (46,33 ha z 74,33 ha) lub leżała na pokosach (14 ha), sukcesja olchowa 1,20 ha nie została skoszona. Na koniec roku stwierdzono pozostawienie do wywieżenia 10 balotów, a do usunięcia 0,3 ha sukcesji olchowej; w następnym roku zadanie wykonano w 100%;
- 35 – konserwator w sierpniu 2018 r. stwierdził, że nie jest prowadzony wypas (77 DJP), zalega warstwa starej nieskosszonej biomasy (ok. 30 cm) oraz występuje sukcesja wierzby świadcząca o niedokonywaniu koszenia niedojadów. Podczas kontroli 31.10.2018 r. stwierdzono wypas 38 krów, wykoszenie niedojadów na powierzchni 55 ha (wypas może być prowadzony do 30 listopada, zakończony koszeniem niedojadów), pozostawienie części powierzchni zgodnie z wymogami PRŚK. Na koniec roku wykonano zadanie na 61,93 ha z 77,72 ha, a rolnik zadeklarował usuwanie zakrzaczeń w następnych latach;
- 42 – podczas kontroli 23.08.2018 r. stwierdzono niewłaściwą obsadę zwierząt, wykonanie zabiegów na ponad 40% powierzchni dzierżawnej (z 185,24 ha), na pozostałej - zabiegi w trakcie, zalecono uprzątnięcie biomasy po skoszonych niedojadach na obszarze 60 ha, zobowiązano dzierżawcę do realizacji obowiązku zapewnienia właściwej obsady w terminie 21 dni pod rygorem

⁵⁶ W związku z realizacją bieżącego nadzoru nad realizacją umów obowiązujących w okresie kontrolowanym, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, pracownicy Parku podejmowali czynności kontrolne.

⁵⁷ Zalecenie zapewnienia właściwej obsady zwierząt w terminie 21 dni pod rygorem rozwiązania umowy, kontrola sprawdzająca potwierdziła wykonanie zalecenia.

rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym, podczas kontroli sprawdzającej 25.09.2018 r. ustalono, że zadanie zrealizowano prawidłowo.

W 2019 r. przeprowadzono kontrole w OO Słońsk, które wykazały na kompleksach:

- nr 10 i 38 sukcesję wierzby; dzierżawca zadeklarował się ją usunąć do 30.11.2019 r., ze sprawozdania z wykonania zadań ochronnych wynika, że pozostał 1 ha z sukcesją wierzby;
- nr 26 brak bydła w sierpniu i wrześniu; dzierżawca twierdził, że bydło wykazywane w przetargu sprzedał; konserwator wnioskował do Dyrektora Parku o rozwiązanie umowy, w dniu 2.10.2019 r. wpłynął do Parku wykaz użyczonego bydła;
- nr 55, 56, 57 sukcesję wierzby, na kompleksach nr 55 i 56 łącznie 12,2 ha z powierzchni z 27,42 ha, a na 57 – 155,7 ha z powierzchni 539,76 ha; dzierżawca zadeklarował się ją usunąć w części, jednak 143 ha jest zdaniem dzierżawców nie do usunięcia. W związku z powyższym konserwator wnioskował do Dyrektora Parku o zmniejszenie o tę powierzchnię przy następnych przetargach kompleksu dzierżawnego, co nie nastąpiło (opis w pkt 4.1 obszaru 1 oraz pkt 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W 2020 r. ww. kompleks został połączony z innym i w drodze przetargowej oddany w dzierżawę.

W 2020 r. przeprowadzono jedną kontrolę stwierdzając koszenie na kompleksie o przeznaczeniu pastwiskowym (opis w pkt 4.1. obszaru 1 wystąpienia).

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki umów dzierżaw skontrolowanych przez pracowników Parku, w przypadku których stwierdzono nieprawidłowości skutkujące naliczeniem kar oraz odsetek od czynszu dzierżawnego. W jednym przypadku Dyrektor Parku nałożył na dzierżawcę karę umowną, lecz następnie odstąpiono od jej nałożenia.

(akta kontroli str. 543-627)

Oględziny kontroli dzierżawionych gruntów

W dniu 25.09.2020 r. dokonano oględzin wydzierżawianych gruntów w kompleksie nr 34 OO Słońsk o pow. 79 ha. Posiadane wyposażenie techniczne umożliwia konserwatorowi identyfikację kontrolowanego kompleksu w terenie oraz dokonanie pomiaru powierzchni⁵⁸.

