



KRR.430.005.2021  
Nr ewid. 1/2021/P/20/044/KRR

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODAROWANIE GRUNTAMI ROLNYMI SKARBU PAŃSTWA  
NA OBSZARACH PARKÓW NARODOWYCH  
ORAZ PRYZNAWANIE PŁATNOŚCI  
W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ  
NA OBSZARACH PARKÓW NARODOWYCH I KRAJOBRAZOWYCH

DEPARTAMENT ROLNICTWA  
I ROZWOJU WSI

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych**

Dyrektor Departamentu  
Rolnictwa i Rozwoju Wsi



Marek Adamiak

### Akceptuję:

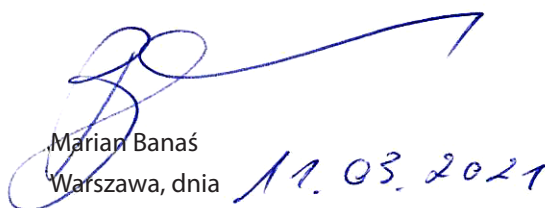
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Tadeusz Dziuba

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś  
Warszawa, dnia 11.03.2021

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA .....	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	20
5.1. Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych, w tym udostępnianie ich osobom trzecim.....	20
5.2. Nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym parków narodowych.....	36
5.3. Przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych.....	48
6. ZAŁĄCZNIKI.....	74
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	74
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	78
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	94
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	104
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli.....	105
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra.....	110

Zdjęcie na okładce:

Wigry © CCat82 – [www.fotolia.com](http://www.fotolia.com);

Łąki © kontrolerzy NIK, na podstawie art. 39 ustawy o NIK

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>ARiMR, Agencja</b>	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
<b>BP ARiMR</b>	Biuro powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
<b>Ekspert przyrodniczy</b>	Osoba fizyczna uprawniona do doradzania podmiotom ubiegającym się o przyznanie pomocy w ramach działań programu rozwoju obszarów wiejskich w zakresie sporządzania dokumentacji przyrodniczej wpisana na listę ekspertów przyrodniczych w drodze decyzji administracyjnej dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego.
<b>Doradca rolno- -środowiskowy</b>	Osoba fizyczna uprawniona do doradzania podmiotom ubiegającym się o przyznanie pomocy w ramach działań programu rozwoju obszarów wiejskich w zakresie sporządzania planu działalności rolnośrodowiskowej i planu działalności ekologicznej wpisana na listę doradców rolnośrodowiskowych w drodze decyzji administracyjnej dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego.
<b>Dyrektywa ptasia</b>	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010, str. 17, ze zm.).
<b>Dyrektywa siedliskowa</b>	Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, str. 7, ze zm.).
<b>Dyrektywa wodna</b>	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.).
<b>Działanie rolno- -środowiskowo- -klimatyczne, DRŚK</b>	Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.
<b>IACSPPlus</b>	System informatyczny do obsługi wniosków m.in. o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (od kampanii 2015 r.) <sup>1</sup> .
<b>Obszar Natura 2000</b>	Jedna z form ochrony przyrody stosowana w Polsce i jednocześnie element programu Europejskiej Sieci Ekologicznej – programu ochrony przyrody mającego na celu zoptymalizowanie działań na rzecz zachowania dziedzictwa przyrodniczego Europy, poprzez wydzielenie sieci obszarów ochrony na terenie Europy, a przede wszystkim UE. Celem wyznaczania tych obszarów jest ochrona cennych, pod względem przyrodniczym i zagrożonych składników różnorodności biologicznej Europy. Zajmują one łącznie około 20% powierzchni lądowej kraju (przy średniej europejskiej wynoszącej 18%). Na terenie Polski istnieje 145 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO) o łącznej powierzchni 5,6 mln ha oraz 849 obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO) o łącznej powierzchni 3,9 mln ha.
<b>OR ARiMR</b>	Oddział regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
<b>MRiRW</b>	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
<b>Ustawa o ochronie przyrody, u.o.o.p</b>	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.).
<b>Ustawa o płatnościach</b>	Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1341).

<sup>1</sup> System IACSPPlus służy także do obsługi wniosków o przyznanie płatności ONW, płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej (PROW 2014–2020), płatności w ramach działania Rolnictwo ekologiczne (PROW 2014–2020) oraz pomocy na zalesianie i tworzenie terenu zalesionego.



<b>Ustawa o EFRROW</b>	Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 217, ze zm.).
<b>Pakiet 4</b>	Pakiet 4. Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.
<b>Pakiet 5</b>	Pakiet 5. Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.
<b>Płatności ONW</b>	Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami w ramach PROW 2014–2020.
<b>PN</b>	Park Narodowy
<b>PROW 2014–2020</b>	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.
<b>Rozporządzenie rolno- -środowiskowo- -klimatyczne</b>	Rozporządzenie 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. poz. 415, ze zm.).
<b>Rozporządzenie w sprawie przetargów</b>	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe (Dz. U. poz. 868).

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo gospodarowano gruntami rolnymi Skarbu Państwa w parkach narodowych oraz czy prawidłowo przyznawano płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo gospodarowano gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych, w tym czy prawidłowo udostępniano je osobom trzecim?
2. Czy zapewniono skuteczny nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym parków narodowych?
3. Czy prawidłowo przyznawano płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych?

## Jednostki kontrolowane

MRiRV, 7 parków narodowych, Centrala ARiMR oraz 6 oddziałów regionalnych i 6 biur powiatowych ARiMR

## Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2020 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą

W Polsce zostały utworzone 23 parki narodowe, ich nazwy i położenie przedstawia poniższa mapa.

Infografika nr 1  
Parki narodowe w Polsce



Źródło: [ekoportal.gov.pl](http://ekoportal.gov.pl).

Parki narodowe w 2019 r. zajmowały łącznie powierzchnię 315 128 ha. Grunty rolne w strukturze powierzchni parków narodowych stanowiły 14,9% (47 018 ha), grunty leśne – 61,9%, wody – 6,5% oraz tereny pozostałe, zadrzewione i zakrzewione – 14,6%.

Tabela nr 1  
Parki narodowe objęte kontrolą według kategorii gruntów w 2019 r.

PARKI NARODOWE	Ogółem	Grunty				Wody	Tereny pozostałe
		leśne		rolne	zadrzewione i zakrzewione		
		razem	w tym niezależne				
w hektarach							
<b>OGÓŁEM</b>	<b>315 128</b>	<b>195 208</b>	<b>3230</b>	<b>47 018</b>	<b>3282</b>	<b>20 392</b>	<b>49 228</b>
Biebrzański	59 223	16 118	165	15 794	790	942	25 579
Kampinoski	38 544	27 572	352	8096	304	185	2388
Bieszczadzki	29 191	24 440	957	2670	190	96	1795
Słowiński <sup>a</sup>	21 611	6188	182	1961	223	10 247	2993
Drawieński	11 342	9548	39	492	25	923	354
Narwiański	7350	93	—	719	177	668	5693

a – bez wód przybrzeżnych Morza Bałtyckiego.

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS Ochrona środowiska, 2020 r.

Grunty rolne położone w granicach parków narodowych w większości należą do Skarbu Państwa i są w ich użytkowaniu wieczystym. Wyłączone są z klasycznego zagospodarowania rolniczego, a sposób ich utrzymania skierowany jest na ochronę ekosystemów i cennych siedlisk w sposób określony w rozporządzeniach ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie działań ochronnych lub zarządzeniach tego ministra w sprawie zadań ochronnych.

Grunty znajdujące się we władaniu parków narodowych są dzierżawione w drodze przetargów lub rokowań. Zawierane w ich wyniku umowy dzierżawy określają m.in. zabiegi ochronne, dozwolony sposób użytkowania rolniczego i czynności zakazane. Czynsze dzierżawne stanowią przychody parków.

Grunty rolne położone na terenach parków narodowych i krajobrazowych kwalifikują się do płatności w ramach wspólnej polityki rolnej, które są realizowane przez ARiMR. Są to płatności bezpośrednie (np. jednolita płatność obszarowa) oraz płatności w ramach PROW 2014–2020, przy czym do płatności tych kwalifikują się również tzw. „obszary przyrodnicze” nie będące użytkami rolnymi. W PROW 2014–2020 na obszary parków narodowych skierowane są m.in. pakiety przyrodnicze działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, tj. pakiet 4 Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 oraz pakiet 5 Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000. Przykładowy poziom wsparcia do 1 ha, według stawek obowiązujących w 2019 r., przedstawiono poniżej.

Tabela nr 2

Przykładowe wsparcie w ramach wspólnej polityki rolnej na 1 ha (w zł)

Nazwa płatności	Stawka na 1 ha
Jednolita płatność obszarowa	471,64 zł
Płatność za zazielenienie	316,54 zł
Płatność ONW strefa II	264,00 zł
Płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna, pakiet 4, wariant 4.1 Zmiennowilgotne łąki trzęślicowe	1276,00 zł
<b>Razem</b>	<b>2328,18 zł</b>

Źródło: opracowanie własne NIK.

Dzierżawa gruntów rolnych Skarbu Państwa będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych od kilkunastu lat wywołuje wiele kontrowersji społecznych, głównie w środowisku rolniczym. Rolnicy wskazują, że duże powierzchnie gruntów przeznaczone do dzierżawy w drodze przetargów nie są dla nich dostępne, z uwagi na niemożność zagospodarowania rolniczego, np. brak odpowiedniej obsady zwierząt przy użytkowaniu pastwiskowym. W efekcie grunty dzierżawią podmioty niezwiązane z rolnictwem. Ponadto pojawiają się informacje, że dzierżawcy nie wykonują zabiegów określonych w umowach, a kontrole parków nie są skuteczne.

Przyczyną „atrakcyjności” dzierżawy gruntów są korzystne stawki płatności w ramach wspólnej polityki rolnej. Biomasa zbierana na terenie parków zamiast wykorzystania gospodarczego (siano, ściółka, biogaz) stała

się problemem dla dzierżawców ze względu na obowiązek jej uprzątnięcia z obszaru objętego dzierżawą. Korzyści z tytułu płatności w ramach wspólnej polityki rolnej są powodem bezumownego korzystania z gruntów parków, tzw. „agropiractwa”.

W kontroli P/09/140/LKI „Gospodarowanie nieruchomościami w parkach narodowych”, przeprowadzonej w siedmiu parkach, obejmującej okres od 1 stycznia 2007 r. do 30 września 2009 r., tj. okres przed wydaniem rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe stwierdzono niestosowanie przez dyrektorów sześciu skontrolowanych parków zasad jawności i konkurencyjności w postępowaniach przy udostępnianiu nieruchomości Skarbu Państwa, co było sprzeczne z zasadą gospodarnego działania. Stwierdzono również, że Dyrektor Parku Narodowego „Ujście Warty” nie aktualizował zasad określania stawek czynszu dzierżawnego przyjętych w umowach dzierżawy nieruchomości. Potrzeba aktualizacji stawek czynszu była uzasadniona uzyskiwaniem przez dzierżawców dodatkowych, znacznych przychodów z tytułu dopłat rolnośrodowiskowych, w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej.

Ujawniono rozbieżności w danych o powierzchni parków objętych kontrolą, wykazanych w rejestrach prowadzonych przez te parki, a ich powierzchnią określoną w stosownych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie parków. Łącznie dane te różniły się o 3542 ha, tj. o około 3%. Rozbieżności występowały we wszystkich parkach objętych kontrolą i wynosiły od 1 do 2737 ha.

Ustalono, że dyrektorzy sześciu parków nie wykorzystywali w należyty sposób instytucji kontroli wewnętrznej dla potrzeb uzyskania obiektywnej i niezależnej oceny dotyczącej prawidłowości gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym uzyskiwania przychodów z tego tytułu. W pięciu parkach nie utworzono wyodrębnionej komórki organizacyjnej zajmującej się kontrolą wewnętrzną, nie planowano i nie przeprowadzano takich kontroli.

W kontroli P/13/123/KSI „Funkcjonowanie parków narodowych” obejmującej okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do września 2013 r. NIK stwierdziła, że parki narodowe prawidłowo realizowały swoje zadania, określone w u.o.o.p. Podejmowano działania ochronne w ekosystemach parków, mające na celu zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, a także przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenie zniekształconych siedlisk. Niekorzystnym zjawiskiem był natomiast brak planów ochrony. Termin ich sporządzenia przedłużano kolejnymi ustawami. W konsekwencji parki narodowe nie dysponowały dokumentem określającym szczegółowe cele ochrony wynikające ze specyfiki parku i jego walorów przyrodniczych. Stwierdzone w parkach narodowych nieprawidłowości dotyczyły m.in.: funkcjonowania kontroli zarządczej, oznakowania parków, organizacji pól biwakowych, sposobu oceny realizacji celów i w dużej mierze wynikały z braku wspólnych

dla wszystkich parków ustaleń i wytycznych. W ocenie NIK, zdecydowanie niewystarczające były działania Ministra Środowiska, zobowiązanego przepisami prawa do sprawowania nadzoru nad parkami narodowymi.

Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi na posiedzeniu w dniu 24 kwietnia 2019 r. rozpatrywała informację Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na temat płatności obszarowych i programów rolnośrodowiskowych na terenach parków narodowych i krajobrazowych oraz na gruntach leśnych, a także informację Ministra Środowiska na temat gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na terenie parków narodowych i krajobrazowych, ze szczególnym uwzględnieniem dzierżaw. W posiedzeniu udział wzięli przedstawiciele strony społecznej, którzy przedstawili problemy miejscowych rolników prowadzących małe i średnie gospodarstwa oraz posiadających zwierzęta do prowadzenia wypasu. Dotyczyły one dostępu do dzierżawy gruntów Skarbu Państwa będących we władaniu parków narodowych.

Problemy związane z trwającym kilkanaście lat konfliktem społecznym dotyczącym zasad organizacji przetargów na dzierżawę gruntów rolnych będących we władaniu parków narodowych, a także sprawa pożaru w Biebrzańskim Parku Narodowym, który w 2020 r. objął łąki i trzcinowiska były przedmiotem licznych publikacji prasowych.

## 2. OCENA OGÓLNA

Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych nie zawsze były prawidłowe

Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych nie zawsze było prawidłowe. Wyboru dzierżawców gruntów rolnych dokonywano niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody i z przepisami rozporządzenia w sprawie przetargów. Naruszano zasady jawności i jednolitości postępowania, równego dostępu do udziału w przetargu oraz nie zapewniono uzyskania najkorzystniejszego wyniku przetargu. Stwierdzono to w sześciu na siedem skontrolowanych parków narodowych. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami NIK skierowała zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Zasady organizacji przetargów na dzierżawę gruntów rolnych parków narodowych były przedmiotem trwającego od kilkunastu lat konfliktu społecznego. Dotyczyło to przetargów nieograniczonych na dzierżawę gruntów obejmujących kilkusethektarowe kompleksy działek, których nie mogli dzierżawić miejscowi rolnicy posiadający małe i średnie gospodarstwa rolne. W 2019 r. zostały podjęte prace nad zmianą ustawy o ochronie przyrody w zakresie m.in. wprowadzenia przetargu ograniczonego na dzierżawę gruntów rolnych. Na 2021 r. zaplanowano przedłożenie projektu do przyjęcia przez Radę Ministrów.

Niektóre administracje parków narodowych nie odzyskiwały skutecznie należności z tytułu niezapłaconego czynszu dzierżawnego. W trzech z siedmiu objętych kontrolą parków narodowych średni poziom odzyskania należności z tego tytułu uległ zmniejszeniu z 59,7% w 2015 r. do 15,6% w 2019 r. W jednym przypadku poziom ten uległ zwiększeniu, a w pozostałych trzech parkach narodowych niezapłacone należności nie miały znaczącego wpływu na poziom przychodów z tytułu czynszu dzierżawnego.

W pozostałym zakresie administracje parków narodowych zapewniały nadzór i kontrolę nad realizacją umów dzierżawy gruntów. Realizacja postanowień umów dzierżawy umożliwiała prowadzenie zadań ochronnych. Stwierdzono jedynie pojedyncze nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego dokumentowania czynności kontrolnych, a także wystąpienia konfliktu interesów w związku ze sprawowaniem nadzoru przez konserwatora obwodu ochronnego będącego jednocześnie dzierżawcą gruntów znajdujących się w tym obwodzie.

Wszystkie administracje kontrolowanych parków narodowych podejmowały działania w celu ograniczenia bezumownego użytkowania gruntów rolnych położonych na ich obszarach m.in. nakładały mandaty karne, zawierały porozumienia, bądź kierowały sprawy na drogę postępowania sądowego.

W latach 2015–2019 ARiMR wypłaciła wsparcie finansowe do gruntów rolnych położonych na obszarach parków narodowych łącznie w kwocie 412 458,8 tys. zł, a do gruntów położonych na obszarach parków krajobrazowych łącznie w kwocie 4 203 540 tys. zł.

ARiMR prawidłowo przeprowadzała kontrole administracyjne oraz kontrole na miejscu przed wydaniem decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego wydawania przez kierowników biur powiatowych ARiMR decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich oraz decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych na obszarach parków narodowych i krajobrazowych, a także rozpatrywania odwołań od tych decyzji z naruszeniem przepisów kpa przez dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR.

Jednak współpraca ARiMR z administracjami parków narodowych w zakresie wymiany informacji o dzierżawionych gruntach rolnych była sporadyczna i nieefektywna, pomimo zawarcia porozumienia z dnia 21 czerwca 2007 r. pomiędzy Ministrem Środowiska, Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej a Prezesem ARiMR. Zdaniem NIK prawidłowa realizacja tego porozumienia

może przyczynić się do ograniczenia zjawiska nieuprawnionego pobierania płatności do gruntów rolnych w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

Zdaniem NIK przyznawanie płatności na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych przyczynia się do zachowania i utrzymania cennych siedlisk przyrodniczych powstałych w wyniku wielowiekowego użytkowania rolniczego, co potwierdzają również raporty Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego w Falentach.

Zrealizowane zostały wskaźniki wykonania celów pośrednich wyznaczonych do osiągnięcia na 2018 r. dla działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, a wykonanie celów końcowych na 2023 r. nie było zagrożone. Zdaniem NIK stosowane wskaźniki wykonania, które dotyczą wydatków i powierzchni gruntów objętych wsparciem nie są wystarczające, gdyż nie wskazują wpływu działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na środowisko przyrodnicze. NIK podziela stanowisko Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące potrzeby opracowania wskaźników pozwalających ocenić oddziaływanie programów realizowanych w ramach wspólnej polityki rolnej na różnorodność biologiczną.

Materiały promocyjno-informacyjne dotyczące stawek rolno-środowiskowo-klimatycznych zamieszczone na stronie internetowej MRiRW nie zawierały informacji o sposobie kalkulacji stawek uwzględniającej rekompensatę całości lub części dodatkowych kosztów i dochodów utraconych w wyniku podjętych zobowiązań. Zdaniem NIK podanie do publicznej wiadomości sposobu szczegółowej kalkulacji stawek płatności może stanowić pomoc dla rolników przy podejmowaniu zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, a także zachęcić do kontynuowania prowadzonej działalności.



### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych nie zawsze było prawidłowe

Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych nie zawsze było prawidłowe. Głównym sposobem rozporządzenia gruntami rolnymi przez administracje parków narodowych było oddanie ich w dzierżawę. Ten sposób zagospodarowania obejmował grunty rolne, którymi rozporządzały parki narodowe w poszczególnych latach objętych kontrolą. Administracje parków narodowych natomiast nie wydzierżawiły gruntów, do których nie było dojazdu ze względu na przeszkody naturalne lub w związku z potrzebami ochrony środowiska naturalnego. Nie wydzierżawiono również gruntów rolnych m.in. z powodu nierozstrzygniętych postępowań w sprawie przetargów, braku ofert, skarg na czynności dotyczące przeprowadzenia przetargu wstrzymujących czynności związane z rozporządzeniem nieruchomością. Powodem był również przedłużający się termin rozpatrywania tych skarg przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz termin rozpatrywania wniosków skierowanych do tego ministra o wydanie zgody na rozporządzanie nieruchomościami skutkujący odstąpieniem podmiotów od zawarcia umów.

[str. 20–23]

Niewielki zakres samodzielnego użytkowania gruntów przez PN

Kontrolowane parki narodowe w niewielkim zakresie samodzielnie użytkowały grunty prowadząc działania ochronne i pobierając dopłaty w ramach wspólnej polityki rolnej przyznawane przez ARiMR. Dotyczyło to obszarów objętych ochroną rzadkich gatunków, przygotowywanych do oddania w dzierżawę i okresowo niewydzierżawionych ze względu na obowiązek prowadzenia działań ochronnych. Bieszczadzki PN prowadząc hodowlę zachowawczą konia huculskiego zagospodarował w ten sposób największą powierzchnię, tj. 450 ha. Administracje parków narodowych nie podejmowały samodzielnego użytkowania gruntów ze względu na brak odpowiedniego sprzętu oraz ograniczone zasoby finansowe i kadrowe, natomiast czynsz z tytułu wydzierżawionych gruntów stanowił dla nich stabilny przychód.

[str. 23–25]

Naruszenie przepisów prawa przy prowadzeniu przetargów

W sześciu na siedem kontrolowanych parków narodowych<sup>2</sup> dokonując wyboru dzierżawców gruntów naruszono przepisy rozporządzenia w sprawie przetargów a także przepisy ustawy o ochronie przyrody. W Biebrzańskim PN komisja przetargowa niezgodnie z § 11 ust. 3 ww. rozporządzenia, zakwalifikowała do dalszego postępowania osoby, pomimo że sposób wypełnienia i złożenia przez nie formularzy zgłoszeniowych nie odpowiadał warunkom przetargu określonym w ogłoszeniu o przetargu. W jednym przypadku Bieszczadzki PN przekazał w dzierżawę grunty rolne z pominięciem procedury przetargowej, co było niezgodne z przepisami 10a i 10b ustawy o ochronie przyrody.

[str. 25–29]

Bezumowne użytkowanie gruntów rolnych PN

Administracje kontrolowanych parków narodowych podejmowały działania w celu ograniczenia bezumownego użytkowania gruntów rolnych położonych na ich obszarach m.in. nakładały mandaty karne, zawierały porozumienia, bądź kierowały sprawy na drogę postępowania sądowego. Bezumowne użytkowanie gruntów stwierdzono w trzech kontrolowanych parkach narodowych, co stanowiło m.in. zagrożenie dla prawidłowej

<sup>2</sup> Z wyjątkiem Kampinoskiego PN.



realizacji zadań ochronnych. Parki występowały do ARiMR o udzielenie informacji dotyczących beneficjentów płatności przyznanych do gruntów pozostających we władaniu parków narodowych. Agencja nie udzielała informacji wskazując na brak podstaw prawnych do przekazania tych informacji, a także powoływała się na przepisy prawa dotyczące ochrony danych osobowych. Biebrzański PN otrzymał dane z ARiMR dopiero po zwróceniu się do Ministerstwa Środowiska. Po otrzymaniu tych informacji Biebrzański PN zawarł 55 porozumień dotyczących 437,9 ha w związku z bezumownym użytkowaniem nieruchomości gruntowych oraz skierował do właściwych miejscowo prokuratur cztery zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 286 § 1 kodeksu karnego na szkodę Skarbu Państwa poprzez wyłudzenie płatności bezpośrednich do działek będących we władaniu Biebrzańskiego Parku Narodowego.

W związku z nieuprawnionym użytkowaniem gruntów przez osoby trzecie oraz pobieraniem z tego tytułu dopłat z ARiMR, Dyrektor Biebrzańskiego PN zwrócił się w 2016 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o usprawnienie wymiany informacji z ARiMR i nie uzyskał odpowiedzi w tym zakresie. Zmiana przepisów prawa w 2020 r. (ustawa o EFRROW, rozporządzenie rolno-środowiskowo-klimatyczne), która spowodowała, że składający wniosek jest obowiązany do złożenia we wniosku o płatność rolno-środowiskowo-klimatyczną oświadczenia o posiadaniu tytułu prawnego do gruntu będącego własnością Skarbu Państwa, przyczynia się do ograniczenia bezumownego użytkowania gruntów. Ze względu na fakt, że pierwszym półroczu 2020 r. ARiMR w niewielkim zakresie przyznawała płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne nie jest możliwa kompleksowa ocena skutków regulacji, które weszły w życie na początku 2020 r. [str. 30–33]

Zasady organizacji przetargów na dzierżawę gruntów rolnych parków narodowych były przedmiotem trwającego od kilkunastu lat konfliktu społecznego. Dotyczyło to przetargów nieograniczonych na dzierżawę gruntów obejmujących kilkusethektarowe kompleksy działek, których nie mieli możliwości dzierżawienia miejscowi rolnicy posiadający małe i średnie gospodarstwa rolne. Przy wyznaczaniu dużych powierzchni gruntów do dzierżawy kierowano się głównie potrzebami ochrony przyrody. Ponadto administracje parków narodowych umożliwiały pozyskanie paszy z ich obszarów na podstawie umów zawieranych z rolnikami. W 2019 r. podjęte zostały prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody i innych ustaw w zakresie m.in. wprowadzenia przetargu ograniczonego na dzierżawę gruntów rolnych. Na 2021 r. zaplanowano przedłożenie projektu do przyjęcia przez Radę Ministrów. [str. 33–36]

Postanowienia umów dzierżawy zawieranych w wyniku przeprowadzonych przetargów na dzierżawę gruntów zabezpieczały interes Skarbu Państwa i umożliwiały sprawowanie nadzoru nad ich realizacją. W dwóch spośród siedmiu skontrolowanych parków narodowych zawarte umowy nie były zgodne z zarządzeniami ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie zadań ochronnych. Niezgodność dotyczyła lokalizacji i sposobu realizacji zadań ochronnych na tych gruntach. [str. 36–38]

Prace nad umożliwieniem zawierania umowy dzierżawy gruntów rolnych PN w drodze przetargu ograniczonego

Umowy dzierżawy gruntów PN zabezpieczały interes Skarbu Państwa

### Skuteczny nadzór i kontrola PN nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych

We wszystkich, tj. siedmiu skontrolowanych parkach narodowych prowadzony był skuteczny nadzór i kontrola wykonywania zadań ochronnych przez dzierżawców gruntów określonych w umowach dzierżawy. Zakres i częstotliwość kontroli terenowych wydzierżawionych działek realizowanych przez badane parki narodowe pozwalały na rzetelne nadzorowanie wykonania umów dzierżawy. Wyposażenie techniczne pracowników parków narodowych realizujących kontrole terenowe także umożliwiło prowadzenie kontroli objętych dzierżawą gruntów rolnych.

W wyniku przeprowadzonych kontroli terenowych w dwóch kontrolowanych parkach narodowych zastosowano kary finansowe. W przypadku Biebrzańskiego PN wydzierżawiającego największe powierzchnie gruntów kary finansowe zastosowane w latach 2015–2019 wyniosły 909,1 tys. zł, tj. 6% kwoty czynszu dzierżawnego. W PN „Ujście Warty” była to kwota 0,7 tys. zł. Pięć parków narodowych, wobec stałego nadzoru nad wydzierżawionymi gruntami prowadzonego przez pracowników parku, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości stosowało upomnienia.

### Nierzetelne dokumentowanie kontroli Konflikt interesów

W Narwiańskim PN i w Bieszczadzkim PN stwierdzono nieprawidłowy sposób dokumentowania czynności kontrolnych. W Drawieńskim PN stwierdzono jeden przypadek wystąpienia konfliktu interesów w związku ze sprawowaniem nadzoru przez konserwatora obwodu ochronnego będącego jednocześnie dzierżawcą gruntów znajdujących się w tym obwodzie. W pozostałych kontrolowanych parkach narodowych podejmowano działania mające na celu zapobieganie wystąpieniu konfliktu interesów, m.in. zasady postępowania w tym zakresie określono w zarządzeniach dyrektorów parków narodowych. [str. 38–42]

### Współpraca PN z ARiMR była sporadyczna i nieefektywna

Współpraca parków narodowych z ARiMR była sporadyczna i nieefektywna pomimo zawarcia porozumienia z dnia 21 czerwca 2007 r. pomiędzy Ministrem Środowiska, Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz Prezesem ARiMR w sprawie współdziałania polegającego na wymianie informacji oraz wzajemnej pomocy w realizacji ustawowych działań. Dyrektorzy parków narodowych w celu sprawowania nadzoru nad gruntami w zakresie nieuprawnionego korzystania z tych gruntów i pobierania dopłat w ramach wspólnej polityki rolnej występowali do ARiMR o informacje dotyczące beneficjentów płatności przyznanych do tych gruntów. Agencja nie przekazywała tych informacji wskazując jako przyczynę przepisy o ochronie danych osobowych. Dyrektorzy kontrolowanych parków narodowych nie informowali ARiMR o stwierdzonych przypadkach naruszenia wymogów, których wykonanie kontroluje Agencja, gdyż nie mieli informacji o dzierżawcach otrzymujących płatności przyznawane przez ARiMR. Agencja nie zawierała porozumień z dyrektorami parków narodowych i dyrektorami parków krajobrazowych w zakresie kontroli przestrzegania wymogów obowiązujących na obszarach Natura 2000. Zdaniem NIK podjęcie tej współpracy może przyczynić się do ograniczenia zjawiska nieuprawnionego pobierania płatności do gruntów rolnych w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego. [str. 42–44]

Średnie stawki czynszu dzierżawnego określone w umowach dzierżawy były zróżnicowane od 378 zł/ha w Biebrzańskim PN do 932 zł/ha w Kampinoskim PN, a w pozostałych kontrolowanych parkach wyniosły: 453 zł/ha w Bieszczadzkiem PN, 645 zł/ha w Narwiańskim PN, 651 zł/ha w PN „Ujście Warty”, 785 zł/ha w Drawieńskim PN i 927 zł/ha w Słowińskim PN. W 2019 r. w porównaniu do 2015 r. stawki te wzrosły od 139% w Bieszczadzkiem PN do 6% w Słowińskim PN. [str. 44–45]

Średnie stawki czynszu dzierżawnego

Nie w pełni skuteczne było odzyskiwanie należności przez parki narodowe. W dwóch skontrolowanych parkach narodowych zaległości z tytułu niezapłaconego czynszu dzierżawnego stanowiły znaczący odsetek przychodów wynikających z zawartych umów. W dwóch należności te były regulowane w wyniku działań administracji parków narodowych, a w trzech nie miały znaczącego wpływu na stan przychodów. W Biebrzańskim PN niezapłacone należności stanowiły od 19,1% w 2015 r. do 146,8% w 2019 r. (tj. 4557,6 tys. zł) przychodów wynikających z zawartych umów dzierżawy. Park odzyskał 34,9% kwot dochodzonych. W Narwiańskim PN niezapłacone należności stanowiły od 0,3% w 2015 r. do 110,4% w 2018 r. (tj. 757,4 tys. zł) przychodów wynikających z umów dzierżawy, a w wyniku podjętych działań Park odzyskał zaledwie 32% kwot dochodzonych. W trzech z siedmiu objętych kontrolą parków narodowych poziom odzyskania należności z tytułu niezapłaconego czynszu dzierżawnego w odniesieniu do kwot dochodzonych w danym roku uległ zmniejszeniu z 59,7% w 2015 r. do 15,6% w 2019 r. W jednym przypadku poziom ten uległ zwiększeniu, a w pozostałych trzech parkach narodowych niezapłacone należności nie miały znaczącego wpływu na poziom przychodów z tytułu czynszu dzierżawnego. [str. 45–48]

Zaległości z tytułu dzierżawy gruntów i niewystarczające ich dochodzenie

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydając rozporządzenie rolno-środowiskowo-klimatyczne określił wysokość stawek płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych. Stawki te zostały obliczone w trybie określonym przepisami prawa Unii Europejskiej. Prace w tym zakresie przeprowadził Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy wykorzystując metodę kosztów alternatywnych. Kalkulacji kosztów dokonano na podstawie porównania dochodu potencjalnie możliwego do uzyskania w warunkach prowadzenia produkcji w sposób standardowy z dochodem uzyskanym przy stosowaniu praktyk korzystnych dla środowiska. [str. 48–51]

Stawki płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych zostały określone zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej

Materiały promocyjno-informacyjne zamieszczone na stronie internetowej MRiRW nie zawierały informacji o sposobie kalkulacji stawek rolno-środowiskowo-klimatycznych uwzględniającej rekompensatę całości lub części dodatkowych kosztów i dochodów utraconych w wyniku podjętych zobowiązań.

Brak upowszechnienia informacji o sposobie kalkulacji stawek płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych

Zdaniem NIK, podanie do publicznej wiadomości sposobu szczegółowej kalkulacji stawek płatności może stanowić pomoc dla rolników przy podejmowaniu zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, a także zachęcić do kontynuowania prowadzonej działalności. [str. 51–52]

Wykonanie wskaźników określających cele pośrednie dla działania rolno-środowiskowo-klimatycznego – przyjęte wskaźniki nie dotyczą efektów przyrodniczych

Wskaźniki wykonania dotyczące działania rolno-środowiskowo-klimatycznego PROW 2014–2020 zostały określone zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej. Wielkości tych wskaźników wyznaczone do zrealizowania na koniec 2018 r., jako cele pośrednie, zostały osiągnięte. Stan realizacji wskaźników wykonania na dzień 30 czerwca 2020 r. nie wskazywał na zagrożenie niezrealizowania celów końcowych, które powinny zostać osiągnięte do końca 2023 r. Zdaniem NIK stosowane wskaźniki wykonania dotyczące wysokości wydatków oraz powierzchni gruntów objętych wsparciem nie są wystarczające, gdyż nie wskazują wpływu działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na środowisko przyrodnicze. NIK podziela stanowisko Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące potrzeby opracowania wskaźników pozwalających ocenić oddziaływanie programów realizowanych w ramach wspólnej polityki rolnej na różnorodność biologiczną. [str. 52–53]

Przyznawanie płatności na obszarach parków narodowych i krajobrazowych przez ARiMR nie zawsze było prawidłowe.

Nieprawidłowości dotyczyły terminowości wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności.

Przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych nie zawsze było prawidłowe. ARiMR przed wydaniem decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych prawidłowo przeprowadzała kontrole administracyjne oraz kontrole na miejscu. Stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieterminowym, tj. po terminie 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności<sup>3</sup>, wydaniu przez ARiMR decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich oraz decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych na obszarach parków narodowych i krajobrazowych. Odsetek decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich wydanych z naruszeniem ww. terminu w latach 2015–2019 zmniejszył się z 59,2% do 3%. W latach 2015–2016 100% decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych zostało wydanych nieterminowo, w następnych latach odsetek decyzji wydanych nieterminowo zmniejszył się do 13,2%. Opóźnienia w wydawaniu decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych spowodowane były brakiem w systemie informatycznym IACSplus funkcjonalności dotyczących kontroli administracyjnej i naliczania płatności. [str. 53–55]

Nieterminowe rozpatrywanie odwołań od decyzji przyznających płatności

W latach 2015–2019 dyrektorzy oddziałów regionalnych ARiMR rozpatrzyli z naruszeniem ustawowego terminu dwóch miesięcy<sup>4</sup> średnio 38,8% odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych przyznających płatności bezpośrednie beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków narodowych oraz na obszarach parków krajobrazowych. W przypadku większości badanych decyzji, dyrektorzy oddziałów regionalnych, zgodnie z art. 36 § 1 ustawy z dnia

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 31 ustawy o EFRROW oraz zgodnie z art. 24 ust. 8 ustawy o płatnościach decyzja administracyjna w sprawie przyznania pomocy, jest wydawana w terminie do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o jej przyznanie.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy o płatnościach oraz z art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o EFRROW odwołanie od decyzji w sprawie o przyznanie płatności bezpośrednich rozpatruje się w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>, zawiadomili stronę o przedłużeniu postępowania podając przyczyny, wskazali nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczyli o prawie do wniesienia ponaglenia. Stwierdzono przypadki niepowiadomienia strony i wskazania nowego terminu rozpatrzenia odwołania. Ponadto w pojedynczych przypadkach w badanych sprawach stwierdzono brak deklaracji bezstronności oraz klauzuli o zwolnieniu z pobrania opłaty skarbowej, co było niezgodne z procedurami Agencji. [str. 55–59]

Biura powiatowe ARiMR przeprowadziły kontrolę administracyjną obejmującą 100% złożonych wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, podczas której weryfikowane m.in. były dane dotyczące wykazanych we wnioskach działek ewidencyjnych z bazą referencyjną LPIS<sup>6</sup>. Dane referencyjne dotyczące obszarów chronionych do bazy danych LPIS Agencja uzyskała od Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Elementem kontroli administracyjnej była także kontrola krzyżowa, polegająca na sprawdzeniu danych dotyczących działek ewidencyjnych z danymi ze wszystkich wniosków, w celu uniknięcia nienależnego wielokrotnego przyznawania tej samej pomocy.

Realizacja kontroli administracyjnych

Stwierdzono jeden przypadek nieuprawnionego przyznania przez ARiMR płatności do gruntów objętych ochroną ścisłą<sup>7</sup>. Agencja nie miała informacji, którymi dysponowały parki narodowe i nie mogła zweryfikować przy kontroli wniosku o płatność kwalifikowania gruntu do przyznania płatności (przeprowadzenia zabiegów agrotechnicznych warunkujących przyznanie płatności). [str. 60]

Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych prawidłowo nadzorował wykonanie poziomu i zakresu kontroli na miejscu przez oddziały regionalne ARiMR. Typowanie do kontroli przeprowadzono zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, a spełnienie wymogów dotyczących dyrektywy siedliskowej, ptasiej i wodnej zostało uwzględnione wśród czynników ryzyka. Kontrole były przeprowadzane zgodnie z instrukcjami ARiMR. [str. 61–67]

Prawidłowa realizacja kontroli na miejscu przez ARiMR

Według raportu „Wyniki monitoringu siedlisk w 2019 roku” Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego w Falentach kwalifikacja niektórych siedlisk jest bardzo trudna i nawet do 26% ekspertyz sporządzanych przez ekspertów przyrodniczych może być błędnych. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska podała na stronie internetowej, że mogą wystąpić problemy przy identyfikacji poszczególnych cennych siedlisk.

Klasyfikacja cennego siedliska

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: kpa.

<sup>6</sup> *Land Parcel Identification System* – System Identyfikacji Działek Rolnych.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 5 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody ochrona ścisła jest to całkowite i trwałe zaniechanie bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody oraz w przebieg procesów przyrodniczych na obszarach objętych ochroną, a w przypadku gatunków – całoroczną ochronę należących do nich osobników i stadiów ich rozwoju.



## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

NIK zauważa, że kwalifikacja siedliska przez eksperta przyrodniczego lub doradcę rolnośrodowiskowego decyduje o określeniu wariantu realizowanego przez beneficjenta i związanej z nim wysokości stawki płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej. [str. 67–70]

Wartość wsparcia  
do gruntów położonych  
na obszarach PN  
w ramach wspólnej  
polityki rolnej

W latach 2015–2019 ARiMR wypłaciła wsparcie finansowe do gruntów położonych na obszarach parków narodowych z tytułu płatności bezpośrednich w kwocie 256 507,2 tys. zł do 56,1 tys. ha, ponadto wypłaciła 112 305,9 tys. zł w ramach płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych i 43 645,7 tys. zł w ramach płatności ONW. Łącznie wsparcie finansowe do gruntów rolnych położonych na obszarach parków narodowych wyniosło 412 458,8 tys. zł. Średnio na jeden hektar była to kwota 1470 zł, w tym płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne stanowiły 27,2%.

W latach 2015–2019 ARiMR wypłaciła wsparcie finansowe do gruntów położonych na obszarach parków krajobrazowych z tytułu płatności bezpośrednich w kwocie 3 516 239,2 tys. zł do 755,4 tys. ha, ponadto wypłaciła 258 036,1 tys. zł w ramach płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych i 429 264,7 tys. zł w ramach płatności ONW. Łącznie wsparcie finansowe do gruntów rolnych położonych na obszarach parków krajobrazowych wyniosło 4 203 540 tys. zł. Średnio na jeden hektar była to kwota 1113 zł, w tym płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne stanowiły 6,1%.

[str. 70–73]

## 4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli dotyczącymi gospodarowania gruntami Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej, a także ze względu na znaczenie działania rolno-środowiskowo-klimatycznego jako instrumentu zapewniającego zrównoważoną gospodarkę na tych gruntach, NIK wskazuje na potrzebę:

- 1) kontynuowania – ze względu na szczególne znaczenie społeczne – działań w celu niezwłocznego zakończenia prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody i innych ustaw m.in. dotyczącym rozszerzenia rozwiązań określających sposób przeprowadzenia przetargu na rozporządzenie nieruchomościami rolnymi będącymi we władaniu parków narodowych; Minister Klimatu  
i Środowiska
  
- 1) spowodowania – w ramach sprawowanego nadzoru – podjęcia przez ARiMR efektywnej współpracy z parkami narodowymi w zakresie wymiany informacji i realizacji ustawowych zadań dotyczących dzierżawionych nieruchomości rolnych zakwalifikowanych do płatności w ramach wspólnej polityki rolnej, Minister Rolnictwa  
i Rozwoju Wsi
- 2) określenia, wobec następnej perspektywy programowo-finansowej UE na lata 2021–2027, wskaźników dotyczących efektów przyrodniczych programów rozwoju obszarów wiejskich realizowanych na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych,
- 3) rozważenia możliwości zamieszczania na stronie internetowej MRiRW w materiałach promocyjno-informacyjnych, informacji o sposobie kalkulacji stawek rolno-środowiskowo-klimatycznych;
  
- 1) wzmocnienia nadzoru w zakresie wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich oraz decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w celu poprawy terminowości ich wydawania; Prezes ARiMR
  
- 1) zapewnienia prawidłowego prowadzenia postępowań przetargowych i rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe, w szczególności dotyczących dzierżawy gruntów rolnych, a także przeprowadzenia szkoleń pracowników parków narodowych w tym zakresie. Dyrektorzy parków  
narodowych

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

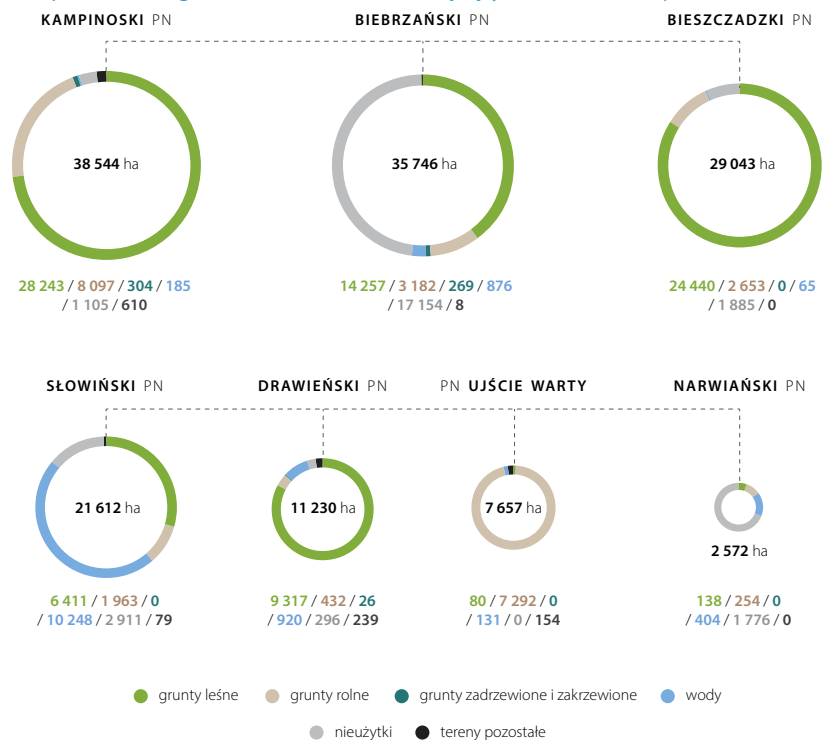
Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych nie zawsze było prawidłowe. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia przepisów prawa przy prowadzeniu przetargów dotyczących dzierżawy gruntów rolnych.

#### Struktura gruntów PN

Parki narodowe jako państwowe osoby prawne władają gruntami Skarbu Państwa będącymi w ich użytkowaniu wieczystym oraz nabywały grunty na własność. Siedem parków narodowych objętych kontrolą władają łącznie gruntami Skarbu Państwa o powierzchni 146,4 tys. ha. Największą powierzchnią gruntów Skarbu Państwa władają Kampinoski PN – 38,5 tys. ha i Biebrzański PN – 35,7 tys. ha a najmniejszą Narwiański PN – 2,5 tys. ha. W strukturze powierzchni gruntów parków przeważały lasy, stanowiąc średnio 56,6%, przy czym w parkach położonych na gruntach podmokłych udział lasów był niższy i wynosił od 1% do 39,9% (PN „Ujście Warty”, Narwiański PN, Słowiński PN i Biebrzański PN). W trzech kontrolowanych parkach narodowych udział lasów wyniósł od 73,3% do 84%. Udział gruntów zakwalifikowanych jako grunty rolne był najwyższy w PN „Ujście Warty” – 95,2%, najniższy w Drawieńskim PN – 3,8%. W pięciu kontrolowanych parkach narodowych udział gruntów rolnych był zbliżony i wyniósł od 8,9% do 9,9%. Udział nieużytków w strukturze gruntów najwyższy był w: Narwiańskim PN – 69,1%, Biebrzańskim PN – 48% i w Słowińskim PN – 13,5%. W czterech parkach wyniósł poniżej 6,5%.

#### Infografika nr 2

#### Struktura powierzchni gruntów Skarbu Państwa będących we władaniu parków narodowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontrolowanych parków narodowych.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W kontrolowanych parkach narodowych niemal cała powierzchnia była objęta obszarami Natura 2000. Wykaz tych obszarów podano w poniższej tabeli.

Tabela nr 3  
Wykaz obszarów Natura 2000 w kontrolowanych parkach narodowych

PN	Nazwa obszaru Natura 2000
Biebrzański PN	PLB 200006 Ostoja Biebrzańska
	PLH 200008 Dolina Biebrzy
Kampinoski PN	PLC140001 Puszcza Kampinoska
Bieszczadzki PN	PLC180001 Bieszczady
Słowiński PN	PLH 220023 Ostoja Słowińska
	PLB 220003 Pobrzeże Słowińskie
	PLB 990002 Przybrzeżne Wody Bałtyku
Drawieński PN	PLH320046 Uroczyska Puszczy Drawskiej
	PLB320016 Lasy Puszczy nad Drawą
PN „Ujście Warty”	PLC 080001 „Ujście Warty”
Narwiański PN	PLH 200002 Narwiańskie Bagna
	PLB 200001 Bagienna Dolina Narwi

Źródło: opracowanie własne NIK.

Głównym sposobem rozporządzenia gruntami rolnymi przez parki narodowe w poszczególnych latach objętych kontrolą było oddanie ich w dzierżawę.

Średnia roczna powierzchnia gruntów oddanych w dzierżawę przez kontrolowane parki narodowe w latach 2015–2019 wyniosła w: Biebrzańskim PN – 8649 ha, PN „Ujście Warty” – 4754 ha, Słowińskim PN – 1576 ha, Narwiańskim PN – 1161 ha, Kampinoskim PN – 959 ha, Bieszczadzki PN – 624 ha, Drawieńskim PN – 136ha.

Powierzchnia gruntów oddanych w dzierżawę zwiększała się w okresie objętym kontrolą w wyniku zakupu gruntów od innych podmiotów, a także na skutek działań przywracających tym nieruchomościom gruntowym ich rolniczy charakter (Kampinoski PN, Bieszczadzki PN, Słowiński PN).

Administracje parków nie wydierżawiały wszystkich gruntów, którymi rozporządzały m.in. z powodu przeszkód naturalnych oraz potrzeb ochrony środowiska naturalnego, takich jak:

- brak dojazdu do gruntów z powodu dużego nachylenia stoków, występowania mokradeł oraz terenów zadrzewionych i zakrzewionych (w Bieszczadzki PN);
- występowanie terenów podmokłych położonych w depresjach przy jeziorach (w Słowińskim PN);
- wysoka podmokłość gruntu służącego ochronie trzcinowisk (w PN „Ujście Warty”);
- realizacja projektów przyrodniczych ograniczająca wstęp (w Słowińskim PN);

Rozporządzenie  
gruntami PN – przyczyny  
niewydierżawienia

Przyczyny  
niewydierżawienia  
gruntów przez PN

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zapobieganie nadmiernemu obciążeniu wrażliwego ekosystemu torfowiskowego przejazdami ciężkich maszyn i sprzętu oraz płoszeniu zwierząt podczas prowadzonych prac (w Biebrzańskim PN);
- braku dostępności, np. teren położony pomiędzy aktywnymi rozgałęzieniami Narwi lub częściowo zarośniętymi koryciskami, dojazd był możliwy tylko przy zamrożonym gruncie lub po wybudowaniu specjalnych pomostów (w Narwiańskim PN).

Ponadto powodem niewydzierżawienia gruntów były przyczyny związane z przeprowadzeniem przetargów takie jak: brak ofert, nierozstrzygnięcie przetargów, skargi na czynności związane z przeprowadzeniem przetargu wstrzymujące czynności związane z rozporządzeniem nieruchomością, a także przedłużony termin rozpatrywania tych skarg przez ministra właściwego do spraw środowiska i wniosków skierowanych do tego ministra o wydanie zgody na rozporządzanie nieruchomościami skutkujący odstąpieniem podmiotów od zawarcia umów.

### Przykłady

W **Narwiańskim PN** w 2019 r. nie wydzierżawiono 560 ha z powodu nierozstrzygnięcia przetargów, co stanowiło 54,6% powierzchni dzierżawionej w 2018 r.

W **Biebrzańskim PN** złożenie skargi na czynności związane z przeprowadzeniem przetargu za pośrednictwem dyrektora parku do Ministra Środowiska, powodowało wstrzymanie, na podstawie § 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów, czynności związanych z rozporządzeniem nieruchomością. Na okoliczności dotyczące terminów rozpatrywania skarg (wydłużony czas rozpatrywania skarg przez Ministra Środowiska, tj. nawet siedem miesięcy) i wydawania zgód na dzierżawę gruntów, Dyrektor Biebrzańskiego PN zwracał uwagę w pismach do Ministra Środowiska z 13 maja 2019 r., 12 maja 2020 r. i z 4 sierpnia 2020 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 23 października 2020 r., minister właściwy do spraw środowiska nie udzielił odpowiedzi na powyższe pisma.

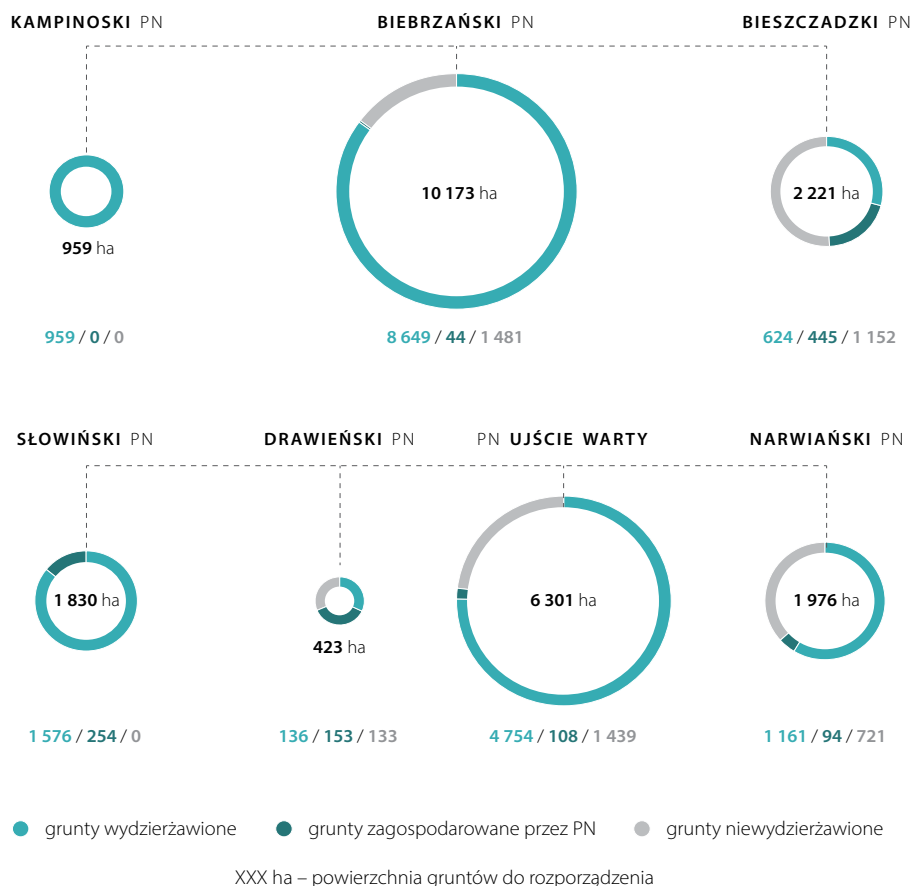
Minister Klimatu i Środowiska w sprawie wydłużonego czasu rozpatrywania skarg i rozpatrywania wniosków o zgodę na wydierżawianie nieruchomości poinformował<sup>8</sup>, że jego zdaniem ustawowy termin rozpatrzenia skarg na czynności przetargowe był mało realistyczny, a powodem zwłoki były zmiany organizacyjne i obciążenie zadaniowe pracowników Ministerstwa Klimatu i Środowiska, a także zmiany w sposobie pracy związane z pandemią COVID-19.

<sup>8</sup> Informacje uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200), dalej zwana ustawą o NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Sposób rozporządzenia gruntami Skarbu Państwa przez parki narodowe (średnie z lat 2015–2019)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontrolowanych PN.

Spśród siedmiu parków narodowych objętych kontrolą tylko Kampinoski PN nie prowadził samodzielnie działań ochronnych i nie wniósł o płatności w ramach wspólnej polityki rolnej do ARiMR

Pozostałe kontrolowane parki narodowe w niewielkim zakresie samodzielnie prowadziły działania ochronne i występowały o płatności. Największe powierzchnie, średnio dla lat objętych kontrolą, zagospodarowały Bieszczadzki PN – 450 ha i Słowiński PN – 257 ha. Pozostałe parki narodowe zagospodarowały od 105 ha do 156 ha.

### Przykłady

W latach 2015–2020 (I półrocze) **Bieszczadzki PN** prowadził samodzielnie działania w zakresie czynnej ochrony ekosystemów nieleśnych, poprzez koszenia mechaniczne lub wypas na powierzchni około 450 ha (corocznie). Do tej powierzchni uzyskiwał dopłaty obszarowe, płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz płatności ONW. Kwoty dopłat z tytułu złożonych przez Park wniosków o przyznanie płatności wyniosły: 436,2 tys. zł w 2015 r., 848,8 tys. zł w 2016 r., 852,9 tys. zł w 2017 r., 855,8 tys. zł w 2018 r., 817,0 tys. zł w 2019 r. oraz 843,2 tys. zł za 2020 r. Park prowadził stadninę koni huculskich. Ze względów przyrodniczych oraz w celu zachowania różnorodności ekosystemów, na części gruntów był prowadzony wypas tych koni. Ponadto na paszę dla koni przeznaczano siano z obszarów koszonych przez Park.

**Niewielki zakres  
samodzielnego  
użytkowanie gruntów  
i wnioskowania  
o płatności w ramach  
wspólnej polityki rolnej**

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**PN „Ujście Warty”** zgłosił do płatności w ramach wspólnej polityki rolnej i samodzielnie prowadził działania ochronne na gruntach o powierzchni 87,7 ha w latach 2015–2017, 93 ha w 2018 r., 183,6 ha w 2019 r. i 339,1 ha w 2020 r. Dotyczyło to gruntów: objętych ochroną siedlisk gatunków rzadkich i zagrożonych w skali globalnej (wodniczka); wyznaczonych jako nowe powierzchnie do dzierżawy; dla których nie zostały zawarte umowy dzierżawy, ze względu na obowiązek realizacji zadań ochronnych.

Korekta wniosku o płatność lub zwrot środków do ARiMR

W dwóch kontrolowanych parkach narodowych występowanie o płatności w ramach wspólnej polityki rolnej do ARiMR wiązało się z koniecznością zwrotu środków lub korekty wniosku o płatność.

### Przykłady

W 2018 r. **Narwiański PN** wniósł do ARiMR o przyznanie płatności bezpośrednich, ONW i rolno-środowiskowo-klimatycznych do 74 ha gruntów, na których Park samodzielnie planował prowadzić zadania ochronne, z wykorzystaniem usługodawców zewnętrznych. Wskutek nierozstrzygnięcia przetargu na usługę koszenia, administracja Parku w dniu 15 października 2018 r. wycofała wniosek o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej do 74 ha gruntów, na których planowano samodzielnie prowadzenie zadań ochronnych. Administracja Parku jednocześnie nie wycofała wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich oraz płatności ONW. Do rozpoczęcia kontroli NIK Park nie skorygował przedmiotowego wniosku, wskutek czego otrzymał nienależne środki w kwocie 65 tys. zł.

W 2015 r. **PN „Ujście Warty”** zwrócił ARiMR kwotę 523,3 tys. zł uzyskanych w ramach płatności rolnośrodowiskowej za 2011 r. w ramach PROW 2007–2013 oraz zapłacił odsetki za zwłokę w wysokości 23,6 tys. zł w związku przeprowadzoną przez ARiMR kontrolą na miejscu, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości dotyczące dwóch wariantów realizowanych w ramach programu rolnośrodowiskowego. Nieprawidłowości polegały na niewykoszeniu całości lub części działek rolnych.

Przyczyną zaniechania realizacji wymogu wykoszenia działek było pojawienie się na działkach objętych programem rolnośrodowiskowym, żurawia – gatunku chronionego. Dokończenie koszenia działek spowodowałoby zniszczenie jego siedliska. Po zakończeniu jesiennej migracji nastąpiło znaczne podniesienie poziomu wód co uniemożliwiło koszenie mechaniczne.

NIK zauważa, że na obszarach chronionych nie zawsze jest możliwe dotrzymanie warunków zobowiązania rolnośrodowiskowego. Park dbając o ochronę przyrody nie zniszczył siedliska chronionego gatunku, a spełnienie wymogów zobowiązania rolnośrodowiskowego w okresie późniejszym uniemożliwiła zmiana warunków hydrologicznych, typowa dla terenów ujścia dużej rzeki jaką jest Warta. Wiązało się to z obowiązkiem zwrotu uzyskanego wsparcia finansowego.

Kontrolowane parki narodowe wskazywały jako przyczyny oddawania gruntów w dzierżawę zamiast samodzielnego prowadzenia działań ochronnych: niską opłacalność, problemy organizacyjne, brak odpowiedniego sprzętu, a także ograniczone zasoby kadrowe i finansowe.

### Przykłady

Sporządzona przez **Kampinoski PN** kalkulacja dochodów z dopłat w ramach wspólnej polityki rolnej wykazała, że przychody wynikające z potencjalnego samodzielnego występowania przez Park o płatności (po odliczeniu poniesio-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych kosztów) byłyby niższe lub bardzo zbliżone do przychodów uzyskiwanych z czynszu dzierżawnego, który charakteryzuje się stabilnością w ciągu całego okresu dzierżawy.

**PN „Ujście Warty”** przeprowadził analizę opłacalności rozwiązania polegającego na samodzielnym prowadzeniu działań ochronnych i ubieganiu się o płatność w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do roku 2019. Z analizy wynika, że przy użytkowaniu 184 ha Park uzyskał przychody w wysokości 286,6 tys. zł, w tym z tytułu dopłat z ARiMR 235,7 tys. zł i sprzedaży siana 50,9 tys. zł oraz ponosił koszty w wysokości 220,6 tys. zł. Tym samym zysk na tego rodzaju działalności wyniósł 66,1 tys. zł, tj. 360 zł na 1 ha.

**Drawieński PN** w 2013 r. przeprowadził analizę poniesionych kosztów na ochronę ekosystemów nieleśnych lądowych (łąk, pastwisk, gruntów ornycy) z podziałem na prace wykonywane ręcznie i mechanicznie. Prace wykonywane ręcznie dotyczyły obszarów podmokłych, gdzie nie jest możliwe stosowanie sprzętu mechanicznego i średni koszt usługi poniesionej na 1 ha wyniósł 1882 zł. Na obszarach suchych łąk, gdzie prace wykonywano z zastosowaniem sprzętu mechanicznego średni koszt usługi poniesionej na 1 ha wyniósł 790 zł.

Kontrola wykazała, że w latach 2015–2020, sześć z siedmiu kontrolowanych parków narodowych<sup>9</sup> wybierając dzierżawców naruszyło przepisy rozporządzenia w sprawie przetargów oraz ustawy o ochronie przyrody.

Umowy dzierżawy zawierane w wyniku przeprowadzonych przetargów na dzierżawę gruntów były zgodne z wzorami umów określonymi w załącznikach do ogłoszeń o tych przetargach.

W Narwiańskim PN stwierdzono, że jedno ogłoszenie dotyczące przetargu przeprowadzonego w dniu 25 kwietnia 2019 r. nie zawierało informacji na temat przeznaczenia nieruchomości i sposobu jej zagospodarowania, co było niezgodne z art. 10e ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody. Ponadto stwierdzono naruszenie przepisów dotyczących publikacji ogłoszeń o przetargu na dzierżawę gruntów. Ogłoszenie o rokowaniach z dnia 23 maja 2017 r. na zbiór i sprzedaż trawy nie zostało zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Parku, co było niezgodne z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przetargów.

Nieprawidłowości dotyczące trybu postępowania przy przeprowadzaniu przetargu pisemnego nieograniczonego i przetargu ustnego nieograniczonego stwierdzono w pięciu z siedmiu skontrolowanych parków narodowych.

Sześć z siedmiu kontrolowanych PN naruszyło przepisy prawa przy prowadzeniu przetargów

Nieprawidłowa publikacja ogłoszeń o przetargu i rokowaniach

Nieprawidłowy tryb postępowania przy przeprowadzaniu przetargów

### Przykłady

W **Biebrzańskim PN** przypadku jednego przetargu ustnego nieograniczonego na dzierżawę gruntów rolnych będących we władaniu Parku niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie przetargów dopuszczono do dalszego postępowania dwie osoby, pomimo że sposób wypełnienia i złożenia przez nie formularzy zgłoszeniowych nie odpowiadał warunkom określonym w ogłoszeniu z dnia 2 maja 2018 r. Z § 11 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetargów wynika, że komisja przetargowa podejmuje rozstrzygnięcia w drodze głosowania zwykłą większością głosów. Komisja przetargowa w dniu 23 maja 2018 r. była jednogłośnie przeciw dopuszczeniu ww. osób do udziału w licytacji publicznej (potwierdziła to również opinia prawna), pomimo tego zostały one dopusz-

<sup>9</sup> Z wyjątkiem Kampinoskiego PN.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czone do udziału w tej licytacji. Na powyższą okoliczność przewodniczący komisji wyjaśnił że „(...) Członkowie komisji postanowili podjąć decyzję zgodną z „wolą dyrektora” i dopuścili (...) do udziału w licytacji. (...)”. W wyniku wygranego przetargu z oboma ww. uczestnikami zawarte zostały umowy dzierżawy gruntów rolnych będących we władaniu Parku.

W ocenie NIK postępowanie ujawnione w Biebrzańskim PN stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż przeprowadzone było niezgodnie z określonymi kryteriami przetargu. Nastąpiło naruszenie zasady jawności i jednolitości postępowania, równego dostępu do udziału w przetargu oraz nie zapewniono uzyskania najkorzystniejszego wyniku przetargu.

W **Bieszczadzkiem PN** do przetargu przeprowadzonego w dniu 18 czerwca 2018 r. na dzierżawę gruntów parku, wpłynęły oferty trzech podmiotów. W protokole z przetargu wskazano, że odrzucono jedną ofertę, gdyż nie zawierała adresu e-mail oraz nr konta do zwrotu wadium. Zgodnie z § 7 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie przetargów, brak wskazania adresu e-mail oraz numeru konta do zwrotu wadium nie mógł stanowić podstawy do odmowy zakwalifikowania oferty do dalszego postępowania przetargowego. Protokół z przetargu został sporządzony nierzetelnie, gdyż nie zawierał rzeczywistych powodów odrzucenia oferty. W kontroli ustalono, że ofertę z przetargu odrzucono, gdyż nie zawierała odpowiednio udokumentowanego doświadczenia w prowadzeniu gospodarstwa rolnego. W protokole nie wskazano jednak, że oferta została odrzucona z tej przyczyny.

W **Drawieńskim PN** oraz w **Narwiańskim PN** po rozstrzygnięciu przetargów pisemnych nieograniczonych przewodniczący komisji przetargowych nie zawiadomili wszystkich składających oferty o wyniku przetargu co było niezgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów<sup>10</sup>.

W **PN „Ujście Warty”** w pięciu zarządzeniach Dyrektora Parku w sprawie powołania komisji przetargowych na wykonywanie zadań w ramach dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa zawarto błędną podstawę prawną dotyczącą wyznaczenia przez Dyrektora Parku członków komisji – wskazano § 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przetargów, 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.

### Nieprawidłowości dotyczące wadium

W czterech z siedmiu skontrolowanych parków narodowych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ustalania wysokości wadium, terminów jego wnoszenia i zwrotu oraz nieuprawnionego zwrotu, a także zaliczenia na poczet wynagrodzenia.

### Przykłady

W **Bieszczadzkiem PN** w jednym przypadku (spośród 13 analizowanych) w ogłoszeniu o przetargu ustalono wysokość wadium do przetargu, niezgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przetargów, który stanowi, że wysokość wadium, nie może być niższa niż 5% i wyższa niż 20% ceny nieruchomości, o której mowa w ogłoszeniu o przetargu, nie mniejsza niż wartość określona przez rzeczoznawcę majątkowego albo wysokości rocznych opłat z tytułu korzystania z nieruchomości, w tym z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy. W przetargu ogłoszonym w dniu 24 kwietnia 2015 r. suma minimalnej wysokości opłat dzierżawnych od wskazanych w ogłoszeniu gruntów

<sup>10</sup> W Drawieńskim PN dotyczyło to przetargów z 20 lutego 2017 r., z 16 sierpnia 2017 r. i z 14 września 2018 r., a w Narwiańskim PN przetargu z 14 kwietnia 2020 r.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wyniosła 77 707 zł, a wysokość wadium ustalono w kwocie 1250 zł, tj. 1,6% wykazanej sumy. Ponadto w dwóch przypadkach po zawiadomieniu oferentów o wynikach przetargu i nieprzystąpieniu przez nich do zawarcia umów dzierżawy, wpłacone wadium w kwotach 700 zł i 1400 zł zostało zwrócone, co było niezgodne z postanowieniami art. 10g ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Skutkiem zwrotu wadium było uszczuplenie środków finansowych Parku w wysokości 2100 zł.

W **Słowińskim PN** przekroczono termin zwrotu wadium, gdyż siedmiu osobom, które nie wygrały przetargu nieograniczonego ustnego zamkniętego 28 maja 2018 r. na dzierżawę kompleksu nr 13 dokonano zwrotu wadium jeden dzień po terminie określonym w § 13 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie przetargów (niezwłocznie, jednak nie później niż siedem dni od dnia zamknięcia przetargu).

W **Narwiańskim PN** w czterech na 12 badanych postępowaniach<sup>11</sup> termin wniesienia wadium wyznaczono w terminie późniejszym niż trzy dni przed przetargiem, niezgodnie z § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie przetargów.

W **Drawieńskim PN** w regulaminie przeprowadzania przetargów na dzierżawę gruntów będących w użytkowaniu wieczystym DPN nr K-0100-86/2012 z 20.12.2012 r. w części III pkt 4 podano, że podmiotowi, który wygrał przetarg zwraca się wadium w terminie do 7 dni od podpisania umowy, co było niezgodne z przepisem § 13 ust. 6 rozporządzenia w sprawie przetargów, który stanowi, że wadium wniesione przez uczestnika przetargu, który wygrał przetarg zalicza się na poczet ceny. Na skutek powyższego zapisu, w przetargach na dzierżawę gruntów przeprowadzonych 14 lutego 2017 r. i 20 lutego 2017 r. naruszono przepis § 13 ust. 6 ww. rozporządzenia, przez dokonanie zwrotu wadium uczestnikom, którzy wygrali przetarg zamiast zaliczenia na poczet ceny kwot: 1731 zł i 28 zł.

W czterech skontrolowanych parkach narodowych stwierdzono nieprawidłowości w sporządzeniu protokołów z przeprowadzonych przetargów.

Nierzetelne protokoły z przeprowadzonych przetargów

### Przykłady

W **Drawieńskim PN** protokoły z przeprowadzonych przetargów, nie zawierały wszystkich, określonych w § 14 rozporządzenia w sprawie przetargów, informacji, tj.:

- wskazania, że protokół sporządził przewodniczący komisji przetargowej (12 z 12 badanych);
- dotyczących rodzaju przetargu (12 z 12 badanych);
- o zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość – § 14 pkt 3 rozporządzenia przetargowego (pięć przypadków na 12 badanych) oraz o obciążeniach nieruchomości – § 14 pkt 4 rozporządzenia przetargowego) (siedem przypadków na 12 badanych);
- jakie oferty zostały złożone w przetargu pisemnym nieograniczonym (wszystkie sporządzone, tj. cztery protokoły dla tego typu przetargów);
- uzasadnienia rozstrzygnięć podjętych przez komisję przetargową (siedem przypadków na 12 badanych);
- imion i nazwisk przewodniczącego i członków komisji przetargowej, a w przypadku licytacji, imienia i nazwiska osoby prowadzącej licytację (w czterech przypadkach na 12 badanych podano tylko nazwisko osoby prowadzącej licytację).

<sup>11</sup> Przetargi przeprowadzone 21 kwietnia 2015 r., 28 kwietnia 2016 r., 25 kwietnia 2019 r. oraz rokowania z 23 maja 2017 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto stwierdzono brak podpisu przewodniczącego komisji na protokołach z przeprowadzonych przetargów (dwa przypadki na 12 badanych, w pozostałych przypadkach brak oznaczenia, że podpis dotyczył przewodniczącego komisji).

W **Narwiańskim PN** stwierdzono, że protokół z przeprowadzonego 12 kwietnia 2016 r. ustnego przetargu nieograniczonego na zbiór i sprzedaż trawy, nie został podpisany przez jednego z członków komisji przetargowej, co było niezgodne z § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetargów.