Realizacja kontroli wykonania umowy dzierżawy pozwoliła na ujawnienie nieprzestrzegania zapisów umowy, w szczególności dotyczących wykonania zadań ochronnych: na części kompleksu stwierdzono, że dzierżawca nie wykonał zabiegów ochronnych w postaci skoszenia powierzchni (21,51 ha), natomiast w innej części biomasa została skoszona, ale nie została wywieziona (4,16 ha). Takie zachowanie dzierżawcy narusza *Instrukcję wykonania zadań ochronnych w ramach umowy o wykonanie zadań ochronnych Parku Narodowego „Ujście Warty”* stanowiącą załącznik do umowy dzierżawy, zgodnie z którą zasadą jest uzyskanie na dzień 30 września każdego roku na dzierżawionym kompleksie „efektu ekologicznego” polegającego na wykoszeniu roślinności na terenie dzierżawy i wywiezieniu skoszonej biomasy, a skoszoną biomasę należy usunąć w terminie 2 tygodni po pokosie. Z oświadczenia konserwatora złożonego w toku oględzin wynikało, że koszenie miało miejsce w drugiej lub trzeciej dekadzie sierpnia 2020 r. Po tym okresie istniała możliwość jej wywiezienia z uwagi na to, że kompleks nie był podtopiony i możliwy był wjazd sprzętem rolniczym.

Następnie Park przeprowadził kontrolę z udziałem dzierżawcy, który wyjaśnił, że nieskoszona część to zostawiona powierzchnia w dot. programu rolno-środowiskowo-klimatycznego, w który wszedł w tym roku (pakiet: półnaturalne łąki wilgotne, zgodnie z którym należy pozostawić fragmenty nieskoszone 15-20% działki rolnej). Zgodnie z umową dzierżawy, dzierżawca zobligowany był

⁵⁸ Zgodnie z informacją zawartą w podręczniku użytkownika, dokładność GPS wynosi 95%.

do dostarczenia Dyrekcji Parku ekspertyzy oraz planu rolno-środowiskowego. Dzierżawca zobowiązał się do przesłania tych dokumentów. Fakt występowania niedokoszonej powierzchni kompleksu oraz niewywieżenia biomasy dzierżawca tłumaczył wysoką wodą. W wyniku kontroli wyznaczono końcowy termin usunięcia nieprawidłowości do dnia 31.10.2020 r.

(akta kontroli str. 628-656)

Współpraca z ARiMR

3.1. Park Narodowy „Ujście Warty” nie współpracował z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie kontroli przestrzegania wymogów dotyczących obszarów Natura 2000, w szczególności:

- nie miał informacji, że ARiMR kontroluje przestrzeganie przez beneficjentów płatności unijnych norm i wymogów dotyczących wzajemnej zgodności oraz działania rolno-środowiskowo-klimatycznego⁵⁹,
- nie podejmował współpracy z ARiMR w zakresie kontroli gruntów parków (np. kontrole wspólne, informowanie o wynikach kontroli). Jak wyjaśnił Dyrektor Parku: *w zakresie kontroli, które były prowadzone w ramach działań służbowych prowadzonych przez pracowników Parku, znajduje się realizacja zapisów wynikających z umowy dzierżawy gruntów i realizacja działań ochronnych na poszczególnych gruntach. Kontrola ma charakter bieżący, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości prowadzona jest kontrola wraz z wizją lokalną, w której uczestniczy konserwator obwodu ochronnego i inny pracownik Parku, a także dzierżawca danego kompleksu dzierżawnego,*

W zakresie informowania ARiMR o stwierdzeniu naruszeń przepisów, których wykonanie kontroluje ta instytucja Dyrektor Parku wyjaśnił: *Park Narodowy „Ujście Warty” nie jest w stanie informować o ewentualnych naruszeniach przepisów, ze względu na brak informacji o fakcie złożenia przez dzierżawcę wniosku o dopłaty do gruntów w dzierżawie. ARiMR powołuje się na ochronę wrażliwych danych osobowych przy wnioskowaniu o dostęp do takiej informacji.*

Wyniki kontroli NIK wskazują na to, że Park Narodowy pozyskiwał informacje na temat uczestnictwa w PRŚK w toku prowadzonych kontroli (opis w pkt 2.10., obszar 1), a także w zawieranych umowach dzierżawy zobowiązał dzierżawców do przedłożenia planów działalności rolnośrodowiskowej - według umowy: *„w przypadku, jeśli Dzierżawca przystępuje do programów rolnośrodowiskowych lub rolno-środowiskowo-klimatycznych i jako beneficjent zgłasza do programów grunty stanowiące przedmiot umowy, zobowiązany jest dostarczyć Wydierżawiającemu „Plan działalności rolnośrodowiskowej” oraz ekspertyzę przyrodniczą do planu dotyczący tych działek. Dzierżawca nie może wprowadzić w życie planu w wypadku niezgodności jego postanowień, z celami ochrony przyrody ujętymi w zadaniach ochronnych lub planie ochrony przyrody Parku Narodowego”. Dyrektor Parku oświadczył, że: Park Narodowy „Ujście Warty” nie ogranicza swobody działalności gospodarczej dzierżawcy, z którymi została podpisana umowa, z zastrzeżeniem braku kolizji z zadaniami ochronnymi zatwierdzonymi przez Ministra Środowiska. W treści umów zawarte są zapisy, m.in.: wydierżawiający w związku z wykonywaniem umowy nie ponosi żadnej odpowiedzialności z tytułu ryzyka gospodarczego podejmowanego przez Dzierżawców, a związanego z użytkowaniem gruntów objętych umową. Również ryzyko uczestnictwa we wszelkich programach*

⁵⁹ Kontrolowane normy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz. U. poz. 344, ze zm.), a wymogi w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy (M. P. poz. 329, ze zm.) oraz w załączniku nr 2 do rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego.

rolnych i rolno-środowiskowych związanych z możliwością uzyskania dopłat unijnych obciąża wyłącznie Dzierżawców.

Nieprawidłowość opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1 obszaru 2. Ponadto kontrola NIK stwierdziła, że w okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek zawiadomienia przez Park ARiMR o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości. W dniu 3.09.2018 r. Dyrektor Parku Narodowego „Ujście Warty” poinformował Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w Sulęcinie o naruszeniu przez jednego producenta rolnego założeń związanych z wykonywaniem zadań ochronnych na działce zlokalizowanej na terenie parku narodowego w postaci zaniechania zabiegów ochronnych wynikających z umowy, tj. braku koszenia, którego efektem była sukcesja olchy i trzciny pospolitej na części działki 329, położonej w kompleksie 34 (użytkowanie kośne). Kierownik Biura Powiatowego przekazał do Lubuskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Zielonej Górze prośbę o skierowanie tego producenta do kontroli, celem weryfikacji zgłoszonych zastrzeżeń. Przeprowadzona przez zespół inspektorów terenowych wizytacja w dniu 13.12.2018 r., nie potwierdziła informacji zawartych w doniesieniu.

(akta kontroli str. 27-31, 657-658)

3.2. Dyrektor Parku „Ujście Warty” jest członkiem *Zespołu wspierającego prace w zakresie projektowania rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa ze środków europejskich na lata 2021-2027⁶⁰*, w ramach którego zostały zgłoszone uwagi generalne i rekomendacje:

- utrzymanie dotychczasowych możliwości realizacji programów rolno-środowiskowo-klimatycznych, zarówno do wysokości dopłat, jak i utrzymania zasad realizacji programów, utrzymanie braku regresywności dopłat na terenach chronionych w parkach narodowych;
- rozważenie możliwości wprowadzenia podobnych zasad na obszarach Natura 2000 – stanowiących w dużej części otuliny parków narodowych – na gruntach Skarbu Państwa i gruntach prywatnych;
- większość programów jest dedykowana ochronie gatunków ptaków wodnych i błotnych oraz ochronie siedlisk Natura 2000, w tym zakresie: a) powiązanie pakietów szczegółowych z zatwierdzonymi zadaniami ochronnymi dla parków narodowych i obszarów Natura 2000 lub jako konkretne zapisy w planach ochrony; b) przy braku zróżnicowania regionalnego terminy z programów PRŚK są czasami bardziej rygorystyczne niż zapisy w zadaniach ochronnych i planach ochrony; c) zatwierdzania przez służby ochrony przyrody programów realizowanych w granicach obszarów chronionych – parków narodowych, obszarów Natura 2000 (RDOŚ) – często proponowane programy są niezgodne z głównymi celami ochrony.
- w zakresie celu 4, 5 i 6: zwiększenie retencji wodnej, wprowadzenie programów wodno-środowiskowych, wprowadzenie prawidłowej gospodarki wodnej, szczególnie na glebach torfowych (przesuszone obszary torfowiskowe uwalniają bardzo duże ilości dwutlenku węgla i metanu), zróżnicowanie regionalne dopłat i programów (dla obszarów w zachodniej części kraju rozważyć wydłużenie sezonu wypasowego, nie kończyć 30 listopada), w związku z czym wprowadzić pakiet ekstensywne pastwiska całoroczne, zwłaszcza, że obecnie parki narodowe wielokrotnie wydłużają okres lęgowy, np. ze względu na trwające lęgi derkacza lub wodniczki jeszcze w sierpniu.