W **Bieszczadzkiem PN**, protokół z przetargu na dzierżawę gruntów nie zawierał uzasadnienia podjętych decyzji dotyczących osób dopuszczonych i niedopuszczonych do uczestnictwa w przetargu, naruszało to przepis § 14 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie przetargów, który stanowi, że protokół z przeprowadzonego przetargu, zawiera informację m.in. o osobach niedopuszczonych do uczestnictwa w przetargu, wraz z uzasadnieniem podjętych decyzji.

**Nierzetelne podawanie do publicznej wiadomości informacji o wyniku przetargu**

W kontroli stwierdzono, że w trzech kontrolowanych parkach narodowych podawanie do publicznej wiadomości informacji o wyniku przetargu było nierzetelne.

### Przykłady

W **Biebrzańskim PN** w trzech z 12 badanych przetargów stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezamieszczeniu w informacjach o wynikach przeprowadzenia tych przetargów w Biuletynie Informacji Publicznej Parku wszystkich danych, wymaganych przepisem § 16 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów, tj.: oznaczenia nieruchomości będących przedmiotem przetargu<sup>12</sup> (§ 16 ust. 2 pkt 2); liczby osób dopuszczonych i niedopuszczonych do uczestnictwa w przetargu<sup>13</sup> (§ 16 ust. 2 pkt 3); imienia, nazwiska albo nazwy firmy oraz siedziby uczestnika przetargu, który wygrał przetarg (§ 16 ust. 2 pkt 8)<sup>14</sup>.

W **Narwiańskim PN** informacja o wyniku ustnego przetargu nieograniczonego na dzierżawę gruntów, przeprowadzonego 21 kwietnia 2015 r., nie zawierała uzasadnienia rozstrzygnięcia podjętego przez komisję przetargową, co było niezgodne z § 16 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie przetargów.

W **Słowińskim PN** informacja o wyniku przetargu pisemnego nieograniczonego na dzierżawę nieruchomości rolnej z 11 maja 2020 r. nie zawierała informacji o jednej osobie niedopuszczonej do uczestnictwa w przetargu, która wniosła wadium po terminie, co stanowiło naruszenie odpowiednio § 16 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie przetargów.

**Naruszenie przepisów o terminie przeprowadzenia drugiego przetargu**

W dwóch parkach narodowych stwierdzono naruszenie przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przetargów dotyczącego ogłoszenia terminu przeprowadzenia drugiego przetargu w przypadku przetargów zakończonych wynikiem negatywnym, który nie może być krótszy niż 30 dni, ale nie dłuższy niż sześć miesięcy, licząc od dnia zamknięcia pierwszego przetargu.

<sup>12</sup> Informacje o wynikach przetargów z 17 kwietnia 2015 r., z 2 września 2015 r. i z 2 maja 2018 r.

<sup>13</sup> Informacje o wynikach przetargów z 17 kwietnia 2015 r. i 2 września 2015 r.

<sup>14</sup> Informacja o wyniku przetargu z 2 maja 2018 r.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykłady

W **Bieszczadzkiem PN** przetarg na dzierżawę gruntów w kompleksie Górna Wetlinka zamknięto 22 czerwca 2016 r., a 30 czerwca 2016 r., tj. osiem dni po zamknięciu pierwszego postępowania, ogłoszono drugi przetarg na dzierżawę tego samego kompleksu gruntów.

W **Narwiańskim PN** w przetargach przeprowadzonych 17 kwietnia 2018 r. oraz 24 marca 2020 r., zakończonych wynikiem negatywnym, dotyczących kompleksów o powierzchni 87 ha oraz 37 ha, drugi przetarg został przeprowadzony po 21 dniach oraz po 354 dniach od dnia zamknięcia pierwszego przetargu.

W kontroli stwierdzono jeden przypadek przekazania w dzierżawę gruntów parku z pominięciem procedury przetargowej, co było niezgodne z art. 10a i 10b ustawy o ochronie przyrody.

Pominięcie procedury przetargowej

### Przykład

Dotyczyło to **Bieszczadzkiego PN**, który umową z dnia 6 sierpnia 2018 r. przekazał w dzierżawę grunty o powierzchni 18 ha Nadleśnictwu Stuposiany. Zawieranie umów w trybie bezprzetargowym przewidziano m.in. dla państwowych jednostek budżetowych (art. 10b pkt 1 ustawy o ochronie przyrody), do których nie zalicza się nadleśnictwa<sup>15</sup>. Także pozostałe wyjątki od zasady dotyczącej zawierania umów dzierżawy przez parki narodowe nie przewidywały zawierania umów dzierżawy z nadleśnictwami w trybie bezprzetargowym. Ponadto w umowie tej wartość opłaty rocznej za dzierżawę gruntów, w przeliczeniu za jeden hektar ustalono w kwocie niższej niż w innych umowach dzierżawy zawartych przez Park w 2018 r. Dla Nadleśnictwa za dzierżawę gruntów ustalono opłatę roczną w wysokości 1170 zł, co stanowiło 66 zł za jeden hektar. Wartość opłat rocznych w pozostałych umowach zawartych w 2018 r. (poprzedzonych przetargami) wyniosła od 467 zł do 1134 zł za jeden hektar. Nadleśnictwo Stuposiany złożyło do ARiMR wnioski o płatności na przedmiotowe grunty. Według obliczeń szacunkowych na podstawie deklarowanej powierzchni, dopłaty te wyniosły: w 2018 r. – 16,0 tys. zł, a w 2019 r. – 16,4 tys. zł.

Sześć z siedmiu skontrolowanych parków narodowych nie miało informacji dotyczącej rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty dzierżawiące grunty będące we władaniu parku narodowego. Z wyjaśnień dyrektorów parków narodowych wynika, że przyczyną był brak takiego wymogu określonego rozporządzeniem w sprawie przetargów.

Działalność gospodarcza dzierżawców

Tylko Bieszczadzki PN przeprowadził analizę w tym zakresie na podstawie dokumentów poświadczających prowadzenie gospodarstwa rolnego wymaganych od uczestników przetargów na dzierżawę gruntów. Z analizy wynikało, że corocznie około 30% gruntów oddawanych było w dzierżawę spółkom kapitałowym, które deklarowały prowadzenie działalności rolniczej. Pozostałe grunty dzierżawiono rolnikom prowadzącym w otulinie Parku własne gospodarstwa rolne (hodowla owiec i bydła) oraz tym osobom fizycznym, które zgłaszając się do przetargów przedstawiały zaświadczenia o posiadaniu kwalifikacji rolniczych.

<sup>15</sup> Podstawowa jednostka gospodarcza i organizacyjna w strukturze Lasów Państwowych - państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej - art. 32 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, ze zm.), Państwowe Gospodarstwo Leśne - Lasy Państwowe oraz jego jednostki organizacyjne (nadleśnictwa) nie zaliczają się do podmiotów sektora finansów publicznych.

### Skutki bezumownego użytkowania gruntów

Wśród kontrolowanych parków narodowych najwięcej zidentyfikowanych przez te jednostki przypadków bezumownego użytkowania gruntów występowało na obszarze Biebrzańskiego PN. W piśmie do Sekretarza Stanu – Głównego Konserwatora Przyrody w Ministerstwie Środowiska z dnia 11 stycznia 2019 r. Dyrektor Biebrzańskiego PN podniósł, że beneficjenci płatności w ramach wspólnej polityki rolnej bezumownie użytkujący grunty parku powodują nie tylko straty finansowe dla Parku, ale straty ponosi także przyroda. Działania przez nich wykonywane nie są uzgadniane z Parkiem, nie zawsze są prowadzone z poszanowaniem przepisów prawa ochrony przyrody. Stwierdzane były przypadki ich naruszenia, np. wykonywanie zabiegu koszenia na torfowisku przy 10–15 cm warstwie śniegu, bez możliwości uprzątnięcia biomasy. Ponadto zwrócił uwagę, że niektóre działki objęte płatnościami nie mogą być użytkowane zgodnie z wymogami warunkującymi przyznanie tych płatności gdyż są to zwarte zakrzaczenia lub szuwały trzcinowe.

### Działania PN w związku z bezumownym użytkowaniem ich gruntów

Kontrolowane parki narodowe w wyniku prowadzonego dozoru obszaru parków ujawniały przypadki bezumownego użytkowania gruntów.

#### Przykłady

W **Biebrzańskim PN** w wyniku kontroli prowadzonych przez Służby Terenowe lub Straż Parku, stwierdzano corocznie bezumowne użytkowanie na gruntach, których powierzchnia wyniosła w 2015 r. – 48 ha, a w latach 2016–2019 – od 148 ha do 265 ha, a w 2020 r., do dnia 20 października 2020 r. 6,5 ha. W powyższej sytuacji, od 2017 r. Dyrektor Biebrzańskiego PN zawierał porozumienia z rolnikami, w których zobowiązywali się do zapłaty na rzecz Parku określonej kwoty tytułem bezumownego użytkowania. Łącznie zawarto 55 porozumień dotyczących 438 ha, ich liczba malała corocznie. W przypadku czterech bezumownych użytkowników – ze względu na brak porozumienia – Dyrektor Biebrzańskiego PN skierował sprawy na drogę postępowania sądowego.

**PN „Ujście Warty”** zidentyfikował jeden przypadek bezumownego korzystania z gruntów. W lipcu 2019 r. zauważono, że kompleks dzierżawny o powierzchni 33 ha jest koszony przez nieupoważnione osoby. Na rolnika nałożono jedynie mandat karny w wysokości 300 zł. W dniu 1 czerwca 2020 r. z rolnikiem tym została zawarta umowa dzierżawy na użytkowanie kośno-pastwiskowe, po przeprowadzeniu przetargu ogłoszonego w dniu 18 lutego 2020 r. Cena wywoławcza wyniosła 21,4 tys. zł, natomiast czynsz dzierżawny określony w umowie – 37,0 tys. zł rocznie. Zgodnie z danymi uzyskanymi z ARiMR ww. rolnik w kampanii 2019 r., nie płacąc czynszu dzierżawnego, złożył wniosek o płatności na przedmiotową działkę i przyznano mu łącznie płatności w kwocie 57,1 tys. zł. Bezumowne użytkowanie przedmiotowej działki wiązało się z nieuprawnionym zyskiem równym niezapłaconemu czynszowi dzierżawnemu, który wyniósł 37 tys. zł. PN „Ujście Warty” nie skorzystał z roszczeń petytoryjnych, o których mowa w art. 222 § 1 i 2 kc, a także z roszczeń uzupełniających przysługujących właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) tylko wobec posiadacza rzeczy, który 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<sup>16</sup>).

<sup>16</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm. Posiadacz samoistny będący w złej wierze zobowiązany jest do zapłaty wynagrodzenia przez cały okres bezumownego władania nieruchomością (art. 225 kc), 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 kc).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**Narwiański PN** zgłosił do organów ścigania dwa przypadki kradzieży trawy o szacunkowej wartości 1,7 tys. z powierzchni 3 ha.

**Bieszczadzki PN** nie stwierdził przypadków bezumownego użytkowania gruntów. Administracja Parku podejmowała działania w celu przeciwdziałania temu zjawisku, służby terenowe Parku prowadziły dozór w celu zapobiegania naruszeniu zasad realizacji zadań ochronnych, a także przestrzegania zakazu poruszania się poza terenem udostępnionym do zwiedzania. Nadzorujący obszar Parku konserwatorzy obwodów ochronnych (leśniczy i podleśniczy) posiadali wykazy i mapy dotyczące dzierzawionych gruntów.

Na obszarach Bieszczadzkiego PN, Drawieńskiego PN, Słowińskiego PN i Kampinoskiego PN nie stwierdzono przypadków bezumownego korzystania z gruntów lub były to nieznaczące przypadki.

Spośród wszystkich kontrolowanych parków narodowych tylko Biebrzański PN uzyskał dane z ARiMR dotyczące uzyskanych płatności do gruntów Parku, co nastąpiło dopiero przy udziale Ministerstwa Środowiska.

Dyrektor Biebrzańskiego PN zwracał się do ARiMR o informacje dotyczące działek ewidencyjnych stanowiących własność Skarbu Państwa będących we władaniu Parku, do których zostały przyznane płatności bezpośrednie, płatności rolnośrodowiskowe i płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi ograniczeniami, a także o udostępnienie danych osób, które wystąpiły o dopłaty do tych działek. Agencja nie udostępniła danych dotyczących osób składających wnioski o przyznanie płatności, powołując się na ochronę danych osobowych. Informacje dotyczące działek ewidencyjnych Biebrzański PN otrzymał dopiero „po interwencji” w Ministerstwie Środowiska. Dane w postaci wykazu działek zostały przekazane Parkowi przez Ministerstwo Środowiska, które otrzymało je z ARiMR na podstawie porozumienia z dnia 21 czerwca 2007 r. pomiędzy Ministrem Środowiska, Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) oraz Prezesem ARiMR w sprawie współdziałania polegającego na wymianie informacji oraz wzajemnej pomocy w realizacji ustawowych zadań.

W wyniku analizy otrzymanego z ARiMR wykazu Park stwierdził, że do dopłat zgłoszonych było około 800 użytkowanych bezumownie działek Parku o łącznej powierzchni prawie 2,8 tys. ha. W 2017 r. Park skierował do właściwych miejscowo prokuratur cztery zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 286 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>17</sup> na szkodę Skarbu Państwa poprzez wyłudzenie płatności bezpośrednich do działek będących we władaniu Biebrzańskiego PN.

Powyższy przykład Biebrzańskiego PN dotyczący jednostkowego pozyskania danych, a także rezultaty działań kontrolnych NIK w wyniku których było możliwe porównanie danych, którymi dysponowały parki narodowe i ARiMR wskazują, że parki narodowe przy braku dostępu do danych z ARiMR nie miały możliwości skutecznego działania wobec bezumownego korzystania z ich gruntów.

**Brak współpracy z ARiMR przyczyną nieskutecznego działania PN wobec bezumownego użytkowania**

<sup>17</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stwierdzono przypadki przyznania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej do gruntów parków narodowych mimo bezumownego ich użytkowania.

### Przykłady

W PN „Ujście Warty” zidentyfikowano podmioty, którym Agencja przyznała w latach 2015–2019 płatności w ramach wspólnej polityki rolnej w łącznej kwocie 15 204,8 tys. zł do gruntów Skarbu Państwa we władaniu Parku, które nie zostały wydzierżawione przez Park, co zgodnie z wymaganiami stawianymi wnioskodawcom ubiegającym się o ww. płatności, wskazuje na bezumowne użytkowanie.

W Narwiańskim PN sześciu producentów rolnych bezumownie użytkowało i otrzymało płatności bezpośrednie, płatności dla młodych rolników, płatności ONW lub płatności rolnośrodowiskowe do niewielkich działek rolnych o łącznej powierzchni 8,8 ha położonych na pięciu działkach ewidencyjnych, będących we władaniu Narwiańskiego PN. Z wyjaśnień Dyrektora Narwiańskiego PN wynika, że pracownicy Parku nie mieli informacji o bezumownym korzystaniu z przedmiotowych działek.

W okresie objętym kontrolą, ARiMR nie zawierała porozumień z dyrektorami parków narodowych, dyrektorami parków krajobrazowych w zakresie kontroli przestrzegania wymogów obowiązujących na obszarach Natura 2000 dotyczących przyznania płatności bezpośrednich oraz płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego ze względu – jak wyjaśnił Prezes ARiMR – na brak uregulowań prawnych dających podstawę prawną do zawarcia takiego porozumienia.

W związku z przypadkami przyznawania dopłat rolnośrodowiskowych podmiotom nieposiadającym prawa do dysponowania nieruchomościami objętymi dopłatami w Biebrzańskim Parku Narodowym, Minister Środowiska skierował pismo z dnia 13 marca 2019 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące zasad przyznawania wsparcia do gruntów oraz możliwości uzyskania danych osób uzyskujących dopłaty.

Minister Środowiska zwrócił się również o wskazanie sposobu uzyskania przez użytkownika wieczystego nieruchomości – park narodowy danych dotyczących podmiotu, który uzyskuje dopłaty z nieruchomości, do której nie posiada prawa dysponowania.

W piśmie z dnia 16 kwietnia 2019 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował Ministra Środowiska, kto może ubiegać się o płatności obszarowe w ramach PROW 2014–2020, tj. rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz że administratorem danych podmiotu ubiegającego się o płatność jest ARiMR. W piśmie z dnia 28 marca 2019 r. – dołączonym do odpowiedzi Ministrowi Środowiska – skierowanym do Podsekretarza Stanu w MRiRW Zastępcą Prezesa ARiMR podał, m.in. że „(...) Biebrzański Park Narodowy, chcąc uzyskać informacje w przedmiocie danych dotyczących beneficjentów uzyskujących płatności do gruntów pozostających w jego wieczystym użytkowaniu, powinien wskazać podstawę przetwarzania danych osobowych zgodnie z art. 6 rozporządzenia RODO oraz uzasadnić swoje żądanie poprzez wskazanie w jakim celu posłużą wnioskowane informacje”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r.<sup>18</sup> wprowadzono m.in. zmianę art. 20 ust. 4 ustawy o EFRROW, który stanowi, że jeżeli warunkiem przyznania pomocy jest posiadanie gospodarstwa rolnego lub gruntu i pomoc jest przyznawana do powierzchni gruntu, to taka pomoc do gruntu będącego własnością Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowej osoby prawnej przysługuje podmiotowi, który ma do tego gruntu tytuł prawny.

W związku z powyższym, w celu przeciwdziałania ubiegania się przez beneficjentów o przyznanie płatności obszarowych w zakresie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 do bezumownie użytkowanych gruntów, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie z dnia 27 lutego 2020 r. zmieniające rozporządzenie 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<sup>19</sup>, wprowadzające zmiany m.in. w § 19 ust. 1a rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego. Zgodnie z wprowadzoną zmianą wymagane jest, aby we wniosku o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej rolnik lub zarządca składał oświadczenie, że ma tytuł prawny do gruntu będącego własnością Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowej osoby prawnej, do którego ubiega się o przyznanie płatności.

NIK zauważa, że przykład Biebrzańskiego PN, w którym powierzchnia identyfikowanych przez służby kontrolne Parku w 2020 r. przypadków bezumownego korzystania z gruntów wyniosła 6,5 ha wobec ponad 200 ha w latach poprzednich, wskazuje iż przedmiotowe zmiany przepisów prawna przynoszą pozytywne rezultaty. Ze względu na fakt, że pierwszym półroczu 2020 r. ARiMR w niewielkim zakresie przyznawała płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne nie jest możliwa kompleksowa ocena skutków regulacji, które weszły w życie na początku 2020 r.

Zdaniem NIK pełna weryfikacja przez ARiMR składanych przez wnioskodawców oświadczeń dotyczących posiadania tytułu prawnego do gruntu będącego we władaniu parku narodowego jako państwowej osoby prawnej może nastąpić przy wykorzystaniu posiadanych przez te parki narodowe danych dotyczących dzierżawców poszczególnych działek, których dotyczą wnioski złożone w Agencji.

Przyczyną występujących od kilkunastu lat konfliktów pomiędzy parkami narodowymi a miejscowymi rolnikami było nabycie przez nich uprawnień do korzystania z gruntów władanych przez parki w celu pozyskania paszy, a także pobierania z tego tytułu płatności z ARiMR. Dotyczyło to szczególnie sytuacji, gdy przedmiotem przetargów nieograniczonych na dzierżawę gruntów były kilkusethektarowe kompleksy, których nie byli w stanie dzierżawić miejscowi rolnicy, posiadacze małych i średnich gospo-

Uregulowanie problemu bezumownego użytkowania gruntów PN w drodze zmiany przepisów prawa

Weryfikacja oświadczeń dotyczących posiadania tytułu prawnego do gruntu PN

Relacje PN z miejscowymi rolnikami

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia procesu wydatkowania środków finansowych w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz w ramach działań objętych zintegrowanym systemem zarządzania i kontroli (Dz. U. poz. 1824).

<sup>19</sup> Dz. U. poz. 359.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

darstw. Wskazywano, że stosowane tryby przetargów nieograniczonych eliminowały rolników, którzy zainteresowani byli mniejszymi powierzchniami, ale o dużej produktywności. Przetargi te wygrywały podmioty często nie prowadzące produkcji rolniczej, posiadające specjalistyczny sprzęt umożliwiający wjazd na tereny podmokłe.

Kontrolowane parki narodowe wskazywały, że podczas wieloletniej współpracy z rolnikami podjęty działania w celu dostosowania struktury powierzchni dzierżawionych gruntów do ich potrzeb, różnicując powierzchnię kompleksów przeznaczonych do dzierżawy. Dyrektorzy kontrolowanych parków narodowych uzasadniali, że przy wyznaczaniu powierzchni gruntów do dzierżawy kierowali się głównie potrzebami ochrony przyrody. Ponadto administracje parków narodowych umożliwiły pozyskanie paszy na podstawie umów zawieranych z rolnikami. W PN „Ujście Warty” w skład komisji przetargowych wchodził przedstawiciel gmin, na terenie których położony jest Park co należy ocenić jako dobrą praktykę, sprzyjającą przejrzystości prowadzonych przetargów.

### Przykłady

**Narwiański PN** w ogłaszanych przetargach udostępniał do dzierżawy kompleksy gruntów o zróżnicowanej powierzchni. Park wydierżawiał w zdecydowanej większości nieużytki, których dzierżawcami były głównie podmioty zajmujące się zawodowo usługami koszenia mechanicznego i ręcznego. W 2018 r., w związku z wystąpieniem suszy, Wicewojewoda Podlaski zwrócił się do Narwiańskiego PN z prośbą o udostępnianie użytków zielonych rolnikom. Ze względu na niską jakość pokarmową runi, w której dominowały turzycy i trzcina, a także ograniczony dostęp rolnicy nie byli zainteresowani użytkowaniem tych gruntów. Narwiański PN udostępniał grunty rolnikom na podstawie umów do użytkowania kośnego, zakazując jednocześnie ujmowania użytkowanej powierzchni we wnioskach o płatności składanych w ARiMR.

W **Biebrzańskim PN** większość dzierżawionych kompleksów miała powierzchnię do kilkunastu hektarów, co dawało możliwość udziału w przetargu także miejscowym rolnikom prowadzącym mniejsze gospodarstwa. Ponadto rolnicy ci mieli możliwość pozyskania siana w ramach umów dotyczących sprzedaży biomasy. Działki o powierzchniach powyżej 50 ha zostały wyznaczone na najbardziej cennych przyrodniczo i najmniej dostępnych obszarach Biebrzańskiego PN. Podstawą wydzielenia kompleksów do przetargów była weryfikacja terenowa obszarów oraz ocena ekspercka na potrzeby ochrony występujących tam rzadkich i ginących gatunków siedlisk i zwierząt.

W **Kampinoskim PN** rolnicy występujący w sprawach dotyczących korzystania z gruntów rolnych, byli informowani o konieczności przeprowadzenia przetargu na użytkowanie danej nieruchomości. W okresie objętym kontrolą zostały zawarte 32 umowy dotyczące gruntów o powierzchni poniżej 5 ha i 13 umów dotyczących gruntów o powierzchni powyżej 5 ha.

**Działalność rolników na rzecz zwiększenia możliwości dzierżawy gruntów PN**

Rolnicy z miejscowości położonych w sąsiedztwie parków narodowych, przy wsparciu organizacji rolniczych, podejmowali działania na rzecz zwiększenia możliwości dzierżawy gruntów rolnych tych parków.

W dniu 26 marca 2019 r. pod siedzibą Biebrzańskiego PN odbył się protest rolników przeciwko warunkom dzierżawy ogłoszonego przez Park przetargu. Rolnicy zarzucali m.in. podział oferowanych do dzierżawy gruntów

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na zbyt duże kompleksy, co wiązało się z koniecznością wniesienia wysokiego wadium. Informacje dotyczące protestu wraz z wypowiedziami Dyrektora Parku ukazały się w lokalnej prasie i w radio.

W dniu 17 stycznia 2020 r. Zarząd Krajowej Rady Izb Rolniczych na wniosek Podlaskiej Izby Rolniczej wystąpił do Ministra Klimatu w sprawie możliwości dzierżaw gruntów znajdujących się w parkach narodowych na drodze przetargu ograniczonego dla okolicznych rolników. Ministerstwo Klimatu w dniu 14 lutego 2020 r. poinformowało, że podjęto już prace nowelizacyjne ustawy o ochronie przyrody, w zakresie dopuszczalnych trybów prowadzenia przetargów.

Dyrektor Biebrzańskiego PN spotykał się z przedstawicielami rolników indywidualnych oraz z ich organizacjami w sprawach dotyczących możliwości uczestnictwa lokalnych rolników na preferencyjnych warunkach w przetargach na dzierżawę gruntów będących we władaniu Parku.

W sprawach zgłaszanych przez rolników w zakresie gospodarowania nieruchomościami znajdującymi się na obszarze PN Dyrektor Parku przedstawił informację Wojewodzie Podlaskiemu dotyczącą korzystania z prawa pierwokupu (art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody), zwracając uwagę, że przejęcie gruntów przez park narodowy pozwala przede wszystkim na wyeliminowanie działań niezgodnych z celami ochrony przyrody. W tej sprawie Dyrektor PN wyjaśniał również na posiedzeniu Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Białymstoku, Komisji Rolnictwa, Obszarów Wiejskich i Ochrony Środowiska Sejmiku Województwa Podlaskiego, Rady Powiatowej Podlaskiej Izby Rolniczej w Sokółce i w Mońkach oraz na sesji Rady Miejskiej w Suchowoli.

W tym zakresie ukazała się także publikacja na łamach gazety informacyjnej Biebrzańskiego Parku Narodowego „Biebrzańskie Wieści”<sup>20</sup>.

W związku z tym Dyrektor Parku w pismach z dnia 28 kwietnia i z dnia 2 maja 2017 r. przedstawił Ministrowi Środowiska informację o podjętych i planowanych działaniach proponując m.in. zmianę przepisów w ustawie o ochronie przyrody, umożliwiającą przeprowadzanie w pierwszej kolejności przetargów ograniczonych skierowanych przede wszystkim do rolników z gmin, na których położone są parki narodowe, a w dalszej – przeprowadzanie przetargu nieograniczonego dla pozostałych podmiotów.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 5 lutego 2018 r. zwrócił się do Ministra Środowiska o podjęcie prac zmierzających do wprowadzenia zmian w ustawie o ochronie przyrody, polegających na możliwości zawierania umów dzierżawy nieruchomości rolnych parków narodowych w drodze przetargu ograniczonego dla rolników indywidualnych.

Z informacji udzielonych NIK<sup>21</sup> przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w piśmie z dnia 13 listopada 2020 r. wynika, że docierające do Ministra sygnały o zasadności wprowadzenia przetargów ograniczonych na rozporządzanie nieruchomościami w parkach narodo-

Działalność informacyjna  
Biebrzańskiego PN

Wniosek Ministra  
Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Długotrwałe rozwiązanie  
problemu na drodze  
ustawowej

<sup>20</sup> <https://www.biebrza.org.pl/plik,4637,nr-26.pdf>

<sup>21</sup> Na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

wych zostały szczegółowo przeanalizowane i opracowano projekt zmiany przepisów ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z projektem parki narodowe będą mogły prowadzić przetargi ograniczone, ustne lub pisemne, na rozporządzenie nieruchomością pozostającą w ich władaniu (będącą w użytkowaniu wieczystym lub będącą własnością parku narodowego). Zmiana przepisów została zawarta w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (UD39) z dnia 17 stycznia 2019 r. Aktualnie, zakończono uzgodnienia międzyresortowe ww. projektu i rozpatrywane są wniesione uwagi. Na 2021 r. zaplanowano przedłożenie projektu do przyjęcia przez Radę Ministrów.

Ponadto z informacji wynika, że w ramach prac nad ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw<sup>22</sup>, rozważane były różne warianty dotyczące sposobu rozporządzania nieruchomościami przez parki narodowe. Zgodnie z postanowieniami Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 14 października 2010 r. na skutek uwag wniesionych przez Ministra Infrastruktury, sposób rozporządzenia nieruchomościami przez parki narodowe miał być rozstrzygnięty na Komisji Prawniczej. W czasie prac Komisji Prawniczej ostatecznie przyjęto, że parki narodowe będą mogły dokonywać rozporządzenia nieruchomościami w procedurze przetargu ustnego lub pisemnego nieograniczonego.

NIK zauważa, że sprawa możliwości zawierania umów dzierżawy nieruchomości rolnych w parkach narodowych w drodze przetargu ograniczonego dla rolników podnoszona była przez rolników od kilkunastu lat.

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

Nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych nie zawsze był prawidłowy. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego dokumentowania czynności kontrolnych i wystąpienia konfliktu interesów.

**Postanowienia umów dzierżawy zabezpieczały interes Skarbu Państwa**

Postanowienia umów dzierżawy zawieranych w wyniku przeprowadzonych przetargów na dzierżawę gruntów<sup>23</sup> umożliwiały sprawowanie nadzoru nad ich realizacją oraz zabezpieczały interes Skarbu Państwa. Były to:

- prawo parku narodowego do kontroli wykonania obowiązków wynikających z umowy oraz wstępu na dzierżawiony grunt bez powiadamiania i udziału dzierżawcy;
- obowiązek stawienia się dzierżawcy na miejscu prowadzenia kontroli oraz zastosowania się do zaleceń pokontrolnych (z wyjątkiem Drawieńskiego PN, Kampinoskiego PN i Słowińskiego PN);
- zakres zabiegów ochronnych określonych w zadaniach ochronnych ustanowionych dla parku narodowego;
- stawki czynszu dzierżawnego, zasady ich aktualizacji oraz termin zapłaty;

<sup>22</sup> Dz. U. poz. 1337.

<sup>23</sup> Zbadano 87 umów, w sześciu PN po 12 umów i w jednym PN – 15.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- kary z tytułu niewywiązywania się z nałożonych zobowiązań (z wyjątkiem Słowińskiego PN);
- postanowienia dotyczące poddzierżawy gruntów innym podmiotom za pisemną zgodą Dyrektora Parku (w Biebrzańskim PN, Bieszczadzkim PN, Narwiańskim PN i Kampinoskim PN), z wyjątkiem Drawieńskiego PN;
- postanowienia dotyczące zakazu oddawania do użytkowania przedmiotu dzierżawy lub jakiegokolwiek jego części osobom trzecim (w PN „Ujście Warty” i Słowińskim PN);
- obowiązek składania sprawozdań z wykonania użytkowania gruntów (w Biebrzańskim PN, Narwiańskim PN i Drawieńskim PN).

W umowach dzierżawy nie zawarto postanowienia o obowiązku stawienia się dzierżawcy na miejscu prowadzenia kontroli. Dyrektorzy kontrolowanych parków narodowych uzasadniali powyższe tym, że:

- podczas kontroli gruntów dzierżawionych nie ujawniono nadużyć ze strony dzierżawców (Dyrektor Drawieńskiego PN),
- kontrole poprawności realizacji umów wykonywane były na bieżąco, w tym w obecności dzierżawcy wykonującego zabiegi ochronne (Dyrektor Słowińskiego PN).

Brak postanowienia dotyczącego kar z tytułu niewywiązywania się z nałożonych zobowiązań Dyrektor Słowińskiego PN uzasadnił tym, że zapisy obowiązujących umów dzierżawy umożliwiały karanie dzierżawców za nieprzestrzeganie warunków umowy i zaleceń Parku, m.in. przez możliwość natychmiastowego rozwiązania umowy w przypadku niewykonania prac, pomimo upomnienia i wyznaczenia ostatecznego terminu wykonania zabiegu.

Brak postanowień dotyczących poddzierżawy gruntów Dyrektor Drawieńskiego PN uzasadnił tym, że dotychczas nie wystąpiły przypadki poddzierżawienia gruntów innym podmiotom, w tym rolnikom.

Brak postanowień o obowiązku składania sprawozdań z wykonania użytkowania gruntów był uzasadniany tym, że informacje zebrane w wyniku kontroli terenowych prowadzonych przez park były wystarczające dla monitorowania poprawności wykonania przez dzierżawców zabiegów ochronnych.

Postanowienie dotyczące obowiązku przekazania parkowi ekspertyz przyrodniczych oraz planu działalności rolnośrodowiskowej zawierały umowy zawierane w Biebrzańskim PN, Narwiańskim PN i PN „Ujście Warty”.

W Narwiańskim PN od 2019 r. w zawartych umowach dzierżawy gruntów określono obowiązek przekazania Parkowi ekspertyz przyrodniczych oraz planu działalności rolnośrodowiskowej<sup>24</sup>, a także kary z tytułu niewywiązywania się z tego obowiązku.

Przekazanie PN  
ekspertyzy przyrodniczej  
oraz planu działalności  
rolnośrodowiskowej

<sup>24</sup> Elementy planu działalności rolnośrodowiskowej określono w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 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. poz. 415, ze zm.) oraz w załączniku nr 1 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. poz. 361, ze zm.).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Kwestia jakości ekspertyz przyrodniczych

Dyrektor Narwiańskiego PN w sprawie okoliczności wprowadzenia ww. zobowiązania od 2019 r. podał: „Próbowaliśmy pozyskać od dzierżawców ekspertyzy przyrodnicze, jednak dzierżawcy niechętnie je udostępniali, pozyskaliśmy jedynie szczątkowe dane. Być może związane jest to z faktem, że dzierżawcy, wiedząc o naszej, pełnej znajomości zasobów Parku, obawiali się, że moglibyśmy zakwestionować sporządzone ekspertyzy pod względem występowania poszczególnych siedlisk i gatunków, a tym samym wyboru realizowanego pakietu.”

Zdaniem NIK brak obowiązku przekazania parkom narodowym ekspertyz przyrodniczych oraz planów działalności rolnośrodowiskowej uniemożliwiało prowadzenie w pełni skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji umów i jednocześnie zobowiązań rolnośrodowiskowych, w szczególności dotyczącego działek przeznaczonych w poszczególnych latach do koszenia.

### Przypadki niezgodności postanowień umów dzierżawy z zarządzeniami w sprawie zadań ochronnych

Kontrola w pięciu parkach narodowych wykazała, że w umowach dzierżawy gruntów uwzględniano regulacje zawarte w zarządzeniach ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie zadań ochronnych, m.in. poprzez określenie sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań oraz opis sposobów czynnej ochrony gatunków roślin i zwierząt. W dwóch parkach zawarte umowy nie były zgodne z przedmiotowymi zarządzeniami.

#### Przykłady

W **Narwiańskim PN** badanie kontrolne wykazało, że w jednej z sześciu badanych umów dzierżawy zostało zawarte zobowiązanie dzierżawcy do użytkowania gruntów na 19 wydzierżawionych działkach ewidencyjnych na podstawie obowiązujących zadań ochronnych określonych w zarządzeniu Ministra Środowiska z 12 lutego 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla Narwiańskiego Parku Narodowego<sup>25</sup> oraz w zarządzeniu Ministra Środowiska z 10 marca 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Narwiańskiego Parku Narodowego<sup>26</sup>. W ww. w zarządzeniu Ministra Środowiska z 12 lutego 2015 r. na 11 działkach spośród 19 nie przewidziano prowadzenia ochrony czynnej w latach 2015–2016, a w zarządzeniu Ministra Środowiska z 10 marca 2017 r. na 12 działkach – w latach 2017–2019.

W **Słowińskim PN**, w dwóch (z 12 objętych kontrolą) umowach dzierżawy gruntów rolnych określono zabieg ochronny (ekstensywny wypas zwierząt), pomimo że zabiegu tego nie przewidziano do wykonywania na tych gruntach w zarządzeniu Ministra Środowiska z 16 lutego 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Słowińskiego Parku Narodowego<sup>27</sup>.

### Nadzór i kontrole PN nad realizacją umów dzierżawy były skuteczne

We wszystkich kontrolowanych parkach narodowych prowadzony był skuteczny nadzór i kontrola wykonywania zadań ochronnych przez dzierżawców gruntów. W poszczególnych parkach zasady nadzoru były zróżnicowane i wynikały z potrzeb oraz ze specyfiki parku. System nadzoru był określany w kilku aktach wewnętrznych. Na przykład w Słowińskim PN realizacja nadzoru i kontroli wykonania zawartych umów dzierżawy gruntów rolnych określona została w:

<sup>25</sup> Dz. Urz. Min. Środ. poz. 22, ze zm.

<sup>26</sup> Dz. Urz. Min. Środ. poz. 19, ze zm.

<sup>27</sup> Dz. Urz. Min. Środ. poz. 10, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- regulaminie organizacyjnym,
- zarządzeniu w sprawie przeprowadzania kontroli wewnętrznych i harmonogramach tych kontroli,
- zakresach czynności konserwatora obrębu ochronnego oraz konserwatorów obwodów ochronnych.

Ponadto w instrukcjach dla pracowników określono prowadzenie ciągłej obserwacji stanu ekosystemów leśnych, nieleśnych i wodnych oraz nadzorowanie przebiegu prac na terenie powierzonego obchodu. W parkach przeprowadzono także patrole terenu, z których sporządzano raporty.

Kontrole wykonania zabiegów ochronnych przeprowadzane były przez pracowników parków zatrudnionych na stanowiskach: nadleśniczy, leśniczy, podleśniczy, konserwator obrębu ochronnego i konserwator obwodu ochronnego. Z realizowanych kontroli sporządzano protokoły lub notatki służbowe, fakt przeprowadzenia kontroli odnotowywany był w książkach służbowych. Realizacja zabiegów ochronnych przez dzierżawców gruntów weryfikowana była również przy odbiorze prac, potwierdzonym protokołem odbioru wykonanych zabiegów ochronnych i innych robót.

Zakres kontroli terenowych dzierżawionych działek realizowanych corocznie przez kontrolowane parki narodowe umożliwiał nadzorowanie wykonania umów dzierżawy. W pięciu parkach narodowych kontrolami obejmowano corocznie wszystkie dzierżawione działki.

Administracje dwóch parków narodowych, dzierżawiących największe powierzchnie, kontrolowały część dzierżawionych gruntów, tj.:

- Biebrzański PN objął kontrolami terenowymi od 24% w 2015 r. do 86% (w 2018 r.) umów dzierżawy gruntów, natomiast odsetek skontrolowanej powierzchni gruntów objętej tymi umowami wyniósł od 11% (w 2015 r.) do 44% (w 2017 r.);
- Kampinoski PN przeprowadził kontrole, które objęły w 2015 r. 98,3% powierzchni wydzierżawionych gruntów, w 2016 r. – 91,6%, w 2017 r. – 72,2%, w 2018 r. – 93%, w 2019 r. – 97,7% i w 2020 r. (I półrocze) – 49%.

Wyposażenie techniczne pracowników parków narodowych realizujących kontrole terenowe pozwalało na rzetelne prowadzenie kontroli dzierżaw gruntów rolnych, np. korzystano z urządzeń GPS do lokalizacji granic działek oraz pomiaru ich powierzchni.

Wyposażenie techniczne wspomagało realizację kontroli

### Przykłady

W **Kampinoskim PN** do dyspozycji osób prowadzących kontrole było 17 samochodów terenowych, 18 urządzeń GPS, cyfrowa baza informacji przestrzennej, oprogramowanie służące do edycji map.

W **PN „Ujście Warty”** wyposażeniem technicznym wspomagającym kontrole terenowe było: sześć samochodów terenowych, trzy urządzenia GPS, 12 telefonów komórkowych oraz przyrządy do obserwacji: lornetki i lunety.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Nierzetelne dokumentowanie kontroli

W dwóch badanych parkach narodowych stwierdzono nierzetelne dokumentowanie kontroli terenowych.

#### Przykłady

W **Narwiańskim PN** konserwatorzy obwodów ochronnych nierzetelnie i niezgodnie z ich zakresami obowiązków prowadzili książki służbowe. Odnotowywano jedynie fakt pobytu w obrębach ewidencyjnych, w których Park wydzierżawiał grunty, a nie dokonywano wpisu ustaleń wynikających z kontroli, zaleceń pokontrolnych, informacji o obecności dzierżawców.

W **Bieszczadzkim PN** kontrola wykazała, że 50% protokołów odbiorów wykonanych zabiegów na dzierżawionych gruntach, sporządzonych zostało nierzetelnie, gdyż nie zawierały informacji o wykonaniu wszystkich zadań ochronnych określonych w umowach dzierżawy. W dokumentach tych wykazano powierzchownie, oznaczenie gruntów oraz zamieszczono informacje dotyczące koszenia lub wypasu łąk. Nie wskazano, czy usunięto biomasę z tych powierzchni i wywieziono poza obszar Parku.

### Oględziny realizacji kontroli dzierżawionych gruntów

Oględziny<sup>28</sup> realizacji czynności kontrolnych przez pracowników parków narodowych w pięciu przypadkach wykazały prawidłowość prowadzenia tych czynności. W dwóch parkach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieprzestrzegania wymogów określonych w umowach dzierżawy.

#### Przykłady

W **Biebrzańskim PN** w wyniku oględzin czynności kontrolnych konserwatora obrębu ochronnego, przeprowadzonych 8 października 2020 r., stwierdzono, że pracownik Parku dokonał identyfikacji działek oraz pomiarów ich powierzchni przy użyciu map stanowiących załączniki do umowy dzierżawy oraz odbiornika nawigacji satelitarnej GPS. Kontrolujący potwierdził też zgodność terminów wykonania zabiegów z określonymi w umowie. Ponadto ustalił, że: wysokość koszenia była prawidłowa (10–20 cm od powierzchni gleby), nie dokonano uszkodzeń gleby, skoszona biomasa była wywieziona bądź znajdowała się w pokosach (nie upłynął jeszcze umowny termin przewidziany na jej wywiezienie). W toku kontroli ujawniono nieprawidłowość polegającą na wykonaniu koszenia na powierzchni większej o 0,4 ha niż ustalona w umowie dzierżawy. Powyższe ustalenia zostały odnotowane w „kartach kontroli zabiegów ochronnych w ekosystemach nieleśnych”. W dniu 20 października 2020 r. zawiadomiono dzierżawcę o naliczeniu kary umownej w kwocie 500 zł oraz o prawie złożenia zastrzeżeń w sprawie naliczonej kary – zgodnie z umową dzierżawy z dnia 20 października 2016 r.

W **PN „Ujście Warty”** dokonano oględzin czynności kontrolnych przeprowadzonych przez konserwatora obwodu ochronnego w dniu 25 września 2020 r. na kompleksie wydzierżawionych gruntów o powierzchni 79 ha. Posiadane przez konserwatora wyposażenie techniczne (GPS) umożliwiło identyfikację kontrolowanego kompleksu w terenie oraz pomiar jego powierzchni. W kontroli stwierdzono, że dzierżawca nie skosił części kompleksu o powierzchni 21,5 ha, pozostała część została skoszona, ale biomasa nie została wywieziona z 4,2 ha mimo że powinna zostać usunięta dwa tygodnie po pokosie. Z oświadczenia konserwatora wynikało, że na podstawie prowadzonego dozoru koszenie odbyło się w drugiej lub trzeciej dekadzie sierpnia 2020 r. Dokonano naruszenia umowy dzierżawy, przez opóźnienie terminu usunięcia biomasy. W wyniku kontroli, ze względu na podtopienie terenu, wyznaczono końcowy termin usunięcia nieprawidłowości do 31 października 2020 r.

<sup>28</sup> Przeprowadzone na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najczęściej ujawniane nieprawidłowości dotyczyły:

- braku koszenia lub koszenia nieterminowego,
- niezebrania biomasy po skoszeniu lub nieusunięcia jej z działki w określonym terminie,
- niewłaściwej wysokości koszenia runi (np. innej niż określona w umowie, tj. 10–20 cm od powierzchni gleby),
- nieprzestrzegania kierunku koszenia, tj. od wewnątrz do zewnątrz w celu wypłoszenia ptaków z koszonej trawy,
- niewypasania lub utrzymywania niewłaściwej obsady zwierząt,
- braku pozostawionych nieskoszonych fragmentów działki lub ich niewłaściwa powierzchnia,
- mulczowania<sup>29</sup> runi zamiast koszenia i wywozu biomasy,
- braku koszenia niedojadów po sezonie,
- składowania sprzętu rolniczego na działce,
- wycieku oleju z używanych maszyn,
- niszczenia gleby (koleiny, uszkodzona darń).

Ponadto zakres kontroli prowadzonych przez pracowników parków narodowych obejmował zakazy określone w umowach dzierżawy dotyczące m.in.: nawożenia, wapnowania, przeorywania, dosiewania nasion, wypalania roślinności, palenia pozostałości słomy, siana i gałęzi, stosowania ścieków, osadów ściekowych oraz środków ochrony roślin, a także budowy i rozbudowy urządzeń melioracji wodnych, wiercenia lub kopania ujęć wody, wycinki drzew i krzewów, stawiania tymczasowych budynków bądź budowli oraz trwałego ogrodu.

Poza kontrolami przestrzegania wymogów i zakazów konserwatorzy obwodów ochronnych, szczególnie w okresie wzmożonych prac agrotechnicznych, prowadzili dozór wydzierżawionych gruntów w zakresie przestrzegania zakazu stosowania nawożenia mineralnego i organicznego, w tym wylewania gnojowicy. Obserwacje pozwalały również ujawnić przypadki rozdrabniania runi w celu uniknięcia wywozu biomasy.

W wyniku przeprowadzonych kontroli terenowych zastosowano kary finansowe w dwóch kontrolowanych parkach narodowych. W przypadku Biebrzańskiego PN wydzierżawiającego największe powierzchnie gruntów kary finansowe zastosowane w latach 2015–2019 wyniosły 909,1 tys. zł, tj. 6% kwoty czynszu dzierżawnego. W PN „Ujście Warty” była to kwota 0,7 tys. zł. Pięć parków narodowych nie stosowało kar, gdyż powierzchnia ich pozwalała na prowadzenie stałego nadzoru nad wydzierżawionymi gruntami i stosowanie upomnień w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji umów dzierżawy.

Administracje kontrolowanych parków narodowych podjęły działania mające na celu zapobieganie wystąpieniu konfliktu interesów.

Zapobieganie  
wystąpieniu konfliktu  
interesów

### Przykłady

W **Biebrzańskim PN** w celu przeciwdziałania nadużyciom – w tym zapobiegania konfliktowi interesów – zarządzeniem nr 18/2013 z dnia 24 września 2013 r. wprowadzono „Kodeks Etyki Zawodowej Pracowników Polskich

<sup>29</sup> Mulczowanie inaczej ściółkowanie, przykrywanie gleby materiałami organicznymi (np. rozdrobnioną trawą, runią) lub nieorganicznymi w celu zmniejszenia parowania wody z gleby, ograniczenia wzrostu chwastów oraz w celu wzbogacenia gleby w próchnicę.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Parków Narodowych”, w którym określono zasady wyznaczające standardy postępowania pracowników Parków przy wykonywaniu swoich obowiązków. Wszyscy pracownicy Parku złożyli oświadczenia o zapoznaniu się z tym zarządzeniem. W ogłoszeniach o przetargach na dzierżawę nieruchomości będących we władaniu Biebrzańskiego PN w punkcie „Ograniczenia uczestnictwa” każdorazowo wprowadzono zapis, że do przetargu nie mogą przystąpić pracownicy Parku oraz ich zstępni, wstępni, rodzeństwo i małżonek, a także osoby związane zależnościami z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej z jakimkolwiek pracownikiem Parku. W tym zakresie oferty składali stosowne oświadczenia.

W **Kampinoskim PN** sprawy z zakresu przeciwdziałania i zwalczania nadużyć regulowały zarządzenia Dyrektora Parku, które określały mechanizmy zapobiegające wystąpieniu konfliktu interesów poprzez m.in. składanie przez pracowników oświadczeń o braku konfliktu interesów, stosowanie zasady „dwóch par oczu”, odpowiedni podział zadań pomiędzy poszczególnych pracowników.

W **PN „Ujście Warty”** kontrole przeprowadzono w składzie komisyjnym z udziałem dzierżawcy, a także dokumentowano je protokołem.

W czterech kontrolowanych parkach narodowych podjęto działania w celu zapobieżenia konfliktowi interesów i powierzono prowadzenie spraw lub realizację kontroli innym pracownikom. W jednym parku ujawniono wystąpienie przypadku konfliktu interesów.

### Przykład

W **Drawieńskim PN** stwierdzono jeden przypadek wystąpienia konfliktu interesów w związku ze sprawowaniem nadzoru przez konserwatora obwodu ochronnego będącego jednocześnie dzierżawcą gruntów znajdujących się w tym obwodzie. W Parku tym nie zostały wprowadzone regulacje postępowania w sytuacji wystąpienia konfliktu interesów, a przeciwdziałanie nadużyciom polegało tylko na nadzorowaniu pracy pracowników z wykorzystaniem systemów monitorujących pojazdy służbowe.

### Współpraca PN z ARiMR była sporadyczna

Współpraca parków narodowych z ARiMR była podejmowana sporadycznie. Agencja zwracała się o przekazanie informacji dotyczących wskazanych beneficjentów płatności rolnośrodowiskowych i rolno-środowiskowo-klimatycznych.

Dyrektorzy parków narodowych w celu sprawowania nadzoru nad gruntami parków będącymi w ich władaniu w zakresie bezumownego korzystania z tych gruntów występowali do ARiMR o informacje dotyczące beneficjentów płatności w ramach wspólnej polityki rolnej przyznanych do tych gruntów. Agencja nie przekazywała tych informacji wskazując jako przyczynę przepisy o ochronie danych osobowych. ARiMR nie informowała również o wynikach kontroli przeprowadzonych na obszarach parków narodowych.

Dyrektorzy kontrolowanych parków narodowych nie informowali ARiMR o stwierdzonych przypadkach naruszenia wymogów, których wykonanie kontroluje Agencja, gdyż nie mieli informacji, czy poszczególni dzierżawcy są beneficjentami przyznawanymi przez ARiMR i byli obowiązani do przestrzegania tych wymogów. Stwierdzono tylko jeden przypadek przekazania takiej informacji:

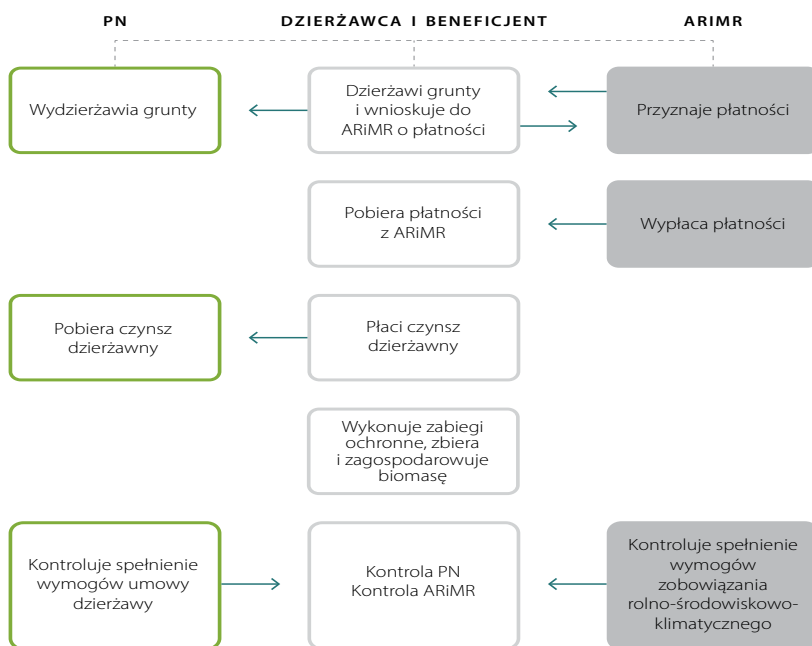
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykład

We wrześniu 2018 r. Dyrektor PN „Ujście Warty” poinformował Kierownika BP ARiMR w Sulęcinie o podejrzeniu naruszenia przez producenta rolnego wymogów związanych z wykonywaniem zadań ochronnych na działce zlokalizowanej na obszarze parku narodowego w postaci zaniechania zabiegów ochronnych wynikających z umowy dzierżawy, tj. braku koszenia runi, którego efektem była sukcesja olchy i trzciny pospolitej.

#### Infografika nr 4

Schemat powiązań parków narodowych z ARiMR oraz z dzierżawcą i beneficjentem płatności w ramach wspólnej polityki rolnej



Źródło: opracowanie własne NIK.

W grudniu 2018 r. Dyrektor Biebrzańskiego PN zwrócił się do ARiMR, aby kontrole działek na obszarze Biebrzańskiego PN wykonali pracownicy terenowi Parku, którzy dysponują odpowiednim sprzętem, a także znają teren i możliwość dojazdu do działek. Dyrektor przedstawił także propozycję zawarcia porozumienia w tej sprawie. Zastępca Prezesa ARiMR w odpowiedzi z dnia 10 grudnia 2018 r. wskazała na przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć przeprowadzanie kontroli dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>30</sup>, zgodnie z którymi jednym z warunków powierzenia jednostce organizacyjnej kontroli jest zapewnienie wykonywania ich na obszarze całego kraju w jednolity sposób.

Dyrektor Biebrzańskiego PN zwracał się do ARiMR o informacje dotyczące działek ewidencyjnych będących własnością Skarbu Państwa we władaniu Parku, do których zostały przyznane płatności w ramach wspólnej polityki rolnej, a także o udostępnienie danych osób, które wystąpiły o dopłaty

<sup>30</sup> Dz. U. poz. 374.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do tych działek. Agencja nie udostępniła danych dotyczących osób składających wnioski o przyznanie płatności, powołując się na ochronę danych osobowych.

ARiMR nie zawierała porozumień z dyrektorami parków narodowych, dyrektorami parków krajobrazowych w zakresie kontroli przestrzegania wymogów obowiązujących na obszarach Natura 2000 dotyczących przyznania płatności bezpośrednich oraz płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego ze względu – jak wyjaśnił Prezes ARiMR – na brak uregulowań prawnych dających podstawę prawną do zawarcia takiego porozumienia. Zdaniem NIK podjęcie tej współpracy może przyczynić się do ograniczenia zjawiska nieuprawnionego pobierania płatności do gruntów rolnych w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

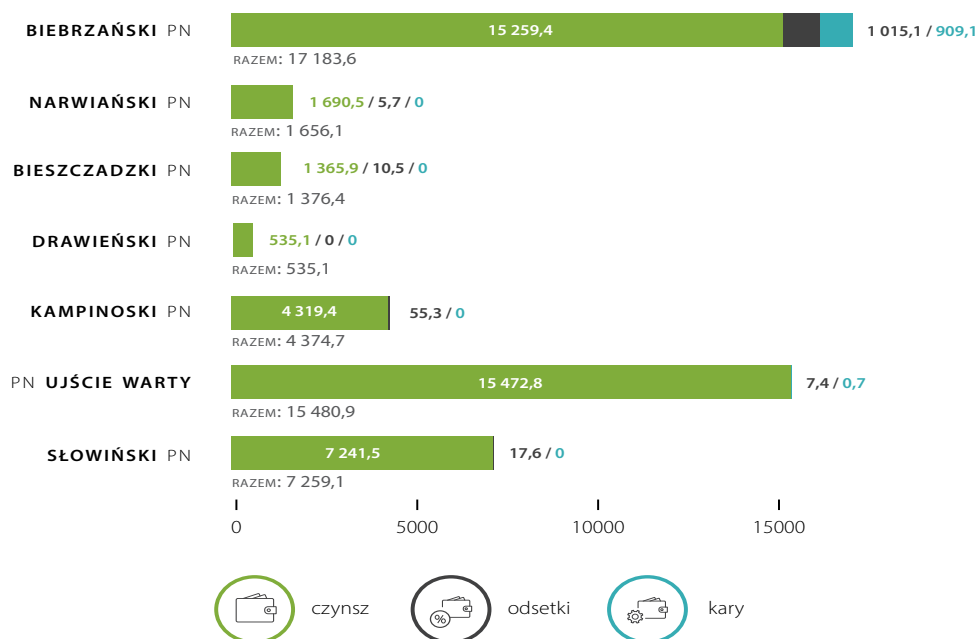
### Struktura przychodów PN z tytułu dzierżawy gruntów

Przychody parków narodowych z tytułu dzierżawy gruntów obejmowały: czynsz dzierżawny, odsetki za nieterminową zapłatę czynszu dzierżawnego oraz kary umowne. Ich wysokość zależała od wielkości dzierżawionej powierzchni, wysokości czynszu dzierżawnego, a także od terminowości i od rzetelności regulowania zobowiązań przez dzierżawców.

Łącznie w latach 2015–2019 najwyższe kwoty przychodów uzyskały Biebrzański PN – 17 183,6 tys. zł i PN „Ujście Warty” – 15 480,2 tys. zł, a najniższą kwotę uzyskał Drawieński PN – 535,1 tys. zł, przy czym odsetki za nieterminową zapłatę czynszu dzierżawnego w sześciu kontrolowanych parkach narodowych wyniosły niewielkie kwoty, nieprzekraczające 0,8%. Tylko w przypadku Biebrzańskiego PN stanowiły one 6,7% czynszu dzierżawnego i wyniosły 1015,1 tys. zł. Kary umowne były stosowane tylko w Biebrzańskim PN i wyniosły 909,1 tys. zł (6% czynszu dzierżawnego) i w PN „Ujście Warty” – 0,7 tys. zł.

#### Infografika nr 5

Struktura przychodów parków narodowych z tytułu dzierżawy gruntów w latach 2015–2019 w tys. zł



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontrolowanych PN.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

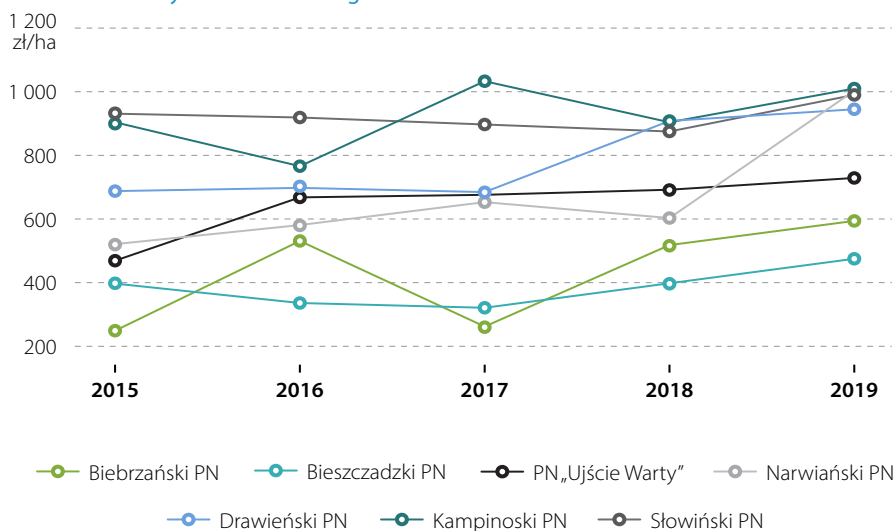
Przychody wynikające z umów dzierżawy wynikały ze stawek czynszu dzierżawnego określonych w tych umowach i powierzchni gruntów dzierżawionych. Przychody te w przeliczeniu na 1 ha określały średnią stawkę czynszu dzierżawnego. Stawka ta wzrastała w okresie objętym kontrolą i w 2019 r. była wyższa niż w 2015 r. o:

- 138,6% w Bieszczadzkiem PN, tj. wzrosła z 249 zł do 594 zł/ha;
- 91,8% w Narwiańskim PN, tj. wzrosła z 517 zł/ha do 992 zł/ha;
- 55,4% w PN „Ujście Warty”, tj. wzrosła z 469 zł/ha do 729 zł/ha;
- 37,4% w Drawieńskim PN, tj. wzrosła z 688 zł/ha do 945 zł/ha;
- 19,7% w Biebrzańskim PN, tj. wzrosła z 397 zł/ha do 475 zł/ha;
- 11,7% w Kampinoskim PN, tj. wzrosła z 904 zł/ha do 1010 zł/ha;
- 6,4% w Słowińskim PN, tj. wzrosła 932 zł/ha do 992 zł/ha.

Przychody z tytułu dzierżawy na 1 ha gruntów

Infografika nr 6

Średnia stawka czynszu dzierżawnego w zł/ha w latach 2015–2019



Źródło: opracowanie własne NIK.

Średnie stawki czynszu dzierżawnego z lat 2015–2019<sup>31</sup> były zróżnicowane od 932 zł/ha w Kampinoskim PN do 378 zł/ha w Biebrzańskim PN, w pozostałych kontrolowanych parkach wyniosły: 453 zł/ha w Bieszczadzkiem PN, 645 zł/ha w Narwiańskim PN, 651 zł/ha w PN „Ujście Warty, 785 zł/ha w Drawieńskim PN i 922 zł/ha w Słowińskim PN.

W czterech kontrolowanych parkach narodowych (Biebrzański PN, Narwiański PN, Kampinoski PN, Bieszczadzki PN) zaległości z tytułu niezapłaconego czynszu dzierżawnego stanowiły znaczący odsetek przychodów wynikających z zawartych umów. W trzech parkach zaległości nie wystąpiły lub były nieistotne. Parki podejmowały działania zmierzające do wyegzekwowania zaległości, lecz nie zawsze były one skuteczne.

**W Biebrzańskim PN** liczba umów dzierżawy, których dotyczyły niezapłacone należności (czynsz, odsetki, kary umowne, pozostałe) wzrosła z 17 w 2015 r. do 151 w 2019 r., a kwoty niezapłaconych należności wyniosły: w 2015 r. – 642 tys. zł, w 2016 r. – 1586,9 tys. zł, w 2017 r. – 3375,7 tys. zł, w 2018 r. – 4728,6 tys. zł, w 2019 r. – 4557,4 tys. zł i w I półroczu 2020 r. – 4319,4 tys. zł.

Stan i egzekucja niezapłaconych należności

Niewystarczające dochodzenie niezapłaconych należności

<sup>31</sup> Średnie obliczone dla lat 2015–2019, w celu dokonania porównań między parkami.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niezapłacone należności z tytułu umów dzierżawy wyniosły w 2015 r. – 19,1% przychodów wynikających z zawartych umów, w 2016 r. – 49,4%, w 2017 r. – 123,5%, w 2018 r. – 99,2% i w 2019 r. – 146,8%.

W wyniku podjętych działań, tj. wezwaniu dłużników do zapłaty bądź skierowaniu spraw na drogę postępowania sądowego i postępowania egzekucyjnego Park odzyskał 10 722,0 tys. zł, co stanowiło 34,9% łącznej kwoty należności niezapłaconych w terminie (30 716,3 tys. zł).

**W Narwiańskim PN** liczba umów dzierżawy, których dotyczyły niezapłacone należności (odsetki i czynsz dzierżawny) wyniosła trzy w 2016 r. oraz po sześć w latach 2017–2020.

Kwoty niezapłaconych należności wyniosły: w 2015 r. – 2,2 tys. zł, w 2016 r. – 20,4 tys. zł, w 2017 r. – 913,6 tys. zł, w 2018 r. – 757,4 tys. zł, w 2019 r. – 647,7 tys. zł i w I półroczu 2020 r. – 471,8 tys. zł.

Niezapłacone należności z tytułu umów dzierżawy wyniosły w 2015 r. – 0,3% przychodów wynikających z zawartych umów, w 2016 r. – 2,6%, w 2017 r. 109,5%, w 2018 r. – 110,4% i w 2019 r. – 84,4%.

W wyniku podjętych działań Park odzyskał od dzierżawców 901,3 tys. zł, co stanowiło 32% kwot dochodzonych przez Park (2 807,1 tys. zł). Kwotę tę odzyskano z zabezpieczeń należytego wykonania umów, tj. przewłaszczenia na zabezpieczenie rzeczy ruchomych w wysokości 850,4 tys. zł oraz przeniesienia własności 46,2 tys. zł. Należności w kwocie 4,7 tys. zł zostały zapłacone przez dzierżawców. NIK zauważa, że działania Narwiańskiego PN podejmowane w celu odzyskania należnych czynszów dzierżawnych były mało skuteczne i doprowadziły do odzyskania zaledwie 32% kwot dochodzonych.

**W Kampinoskim PN** największa kwota niezapłaconego czynszu dzierżawnego wystąpiła na koniec 2015 r. – osoba prawna (spółka) zalegała z zapłatą 327,2 tys. zł (kwota główna 304,9 tys. zł i odsetki 22,3 tys. zł). Z powodu braku realizacji zawartej ze Spółką umowy dzierżawy oraz późniejszego porozumienia, umowy powyższe zostały wypowiedziane i Park rozpoczął dochodzenie należności na drodze postępowania sądowego, a następnie egzekucyjnego. Po bezskutecznej egzekucji komorniczej wobec Spółki, w styczniu 2018 r. Park skierował do Sądu pozew o zapłatę przeciwko zarządowi Spółki, a w styczniu 2019 r. zawiadomienie do Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Prezesa Spółki. Postępowania powyższe są w toku. Stan należności Parku w kolejnych latach był wynikiem nieodzyskania należności powstałych od ww. Spółki w 2015 r., które na koniec 2019 r. wyniosły 433,1 tys. zł (kwota główna 304,9 tys. zł i odsetki 128,2 tys. zł). Ponadto w Parku wystąpiły trzy przypadki niezapłaconych należności w kwotach 0,3 tys. zł, 0,1 tys. zł i 61,2 tys., które zostały uiszczone. Powyższe niezapłacone należności stanowiły od 36% w 2017 r. do 53,6% w 2015 r. przychodów wynikających z umów dzierżawy gruntów. Działania Kampinoskiego PN podejmowane w celu odzyskania należnych czynszów dzierżawnych doprowadziły do odzyskania w latach 2015–2019 tylko 0,12% kwot dochodzonych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**W Bieszczadzkiem PN**, na koniec lat 2015–2018 występowały niezapłacone należności. Były to kwoty od 40,7 tys. zł do 120,1 tys. zł, które stanowiły od 22,3% do 37,3% przychodów wynikających z umów dzierżawy. W wyniku wysyłanych do dzierżawców upomnień należności te wraz z odsetkami za opóźnienie były spłacane. Tylko w przypadku jednego z dzierżawców, z którym zawarto umowę we wrześniu 2017 r. niezapłacone należności z powództwa Parku zostały objęte nakazem zapłaty wydanym w dniu 18 października 2018 r. przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie na kwotę 91,7 tys. zł tytułem zaległego czynszu i naliczonych odsetek oraz 4,8 tys. zł tytułem kosztów postępowania. W wyniku zawartej ugody w listopadzie 2018 r. dzierżawca zapłacił kwotę 43,5 tys. zł. Pozostałej należności Park dochodził w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym Warszawa Żoliborz. Działania Bieszczadzkiego PN podejmowane w celu odzyskania należnych czynszów dzierżawnych doprowadziły do odzyskania 75,5% kwot dochodzonych.

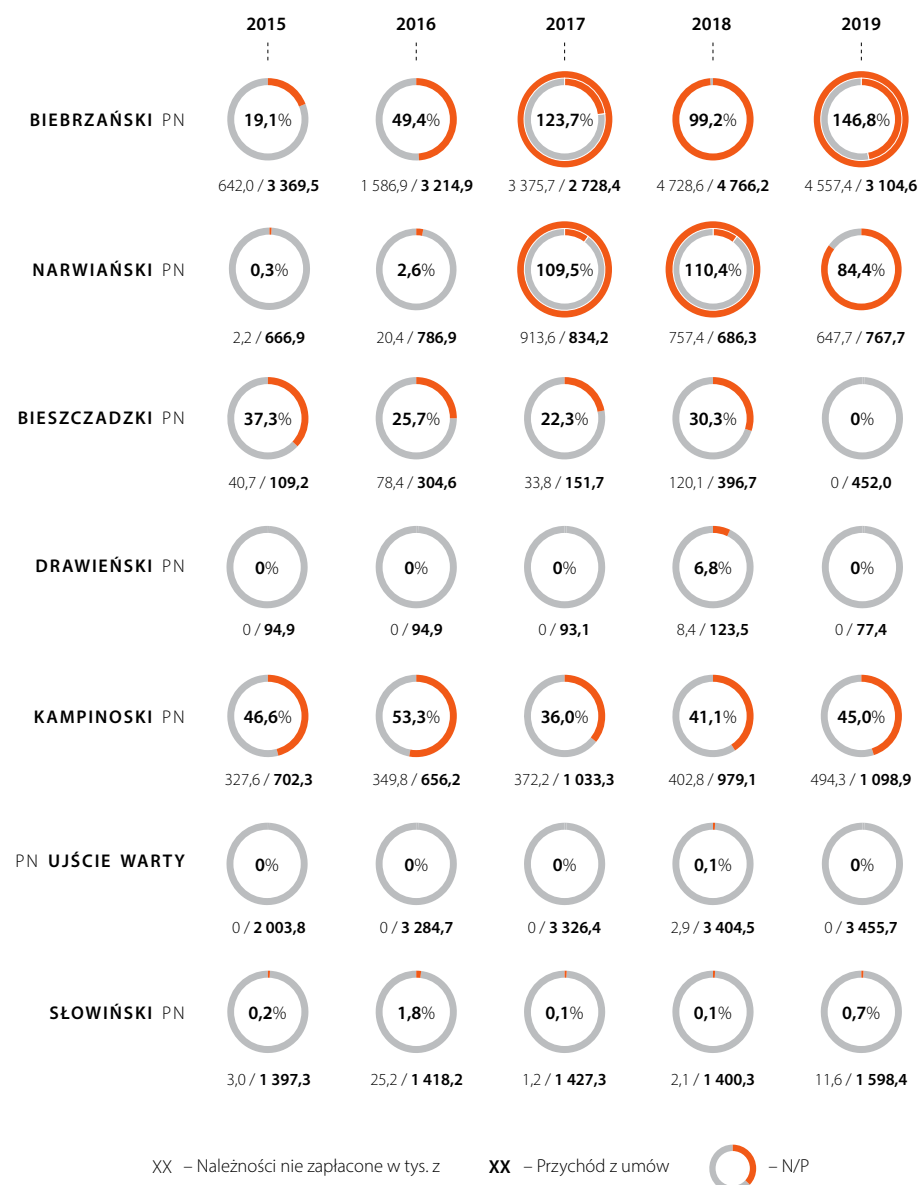
W trzech z siedmiu (Biebrzański PN, Bieszczadzki PN i Kampinoski PN) objętych kontrolą parków narodowych średni poziom odzyskania należności z tytułu niezapłaconego czynszu dzierżawnego w odniesieniu do kwot dochodzonych w danym roku uległ zmniejszeniu z 59,7% w 2015 r. do 15,6% w 2019 r.