(akta kontroli str. 705-707)

⁶⁰ Zespół został powołany zarządzeniem nr 80 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 grudnia 2019 r. (Dz. Urz. Min. Rol. Poz. Nr 80).

Egzekucja obowiązków wynikających z umowy

4.1. W poszczególnych latach objętych kontrolą, z tytułu umów dzierżawy gruntów Park uzyskał następujące kwoty przychodów:

- w 2015 r. 2.146,9 tys. zł, w tym z tytułu: czynszu dzierżawnego 2.003,8 tys. zł, podatku rolnego 142,4 tys. zł i odsetek od nieterminowych wpłat czynszu 0,7 tys. zł;
- w 2016 r. 3.411,6 tys. zł, w tym odpowiednio: 3.284,7 tys. zł, 125,8 tys. zł i 1 tys. zł;
- w 2017 r. 3.450,9 tys. zł, w tym odpowiednio: 3.326,4 tys. zł, 122,8 tys. zł i 1,7 tys. zł;
- w 2018 r. 3.530,2 tys. zł, w tym odpowiednio: 3.402,2 tys. zł, 122,8 tys. zł i 2,2 tys. zł;
- w 2019 r. 3.576,7 tys. zł, w tym odpowiednio: 3.455,7 tys. zł, 119,2 tys. zł i 1,8 tys. zł;
- w 2020 r. 3.546,8 tys. zł z tytułu czynszu dzierżawnego oraz 127,8 tys. zł z tytułu podatku rolnego⁶¹.

(akta kontroli str. 659, 1126)

4.2. Z tytułu kar umownych przychody Parku w badanym okresie wyniosły 678,23 zł i dotyczyły jednego przypadku rozwiązania umowy z winy dzierżawcy kompleksu nr 7 (2018 rok). Taką przesłankę nałożenia kary umownej przewidziano w umowie z dzierżawcą. Ww. kwota nie została od dłużnika wyegzekwowana, w dniu 10.09.2020 r. komornik sądowy umorzył postępowanie egzekucyjne wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji.

(akta kontroli str. 660-673)

4.3. Kwota niezapłaconych i zarazem dochodzonych przez Park w badanym okresie należności wyniosła 2.945,73 zł (2018 rok), w tym niezapłacone należności z tytułu: czynszu dzierżawnego – 2.260,78 zł, kar umownych – 678,23 zł i odsetek – 6,72 zł i dotyczyła dzierżawcy, opisanego powyżej, w pkt 4.2.

Park dochodził należności niezapłaconych w terminie wynikającym z umowy dzierżawy gruntów poprzez skierowanie do dzierżawcy przedsądowego wezwania do zapłaty kwoty zaległości wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w spełnieniu świadczenia⁶². W przypadku braku zapłaty na podstawie ww. wezwania Park rozwiązał umowę ze skutkiem natychmiastowym, co wynikało z §5 pkt 8 umowy, zgodnie z którym wydzierżawiający ma prawo do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w wypadku zalegania przez dzierżawcę z zapłatą jakiegokolwiek części czynszu przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Park dochodził ww. należności przed sądem i uzyskał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym, następnie celem wyegzekwowania ww. kwot skierował tytuł wykonawczy do komornika sądowego, który postępowanie umorzył wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji.

Poza ww. umową, w okresie objętym kontrolą rozwiązano dwie umowy dzierżawy z dzierżawcą kompleksów nr 25 i 32⁶³, co wynikało z zalegania przez dzierżawcę z zapłatą czynszu (29.628,97 zł) przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Ww. dzierżawca uregulował ww. zaległość wraz z odsetkami w dniu 25.11.2019 r., w związku z czym nie kierowano sprawy na drogę sądową.

(akta kontroli str. 661-702)

4.4. W zakresie realizacji zadań ochronnych, z treści umów dzierżawy wynikało, że dzierżawcy mieli obowiązek stawienia się w miejscu prowadzenia kontroli, jeżeli

⁶¹ Według stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych na dzień 30.10.2020 r.