Niezapłacone należności z tytułu czynszu dzierżawnego nie miały znaczącego wpływu na stan przychodów w trzech kontrolowanych parkach narodowych. W PN „Ujście Warty” tylko w 2018 r. wyniosły 2,9 tys. zł, co stanowiło 0,1% przychodu wynikającego z umów dzierżawy. Podobnie w Drawieńskim PN niezapłacone należności wystąpiły w 2018 r. i wyniosły 8,4 tys., tj. 6,8% przychodu wynikającego z umów dzierżawy. W Słowińskim PN niezapłacone należności występowały w każdym roku objętym kontrolą, najwyższe w 2016 r. wyniosły 25,2 tys. zł, co stanowiło 1,8% przychodu wynikającego z umów dzierżawy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Stan niezapłaconych należności z tytułu dzierżawy gruntów w odniesieniu do przychodów wynikających z umów dzierżawy w tys. zł



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontrolowanych PN.

### 5.3. Przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych

Przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych nie zawsze było prawidłowe, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły terminowości wydania decyzji w sprawie ich przyznania.

Podstawy prawne przyznawania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych

Na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o EFRROW Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej rozporządzenie rolno-środowiskowo-klimatyczne).

W ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego dla obszarów parków narodowych i parków krajobrazowych przeznaczone są w szczególności pakiety przyrodnicze, tj. Pakiet 4. Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 (dalej Pakiet 4) oraz Pakiet 5 Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000 (dalej Pakiet 5).

Zgodnie z rozporządzeniem rolno-środowiskowo-klimatycznym płatność przyznaje się rolnikowi lub zarządcy realizującemu 5-letnie zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne, które obejmuje wymogi określone dla wariantu lub pakietu. Beneficjenci płatności są również obowiązani do przestrzegania wymogów określonych przez eksperta przyrodniczego w dokumentacji przyrodniczej stanowiącej szczegółową charakterystykę danego siedliska przyrodniczego lub siedliska lęgowego ptaków. W rozporządzeniu określono również wysokość stawek płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej dla poszczególnych pakietów i wariantów.

Przepis art. 28 ust. 6 rozporządzenia nr 1305/2013 określa, że płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne udziela się corocznie i rekompensuje beneficjentom całość lub część dodatkowych kosztów i dochodów utraconych w wyniku podjętych zobowiązań<sup>32</sup>. Natomiast art. 62 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013 określa, że przeprowadza lub potwierdza adekwatność i dokładność obliczeń podmiot funkcjonalnie niezależny od organów odpowiedzialnych za realizację Programu i posiadający odpowiednią wiedzę fachową. Oświadczenie potwierdzające adekwatność i dokładność obliczeń włącza się do danego programu rozwoju obszarów wiejskich.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgodnie z powyższym przepisem zlecił kalkulację stawek płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych Instytutowi Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Warszawie (dalej IERiGŻ – PIB), który w 2014 r. sporządził ekspertyzę pt. „Kalkulacje płatności do Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego”. Oświadczenie Dyrektora IERiGŻ–PIB potwierdzające wykonanie kalkulacji stawek płatności DRŚK w sposób ekspercki na podstawie standardów polskiej agrotechniki wynikającej z warunków agroklimatycznych oraz zgodnie z uwarunkowaniami ekonomicznymi, z zapewnieniem uniknięcia podwójnego finansowania, zostało zamieszczone w PROW 2014–2020 (rozdział 18.2, str. 844).

Stawki płatności zostały określone w załączniku 6 rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego. W zakresie Pakietu 4 i Pakietu 5 były zgodne z wysokością stawek zawartych w ekspertyzie IERiGŻ – PIB.

Określenie stawek  
płatności rolno-  
środowiskowo-  
klimatycznych zgodnie  
z przepisami prawa UE

<sup>32</sup> W razie konieczności płatności te mogą również obejmować koszty transakcyjne do wartości maksymalnie 20% premii wypłaconej z tytułu zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych. W przypadku gdy zobowiązania podejmowane są przez grupy rolników lub innych zarządców gruntów i grupy rolników, maksymalny poziom wynosi 30%.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Kalkulacja stawek metodą kosztów alternatywnych

Przy kalkulacji stawek płatności dotyczących Pakietu 4 oraz Pakietu 5 zastosowano<sup>33</sup> metodę tzw. kosztów alternatywnych. Kalkulacji kosztów dokonano na podstawie porównania dochodu potencjalnie możliwego do uzyskania w warunkach prowadzenia produkcji w sposób standardowy z dochodem uzyskanym przy stosowaniu praktyk korzystnych dla środowiska. Było to zgodne z wytycznymi Komisji Europejskiej<sup>34</sup>, według których metodę kosztów alternatywnych stosuje się, jeżeli celem podejmowanych działań jest utrzymanie istniejącej, korzystnej dla środowiska praktyki lub typu produkcji, a alternatywą jest zmiana zagrażająca walorom środowiskowym.

### Przyczyny zróżnicowania stawek płatności

W kontroli ustalono, że zróżnicowanie wysokości stawek płatności dla poszczególnych wariantów w ramach Pakietu 4 i Pakietu 5 zależało głównie od:

- wielkości uzyskiwanych plonów spowodowanej intensywnością produkcji;
- wymogów dotyczących opóźnienia terminów koszenia dotyczących chronionego przedmiotu (np. roślin lub zwierzę);
- stopnia pogorszenia jakości plonu i zmniejszenia dochodu z prowadzonej działalności;
- specyfiki wymogów, w tym np. związanych z trudnością koszenia terenów podmokłych;
- zmniejszenia wielkości dochodu wynikającego z wymogu pozostawienia powierzchni niewykoszonych.

### Przykład

Zróżnicowanie stawek płatności dla wariantu:

4.9. Ochrona siedlisk lęgowych ptaków: wodniczki (1199 zł/ha),

4.11. Ochrona siedlisk lęgowych ptaków: derkacza (642 zł/ha),

spowodowane było wyższymi utraconymi korzyściami (zmniejszenia dochodu) z tytułu wielkości i jakości pozyskiwanego plonu w przypadku ochrony siedlisk ptaków wodniczki, w porównaniu do niższych utraconych korzyści (zmniejszenia dochodu) w przypadku ochrony siedlisk ptaków derkacza. Powyższe wynikało z różnych wymogów dotyczących ograniczeń w zakresie terminów i częstotliwości koszenia.

W przypadku Wariantu 4.9. Ochrona siedlisk lęgowych ptaków: wodniczki dopuszcza się jeden pokos traw w roku (przy jednoczesnym pozostawieniu nieskoszonego fragmentu działki rolnej o powierzchni wynoszącej 15–85% powierzchni tej działki, przy czym w dwóch kolejnych latach należy pozosta-

<sup>33</sup> Wyjątek dla zastosowania metody kosztów alternatywnych podczas kalkulacji stawek płatności stanowią Warianty 4.6.1. i 5.6.1 Torfowiska – wymogi obowiązkowe oraz Warianty 4.6.2. i 5.6.2. Torfowiska – wymogi obowiązkowe i uzupełniające, w przypadku których założono, że nie istnieje zagrożenie intensyfikacją gospodarowania, a głównym zagrożeniem jest brak użytkowania siedlisk. W przypadku Wariantów 4.6.1. i 5.6.1. oraz 4.6.2. i 5.6.2. kalkulację stawek płatności oparto wyłącznie na wycenie kosztów prowadzenia zabiegów sprzyjających zachowaniu tego siedliska zgodnie z wymogami określonymi dla DRŚK.

<sup>34</sup> „Technical elements of Agri-Environment-Climate Measure in the Programming period 2014–2020” oraz „Explanatory document: Methods of the rural development premia calculation to exclude double funding (art. 22 and 28–30)”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wić nieskoszone inne fragmenty działki rolnej) lub koszenie całej powierzchni działki rolnej co dwa lata, w terminie który rozpoczyna się w dniu 15 sierpnia i kończy się nie później niż w dniu 15 lutego kolejnego roku.

W przypadku Wariantu 4.11. Ochrona siedlisk lęgowych ptaków: derkacza pokos przeprowadza się raz w roku (przy jednoczesnym pozostawieniu nieskoszonego fragmentu działki rolnej o powierzchni wynoszącej 15–20% powierzchni tej działki, przy czym w dwóch kolejnych latach należy pozostawić inne fragmenty nieskoszone), w terminie który rozpoczyna się w dniu 1 sierpnia i kończy się nie później niż w dniu 31 października.

Obliczenia utraconych korzyści w przypadku wariantów 4.9 (ochrona wodniczki) i 4.11. (ochrona derkacza) przeprowadzono w odniesieniu do potencjalnych korzyści podczas użytkowania łąk dwukośnych.

Kalkulacje dotyczące stopnia zmniejszenia dochodu w trakcie gospodarowania przy wyborze poszczególnych wariantów zostały sporządzone w odniesieniu różnego poziomu dochodów możliwych do uzyskania podczas alternatywnego użytkowania gruntów.

### Przykład

Przykład stanowi kalkulacja stawek płatności dla wariantu 5.3. Murawy (1300 zł/ha) dla którego poziom utraconego dochodu przyjęto w odniesieniu do pastwisk oraz kalkulacja stawek płatności dla wariantu 5.4. Półnaturalne łąki wilgotne (911 zł/ha) dla którego poziom utraconego dochodu przyjęto w odniesieniu do łąk dwukośnych.

Zróznicowanie stawek płatności Wariantu 5.4. Półnaturalne łąki wilgotne (911 zł/ha) oraz Wariantu 5.5. Półnaturalne łąki świeże (1083 zł/ha) wynikało głównie z uwzględnienia w kalkulacji stawek założeń dotyczących niższej o 17,5% kwoty utraconego dochodu z tytułu ekstensyfikacji produkcji w przypadku Wariantu 5.4. (1244 zł/ha), w porównaniu do Wariantu 5.5. (1507 zł/ha) i związane było z niższą wydajnością produkcyjną łąk wilgotnych w porównaniu do łąk świeżych. W kalkulacji stawek uwzględniono również korzyści wynikające z podejmowanych działań w ramach Wariantu 5.4. (397 zł/ha) i Wariantu 5.5. (424 zł/ha) oraz koszty związane z trudnością koszenia w ramach Wariantu 5.4. (64 zł/ha).

Materiały promocyjno-informacyjne MRiRW nie zawierały informacji o sposobie kalkulacji stawek rolno-środowiskowo-klimatycznych z uwzględnieniem rekompensaty całości lub części dodatkowych kosztów i dochodów utraconych w wyniku podjętych zobowiązań. Materiały te zawierały informacje o wysokości stawek płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, a także o zasadach ich przyznawania. Ponadto ustalono, że ekspertyza IERiGŻ-PIB pt. „Kalkulacje płatności do działania rolno-środowiskowo-klimatycznego” nie była publikowana.

Wyjaśniając przyczyny niepublikowania informacji o sposobie kalkulacji stawek rolno-środowiskowo-klimatycznych Dyrektor Departamentu Klimatu i Środowiska w MRiRW podała, że (...) *Do MRiRW nie były zgłaszane wnioski w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r.<sup>35</sup> dotyczące udostępnienia zainteresowanym podmiotom/osobom kalkulacji stawek płatności.*

**Brak upowszechnienia informacji o sposobie kalkulacji stawek płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych**

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.)

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK podanie do publicznej wiadomości sposobu szczegółowej kalkulacji stawek płatności może stanowić pomoc dla rolników przy podejmowaniu zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, a także zachęcić do kontynuowania prowadzonej działalności.

### Wykonanie wskaźników

W PROW 2014–2020 dla Priorytetu 4 – Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem (dalej Priorytet 4) obejmującego m.in działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne określono trzy wskaźniki wykonania:

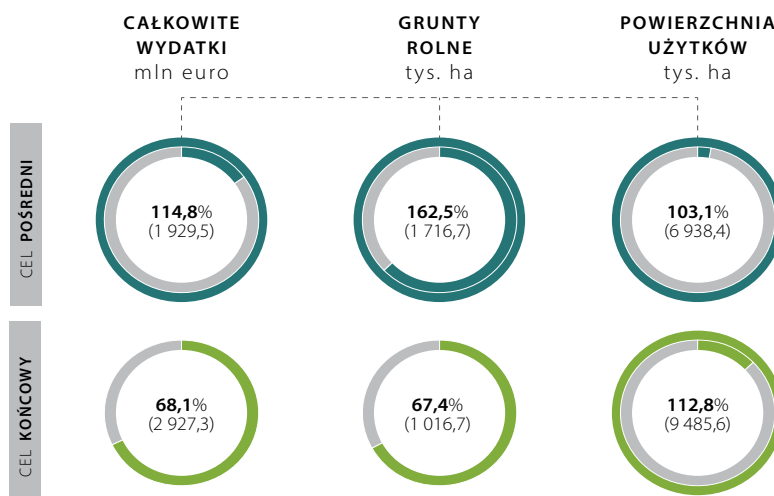
1. Całkowite wydatki publiczne (Całkowite wydatki).
2. Grunty rolne objęte umowami o zarządzanie przyczyniającymi się do poprawy różnorodności biologicznej, poprawy gospodarki wodnej, poprawy gospodarowania glebą i zapobiegania erozji gleby (Grunty rolne).
3. Fizyczna powierzchnia użytków rolnych objętych umowami zapewniającymi zachowanie różnorodności biologicznej w ramach działania Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami – wskaźnik alternatywny (Powierzchnia użytków).

Stan wykonania poszczególnych wskaźników na koniec 2018 r. przekroczył cele pośrednie określone w PROW 2014–2020. Stan realizacji tych wskaźników na dzień 30 czerwca 2020 r. nie wskazywał na zagrożenie niezrealizowania celów końcowych, które powinny zostać osiągnięte do końca 2023 r.

Powyższe wskaźniki zostały określone zgodnie z zestawem wskaźników zawartych w załączniku IV rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>36</sup>.

Infografika nr 8

Stan realizacji wskaźników dla Priorytetu 4 PROW 2014–2020.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiRW.

<sup>36</sup> Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, str. 18, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK zauważa, że stosowane wskaźniki wykonania dotyczące wysokości wydatków publicznych oraz powierzchni gruntów objętych wsparciem nie wskazują wpływu realizacji działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na środowisko przyrodnicze. Ponadto nie mają bezpośredniego związku z celem działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, tj. promowaniem praktyk rolniczych przyczyniających się do ochrony gleb, wód, klimatu, cennych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków ptaków, zagrożonych zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich.

Brak wskaźników wskazujących efekty przyrodnicze wydatkowanych środków

NIK zauważa, że w tej sprawie zajął stanowisko Europejski Trybunał Obrachunkowy. Zostało ono zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 13/2020 „Różnorodność biologiczna na użytkach zielonych – wspólna polityka rolna nie zapobiegła pogorszeniu sytuacji”, tj. że (...) *rezultaty dotyczące bioróżnorodności są trudne do zmierzenia i że natychmiastowe zmiany nie są oczywiste*. W sprawozdaniu tym zostało sformułowane zalecenie dla Komisji Europejskiej, by opracowała wiarygodne wskaźniki pozwalające ocenić oddziaływanie wspólnej polityki rolnej na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych.

NIK podziela stanowisko Europejskiego Trybunału Obrachunkowego o potrzebie opracowania wskaźników pozwalających ocenić oddziaływanie wspólnej polityki rolnej na różnorodność biologiczną, w tym na stan populacji chronionych gatunków zwierząt.

Limit środków finansowych w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego został określony na poziomie działania (bez wyszczególnienia na pakiety) i wyniósł 1366,7 mln euro. Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. zakontraktowano środki na poziomie 94,7%, zaś wypłacono 68% dostępnych środków, 929,9 mln euro (4006 mln zł) w tym w ramach pakietu 4 – 298,2 mln euro (1283,9 mln zł) oraz w ramach pakietu 5 – 242,3 mln euro (1043,2 mln zł).

Wykorzystanie limitu środków finansowych na działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieterminowym wydawaniu przez ARiMR decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich oraz decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych na obszarach parków narodowych i krajobrazowych.

Nieterminowe wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności

W latach 2015–2019 kierownicy biur powiatowych ARiMR wydali decyzje w sprawie przyznania płatności bezpośrednich:

- 37 613 decyzji beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków narodowych, w tym po terminie 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności<sup>37</sup> wydali od 59,7% w 2015 r. do 6,2% decyzji w 2019 r. Odsetek decyzji wydanych 30 dni po upływie ww. terminu wyniósł od 30,3% w 2017 r. do 1,8% w 2019 r.;

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 8 ustawy o płatnościach o każdym przypadku niezłatwienia sprawy o przyznanie płatności bezpośrednich oraz płatności niezwiązanej do tytoniu do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek, kierownik biura powiatowego Agencji zawiadamia rolnika, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 527 546 decyzji beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków krajobrazowych, w tym po ww. terminie od 39,7% w 2015 r. do 3% decyzji w 2019 r. Odsetek decyzji wydanych 30 dni po upływie ww. terminu wyniósł od 21,3% w 2017 r. do 0,8% w 2019 r.

W latach 2015–2019 kierownicy biur powiatowych ARiMR wydali decyzje w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych łącznie w ramach pakietu 4 i pakietu 5:

- 7118 decyzji beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków narodowych, w tym po terminie 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności<sup>38</sup> wydali 100% decyzji (w 2015 r. i 2016 r.) i od 61% w 2017 r. do 14,3% decyzji w 2019 r.;
- 33 362 decyzji beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków krajobrazowych, w tym po ww. terminie wydano: 100% decyzji (2015 r. i 2016 r.) i od 55,7% w 2017 r. do 13,2% decyzji w 2019 r.

Opóźnienia w wydawaniu decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych spowodowane były brakiem w systemie informatycznym IACsplus funkcjonalności dotyczących kontroli administracyjnej i naliczania płatności. Z powodu zmiany wykonawcy systemu informatycznego w ramach kampanii 2015 r. funkcjonalność w tym zakresie została wdrożona w dniu 11 kwietnia 2016 r., a w ramach kampanii 2016 r. – w dniu 8 maja 2017 r. Ponadto najczęstszymi przyczynami wydawania decyzji po terminie były: opóźnienia w przeprowadzeniu kontroli na miejscu, długotrwały proces wyjaśniania stwierdzonych błędów, postępowania toczące się w związku ze śmiercią wnioskodawcy. Liczbę wydanych decyzji w sprawie przyznania płatności oraz terminowość ich wydawania przedstawiają poniższe tabele.

Tabela nr 4

Terminowość wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich

Rok	Parki	Liczba wydanych decyzji	Odsetek decyzji wydanych po obowiązującym terminie	Odsetek decyzji wydanych 30 dni po upływie obowiązującego terminu
2015	narodowe	7 367	59,7%	26,3%
	krajobrazowe	105 365	39,7%	15,5%
2016	narodowe	7 646	20,0%	10,7%
	krajobrazowe	106 911	19,5%	10,7%

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 217, ze zm.) decyzja administracyjna w sprawie przyznania pomocy, jest wydawana w terminie do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o jej przyznanie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Rok	Parki	Liczba wydanych decyzji	Odsetek decyzji wydanych po obowiązującym terminie	Odsetek decyzji wydanych 30 dni po upływie obowiązującego terminu
2017	narodowe	7 627	39,7%	30,3%
	krajobrazowe	106 436	28,5%	21,3%
2018	narodowe	7 412	11,9%	5,5%
	krajobrazowe	104 580	8,6%	3,4%
2019	narodowe	7 561	6,2%	1,8%
	krajobrazowe	104 254	3,0%	0,8%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Tabela nr 5

Terminowość wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach pakietu 4 i pakietu 5.

Rok	Parki	Liczba wydanych decyzji	Odsetek decyzji wydanych po obowiązującym terminie	Odsetek decyzji wydanych 30 dni po upływie obowiązującego terminu
2015	narodowe	512	100,0%	100,0%
	krajobrazowe	2 327	100,0%	100,0%
2016	narodowe	935	100,0%	100,0%
	krajobrazowe	4 311	100,0%	100,0%
2017	narodowe	1 474	61,0%	48,4%
	krajobrazowe	6 758	55,7%	45,1%
2018	narodowe	1 932	31,3%	18,4%
	krajobrazowe	9 191	30,9%	17,7%
2019	narodowe	2 265	14,3%	6,4%
	krajobrazowe	10 775	13,2%	5,7%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Odwołania od decyzji kierowników biur powiatowych w sprawie przyznania płatności bezpośrednich oraz w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych rozpatrywali dyrektorzy oddziałów regionalnych ARiMR<sup>39</sup>. Rozpatrywanie odwołań wniesionych do oddziałów regionalnych ARiMR przeprowadzane było na podstawie kpa oraz proce-

Rozpatrywanie odwołań od decyzji przyznających płatności

<sup>39</sup> Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 1505) Prezes Agencji, dyrektorzy oddziałów regionalnych i kierownicy biur powiatowych wydają decyzje administracyjne w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy w postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do dyrektorów oddziałów regionalnych jest Prezes Agencji, a w stosunku do kierowników biur powiatowych – dyrektor oddziału regionalnego.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dur „Instrumenty Kpa w zakresie płatności”. Zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy o płatnościach oraz z art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o EFRROW odwołanie od decyzji w sprawie o przyznanie płatności rozpatruje się w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania.

### Przyczyny odwołań

Głównymi przyczynami odwołań od decyzji kierowników BP ARiMR w sprawie przyznania płatności bezpośrednich i płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych były:

- odmowa przyznania płatności lub przyznanie płatności w niższej wysokości m.in. z następujących powodów:
  - a) podanie we wniosku o płatność powierzchni kwalifikowanej do płatności większej niż stwierdzona w wyniku kontroli administracyjnej lub kontroli na miejscu,
  - b) niespełnienie wymogów warunkujących przyznanie płatności bezpośrednich lub płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, co zostało stwierdzone podczas kontroli administracyjnej lub kontroli na miejscu,
  - c) niedotrzymanie terminów dotyczących zgłoszenia zwierząt do rejestracji, podanych we wniosku o płatność,
  - d) nieterminowe złożenie wniosku o płatność,
- negowanie wyników kontroli na miejscu dotyczących m.in. określenia powierzchni kwalifikowanej do płatności oraz roślin uprawnych uprawniających rolników do uzyskania płatności, a także spełnienia wymogów warunkujących przyznawanie płatności bezpośrednich lub płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych,
- uznanie przez rolników, że Agencja naruszyła przepisy postępowania administracyjnego.

### Terminowość rozpatrzenia odwołań

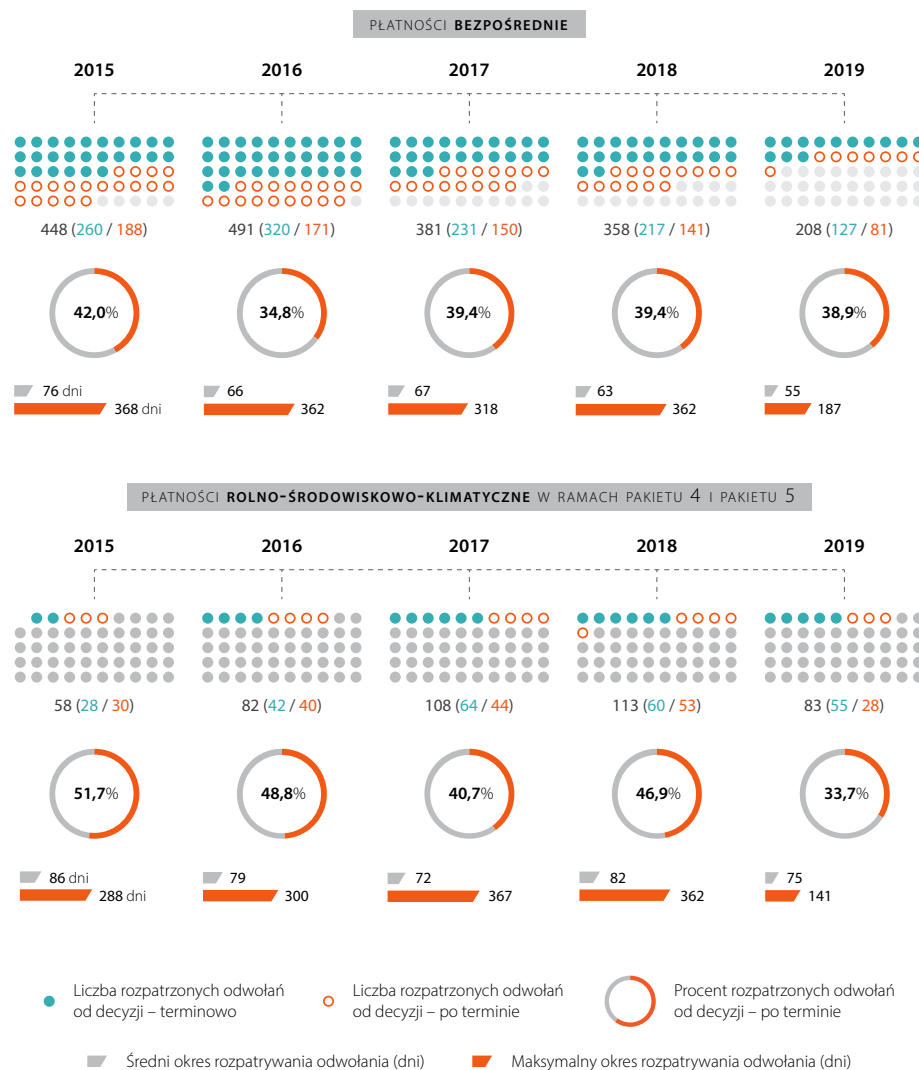
W latach 2015–2019 dyrektorzy oddziałów regionalnych ARiMR rozpatrzyli łącznie 1886 odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych przyznających płatności bezpośrednio beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków narodowych oraz na obszarach parków krajobrazowych. Po terminie dwóch miesięcy rozparzono średnio 38,8% odwołań, od 42% w 2015 r. do 34,8% w 2016 r. Średni czas rozpatrzenia odwołania wyniósł od 188 dni w 2015 r. do 81 dni w 2019 r.

W latach 2015–2019 dyrektorzy oddziałów regionalnych ARiMR również rozpatrzyli łącznie 444 odwołania od decyzji kierowników biur powiatowych przyznających płatności w ramach pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków narodowych oraz na obszarach parków krajobrazowych. Po terminie dwóch miesięcy rozpatrzono średnio 43,9%, od 51,7% w 2015 r. do 33,7% w 2019 r. Średni czas rozpatrzenia odwołania wyniósł od 86 dni w 2015 r. do 55 dni w 2019 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 9

Liczba odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych przyznających płatności bezpośrednio i płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne w ramach pakietu 4 i pakietu 5 rozpatrywanych przez dyrektorów oddziałów regionalnych (sprawy w których producenci deklarowali działki położone na obszarach parków narodowych i krajobrazowych) oraz terminowość rozpatrywania odwołań



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

W okresie objętym kontrolą liczba decyzji uchylonych w II instancji, tj. przez dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR i przekazanych do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, wyniosła 1446. Po ponownym rozpatrzeniu w mocy utrzymano 843 decyzje, 184 decyzje uchylono i orzeczone co do istoty sprawy, a w 20 sprawach umorzono postępowanie odwoławcze. Do wojewódzkich sądów administracyjnych zaskarżono 226 decyzji, z tego 104 skargi oddalono, 59 zaskarżonych decyzji uchylono a 36 skarg oczekiwało na rozpatrzenie.

W latach 2015–2020, 25 producentów rolnych gospodarujących na obszarach parków narodowych i krajobrazowych, złożyło skargi na decyzje Podlaskiego OR ARiMR jako organu II instancji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA). Spośród 25 producentów 21 było podmiotami

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

powiązanymi osobowo i kapitałowo. Decyzje o odmowie przyznania płatności zostały wydane przez kierownika BP ARiMR w Białymstoku z powodu tzw. „sztucznego podziału gospodarstwa”. „Sztuczny podział” odnosi się głównie do sytuacji podziału gospodarstwa rolnego na kilka mniejszych, dokonanego w celu zawyżenia przysługującej pojedynczemu rolnikowi kwoty płatności bezpośrednich (w związku z ominięciem przepisów modulacyjnych<sup>40</sup> dotyczących powierzchni gospodarstw) oraz płatności rolno-środowiskowych i z tytułu ONW.

W lipcu 2019 r. Departament Płatności Bezpośrednich w Centrali ARiMR zwrócił się do BP ARiMR w Białymstoku o weryfikację, czy wybrani beneficjenci nie stwarzają sztucznych warunków w celu uzyskania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej. W związku z tym biuro to przeprowadziło postępowania wyjaśniające w toku prowadzonej kontroli administracyjnej wniosków o płatności składane przez powiązane podmioty (osoby fizyczne i spółki) za 2016 rok. Potwierdzono, że faktycznie podmioty te tworzyły jedno gospodarstwo i zamiast składać oddzielne wnioski o płatności, powinny złożyć jeden wniosek. Działanie takie BP ARiMR w Białymstoku uznało za próbę obejścia przepisów dotyczących zmniejszenia płatności w związku z zasadami degresywności i modulacji. Decyzje o odmowie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej zostały utrzymane w mocy przez Podlaski OR ARiMR jako organ II instancji.

### Przyczyny rozpatrywania odwołań po okresie dwóch miesięcy

Głównymi przyczynami nieterminowego rozpatrzenia odwołań były:

- obszerność materiału dowodowego i jego skomplikowany charakter;
- konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub uzupełnienia dowodów w sprawie, dotyczących m.in. ustalenia obszaru kwalifikowanego do płatności, statusu prawnego działek ewidencyjnych, prawidłowości kontroli na miejscu;
- zawieszenie postępowania odwoławczego na wniosek strony lub z powodu pandemii koronawirusa;
- żądanie rolnika umożliwienia mu przedłożenia wyjaśnień i dodatkowego materiału dowodowego;
- konieczność uzyskania wyjaśnienia od innych organów, np. powiatowego lekarza weterynarii, starosty powiatowego (dotyczące nowych granic działek);
- przedłożenie przez stronę nowych dowodów w sprawie;
- konieczność przeprowadzenia kontroli na miejscu;
- oczekiwanie na zapoznanie się z aktami sprawy zgodnie z art. 10 § 1 i art. 73 kpa;
- przeprowadzenie rozpraw administracyjnych w trybie art. 89 kpa.

### Nieprawidłowości w rozpatrywaniu odwołań

W trzech z sześciu skontrolowanych oddziałów regionalnych ARiMR, przy badaniu próby 10 spraw w postępowaniach odwoławczych, stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły: braku powiadomienia strony

<sup>40</sup> Przepisy modulacyjne dotyczą sytuacji, gdy w zależności od deklarowanej powierzchni objętej płatnościami, wraz ze wzrostem tej powierzchni kwoty płatności są obniżane. Dotyczy to np. płatności ONW, gdzie płatność przyznawana jest w wysokości 100% stawki podstawowej za powierzchnię do 25 ha, 50% stawki podstawowej do powierzchni powyżej 25 ha do 50 ha i 25% stawki podstawowej do powierzchni powyżej 50 ha do 75 ha.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o nierozpatrzeniu odwołania w terminie ze wskazaniem nowego terminu rozpatrzenia, braku w wydanych decyzjach klauzuli o zwolnieniu z pobrania opłaty skarbowej, braku w aktach sprawy deklaracji bezstronności.

W Lubuskim OR ARiMR badanie próby spraw w zakresie terminowości rozpatrywania odwołań wykazało, że spośród 10 odwołań:

- dwa odwołania rozpatrzono terminowo, tj. w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania spełniającego wymogi formalne, zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy o płatnościach i art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o EFRROW;
- w jednym przypadku w sytuacji niezłatwienia sprawy w terminie organ odwoławczy zawiadomił stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie w art. 36 § 1 kpa – sprawa została załatwiona w nowym terminie;
- w przypadku siedmiu odwołań organ odwoławczy nie zawiadomił strony i nie wskazał nowego terminu, czym naruszył obowiązek określony w art. 36 § 1 kpa.

Brak powiadomienia o nierozpatrzeniu odwołania w terminie

W Podlaskim OR ARiMR w każdej z 10 badanych spraw Dyrektor OR i upoważnieni do podpisania decyzji zastępcy Dyrektora, w wydanych decyzjach organu II instancji w postępowaniach odwoławczych nie zawarli klauzuli o treści „Wyłączono z pobrania opłaty skarbowej na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1628, z późn. zm.)”. Klauzulę taką zawierał wzór decyzji administracyjnych oddziału regionalnego jako organu II instancji w postępowaniach odwoławczych, zawarty w Księżce Procedur KP-611-14-ARiMR.

Brak klauzuli o zwolnieniu z pobrania opłaty skarbowej

Ponadto w Podlaskim OR ARiMR w pięciu z siedmiu badanych sprawach rozstrzyganych przez naczelnika Wydziału Odwołań, kierownika Biura Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich oraz dyrektora OR lub jego zastępcę, nie zostały wypełnione i zamieszczone deklaracje bezstronności. Obowiązek ich wypełnienia został określony w komunikacie Departamentu Płatności Bezpośrednich nr 13/2018 z 15 marca 2018 r., znak DPB-WO.6401.12.2018. Deklaracje bezstronności nie zostały wypełnione z powodu przeoczenia.

Brak deklaracji bezstronności

W okresie objętym kontrolą, ARiMR corocznie podejmowała działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe mające na celu przekazanie informacji o zasadach przyznawania płatności. Corocznie przygotowywała również instrukcję wypełniania wniosku o przyznanie płatności, opracowywała ulotki i broszury informacyjne. ARiMR przed rozpoczęciem przyjmowania wniosków zamieszczała na stronie internetowej szczegółowe informacje o zasadach przyznawania płatności, które na bieżąco aktualizowała. W biurach powiatowych, przygotowano dla rolników stanowiska pomocy technicznej, a pracownicy ARiMR obsługiwali infolinię dla rolników. Agencja także przeprowadzała szkolenia dla doradców rolniczych i pracowników izb rolniczych oraz organizowała spotkania informacyjne dla rolników.

Działalność informacyjna ARiMR

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Realizacja kontroli administracyjnych

Biura powiatowe ARiMR przeprowadziły kontrolę administracyjną obejmującą 100% złożonych wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, podczas której weryfikowane były m.in. dane dotyczące wykazanych we wnioskach działek ewidencyjnych z bazą referencyjną LPIS. Kontrola administracyjna odbywała się w oparciu o dane referencyjne (m.in. powierzchnie ewidencyjno-gospodarcze, powierzchnie trwałych użytków zielonych, obszary cenne, pola zagospodarowania przestrzennego, obszary specjalne). Dane referencyjne dotyczące obszarów chronionych do bazy danych LPIS Agencja pozyskała od Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Dotyczyły one 23 parków narodowych i 122 parków krajobrazowych.

Elementem kontroli administracyjnej była także tzw. kontrola krzyżowa, polegająca na sprawdzeniu danych dotyczących działek ewidencyjnych z danymi z wniosków rolników, w celu uniknięcia nienależnego wielokrotnego przyznawania tej samej pomocy w odniesieniu do tej samej powierzchni w danym roku składania wniosków.

Najwięcej nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli administracyjnej dotyczyło:

- niezgodności działek wskazanych we wniosku o płatność z danymi systemu informatycznego ARiMR w zakresie działek ewidencyjnych oraz niezgłoszenia powierzchni upraw trwałych i trwałych użytków zielonych – 43,7%,
- powierzchni działki rolnej mniejszej niż minimalna powierzchnia uprawiona do otrzymania płatności – 14,7%.

W przypadku płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach pakietu 4 najwięcej nieprawidłowości dotyczyło położenia działki na obszarze Planu Zadań Ochronnych – 52,3%, a przypadku pakietu 5 – stwierdzenia powierzchni mniejszej niż minimalna powierzchnia działki rolnej, tj. 0,1 ha – 18,1%.

### Przypadek nieuprawnionego przyznania płatności stwierdzony przez NIK – brak współpracy ARiMR z PN

W PN „Ujście Warty” zidentyfikowano działkę, która nie była dzierżawiona z powodu objęcia powierzchni na której jest położona ochroną ścisłą. Objęcie ochroną ścisłą oznacza, że na tej działce nie wolno wykonywać żadnych zabiegów, w tym koszenia runi. Ustalono, że do tej działki o powierzchni około 8 ha od 2015 r. do 2019 r. były przyznawane płatności bezpośrednie oraz płatność rolnośrodowiskowa za realizację wariantu 5.1 – Ochrona siedlisk lęgowych ptaków – NATURA 2000 (obejmującego koszenie runi) w latach 2015–2016. Łącznie przyznano 65,5 tys. zł, w tym 21,4 tys. zł płatności rolnośrodowiskowej. Wniosek złożony o płatność za 2020 r. był w trakcie rozpatrywania.

Stwierdzić należy, że brak współpracy między ARiMR a parkami narodowymi w zakresie wymiany informacji dotyczącej dzierżawionych gruntów miał negatywne skutki. Współpraca tych organów umożliwiłaby wyeliminowanie objęcia nieuprawnionymi płatnościami, a także zweryfikowanie rzetelności oświadczeń o posiadaniu tytułu prawnego do gruntów parku narodowego.

W latach 2015–2020 (I półrocze) ARiMR przeprowadzała kontrole na miejscu u beneficjentów płatności bezpośrednich i płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych. Realizacja tych kontroli należała do zadań Biur Kontroli na Miejscu (BKM) utworzonych we wszystkich oddziałach regionalnych ARiMR. Zgodnie ze strukturą organizacyjną Agencji, nadzór nad BKM sprawował Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych Centrali ARiMR (DBRiKT). W latach 2015–2020 DBRiKT opracował roczny plan kontroli na każdy rok kalendarzowy, w którym określono liczby planowanych kontroli dotyczących m.in. płatności bezpośrednich, wzajemnej zgodności<sup>41</sup> i działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

Prawidłowy zakres i poziom kontroli na miejscu

Nadzór na realizacją kontroli obejmował m.in. monitoring postępu prac związanych z przeprowadzaniem kontroli na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich, wzajemnej zgodności i działania rolno-środowiskowo-klimatycznego w trybie cotygodniowych zestawień. Monitoring obejmował m.in. weryfikowanie poziomu realizacji kontroli w celu dochowania ich minimalnego odsetka w każdej z kampanii kontrolnych, zapewniał również dostępność danych na potrzeby okresowej sprawozdawczości. Efektem monitoringu było przestrzeganie w poszczególnych latach objętych kontrolą przez ARiMR minimalnego 5% odsetka kontroli na miejscu wszystkich beneficjentów płatności określonego w art. 30<sup>42</sup> oraz w art. 32<sup>43</sup> rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 809/2014. W ramach nadzoru DBRiKT przeprowadzał kontrole dotyczące poprawności wykonywania czynności kontrolnych. Były to kontrole: dokumentacji, towarzyszące, sprawdzające i weryfikacji zobowiązań wynikających z umów.

Wskaźniki, zasady i metody doboru próby do kontroli na miejscu realizowane były zgodnie z art. 30–34, art. 68 i art. 69 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 809/2014. Typowanie do kontroli DBRiKT przeprowadzał metodą losową i analizy ryzyka. Typowano do kontroli na miejscu także rolników wskazanych przez biura powiatowe. ARiMR ustalała czynniki ryzyka w oparciu o wyniki z kontroli na miejscu z poprzednich lat i na tej podstawie opracowywała analizę ryzyka na kolejny rok. Corocznie dokonywano przeglądu czynników ryzyka, co skutkowało ich zmianą, a także modyfikacją wag przypisywanym poszczególnym czynnikom.

Spełnienie wymogów dotyczących dyrektywy siedliskowej, ptasiej i wodnej zostało uwzględnione jako potencjalne czynniki ryzyka w ramach typowania do kontroli wymogów wzajemnej zgodności. Dobór parametrów do analizy ryzyka był tak dobierany, aby zapewnić ich wysoką skuteczność w wykrywaniu nieprawidłowości. Agencja przy typowaniach masowych nie wykorzystywała danych związanych z wystąpieniem siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych, gdyż wydarzenia te miały charakter okresowy i losowy.

Wykaz norm i wymogów, których spełnienie było przedmiotem kontroli na miejscu został określony w:

<sup>41</sup> Wymogi dotyczące wzajemnej zgodności zostały omówione w rozdz. 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.

<sup>42</sup> Dotyczy systemów pomocy obszarowej.

<sup>43</sup> Dotyczy działań PROW 2014–2020.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 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<sup>44</sup>,
- rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska<sup>45</sup>;
- rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu<sup>46</sup>;
- rozporządzeniu rolno-środowiskowo-klimatycznym.

Z każdej kontroli sporządzany był raport, który przekazywano do biura powiatowego, a następnie w biurze powiatowym przeprowadzano kontrolę administracyjną uwzględniającą wyniki przeprowadzonej kontroli na miejscu.

### Liczba i wyniki przeprowadzonych kontroli na miejscu

W latach 2015–2019 ARiMR na obszarach parków narodowych przeprowadziła 2824 kontrole dotyczące płatności bezpośrednich (kwalifikowalność powierzchni), średnio w roku 565 kontroli, a na obszarach parków krajobrazowych przeprowadziła łącznie 32 692 kontrole, średnio – 6538 kontroli. Agencja przeprowadziła również w ww. okresie kontrole na miejscu dotyczące wzajemnej zgodności – 1016 (średnio – 203) na obszarach parków narodowych i 7689 (średnio – 1539) na obszarach parków krajobrazowych.

W zakresie realizacji pakietu 4, w latach 2015–2019, na obszarach parków narodowych ARiMR przeprowadziła łącznie 591 kontroli na miejscu, najwięcej, tj. 134 w 2017 r. i najmniej, tj. 97 w 2019 r. a na obszarach parków krajobrazowych Agencja przeprowadziła łącznie 1432 kontroli, najwięcej, tj. 418 w 2019 r. i najmniej – 30 w 2015 r.

W zakresie realizacji pakietu 5, w latach 2015–2019, na obszarach parków narodowych Agencja przeprowadziła łącznie 123 kontrole na miejscu, najmniej w 2015 r. – osiem i najwięcej w 2017 r. – 37, a na obszarach parków krajobrazowych łącznie 874 kontroli, najmniej w 2015 r. – 36 i najwięcej w 2019 r. – 266. Szczegółowe dane dotyczące liczby kontroli w poszczególnych latach podano w infografice poniżej.

<sup>44</sup> M. P. z 2015 r. poz. 329, ze zm.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 344, ze zm.

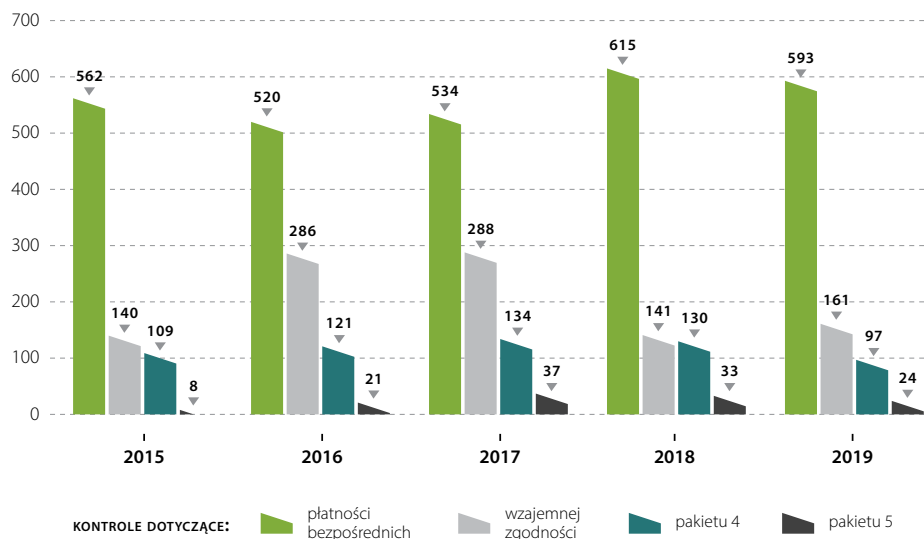
<sup>46</sup> Dz. U. poz. 351 ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

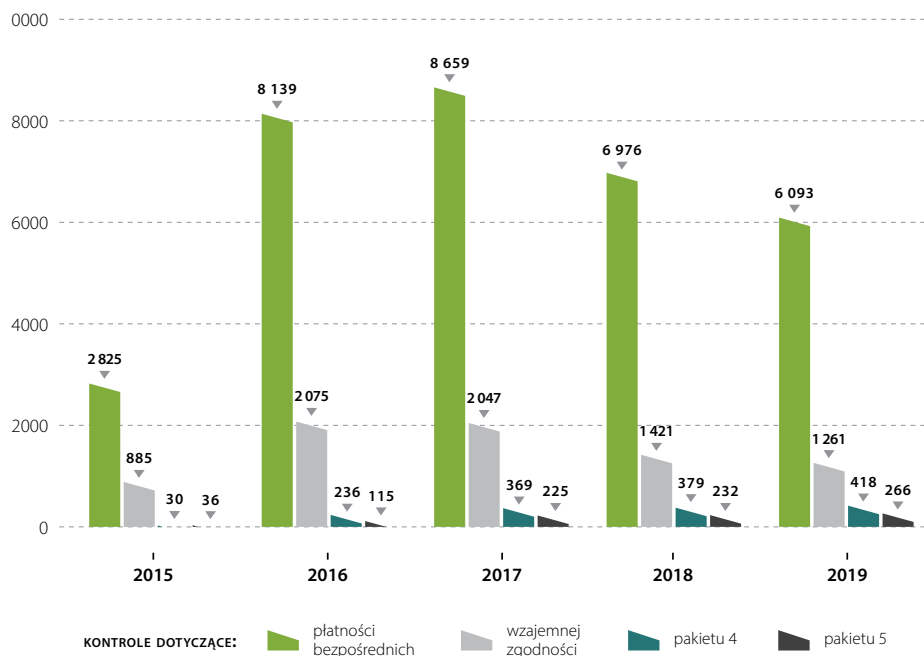
Infografika nr 10

Liczba kontroli na miejscu na obszarach parków narodowych i krajobrazowych w latach 2015–2019

Liczba kontroli na miejscu w poszczególnych latach na obszarach parków narodowych



Liczba kontroli na miejscu w poszczególnych latach na obszarach parków krajobrazowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

W wyniku 1016 kontroli przeprowadzonych przez ARiMR w latach 2015–2019 na obszarach parków narodowych nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania norm wzajemnej zgodności. Na obszarach parków krajobrazowych w wyniku przeprowadzonych łącznie 7689 kontroli stwierdzono 159 nieprawidłowości, w tym:

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 64 dotyczące nieprzestrzegania na obszarach zagrożonych erozją wodną wymogu utrzymania okrywy ochronnej gleby w okresie od dnia 1 listopada do dnia 15 lutego, na co najmniej 30% powierzchni gruntów ornych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego;
- 59 dotyczących stwierdzenia na użytkach rolnych będących w posiadaniu rolnika zniszczenia drzew objętych ochroną ustanowionych pomnikami przyrody, rowów do 2 metrów szerokości, oczek wodnych, o łącznej powierzchni mniejszej niż 100 m<sup>2</sup> lub przycinania drzew i żywopłotów w okresie od dnia 15 kwietnia do dnia 31 lipca, z wyłączeniem wierzb, drzew owocowych i gatunków drzew, których uprawa stanowi zagajnik o krótkiej rotacji;
- 14 dotyczących nieprzestrzegania wymagań obligatoryjnych wynikających z planów zadań ochronnych sporządzonych na podstawie art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody albo planów ochrony sporządzonych na podstawie art. 29 ust. 3 tej ustawy na terenie gospodarstwa rolnego położonego na obszarach Natura 2000<sup>47</sup>;
- 12 dotyczących nieprzestrzegania wymagań obligatoryjnych wynikających z planów zadań ochronnych sporządzonych na podstawie art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody albo planów ochrony sporządzonych na podstawie art. 29 ust. 3 tej ustawy na terenie gospodarstwa rolnego położonego na obszarach Natura 2000<sup>48</sup>.

W zakresie przestrzegania wymogów dotyczących realizacji pakietu 4, w latach 2018 i 2019 w wyniku 130 i 97 kontroli na miejscu przeprowadzonych na obszarach parków narodowych stwierdzono 90 i 136 nieprawidłowości, które dotyczyły naruszenia 28 i 48 wymogów. Na obszarach parków krajobrazowych w wyniku 379 i 418 kontroli stwierdzono 273 i 309 nieprawidłowości dotyczących naruszenia 52 i 48 wymogów.

W zakresie przestrzegania wymogów dotyczących realizacji pakietu 5, w latach 2018 i 2019 w wyniku 33 i 24 kontroli na miejscu przeprowadzonych na obszarach parków narodowych stwierdzono 20 i 13 nieprawidłowości dotyczących naruszenia 12 i 6 wymogów. Na obszarach parków krajobrazowych w wyniku 232 i 266 kontroli na miejscu stwierdzono 139 i 202 nieprawidłowości dotyczących naruszenia 27 i 34 wymogów.

Najczęściej niespełniane wymogi w ramach realizowanego zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego w ramach pakietu 4 i pakietu 5 dotyczyły:

- pozostawienia 15–20% powierzchni nieskoszonej;
- pozostawienia nieskoszonej właściwej części działki rolnej, która została zaznaczona na materiale graficznym;

<sup>47</sup> W zakresie dotyczącym gatunków ptaków wymienionych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. Nr 25, poz. 133, ze zm.), które spełniają kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1713).

<sup>48</sup> W zakresie dotyczącym typów siedlisk przyrodniczych, gatunków zwierząt oraz gatunków roślin wymienionych w załącznikach nr 1–3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- koszenia w odpowiednim terminie;
- zebrania i usunięcia skoszonej biomasy w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy;
- wykoszenia niedojadów w odpowiednim terminie (użytkowanie pastwiskowe);
- zakazu mechanicznego niszczenia struktury gleby, w tym bronowania i przeorywania;
- pozostawienia powierzchni nieskoszonej 15–20% lub 50% dla turzycowisk.

Ogłędziny czynności kontrolnych<sup>49</sup>, realizowanych przez oddziały regionalne ARiMR podczas kontroli na miejscu na działkach rolnych położonych na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych wykazały, że skontrolowane oddziały regionalne prawidłowo realizowały kontrole, zgodnie z instrukcjami ARiMR:

- w zakresie wzajemnej zgodności,
- w zakresie kwalifikowalności powierzchni,
- PROW 2014–2020. Przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań: Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz Rolnictwo ekologiczne.

W zakresie płatności bezpośrednich (kwalifikowalności powierzchni) czynności kontrolne obejmowały weryfikację:

- granic, obwodu i powierzchni działek rolnych przez porównanie z danymi podanymi przez rolnika we wniosku o płatność,
- upraw lub grupy upraw stwierdzonych na działce rolnej z podanymi we wniosku o płatność,
- spełnienia obowiązku dywersyfikacji upraw<sup>50</sup> i wymogu utrzymania elementów proekologicznych EFA<sup>51</sup>.

Podczas kontroli na miejscu dotyczących wzajemnej zgodności weryfikowano przestrzeganie:

- norm dobrej kultury rolnej (DKR) na wszystkich działkach rolnych zgłoszonych i niezgłoszonych do płatności;
- wymogów podstawowych w zakresie zarządzania z „Obszaru I – Środowisko, zmiana klimatu, utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej”, „Obszaru II – Zdrowie publiczne, zdrowie roślin”, w odniesieniu do wszystkich gruntów rolnych w gospodarstwie zadeklarowanych we wniosku o przyznanie płatności (zgłoszonych i niezgłoszonych do płatności) oraz w siedzibie gospodarstwa;
- realizacji działań obligatoryjnych, wskazanych w planach zadań ochronnych (PZO) lub planach ochrony (PO) w przypadku gospodarstw położo-

Ogłędziny realizacji kontroli na miejscu

<sup>49</sup> Przeprowadzone na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o NIK.

<sup>50</sup> Dywersyfikacja upraw dotyczy rolników posiadających co najmniej 10 ha gruntów ornych i polega na utrzymaniu odpowiedniej liczby i powierzchni upraw na gruntach ornych w gospodarstwie rolnym w danym roku.

<sup>51</sup> Obowiązek utrzymania obszarów proekologicznych (obszary EFA) dotyczy rolników posiadających więcej niż 15 ha gruntów ornych i polega na utrzymaniu gruntów bez produkcji rolnej na powierzchni odpowiadającej przynajmniej 5% powierzchni gruntów ornych w gospodarstwie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych w granicach obszaru Natura 2000, dla których zostały ustanowione ww. plany.

Kontrole w zakresie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych obejmowały spełnienie przez beneficjenta wymogów:

- wspólnych, określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego, w tym posiadanie właściwego planu działalności rolnośrodowiskowej i dokumentacji przyrodniczej oraz prowadzenie rejestru działalności rolnośrodowiskowej;
- minimalnych dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin oraz innych wymogów określonych w załączniku 1 do ww. rozporządzenia;
- dla pakietu 4 i pakietu 5 oraz poszczególnych wariantów tych pakietów określonych w załączniku 2 do ww. rozporządzenia, w tym m.in. ustalenie czy rolnik przestrzega:
  - a) wymogów ogólnych, tj. zakazu składowania biomasy wśród kęp drzew i zarośli, w rowach, jarach i innych obniżeniach terenu (położonych na działkach zadeklarowanych we wniosku),
  - b) wymogów szczegółowych określonych dla poszczególnych wariantów pakietu 4 i 5 w zakresie:
    - zebrania i usunięcia skoszonej biomasy w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy,
    - usunięcia z działki do dnia 1 marca kolejnego roku biomasy ułożonej w przyzmy, w tym balotowe, stogi lub brogi,
    - złożenia lub usunięcia ściętej biomasy z niedojadów w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy,
    - usunięcia z działki do dnia 1 marca kolejnego roku biomasy z niedojadów ułożonej w przyzmy, w tym balotowe, stogi lub brogi,
  - c) wymogów szczegółowych (obowiązkowych i uzupełniających) dla wariantu 4.6.1, 4.6.2 i 5.6.1 w zakresie:
    - zebrania i usunięcia skoszonej biomasy odrośli drzew i krzewów lub zarośli i podrostu drzew w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy,
    - usunięcia z działki do dnia 1 marca kolejnego roku biomasy odrośli drzew i krzewów lub zarośli i podrostu drzew ułożonej w przyzmy, w tym balotowe, stogi lub brogi.

Podczas kontroli na miejscu inspektorzy terenowi oddziałów regionalnych kontrolowali i weryfikowali spełnienie przez beneficjentów powyższych wymogów na podstawie:

- wpisów rolników do rejestru działalności rolnośrodowiskowej;
- ewidencji nawożenia azotem i zabiegów ochrony roślin;
- obliczeń na podstawie średniorocznego stanu zwierząt (dane ARiMR z elektronicznej bazy danych o zwierzętach w gospodarstwie i oświadczenia rolnika);
- planu działalności rolnośrodowiskowej;
- pomiaru wszystkich działek rolnych zadeklarowanych w ramach zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego;

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- pomiaru powierzchni nieskoszonej pozostawionej w obrębie każdej z działek rolnych objętych pakietami 4 i 5 (w tym ustalenie odsetka powierzchni nieskoszonej);
- wykonanie dokumentacji fotograficznej, dokładny opis stwierdzonych nieprawidłowości;
- wykonanie szkicu z pomiaru każdej działki rolnej;
- sporządzenie raportu z czynności kontrolnych; podpisanie i opatrzenie datą kontroli dokumentów udostępnionych przez rolnika.

Wyniki przeprowadzonych kontroli na miejscu, w tym nieprawidłowości, były uwzględniane przez kierowników biur powiatowych w wydawanych decyzjach administracyjnych w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej.

W wyniku kontroli na miejscu poddanych oględzinom ustalono m.in. następujące nieprawidłowości:

- powierzchnia zmierzona działki podczas kontroli była niższa o 12,5% niż powierzchnia podana we wniosku o płatność (19,1 ha) i wyniosła 16,7 ha;
- powierzchnia działki nieskoszona była niższa niż wymagane 15–20% powierzchni tej działki o powierzchni 9,9 ha, gdyż wyniosła 0,75 ha zamiast od 1,5 ha do 2 ha;
- brak użytkowania rolniczego działki o czym świadczyły liczne krzewy jałowca, samosiewy drzew leśnych oraz jagody leśne;
- wieloletni brak zabiegów agrotechnicznych, o czym świadczyło występowanie samosiewów brzozy, olchy i wierzby;
- brak utrzymania okrywy ochronnej gleby w okresie od 1 listopada do 15 lutego na co najmniej 30% powierzchni gruntów ornych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na obszarach zagrożonych erozją wodną;
- działka zadeklarowana do użytkowania kośnego była użytkowana jako pastwisko;
- trwałe użytki rolne zostały przekształcone w grunty orne;
- we wniosku o płatność ujęto działkę niewymienioną w planie działalności rolnośrodowiskowej;
- niedojady nie zostały wykoszone terminowo;
- biomasa z działki nie została usunięta lub została usunięta nieterminowo;
- biomasa była składowana na działce w zakrzaczeniach;
- wypalanie traw.

Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego, w przypadku pakietu 4 i pakietu 5<sup>52</sup> rolnik i zarządca realizujący zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne obowiązani są do przestrzegania wymogów określonych przez eksperta przyrodniczego w dokumentacji przyrodniczej stanowiącej szczegółową charakterystykę danego siedliska przyrodniczego lub siedliska lęgowego ptaków, chyba że wymogi te są sprzeczne z wymogami określonymi w rozporządzeniu.

Weryfikacja  
dokumentacji  
przyrodniczej

<sup>52</sup> Z wyłączeniem Wariantu 4.7. Ekstensywne użytkowanie na obszarach specjalnej ochrony ptaków.



Ekspert przyrodniczy po przeprowadzeniu inwentaryzacji przyrodniczej na posiadanych przez rolników działkach dokonuje kwalifikacji siedliska, a następnie opracowuje dokumentację przyrodniczą, w której potwierdza obecność i określa stan cennych siedlisk przyrodniczych lub zagrożonych gatunków ptaków oraz określa szczegółowe wymagania dotyczące użytkowania gruntów rolnych. Ekspert przyrodniczy w dokumentacji przyrodniczej określa, jaki rodzaj użytkowania należy zastosować w danym przypadku. Kwalifikacja siedliska opiera się na wiedzy eksperta, gdyż w rozporządzeniu rolno-środowiskowo-klimatycznym nie określono obszaru i zakresu występowania siedlisk przyrodniczych i siedlisk lęgowych gatunków ptaków objętych wsparciem w ramach wariantów działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

### Kwestia weryfikacji klasyfikacji cennego siedliska przez ARiMR

W celu potwierdzenia wykonania wymaganych czynności oraz występowania cennego siedliska, beneficjent (rolnik lub zarządca) przedkłada do ARiMR w przypadku wariantów pakietu 4<sup>53</sup> i pakietu 5:

- oświadczenie eksperta przyrodniczego o stwierdzeniu na gruntach zadeklarowanych we wniosku o przyznanie pierwszej płatności w ramach danego wariantu, w wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji, występowania siedliska przyrodniczego lub siedliska lęgowego ptaków objętego wsparciem w ramach tego wariantu;
- kopię pierwszej strony dokumentacji przyrodniczej;
- informację zawierającą wskazanie realizowanego wariantu i wymogów określonych przez eksperta przyrodniczego w dokumentacji przyrodniczej lub doradcę rolnośrodowiskowego w planie działalności rolnośrodowiskowej w przypadku wariantu 4.7.

W celu zapewnienia, że praktyki podejmowane w ramach zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego są zgodne z działaniami ochronnymi określonymi dla danego obszaru chronionego, beneficjent (rolnik lub zarządca) przedkłada do ARiMR:

- oświadczenie eksperta przyrodniczego, że wymogi realizowanego wariantu nie są sprzeczne z ustanowionymi dla danego obszaru chronionego działaniami obligatoryjnymi określonymi w planie ochrony lub planie zadań ochronnych;
- oświadczenie doradcy rolnośrodowiskowego, że wymogi realizowanego wariantu nie są sprzeczne z ustanowionymi dla danego obszaru chronionego działaniami obligatoryjnymi określonymi w planie ochrony lub planie zadań ochronnych – w przypadku wariantu 4.7;
- kopię pisemnego potwierdzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub dyrektora parku narodowego jeżeli wymogi realizowanego wariantu są sprzeczne z ustanowionymi dla danego obszaru Natura 2000 działaniami określonymi w planie ochrony lub planie zadań ochronnych – w przypadku wariantów Pakietu 4 innych niż wariant 4.7.

### Brak weryfikacji klasyfikacji cennego siedliska przez ARiMR

Prezes ARiMR wyjaśnił, że *Inspektorzy terenowi podczas realizacji kontroli opierają się na dokumentacji przyrodniczej oraz planie rolnośrodowiskowym, które to sporządzane są przez osoby wykwalifikowane posiadające sto-*

<sup>53</sup> Z wyłączeniem wariantu 4.7. Ekstensywne użytkowanie na obszarach specjalnej ochrony ptaków (OSO).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sowne uprawnienia. Weryfikacja poprawności klasyfikacji cennego siedliska jest kompetencją eksperta przyrodniczego i powinna być wykonywana w roku poprzedzającym rok złożenia pierwszego wniosku lub w roku złożenia pierwszego wniosku w ramach danego zobowiązania w pakiecie 4 (za wyjątkiem wariantu 4.7) albo w pakiecie 5 (bez względu na wariant).

Zakres działalności ekspertów przyrodniczych oraz doradców rolnośrodowiskowych pozostaje poza kontrolą i kompetencjami ARiMR. (...) dokumentacja przyrodnicza sporządzana jest zgodnie z Metodą sporządzania dokumentacji przyrodniczej siedliskowej dla Pakietów 4. i 5. Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego w ramach PROW 2014–2020 – która jest zatwierdzana przez MRiRW. Dokumentacja przyrodnicza przekazywana jest przez eksperta przyrodniczego do Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego w Falentach (ITP) do celów archiwizacji danych i przeprowadzenia badań monitoringowych działek zakwalifikowanych przez niego do wariantów ornitologicznych (...).

Inspektorzy terenowi ARiMR realizujący kontrole na miejscu dotyczące działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, do dnia rozpoczęcia takiej kontroli nie mieli pełnej informacji o szczegółach pakietu i wariantu realizowanego przez kontrolowanego rolnika. Wraz z wnioskiem o płatność rolnik przedstawiał jedynie stronę tytułową dokumentacji przyrodniczej oraz wybrane strony planu działalności rolnośrodowiskowej. Ograniczenie dotyczące przekazania Agencji tylko niektórych stron ww. dokumentów wynika z § 21 pkt 4b i 4c rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego. Szczegóły planu działalności rolnośrodowiskowej i dokumentacji przyrodniczej inspektorzy ARiMR ustalali dopiero w trakcie kontroli, po przekazaniu pełnego dokumentu przez rolnika. Zdaniem NIK, niedysponowanie przed kontrolą danymi zawartymi w tych dokumentach może wpływać na czas jej trwania w związku z potrzebą zapoznania się z pełną dokumentacją przyrodniczą u rolnika, a ponadto ogranicza możliwość oceny zgodności klasyfikacji siedliska określonego w tych dokumentach ze stanem rzeczywistym.

W kontroli zidentyfikowano informacje wskazujące, że dokumentacja sporządzana przez ekspertów przyrodniczych może być nierzetelna. Stwierdzono, że nawet 26% siedlisk przyrodniczych było błędnie sklasyfikowane.

Brak pełnej dokumentacji przyrodniczej i planu rolnośrodowiskowego przed kontrolą na miejscu

Kwestia rzetelności klasyfikacji siedlisk

### Przykład

W opracowaniu sporządzonym przez Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach w ramach Programu Wieloletniego<sup>54</sup> na lata 2016–2020 pt. *Wyniki monitoringu siedlisk w 2019 roku*, we wnioskach stwierdzono m.in., że: *dość*

<sup>54</sup> Opracowanie zostało sporządzone na podstawie zawartej w dniu 23 lipca 2019 r. umowy pomiędzy MRiRW a ITP w Falentach jako wykonanie zadań wynikających z programu wieloletniego na lata 2016–2020 pod nazwą „Przedsięwzięcia technologiczno-przyrodnicze na rzecz innowacyjnej, efektywnej i niskoemisyjnej gospodarki na obszarach wiejskich” przyjętego uchwałą nr 154/2016 Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2016 r. W ww. umowie określono m.in., że zakres merytoryczny zadania będzie zawierał powtórzenie obserwacji monitoringowych na 467 działkach rolnośrodowiskowych, wylosowanie i przeprowadzenie monitoringu na 401 działkach rolnośrodowiskowych, na których realizowane jest działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne PROW 2014–2020, wylosowanie i przeprowadzenie monitoringu ornitofauny w 600 punktach obserwacyjnych związanych z realizacją działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, przeprowadzenie obserwacji monitoringowych na 80 powierzchniach badawczych (zamknięcie pięcioletniego cyklu obserwacyjnego).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dużym problemem pozostaje poprawność identyfikacji siedlisk przyrodniczych na działkach rolnośrodowiskowych przez ekspertów przyrodniczych. Najczęściej błędnie klasyfikowane są siedliska torfowiskowe (26%) oraz łąki zmiennowilgotne (25%) i murawy (19%). Najmniej problematyczne pozostają łąki świeże (9%), łąki selernicowe i solniska (9%).

W bibliotece monitoringu środowiska zamieszczonej na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska<sup>55</sup> podano (...) że mogą wystąpić problemy przy identyfikacji poszczególnych cennych siedlisk, np. łąk selernicowych 6440, gdyż łąki te nadal nie są jeszcze dobrze znane przez ogół przyrodników, nie zawsze są dostrzegane i prawidłowo identyfikowane. Mogą być łączone z łąkami trzęślicowymi 6410 i niedostrzegane jako enklawy wśród łąk wyczyńcowych, gdyż często ich płaty są małopowierzchniowe. Nie jest powszechnie znany ich gatunek charakterystyczny – selernica żyłkowana *Cnidium dubium*, jako takson z trudnej dla laików rodziny *Apiaceae*. łąki selernicowe skupiają się głównie w środkowych i dolnych odcinkach dolin dużych rzek, a także w ujściowych odcinkach dolin ich odpływów. Niekiedy można spotkać je także w ujściowych odcinkach dolin ich odpływów.

Dyrektor Narwiańskiego PN w sprawie okoliczności wprowadzenia obowiązku przekazania Parkowi ekspertyz przyrodniczych oraz planu działalności rolnośrodowiskowej podał: *Próbowaliśmy pozyskać od dzierżawców ekspertyzy przyrodnicze, jednak dzierżawcy niechętnie je udostępniali, pozyskaliśmy jedynie szcztatkowe dane. Być może związane jest to z faktem, że dzierżawcy, wiedząc o naszej, pełnej znajomości zasobów Parku, obawiali się, że moglibyśmy zakwestionować sporządzone ekspertyzy pod względem występowania poszczególnych siedlisk i gatunków, a tym samym wyboru realizowanego pakietu.*

NIK zwraca uwagę, że kwalifikacja siedliska przez eksperta przyrodniczego lub doradcę rolnośrodowiskowego decyduje o określeniu wariantu realizowanego przez beneficjenta i związanej z nim stawki płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej. Zdaniem NIK niezbędne jest podjęcie działań w celu poprawy jakości kwalifikacji siedlisk trudnych do zidentyfikowania.

Wsparcie finansowe do gruntów w ramach wspólnej polityki rolnej

Agencja w latach 2015–2019, w ramach wspólnej polityki rolnej, wypłaciła beneficjentom wsparcie finansowe<sup>56</sup> do gruntów położonych na obszarach parków narodowych w łącznej kwocie 412 458,8 tys. zł, rocznie średnio – 82 491,8 tys. zł, w tym z tytułu płatności:

- bezpośrednich – 256 507,2 tys. zł, rocznie średnio 51 301,4 tys. zł;
- ONW – 43 645,8 tys. zł, rocznie średnio 8729,2 tys. zł;
- rolno-środowiskowo-klimatycznych – 112 305,9 tys. zł, rocznie średnio 22 461,2 tys. zł.

<sup>55</sup> Biblioteka monitoringu środowiska 6440 łąki selernicowe - <https://siedliska.gios.gov.pl>.

<sup>56</sup> Z uwagi na fakt, że w ramach wspólnej polityki rolnej ARiMR przyznawała płatności do całkowitej powierzchni zadeklarowanej przez producenta, w sytuacji, gdy nie wszystkie działki były położone na obszarze parku narodowego lub parku krajobrazowego kwoty płatności wypłacone beneficjentom do powierzchni na obszarze parku narodowego lub krajobrazowego zostały obliczone na podstawie proporcji powierzchni poszczególnych działek położonych na obszarze tych parków do całej powierzchni objętej wnioskiem.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z tytułu jednolitej płatności obszarowej<sup>57</sup> do gruntów położonych na obszarach parków narodowych ARiMR wypłaciła łącznie 127 408 tys. zł. Średnio w roku była to kwota 25 481,6 tys. zł, przyznana 7,2 tys. beneficjentom do 56,1 tys. ha.

Agencja w latach 2015–2019 wypłaciła również wsparcie finansowe do gruntów położonych na obszarach parków krajobrazowych w łącznej kwocie 4 203 540 tys. zł, rocznie średnio – 840 708 tys. zł, w tym z tytułu płatności:

- bezpośrednich – 3 516 239,2 tys. zł, rocznie średnio 703 247,8 tys. zł;
- ONW – 429 264,7 tys. zł, rocznie średnio 85 852,9 tys. zł;
- rolno-środowiskowo-klimatycznych – 258 036,1 tys. zł, rocznie średnio 51 607,2 tys. zł.

Z tytułu jednolitej płatności obszarowej do gruntów położonych na obszarach parków krajobrazowych ARiMR wypłaciła łącznie 1 723 364,2 tys. zł. Średnio w roku była to kwota 344 672,8 tys. zł, przyznana 103,6 tys. beneficjentom do 755,4 tys. ha.