⁶² Dotyczyło to umowy nr 7/2013 z dnia 11 lutego 2013 r.

⁶³ Dotyczyło to umowy nr 5/2015 z dnia 20 lutego 2015 r. oraz umowy nr 25/2018 z dnia 3 sierpnia 2018 r.

zostali zawiadomieni o jej terminie oraz ich stawiennictwo uznano za obowiązkowe. W przypadku niestawiennictwa, ustalenia i zalecenia zawarte w protokołach kontroli są dla dzierżawców wiążące. Z protokołów kontroli wynika, że dzierżawcy byli zawiadamiani o kontroli i w większości wypadków stawiali się na miejscu przeprowadzenia kontroli.

Według treści umów niezastosowanie się przez dzierżawców do zaleceń pokontrolnych w terminie określonym przez wydierżawiającego, mogło stanowić podstawę do rozwiązania przez tych umów ze skutkiem natychmiastowym z winy dzierżawców oraz naliczenia z tego tytułu kary umownej. W okresie objętym kontrolą żadna z zawartych umów nie zakończyła się przed upływem terminu jej obowiązywania, z powyższych przyczyn⁶⁴.

Tym samym w okresie objętym kontrolą na drodze sądowej rozstrzygnięto jedną sprawę, której przedmiotem było niezapłacenie przez dzierżawcę czynszu z tytułu dzierżawy gruntów i kary umownej nałożonej w związku z faktem rozwiązania umowy z winy dzierżawcy oraz odsetek.

(akta kontroli str. 546-575, 666, 676, 688-689, 703-704)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niewystarczający nadzór i kontrolę nad gruntami we władaniu Parku Narodowego „Ujście Warty”, na co wskazuje skala zidentyfikowanego bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa przez podmioty, które nie zawarły z Parkiem żadnej umowy, a także brak współpracy z ARiMR w celu ustalenia ww. zjawiska.

W toku kontroli NIK zidentyfikowano rolników ubiegających się w ARiMR o płatności unijne do gruntów rolnych w łącznej wysokości 28.761,5 tys. zł, w zakresie gruntów Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym Parku lub gruntów stanowiących własność Parku Narodowego „Ujście Warty”⁶⁵, w tym:

- nie zostały wydierżawione przez Park – uzyskane płatności 15.204,8 tys. zł;
- zostały wydierżawione innym podmiotom niż ubiegające się o płatności – w wysokości 13.556,7 tys. zł, przy czym należy zwrócić uwagę, że Park w zawieranych umowach zamieszcza zakaz poddzierżawy.

W grupie beneficjentów, którzy wnioskowali o płatności w odniesieniu do działek rolnych na terenie Parku, z którymi nie zawarto umów dzierżawy znaleźli się:

- uczestnik przetargu na dzierżawę kompleksu nr 24 o powierzchni 33,05 ha, który nie przystąpił do zawarcia umowy w roku 2019 r., a uzyskał płatności w kwocie 57,1 tys. zł, w tym PRŚK wariant 4.8 *Ochrona siedlisk lęgowych ptaków: rycyka, kszczyka, krwawodzioba lub czajki*⁶⁶;
- rolnik, który w okresie objętym kontrolą uzyskał płatności w łącznej kwocie 65,5 tys. zł, w tym płatność rolnośrodowiskową wariant 5.1 *Ochrona siedlisk lęgowych ptaków*, na działkę 080101_1.0006.2/2 objętą ścisłą ochroną, która z tego względu nie podlega wydierżawieniu przez Park⁶⁷.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że *Park Narodowy nie ma żadnej wiedzy dotyczącej kwestii kierowanych do ARiMR wniosków o przyznanie dopłat oraz podmiotów składających te wnioski. Kwestie dopłat nie są przedmiotem umów dzierżawy na wykonywanie zadań ochronnych. Dyrektor Parku oświadczył, że Park nie ma możliwości zweryfikowania, czy dany dzierżawca przystąpił do programów rolno-środowiskowych. Ze względu na przepisy o RODO, ARiMR nie może udostępnić*

⁶⁴ W umowach dzierżawy Park nie zobowiązywał dzierżawców do składania sprawozdań ani innych informacji z wykonania dzierżawionych gruntów.

⁶⁵ Wyliczono szacunkowa kwota przyznanej płatności zgodnie z zastosowaną metodą ustalenia proporcji całej zadeklarowanej powierzchni do płatności do powierzchni danej działki ewidencyjnej.