### Infografika nr 11

Wsparcie wypłacone beneficjentom do gruntów położonych na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych w ramach wspólnej polityki rolnej w latach 2015–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

<sup>57</sup> Płatność wskazująca na liczbę beneficjentów płatności i powierzchnię gruntów nimi objętych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 12

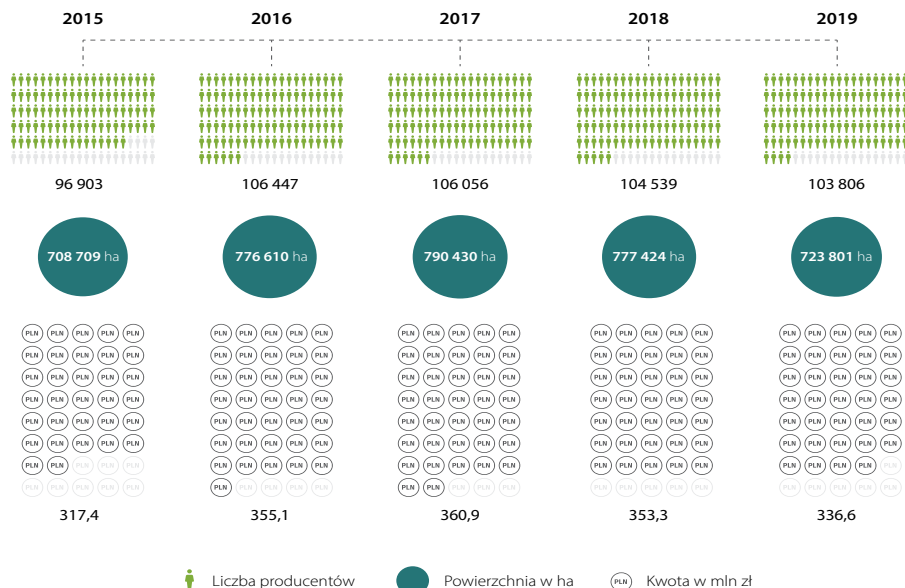
Wsparcie wypłacone beneficjentom do gruntów położonych na obszarach parków narodowych w ramach jednolitej płatności obszarowej w latach 2015–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

### Infografika nr 13

Wsparcie wypłacone beneficjentom do gruntów położonych na obszarach parków krajobrazowych w ramach jednolitej płatności obszarowej w latach 2015–2019



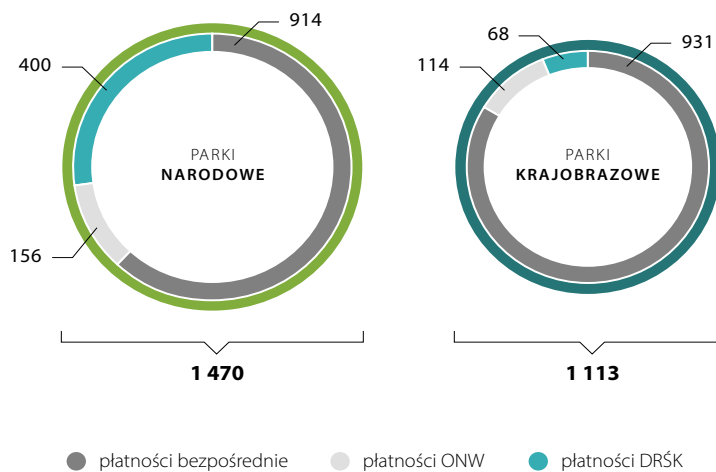
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Do gruntów położonych na obszarach parków narodowych wsparcie na 1 ha wyniosło średnio 1470 zł w tym płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne wyniosły 400 zł/ha (27,2%). Wsparcie do gruntów położonych na obszarach parków krajobrazowych było niższe i wyniosło średnio 1113 zł/ha z powodu niższej kwoty płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, które wyniosły 68 zł/ha, tj. 6,1%.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 14

Wartość wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej do gruntów położonych na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych w zł na 1 ha



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.



## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy prawidłowo gospodarowano gruntami rolnymi Skarbu Państwa w parkach narodowych oraz czy prawidłowo przyznawano płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych?
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy prawidłowo gospodarowano gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych, w tym czy prawidłowo udostępniano je osobom trzecim?</li><li>2. Czy zapewniono skuteczny nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym parków narodowych?</li><li>3. Czy prawidłowo przyznawano płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto 21 jednostek, z tego: MRiRW, siedem parków narodowych, Centralę ARiMR oraz sześć oddziałów regionalnych i sześć biur powiatowych ARiMR.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2020 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano i wykorzystano informacje od Ministra Klimatu i Środowiska.
<b>Pozostałe informacje</b>	<p>Kontrola została przeprowadzona na zlecenie Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie wniosku uchwalonego w dniu 24 kwietnia 2019 r., przekazanego NIK w trybie art. 162a ust. 2 regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>58</sup> pismem Marszałka Sejmu z dnia 25 kwietnia 2019 r., znak: RRW-00-189(2)2019. Czynności kontrolne przeprowadzono od dnia 3 sierpnia 2020 r. do dnia 12 listopada 2020 r.</p> <p>Wystąpienia pokontrolne skierowano do kierowników wszystkich 21 skontrolowanych podmiotów. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 32 wnioski pokontrolne do 16 podmiotów objętych kontrolą. Piętnastu adresatów wniosków pokontrolnych, a także adresaci wystąpień, w których zawarto uwagi i oceny o nieprawidłowościach poinformowali o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków NIK. Na dzień 23 lutego 2021 r. 14 wniosków zostało zrealizowanych, 11 było w trakcie realizacji, a dziewięć pozostawało niezrealizowanych. Kierownicy trzech jednostek objętych kontrolą złożyli łącznie osiem zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej w NIK podjęły trzy uchwały, w wyniku których jedno zastrzeżenie zostało oddalone, pięć uwzględniono w całości, a dwa uwzględniono częściowo.</p>

<sup>58</sup> M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.

## ZAŁĄCZNIKI

NIK skierowała zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw dotyczących: niedopełnienia przez funkcjonariusza publicznego obowiązków w postępowaniu przetargowym, tj. czynu z art. 231 §1 Kodeksu karnego oraz przedłożenia nierzetelnych dokumentów lub oświadczeń dotyczących okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wsparcia finansowego, tj. czynów z art. 297 § 1 i 2 Kodeksu karnego.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości skutkowały ustaleniem finansowych rezultatów kontroli na kwotę łącznie 16 218 tys. zł, w tym jako: uszczuplenia środków lub aktywów – 15 277,5 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 875,5 tys. zł oraz kwoty nienależnie wypłacone – 65 tys. zł.

Finansowe rezultaty kontroli

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	MRiRW	Grzegorz Puda
2.		Centrala ARiMR w Warszawie	Halina Szymańska
3.		Biebrzański PN w Osowcu-Twierdzy	Mariusz Siłakowski
4.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski OR ARiMR w Łomży	Halina Szymańska
5.		PB ARiMR w Mońkach	
6.		Narwiański PN w Kurowie	Grzegorz Piekarski
7.	Delegatura NIK w Gdańsku	Pomorski OR ARiMR w Gdyni	Halina Szymańska
8.		BP ARiMR w Słupsku	
9.		Słowiński PN w Smołdzinie	Marek Sobocki
10.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki OR ARiMR w Rzeszowie	Halina Szymańska
11.		BP ARiMR w Ustrzykach Dolnych	
12.		Bieszczadzki PN w Ustrzykach Górnych	Ryszard Prędko
13.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zachodniopomorski OR ARiMR w Szczecinie	Halina Szymańska
14.		BP ARiMR w Choszcznie	
15.		Drawieński PN w Drawnie	Paweł Bilski
16.	Delegatura NIK w Warszawie	Mazowiecki OR ARiMR w Warszawie	Halina Szymańska
17.		BP ARiMR Warszawa Zachód w Wojcieszynie	
18.		Kampinoski PN w Izabelinie	Mirosław Markowski
19.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Lubuski OR ARiMR w Zielonej Górze	Halina Szymańska
20.		BP ARiMR w Słubicach	
21.		PN „Ujście Warty” w Chyrzynie	Konrad Wypychowski

### Wnioski skierowane do jednostek kontrolowanych

Poza wnioskami systemowymi przedstawionymi w rozdz. 4 Informacji NIK skierowała wnioski pokontrolne do:

- a) dyrektorów parków narodowych, dotyczące:
- prowadzenia przetargów w sprawie dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie przetargów,
  - dochodzenia należności od podmiotów bezumownie użytkujących grunty parku narodowego,
  - wyegzekwowania od konserwatorów obwodów ochronnych rzetelnego prowadzenia ksiąg służbowych, zgodnie z zakresami ich obowiązków,
  - rzetelnego i zgodnego z zadaniami ochronnymi, ustanowionymi przez ministra właściwego do spraw środowiska, nadzorowania realizacji umów dzierżawy w zakresie użytkowania gruntów parku narodowego,
  - podjęcia działań w celu dostosowania rodzaju oraz zakresu zadań ochronnych, określonych przez ministra właściwego ds. środowiska, do rzeczywistych możliwości Parku,
  - rozwiązania umowy zawartej z nadleśnictwem z pominięciem postępowania przetargowego i stosowania trybu bezprzetargowego na dzierżawę gruntów tylko w sytuacjach wskazanych w art. 10b ustawy o ochronie przyrody,
  - zaktualizowania regulaminu organizacyjnego w zakresie liczby obwodów ochronnych parku narodowego,
  - zapobiegania występowaniu konfliktu interesów w związku z dzierżawą gruntów przez pracowników parku narodowego,
  - podejmowania, w przypadku identyfikacji bezumownych użytkowników, działań zmierzających do zaspokojenia roszczeń przysługujących właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu), o których mowa w Kodeksie cywilnym;
- b) Prezesa ARiMR, dotyczące:
- wydawania decyzji w sprawach o przyznanie płatności bezpośrednich oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, w terminach określonych odpowiednio w: art. 24 ust. 8 ustawy o płatnościach bezpośrednich lub art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich,
  - obowiązku zawiadomienia strony, o przyczynach niezałatwienia sprawy w terminie i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia,
  - przestrzegania wewnętrznych procedur ARiMR w zakresie stosowania wzoru decyzji organu II instancji i wypełniania deklaracji bezstronności,
  - podjęcia działań organizacyjnych zapewniających terminowe rozpatrywanie przez oddział regionalny ARiMR odwołań od decyzji w sprawach przyznania płatności bezpośrednich oraz od decyzji w sprawach przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych,
  - stosowania trybu określonego w art. 36 kpa, w sytuacji konieczności przedłużenia terminu załatwienia sprawy administracyjnej,

## ZAŁĄCZNIKI

- obowiązku zawiadomienia strony w postępowaniu odwoławczym, stosownie do art. 36 par. 1 kpa,
- podjęcia działań nadzorczych przez dyrektora oddziału regionalnego, mających na celu rzetelne weryfikowanie wykonywania przez biura powiatowe, instrukcji i procedur w zakresie rejestracji wniesionych odwołań oraz ustawowych terminów ich przekazywania do organu II instancji.

### Wykaz ocen kontrolowanych jednostek<sup>59</sup>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)
1.	MRiRW	pozytywna
2.	Centrala ARiMR w Warszawie	w formie opisowej
3.	Mazowiecki OR ARiMR w Warszawie	pozytywna
4.	Lubuski OR ARiMR w Zielonej Górze	w formie opisowej
5.	Podkarpacki OR ARiMR w Rzeszowie	pozytywna
6.	Podlaski OR ARiMR w Łomży	pozytywna
7.	Pomorski OR ARiMR w Gdyni	w formie opisowej
8.	Zachodniopomorski OR ARiMR w Szczecinie	w formie opisowej
9.	BP ARiMR Warszawa Zachód w Wojcieszynie	w formie opisowej
10.	BP ARiMR w Słubicach	w formie opisowej
11.	BP ARiMR w Ustrzykach Dolnych	w formie opisowej
12.	PB ARiMR w Mońkach	pozytywna
13.	BP ARiMR w Słupsku	w formie opisowej
14.	BP ARiMR w Choszcznie	w formie opisowej
15.	Biebrzański PN w Osowcu-Twierdzy	w formie opisowej
16.	Narwiański PN w Kurowie	w formie opisowej
17.	Bieszczadzki PN w Ustrzykach Górnych	w formie opisowej
18.	Drawieński PN w Drawnie	w formie opisowej
19.	Kampinoski PN w Izabelinie	pozytywna
20.	PN „Ujście Warty” w Chyrzynie	w formie opisowej
21.	Słowiński PN w Smołdzinie	w formie opisowej

\*) pozytywna / negatywna / w formie opisowej

<sup>59</sup> W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

**Park narodowy** Zgodnie z art. 8a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody park narodowy jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>60</sup>.

Park narodowy zgodnie z art. 8 ust. 2 u.o.o.p. tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu (art. 10 ust. 1 u.o.o.p.). Minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, nadaje parkowi narodowemu statut określający organizację wewnętrzną parku narodowego, tryb działania jego organu oraz sposób udzielania pełnomocnictw, kierując się potrzebą zapewnienia sprawnego działania parku narodowego oraz właściwej realizacji jego zadań (art. 8f u.o.o.p.).

Z dniem wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic, park narodowy nabywa z mocy prawa prawo użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonych w jego granicach i służących realizacji jego celów oraz własność położonych na tych nieruchomościach budynków, innych urządzeń i lokali (art. 10 ust. 3 u.o.o.p.). Nabycie ww. praw, potwierdza wojewoda w drodze decyzji administracyjnej wydanej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic (art. 10 ust. 3b u.o.o.p.).

Parki narodowe nabyły z mocy prawa prawo użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa będących dotychczas w ich trwałym zarządzie oraz prawo własności znajdujących się na nich budynków i innych urządzeń i lokali z dniem 1 stycznia 2012 r. na podstawie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw<sup>61</sup>.

Zgodnie z art. 9 u.o.o.p. nadzór nad działalnością parków narodowych sprawuje minister właściwy do spraw środowiska.

Organem parku narodowego jest dyrektor parku narodowego, powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, oraz przez niego odwoływany (art. 8c ust. 1 i ust. 2 u.o.o.p.). Dyrektor parku narodowego kieruje działalnością parku narodowego i reprezentuje park narodowy na zewnątrz (art. 8d u.o.o.p.).

<sup>60</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

<sup>61</sup> Dz. U. Nr 224, poz. 1337.

Dyrektor parku narodowego realizuje ustalenia planu ochrony, o którym mowa w art. 18 u.o.o.p. lub zadań ochronnych, o których mowa w art. 22 u.o.o.p. oraz wydaje zarządzenia dotyczące funkcjonowania parku narodowego, w tym określające sposoby udostępniania obszarów parku narodowego (art. 8e ust. 1 u.o.o.p.).

Przychodami parku narodowego są m.in.: dotacje z budżetu państwa; dotacje oraz pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; dotacje oraz pożyczki z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej; wpływy z tytułu dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości (art. 8h ust.1 pkt 1, 2, 3, 7 u.o.o.p.).

Parki narodowe mają możliwość rozporządzania nieruchomościami będącymi w ich użytkowaniu wieczystym bądź będącymi ich własnością, w tym w szczególności przez oddanie ich w użytkowanie, użyczenie, najem lub dzierżawę.

Zgodnie z art. 10a ust. 8 u.o.o.p., zawarcie przez park narodowy umowy dotyczącej rozporządzania nieruchomościami następuje w drodze przetargu z zastrzeżeniem art. 10b u.o.o.p. W myśl art. 10b ust. 1–6 u.o.o.p. umowa dotycząca rozporządzenia nieruchomością jest zawierana w drodze bezprzetargowej, jeżeli: 1) stroną jest państwowa jednostka budżetowa; 2) zbycie nieruchomości następuje w drodze zamiany lub darowizny; 3) przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości; 4) zawierana jest umowa użyczenia; 5) zawierana jest umowa najmu lokalu mieszkalnego z pracownikiem parku narodowego; 6) zawierana jest umowa służebności drogi koniecznej lub służebności przesyłu.

Poza wyżej wskazanymi przypadkami konieczne jest przeprowadzenie procedury przetargowej. Przetarg może być przeprowadzony w formie przetargu ustnego nieograniczonego lub przetargu pisemnego nieograniczonego (art. 10d ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.o.p.). Przetarg ustny ma na celu osiągnięcie najwyższej ceny. Przetarg pisemny ma na celu wybór najkorzystniejszej oferty (art. 10d ust.2 u.o.o.p). Przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza dyrektor parku narodowego (art. 10c u.o.o.p.). O zastosowanej formie przetargu decyduje dyrektor parku narodowego (art. 10d ust. 3 u.o.o.p.).

Szczegółowe zasady przeprowadzania przetargów i rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe, wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10h u.o.o.p. Rozporządzenie w § 1 określa:

- tryby postępowania przy przeprowadzaniu przetargu ustnego nieograniczonego i przetargu pisemnego nieograniczonego na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe;
- tryb powoływania, skład i sposób działania komisji przetargowej;
- sposób ustalania wysokości wadium oraz terminy i formy jego wnoszenia i zwrotu;



- sposób sporządzania protokołu z przeprowadzonego przetargu oraz zakres informacji w nim zawartych;
- tryb postępowania w przypadku zaskarżenia czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu;
- tryb postępowania przy przeprowadzaniu rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe.

### Zarządzanie mieniem państwowym

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>62</sup> (u.z.z.m.p.) park narodowy jest państwową osobą prawną.

Zgodnie z art. 38 ust. 2 pkt 1 i 2 u.z.z.m.p., dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania składników, o których mowa w ust.1, do korzystania innemu podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, wymaga zgody, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza 200 000 złotych: 1) organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej wynosi do 5 000 000 złotych, 2) Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli wartość rynkowa świadczenia za oddanie do korzystania przedmiotu czynności prawnej przekracza 5 000 000 złotych.

Czynność prawna dokonana z naruszeniem obowiązku określonego w ust. 1 i 2 jest nieważna (art. 38 ust.4 u.z.z.m.p.)

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.o.p., parki są jedną z form ochrony przyrody. Podstawę właściwego wykonywania ochrony przyrody na obszarze parku powinien stanowić plan ochrony, który ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia parku narodowego (art. 18 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.p.). Projekt planu ochrony dla parku narodowego sporządza dyrektor parku narodowego (art. 19 ust. 1 pkt 1 u.o.o.p.). Minister właściwy do spraw środowiska na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 19 ust. 5 u.o.o.p. ustanawia, w drodze rozporządzenia, plan ochrony dla parku narodowego w terminie sześciu miesięcy od dnia otrzymania projektu planu lub odmawia jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody, uwzględniając konieczność dostosowania działań ochronnych do celów ochrony parku narodowego. Plan ochrony może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody.

Szczegółowe zasady sporządzania projektu planu ochrony zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody<sup>63</sup>. Plan ochrony dla parku narodowego sporządza się na okres 20 lat (art. 20 ust. 1 u.o.o.p.)

Dla parku narodowego do czasu ustanowienia planu ochrony, sprawujący nadzór sporządza projekt zadań ochronnych (art. 22 ust.1 u.o.o.p.). Zadania ochronne dla parku narodowego ustanawia, w drodze zarządzenia, minister właściwy do spraw środowiska (art. 22 ust.2 pkt 1 u.o.o.p.). Zadania

<sup>62</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 735.

<sup>63</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 794.

ochronne mogą być ustanawiane na rok lub równocześnie na kolejne lata, nie dłużej jednak niż na 5 lat (art. 22 ust. 4 u.o.o.p.) i uwzględniają zakres określony w art. 22 ust. 3 u.o.o.p.

Na przykład zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 stycznia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Biebrzańskiego Parku Narodowego<sup>64</sup> przewiduje następujący rodzaj działań ochronnych w jednym z nieleśnych ekosystemów lądowych: „Ochrona siedliska przyrodniczego 6440 Łąki selernicowe poprzez koszenie raz w roku w terminie od dnia 1 września do dnia 30 października. Zebranie i usunięcie skoszonej biomasy w terminie do dwóch tygodni po pokosie lub ułożenie siana w przyzmy, w tym przyzmy balotowe, stogi lub brogi. Pozostawienie fragmentów nieskoszonych: 15–20% powierzchni działki rolnej. W dwóch kolejnych latach należy pozostawić nieskoszone inne fragmenty. W przypadku ułożenia biomasy w stogi lub brogi powinna ona zostać usunięta z powierzchni do dnia 1 marca kolejnego roku.” (załącznik nr 2, str. 36).

Park krajobrazowy, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 u.o.o.p., jest jedną z form ochrony przyrody. Obejmuje on obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 ust. 1 u.o.o.p.).

Parki krajobrazowe

Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.o.p., wynikające z potrzeb jego ochrony (art. 16 ust. 3 u.o.o.p.). Sejmik województwa w drodze uchwały nadaje statut parku krajobrazowego lub zespołu parków krajobrazowych określający strukturę organizacyjną parku lub zespołu parków (art. 16 ust. 5 u.o.o.p.).

W przeciwieństwie do parków narodowych, w przypadku parków krajobrazowych u.o.o.p. nie określa sposobów gospodarowania przez nie nieruchomościami. Zgodnie z art. 16 ust. 6 u.o.o.p. grunty rolne i leśnie oraz inne nieruchomości znajdujące się w granicach parku narodowego pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu.

Użytki rolne położone na terenach parków narodowych i krajobrazowych kwalifikują się do przyznania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, tj. płatności bezpośrednich oraz płatności obszarowych w ramach PROW 2014–2020, w tym płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych na tych samych zasadach, co grunty znajdujące się poza tymi obszarami.

Płatności w ramach wspólnej polityki rolnej

W Polsce płatności bezpośrednie wypłacane są w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej. Głównymi aktami prawnymi Unii Europejskiej dotyczącymi tej materii są:

<sup>64</sup> Dz. Urz. Min. Środ. z 2018 r. poz.13, ze zm.

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008<sup>65</sup> (rozporządzenie nr 1306/2013);
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009<sup>66</sup> (rozporządzenie nr 1307/2013);
- rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 641/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej<sup>67</sup> (rozporządzenie nr 641/2014);
- rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia<sup>68</sup> (rozporządzenie nr 639/2014);
- rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności<sup>69</sup> (rozporządzenie nr 809/2014);
- rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności<sup>70</sup> (rozporządzenie nr 640/2014).

Zasady i tryb przyznawania płatności bezpośrednich określa ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz wydane na podstawie ustawy rozporządzenia i obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wymienione w załączniku nr 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności niniejszej informacji o wynikach kontroli (pkt. 18–32).

<sup>65</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549, ze zm.

<sup>66</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 608, ze zm.

<sup>67</sup> Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014, str. 74, ze zm.

<sup>68</sup> Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014, str. 1, ze zm.

<sup>69</sup> Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, str. 69, ze zm.

<sup>70</sup> Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014, str. 48, ze zm.

System płatności bezpośrednich obejmuje m.in. jednolitą płatność obszarową, płatność za zazielenienie, płatność do młodych rolników, płatność dodatkową i płatności związane do powierzchni upraw, które są przyznawane do powierzchni działki rolnej (art. 8 ust. 1 ustawy o płatnościach).

Wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich składa się w terminie od dnia 15 marca do dnia 15 maja (art. 21 ust. 1 ustawy o płatnościach).

W związku z przepisem art. 72 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 stanowiącym, że państwa członkowskie dostarczają ustalone formularze sporządzone w oparciu o obszary określone w poprzednim roku oraz materiały graficzne wskazujące położenie takich obszarów, ARiMR jest obowiązana co roku przekazać rolnikom spersonalizowane formularze wniosku o płatność. Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o płatnościach oraz art. 95 rozporządzenia nr 1306/2013 Agencja jest obowiązana przekazać beneficjentom płatności bezpośrednich wykaz wymogów i norm wzajemnej zgodności.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o płatnościach Agencja przeprowadza kontrole administracyjne i kontrole na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich, w tym kontrole w ramach wzajemnej zgodności wymogów lub norm. Na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy minister właściwego do spraw rolnictwa ogłosił w drodze obwieszczenia z dnia 10 marca 2015 r. wykaz wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy<sup>71</sup>.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 kontrola administracyjna obejmuje 100% wniosków o przyznanie pomocy złożonych w danym roku.

Zgodnie z art. 32 rozporządzenia nr 809/2014 minimalny odsetek kontroli na miejscu wynosi 5%, a wybór próby kontrolnej odbywa się na podstawie analizy ryzyka oraz metodą losową (art. 69 rozporządzenia).

Ponadto zgodnie z art. 68 ust. 1 rozporządzenia nr 809/2014 Agencja jest obowiązana do przeprowadzenia w każdym roku kontroli na miejscu w zakresie przestrzegania wymogów i norm wzajemnej zgodności obejmujących co najmniej 1% całkowitej liczby beneficjentów płatności bezpośrednich. Od 2015 r. powyższy przepis nie obejmuje beneficjentów uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw, o którym mowa w tytule V rozporządzenia nr 1307/2013.

Szczegółowe wymagania, jakie powinny spełniać wnioski, formularz wniosku, oraz szczegółowe warunki i tryb składania wniosków dla poszczególnych kampanii zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>72</sup>. Formularz wniosku umieszczony jest na stronie internetowej ARiMR. Formularz ten dotyczy

<sup>71</sup> M.P. poz. 329, ze zm.

<sup>72</sup> Dz. U. poz. 352, ze zm.

wniosku o płatności bezpośrednie, a także o płatności obszarowe w ramach PROW 2014–2020, w tym w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o płatnościach kierownik biura powiatowego Agencji jest właściwy w sprawach dotyczących płatności bezpośrednich. Właściwość miejscową kierownika biura powiatowego Agencji ustala się według miejsca zamieszkania lub siedziby rolnika.

Zgodnie z art. 24 ustawy o płatnościach w decyzji przyznającej płatności określa się m.in. zmniejszenia tych płatności, wykluczenia z tych płatności oraz kary administracyjne.

Od decyzji w sprawie o przyznanie płatności bezpośrednich przysługuje odwołanie do dyrektora oddziału regionalnego Agencji, odwołanie to rozpatruje się w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania (art. 24 ust. 4 i ust. 5 ustawy o płatnościach).

O każdym przypadku niezadowolenia sprawy o przyznanie płatności bezpośrednich do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek, kierownik biura powiatowego Agencji zawiadamia rolnika, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 24 ust. 8 ustawy o płatnościach).

Zgodnie z art. 25 ustawy o płatnościach sprawy o przyznanie poszczególnych płatności bezpośrednich temu samemu podmiotowi za ten sam rok mogą być rozstrzygnięte w jednej decyzji, a gdy podmiot ten ubiega się również o przyznanie pomocy w ramach działań PROW 2014–2020, w tym działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, decyzja ta może obejmować również rozstrzygnięcia w sprawach tej pomocy.

### Działanie rolno- środowiskowo- klimatyczne PROW 2014–2020

Ogólne zasady wdrażania działania rolno-środowiskowo-klimatycznego PROW 2014–2020 określają następujące rozporządzenia:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005<sup>73</sup>;
- rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>74</sup>;
- rozporządzenie nr 809/2014.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 45 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (ustawa o EFRROW) wydał rozporządzenie z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegó-

<sup>73</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 487, ze zm.

<sup>74</sup> Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, str. 18, ze zm.



łowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020<sup>75</sup>.

Zadaniem ARiMR jako podmiotu wdrażającego oraz jako agencji płatniczej (art. 2 pkt 7, art. 5 ust. 3 oraz art. 6 ust.1 i ust.4 ustawy o EFRR) m.in. jest przyjmowanie wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność, przeprowadzanie kontroli administracyjnej wniosków, dokonywanie wyboru operacji do finansowania zgodnie z przyjętymi kryteriami, przeprowadzanie kontroli na miejscu, wydawanie decyzji w sprawie przyznania pomocy i dokonywanie płatności.

Rozporządzenie rolno-środowiskowo-klimatyczne w § 4 ust. 2 pkt 5 określa, że realizujący zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne obowiązany jest do przestrzegania wymogów, określonych m.in. w załączniku nr 2 do rozporządzenia. Na przykład dla wariantu 1. Zmiennowilgotne łąki trzęślicowe pakietu 4. Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 oraz wariantu 1. Zmiennowilgotne łąki trzęślicowe pakietu 5. Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000 obejmują: użytkowanie kośne, a w uzasadnionych przypadkach dopuszczonych przez eksperta przyrodniczego – kośno-pastwiskowe. W przypadku gdy ekspert przyrodniczy dopuścił użytkowanie kośno-pastwiskowe, jest możliwe stosowanie również użytkowania naprzemiennego i wymogi są następujące:

- 1) zakaz: nawożenia, wapnowania, mechanicznego niszczenia struktury gleby, w tym bronowania i przeorywania;
- 2) częstotliwość koszenia: jeden pokos co roku, a w przypadkach określonych przez eksperta przyrodniczego co dwa lata;
- 3) koszenie w terminie określonym przez eksperta przyrodniczego, przy czym termin ten rozpoczyna się nie wcześniej niż w dniu 1 września i kończy się nie później niż w dniu 31 października, a w uzasadnionych przypadkach określonych przez eksperta przyrodniczego, na przykład w sytuacjach wkraczania roślin niepożądanych w tym zbiorowisku – nie wcześniej niż w dniu 15 czerwca i nie później niż w dniu 30 czerwca;
- 4) zebranie i usunięcie skoszonej biomasy (w tym zakaz pozostawiania rozdrobnionej biomasy); w terminie do dwóch tygodni po pokosie biomasa powinna zostać usunięta z działki rolnej lub ułożona w przyzmy, w tym przyzmy balotowe, stogi lub brogi; w przypadku ułożenia biomasy w przyzmy, w tym przyzmy balotowe, stogi lub brogi powinna ona zostać usunięta z działki rolnej nie później niż do dnia 1 marca kolejnego roku;
- 5) pozostawienie nieskoszonego fragmentu działki rolnej o powierzchni wynoszącej 15–20% powierzchni tej działki; w dwóch kolejnych pokosach (wykonywanych w odstępie roku lub 2 lat) należy pozostawić inne fragmenty nieskoszone;
- 6) dla działek rolnych nieprzekraczających powierzchni 0,5 ha jest dopuszczalne zrezygnowanie z pozostawiania powierzchni nieskoszonych

<sup>75</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 415, ze zm.



i koszenie co roku całej działki rolnej lub pozostawienie nieskoszonego fragmentu działki rolnej o powierzchni wynoszącej 15–20% powierzchni tej działki, jeżeli ekspert przyrodniczy dopuści taką możliwość;

- 7) przy użytkowaniu kośno-pastwiskowym – wypas po pokosie w terminie określonym przez eksperta przyrodniczego, przy czym termin ten rozpoczyna się nie wcześniej niż w dniu 1 września i kończy się nie później niż w dniu 15 października, przy obsadzie zwierząt do 0,5 DJP<sup>76</sup>/ha gruntów objętych wsparciem w ramach wariantu, jeżeli ekspert przyrodniczy dopuści taką możliwość.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o EFRROW organem właściwym w sprawach dotyczących przyznania pomocy w drodze decyzji administracyjnej w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej jest kierownik BP ARiMR. Odwołanie od ww. decyzji rozpatruje się w terminie dwóch miesięcy od dnia jego otrzymania (art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o EFRROW).

### Wzajemna zgodność

Wysokość otrzymywanych przez rolników płatności bezpośrednich oraz płatności w ramach działań nieinwestycyjnych PROW 2014–2020<sup>77</sup> uzależniona jest od spełniania zasady wzajemnej zgodności, na którą składają się normy dotyczące utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) oraz podstawowe wymogi z zakresu zarządzania (SMR – ang. *Statutory Management Requirements*), określone w załączniku II do rozporządzenia nr 1306/2013 oraz 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<sup>78</sup>. Sposób naliczania kar administracyjnych w przypadku nieprzestrzegania kar i wymogów wzajemnej zgodności określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom<sup>79</sup>.

Celem Dobrej Kultury Rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) jest właściwe zarządzanie glebą poprzez przestrzeganie norm dotyczących: przeciwdziałania erozji gleby, ograniczania degradacji substancji organicznej, przeciwdziałania zmianom struktury gleby, zarządzania zasobami wodnymi w rolnictwie i ochroną wody oraz ukierunkowanie ich na wzmocnienie standardów w zakresie ochrony środowiska oraz zmiany klimatu. Normy dobrej kultury rolnej obejmują siedem obszarów: DKR 1 Ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych, DKR 2 Przestrzeganie procedur wydawania zezwoleń w przypadku nawadniania, DKR 3 Ochrona wód podziemnych przed zanieczyszczeniem, DKR 4 Minimalna pokrywa

<sup>76</sup> DJP, duża jednostka przeliczeniowa inwentarza – umowna jednostka liczebności zwierząt hodowlanych w gospodarstwie, według polskich norm odpowiadająca jednej krowie o masie 500 kg. Używana jest m.in. do szacowania zapotrzebowania gospodarstwa na paszę.

<sup>77</sup> Tj. płatności: ONW, rolno-środowiskowo-klimatyczne, ekologiczne, na zalesianie gruntów rolnych, płatność dobrostanowa.

<sup>78</sup> Dz. U. poz. 344, ze zm.

<sup>79</sup> Dz. U. poz. 743, ze zm.

glebowa, DKR 5 Minimalne zagospodarowanie terenu odzwierciedlające warunki danego miejsca w celu ograniczenia erozji, DKR 6 Utrzymanie poziomu materii organicznej gleby, DKR 7 Zachowanie cech krajobrazu.

Normy dotyczące DKR 6 i DKR 7 wynikają z § 1 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

DKR 6 Utrzymanie poziomu materii organicznej gleby, w ramach którego zabrania się wypalania gruntów rolnych odnosi się do często występującego na obszarach parków narodowych i krajobrazowych problemu wypalania wiosną suchych traw i zarośli.

Zakres obszaru DKR 7 Zachowanie cech krajobrazu (zakaz przycinania żywopłotów i drzew w okresie wylęgu i chowu ptaków) obejmuje następujące wymogi:

- nie wolno niszczyć drzew będących pomnikami przyrody oraz rowów do 2 m szerokości znajdujących się na użytkach rolnych będących w posiadaniu rolnika;
- rolnik jest obowiązany do zachowania oczek wodnych o łącznej powierzchni poniżej 100 m<sup>2</sup>, które znajdują się na użytkach rolnych będących w posiadaniu rolnika;
- zabrania się przycinania żywopłotów i drzew znajdujących się na użytkach rolnych będących w posiadaniu rolnika w okresie od 15 kwietnia do 31 lipca (z wyłączeniem wierzb, drzew owocowych i zagajników o krótkiej rotacji).

Ponadto na gruntach, do których przyznawane są płatności bezpośrednie istnieje wymóg usunięcia lub zniszczenia niepożądanego rośliności przynajmniej raz w roku określony w § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu<sup>80</sup>. Zabieg ten powinien być przeprowadzony przed 31 lipca roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich, a jedynie w przypadku gruntów ugorowanych przed 31 października. W odniesieniu do gruntów zadeklarowanych we wniosku o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej obowiązują terminy zabiegów określone w rozporządzeniu rolno-środowiskowo-klimatycznym.

Wymogi wzajemnej zgodności (SMR-y) zostały podzielone na następujące obszary:

- środowisko, zmiana klimatu oraz utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej,
- zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i zdrowie roślin,
- dobrostan zwierząt.

Ochrona środowiska w ramach wymogów wzajemnej zgodności obejmuje ochronę ptaków i siedlisk przyrodniczych dzikiej fauny i flory oraz ochronę wód przed azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

<sup>80</sup> Dz. U. poz. 351, ze zm.

Wymogi dotyczące ochrony dzikiego ptactwa (SMR 2) wynikające z dyrektywy ptasiej dotyczą rolników, których gospodarstwa rolne lub ich część są położone na obszarze Natura 2000. Polegają one na:

- przestrzeganiu wymogów obligatoryjnych wynikających z planów zadań ochronnych albo planów ochrony w zakresie dotyczącym gatunków ptaków objętych ochroną<sup>81</sup>,
- zakazie podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Powyższy zakaz nie dotyczy rolnika, który realizuje działanie po uzyskaniu stosownego zezwolenia. Przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, mogą być realizowane, jeżeli: została wydana pozytywna decyzja administracyjna, albo po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 została wydana pozytywna decyzja administracyjna.

Natomiast wszystkich rolników na obszarze całego kraju dotyczą następujące wymogi z zakresu dyrektywy ptasiej (SMR 2):

- zakaz niszczenia siedlisk i ostoi będących obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania ptaków podlegających ochronie<sup>82</sup>;
- zakaz w strefach ochrony ostoi miejsc rozrodu i regularnego przebywania ptaków<sup>83</sup>; wycinania drzew lub krzewów, dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli nie jest to związane z potrzebą ochrony poszczególnych gatunków, wznoszenia obiektów, instalacji i urządzeń (nie dotyczy osób posiadających zezwolenie regionalnego dyrektora ochrony środowiska na dokonanie tych czynności).

Wymogi dotyczące ochrony siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa) (SMR 3) obejmują rolników, których gospodarstwa rolne lub ich część są położone na obszarze Natura 2000 i dotyczą przestrzegania wymogów obligatoryjnych wynikających z planów zadań ochronnych (PZO) lub planów ochrony (PO) w zakresie dotyczącym typów siedlisk przyrodniczych, gatunków zwierząt i roślin objętych ochroną, wymienionych w załączniku nr 1–3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> Gatunki ptaków będące przedmiotem ochrony na obszarach specjalnej ochrony ptaków zostały wymienione w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. Nr 25, poz. 133, ze zm.), które spełniają kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 (Dz. U. Nr 77, poz. 510).

<sup>82</sup> Gatunki ptaków objętych ochroną zostały wymienione w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. poz. 2183).

<sup>83</sup> Gatunki ptaków objętych ochroną zostały wymienione w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt.

<sup>84</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1713, ze zm.

Park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Jednym z takich cennych siedlisk są łąki jednokośne, które powstały w wyniku działalności rolniczej. Ich tradycyjnym użytkowaniem było jednorazowe, zwykle późne, koszenie z przeznaczeniem runi przede wszystkim na ściółkę. Kontynuowane przez setki lat coroczne, jednorazowe koszenie doprowadziło do wykształcenia się specyficznych zbiorowisk roślinnych, bogatych w rzadkie gatunki roślin i będących żerowiskami i miejscami gniazdowania licznych gatunków ptaków. Łąki jednokośne należą do najbogatszych w gatunki, a jednocześnie najszybciej zanikających układów półnaturalnych. Najwartościowsze przyrodniczo typy łąk jednokośnych to wilgotne łąki trzęślicowe, należące do najbogatszych gatunkowo fitocenoz, związanych z dolinami rzecznyymi. Są to zbiorowiska z dużym udziałem późno kwitnących roślin kwiatowych, powstałe na skutek systematycznego koszenia i użytkowania bez stosowania nawozów. Rolnicze użytkowanie mokradeł nie zawsze prowadzi do całkowitego zaburzenia ich ekologicznych funkcji przeciwnie – ekstensywna działalność rolnicza przyczynia się niekiedy do wykształcania cennych przyrodniczo półnaturalnych ekosystemów łąkowych, stanowiących niezmiernie ważny element krajobrazu rolniczego. Im bogatszy i bardziej zróżnicowany jest krajobraz, tym więcej funkcji może pełnić, zapewniając miejsce do życia zarówno ludziom, jak i wielu gatunkom dzikich roślin i zwierząt<sup>85</sup>.

Park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Według stanu na koniec 2019 r. w Polsce istniały 123 parki krajobrazowe o łącznej powierzchni 25 230,1 km<sup>2</sup>, co stanowiło 8,4% obszaru kraju.

Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne PROW 2014–2020 ma na celu promowanie praktyk rolniczych przyczyniających się do ochrony gleb, wód, klimatu, cennych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków ptaków, zagrożonych zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich, a także ochrony różnorodności krajobrazu. Działania to ma na celu zachęcenie beneficjentów, którzy dobrowolnie zdecydują się na prowadzenie działalności rolniczej w sposób sprzyjający różnym elementom środowiska naturalnego i realizują zobowiązania polegające na wykonywaniu szczegółowych wymogów określonych dla poszczególnych pakietów lub wariantów w okresie pięciu lat. Wymogi działania prowadzą do ekstensywnego gospodarowania, co w efekcie wiąże się poniesieniem kosztów i utratą części zysków.

<sup>85</sup> „Woda na obszarach wiejskich”, IMUZ 2009 r.

Ze wsparcia może skorzystać:

- rolnik prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwie położonym na terenie Polski oraz posiadający co najmniej 1 ha użytków rolnych (3 ha w Pakiecie 1. Rolnictwo zrównoważone) lub co najmniej 1 ha obszarów przyrodniczych,
- zarządca gruntów – podmiot (osoba fizyczna, osoba prawna, grupa osób fizycznych lub prawnych) gospodarujący na obszarach przyrodniczych, czyli gruntach nie będących użytkami rolnymi, na których występują określone typy siedlisk przyrodniczych lub siedlisk lęgowych ptaków oraz posiadający co najmniej 1 ha obszarów przyrodniczych.

W ramach działania beneficjent może skorzystać z siedmiu pakietów, w tym dwóch pakietów przyrodniczych, tj.: Pakiet 4. Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 i Pakiet 5. Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000. Pakiety te mogą być realizowane na tych trwałych użytkach zielonych, gdzie stwierdzono występowanie rzadkich zbiorowisk roślinnych lub obecność niektórych gatunków chronionych ptaków. Te cenne siedliska mają ograniczoną przydatność produkcyjną, a ich zachowanie jest możliwe dzięki ekstensywnej działalności rolniczej. Wsparcie ma na celu zapewnienie kontynuacji pastwiskowej lub kośnego użytkowania trwałych użytków zielonych w taki sposób, aby zapewnić zachowanie występującej tam bioróżnorodności. Wymogi są zróżnicowane w zależności od rodzaju siedliska i obejmują: stosowanie ekstensywnego wypasu (obsada zwierząt na poziomie 0,5–1,5 DJP/ha), koszenie w opóźnionych terminach dostosowanych do sezonów lęgowych ptaków (np. od 15 czerwca do 30 września), z pozostawieniem niewykoszonych enklaw (15%–20% powierzchni) – stanowią one schronienie dla zwierząt, w tym bezkręgowców, umożliwiają wytworzenie nasion przez wszystkie gatunki roślin, ograniczenie nawożenia.

System wdrażania  
płatności w ramach  
wspólnej polityki rolnej

Wnioski o płatności bezpośrednio przyjmuje i rozpatruje ARiMR. Agencja przeprowadza kontrole administracyjne i kontrole na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich, w tym kontrole w ramach wymogów wzajemnej zgodności.

Kontrole z zakresu wzajemnej zgodności, które dotyczą przestrzegania norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz wymogów podstawowych w zakresie zarządzania w obszarze I – Środowisko, zmiana klimatu, utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz wymogów w obszarze II – Zdrowie publiczne, zdrowie roślin w odniesieniu do produkcji roślinnej realizowane są przez ARiMR. Natomiast kontrole w obszarze II – Zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt w odniesieniu do produkcji zwierzęcej są realizowane przez służby Inspekcji Weterynaryjnej.

Kontrola administracyjna wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich składała się z kontroli prostej oraz kontroli krzyżowej. Kontrola administracyjna prosta polegała na automatycznym sprawdzeniu danych z wprowadzonego do systemu informatycznego wniosku, w tym dotyczących działek położonych na obszarach Natura 2000, z danymi podmiotowymi zawartymi w ewidencji producentów oraz danymi przedmiotowymi zawartymi



w systemie identyfikacji działek rolnych (LPIS) i systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (IRZ). Kontrola krzyżowa natomiast polega na sprawdzeniu danych wprowadzonych na podstawie wniosku, korekty, zmiany i wycofania części wniosku, z danymi z wniosków innych rolników, w celu uniknięcia nienależnego wielokrotnego przyznawania tej samej pomocy w odniesieniu do tych samych działek ewidencyjnych z uwzględnieniem granic działek rolnych wyrysowanych przez rolników, dla tego samego roku gospodarczego oraz w celu zapobieżenia nienależnej kumulacji pomocy przyznanej na podstawie odrębnych schematów pomocowych oraz sprawdzeniu czy rolnik zgłosił we wniosku wszystkie posiadane grunty rolne (nawet jeżeli nie ubiega się do nich o przyznanie płatności).

Kontrole na miejscu płatności bezpośrednich realizowane są metodą inspekcji terenowej lub metodą FOTO. Kontrola metodą inspekcji terenowej polega na przeprowadzeniu wywiadu terenowego i pomiarów terenowych działek rolnych najczęściej w oparciu o technikę GPS. Kontrola metodą FOTO jest przeprowadzana na podstawie ortofotomapy (cyfrowe odwzorowanie terenu wykonane na podstawie zdjęć lotniczych lub zobrazowań satelitarnych) i na podstawie wywiadu terenowego.

Każde z państw członkowskich, na podstawie art. 67 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 ustanawia i prowadzi zintegrowany system zarządzania i kontroli. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ww. rozporządzenia system zintegrowany obejmuje następujące elementy: skomputeryzowaną bazę danych; system identyfikacji działek rolnych; system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności; wnioski o przyznanie pomocy oraz wnioski o płatność; zintegrowany system kontroli oraz jednolity system rejestrowania tożsamości każdego beneficjenta wsparcia, który składa wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność.

Zintegrowany System  
Zarządzania i Kontroli

System Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS) stanowi podstawowy element Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK). Pełni on rolę bazy referencyjnej dla kontroli większości działań pomocowych obsługiwanych przez ARiMR.

LPIS działa w technologii geograficznych systemów informacyjnych. Baza danych zawiera ortofotomapę cyfrową dla całego obszaru kraju oraz mapy wektorowe granic odniesienia działek referencyjnych i mapy wektorowe pól zagospodarowania niekwalifikowalne do płatności. System LPIS obejmuje swoim zasięgiem niemal wszystkie podstawowe moduły ZSZiK, tj.:

- ewidencję producentów,
- ewidencję gospodarstw rolnych,
- ewidencję wniosków o przyznanie płatności,
- zintegrowany system kontroli.

Warstwy referencyjne zasilające bazę systemu LPIS, to między innymi: cyfrowa ortofotomapa wykonana ze zdjęć lotniczych oraz satelitarnych oraz dane wektorowe dotyczące granic działek referencyjnych (GO), pól zagospodarowania (PZ), elementów krajobrazu (m.in. oczka wodne, rowy do 2 m szerokości, pomniki przyrody), stabilne elementy proekologiczne (EFA), obejmujące: żywopłoty/pasy zadrzewione, drzewa wolnostojące,



zadrzewienie liniowe, grupowe/zadrzewienia śródpolne, miedze śródpolne, oczka wodne do 1000 m<sup>2</sup>, rowy do 6 m szerokości, strefy buforowe, obszary z zagajnikami o krótkiej rotacji, obszary zalesione, pasy gruntów kwalifikujących się do płatności na obrzeżach lasu. Dodatkowo, w systemie dostępna jest warstwa trwałych użytków zielonych (TUZ) oraz trwałych użytków zielonych cennych przyrodniczo, warstwa obszarów Natura 2000 (OSO, SOO), warstwa parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów ochrony przyrody wraz z otulinami, warstwa obszarów szczególnie narażonych na skażenie azotanami (OSN), dane identyfikacyjne przebiegu granic administracyjnych z Państwowego Rejestru Granic (PRG), warstwy spadków terenów, warstwa planów zadań ochronnych i planów ochrony przyrody.

**Wdrażanie działania  
rolno-środowiskowo-  
klimatycznego**

Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne realizowane w ramach PROW 2014–2020, zgodnie z art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 ma na celu zachowanie oraz propagowanie niezbędnych zmian w praktykach rolnych, które stanowią pozytywny wkład w środowisko i klimat.

Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne PROW 2014–2020 jest wdrażane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako Instytucję Zarządzającą Programem (art. 2 pkt 5 i art. 5 ust. 1 ustawy o EFRROW) oraz ARiMR, która pełni funkcję podmiotu wdrażającego realizującej zadania instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania większości działań objętych PROW 2014–2020 oraz jako akredytowana agencja płatnicza realizuje płatności dla wszystkich działań Programu (art. 2 pkt 7, art. 5 ust. 3 oraz art. 6 ust. 1 i ust. 4 ustawy o EFRROW). Zadaniem ARiMR jako podmiotu wdrażającego oraz jako agencji płatniczej m.in. jest przyjmowanie wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność, przeprowadzanie kontroli administracyjnej wniosków, dokonywanie wyboru operacji do finansowania zgodnie z przyjętymi kryteriami, wydawanie decyzji w sprawie przyznania pomocy, przeprowadzanie kontroli na miejscu, dokonywanie płatności i dochodzenie zwrotu nienależnych kwot pomocy (art. 6 ust. 3 i ust. 4).

Od 2006 r. ARiMR posiada akredytację jako agencja płatnicza w rozumieniu art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej<sup>86</sup>.

ARiMR jest państwową osobą prawną. Nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi, a w zakresie gospodarki finansowej – minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 2 ust. 1 oraz art. 3 ust. 1 ustawy o Agencji).

<sup>86</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549 oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 204, poz. 1506, ze zm.). Dla działań realizowanych przez ARiMR w perspektywie finansowej 2007–2013 i kontynuowanych w perspektywie 2014–2020, zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 719), nadal obowiązuje dotychczasowa akredytacja.

## ZAŁĄCZNIKI

Organem Agencji, jest Prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 3 ust. 1 ustawy o Agencji).

Struktura Agencji jest trójstopniowa i składa się z centrali (z siedzibą w Warszawie), oddziałów regionalnych oraz biur powiatowych.

W realizacji działania rolno-środowiskowo-klimatycznego udział bierze także doradztwo rolnicze, ponieważ jednym z warunków realizacji zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego jest posiadanie planu działalności rolnośrodowiskowej sporządzonego przy udziale doradcy rolnośrodowiskowego lub eksperta przyrodniczego. Według stanu na dzień 26 stycznia 2021 r. na stronie internetowej Centrum Doradztwa Rolniczego na liście doradców rolnośrodowiskowych PROW 2014–2020 było wpisanych 2261 osób, a na liście ekspertów przyrodniczych – 715 osób.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Akty prawa Unii Europejskiej

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 487, ze zm.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549, ze zm.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 608, ze zm.).
4. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 641/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014, str. 74, ze zm.).
5. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014, str. 1, ze zm.).
6. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzające przepisy przejściowe (Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, str. 1, ze zm.).
7. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, str. 18, ze zm.).
8. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu

## ZAŁĄCZNIKI

- do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, str. 69, ze zm.).
9. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014, str. 48, ze zm.).
  10. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014, str. 18, ze zm.).
  11. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 908/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiające zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014, str. 59, ze zm.).
  12. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010 r. str. 7, ze zm.)
  13. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, str. 7, ze zm.).
  14. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.).
  15. Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 1505). **Akty prawa krajowego**
  16. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.).
  17. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).
  18. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).
  19. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.).
  20. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
  21. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.).

## ZAŁĄCZNIKI

### Płatności bezpośrednie

22. Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1341).
23. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2020 r. poz. 1206, ze zm.).
24. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia procesu wydatkowania środków finansowych w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz w ramach działań objętych zintegrowanym systemem zarządzania i kontroli (Dz. U. poz. 1824).
25. Ustawa z dnia 9 marca 2016 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 337).
26. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (Dz. U. poz. 351, ze zm.).
27. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie elementów krajobrazu uznawanych za część kwalifikującego się obszaru działki rolnej oraz ich szerokości (Dz. U. poz. 336).
28. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie gatunków drzew, których uprawa stanowi zagajnik o krótkiej rotacji, oraz maksymalnego cyklu zbioru dla każdego z tych gatunków drzew (Dz. U. poz. 339).
29. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie określenia maksymalnego zagęszczenia drzew (Dz. U. poz. 338).
30. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie obszarów uznawanych za obszary proekologiczne oraz warunków wspólnej realizacji praktyki utrzymania tych obszarów (Dz. U. poz. 354 ze zm.).
31. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie wykonania praktyk równoważnych (Dz. U. poz. 433).
32. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie okresu obliczania udziału różnych upraw w celu dywersyfikacji upraw (Dz. U. poz. 340, ze zm.).
33. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie wyznaczenia trwałych użytków zielonych wartościowych pod względem środowiskowym (Dz. U. poz. 348, ze zm.).
34. Rozporządzenie 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. z 2020 r. poz. 344, ze zm.).
35. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom (Dz. U. poz. 743, ze zm.).

## ZAŁĄCZNIKI

36. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 352, ze zm.).
37. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć przeprowadzanie kontroli dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 374).
38. Obwieszczenie 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.).
39. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 217, ze zm.). Działanie rolno-  
środowiskowo-  
klimatyczne
40. Rozporządzenie 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. poz. 415, ze zm.).
41. Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.). Parki narodowe
42. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, ze zm.).
43. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe (Dz. U. poz. 868).
44. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz. U. Nr 94 poz. 794).
45. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego (Dz. U. poz. 1212).
46. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. Nr 25 poz. 133, ze zm.).
47. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody (Dz. U. poz. 1080).
48. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla Biebrzańskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 14, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2017 r.
49. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 stycznia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Biebrzańskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 13, ze zm.).



## ZAŁĄCZNIKI

50. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 1) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2015 r.
51. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 12, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2018 r.
52. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego na lata 2019–2021 (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 69).
53. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla Drawieńskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 8) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2016 r.
54. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie zadań ochronnych dla Drawieńskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 79, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2018 r.
55. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Drawieńskiego Parku Narodowego na lata 2019–2020 (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 72, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2020 r.
56. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla Kampinoskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 2, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2015 r.
57. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla Kampinoskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 85) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2016 r.
58. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Kampinoskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 9, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2017 r.
59. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Kampinoskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 11, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2018 r.
60. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Kampinoskiego Parku Narodowego na rok 2019 (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 71, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2019 r.
61. Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie zadań ochronnych dla Kampinoskiego Parku Narodowego na rok 2020 (Dz. Urz. Min. Klim. poz. 9) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2020 r.
62. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla Narwiańskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 22, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2016 r.
63. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 marca 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Narwiańskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 19, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2019 r.

## ZAŁĄCZNIKI

64. Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Narwiańskiego Parku Narodowego na lata 2020–2022 (Dz. Urz. Min. Klim. poz. 10).
65. Zarządzenie Nr 31 Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie zadań ochronnych dla Słowińskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 41, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2016 r.
66. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Słowińskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 10, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2019 r.
67. Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie zadań ochronnych dla Słowińskiego Parku Narodowego na lata 2020–2022 (Dz. Urz. Min. Klim. poz. 4, ze zm.).
68. Zarządzenie Nr 3 Ministra Środowiska z dnia 9 stycznia 2014 r. w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego „Ujście Warty” (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 3, ze zm.) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2018 r.
69. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego „Ujście Warty” na lata 2019–2020 (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 76) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2020 r.

## Tabele i zdjęcia

Tabela nr 1

Wsparcie wypłacone beneficjentom do gruntów na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych w ramach wspólnej polityki rolnej w latach 2015–2019

Rok	Rodzaj płatności	Parki narodowe	Parki krajobrazowe
		Kwota w zł	Kwota w zł
2015	Płatności bezpośrednie	49 457 249	674 625 647
	ONW	6 738 156	75 970 877
	DRŚK	12 170 519	19 931 881
	<b>Razem</b>	<b>68 365 924</b>	<b>770 528 404</b>
2016	Płatności bezpośrednie	53 841 389	720 903 936
	ONW	8 982 945	83 122 110
	DRŚK	17 360 949	32 890 307
	<b>Razem</b>	<b>80 185 283</b>	<b>836 916 353</b>
2017	Płatności bezpośrednie	52 873 455	726 883 874
	ONW	8 656 051	83 719 029
	DRŚK	22 656 790	51 719 696
	<b>Razem</b>	<b>84 186 295</b>	<b>862 322 600</b>
2018	Płatności bezpośrednie	52 070 679	727 602 982
	ONW	9 106 329	84 526 882
	DRŚK	30 611 932	72 267 809
	<b>Razem</b>	<b>91 788 940</b>	<b>884 397 674</b>
2019	Płatności bezpośrednie	48 264 432	666 222 727
	ONW	10 162 289	101 925 807
	DRŚK	29 505 680	81 226 404
	<b>Razem</b>	<b>87 932 401</b>	<b>849 374 938</b>
Razem 2015–2019	Płatności bezpośrednie	256 507 203	3 516 239 166
	ONW	43 645 770	429 264 705
	DRŚK	112 305 870	258 036 098
	<b>Razem</b>	<b>412 458 844</b>	<b>4 203 539 969</b>
Średnio	Płatności bezpośrednie	51 301 441	703 247 833
	ONW	8 729 154	85 852 941
	DRŚK	22 461 174	51 607 220
	<b>Razem</b>	<b>82 491 769</b>	<b>840 707 994</b>

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

## ZAŁĄCZNIKI

### Zdjęcie nr 1<sup>87</sup>

Grunty rolne w Bieszczadzkim PN



### Zdjęcie nr 2

Grunty rolne w PN „Ujście Warty”



### Zdjęcie nr 3

Koszenie zapobiegło opanowaniu rolniczego gruntu przez brzozę w Biebrzańskim PN



<sup>87</sup> Zdjęcia nr 1-8 zostały wykonane przez kontrolerów NIK w trakcie oględzin czynności kontrolnych prowadzonych przez pracowników parków narodowych na podstawie art. 39 ustawy o NIK.



## ZAŁĄCZNIKI

### Zdjęcie nr 4

Wypas bydła i koszenie zapobiegło opanowaniu rolniczego gruntu przez las w Bieszczadzkim PN



### Zdjęcie nr 5

Nieskoszona powierzchnia pozostawiona jako miejsce do gniazdowania dla ptaków na obszarze Słowińskiego PN



### Zdjęcie nr 6

Skoszona biomasa przygotowana do uprzątnięcia w Narwiańskim PN





## ZAŁĄCZNIKI

### Zdjęcie nr 7

Nieuprzątnięta biomasa utrudnia odrost runi – nieprawidłowość stwierdzona w PN „Ujście Warty”



### Zdjęcie nr 8

Nieskoszona ruń sprzyja samosiewom brzozy i zakrzaczeniu, co powoduje zanik rolniczego charakteru siedliska – nieprawidłowość stwierdzona w Słowińskim PN



Źródło: zdjęcia wykonane przez kontrolerów NIK w trakcie oględzin czynności kontrolnych prowadzonych przez pracowników parków narodowych na podstawie art. 39 ustawy o NIK



#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Minister Klimatu i Środowiska
10. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
11. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
16. Senacka Komisja Środowiska
17. Dyrektorzy parków narodowych

## 6.5 .Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



**MINISTER ROLNICTWA  
I ROZWOJU WSI**

Znak sprawy: KS.dr.0910.1.2021

Warszawa, dnia 29 marca 2021

**Pan  
Tadeusz Dziuba  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesie,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 marca 2021 r., znak: KRR.430.005.2021, przy którym została przekazana Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli 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*, w załączeniu przekazuję stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do przedmiotowej informacji.

*Z poważaniem,*

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
Ryszard Bartosik  
Sekretarz Stanu  
/podpisano elektronicznie/

Załącznik:

Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do Informacji NIK o wynikach kontroli 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*

Załącznik

**Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do Informacji NIK o wynikach kontroli 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***

W rozdziale 4 „Wnioski” Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi został zobowiązany do: *spowodowania – w ramach sprawowanego nadzoru - podjęcia przez ARiMR efektywnej współpracy z parkami narodowymi w zakresie wymiany informacji i realizacji ustawowych zadań dotyczących dzierzawionych nieruchomości rolnych zakwalifikowanych do płatności w ramach wspólnej polityki rolnej.*

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjął działania mające na celu przeciwdziałanie zjawisku przyznawania płatności bezpośrednich oraz płatności obszarowych PROW 2014-2020 do bezumownie użytkowanych gruntów będących własnością Skarbu Państwa, w tym gruntów parków narodowych, co zostało wskazane w przedmiotowej informacji NIK w rozdziale 3 „Synteza” na stronie 12 oraz w rozdziale 5 „Ważniejsze wyniki kontroli” na stronie 29.

Należy zauważyć, że obecnie obowiązujące rozwiązania prawne w zakresie przyznawania płatności bezpośrednich obejmują szczególną ochroną grunty będące min. własnością Skarbu Państwa, w tym parki narodowe. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 4 ustawy o *płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*<sup>1</sup>, płatność bezpośrednia do działki rolnej będącej własnością Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowej osoby prawnej przysługują podmiotowi, który na dzień 31 maja danego roku ma do tej działki tytuł prawny. Analogiczne przepisy obowiązują w odniesieniu do działań obszarowych PROW 2014-2020, w tym Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, na mocy art. 20 ust. 4 ustawy o *wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*<sup>2</sup>, zgodnie z którym, jeżeli warunkiem przyznania pomocy jest posiadanie gospodarstwa rolnego lub gruntu i pomoc jest przyznawana do powierzchni gruntu, to taka pomoc do gruntu będącego własnością Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowej osoby prawnej przysługuje podmiotowi, który ma do tego gruntu tytuł prawny, z tym że w przypadku m.in. Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego - podmiotowi, który na dzień 31 maja danego roku, ma do tego gruntu tytuł prawny.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o *płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1312, z późn. zm.)

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o *wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020* (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 182)

Odrębną kwestią jest ubieganie się o płatności przez beneficjentów na grunty pozostające we władaniu parków narodowych i użytkowanych przez nich bezumownie. Niemniej jednak to Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest administratorem danych osobowych beneficjentów działań realizowanych przez ARiMR i jest zobowiązana do ich przetwarzania zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. *w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE* w celu wypełnienia obowiązku prawnego na niej ciążącym, tj. w szczególności w zakresie obsługi wniosków o przyznanie pomocy, wniosków o płatność, wniosków o dofinansowanie oraz innych wynikających z realizowanych przez ARiMR programów pomocowych – na podstawie stosownych ustaw oraz rozporządzeń regulujących zasady przyznawania pomocy w ramach danego programu.

W związku z powyższym Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie może wpływać na ARiMR w tym zakresie. W ramach sprawowanego nadzoru Minister może jedynie ocenić zgodność postępowania ARiMR z przepisami prawa.

W odniesieniu do wniosku wskazującego na *potrzebę określenia, wobec następczej perspektywy programowo-finansowej UE na lata 2021-2027, wskaźników dotyczących efektów przyrodniczych programów rozwoju obszarów wiejskich realizowanych na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych*, należy podkreślić, że Polskę, tak jak inne państwa członkowskie, w odniesieniu do działań Wspólnej Polityki Rolnej obowiązuje wspólny zestaw wskaźników kontekstu, rezultatu i produktu określony na poziomie przepisów UE. Podobna struktura zostanie zastosowana w odniesieniu do kolejnego okresu programowania WPR. Dotychczas w odniesieniu do PROW 2014-2020 przedstawiając efekty realizacji Programu posługujemy się obowiązującymi wskaźnikami rezultatu i produktu, przy czym dodać należy, że w bieżącym monitoringu wiele wskaźników dostępnych jest na poziomie uszczegółowionym, np. w podziale na pakiety i warianty, w rozbiciu na województwa, co nie jest wymagane w przepisach UE.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że istnieje możliwość ustanowienia dodatkowych wskaźników niż ww. obowiązkowe wynikające wprost z przepisów UE, w tym wskaźników dotyczących efektów przyrodniczych wdrażanych w ramach WPR działań, oraz prowadzenia badań w tym zakresie. Rozważane jest prowadzenie tego rodzaju badań w odniesieniu do przyszłej perspektywy projektowo-finansowej UE, niemniej jednak przy planowaniu takich przedsięwzięć należy brać pod uwagę generowane przez nie, obciążające budżet koszty, w tym koszty administracyjne i dodatkowe utrudnienia dla beneficjentów.

W odniesieniu do wniosku kierowanego do Prezesa ARiMR dotyczącego *wzmocnienia nadzoru w zakresie wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich oraz decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w celu poprawy terminowości ich wydawania* informuję, że w związku ze stwierdzonymi przez NIK nieprawidłowościami w obszarze obsługi wniosków o przyznanie ww. płatności m.in. w zakresie:

- nieprzestrzegania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i terminowości podczas obsługi spraw, w tym:

- wydawania decyzji po terminie,
- braku pouczeń o prawie do wniesienia ponaglenia,
- beczynności w rozpatrzeniu sprawy oraz braku zawiadomienia stron o przyczynach niezalatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia,
- przestrzegania zasady pisemności w prowadzonych postępowaniach,
- terminowego rozpatrywania odwołań,

- nieprzestrzegania procedur wynikających z wewnętrznych regulacji ARiMR, w tym:

- niewypełniania kart weryfikacji wniosku,
- niewypełniania deklaracji bezstronności,
- nieumieszczania na decyzji organów odwoławczych adnotacji o zwolnieniu z opłaty skarbowej,

w dniu 18 grudnia 2020 r. do wszystkich jednostek terenowych Agencji zostało skierowane pismo dotyczące konieczności wzmocnienia nadzoru merytorycznego w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych, jak również monitoringu procesu odwoławczego od decyzji administracyjnych, w szczególności zgodności prowadzenia postępowań administracyjnych z przepisami k.p.a. oraz zapewnienia terminowego wydawania decyzji administracyjnych w przedmiotowych sprawach.

Ponadto, w odniesieniu do przedłożonej przez Najwyższą Izbę Kontroli Informacji o wynikach kontroli P/20/044 należy zwrócić uwagę na potrzebę sprostowania informacji zawartej w rozdziale 5.3. „Przyznawanie płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych” na stronie 61. W informacji wskazano, że „inspektorzy terenowi ARiMR realizujący kontrole na miejscu dotyczące działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, do dnia rozpoczęcia takiej kontroli nie mieli pełnej informacji o szczegółach pakietu i wariantu realizowanego przez kontrolowanego rolnika [...]. Szczegóły planu działalności rolnośrodowiskowej i dokumentacji przyrodniczej inspektorzy ARiMR ustalali dopiero w trakcie kontroli po przekazaniu pełnego dokumentu przez rolnika”. W odniesieniu do powyższej informacji należy zauważyć, że we wniosku o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej rolnik deklaruje konkretny pakiet i wariant w ramach, którego ubiega się o przyznanie płatności, tym samym wskazując, jakie siedliska przyrodnicze zostały zidentyfikowane przez eksperta przyrodniczego na działkach deklarowanych do

płatności. Wniosek o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej zawiera też oświadczenie o sposobie wykorzystywania działek rolnych w ramach zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego. Ponadto, poza wybranymi stronami planu działalności rolnośrodowiskowej oraz pierwszą stroną dokumentacji przyrodniczej, w ramach Pakietu 4. *Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000* i Pakietu 5. *Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000*, zgodnie z § 21 ust. 2 rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego<sup>3</sup>, w przypadku gdy do rolnika lub zarządcy mają zastosowanie wymogi, o których mowa w §4 ust. 3 pkt 1 lit. b lub pkt 2 tego rozporządzenia (tj. wymogi określone przez doradcę rolnośrodowiskowego w planie działalności rolnośrodowiskowej w przypadku wariantu 4.7. lub eksperta przyrodniczego w dokumentacji przyrodniczej w przypadku pozostałych wariantów Pakietu 4. i 5.), rolnik jest zobowiązany do złożenia do kierownika biura powiatowego Agencji przed upływem 25 dni od dnia, w którym upływa termin składania wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w roku, w którym określono te wymogi, informację zawierającą wskazanie realizowanego wariantu oraz tych wymogów, sporządzoną na formularzu udostępnionym przez Agencję. Przepis ten stosuje się również w przypadku, gdy te wymogi ulegną zmianie w trakcie kolejnego roku realizacji zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

Nie bez znaczenia jest również obowiązek rolnika do złożenia, zgodnie z § 21 ust. 4 rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego, przed upływem 25 dni od dnia, w którym upływa termin składania wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, w pierwszym roku realizacji zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego do kierownika biura powiatowego ARiMR oświadczenia eksperta sporządzonego na formularzu udostępnionym przez Agencję m.in. o stwierdzeniu na gruntach zadeklarowanych we wniosku o przyznanie pierwszej płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej w ramach danego wariantu, w wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji, która stanowi podstawę do sporządzenia dokumentacji przyrodniczej, występowania siedliska przyrodniczego lub siedliska lęgowego ptaków objętego wsparciem w ramach tego wariantu - w przypadku wariantów tych pakietów innych niż wariant 4.7.

<sup>3</sup> Rozporządzenie 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. 2015 poz. 415, z późn. zm.)



## 6.6 .Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAS

KRR.430.005.2021  
P/20/044

Warszawa, dnia 08 kwietnia 2021 r.

### Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200), do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 marca 2021 r. do Informacji o wynikach kontroli „Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych”

1. Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjmuje informację o podjęciu przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działań mających na celu przeciwdziałania zjawisku przyznawania płatności bezpośrednich oraz płatności obszarowych PROW 2014-2020 do bezumownie użytkowanych gruntów będących własnością Skarbu Państwa w tym gruntów parków narodowych, a także o realizacji wniosków pokontrolnych.
2. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje ustalenia zawarte na str. 61 „Informacji” dotyczące braku pełnej dokumentacji przyrodniczej i planu rolnośrodowiskowego przed kontrolą na miejscu. Ustalenia w przedmiotowym zakresie zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym, do których Prezes ARiMR, nie zgłosił zastrzeżeń.
3. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o ograniczonej możliwości nadzoru Ministra nad ARiMR, czyli jedynie w zakresie zgodności postępowania z przepisami prawa. W „Informacji” przedstawiono ustalenie wskazujące, że ARiMR nie realizowała zawartego z parkami narodowymi porozumienia w zakresie wymiany informacji i realizacji ustawowych zadań dotyczących dzierżawionych nieruchomości rolnych zakwalifikowanych do płatności, a zdarzało się, że udostępnienie informacji przez Agencję następowało dopiero po „interwencji” Ministerstwa Środowiska. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 1505, ze zm.) nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Nadzór jest instytucją prawa administracyjnego, która służy zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania organów nadzorowanych, a istotą nadzoru jest możliwość władczego i wiążącego oddziaływania na działalność organów nadzorowanych. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zatem wniosek do MRiRW, aby w ramach sprawowanego nadzoru spowodował podjęcie przez Agencję współpracy z parkami narodowymi ww. zakresie.
4. Biorąc powyższe pod uwagę, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje oceny i wnioski zawarte w niniejszej „Informacji” oraz wyraża nadzieję, że działania podjęte na rzecz realizacji wniosków przyczynią się do poprawnego gospodarowania gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz prawidłowego przyznawania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banas