⁶⁶ Działka ewidencyjna 080703_2.0036.303, opis w obszarze 1, w pkt 3.1 wystąpienia i w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 4.

⁶⁷ Zgodnie z zarządzeniami Ministra Środowiska w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego „Ujście Warty”.

nam danych związanych przekazaniem czy dzierżawca jest beneficjentem programów rolno-środowiskowych. W nielicznych przypadkach dzierżawcy przysyłają plan działalności rolnośrodowiskowej, w celu potwierdzenia zgodności z zadaniami ochronnymi parku.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z wymaganiami prawnymi warunkującymi uzyskanie płatności z ARiMR obszar powinien być użytkowany rolniczo, w wypadku programów rolnośrodowiskowych lub rolno-środowiskowo-klimatycznych wymagane jest użytkowanie kośne, pastwiskowe, kośno-pastwiskowe albo naprzemienne (to ostatnie w ramach realizacji PRŚK), przeprowadzone w określony przepisami sposób⁶⁸, a brak realizacji ww. zabiegów stanowi podstawę do pomniejszenia lub zwrotu płatności uzyskiwanych z ARiMR.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym za mienie Parku i wykonywanie zadań ochrony przyrody odpowiadają Dyrektor Parku na całym obszarze Parku, konserwatorzy obwodów ochronnych na terenie powierzonych im obwodów ochronnych (§4 ust. 2), do zakresu działania Zespołu ds. ochrony przyrody i monitoringu należy m.in. organizacja i nadzór nad ochroną ekosystemów Parku (§5 ust. 3). W ramach ww. czynności istnieje możliwość weryfikacji użytkowania gruntów na terenie Parku Narodowego „Ujście Warty”, ustalenie odpowiedniej organizacji nadzoru, a także podjęcie czynności zmierzających do zawarcia porozumienia z ARiMR w zakresie wymiany informacji.

(akta kontroli str. 127-130, 240, 279-285, 332-333, 440-471, 709-764, 1048-1053, 1179-1182)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym parków narodowych był skuteczny, w szczególności zawierane umowy zabezpieczały interes Skarbu Państwa, w Parku sporządzano okresowe sprawozdania ze stanu realizacji zadań ochronnych na tych gruntach, kontrolę realizowano w formie bieżącego nadzoru przez konserwatorów obwodów ochronnych, w razie potrzeby przeprowadzano kontrolę, dokumentowaną protokołem, przewidzianą w umowie dzierżawy, skutecznie egzekwowano należności z tytułu czynszu dzierżawnego.

Jednocześnie nadzór nad gruntami Skarbu Państwa, wykorzystywanymi bezumownie należy uznać za nieskuteczny, wskazuje na to skala stwierdzonego korzystania z takich gruntów. Negatywnym zjawiskiem jest brak współpracy z ARiMR.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

W związku ze skalą zjawiska bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym Parku Narodowego bądź gruntów stanowiących własność Parku, NIK zauważa, że zasadnym jest podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania tego zjawiska poprzez wzmocnienie nadzoru i kontroli w tym obszarze, w szczególności ustalenie procedur kontroli regulujących te zagadnienia, a także podjęcie działań zmierzających do uregulowania współpracy z Agencją

⁶⁸ Załącznik nr 3 *Wymogi dla poszczególnych pakietów i ich wariantów* do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Program rolnośrodowiskowy" objętego programem Rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 361 ze zm.); Załącznik nr 2 *Wymogi dla poszczególnych pakietów* do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2015 r. poz.415, ze zm.).

Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, np. poprzez zawarcie stosownego porozumienia.

Wnioski

1. Dokonanie rzetelnej aktualizacji ewidencji gruntów i powiadomienie właściwego Ministra o jej wynikach, w celu dostosowania aktów prawnych regulujących działalność Parku;
2. W przypadku identyfikacji bezumownych użytkowników podejmowanie działań zmierzających do zaspokojenia roszczeń przysługujących właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu), o których mowa w Kodeksie cywilnym wobec posiadaczy gruntów władających nimi bez podstawy prawnej;
3. Uregulowanie wykonywania zadań ochronnych w Parku Narodowym „Ujście Warty” w ramach korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa w odniesieniu do gruntu Skarbu Państwa, na którym realizowany był projekt LIFE.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 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.

Zielona Góra, dnia 6 listopada 2020 r.

Kontroler
Lidia Sobkowiak-Mariasz
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektora
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis