Nr ewid. 187/2013/P/13/138/LBY [redacted]

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH SKARBU PAŃSTWA PRZED NIEUPRAWNIONYM WYKORZYSTYWANIEM

[redacted]

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli „Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem"

Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy

Barbara Antkiewicz

Barbara Antkiewicz

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 17.07.2014 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie ... 7

1.1. Oznaczenie kontroli ... 7

1.2. Cele i zakres kontroli ... 7

1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli ... 7

2. Podsumowanie wyników kontroli ... 8

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności ... 8

2.2. Uwagi końcowe i wnioski ... 10

3. Informacje szczegółowe ... 13

3.1. Uwarunkowania ... 13

3.2. Istotne ustalenia kontroli ... 14

3.2.1. Gospodarowanie gruntami rolnymi SP ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania ich nieuprawnionemu wykorzystywaniu. ... 14

3.2.1.1. Nadzór nad powierzonym majątkiem ... 14

3.2.1.2. Wiedza o stanie administrowanego mienia ... 17

3.2.1.3. Udostępnianie gruntów rolnych SP do odpłatnego korzystania ... 18

3.2.1.4. Współpraca z ARiMR ... 20

3.2.2. Egzekwowanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony ... 21

3.2.2.1. Windykacja nieruchomości bezumownie wykorzystywanych ... 21

3.2.2.2. Windykacja należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości ... 25

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli ... 29

4.1. Przygotowanie kontroli ... 29

4.2. Organizacja i metodyka kontroli ... 29

4.3. Przebieg kontroli ... 29

4.4. Finansowe rezultaty kontroli ... 32

5. Załączniki ... 33

5.1. Załącznik nr 1 Charakterystyka stanu prawnego ... 33

5.1.1. Prowadzenie prawidłowej gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i ich ochrona przed nieuprawnionym wykorzystywaniem ... 33

5.1.2. Warunki i tryb przyznawania płatności ... 35

5.1.3. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności ... 36

5.2. Załącznik nr 2 Wykaz jednostek skontrolowanych ... 38

5.3. Załącznik 3 Zestawienia danych liczbowych dotyczących kontrolowanych jednostek ... 40

5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli ... 44

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

ANR lub Agencja	Agencja Nieruchomości Rolnych
ARiMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
bonitacja	klasyfikacja użytkowa gleb
działka ewidencyjna	ciągły obszar gruntu położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych
EGiB	Ewidencja Gruntów i Budynków
grunty nierozdysponowane lub niezagospodarowane	grunty rolne, które nie zostały oddane do odpłatnego albo nieodpłatnego korzystania (np. nie zostały wydzierżawione, użyczone, oddane w użytkowanie)
grunty objęte próbą badawczą	grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, które w poszczególnych latach 2009-2012 (od 1 stycznia do 31 grudnia) były w całości nierozdysponowane
grunty rolne	działki ewidencyjne, w których skład wchodzą użytki rolne
grunty związane z gospodarką wodną	inne mienie związane z gospodarką wodną, o którym mowa w art. 14 ust. 4 prawa wodnego, tj. np. grunty rolne znajdujące się w czaszy zbiornika, stopnia wodnego lub poza linią brzegu
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121)
k.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101)
k.w.	ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.)
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
naruszenie miru domowego	tradycyjna nazwa przestępstwa określonego w art. 193 k.k., który chroni wolność jednostki od naruszeń jej prawa do decydowania o tym, kto może przebywać w miejscach, w których jednostka ta jest gospodarzem
ochrona petytoryjna	cywilistyczna ochrona własności. Podstawowymi roszczeniami składającymi się na tę ochronę, przysługującymi właścicielowi, są roszczenia windykacyjne (o wydanie rzeczy – art. 222 § 1 k.c.) i negatoryjne (o przywrócenie stanu zgodnego z prawem lub zaniechanie naruszeń – art. 222 § 2 k.c.)
ochrona posesoryjna	cywilistyczna ochrona posiadania. Roszczeniem składającym się na tę ochronę, przysługującym posiadaczowi, jest roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego i o zaniechanie naruszeń (art. 344 k.c.)
OT	Oddział Terenowy

płatności lub dopłaty	wszelka pomoc finansowa pochodząca głównie ze środków Unii Europejskiej, przyznana i wypłacona przez ARiMR w szczególności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, regulacji rynków rolnych, rozwoju obszarów wiejskich
prawo wodne	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.)
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
SP	Skarb Państwa
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)
u.g.n.r.	ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa o płatnościach bezpośrednich	ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1164 ze zm.)
użytki rolne	użytki oznaczone jako: R [grunty orne], S [sady], Ł [łąki], Ps [pastwiska trwałe], Tr [tereny różne] lub N [nieużytki]
Zasób lub ZWRSP	Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa
ZMiUW	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych

1. Wprowadzenie

1.1. Oznaczenie kontroli

Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem (P/13/138).

1.2. Cele i zakres kontroli

Podstawowym celem kontroli było dokonanie oceny działań organów administracji rządowej i samorządowej oraz państwowych osób prawnych w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.

Kontrolę przeprowadzono w siedmiu oddziałach terenowych ANR, czterech RZGW oraz ośmiu ZMiUW. We wszystkich jednostkach zakres przedmiotowy kontroli obejmował gospodarowanie gruntami rolnymi SP, szczególny nacisk kładziono zaś na zapobieganie ich nieuprawnionemu wykorzystywaniu oraz egzekwowanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony. Kontrolą objęto lata 2009-2013 (I półrocze).

Oddziały terenowe ANR oraz RZGW skontrolowano na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, stosując kryteria określone w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalność, gospodarność, celowość i rzetelność. Kontrole ZMiUW zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrolę przeprowadzono z inicjatywy własnej NIK. Temat kontroli mieścił się w ramach priorytetowego kierunku kontroli przyjętego przez NIK na rok 2013: *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego*. Potrzeba przeprowadzenia kontroli wyniknęła z poruszonego w mediach problemu bezumownego korzystania z państwowych gruntów po wejściu Polski do Unii Europejskiej, zwanego potocznie *piractwem rolnym*. Doniesienia prasowe wskazywały, że bezumowni użytkownicy państwowych gruntów zgłaszają zajęte w sposób nieuprawniony tereny do płatności wypłacanych przez ARiMR, podczas gdy Skarb Państwa – pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości – traci na tym kilka milionów złotych rocznie. Potwierdziły to wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy w okresie od grudnia 2012 r. do maja 2013 r. w trzech jednostkach gospodarujących państwowym mieniem[1]. W wyniku tej kontroli stwierdzono, że w latach 2008-2012 bezprawnie wykorzystywano 11,8 tys. ha gruntów SP, za które ARiMR wypłaciła 4,1 mln zł płatności. Pozbawiło to Skarb Państwa wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości w szacunkowej wysokości 372 tys. zł.

Zdjęcie Nr 2
Wał rzeki Wisły – grunty rolne administrowane przez ZMiUW we Włocławku

Źródło: Zasoby własne NIK

[1] ANR OT w Bydgoszczy, RZGW w Gdańsku oraz ZMiUW we Włocławku.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie[2] ocenia działania jednostek kontrolowanych w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.

Wyniki kontroli wskazują, że bezprawne korzystanie z państwowej ziemi stało się zjawiskiem powszechnym. Rażący brak ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa umożliwił w latach 2009-2012 coroczne, bezumowne wykorzystywanie niemal 12% niezagospodarowanych gruntów administrowanych przez kontrolowane jednostki, co stanowiło od 18,1 tys. ha do 20,9 tys. ha[3]. Pozbawiło to Skarb Państwa potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości w szacunkowej wysokości 29,6 mln zł[4]. Świadczy to o niegospodarności podmiotów, którym powierzono administrowanie państwowym mieniem.

W tym samym okresie ARiMR wypłaciła bezumownym użytkownikom tych nieruchomości łącznie 75,8 mln zł unijnych dopłat. Aby je uzyskać, nie trzeba być bowiem właścicielem czy dzierżawcą ziemi, a jedynie wykazać jej użytkowanie.[5] W konsekwencji nielegalne użytkowanie państwowej ziemi stało się procederem o niejednokrotnie zorganizowanym charakterze. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że niezagospodarowane użytki rolne na terenie całego kraju były bezumownie zajmowane przez spółki o podobnej nazwie, mające tę samą siedzibę i te same władze.

Szczególną uwagę zwraca fakt, że w grupie beneficjentów pobierających płatności do bezprawnie zajmowanych gruntów Skarbu Państwa byli również pracownicy jednostek kontrolowanych – podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie państwowym majątkiem. Takie przypadki ujawniono w dwóch spośród 19 jednostek kontrolowanych[6]. Takie działanie, w ocenie Izby, było oczywistym nadużyciem funkcji publicznych przez tych pracowników i skutkowało ewidentnym konfliktem interesów w wykonywaniu obowiązków służbowych.

Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości były w szczególności:

1) nieskuteczny nadzór podmiotów odpowiedzialnych za gospodarowanie państwowym mieniem nad powierzonym majątkiem, [str. 14-17]
2) brak bieżących, rzetelnych danych o stanie administrowanych nieruchomości, [str. 17-18]
3) nieprzestrzeganie zasad jawności i konkurencyjności oraz sprawnego i równego traktowania wnioskodawców zainteresowanych legalną dzierżawą państwowego mienia, [str. 18-20]
4) przyznawanie płatności bez konieczności posiadania tytułu prawnego do gruntu, [str. 35-36]
5) niepodejmowanie lub opieszałe podejmowanie przez jednostki kontrolowane działań prawnych zmierzających do przejęcia bezumownie użytkowanych gruntów rolnych, [str. 21-25]

---

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

[3] Badaniem objęto nierozdysponowane grunty rolne SP o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, które w poszczególnych latach 2009-2012 (od 1 stycznia do 31 grudnia) były w całości nierozdysponowane.

[4] Dotyczy gruntów rolnych SP objętych próbą badawczą, bezumownie wykorzystywanych bez wiedzy jednostek kontrolowanych w latach 2009-2012 (średnio 64% gruntów bezumownie wykorzystywanych, objętych próbą badawczą).

[5] W przepisach ustawy o płatnościach bezpośrednich nie został sformułowany wymóg legitymowania się tytułem prawnym do gruntu objętego wnioskiem o płatność.

[6] Dotyczy to ANR OT w Olsztynie oraz ZMiUW w Elblągu. Taki przypadek miał miejsce również w RZGW w Gdańsku - jednej spośród trzech (33%) objętych kontrolą rozpoznawczą jednostek gospodarujących gruntami rolnymi SP.

6) nieegzekwowanie lub opieszałe egzekwowanie przez jednostki kontrolowane należności za korzystanie z państwowego mienia bez tytułu prawnego, [str. 25-28]

7) przewlekłość sądowych postępowań cywilnych w sprawach przeciwko bezumownym użytkownikom państwowych nieruchomości oraz brak skutecznej współpracy jednostek kontrolowanych z ARiMR oraz organami ścigania, [str. 20-21, 24-25].

Ad 1) Kontrola wykazała rażące zaniedbania w gospodarowaniu powierzonym mieniem Skarbu Państwa. Siedemnaście z 19 skontrolowanych jednostek nie wiedziało o bezumownym wykorzystywaniu administrowanych przez nie państwowych gruntów rolnych. Największa skala tego zjawiska dotyczyła oddziałów ANR – w latach objętych kontrolą średnio 8,3% nierozdysponowanych gruntów pozostających w ich zarządzie było wykorzystywanych bezumownie, bez wiedzy oddziałów.

Kontrolowane jednostki, wyjaśniając przyczyny niewystarczającej ochrony administrowanych przez nie gruntów rolnych, wskazywały na konieczność realizacji innych priorytetowych działań, takich jak sprzedaż nieruchomości (Oddziały Terenowe ANR) czy gospodarowanie wodami i zapewnienie ochrony przed powodzią (RZGW i ZMiUW). Podkreślano przy tym duże rozdrobienie administrowanych gruntów rolnych i związany z tym brak możliwości technicznych i kadrowych do skutecznej ich ochrony.

Ad 2) Ponad połowa jednostek kontrolowanych nie posiadała należytej wiedzy o stanie administrowanych nieruchomości. Niejednokrotnie dopiero w trakcie kontroli NIK weryfikowały one dane o liczbie, powierzchni lub aktualnym stanie zagospodarowania zarządzanych gruntów. W ocenie Izby, nie był więc spełniony warunek konieczny do prowadzenia prawidłowej gospodarki powierzonym mieniem.

Ad 3) Wyniki kontroli wykazały, że udostępnianie gruntów przez ZMiUW i RZGW odbywało się z naruszeniem zasad jawności i konkurencyjności oraz równego traktowania wszystkich zainteresowanych. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości sprzyjały dowolności postępowania, zwiększając ryzyko korupcji. Wnioski o legalną dzierżawę oczekiwały na rozpatrzenie nawet kilka lat. Wynikało to m.in. z nieuporządkowanego stanu prawnego gruntów. Powszechną praktyką ZMiUW i RZGW było niepodawanie do wiadomości publicznej informacji o przeznaczeniu państwowych gruntów do odpłatnego korzystania. W kontrolowanych ZMiUW nie opracowano procedur odpłatnego udostępniania gruntów związanych z gospodarką wodną, a wnioskodawców niejednokrotnie odsyłano do innych podmiotów – najczęściej starostów – informując o braku kompetencji do zawarcia stosownych umów. Dyrektorzy dwóch z pięciu skontrolowanych RZGW[7] wydzierżawiali administrowane grunty swoim pracownikom, za połowę obowiązującej stawki.

Ad 4) Procederowi bezprawnego wykorzystywania państwowego mienia sprzyjały również uregulowania prawne dotyczące trybu przyznawania płatności unijnych. W myśl przepisów krajowych, przyznanie dopłaty nie jest uzależnione od posiadania tytułu prawnego do gruntu. Uprawnionym do jej otrzymania jest faktyczny użytkownik, tj. m.in. posiadacz samoistny i zależny bez tytułu prawnego.

Ad 5 i 6) Negatywną ocenę jednostek kontrolowanych w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem uzasadnia także nierzetelne egzekwowanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów rolnych wykorzystywanych

[7] W tym RZGW objęty kontrolą rozpoznawczą.

w sposób nieuprawniony. Zdaniem NIK, wszelkie zaniechania lub opóźnienia w podejmowaniu działań prawnych – w celu odzyskania władztwa nad bezumownie użytkowanym gruntem lub wyegzekwowania należnej rekompensaty – stanowiły faktyczne przyzwolenie na bezumowne korzystanie z tych nieruchomości.

Ad 7) Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli trudności z egzekwowaniem uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do bezprawnie wykorzystywanych gruntów rolnych wynikają nie tylko z przyczyn leżących po stronie jednostek kontrolowanych. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że cywilne postępowania sądowe o wydanie nieruchomości trwały kilka lat, a do ostatecznego przejęcia gruntu dochodziło niejednokrotnie na drodze egzekucji komorniczej. Nieskuteczne okazywały się sporadycznie podejmowane przez kontrolowane jednostki próby zawiadamiania organów ścigania o procederze bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa. Skutecznej ochrony w tym zakresie nie zapewniały ani kodeks karny – przewidujący karę za bezprawne wkroczenie, w przypadku terenu ogrodzonego, ani też kodeks wykroczeń – penalizujący fizyczne przebywanie na zajętym terenie i nieopuszczanie go na żądanie uprawnionego[8].

2.2. Uwagi końcowe i wnioski

W ocenie NIK skala i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości wskazują na potrzebę podjęcia wielokierunkowych działań zmierzających do zwiększenia skuteczności ochrony gruntów rolnych SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem. W tym celu niezbędne jest, aby:

1. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wzmocnił nadzór nad działalnością ANR, w szczególności w zakresie:
   - należytego zabezpieczania i zagospodarowania nierozdysponowanych gruntów rolnych będących w administracji oddziałów terenowych Agencji,
   - niezwłocznego zweryfikowania danych o stanie administrowanego mienia i dokonania niezbędnej w tym zakresie aktualizacji,
   - podejmowania bez zbędnej zwłoki przez OT ANR działań prawnych zmierzających zarówno do odzyskania bezumownie zajętych państwowych nieruchomości rolnych, jak i do zapłaty należnego z tego tytułu wynagrodzenia;
2. Minister Środowiska i marszałkowie województw wzmocnili nadzór nad gruntami rolnymi SP związanymi z gospodarką wodną, w szczególności w celu:
   - zabezpieczenia takich nieruchomości przed nieuprawnionym wykorzystywaniem [str. 14-17],
   - uporządkowania stanu prawnego tych terenów [str. 17-18],
   - zapewnienia sprawnego i równego traktowania wnioskodawców zainteresowanych dzierżawą tego rodzaju gruntów [str. 18-20];
3. kierownicy jednostek administrujących państwowym majątkiem:
   - zweryfikowali dane o stanie administrowanego mienia i dokonali ich niezbędnej aktualizacji,
   - zapewnili skuteczny nadzór nad niezagospodarowanymi gruntami Skarbu Państwa,

[8] Bezumowne użytkowanie nieruchomości odbywało się najczęściej pod nieobecność pracowników jednostek kontrolowanych, którzy przybywali na miejsce po wykonaniu zabiegów agrotechnicznych i opuszczeniu gruntu przez bezumownego użytkownika.

- niezwłoczne zidentyfikowali oraz odzyskali bezumownie wykorzystywane użytki rolne SP, właściwie je zagospodarowali oraz wyegzekwowali należności za korzystanie z tego mienia bez tytułu prawnego,
- podjęli lub rozszerzyli współpracę z ARiMR w zakresie korzystania z baz danych beneficjentów dopłat.

Wyniki kontroli wskazują również na potrzebę dokonania zmian w obowiązującym prawie. W związku z tym NIK wnioskuje do:

1. **Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie prac nad zmianą:**
   - **ustawy o płatnościach bezpośrednich** w taki sposób, aby przepisy tej ustawy uniemożliwiały przyznawanie dopłat do bezprawnie użytkowanych gruntów rolnych SP[9];
   - **u.g.n.r.** w taki sposób, aby przepisy tej ustawy określały obowiązek i przesłanki wykluczenia z uczestnictwa w przetargach na dzierżawę nieruchomości ZWRSP bezumownych użytkowników gruntów Zasobu[10];
2. **Ministra Sprawiedliwości o podjęcie prac nad zaostrzeniem sankcji za bezprawne zajęcie cudzego, nieogrodzonego gruntu oraz uniezależnieniem ścigania sprawcy od wcześniejszego wezwania go do opuszczenia nielegalnie zajętego terenu[11];**
3. **Ministra Środowiska o podjęcie prac w celu:**
   - uporządkowania stanu prawnego nieruchomości SP związanych z gospodarką wodną, o których mowa w art. 14 ust. 4 prawa wodnego w zw. z art. 70 pkt 3 i 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[12], tak aby nie budziło wątpliwości, który z podmiotów jest uprawniony do gospodarowania nimi,

---

[9] W wyroku z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie C-375/08 – *Luigi Pontini i in.* Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że przepisy wspólnotowe nie zabraniają wprowadzenia przez państwa członkowskie, na mocy przepisów krajowych, obowiązku przedstawienia tytułu prawnego potwierdzającego prawo wnioskodawcy do użytkowania obszarów będących przedmiotem wniosku o premie specjalne za samce bydła i premie rekompensacyjne, pod warunkiem uwzględniania celów przepisów wspólnotowych i przestrzegania ogólnych zasad prawa wspólnotowego, w szczególności zasady proporcjonalności. Z treści ww. orzeczenia wynika również, że państwa członkowskie powinny podejmować takie środki, które zapewnią prawidłową i rzeczywistą realizację transakcji związanych z interesami finansowymi Unii Europejskiej, co wynika z art. 8 Rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. U. UE L 312, s. 1). Wynika, to z faktu, że w ramach zintegrowanego systemu administrowania i kontroli, państwa członkowskie zobowiązane są do ustanowienia środków nadzoru i kontroli, tak aby skutecznie zapewnić przestrzeganie przepisów z zakresu pomocy wspólnotowej oraz do przyjęcia przepisów mających zapobiegać nieprawidłowościom i nadużyciom, w tym także w odniesieniu do finansowania wspólnej polityki rolnej. NIK zauważa, że powyższe stanowisko Trybunału Sprawiedliwości jest aktualne w stosunku do wniosków o płatność.

[10] W obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do wykluczenia osób będących bezumownymi użytkownikami z uczestnictwa w przetargach na dzierżawę gruntów Zasobu. Bezprawne zajmowanie gruntów bezpośrednio przed przetargami, w oparciu o wiedzę powziętą z publikowanych przez ANR ogłoszeń przetargowych, stało się – w opinii kontrolowanych – zjawiskiem powszechnym.

[11] Obecnie art. 193 k.k. zapewnia ochronę w przypadku wkroczenia jedynie na teren ogrodzony. Z kolei art. 157 k.w., zapewniający ochronę również terenu nieogrodzonego (las, pole, pastwisko czy łąka), przewiduje karę za ten czyn w postaci grzywny do 500 zł lub nagany. Istotne jest również to, że przy ustalaniu odpowiedzialności sprawcy znaczenie ma okoliczność nieopuszczania danego miejsca, pomimo wyraźnego żądania uprawnionego. A zatem, do wyczerpania znamion tego wykroczenia konieczne jest wejście sprawcy na wskazany w art. 157 k.w. teren, fizyczne przebywanie tam i nieopuszczanie go na wezwanie osoby uprawnionej. Bezumowne użytkowanie nieruchomości odbywa się jednak najczęściej pod nieobecność pracowników jednostek kontrolowanych.

[12] Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną [Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), zwana dalej: „ustawą wprowadzającą".

- zapewnienia transparentności, konkurencyjności i sprawności procesu wydzierżawiania tych nieruchomości, a także równego traktowania wszystkich wnioskodawców zainteresowanych dzierżawą takich terenów,
- uniemożliwienia bezumownym użytkownikom gruntów SP udziału w postępowaniu o dzierżawę tego mienia.[13]

[13] Zgodnie z art. 14 ust. 4 prawa wodnego gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką wodną stanowiącym własność SP, wykonują: właściwy miejscowo starosta, realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej lub odpowiednio organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1 prawa wodnego (m. in. marszałek województwa, Prezes KZGW), lub jednostki, którym to mienie zostało - najczęściej dużo wcześniej - powierzone, w tym RZGW *(art. 214 prawa wodnego)* lub ZMiUW. Te ostatnie, funkcjonujące do 31 grudnia 1998 r. jako wojewódzkie państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zostały przejęte z mocy prawa, z dniem 1 stycznia 1999 r. przez samorząd województwa wraz z mieniem Skarbu Państwa, będącym w ich władaniu, za wyjątkiem: śródlądowych wód powierzchniowych płynących, gruntów pokrytych państwowymi wodami płynącymi w granicach określonych liniami brzegu, terenów między korytem wody płynącej a wałami przeciwpowodziowymi, wałów przeciwpowodziowych wraz z gruntami, na których są posadowione oraz zbiorników retencyjnych, zapór i stopni wodnych, jazów i innych podobnych urządzeń hydrotechnicznych. Wymienione składniki mienia będącego w trwałym zarządzie ZMiUW pozostały własnością Skarbu Państwa *(art. 25 ust. 1 pkt 4, art. 26 ust. 1 oraz art. 60 ust. 1 i art. 70 ustawy wprowadzającej)*, co oznaczało, że ZMiUW od 1 stycznia 1999 r. częścią dotychczasowego mienia, przejętą przez samorząd województwa, mógł gospodarować w imieniu marszałka województwa (o ile został do tego upoważniony). Natomiast, przepisy ustawy wprowadzającej nie rozstrzygnęły jednoznacznie, czy ZMiUW, na rzecz którego ustanowiono zarząd trwały przed 1 stycznia 1999 r. jest nadal uprawniony do gospodarowania nieruchomościami SP. Brak bowiem uregulowania kwestii wygaśnięcia zarządu trwałego do nieruchomości SP, o których mowa w art. 14 ust. 4 prawa wodnego w zw. z art. 70 pkt 3 i 4 ustawy wprowadzającej, ustanowionego na rzecz ZMiUW przed 1 stycznia 1999 r. Może to wskazywać, że wolą ustawodawcy było pozostawienie takiego zarządu trwałego w dyspozycji ZMiUW, pomimo że stały się one samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Niemniej, uznanie, że ZMiUW jako samorządowa jednostka organizacyjna dysponuje nieruchomościami Skarbu Państwa będącymi w jej zarządzie trwałym, bez wyraźnego uregulowania tej kwestii w przepisach prawnych, może budzić kontrowersje w świetle art. 43 ust. 5 u.g.n. z którego wynika , że nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego SP, nie mogą być – co do zasady – oddawane w trwały zarząd samorządowym jednostkom organizacyjnym bez wyraźnego uregulowania tej kwestii w przepisach odrębnych.

3. Informacje szczegółowe

3.1. Uwarunkowania

Grunty Skarbu Państwa zajmowały powierzchnię od 11,3 mln ha w 2009 r. do 10,9 mln ha w 2012 r. Spośród nich odpowiednio od 2,3 mln ha (21%) do 1,9 mln ha (18%) stanowiły użytki rolne. Ich największym dysponentem była ANR. W powierzonym jej Zasobie użytki rolne zajmowały od 1,8 mln ha w 2009 r. do 1,5 mln ha w 2012 r., co stanowiło odpowiednio od 88,4 % do 89,3 % gruntów ZWRSP[14]. Częścią użytków rolnych zarządzały również regionalne zarządy gospodarki wodnej i wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych (jednostki podlegające samorządom województw, wykonujące zadania z zakresu administracji rządowej). W latach 2009-2012 w administracji jednostek kontrolowanych pozostawało od 18,1 tys. ha do 20,9 tys. ha gruntów rolnych SP objętych próbą badawczą, które znajdowały się w bezumownym użytkowaniu. Większość z nich (64%) była użytkowana bez wiedzy jednostek odpowiedzialnych za gospodarowanie państwowym mieniem.

Bezumowni użytkownicy państwowych gruntów to przede wszystkim byli dzierżawcy, którym wygasła umowa dzierżawy, zwlekający z oddaniem gruntów podmiotowi wydzierżawiającemu, bądź osoby, które samowolnie zajęły grunty aktualnie niewykorzystywane.

Brak tytułu prawnego do gruntu nie jest przeszkodą w uzyskaniu płatności z ARiMR. Określając szczegółowe warunki przyznania płatności, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich, krajowy ustawodawca wskazał na posiadanie gruntu rolnego jako ustawową przesłankę warunkującą skuteczne rozpoznanie wniosku o przyznanie tej płatności. W przepisach wymienionej ustawy nie został sformułowany wymóg legitymowania się tytułem prawnym do użytkowanego gruntu. Wnioskodawca nie musi zatem wykazywać, że przysługuje mu prawo do gruntu, a jedynie że faktycznie posiada wnioskowane grunty rolne w dniu 31 maja (roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności), utrzymuje je zgodnie z normami i przestrzega wymogów w zakresie zarządzania przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności. Oznacza to, że niedysponowanie stosownym tytułem prawnym do nieruchomości nie powoduje automatycznego wyłączenia użytkownika gruntu z systemu pomocy unijnej, gdyż uprawnionym do płatności jest także posiadacz samoistny i zależny bez tytułu prawnego[15].

W ramach systemów wsparcia bezpośredniego ARiMR przeprowadziła w latach 2004-2012 dziewięć kampanii naboru wniosków i do 31 grudnia 2012 r. wypłaciła ogółem 78,2 mld zł, z czego prawie 10,8 mld zł (14%) w 2012 r.[16] Z dopłat korzystają również osoby bezprawnie uprawiające cudzy grunt, nie ponoszące należnych opłat za korzystanie z tego mienia. Stawia je to niewątpliwie w pozycji bardziej uprzywilejowanej niż dzierżawców zobowiązanych do zapłaty czynszu dzierżawnego na podstawie

[14] Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa za lata 2009-2012. http://bip.msp.gov.pl/bip/mienie-skarbu-panstwa/sprawozdania-o-stanie

[15] Podobne regulacje wynikają z § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 40, poz. 329 ze zm.) oraz §§ 2 i 3 rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r., a następnie 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. Nr 33, poz. 262, ze zm., a następnie Dz. U. z 2013 r. poz. 361 ze zm.).

[16] Sprawozdanie z działalności ARiMR za 2012 rok, s. 26; http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/223/Sprawozdanie_ARiMR_2012.pdf

zawartej ze Skarbem Państwa umowy. Sytuacja ta godzi w konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej[17] i może wywoływać naruszenie zasad konkurencji.

W tych okolicznościach szczególnego znaczenia nabiera kwestia prowadzenia prawidłowej gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i ich ochrony przed nieuprawnionym wykorzystywaniem. Ochrona ta winna być dochodzona przede wszystkim na drodze cywilnoprawnej, np. w ramach powództwa o wydanie nieruchomości lub wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntu SP. Istotne jest w tym zakresie również zapewnienie przez jednostki gospodarujące państwowym mieniem prawidłowego nadzoru i kontroli nad będącymi w ich władaniu gruntami w celu niedopuszczania do nieuprawnionego korzystania z tych nieruchomości, względnie szybkiego i skutecznego wykrywania oraz eliminowania tego typu nieprawidłowości.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Gospodarowanie gruntami rolnymi SP ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania ich nieuprawnionemu wykorzystywaniu

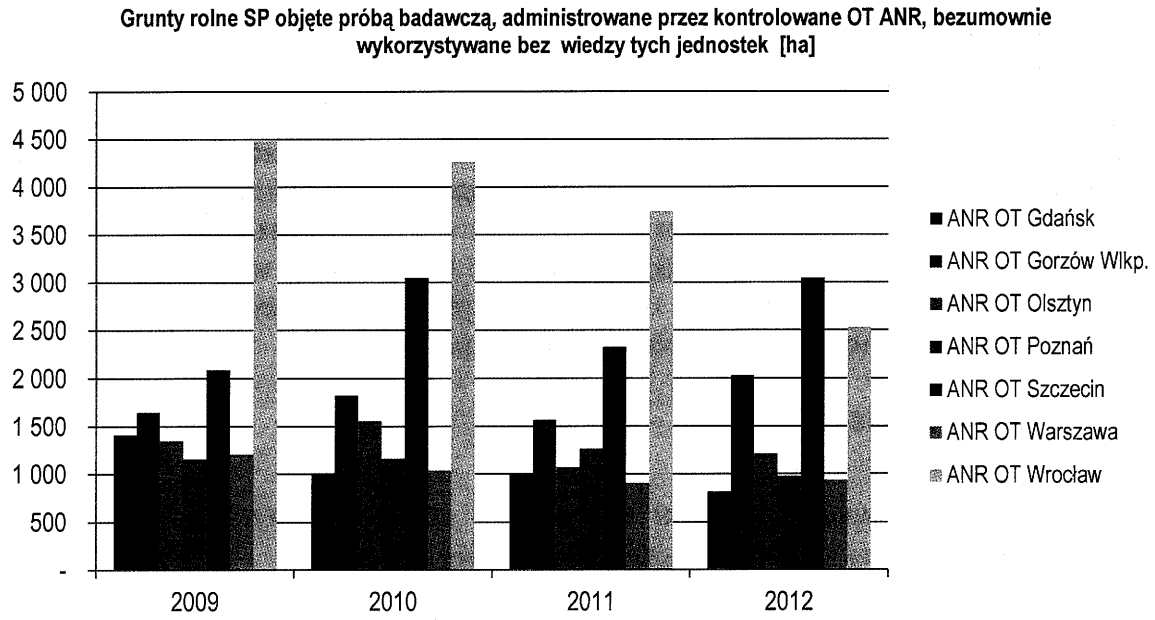
3.2.1.1. Nadzór nad powierzonym majątkiem

Dbałość o powierzone mienie to jeden z najistotniejszych elementów prawidłowej gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Z obowiązku dbałości o powierzone mienie wynika powinność jego ochrony przed nieuprawnionym wykorzystywaniem. Podstawowym sposobem realizacji tego obowiązku jest zapewnienie należytego, bezpośredniego nadzoru nad administrowanymi gruntami, „fizyczne" doglądanie i dokonywanie ich bieżącej kontroli.

W latach 2009-2012 we władaniu 19 jednostek kontrolowanych znajdowało się od 157 tys. ha do 175 tys. ha nierozdysponowanych gruntów rolnych SP o jednostkowej powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych (od 65% do 61% wszystkich niezagospodarowanych gruntów rolnych administrowanych przez te podmioty). Zdaniem kierowników tych jednostek, na wymienione nieruchomości nie było zapotrzebowania ze strony potencjalnych użytkowników. W ich ocenie działo się tak głównie dlatego, że grunty te posiadały niekorzystną lokalizację, niską bonitację, były rozdrobnione albo ich stan prawny był nieuregulowany. Tymczasem corocznie od 8% do 9% tych gruntów było z powodzeniem rolniczo wykorzystywanych i przynosiło swoim użytkownikom wymierne korzyści. Za lata 2009-2012 ARiMR wypłaciła użytkownikom tych nieruchomości 46,7 mln zł płatności. Zdaniem NIK świadczy to o rażącej niegospodarności podmiotów, którym Skarb Państwa powierzył administrowanie państwowym mieniem. Niezapewnienie skutecznego nadzoru nad tym majątkiem i dopuszczenie do corocznego, bezprawnego użytkowania od 11,8 tys. ha do 14,2 tys. ha państwowych gruntów pozbawiło Skarb Państwa potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości w szacunkowej wysokości 29,6 mln zł. Przypadki korzystania bez wiedzy jednostek kontrolowanych z nierozdysponowanych gruntów rolnych SP wystąpiły w 17 spośród 19 jednostek objętych badaniem (89%). Największa skala tego zjawiska dotyczyła gruntów będących we władaniu skontrolowanych oddziałów ANR i wyniosła średnio 8,3% (od 4,0% do 13,9%). Dane z tego zakresu przedstawia wykres nr 1.

[17] Na temat zasady sprawiedliwości społecznej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 6 listopada 2010 r., sygn. akt K/2/10 (Dz. U. Nr 222, poz. 1456).

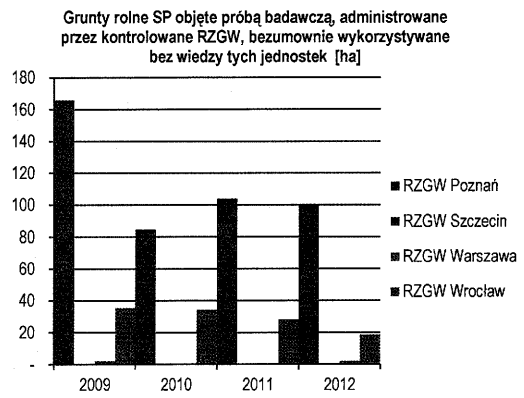
Wykres nr 1



Źródło: opracowanie własne NIK

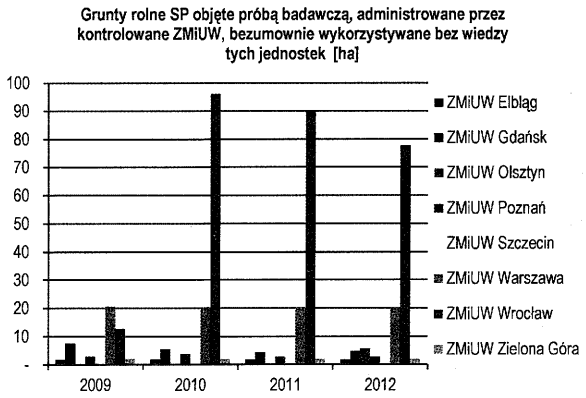
W odniesieniu do gruntów rolnych związanych z gospodarką wodną odsetek ten wyniósł średnio 2,1%, tj. od 0% do 6,5% – w przypadku RZGW oraz od 0,3% do 8,6% – w przypadku ZMiUW. Informacje z tego zakresu przedstawiają wykresy nr 2 i nr 3.

Wykres nr 2



Źródło: opracowanie własne NIK

Wykres nr 3



Źródło: opracowanie własne NIK

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie nieuprawnionego korzystania z państwowych gruntów nie domagano się od bezumownych użytkowników wydania zajętej nieruchomości ani też nie żądano uiszczenia jakichkolwiek opłat z tego tytułu. W toku kontroli bezumowni użytkownicy otwarcie przyznawali: *(-) Nikt nie pytał mnie, co robię na gruncie i na jakiej podstawie. Nikt nie domagał się ode mnie opuszczenia tego terenu. Postępowaliśmy tak jak wszyscy; (-) Odnoszę wrażenie, że postępowałem słusznie, rekultywując ten grunt. Nikomu nie płaciłem za korzystanie z tych nieruchomości, bo nie wiedziałem, komu.* Jedna z osób stwierdziła nawet: *Pracownicy melioracji* (ZMiUW w Zielonej Górze – przyp. aut.) *moim zdaniem wiedzieli, że ziemia na tych działkach jest uprawiana przeze mnie. Działki te znajdują się przy drodze S3 i widać uprawy z drogi.* Podobne zarzuty sformułowano pod adresem RZGW we Wrocławiu. Z kolei w ZMiUW w Elblągu pracownik nie informował przełożonych o fakcie nieuprawnionego korzystania z gruntów rolnych SP administrowanych przez ten Zarząd, gdyż nie

stwierdził jakichkolwiek uszkodzeń melioracyjnych, które mogłyby powstać w wyniku korzystania z tej nieruchomości.

Niezapewnienie należytego nadzoru nad powierzonym majątkiem Oddziały Terenowe ANR uzasadniały koniecznością angażowania pracowników w wykonywanie zadań z zakresu sprzedaży nieruchomości Zasobu. RZGW i ZMiUW odwoływały się do spoczywającego na nich obowiązku gospodarowania wodami i zapewnienia ochrony przed powodzią. Konsekwentnie zwracano uwagę na brak możliwości technicznych i kadrowych objęcia kontrolą wszystkich nierozdysponowanych gruntów rolnych z uwagi na ich duże rozdrobienie.

W ocenie NIK szczególnym przejawem nieskutecznego nadzoru nad powierzonym majątkiem były odnotowane w ANR OT w Poznaniu i w Gdańsku przypadki dopuszczenia do ponownego zajmowania nieruchomości przez osoby, którym ten sam grunt wcześniej protokolarnie odebrano.

ANR OT w Poznaniu *zażądał od zidentyfikowanego bezumownego użytkownika wydania bezprawnie zajętych nieruchomości o powierzchni 6,25 ha. Po ich odbiorze przez Oddział w marcu 2009 r. rolnik dokonał ich ponownego zajęcia we wrześniu tego samego roku, z powodu ich dalszego nierozdysponowania (grunty leżały odłogiem). Dopiero w III kwartale 2013 r. zwrócono się do bezumownego użytkownika z żądaniem wydania zajmowanych nieruchomości. W* ***ANR OT w Gdańsku****, po wygaśnięciu umowy dzierżawy i protokolarnym zwrocie gruntów do Agencji o powierzchni 2 ha, rolnik dalej użytkował tę nieruchomość przez kolejne dwa lata, bez wiedzy Oddziału.*

Za niedopuszczalne – zdaniem NIK – należy uznać ujawnione przypadki bezumownego korzystania z gruntów rolnych SP, będących we władaniu ANR OT w Olsztynie oraz ZMiUW w Elblągu, przez pracowników tych jednostek[18]. Większość z nich pobierała z tego tytułu płatności z ARiMR.

Bezumownym użytkownikiem gruntów ZWRSP będących w zarządzie ***ANR OT w Olsztynie*** *była m.in. spółka, której udziałowcami byli: pracownik biura powiatowego ARiMR oraz pracownik kontrolowanego Oddziału. Pomimo że Oddział skierował w tej sprawie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, śledztwo umorzono. Umowa o pracę z wymienionym pracownikiem ANR OT w Olsztynie nie została rozwiązana z uwagi na brak zgody organizacji związkowej. Odsunięto go jedynie od wykonywania czynności bezpośrednio związanych z gospodarowaniem nieruchomościami. Stosunek pracy drugiego udziałowca spółki – pracownika ARiMR – rozwiązano bez wypowiedzenia na podstawie art. 30 § 1 pkt 3 w zw. z art. 52 § 1 pkt 1 k.p.[19] Inny pracownik ANR OT w Olsztynie za bezumownie użytkowane grunty Zasobu otrzymał w latach 2009-2012 133,5 tys. zł płatności. W Oddziale zapoznano pracownika z pismem okólnym Dyrektora tego Oddziału z października 2011 r. W piśmie tym, w związku z ujawnieniem przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości, przypomniano pracownikom o obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy i SP, zachowania w tajemnicy informacji, które mogłyby narazić pracodawcę na szkodę oraz przestrzegania obowiązujących w tym zakresie przepisów, w tym Kodeksu Etyki pracowników ANR. Na początku września 2013 r. Oddział wezwał byłego już pracownika (stosunek pracy trwał do końca 2012 r. i zakończył się z powodu reorganizacji jednostki) do wydania nieruchomości oraz poinformował o wysokości opłaty za bezumowne użytkowanie. Termin na wydanie nieruchomości wyznaczono na 14 października 2013 r. W dniu 7 października 2013 r. Oddział został zawiadomiony przez byłego pracownika o wycofaniu wniosku o płatność za 2013 r.*

Kontrola NIK ujawniła również przypadki pobierania płatności do bezumownie wykorzystywanych gruntów rolnych SP przez pracowników jednostek niekontrolowanych, którzy z racji pełnionej funkcji lub wykonywanych zadań posiadali ułatwiony dostęp do informacji o państwowych gruntach rolnych, aktualnie niezagospodarowanych.

Jednym z takich beneficjentów był sołtys gminy położonej na terenie działania ***ANR OT w Gdańsku****, który bezumownie korzystał z gruntów administrowanych przez ten Oddział, pobierając z tego tytułu płatności z ARiMR. W* ***ZMiUW w Gdańsku*** *płatności do nierozdysponowanych gruntów rolnych SP administrowanych przez ten Zarząd*

[18] Taki przypadek miał miejsce również w objętym kontrolą rozpoznawczą RZGW w Gdańsku.
[19] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.).

pobierali strażnicy wałowi – pracownicy wybranej w przetargu spółki świadczącej na rzecz tego ZMiUW usługi związane z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych.

Szczególną uwagę NIK zwraca na ujawniony w trakcie kontroli proceder pobierania płatności do nierozdysponowanych gruntów rolnych SP przez liczne spółki wyspecjalizowane w bezumownym użytkowaniu państwowych gruntów. Każda z nich działała pod podobną nazwą, posiadała siedzibę w tym samym miejscu i była reprezentowana przez te same władze. Fakt, że pobierały one płatności do bezumownie wykorzystywanych gruntów SP położonych w różnych częściach kraju, może wskazywać na zorganizowany charakter tej działalności.

3.2.1.2. Wiedza o stanie administrowanego mienia

W zarządzie jednostek kontrolowanych znajdowało się od 1,5 mln ha w 2009 r. do 1,3 mln ha w 2012 r. gruntów rolnych SP.[20] Warunkiem koniecznym prowadzenia prawidłowej gospodarki powierzonym mieniem jest posiadanie bieżących i rzetelnych danych o stanie administrowanych nieruchomości. Tymczasem ponad połowa jednostek kontrolowanych[21] nie posiadała należytej wiedzy o liczbie, powierzchni lub aktualnym stanie zagospodarowania administrowanych gruntów rolnych SP.

*W **ANR w Gdańsku**, weryfikując dane dotyczące stanu prawnego 40 działek będących we władaniu tej jednostki, zaewidencjonowanych w Systemie Ewidencji Gruntów (SEG) ustalono, iż w 16 przypadkach (40%) dane te były niezgodne ze stanem faktycznym, tzn. działki były zdefiniowane w SEG jako nierozdysponowane, pomimo że faktycznie znajdowały się w dzierżawie lub były własnością prywatną. Ponadto w dwóch sprawach dokumentacja będąca w posiadaniu ANR OT nie pozwoliła na ustalenie podmiotu posiadającego tytuł prawny do gruntu.*

Niejednokrotnie dopiero w trakcie kontroli NIK jednostki kontrolowane dowiadywały się o państwowych gruntach rolnych, które podlegały ich administracji.

*Kierownik Inspektoratu **ZMiUW we Wrocławiu**, wyjaśniając przyczyny braku kontroli jednej z bezumownie wykorzystywanych działek SP, przyznał: „Myślałem, że jest to teren RZGW. Dopiero w związku z prowadzoną kontrolą NIK dowiedziałem się, że ta działka będąca w zarządzie DZMiUW obejmuje nie tylko wał, ale też łąkę w międzywalu. Widziałem, że tam ktoś kosi łąkę na tej działce w międzywalu, ale nie sądziłem, że dokonuje tego na terenie DZMiUW, dlatego nie podejmowałem żadnej interwencji w związku z tym. Pozostałe tereny w tej okolicy przeważnie są podzielone w taki sposób, że wały należą do DZMiUW, a międzywala do RZGW.". **ZMiUW w Olsztynie** nie posiadał wiedzy, że część administrowanych nieruchomości gruntowych przekazanych przez starostów i oznaczonych w wydawanych przez nich decyzjach jako wody płynące, nie jest faktycznie pokryta wodami. Z danych uzyskanych z EGiB wynikało, że wg stanu na 31.12.2009 r. w posiadaniu Zarządu było łącznie 139,2 ha takich gruntów, co stanowiło 49% administrowanych gruntów rolnych, w 2010 r. – 139,0 ha, a w latach 2011-2012 – 139,1 ha (50% gruntów). **ZMiUW w Zielonej Górze** przedstawił dane, z których wynikało, że ogólna powierzchnia gruntów rolnych SP będących w jego władaniu wyniosła na koniec 2009 r., 2010 r., 2011 r. i 2012 r. odpowiednio 16,1 ha, 19,5 ha, 19,5 ha i 35,4 ha, podczas gdy powierzchnia gruntów spełniająca powyższe kryterium była od 20 do 42 razy większa (w zależności od roku).[22] Brak rzetelnych danych na temat gruntów rolnych stanowiących własność SP, znajdujących się w zarządzie kontrolowanej jednostki, przyczynił się m.in. do nieskładania deklaracji na podatek od nieruchomości i podatek rolny od części gruntów rolnych. Tym samym nie wypełniano obowiązków wynikających z art. 6 ust. 9 pkt 1 i ust. 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[23] oraz art. 6a ust. 8 pkt 1 i ust. 9 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym.[24]*

---

[20] Bez danych ZMiUW w Szczecinie, który nie dysponował danymi w zakresie gruntów rolnych SP z wyszczególnieniem powierzchni gruntów rolnych ogółem, gruntów rolnych nierozdysponowanych oraz gruntów rolnych rozdysponowanych.

[21] ANR OT w: Gdańsku, Olsztynie, Warszawie, Wrocławiu; RZGW w Poznaniu; ZMiUW w Gdańsku, Olsztynie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

[22] Na podstawie danych uzyskanych z EGiB i ANR, NIK ustaliła, że ZMiUW w Zielonej Górze władał gruntami rolnymi SP o łącznej powierzchni wynoszącej odpowiednio: 677,4 ha, 678, 1 ha, 694,9 ha i 715,2 ha.

[23] Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

[24] Dz. U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.

Brak pełnej i rzetelnej wiedzy jednostek gospodarujących państwowym mieniem o administrowanych przez nie gruntach SP powodował niezabezpieczenie interesów SP. Niekorzystne skutki działań organów administracji publicznej w tym zakresie odczuwali również obywatele.

*W **ZMiUW w Warszawie** osoby rolniczo użytkujące grunty rolne SP bez tytułu prawnego zeznały, że podejmowały działania mające na celu wydzierżawienie, a nawet wykup przedmiotowych gruntów. Okazały się one jednak bezskuteczne, ponieważ jednostki, do których występowały (ZMiUW Oddział w Ostrołęce, Urząd Gminy Brańszczyk, Starostwo Powiatowe w Wyszkowie), informowały, iż nie są kompetentne do zawarcia umów, a stan prawny przedmiotowych gruntów wymaga uregulowania. Z zeznań dwóch producentów rolnych bezumownie wykorzystujących grunty rolne SP będące w administracji **ZMiUW we Wrocławiu** wynikało, że wcześniej (w 2009 i 2010 r.) zwracali się do tego Zarządu z ofertą nieodpłatnego wykonywania koszenia w zamian za pozyskanie surowców na biomasę. Ich podania rozpatrzono negatywnie z uwagi na brak możliwości prawnej zawarcia umów we wnioskowanym zakresie. Bezumowny użytkownik działek SP z powiatu śremskiego, administrowanych przez **RZGW w Poznaniu**, podał że mimo złożenia w maju 2011 r. wniosku o dzierżawę gruntów, nie otrzymał odpowiedzi. Z własnej inicjatywy, w rozmowie telefonicznej dowiedział się o braku możliwości zawarcia umowy w związku z nieuregulowanym stanem prawnym gruntu. W toku kontroli NIK użytkownik otrzymał odpowiedź, z której wynikało, że wniosek w przedmiotowej sprawie winien skierować do Starosty Śremskiego, ponieważ RZGW w Poznaniu nie posiada tych gruntów w trwałym zarządzie.*

NIK zwraca uwagę na wynikające z powyższych ustaleń zagrożenie wydawania zgód na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa przez podmioty do tego nieuprawnione.

*Realność tych obaw jednoznacznie potwierdzają ustalenia kontroli **ZMiUW w Gdańsku**. Wymieniona jednostka nie posiadała wiedzy, że część administrowanych przez nią gruntów SP została wydzierżawiona przez Wójta Gminy Suchy Dąb, który potwierdził fakt zawarcia takich umów, ale nie był w stanie wskazać podstawy prawnej do dokonania takiej czynności. Z ustaleń kontroli wynikało ponadto, że pomimo stosownych zapisów umownych, czynsz dzierżawny za korzystanie z wymienionych nieruchomości SP nie był regulowany.*

3.2.1.3. Udostępnianie gruntów rolnych SP do odpłatnego korzystania

Istotny wpływ na zapewnienie należytej ochrony gruntów SP mają obowiązujące w danej jednostce zasady oddawania tych nieruchomości do odpłatnego korzystania. Winny być one oparte na obiektywnych kryteriach wyboru, wykluczających bezumownych dzierżawców – jawności, sprawności i konkurencyjności postępowania oraz równego traktowania wszystkich zainteresowanych. Niestosowanie tych zasad może sprzyjać samowolnemu zajmowaniu gruntów aktualnie niewykorzystywanych.

W latach 2009-2012 większość gruntów rolnych SP będących we władaniu jednostek kontrolowanych była rozdysponowana i zajmowała powierzchnię od 1,2 mln ha w 2009 r. do 1 mln ha w 2012 r.[25] (od 82% do 80% administrowanych gruntów rolnych SP). Spośród 14 jednostek udostępniających osobom zainteresowanym grunty rolne SP do odpłatnego korzystania[26] tylko połowa była zobowiązana, na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, wydzierżawiać te nieruchomości w trybie przetargowym.[27]

W pozostałych siedmiu jednostkach kontrolowanych grunty rolne SP udostępniano bezprzetargowo, na podstawie złożonego przez osobę zainteresowaną wniosku, przy czym w ZMiUW

[25] Bez danych ZMiUW w Szczecinie, który nie dysponował danymi w zakresie gruntów rolnych SP z wyszczególnieniem powierzchni gruntów rolnych ogółem, gruntów rolnych nierozdysponowanych oraz gruntów rolnych rozdysponowanych.

[26] ANR OT w: Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, i Wrocławiu; RZGW w: Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu oraz ZMiUW w: Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu.

[27] ANR w Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, i Wrocławiu. Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 1142).

w: Gdańsku, Poznaniu[28] i Wrocławiu nie określono nawet wewnętrznych zasad wydzierżawiania tego mienia. Dodatkowo większość dyrektorów niezobowiązanych do konkurencyjnego trybu wydzierżawiania państwowych gruntów (86%) nie podawała do wiadomości publicznej informacji o przeznaczeniu takich nieruchomości do odpłatnego korzystania.[29] W części z nich, tj. w RZGW w: Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu, stwierdzono przypadki wydzierżawiania administrowanych gruntów własnym pracownikom. Dyrektor RZGW w Warszawie wydał nawet zarządzenie uprawniające pracowników, emerytów i rencistów RZGW do wnoszenia opłat czynszowych w obniżonej o 50% wysokości. Spośród zawartych w latach 2009-2013 (I półrocze) 137 umów dzierżawy, 17 umów (12%) zawarto z pracownikami lub byłymi pracownikami RZGW, przy czym 50% zniżkę zastosowano w przypadku siedmiu umów zawartych w 2009 r. Łączna kwota zastosowanych bonifikat wyniosła 3 114,57 zł.[30] Przypadki wydzierżawiania administrowanych gruntów SP własnym pracownikom odnotowano również w jednostkach stosujących przetargowy tryb dzierżawy nieruchomości, tj. w ANR w Gdańsku[31], Warszawie[32], oraz w ZMiUW w Poznaniu.

W jednostkach, w których nie było wewnętrznych zasad wydzierżawiania państwowego mienia, tj. w ZMIUW w Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu, nierówno traktowano osoby zainteresowane dzierżawą państwowych gruntów. I tak:

*W **ZMiUW w Gdańsku** w jednym roku grunty rolne SP wydzierżawiano na podstawie umów zawieranych przez Dyrektora ZMiUW, a w drugim – informowano wnioskodawców, że w sprawie takiej dzierżawy winni udać się do właściwego starostwa powiatowego. W umowach zawieranych przez Dyrektora ZMiUW, dzierżawę ustanawiano na okres dwu (w jednym przypadku) albo trzyletni (w pozostałych sprawach). Ponadto zakres świadczeń wymaganych od dzierżawców jednym razem obejmował obowiązek utrzymania gruntu w należytym stanie oraz zapewnienia porządku w jego obrębie, innym razem - dokonania dodatkowo corocznego, dwukrotnego okoszenia zajętych powierzchni. **ZMiUW w Poznaniu** w latach 2009-2013 (I półrocze) zawarł dziewięć umów dzierżaw gruntów rolnych SP, z tego jedną w trybie przetargowym, a pozostałe osiem w trybie bezprzetargowym. **ZMiUW we Wrocławiu** wydzierżawił administrowane przez siebie grunty rolne SP tylko jednemu spośród pięciu wnioskodawców. Pozostałym czterem odmówiono, informując, że winni zwrócić się do właściwych starostów.*

Niezapewnienie przez dyrektorów wymienionych jednostek kontrolowanych jawności i konkurencyjności postępowania przy udostępnianiu gruntów rolnych SP oraz równego traktowania wszystkich zainteresowanych może wskazywać na ryzyko wystąpienia zjawisk o charakterze korupcyjnym. Ponadto, stosowanie nierównych zasad w ustalaniu opłat za korzystanie z wydzierżawianych gruntów, uprawniających pracowników RZGW do wnoszenia opłat w obniżonej wysokości, było - w ocenie NIK - niecelowe i niezgodne z zasadami efektywnego gospodarowania.

---

[28] Spośród obowiązujących łącznie 60 umów dzierżaw, dziewięć (obejmujących grunty o łącznej powierzchni 15,9489 ha) zawartych zostało w okresie objętym kontrolą. Zawarcie jednej z tych umów (dotyczącej nieruchomości o powierzchni 1,7200 ha) poprzedzone było postępowaniem przetargowym.

[29] RZGW w: Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu oraz ZMiUW w: Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu.

[30] Podobne zarządzenie obowiązywało w RZGW w Gdańsku. Kontrola rozpoznawcza wykazała, że spośród wszystkich obowiązujących w latach 2008-2012 umów dzierżaw, 67 (10%) było zawartych z obecnymi bądź byłymi pracownikami Regionalnego Zarządu. Na podstawie Zarządzenia nr 95/2006 Dyrektora RZGW pracownicy, renciści, emeryci tego Zarządu oraz ich współmałżonkowie, do dnia 27 stycznia 2010 r. byli uprawnieni do uiszczania opłat za grunty dzierżawione od RZGW z zastosowaniem 50% zniżki. Z preferencyjnych zasad skorzystano w 49 przypadkach (73% umów dzierżaw zawartych z obecnymi bądź byłymi pracownikami RZGW). Różnica w wysokości czynszu, jaki byłby naliczony i pobrany w przypadku, gdyby pracownikom nie przyznano pięćdziesięcioprocentowej zniżki (za cały okres dzierżawy), wyniosła 12 748,60 zł.

[31] W jednym z czterech badanych postępowań przetargowych na dzierżawę nieruchomości SP stwierdzono, iż pomimo udziału w przetargu organizowanym przez ANR OT GNiAZ w Słupsku pracownika tej jednostki, członkami komisji przetargowej byli inni jej pracownicy. Stosownie do treści pkt. 8 zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, dotyczących powoływania i funkcjonowania komisji przetargowej, załączonych do pisma nr ZGZ-sd-4200/23/03/JN Prezesa ANR z dnia 23 października 2003 r., jeżeli zachodziły wątpliwości co do bezstronności członka komisji, w szczególności w związku ze stosunkiem osobistym, służbowym lub majątkowym łączącym go z uczestnikiem przetargu, członek ten powinien był zrezygnować z udziału w komisji lub mógł być odwołany przez organizatora przetargu.

[32] Umowę zawarto w 1995 r., która ostatni raz została zmieniona aneksem w 2005 r.

Kontrola NIK ujawniła również, że w przetargach na dzierżawę gruntów SP z powodzeniem uczestniczyły osoby, które bezumownie korzystały z gruntów administrowanych przez organizatorów przetargu, tj. ANR w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie. W ogłoszeniach na dzierżawę państwowych gruntów w żadnej spośród siedmiu jednostek udostępniających grunty rolne SP do odpłatnego korzystania w trybie przetargowym nie wskazywano kryterium wykluczającego bezumownych użytkowników. NIK zwraca uwagę na brak w tym zakresie bezpośredniej podstawy prawnej. Bezprawne zajmowanie gruntów bezpośrednio przed przetargami, w oparciu o wiedzę powziętą z publikowanych przez ANR ogłoszeń przetargowych, stało się w - opinii kontrolowanych - zjawiskiem powszechnym.

Do istotnych nieprawidłowości w procesie udostępniania państwowych gruntów, sprzyjających ich bezprawnemu zajmowaniu, należy – zdaniem NIK – zaliczyć również ujawnione przypadki lekceważącego traktowania wnioskodawców ubiegających się o dzierżawę państwowych gruntów.

*W **ZMiUW w Gdańsku** wnioskodawca czekał 348 dni na zawarcie umowy dzierżawy gruntu rolnego SP będącego w administracji tego Zarządu. Zgodę na korzystanie z tej działki wydał nieupoważniony do dysponowania mieniem SP pracownik tego ZMiUW, który w celu zawarcia umowy dzierżawy tej nieruchomości skierował zainteresowanego do Starostwa Powiatowego w Malborku. W efekcie, wspomniany grunt, na którym posadowiony był nieczynny wał przeciwpowodziowy, wydzierżawił wnioskodawcy Starosta Malborski z przeznaczeniem na parking dla maszyn rolniczych. W **RZGW w Poznaniu** umowy dzierżawy zawierano po upływie od 31 do 614 dni od złożenia wniosku. W **RZGW w Warszawie** wnioski rozpatrywano w terminie od 21 do 193 dni.*[33]

NIK zwraca uwagę, że Prezes KZGW przekazał dyrektorom RZGW *Procedury władania mieniem Skarbu Państwa będącym w administracji regionalnych zarządów gospodarki wodnej*, zalecając ich stosowanie od 1 stycznia 2010 r. Przewidują one aż 120-dniowy termin na załatwienie sprawy dzierżawy, najmu albo użyczenia nieruchomości SP, liczony od złożenia kompletnego wniosku. Termin ten jest jednak uzależniony od *terminu uzyskania wymaganej zgody organu nadzorującego i właściwego organu w sprawach gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa.*[34]

3.2.1.4. Współpraca z ARiMR

Dla ochrony gruntów SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem istotne znaczenie ma podejmowanie współpracy z organami i instytucjami, które rejestrują określone informacje o nieruchomościach. Do realizacji tego zadania szczególnie przydatne może być korzystanie z prowadzonych przez ARiMR baz danych beneficjentów płatności, tj. ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Spośród 17 jednostek kontrolowanych, w których wystąpiły przypadki bezumownego korzystania z państwowych gruntów rolnych, tylko siedem podejmowało współpracę z ARiMR. Były to oddziały terenowe ANR, przy czym dwa z nich – w Poznaniu i Warszawie – uczyniły to dopiero w 2013 r., mimo iż ustawowe uprawnienie posiadały od 3 grudnia 2011 r.[35] Niektóre spośród pozostałych pięciu korzystały z tego uprawnienia incydentalnie.

---

[33] W RZGW w Poznaniu ustaleń dokonano na podstawie badania dokumentacji 20 umów dzierżawy zawartych w latach 2009-2013. W RZGW w Warszawie ustaleń dokonano na podstawie analizy 27 zakończonych zawarciem umowy postępowań w sprawie dzierżawy nieruchomości. Podobne nieprawidłowości wystąpiły również w RZGW w Gdańsku. Kontrola rozpoznawcza wykazała, że każdy z pięciu przesłuchanych w toku kontroli bezumownych użytkowników gruntów SP administrowanych przez ten Regionalny Zarząd zwrócił się wcześniej do tego RZGW z wnioskiem o dzierżawę tych gruntów. Do dnia 15 kwietnia 2013 r. umowę zawarto tylko z jednym z nich, niemniej, od dnia złożenia przez niego pierwszego wniosku w tej sprawie do dnia zawarcia umowy, upłynęło 497 dni. W pozostałych czterech przypadkach, podania skierowane do RZGW o dzierżawę państwowych gruntów, do dnia 15 kwietnia 2013 r. nie zostały rozpatrzone, mimo że od dnia ich złożenia upłynęło od 266 do 1558 dni.

[34] Pkt 2 w Rozdział II *Procedura i terminy rozpatrywania wniosków.*

[35] Art. 6a u.g.n.r., w zw. z art. 1 pkt 2 i art. 12 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 233, poz. 1382).

ANR OT w Gorzowie Wielkopolskim[36] *w okresie od 3 grudnia 2011 r. do 15 kwietnia 2013 r. wystąpił do ARiMR zaledwie osiem razy z zapytaniami dotyczącymi łącznie 42 działek.* ***ANR OT w Szczecinie*** *w latach 2009-2012 wystosował do ARiMR 20 pism dotyczących: 241 ha w 2009 r., 505 ha w 2010 r., 1 361 ha w 2011 r. i 5 127 ha w 2012 r,. co stanowiło odpowiednio: 0,4%, 0,9%, 2,3% i 7,9% nierozdysponowanych gruntów Zasobu, będących w administracji tego Oddziału.*

NIK pozytywnie ocenia podjętą przez Prezesów ANR i ARiMR inicjatywę współpracy sfinalizowaną podpisaniem w kwietniu 2013 r. porozumienia, na mocy którego ANR uzyskała bezpośredni dostęp do danych zgromadzonych w ewidencjach ARiMR. Zdaniem NIK nawiązano tę współpracę zbyt późno. Rozpoczęcie jej niezwłocznie po 3 grudnia 2011 r. mogłoby ograniczyć skalę ujawnionych w trakcie kontroli przypadków bezprawnego korzystania z państwowych gruntów rolnych.

Na negatywną ocenę w zakresie współpracy z ARiMR zasługuje bierna postawa pozostałych 10 jednostek objętych kontrolą, w których wystąpiły przypadki bezumownego korzystania z państwowych gruntów rolnych, tj. trzech RZGW i siedmiu ZMiUW.[37]

Zdaniem Zastępcy Dyrektora ***ZMiUW we Wrocławiu*** *- to ARiMR powinna uzgadniać zasadność dopłat dotyczących nieruchomości będących przedmiotem kontroli i informować ZMiUW o złożonych wnioskach na dopłaty do tych działek przed dokonaniem płatności. Podobną opinię wyraził Zastępca Dyrektora* ***RZGW w Warszawie****.* ***RZGW we Wrocławiu*** *nie współdziałał z ARiMR, ponieważ „nie wymagała tego procedura oddawania nieruchomości w dzierżawę lub użyczenie, a przepisy prawa nie zobowiązywały do takiej współpracy".*

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

3.2.2.1. Windykacja nieruchomości bezumownie wykorzystywanych

Dla zapewnienia ochrony mienia Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem konieczne jest podejmowanie działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości, które już zaistniały. Jednostka gospodarująca państwowym mieniem może egzekwować swoje uprawnienia właścicielskie na drodze sądowej, np. w drodze powództwa o wydanie nieruchomości[38], przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zaniechania naruszeń[39]. Może też wystąpić z roszczeniem o przywrócenie poprzedniego stanu posiadania oraz zaniechanie naruszeń.[40]

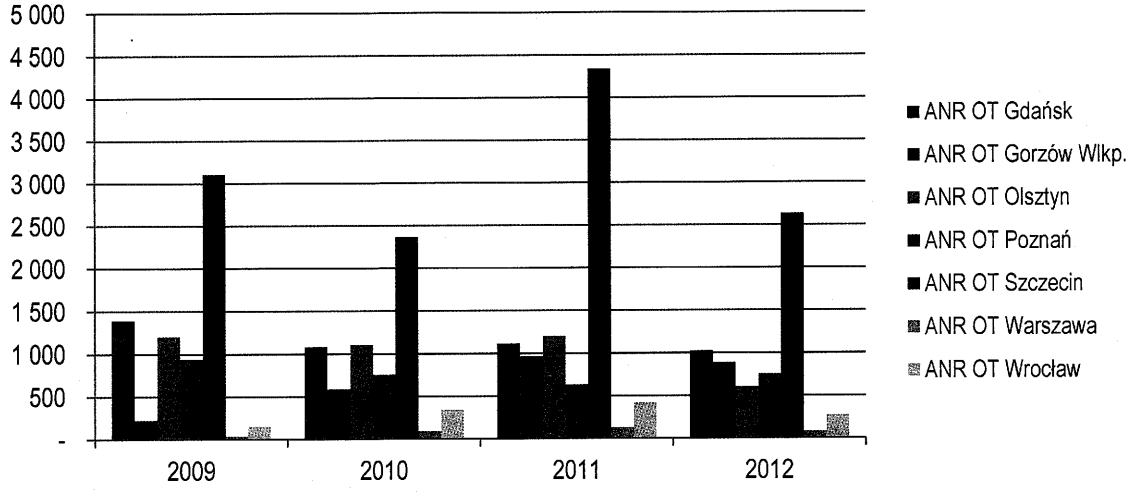
NIK ustaliła, że przypadki bezumownego korzystania z państwowych gruntów wystąpiły w 17 z 19 jednostek objętych badaniem (89%). Tymczasem tylko dziewięć z nich wiedziało o występowaniu u nich tego zjawiska (wszystkie skontrolowane oddziały ANR oraz RZGW w Poznaniu i we Wrocławiu). W latach 2009-2012 za wiedzą tych jednostek bezumownie wykorzystywano od 6,3 tys. ha do 8,8 tys. ha gruntów rolnych SP o jednostkowej powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych. Za lata 2009-2012 ARiMR wypłaciła bezumownym użytkownikom tych gruntów 29,1 mln zł płatności. Największa skala tego zjawiska dotyczyła gruntów będących we władaniu kontrolowanych oddziałów ANR i wyniosła średnio 4,7% gruntów objętych badaniem (od 0,3% do 12,1%).

---

[36] Wraz z filią w Zielonej Górze.
[37] RZGW w Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu oraz ZMiUW w Elblągu, Gdańsku, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.
[38] Roszczenie windykacyjne, o którym mowa w art. 222 § 1 k.c.
[39] Roszczenie negatoryjne przewidziane w art. 222 § 2 k.c.
[40] Ochrona posesoryjna z art. 344 § 1 k.c.

Wykres nr 4

Grunty rolne SP objęte próbą badawczą, administrowane przez kontrolowane OT ANR, bezumownie wykorzystywane za wiedzą tych jednostek [ha]



Źródło: opracowanie własne NIK

Pierwszym krokiem na drodze do odzyskania władztwa nad gruntem jest wystąpienie z żądaniem wydania zajmowanej nieruchomości. NIK ustaliła, że przyjęta w tym zakresie praktyka oddziałów terenowych ANR prowadziła do odzyskiwania gruntów na długo po rozwiązaniu lub wygaśnięciu dzierżawy. Zawierane umowy nie przewidywały, że ostatni dzień ustalonego okresu korzystania z gruntu jest dniem zwrotu nieruchomości do Zasobu. Zamiast tego umieszczano w nich zapis zobowiązujący dzierżawców do wydania nieruchomości, np. w terminie jednego miesiąca od daty doręczenia pisemnego wezwania do jej wydania. Występowały przypadki żądania wydania nieruchomości bez wskazania terminu na wykonanie tego obowiązku.[41] Istotne w sprawie jest jednak to, że samo wezwanie do wydania nieruchomości następowało długo po zakończeniu umówionego okresu dzierżawy, np. w ANR OT w Poznaniu - w terminach nieprzekraczających trzech miesięcy (w ośmiu przypadkach), w ANR OT w Gdańsku - po upływie od 21 dni do 2 lat (w czterech przypadkach), w ANR OT w Warszawie od 59 dni przed zakończeniem umowy dzierżawy do 50 dni po jej zakończeniu.[42]

Zdaniem NIK taki tryb postępowania, nawet gdyby przebiegał zgodnie z wytycznymi Prezesa ANR[43] nakazującymi doręczanie pisemnego wezwania do wydania nieruchomości co najmniej jeden miesiąc przed datą wygaśnięcia umowy – był nadmiernie skomplikowany. Wszelkie opóźnienia, do jakich w tym zakresie dochodziło, były w istocie przyzwoleniem na bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu.[44] Co więcej, wady tego systemu przyczyniały się do powstawania kolejnych nieprawidłowości, tj. niewzywania do wydania nieruchomości czy zwlekania z ich odbiorem, mimo wezwania.

*Dyrektor **ANR OT w Olsztynie** nie wezwał dwóch bezumownych użytkowników do wydania zajmowanych przez nich 110,86 ha gruntów, ponieważ - jak wyjaśnił - zostały one przeznaczone do sprzedaży. Bezumowne użytkowanie w przypadku jednego z nich stwierdzono już w maju 2010 r. **ANR OT w Gdańsku** nie podejmował*

[41] W ANR OT w Szczecinie, w czterech przypadkach.

[42] Zdaniem Dyrektora tego Oddziału przepisy nie precyzują czasu odbioru nieruchomości po zakończeniu lub rozwiązaniu umowy dzierżawy.

[43] Nr ZGZ-dn-4201-41-16/1090/06/EŚ z 11 kwietnia 2006 r.

[44] Świadomość takiego zagrożenia musiał posiadać również Prezes ANR, który nakazał by wyznaczeni pracownicy dokonywali co kwartał przeglądu informacji w Systemie Windykacji Należności dotyczących wygasłych umów dzierżawy w celu minimalizacji przypadków bezumownego użytkowania gruntów SP. Zasady te zostały określone w pismach Prezesa ANR: nr ZGZ-sd-4200-18/4152/08/JG z 9 grudnia 2008 r., nr ZGZ-nz-4200-3/247/09/EŚ z 27 stycznia 2009 r. oraz w treści pkt. 10.8 wytycznych wprowadzonych Zarządzeniem nr 35/09 Prezesa ANR z dnia 28 września 2009 r.

działań w celu przejęcia gruntów do Zasobu w dziewięciu przypadkach, mimo że od zakończenia okresu ich dzierżawy lub pierwszej próby odebrania nieruchomości upłynęło od 240 do 1457 dni. Przeoczenie to uzasadniano m.in. zmianami organizacyjnymi. ***ANR OT w Olsztynie****, w sprawie znanego od 2006 r. bezumownego użytkownika 95,1 ha gruntów Zasobu, pierwsze wezwanie do wydania nieruchomości, po roku 2009, skierował dopiero w styczniu 2012 r., a ponowił po kolejnych dziewięciu miesiącach. Według wyjaśnień Dyrektora tego Oddziału powodem takiej sytuacji była skomplikowana sytuacja prawna wspomnianych gruntów.* ***ANR OT we Wrocławiu*** *pismem z dnia 15 listopada 2010 r. skierował do jednego z dzierżawców informację m.in. o tym, że umowa zachowuje ważność do 17 grudnia 2010 r. i w związku z tym nieruchomość zostanie przejęta 20 grudnia 2010 r. Dalsze czynności, tj. wezwanie do wydania nieruchomości wystosowano do dzierżawcy dopiero 15 lutego 2012 r. Jako przyczynę tego opóźnienia podano ograniczenia kadrowe. W drugim przypadku, mimo otrzymania oświadczenia rolnika o zwrocie bezumownie zajmowanych nieruchomości, Oddział odebrał je formalnie dopiero po upływie dziewięciu (dwie działki) oraz 50 dni (jedna działka). Dodatkowo za dni swojej zwłoki Oddział obciążył rolnika opłatą za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości.*

NIK ujawniła również nieprawidłowości w RZGW w Poznaniu i we Wrocławiu, w których nie przewidywano nawet możliwości wzywania zidentyfikowanych bezumownych użytkowników do wydania bezprawnie zajmowanych nieruchomości.

Dyrektorzy tych jednostek, zamiast żądać od zidentyfikowanych bezumownych użytkowników wydania zajmowanych nieruchomości, prowadzili z nimi postępowania zmierzające do zawarcia umów dzierżaw. W ***RZGW w Poznaniu*** *proces ten w jednym przypadku trwał ponad cztery lata i do czasu zakończenia kontroli nie został zakończony. W* ***RZGW we Wrocławiu*** *czas nieuprawnionego dysponowania gruntem wynosił od 43 do 346 dni. Zdaniem Dyrektora tego Zarządu - nie było racjonalne przerywanie stanu posiadania. Wiązałoby się to z koniecznością obciążenia pracowników dodatkowymi czynnościami...*

Konsekwencją niewydania w wyznaczonym terminie bezumownie wykorzystywanej nieruchomości, winno być niezwłoczne wystąpienie z roszczeniem windykacyjnym lub wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w związku z nadaniem klauzuli wykonalności dla aktu notarialnego, w którym dłużnik uprzednio poddał się egzekucji obejmującej m.in. obowiązek wydania nieruchomości. Tymczasem NIK ujawniła przypadki zaniechań i nieuzasadnionych opóźnień w kierowaniu spraw na drogę sądową przeciwko bezumownym użytkownikom odmawiającym wydania państwowych gruntów. Dotyczyło to trzech spośród siedmiu skontrolowanych oddziałów terenowych ANR (42%). Zarzut zaniechania NIK postawiła Dyrektorom ANR OT w Olsztynie, w Poznaniu i w Szczecinie, a dwóm ostatnim – zarzuciła również opieszałość. Wymienieni Dyrektorzy nie przestrzegali wytycznych[45] oraz zarządzenia[46] Prezesa ANR o konieczności niezwłocznego podejmowania działań prawnych w celu przejęcia takich nieruchomości – w tym kierowania spraw do sądu. Ich bezczynność w tym zakresie oznaczała w istocie aprobatę bezumownego korzystania z gruntów Zasobu.

ANR OT w Olsztynie *nie wystąpił na drogę sądową w czterech przypadkach[47], przy czym w trzech, pomimo upływu roku od skierowania wezwań do wydania zajmowanych nieruchomości.* ***ANR OT w Poznaniu*** *doprowadził w jednej sprawie do bezumownego korzystania z gruntów Zasobu przez 869 dni[48], ponieważ pomimo szeregu uprzednich, bezskutecznych prób odbioru oraz odmowy wydania nieruchomości przez bezumownego użytkownika, nie skierował sprawy na drogę sądową. Nie skorzystał też z możliwości wystąpienia o nadanie klauzuli wykonalności dla aktu notarialnego, w którym dłużnik uprzednio poddał się egzekucji, m.in. w zakresie obowiązku wydania przedmiotowego gruntu. Z kolei w dniu rozpoczęcia kontroli w* ***ANR OT w Szczecinie*** *pozwami o wydanie bezprawnie zajętych nieruchomości nie było objętych pięć przypadków, tj. 101 ha gruntów Zasobu.*

---

[45] Zawartych w piśmie Prezesa ANR z 11 kwietnia 2006 r. (ZGZ-dn-4201-41-16/1090/06/EŚ) – dalej „wytyczne z 11 kwietnia 2006"

[46] Zarządzenie nr 35/09 Prezesa ANR z dnia 28 września 2009 r. w sprawie dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (pkt 10.8.).

[47] Spółki „S" i „S-I" oraz „P", które użytkowały bezumownie grunty o łącznej powierzchni 218 ha oraz „K" spółka z o.o. która w 2011 r. użytkowała bezumownie grunty o powierzchni 299,5 ha.

[48] Działka niezabudowana nr 164 o powierzchni 17,06 ha.

Zwłokę w korzystaniu z ochrony petytoryjnej ujawniono w czterech przypadkach. ***ANR OT w Szczecinie*** *pozew o wydanie nieruchomości sporządził po roku od wyznaczonego, drugiego terminu wydania nieruchomości i po upływie 680 dni od rozwiązania umowy. W* ***ANR OT w Poznaniu*** *złożenie pozwu w jednej sprawie zajęło Oddziałowi 2050 dni od daty rozwiązania umowy. Do czasu zakończenia kontroli NIK, przedmiotowa nieruchomość o powierzchni 14,52 ha pozostawała od ponad ośmiu lat w posiadaniu bezumownego użytkownika. W drugiej sprawie[49] Oddział złożył pozew o wydanie nieruchomości po upływie 743 dni od ustania umownego okresu ich dzierżawy. Terminy wydania nieruchomości (od września 2009 r. do września 2011 r.) przekładano, mimo bezskutecznych prób dokonania ich odbioru. W trzecim przypadku[50] pomimo daremnych wezwań do zwrotu bezumownie zajmowanych nieruchomości, Dyrektor Oddziału złożył pozew o ich wydanie dopiero po upływie odpowiednio 531 i 550 dni od rozwiązania umów dzierżaw. Do zakończenia kontroli NIK nieruchomości te nie zostały zwrócone do Zasobu. Ponadto w jednej sprawie Oddział – wbrew wytycznym z 11 kwietnia 2006 – wystąpił do komornika o wszczęcie egzekucji dopiero po upływie 232 dni od otrzymania klauzuli wykonalności dla aktu notarialnego, w którym dłużnik uprzednio poddał się egzekucji obejmującej m.in. obowiązek wydania nieruchomości.*

Zdaniem NIK trudności z egzekwowaniem uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony wynikają nie tylko z przyczyn leżących po stronie kontrolowanych. Postępowania sądowe o wydanie nieruchomości trwają kilka lat, a do ostatecznego przejęcia nieruchomości dochodzi niejednokrotnie na drodze egzekucji komorniczej. Takie problemy wystąpiły we wszystkich skontrolowanych oddziałach terenowych ANR.

ANR OT w Gorzowie Wielkopolskim *w ośmiu przypadkach odzyskał bezumownie użytkowane grunty Zasobu w trybie wydania komorniczego, po upływie od 432 do 1 220 dni od daty żądania zwrotu. W* ***ANR OT w Olsztynie****, do 17 listopada 2013 r. nie zakończyły się dwie sprawy sądowe wszczęte jeszcze przed 2009 rokiem. W* ***ANR OT we Wrocławiu*** *okres nieuprawnionego dysponowania gruntem wynosił od czterech miesięcy do ponad siedmiu lat m.in. w związku z trwaniem postępowań sądowych i komorniczych. W* ***ANR OT w Gdańsku*** *dwa postępowania sądowe o wydanie nieruchomości trwały odpowiednio cztery i sześć lat. W innych trzech - sprawy nadal są w toku, mimo upływu odpowiednio: dwóch, czterech i dziewięciu lat. W konsekwencji okres bezumownego korzystania z tych gruntów Zasobu wynosi już odpowiednio: trzy, dziewięć i trzynaście lat. W jednym przypadku, mimo przejęcia nieruchomości przez komornika sądowego i przekazania jej do Zasobu, grunt nadal pozostawał w bezumownym użytkowaniu.*

Nieudane okazują się być również incydentalne próby dochodzenia ochrony gruntów rolnych SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem, podejmowane na gruncie art. 193 k.k. (przestępstwo tradycyjnie nazywane „naruszeniem miru domowego"). Przedmiotem czynności wykonawczej tego przestępstwa w przypadku terenu jest tylko taki obszar, który został ogrodzony. Podobnym skutkiem kończyły się sporadycznie składane wnioski o ukaranie bezumownych użytkowników na podstawie art. 157 k.w. mimo, że przedmiotem ochrony w tym przypadku jest również teren nieogrodzony (las, pole, pastwisko czy łąka). Istotne jest jednak to, że przy ustalaniu odpowiedzialności sprawcy znaczenie ma okoliczność nieopuszczania danego miejsca, pomimo wyraźnego żądania uprawnionego. A zatem, do wyczerpania znamion tego wykroczenia konieczne jest wejście sprawcy na wskazany w art. 157 k.w. teren, fizyczne przebywanie tam i nieopuszczanie go na wezwanie osoby uprawnionej. Trzeba mieć na względzie, że bezumowne użytkowanie nieruchomości odbywa się najczęściej pod nieobecność pracowników jednostek kontrolowanych. W większości przypadków przybywają oni na miejsce po wykonaniu zabiegów agrotechnicznych i opuszczeniu gruntu przez bezumownego użytkownika. Niezawiadamianie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 157 k.w. uzasadniano również niską karą przewidzianą za ten czyn (grzywna do 500 zł lub nagana) oraz obawą znacznego wydłużenia toczącego się postępowania cywilnego, zarówno o wydanie nieruchomości, jak i o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie. Z treści art. 177 § 1 pkt 4 k.p.c. wynika bowiem, że sąd może zawiesić

[49] Bezumowny użytkownik nieruchomości o powierzchni 16,13 ha.
[50] Bezumowny użytkownik nieruchomości o powierzchni 6,27 ha i 8,62 ha.

postępowanie z urzędu, jeżeli ujawni się czyn, którego ustalenie w drodze karnej lub dyscyplinarnej mogłoby wywrzeć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy cywilnej.

Pomimo tego sześć spośród dziewięciu jednostek kontrolowanych posiadających wiedzę o bezumownym korzystaniu z gruntów rolnych SP o jednostkowej powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, domagało się od organów ścigania stosownej ochrony .

***ANR OT w Poznaniu**, w latach 2009-2013 (I półrocze) wykorzystał to uprawnienie tylko w stosunku do jednego spośród 66 zidentyfikowanych bezumownych użytkowników. **ANR OT w Olsztynie** zgłosił do organów ścigania 13 przypadków naruszenia posiadania na 97 bezumownych użytkowników wykrytych latach 2009-2011. Jedna sprawa jest na etapie postępowania sądowego. **ANR OT we Wrocławiu** skierował do policji 61 wniosków o ustalenie danych personalnych bezumownych użytkowników gruntów Zasobu. W 37 przypadkach policja poinformowała, iż nie ustaliła ich tożsamości, w 11 – odstąpiła od tych czynności, wskazując na brak podstaw prawnych do ich prowadzenia, a w dwóch odmówiła wszczęcia dochodzenia wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego. **ANR OT w Szczecinie** w latach 2011-2013 (I połowa) złożył 68 zawiadomień do prokuratury lub zgłoszeń na policję w sprawie bezumownego użytkowania gruntów dotyczących 7 741 ha. Jedno z nich dotyczyło możliwości popełnienia czynu z art. 193 k.k. **ANR OT w Gdańsku** współpracę z policją i prokuraturą podejmował w kontrolowanym okresie w 115 przypadkach dotyczących gruntów o powierzchni 1 971 ha. **ANR OT w Gorzowie Wielkopolskim** złożył jedno zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa bezprawnego wtargnięcia i zajęcia nieruchomości rolnych SP. W tej sprawie prokuratura wszczęła postępowanie wyjaśniające. W tym samym czasie Filia Oddziału w Zielonej Górze złożyła zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 193 k.k. lub wykroczenia z art. 157 k.w. przez 39 bezumownych użytkowników. Wszystkie prokuratury odmówiły wszczęcia dochodzenia wobec braku znamion czynu zabronionego. Kolejne zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia ww. czynów zabronionych przez 49 bezumownych użytkowników Filia złożyła w listopadzie 2013 r.*

3.2.2.2. Windykacja należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości

Majątkowy interes właściciela wymaga uzyskania za korzystanie z jego mienia – zwłaszcza bez tytułu prawnego – określonej rekompensaty. Może ona przybrać postać stosownego wynagrodzenia, zwrotu pożytków albo ich równowartości. Niewykluczone jest również odszkodowanie za szkodę spowodowaną zużyciem, pogorszeniem lub utratą rzeczy.[51] Skuteczność działań właściciela w tym zakresie w oczywisty sposób przekłada się na skalę bezumownego korzystania z jego mienia. W RZGW w Poznaniu i we Wrocławiu, gdzie grunty bezumownie użytkowane za wiedzą tych jednostek zajmowały w latach 2009-2012 odpowiednio 0,03%-0,12% i 0,7%-5,4% gruntów objętych próbą badawczą, wszystkie żądane z tego tytułu kwoty zostały uregulowane.

W kontrolowanych oddziałach terenowych ANR, gdzie grunty zidentyfikowane jako bezumownie użytkowane zajmowały średnio 4,7% gruntów objętych próbą badawczą, zdecydowana większość należności za bezprawne korzystanie z państwowego mienia nie została uregulowana. W ANR OT w Gdańsku łączna kwota naliczonych należności z tytułu bezumownego użytkowania gruntów Zasobu wynosiła 4.368,6 tys. zł, z czego do zapłaty – wg stanu na 30 czerwca 2013 r. – pozostało 4.020,8 tys. zł (92,04%)[52]. ANR OT w Gorzowie Wielkopolskim naliczył opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów rolnych SP w łącznej kwocie 4.670,8 tys. zł, przy wpływach z tego tytułu wynoszących 762,2 tys. zł (16,32%). ANR OT w Olsztynie nie odzyskał należności w kwocie: 5.672,3 tys. zł, z czego 5.352,1 tys. zł stanowiło wynagrodzenie za korzystanie z gruntów rolnych SP bez tytułu prawnego, a 320,2 tys. zł – zapłacony przez Oddział podatek rolny[53]. ANR OT w Poznaniu, w okresie od stycznia 2009 r. do końca

[51] Od dnia wejścia w życie z dniem 3 grudnia 2011 r. art. 39b u.g.n.r. nie wszystkie wskazane formy rekompensaty mają zastosowanie w przypadku ANR (tj. zwrot pożytków lub ich równowartości).

[52] Wg zestawień odnoszących się do 20 bezumownych użytkowników objętych badaniem, dotyczących: [1] stanu rozliczenia oraz [2] zaległości dot. bezumownych użytkowników gruntów rolnych SP administrowanych przez ANR OT w Gdańsku (w tym przez podległe GNiAZ), które pozostawały nierozdysponowane przez okres co najmniej 1 roku kalendarzowego (w latach 2009-2012).

[53] W odniesieniu do 10 bezumownych użytkowników, wg stanu na dzień 19 listopada 2013 r.

czerwca 2013 r., naliczył opłaty za korzystanie z gruntów Zasobu bez tytułu prawnego w łącznej kwocie 2.125,3 tys. zł, przy czym do dnia zakończenia kontroli NIK uregulowano zaledwie 17,5% tych należności (371,8 tys. zł)[54]. Zadłużenie bezumownych użytkowników wobec ANR OT w Szczecinie wynosiło 5.727,6 tys. zł.[55] W ANR OT w Warszawie wartość należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntów Zasobu wyniosła 183,9 tys. zł, z czego Oddział wyegzekwował zaledwie 19,7 tys. zł (10,7%). Należności z tytułu bezumownego korzystania z mienia Zasobu naliczone przez ANR OT we Wrocławiu stanowiły ogółem kwotę 9.820,9 tys. zł na koniec 2009 r. i wzrosły do kwoty 23.178,3 tys. zł na koniec 2012 r. Z powyższego tytułu odzyskano jedynie 261,2 tys. zł według stanu na koniec 2009 r. (2,7%) oraz 678,8 tys. zł według stanu na koniec 2012 r. (2,9%).

W prowadzonych przez wymienione oddziały terenowe ANR procesach windykacji należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości SP, NIK ujawniła liczne nieprawidłowości, które dotyczyły:

1) nienaliczania opłat za korzystanie z gruntów Zasobu bez tytułu prawnego:

*W **ANR OT w Gdańsku**, w ośmiu przypadkach, opłaty z tytułu bezumownego użytkowania gruntów SP na łączną kwotę 273.050,87 zł naliczono dopiero w toku kontroli NIK, mimo że umowy dzierżaw wygasły w latach 2009-2012. **W ANR OT w Gorzowie Wielkopolskim** (Filia w Zielonej Górze) nie naliczono wynagrodzenia za samowolne, bezumowne użytkowanie w okresie od 1 października 2011 r. do 15 marca 2012 r. 116,63 ha gruntów Zasobu. Dopiero w trakcie kontroli NIK obciążono bezumownego użytkownika kwotą 51.558,27 zł.*

2) zaniżania opłat za bezumowne korzystanie z gruntów Zasobu:

***ANR OT w Gdańsku** zaniżył wynagrodzenie za korzystanie z gruntów SP bez tytułu prawnego w dwóch przypadkach, o łączną kwotę 415,10 zł. W **ANR OT w Gorzowie Wielkopolskim** opłatę zaniżono w jednym przypadku – o 2.745,40 zł. **ANR OT w Poznaniu** naliczył w jednej sprawie wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu za okres od 30 czerwca 2011 r. do 15 lutego 2012 r. bez uwzględnienia obowiązujących od 3 grudnia 2011 r. zasad określonych w art. 39b ust. 1 ugnr., przez co zaniżył wysokość tego wynagrodzenia o kwotę 1.104,00 zł. W **ANR OT w Szczecinie** - wbrew zapisom umowy dzierżawy - nie uwzględniono w żądanej kwocie 145.946,87 zł równowartości podatku rolnego (lub innych podatków) od przedmiotowej nieruchomości, równowartości dopłat bezpośrednich oraz kwot podatku VAT. Ponadto, w dwóch przypadkach Oddział zaniżył wartość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów Zasobu o wartość podatku od towarów i usług wynoszącą ogółem 41.077,27 zł. W wymienionych sprawach Oddział przyzwalał na korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego, nie występując z powództwem o wydanie nieruchomości, mimo wyznaczenia terminów zwrotu gruntów do Zasobu. W takiej sytuacji wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z gruntów Zasobu jest pozbawione charakteru odszkodowawczego i podlega opodatkowaniu podatkiem VAT.[56]*

3) zaniechania odzyskania uiszczonego podatku rolnego:

*W **ANR OT w Gorzowie Wielkopolskim** (Filia w Zielonej Górze) przy naliczeniu opłat za nieuprawnione korzystanie z gruntów SP w latach 2011-2012, nie wystąpiono – wbrew wytycznym Prezesa ANR – z roszczeniem o zwrot należności w wysokości równowartości zapłaconego przez Oddział podatku rolnego w łącznej kwocie 41.385 zł. Obciążające bezumownych użytkowników noty księgowe wystawiono w toku kontroli NIK.*

---

[54] Dotyczy 18 bezumownych użytkowników.

[55] Dotyczy 13 bezumownych użytkowników, wg stanu na dzień 17 września 2013 r. (data sporządzenia przez Oddział zestawień zobowiązań dłużników.

[56] Takie stanowisko wynika m.in. z interpretacji podatkowej nr ILPP2/443-1280/11-8/MN Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 14 grudnia 2011 r., która wskazuje, że korzystanie z gruntu przez osobę, która zajęła go bez tytułu prawnego w sytuacji, gdy właściciel zmierza do odzyskania zajętej nieruchomości, jest czynnością niepodlegającą opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

4) zawyżania opłat za korzystanie z gruntów Zasobu bez tytułu prawnego:

ANR OT w Poznaniu *w stosunku do ośmiu bezumownych użytkowników zawyżył wartość opłat za bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu o równowartość podatku VAT w łącznej wysokości 245.281,88 zł. W tych przypadkach Oddział zmierzał do odzyskania zajętej nieruchomości (wytaczał powództwo), a w takiej sytuacji wynagrodzenie nie jest należnością za korzystanie, lecz ma charakter odszkodowania, które nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Ponadto, w jednym przypadku Oddział zawyżył wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie o kwotę 3.000 zł. W toku kontroli NIK, pomyłka została sprostowana.* ***ANR OT w Szczecinie*** *nienależnie pobrał od bezumownego użytkownika podatek VAT w kwocie 9.970,92 zł od należności za korzystanie z nieruchomości, podczas gdy zachodziła okoliczność uzasadniająca naliczanie odszkodowania za bezumowne użytkowanie gruntów, które nie podlega takiemu opodatkowaniu.*[57] ***ANR OT w Gorzowie Wielkopolskim*** *zawyżył opłatę o 16,81 zł, w związku z naliczeniem podatku VAT od powiększonego czynszu, niewymaganego zapisami umowy dzierżawy.*

5) niewystępowania na drogę sądową lub egzekucji komorniczej w sprawach o zapłatę należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntów Zasobu:

ANR OT w Olsztynie *wobec dwóch bezumownych użytkowników nie wystąpił na drogę sądową lub egzekucji komorniczej, pomimo że zalegali oni z płatnościami z tytułu wykorzystywania nieruchomości SP na kwotę 1.402,6 tys. zł.* ***ANR OT w Gdańsku*** *do dnia 13 listopada 2013 r. nie podjął działań w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego, mimo że wyrok zasądzający należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntów Zasobu w kwocie 3.085,07 zł uprawomocnił się 1 grudnia 2010 r. W* ***ANR OT w Szczecinie*** *zadłużenie jednego z bezumownych użytkowników powstałe w okresie od kwietnia 2011 r. do grudnia 2012 r. w łącznej kwocie 105.278,65 zł do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych nie zostało objęte pozwami o zapłatę.*

6) zwłoki w podejmowaniu działań windykacyjnych w sprawach o zapłatę należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntów Zasobu:

ANR OT w Gdańsku *w jednej sprawie podjął działania w celu nadania klauzuli wykonalności sądowemu nakazowi zapłaty po roku od jego uprawomocnienia. W drugiej sprawie Oddział wystąpił z wnioskami o wszczęcie egzekucji komorniczej dopiero po upływie odpowiednio 9 miesięcy oraz 2 lat od daty nadania klauzuli wykonalności wydanym przez sąd nakazom zapłaty.* ***ANR OT w Poznaniu*** *w jednym przypadku nie zastosował się do wytycznych Prezesa Agencji*[58] *o konieczności bezzwłocznego podejmowania działań windykacyjnych na drodze sądowej i przymusowej egzekucji w stosunku do należności wynikających z rozwiązanych umów dzierżawy. W jednej ze spraw pozew o zapłatę zaległych należności z tytułu opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości złożono dopiero po upływie 353 dni od daty odebrania zajmowanych nieruchomości. Ponadto, pomimo wynikającego z zaleceń Prezesa Agencji*[59] *obowiązku podjęcia czynności upominawczych niezwłocznie po upływie terminu płatności – nie później niż w ciągu 25 dni – spośród 50 pisemnych pierwszych wezwań do zapłaty, skierowanych do 21 skontrolowanych bezumownych użytkowników, 10 wezwań zostało wysyłanych przez Oddział z opóźnieniem wynoszącym od 13 do 187 dni*[60]*. W* ***ANR OT w Szczecinie*** *naruszenie powyższych zasad ujawniono wobec 16 bezumownych użytkowników. Na przykład, należność w kwocie 69.238,76 zł, płatna do 30 kwietnia 2012 r. była przedmiotem czterech wezwań o zapłatę (z 22 sierpnia, 19 października i 14 grudnia 2012 r. oraz 25 marca 2013 r.), każde pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Ostatecznie pozew o zapłatę sporządzono dopiero 15 maja 2013 r.*

---

[57] Takie stanowisko wynika m.in. z ww. interpretacji podatkowej nr ILPP2/443-1280/11-8/MN Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 14 grudnia 2011 r.

[58] Zawartych w pkt 4 pisma nr ZF/SRiW/324/11-7/2006/750/AW Prezesa Agencji z 31 sierpnia 2006 r.

[59] Pismo nr ZF/SRiW/324/11-7/2006/750/AW Prezesa Agencji z 31 sierpnia 2006 r.

[60] Opóźnienia dotyczyły spraw: „V Sp. z o.o. z 31 maja 2011 r. i 12 października 2012 r., A.Sz z 25 marca 2013 r., M.L. i W.L z 4 czerwca 2013 r., M.Sz. z 11 marca 2013 r., W.F. z 21 sierpnia 2013 r., W.F. z 21 sierpnia 2013 r., Z.Cz. z 5 kwietnia i 28 października 2011 r., GRK „K" Sp. z o.o. z 11 maja 2010 r.

7) nierzetelności wyliczeń należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntów SP:

*W **ANR OT w Szczecinie** wyliczenia dotyczące żądanych kwot nie zawierały podstawowych i istotnych dla osób zobowiązanych informacji. Nie podawano w nich m.in., czy żądane należności obejmują naliczoną karę umowną oraz ewentualny podatek od towarów i usług. Nie wynikało z nich w sposób czytelny, co składało się na żądaną do zapłaty kwotę. Brak było wskazań o tym, co było podstawą dokonanych naliczeń (zasady określone w umowie czy stosowne wytyczne Prezesa ANR).*

8) nieopracowaniu (w formie odrębnego dokumentu) strategii oraz kierunków działań wobec dłużników, których zaległości wynosiły ponad 100 tys. zł:

***ANR OT w Szczecinie** nie opracował w formie odrębnego dokumentu strategii oraz kierunków działań wobec dłużników, których zaległości wynosiły ponad 100 tys. zł, czym naruszył pkt. 1.6. zarządzenia nr 19/13 Prezesa ANR z 25.04.2013 r. w sprawie zasad dochodzenia należności ANR z tytułu rozdysponowania mienia zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa[61]. Spośród 20 bezumownych użytkowników objętych badaniem, 11 było zadłużonych na ponad 100 tys. zł (łącznie 5.603.479,80 zł).*

Zdjęcie Nr 2
Międzywale rzeki Wisły – grunty rolne administrowane przez RZGW w Gdańsku

Źródło: Zasoby własne NIK

[61] Obowiązujące od 25 kwietnia 2013 r.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę poprzedzono analizą doniesień prasowych, uwarunkowań prawnych, finansowych i organizacyjnych dotyczących kontrolowanej działalności. Pod uwagę wzięto również wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w okresie od grudnia 2012 r. do kwietnia 2013 r. w ANR OT w Bydgoszczy, RZGW w Gdańsku, ZMiUW we Włocławku oraz ARiMR Oddział Regionalny w Toruniu. Ustalenia kontroli upoważniły NIK do przedstawienia adresatom wystąpień łącznie 18 wniosków pokontrolnych. Ujawnione w trakcie kontroli rozpoznawczej nieprawidłowości potwierdziła kontrola planowa.

4.2. Organizacja i metodyka kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od lipca do listopada 2013 r. przy udziale Delegatur NIK w: Bydgoszczy, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze. Doboru jednostek do kontroli dokonała koordynująca kontrolę Delegatura NIK w Bydgoszczy, biorąc pod uwagę województwa z największą powierzchnią użytków rolnych[62].

W kontroli zasięgano informacji w ARiMR (Departament Baz Referencyjnych), w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. „f" ustawy o NIK – w zakresie płatności przyznanych do gruntów rolnych SP, które według danych uzyskanych z jednostek kontrolowanych pozostawały nierozdysponowane. Dane uzyskane z ARiMR zweryfikowano m.in. w oparciu o zeznania bezumownych użytkowników państwowych gruntów rolnych, którzy w latach 2009-2012 otrzymali najwięcej płatności.

Kontrolę w obszarze gospodarowania gruntami rolnymi SP, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem, prowadzono na próbie badawczej, którą stanowiły administrowane przez jednostkę kontrolowaną grunty rolne SP o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, które w poszczególnych latach 2009-2012 (od 1 stycznia do 31 grudnia) były w całości nierozdysponowane.

W obszarze egzekwowania uprawnień właścicielskich SP do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony badaniem objęto wszystkie zidentyfikowane przez jednostkę kontrolowaną przypadki bezumownego korzystania z gruntów rolnych SP, objętych próbą badawczą. Jeżeli bezumownych użytkowników było więcej niż 20, badaniem objęto tych, którzy bez tytułu prawnego korzystali z największej powierzchni państwowych gruntów (nie mniej niż dwudziestu).

4.3. Przebieg kontroli

We wszystkich skontrolowanych jednostkach od osób odpowiedzialnych za występujące nieprawidłowości pobierano stosowne wyjaśnienia w trybie art. 40 ustawy o NIK. Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny badanych zagadnień, uwagi oraz 67 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły m.in.:

- zapewnienia skutecznego nadzoru właścicielskiego nad mieniem SP oraz nad działaniami windykacyjnymi wobec bezumownych użytkowników państwowych gruntów,

---

[62] *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa*, Warszawa 2012 r., s.102. http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A1B2A1E63686F6B0C1257AE8004A006F/%24File/1018.pdf

- wyegzekwowania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów SP oraz wystąpienia z żądaniem wydania tych nieruchomości,
- ustalenia lub zaktualizowania zasobu gruntów rolnych stanowiących własność SP i znajdujących się we władaniu jednostki, w celu prawidłowego wykonywania obowiązków związanych z gospodarowaniem tymi gruntami oraz złożenia wymaganych deklaracji na podatek od nieruchomości i podatek rolny,
- podawania do publicznej wiadomości informacji o zasadach oddawania gruntów do odpłatnego bądź nieodpłatnego korzystania oraz o gruntach rolnych SP przeznaczonych do rozdysponowania,
- zapewnienia równego traktowania wszystkich zainteresowanych korzystaniem w państwowych gruntów rolnych,
- podjęcia działań organizacyjnych w celu wyeliminowania długotrwałego rozpatrywania wniosków o zawarcie umowy dzierżawy administrowanych gruntów rolnych SP,
- niezwłocznego wzywania bezumownych użytkowników państwowych gruntów do wydania bezprawnie zajmowanych nieruchomości oraz niezwłoczne kierowanie na drogę sądową spraw z tego zakresu w razie bezskuteczności takich wezwań,
- dochodzenia należności za bezumowne użytkowanie państwowych gruntów bez zbędnej zwłoki,
- zagospodarowania gruntów rolnych SP wykorzystywanych w sposób nieuprawniony, w formach przewidzianych obowiązującymi przepisami prawa,
- wykorzystywania uprawnień określonych przepisami prawa w zakresie współpracy z organami ścigania w sytuacji bezprawnego zajmowania nieruchomości oraz z innymi organami (w szczególności z ARiMR) w celu ochrony gruntów rolnych SP przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków pokontrolnych. Wg stanu na dzień 11 kwietnia 2014 r. zrealizowano 33 wnioski, 32 znajdowały się w trakcie realizacji, a dwóch wniosków nie zrealizowano.

Dziewięciu kierowników jednostek kontrolowanych złożyło łącznie 86 zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej NIK oddaliły 56 z nich, 10 uwzględniły w całości, a 20 – w części. Rozstrzygnięcia te nie skutkowały zmianą oceny ogólnej oraz ocen cząstkowych sformułowanych w wystąpieniach. Szczegółowe dane z tego zakresu przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela Nr 1 - Rozstrzygnięcia zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych

Jednostka		Zastrzeżenia			
		złożone	oddalone	uwzględnione w całości	uwzględnione w części
ZMiUW	Elbląg	-	-	-	-
	Gdańsk	-	-	-	-
	Olsztyn	-	-	-	-
	Poznań	-	-	-	-
	Szczecin	-	-	-	-
	Warszawa	-	-	-	-
	Wrocław	12	8	2 Dotyczące: – nieprawidłowości przedstawionej w uzasadnieniu oceny ogólnej o braku pełnej wiedzy o aktualnym stanie gruntów rolnych SP znajdujących się w zarządzie tego ZMiUW, – wskazania źródła wyjaśnień Dyrektora tego ZMiUW zamieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym.	2 Dotyczące: – opisu ustalonej nieprawidłowości braku pełnej wiedzy o aktualnym stanie gruntów rolnych SP znajdujących się w zarządzie tego ZMiUW, – wniosków pokontrolnych.
	Zielona Góra	-	-	-	-
RZGW	Poznań	-	-	-	-
	Szczecin	-	-	-	-
	Warszawa	-	-	-	-
	Wrocław	1	1	-	-
ANR	Gdańsk	3	3	-	-
	Gorzów Wlkp.	-	-	-	-
	Olsztyn	6	4	-	2 Dotyczące: – dat przywołanych w opisie stwierdzonej nieprawidłowości nie wystąpienia na drogę sądową o wydanie bezumownie użytkowanych nieruchomości, – podanego wymiaru ilościowego i kwotowego w opisie nieprawidłowości polegającej na nieskierowaniu na drogę sądową lub egzekucji komorniczej spraw bezumownych użytkowników zalegających z zapłatą należności z tego tytułu.
	Poznań	9	5	1 dotyczący pomięcia w opisie stanu faktycznego przyczyn niepodejmowania działań zmierzających do pozyskania informacji z ARiMR	3 Dotyczące: – treści przywołanych w wystąpieniu wyjaśnień dyrektora tego OT, – podanej powierzchni nierozdysponowanych gruntów rolnych SP (1,177 tys. ha zamiast 1,163 tys. ha), – skali wykorzystania nierozdysponowanych gruntów rolnych SP w 2009 r. i 2012 r. (podano 7,92 zamiast 7,88 oraz 7,95 zamiast 7,91).
	Szczecin	24	18	5 Dotyczących: – daty rozpoczęcia pełnienia obowiązków dyrektora tego OT, – umieszczenia w wystąpieniu zapisu niewynikającego z postawionego pytania, – podania błędnego nr kontrahenta w opisie nieprawidłowości oraz daty wysłania do niego drugiego wezwania do zapłaty, – podania błędnej ilości wystawionych faktur oraz wynikających z nich kwot, w tym VAT, dotyczących jednego z wymienionych w wystąpieniu kontrahentów, – dostosowania wniosku pokontrolnego odnoszącego się do sporządzania pozwów o zapłatę do obowiązującego zarządzenia Prezesa ANR	1 dotyczący opisu nieprawidłowości poprzez doprecyzowanie, że odnosi się ona do niezłożenia powództwa o wydanie nieruchomości lub złożenia go ze znaczną zwłoką, a także wyraźne wskazanie kontrahentów, których ta nieprawidłowość dotyczy.
	Warszawa	4	4	-	-
	Wrocław	27	13	2 Dotyczące: – opisu przyczyn wykazania gruntów jako niezagospodarowane w Zintegrowanym Systemie Informatycznym, – dokonania ustaleń nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu faktycznego, zarzucających zwłokę w wezwaniu do wydania nieruchomości.	12 Dotyczących: – uzasadnienia oceny ogólnej, – opisu stanu faktycznego dotyczącego udostępniania danych przez ARiMR, – nieprawidłowości polegającej na nie dochodzeniu należności z tytułu opłat za korzystanie z gruntów, – opisu przyczyn nie dochodzenia należności z tytułu opłat za bezumowne użytkowanie gruntów, – nieprawidłowości polegającej na nie wykonaniu wytycznych Prezesa ANR dotyczących umów użyczenia, – sprostowania danych osoby udzielającej wyjaśnień, – stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie nie prowadzenia ewidencji umów użyczenia, – nieprawidłowości polegającej na braku odbioru określonych działek w obowiązującym terminie, – opisu przyczyny nieterminowego przekazywania do Sekcji Finansowo-Księgowej informacji o naliczeniu opłat, – podjęcia działań o wydanie określonych nieruchomości, – zmiany wniosku pokontrolnego nr 1, – zmiany wniosku pokontrolnego nr 2
Ogółem:		**86**	**56**	**10**	**20**

4.4. Finansowe rezultaty kontroli

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe w łącznej kwocie 32 265 211 zł[63], z tego:

- finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wynoszące 32 250 314 zł, z tego:
  a) uszczuplenie środków lub aktywów – 31 995 061 zł,
  b) kwoty nienależnie uzyskane – 255 253 zł,
- korzyści finansowe wynoszące 14 897 zł, z tego:
  a) pozyskane pożytki finansowe – 1 602 zł.,
  b) oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów – 13 295 zł.

[63] Str. 13 oraz 24-27.

5. Załączniki

5.1. Załącznik nr 1 Charakterystyka stanu prawnego

5.1.1. Prowadzenie prawidłowej gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i ich ochrona przed nieuprawnionym wykorzystywaniem

Zasady gospodarowania przez ANR Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa określa u.g.n.r. Stosownie do art. 24 ust. 2 u.g.n.r., Agencja ma obowiązek zabezpieczenia niezagospodarowanego mienia przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub kradzieżą. Obowiązek ten wynika także z § 22 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych.[64]

Według art. 11 ust. 1 u.g.n., organami reprezentującymi Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami są również inne organy określone w odrębnych ustawach. Jedną z wielu odrębnych ustaw jest prawo wodne, które w art. 14 ust. 4 stanowi, że gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką wodną[65] stanowiącym własność SP, wykonują: właściwy miejscowo starosta, realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej[66], lub odpowiednio organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1 prawa wodnego (tj. m. in. marszałek województwa, Prezes KZGW), lub jednostki, którym to mienie zostało - najczęściej dużo wcześniej - powierzone, w tym RZGW[67] i ZMiUW[68]. Organy te winny mieć na względzie podstawowe dla systemu gospodarowania nieruchomościami SP zasady: jawności gospodarowania i zgodności z zasadami prawidłowej gospodarki. W orzecznictwie sądowym zasada jawności gospodarowania nieruchomościami SP została uznana za jedną z podstawowych dla systemu gospodarowania nieruchomościami SP[69], a doktryna nadała jej charakter powszechny, zarówno w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym.[70] Do zasad prawidłowej gospodarki zalicza się m. in. zachowywanie nieruchomości w stanie niepogorszonym (na co składają się zarówno zabezpieczenie nieruchomości przed

---

[64] Dz. U. Nr 262, poz. 1567.

[65] Prawo wodne nie definiuje pojęcia „innego mienia związanego z gospodarką wodną". Z treści poprzedzającej art. 14 ust. 4 prawa wodnego wnioskować można, że „innym mieniem związanym z gospodarką wodną" będzie wszystko to, co nie jest wymienione w art. 14 ust. 1-3 tej ustawy, a więc m. in. grunty, niebędące gruntami pokrytymi wodami powierzchniowymi (np. znajdujące się w czaszy zbiornika, czy stopnia wodnego, poza linią brzegu) oraz urządzenia wodne wymienione w art. 9 ust. 1 pkt 19 Prawa wodnego, m. in. budowle piętrzące, zbiorniki i stopnie wodne, kanały, rowy, wały przeciwpowodziowe. Zob. Komentarz L. Osuch-Chacińskiej: http://www.ekoportal.gov.pl/opencms/opencms/ekoportal/warto_wiedziec_i_odwiedzic/artykuly/RegulacjePrawneUstawyPrawoWodne.html

[66] Starosta nabył uprawnienia do gospodarowania innym mieniem związanym z gospodarką wodną z dniem 30 lipca 2005 r. na podstawie art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1087 ze zm.).

[67] Art. 214 prawa wodnego.

[68] ZMiUW funkcjonujące do 31 grudnia 1998 r. jako wojewódzkie państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zostały przejęte z mocy prawa, z dniem 1 stycznia 1999 r. przez samorząd województwa wraz z mieniem Skarbu Państwa, będącym w ich władaniu, za wyjątkiem: śródlądowych wód powierzchniowych płynących, gruntów pokrytych państwowymi wodami płynącymi w granicach określonych liniami brzegu, terenów między korytem wody płynącej a wałami przeciwpowodziowymi, wałów przeciwpowodziowych wraz z gruntami, na których są posadowione oraz zbiorników retencyjnych, zapór i stopni wodnych, jazów i innych podobnych urządzeń hydrotechnicznych. Wymienione składniki mienia będącego w trwałym zarządzie ZMiUW pozostały własnością Skarbu Państwa (art. 25 ust. 1 pkt 4, art. 26 ust. 1 oraz art. 60 ust. 1 i art. 70 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną [Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.], zwanej dalej: „ustawą wprowadzającą"), co oznaczało, że ZMiUW od 1 stycznia 1999 r. częścią dotychczasowego mienia (przejętą przez samorząd województwa) mógł gospodarować w imieniu marszałka województwa (o ile został do tego upoważniony).

[69] Wyrok Sądu Najwyższego z 11 maja 2005 r. (III/CK 562/2004).

[70] R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 84.

zniszczeniem lub uszkodzeniem, jak i jej właściwa eksploatacja), korzystanie z nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem (obejmujące m.in. czynienie nakładów mających sprzyjać pełnieniu przez nieruchomość przypisanej jej funkcji, osiąganie pożytków i przychodów z nieruchomości) oraz wykonywanie czynności prawnych związanych z ustaleniem i zachowaniem stanu własności, a także jego ochroną w przypadku naruszenia posiadania.[71]

Mienie wchodzące w skład ZWRSP może być wydzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym na zasadach określonych w u.g.n.r. Umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.[72]

Prowadzenie prawidłowej gospodarki nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wymaga podejmowania działań związanych z dochodzeniem ochrony przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem. Jednostka gospodarująca państwowym mieniem może egzekwować swoje uprawnienia właścicielskie korzystając z ochrony petytoryjnej – gdy przysługuje jej określone prawo podmiotowe do nieruchomości (najczęściej trwały zarząd), bądź posesoryjnej – gdy naruszono jej posiadanie. Właściciel – korzystając z ochrony petytoryjnej – może domagać się: wydania rzeczy (roszczenie windykacyjne określone w art. 222 § 1 k.c.[73]), przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zaniechania naruszeń (roszczenie negatoryjne przewidziane w art. 222 § 2 k.c.[74]), a także dochodzenia pokrycia strat poniesionych w okresie, kiedy był on pozbawiony władztwa nad rzeczą w ramach tzw. roszczeń uzupełniających, określonych w art. 224 k.c. Treścią tych roszczeń jest możliwość żądania od posiadacza stosownego wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy, zwrotu pożytków lub ich równowartości oraz odszkodowania za szkodę spowodowaną zużyciem rzeczy, jej pogorszeniem lub utratą. W odniesieniu do ANR dochodzenie pokrycia tego rodzaju strat odbywa się na zasadach określonych w art. 39b u.g.n.r. Zobowiązuje on osobę władającą nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Wysokość wynagrodzenia ustala się na dzień, w którym Agencja zażądała zwrotu nieruchomości. Do roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu nie stosuje się przepisów art. 224-231 k.c., z wyłączeniem art. 229 dotyczącego terminu przedawnienia roszczenia uzupełniającego. Jednostki gospodarujące gruntami SP związanymi z gospodarką wodną mogą domagać się wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości na zasadach ogólnych (art. 224 k.c.), bądź wynikających z zawartych umów (dzierżawy, użyczenia i in.), o ile obowiązek zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z gruntu po zakończeniu umowy został w nich zastrzeżony.

Ochrona gruntów SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem może być dochodzona nie tylko na drodze cywilnoprawnej. Wolność jednostki od naruszeń jej prawa do decydowania o tym, kto może przebywać w miejscach, w których jest ona gospodarzem, jest chroniona w art. 193 k.k. (przestępstwo tradycyjnie nazywane „naruszeniem miru domowego"). Przedmiotem czynności

---

[71] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.*, LEX, 2013; R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 77.

[72] Dz. U. z 2013 r., poz. 1142.

[73] Służy przywróceniu właścicielowi władztwa nad rzeczą.

[74] Powstaje, gdy prawo własności zostało naruszone w inny sposób niż pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą (np. gdy inna osoba, nie będąc do tego uprawnioną, przejeżdża lub przechodzi przez jego nieruchomość, zakłada urządzenia doprowadzające gaz, łowi ryby w jego jeziorze), zob. A. Kidyba (red.), K.A. Dadańska, T.A. Filipiak, *Kodeks cywilny. Komentarz.* Tom II. *Własność i inne prawa rzeczowe*, LEX, 2012.

wykonawczej tego przestępstwa w przypadku terenu jest tylko taki obszar, który został ogrodzony. Prawo własności i prawo wyłącznego, swobodnego korzystania z miejsc takich, jak las, pole, ogród, pastwisko, łąka lub grobla, jest również przedmiotem ochrony z art. 157 k.w.

Dla ochrony gruntów SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem istotne znaczenie ma również podejmowanie współpracy z innymi organami i instytucjami posiadającymi wiedzę o korzystaniu z danych nieruchomości, w tym zwłaszcza ARiMR.

5.1.2. Warunki i tryb przyznawania płatności

Szczegółowe warunki przyznania płatności bezpośrednich określa art. 7 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich. Zgodnie z tym przepisem przesłanką warunkującą skuteczne rozpoznanie wniosku o przyznanie płatności jest posiadanie gruntu rolnego. Ponieważ w przepisach ustawy o płatnościach bezpośrednich nie został sformułowany wymóg legitymowania się tytułem prawnym potwierdzającym wyżej wymienione posiadanie, to wnioskodawca nie musi wykazywać, że przysługuje mu prawo do gruntu, a jedynie, że faktycznie posiada wnioskowane grunty rolne w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności, utrzymuje je zgodnie z normami i przestrzega wymogów (obszarowych i odpowiedniego utrzymania gruntów) przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, oraz posiada numer identyfikacyjny nadany w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Powyższe oznacza, że niedysponowanie stosownym tytułem prawnym do nieruchomości nie powoduje automatycznego wyłączenia rolnika z systemu pomocy unijnej, gdyż uprawnionym do płatności jest także posiadacz samoistny i zależny bez tytułu prawnego. Podobne regulacje wynikają z § 2 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013[75] oraz §§ 2 i 3 Rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r.[76], a następnie 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.[77]

Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady (WE, Euratom) Nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich[78] na państwach członkowskich spoczywa wymóg podejmowania środków niezbędnych do zapewnienia prawidłowości i rzeczywistej realizacji transakcji związanych z interesami finansowymi Unii. Środki kontroli powinny być właściwe ze względu na charakter danego sektora i proporcjonalne do realizowanych celów.

Według art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej[79], państwa członkowskie ustanawiają skuteczny system zarządzania i kontroli oraz przyjmują - w ramach wspólnej polityki rolnej - wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, jak również podejmują wszelkie inne środki konieczne do zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, w szczególności w celu upewnienia się co do prawdziwości i prawidłowości operacji finansowanych przez EFRG[80] i EFRROW[81], zapobiegania

[75] Dz. U. Nr 40, poz. 329 ze zm.
[76] Dz. U. Nr 33, poz. 262 ze zm. - rozporządzenie obowiązywało do dnia 14 marca 2013 r.
[77] Dz. U. z 2013 r. poz. 361 ze zm. - rozporządzenie obowiązuje od dnia 15 marca 2013 r.
[78] Dz. U. UE.L.312.1.
[79] Dz. U. UE.L.209.1 ze zm. - rozporządzenie obowiązywało do dnia 31 grudnia 2013 r.
[80] Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

nieprawidłowościom i ich ściganiu, odzyskiwania kwot utraconych na skutek nieprawidłowości lub zaniedbań.[82] Obowiązek ustanowienia i prowadzenia przez każde państwo członkowskie zintegrowanego systemu administrowania i kontroli (ZSAiK) w odniesieniu do systemów wsparcia wymienionych w załączniku nr I, w tym m. in. do systemu jednolitej płatności obszarowej, wynika z art. 14 Rozporządzenia Rady (WE) NR 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003[83].

5.1.3. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności.

1. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121).
5. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101).
9. Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1164 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013 r., poz. 173).
11. Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 98, poz. 634 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1087 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz. U. Nr 262, poz. 1567).

---

[81] Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

[82] Obecnie art. 58 Rozporządzenia 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, s. 549 ze zm.).

[83] Dz. U. UE.L.30.16 ze zm.

17. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 1142).
18. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 40, poz. 329 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 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. Nr 33, poz. 262 ze zm.) – obowiązywało do dnia 14 marca 2013 r.
20. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy" objętego programem Rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 361 ze zm.) – obowiązuje od dnia 15 marca 2013 r.
21. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. (Dz. U. Nr 38, poz. 454 ze zm.),
22. Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. U. UE.L.312.1).
23. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. U. UE.L.209.1 ze zm.).
24. 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. U. UE.L.347.549 ze zm.).
25. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. U. UE.L.30.16 ze zm.).

5.2. Załącznik nr 2
Wykaz jednostek skontrolowanych

Lp.	Jednostka skontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Gdańsku	Włodzimierz Olszewski	Negatywna	Delegatura NIK w Bydgoszczy
2	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku	Mariusz Nierebiński	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
3	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Olsztynie	Andrzej Bober	Negatywna	Delegatura NIK w Olsztynie
4	Regionalny Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie	Leszek Bagiński	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
5	Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu	Bogdan Szymanowski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
6	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Olsztynie	Ewa Skowron	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
7	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu	Sławomir Pietrzak - od 25.04.2012 r. Krzysztof Urbaniak - od 05.06.2007 r. do 20.04.2012 r.	Negatywna	Delegatura NIK w Poznaniu
8	Regionalny Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu	Dariusz Krzyżański	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
9	Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu	Arkadiusz Błochowiak	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
10	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie	Robert Zborowski - od 02.11.2013 r. Jacek Malicki - do 31.10.2013 r.	Negatywna	Delegatura NIK w Szczecinie
11	Regionalny Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie	Andrzej Kreft	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
12	Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie	Tomasz Płowens	Pozytywna	
13	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Warszawie	Marek Błaszczak - od 22.05.2012 r. Wojciech Zbrożek - od 25.04.2008 r. do 20.05.2012 r.	Negatywna	Delegatura NIK w Warszawie
14	Wojewódzki Zarząd Melioracji i	Robert Kęsy	Pozytywna mimo	

	Urządzeń Wodnych w Warszawie		stwierdzonych nieprawidłowości	
15	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy we Wrocławiu	Andrzej Jamrozik	Negatywna	Delegatura NIK we Wrocławiu
16	Regionalny Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu	Witold Sumisławski - od 02.08.2010 r. (od 28.02.2013 r. upoważnionym do reprezentowania dyrektora był Edward Nawirski), Paweł Potoczny - od 17.09.2009 r. do 01.08.2010 r. Stefan Bartosiewicz - do 16.09.2009 r.	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
17	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu	Joanna Gustowska	Negatywna	
18	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Gorzowie Wielkopolskim	Tomasz Możejko	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Zielonej Górze
19	Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze	Janusz Marciniak - od 25.10.2010 r. Paweł Rembarz- od 16.09.2010 r. do 24.10.2010 r. Zygmunt Muszyński - od 15.03.2010 r. do 15.09.2010 r. Paweł Rembarz - od 1.01.2010 r. do 14.03.2010 r. Tomasz Czajkowski - od 01.05.2008 r. do 31.12.2009 r.	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	

5.3. Załącznik 3
Zestawienia danych liczbowych dotyczących kontrolowanych jednostek

1. Grunty rolne SP administrowane przez jednostki kontrolowane

Jednostka kontrolowana		Powierzchnia administrowanych gruntów rolnych SP w ha, według stanu na dzień:			
		31-12-2009	31-12-2010	31-12-2011	31-12-2012
ZMiUW	Elbląg	557,1590	557,1971	557,4203	562,7206
	Gdańsk	1 294,7255	1 302,8323	1 328,7313	1 320,2613
	Olsztyn	281,2610	276,6392	276,0175	276,0545
	Poznań	799,5139	829,9683	975,1727	911,2565
	Szczecin*	-	-	-	-
	Warszawa	990,6003	990,6003	991,7383	995,1012
	Wrocław	1 318,6227	1 330,1507	1 313,1430	1 267,0460
	Zielona Góra	677,3926	678,0961	694,9422	715,2139
Razem ZMiUW:		**5 919,2750**	**5 965,4840**	**6 137,1653**	**6 047,6540**
RZGW	Poznań	4 274,0000	4 274,0000	4 274,0000	4 274,0000
	Szczecin	227,6627	227,1527	231,3218	251,1582
	Warszawa	6 979,6000	6 892,5000	7 746,1900	7 887,0500
	Wrocław	3 445,7774	3 345,8003	3 356,3397	3 501,3853
Razem RZGW:		**14 927,0401**	**14 739,4530**	**15 607,8515**	**15 913,5935**
ANR	Gdańsk	147 988,6926	138 723,4437	125 577,1890	113 624,6876
	Gorzów Wielkopolski	156 198,1000	146 314,9945	134 452,0799	122 873,6018
	Olsztyn	183 757,6854	170 467,0583	155 626,5810	141 865,8320
	Poznań	217 823,8600	213 609,0700	203 257,0100	187 126,2700
	Szczecin	367 763,9948	347 758,6402	324 486,8172	301 958,6914
	Warszawa	169 098,7478	164 741,6158	159 064,9620	152 772,3981
	Wrocław	252 327,9200	243 183,2500	230 694,7700	218 645,9400
Razem ANR:		**1 494 959,0006**	**1 424 798,0725**	**1 333 159,4091**	**1 238 867,4209**
Ogółem ZMiUW, RZGW, ANR:		**1 515 805,3157**	**1 445 503,0095**	**1 354 904,4259**	**1 260 828,6684**

**ZMiUW w Szczecinie nie dysponował danymi w zakresie gruntów rolnych SP z wyszczególnieniem powierzchni użytków rolnych. Całość gruntów SP (w tym grunty pokryte wodami), pozostająca w dyspozycji tego ZMiUW obejmowała wg stanu na 31 grudnia: 2009 r. – 39 495,8 ha, 2010 r. – 42 311,16 ha, 2011 r. – 42 728,47 ha, 2012 r. – 47 551,66 ha.*

2. Rozdysponowane grunty rolne SP administrowane przez jednostki kontrolowane

Jednostka kontrolowana		Powierzchnia rozdysponowanych gruntów rolnych SP administrowanych przez jednostki kontrolowane w ha, według stanu na:							
		31-12-2009	% administrowanych gruntów rolnych SP	31-12-2010	% administrowanych gruntów rolnych SP	31-12-2011	% administrowanych gruntów rolnych SP	31-12-2012	% administrowanych gruntów rolnych SP
ZMiUW	Elbląg	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
	Gdańsk	-	0,0%	-	0,0%	22,5100	1,7%	22,5100	1,7%
	Olsztyn	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
	Poznań	46,9022	5,9%	46,2887	5,6%	48,1582	4,9%	49,5910	5,4%
	Szczecin*	-		-		-		-	
	Warszawa	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
	Wrocław	1,1500	0,1%	0,1500	0,0%	0,1500	0,0%	0,1500	0,0%
	Zielona Góra	25,5900	3,8%	25,5900	3,8%	25,5900	3,7%	25,5900	3,6%
Razem ZMiUW:		**73,6422**	**1,2%**	**72,0287**	**1,2%**	**96,4082**	**1,6%**	**97,8410**	**1,6%**
RZGW	Poznań	682,0000	16,0%	725,0000	17,0%	217,0000	5,1%	897,0000	21,0%
	Szczecin	1,5861	0,7%	3,0861	1,4%	3,0861	1,3%	3,0861	1,2%
	Warszawa	342,4800	4,9%	558,5100	8,1%	815,7700	10,5%	919,4400	11,7%
	Wrocław	343,1155	10,0%	311,0095	9,3%	286,6915	8,5%	316,3816	9,0%
Razem RZGW:		**1 369,1816**	**9,2%**	**1 597,6056**	**10,8%**	**1 322,5476**	**8,5%**	**2 135,9077**	**13,4%**
ANR	Gdańsk	122 592,3260	82,8%	115 635,6817	83,4%	104 461,9202	83,2%	91 399,1404	80,4%
	Gorzów Wielkopolski	125 239,1041	80,2%	114 820,0890	78,5%	99 581,2894	74,1%	86 446,2844	70,4%
	Olsztyn	140 270,9363	76,3%	129 249,8242	75,8%	119 409,6953	76,7%	106 248,0738	74,9%
	Poznań	202 674,7200	93,0%	199 394,8600	93,3%	190 267,7800	93,6%	174 691,7800	93,4%
	Szczecin	308 974,8714	84,0%	289 124,4797	83,1%	266 508,5036	82,1%	237 399,4505	78,6%
	Warszawa	145 596,9938	86,1%	142 025,2868	86,2%	139 626,1837	87,8%	136 593,2176	89,4%
	Wrocław	199 177,7500	78,9%	190 348,3100	78,3%	178 769,7200	77,5%	169 372,3300	77,5%
Razem ANR:		**1 244 526,7016**	**83,2%**	**1 180 598,5314**	**82,9%**	**1 098 625,0922**	**82,4%**	**1 002 150,2767**	**80,9%**
Ogółem ZMiUW, RZGW, ANR:		**1 245 969,5254**	**82,2%**	**1 182 268,1657**	**81,8%**	**1 100 044,0480**	**81,2%**	**1 004 384,0254**	**79,7%**

**ZMiUW w Szczecinie nie dysponował danymi w zakresie gruntów rolnych SP z wyszczególnieniem powierzchni użytków rolnych. Całość gruntów SP (w tym grunty pokryte wodami), pozostająca w dyspozycji tego ZMiUW obejmowała wg stanu na 31 grudnia: 2009 r. – 39 495,8 ha, 2010 r. – 42 311,16 ha, 2011 r. – 42 728,47 ha, 2012 r. – 47 551,66 ha.*

3. Nierozdysponowane grunty rolne SP administrowane przez jednostki kontrolowane

Jednostka kontrolowana		Powierzchnia nierozdysponowanych gruntów rolnych SP administrowanych przez jednostki kontrolowane w ha, według stanu na:							
		31-12-2009	% administrowanych gruntów rolnych SP	31-12-2010	% administrowanych gruntów rolnych SP	31-12-2011	% administrowanych gruntów rolnych SP	31-12-2012	% administrowanych gruntów rolnych SP
ZMiUW	Elbląg	557,1590	100,0%	557,1971	100,0%	557,4203	100,0%	562,7206	100,0%
	Gdańsk	1 294,7255	100,0%	1 302,8323	100,0%	1 306,2213	98,3%	1 297,7513	98,3%
	Olsztyn	281,2610	100,0%	276,6392	100,0%	276,0175	100,0%	276,0545	100,0%
	Poznań	752,6117	94,1%	783,6796	94,4%	927,0145	95,1%	861,6655	94,6%
	Szczecin*	-		-		-		-	
	Warszawa	990,6003	100,0%	990,6003	100,0%	991,7383	100,0%	995,1012	100,0%
	Wrocław	1 318,4728	100,0%	1 330,0003	100,0%	1 302,1199	99,2%	1 256,0226	99,1%
	Zielona Góra	651,8026	96,2%	652,5091	96,2%	669,3522	96,3%	689,6239	96,4%
Razem ZMiUW:		**5 846,6329**	**98,8%**	**5 893,4579**	**98,8%**	**6 029,8840**	**98,3%**	**5 938,9396**	**98,2%**
RZGW	Poznań	3 592,0000	84,0%	3 549,0000	83,0%	4 057,0000	94,9%	3 375,0000	79,0%
	Szczecin	226,0766	99,3%	224,0706	98,6%	228,2397	98,7%	248,0761	98,8%
	Warszawa	6 637,1200	95,1%	6 333,9900	91,9%	6 930,4200	89,5%	6 967,6100	88,3%
	Wrocław	3 102,6619	90,0%	3 034,7908	90,7%	3 069,6482	91,5%	3 185,0037	91,0%
Razem RZGW:		**13 557,8585**	**90,8%**	**13 141,8514**	**89,2%**	**14 285,3079**	**91,5%**	**13 775,6898**	**86,6%**
ANR	Gdańsk	25 396,3666	17,2%	23 087,7620	16,6%	21 115,2688	16,8%	22 225,5472	19,6%
	Gorzów Wielkopolski	30 958,9959	19,8%	31 494,9055	21,5%	34 870,7905	25,9%	36 427,3174	29,6%
	Olsztyn	43 486,7491	23,7%	41 217,2341	24,2%	36 216,8875	23,3%	35 617,7582	25,1%
	Poznań	15 149,1400	7,0%	14 214,2000	6,7%	12 989,2300	6,4%	12 434,4900	6,6%
	Szczecin	58 789,1234	16,0%	58 634,1605	16,9%	58 978,3136	18,2%	64 559,2409	21,4%
	Warszawa	23 501,7540	13,9%	22 716,3290	13,8%	19 438,7783	12,2%	16 179,1805	10,6%
	Wrocław	53 150,1700	21,1%	52 834,9400	21,7%	51 925,0500	22,5%	49 273,6100	22,5%
Razem ANR:		**250 432,2990**	**16,8%**	**244 199,5311**	**17,1%**	**235 534,3187**	**17,7%**	**236 717,1442**	**19,1%**
Ogółem ZMiUW, RZGW, ANR:		**269 836,7904**	**17,8%**	**263 234,8404**	**18,2%**	**255 849,5106**	**18,9%**	**256 431,7736**	**20,3%**

**ZMiUW w Szczecinie nie dysponował danymi w zakresie gruntów rolnych SP z wyszczególnieniem powierzchni użytków rolnych. Całość gruntów SP (w tym grunty pokryte wodami), pozostająca w dyspozycji tego ZMiUW obejmowała wg stanu na 31 grudnia: 2009 r. – 39 495,8 ha, 2010 r. – 42 311,16 ha, 2011 r. – 42 728,47 ha, 2012 r. – 47 551,66 ha.*

4. Nierozdysponowane grunty rolne SP administrowane przez jednostki kontrolowane, objęte próbą badawczą (o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych).

Jednostka kontrolowana		Powierzchnia nierozdysponowanych gruntów rolnych SP objętych próbą badawczą, administrowanych przez jednostki kontrolowane w ha, według stanu na:							
		31-12-2009	% gruntów rolnych nierozdysponowanych	31-12-2010	% gruntów rolnych nierozdysponowanych	31-12-2011	% gruntów rolnych nierozdysponowanych	31-12-2012	% gruntów rolnych nierozdysponowanych
ZMiUW	Elbląg	480,0424	86,2%	480,0424	86,2%	480,0424	86,1%	482,6729	85,8%
	Gdańsk	1 228,8964	94,9%	1 213,2689	93,1%	1 231,6380	94,3%	1 220,0714	94,0%
	Olsztyn	267,4323	95,1%	267,4323	96,7%	266,7022	96,6%	266,7022	96,6%
	Poznań	516,4622	68,6%	539,8720	68,9%	679,6893	73,3%	653,9009	75,9%
	Szczecin*	-		-		-		-	
	Warszawa	631,8253	63,8%	631,8253	63,8%	632,3753	63,8%	637,1056	64,0%
	Wrocław	1 149,7297	87,2%	1 114,7670	83,8%	1 103,2390	84,7%	1 103,2040	87,8%
	Zielona Góra	633,7821	97,2%	634,7421	97,3%	652,0782	97,4%	672,7319	97,6%
Razem ZMiUW:		**4 908,1704**	**83,9%**	**4 881,9500**	**82,8%**	**5 045,7644**	**83,7%**	**5 036,3889**	**84,8%**
RZGW	Poznań	2 550,8800	71,0%	2 586,9400	72,9%	2 616,2500	64,5%	2 434,7000	72,1%
	Szczecin	224,9512	99,5%	222,9452	99,5%	227,2843	99,6%	247,1207	99,6%
	Warszawa	1 536,4200	23,1%	1 445,6100	22,8%	1 495,3400	21,6%	1 505,6100	21,6%
	Wrocław	2 385,7752	76,9%	2 512,1824	82,8%	2 471,2205	80,5%	2 569,6110	80,7%
Razem RZGW:		**6 698,0264**	**49,4%**	**6 767,6776**	**51,5%**	**6 810,0948**	**47,7%**	**6 757,0417**	**49,1%**
ANR	Gdańsk	19 190,1437	75,6%	16 860,1053	73,0%	13 478,9723	63,8%	12 612,1927	56,7%
	Gorzów Wielkopolski	20 266,2602	65,5%	20 035,0663	63,6%	20 028,9048	57,4%	22 719,9467	62,4%
	Olsztyn	30 836,7100	70,9%	27 822,9600	67,5%	27 130,8000	74,9%	25 833,0400	72,5%
	Poznań	11 795,5800	77,9%	11 131,6800	78,3%	9 806,0300	75,5%	9 475,5200	76,2%
	Szczecin	37 071,4900	63,1%	35 429,3200	60,4%	35 767,9500	60,6%	35 187,3100	54,5%
	Warszawa	11 877,2708	50,5%	10 530,1723	46,4%	8 902,1354	45,8%	7 575,5583	46,8%
	Wrocław	32 361,6200	60,9%	32 516,8600	61,5%	33 355,0100	64,2%	31 728,1200	64,4%
Razem ANR:		**163 399,0747**	**65,2%**	**154 326,1639**	**63,2%**	**148 469,8025**	**63,0%**	**145 131,6877**	**61,3%**
Ogółem ZMiUW, RZGW, ANR:		**175 005,2715**	**64,9%**	**165 975,7915**	**63,1%**	**160 325,6617**	**62,7%**	**156 925,1183**	**61,2%**

**ZMiUW w Szczecinie nie dysponował danymi w zakresie gruntów rolnych SP z wyszczególnieniem powierzchni użytków rolnych. Całość gruntów SP (w tym grunty pokryte wodami), pozostająca w dyspozycji tego ZMiUW obejmowała wg stanu na 31 grudnia: 2009 r. – 39 495,8 ha, 2010 r. – 42 311,16 ha, 2011 r. – 42 728,47 ha, 2012 r. – 47 551,66 ha.*

5. Nierozdysponowane grunty rolne SP objęte próbą badawczą znajdujące się bezumownym użytkowaniu w bez wiedzy jednostek kontrolowanych.

Jednostka kontrolowana		Powierzchnia nierozdysponowanych gruntów rolnych SP objętych próbą badawczą, administrowanych przez jednostki kontrolowane w ha, znajdująca się w bezumownym użytkowaniu bez wiedzy tych jednostek, według stanu na:															
		31-12-2009				31-12-2010				31-12-2011				31-12-2012			
		powierzchnia	% gruntów rolnych objętych próbą badawczą	wysokość wypłaconych płatności	Kwota nieuzyskanych wypływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości	powierzchnia	% gruntów rolnych objętych próbą badawczą	wysokość wypłaconych płatności	Kwota nieuzyskanych wypływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości	powierzchnia	% gruntów rolnych objętych próbą badawczą	wysokość wypłaconych płatności	Kwota nieuzyskanych wypływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości	powierzchnia	% gruntów rolnych objętych próbą badawczą	wysokość wypłaconych płatności	Kwota nieuzyskanych wypływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości
ZMiUW	Elbląg	1,8100	0,4%	1 562,84	101,00	1,7700	0,4%	1 574,19	60,36	1,8100	0,4%	1 782,49	68,13	1,8100	0,4%	1 708,39	134,27
	Gdańsk	7,5700	0,6%	3 373,47	232,51	5,7000	0,5%	1 615,10	191,56	4,4600	0,4%	1 044,64	219,92	4,9000	0,4%	4 228,84	2 196,79
	Olsztyn	-	0,0%	-	-	-	0,0%	-	-	-	0,0%	-	-	5,9200	2,2%	15 503,88	133,52
	Poznań	2,9900	0,6%	3 587,07	206,74	3,9900	0,7%	4 350,29	177,48	2,8400	0,4%	2 397,42	65,49	2,8400	0,4%	3 052,31	316,00
	Szczecin	-		-	-	-		-	-	-		-	-	-		-	-
	Warszawa	20,6300	3,3%	24 171,47	1 387,95	20,2100	3,2%	24 259,99	1 611,05	20,1200	3,2%	26 094,04	2 290,08	20,1900	3,2%	25 279,96	2 327,63
	Wrocław	12,9000	1,1%	11 082,12	2 399,01	96,1300	8,6%	68 008,85	19 356,13	89,7000	8,1%	76 305,76	35 845,91	77,8300	7,1%	66 428,95	39 037,97
	Zielona Góra	2,1200	0,3%	2 213,39	483,53	2,0800	0,3%	2 222,21	807,73	2,0800	0,3%	2 420,71	512,86	2,0800	0,3%	2 335,54	1 015,59
Razem ZMiUW:		**48,0200**	**1,0%**	**45 990,36**	**4 810,74**	**129,8800**	**2,7%**	**102 030,63**	**22 204,31**	**121,0100**	**2,4%**	**110 045,06**	**39 002,39**	**115,5700**	**2,3%**	**118 537,87**	**45 161,77**
RZGW	Poznań	165,9500	6,5%	154 242,31	4 799,82	84,8600	3,3%	108 969,04	2 395,58	104,1200	4,0%	161 916,75	3 521,01	100,0700	4,1%	139 151,82	5 641,48
	Szczecin	-	0,0%	-	-	-	0,0%	-	-	-	0,0%	-	-	-	0,0%	-	-
	Warszawa	2,3400	0,2%	1 971,13	130,58	0,7000	0,0%	1 982,83	13,64	-	0,0%	-	-	2,2500	0,1%	4 743,34	202,53
	Wrocław	35,6800	1,5%	23 785,56	2 840,07	34,3800	1,4%	20 359,07	1 823,54	28,3800	1,1%	18 904,78	1 660,58	18,7900	0,7%	18 371,88	1 366,65
Razem RZGW:		**203,9700**	**3,0%**	**179 999,00**	**7 770,47**	**119,9400**	**1,8%**	**131 310,94**	**4 232,76**	**132,5000**	**1,9%**	**180 821,53**	**5 181,59**	**121,1100**	**1,8%**	**162 267,04**	**7 210,66**
ANR	Gdańsk	1 413,4400	7,4%	1 069 354,67	87 158,22	1 003,7000	6,0%	640 238,11	139 939,78	990,5400	7,3%	823 301,87	187 736,05	815,1400	6,5%	1 044 762,07	965 587,92
	Gorzów Wlkp.	1 649,0700	8,1%	1 827 136,36	290 545,13	1 826,3900	9,1%	1 851 324,85	414 733,36	1 571,3000	7,8%	2 135 208,89	428 643,62	2 029,9200	8,9%	2 725 699,91	422 487,04
	Olsztyn	1 351,3200	4,4%	1 128 400,00	173 155,58	1 555,0600	5,6%	1 416 200,00	252 761,00	1 072,8100	4,0%	1 017 800,00	258 849,58	1 215,4300	4,7%	1 243 800,00	1 745 262,75
	Poznań	1 159,5600	9,8%	1 140 449,52	427 000,00	1 163,3300	10,5%	1 207 494,83	455 000,00	1 265,6500	12,9%	1 453 019,25	1 361 400,00	981,4300	10,4%	1 073 475,84	4 654 200,00
	Szczecin	2 090,3600	5,6%	1 106 539,71	247 287,00	3 050,0200	8,6%	1 653 534,20	480 020,00	2 325,9200	6,5%	1 520 861,61	568 397,00	3 047,3400	8,7%	2 066 686,01	854 316,00
	Warszawa	1 211,4362	10,2%	594 901,32	144 339,46	1 039,6257	9,9%	497 163,24	161 519,60	908,7789	10,2%	545 013,84	214 704,14	938,9600	12,4%	587 388,50	1 459 264,27
	Wrocław	4 488,5900	13,9%	4 231 199,00	1 589 299,00	4 267,8200	13,1%	3 999 372,00	2 075 358,00	3 745,0100	11,2%	4 666 811,00	2 568 470,00	2 531,3600	8,0%	2 380 483,00	6 812 735,00
Razem ANR:		**13 363,7762**	**8,2%**	**11 097 980,58**	**2 958 784,39**	**13 905,9457**	**9,0%**	**11 265 327,23**	**3 979 331,74**	**11 880,0089**	**8,0%**	**12 162 016,46**	**5 588 200,39**	**11 559,5800**	**8,0%**	**11 122 295,33**	**16 913 852,98**
Ogółem ZMiUW, RZGW, ANR:		**13 615,7662**	**7,8%**	**11 323 969,94**	**2 971 365,60**	**14 155,7657**	**8,5%**	**11 498 668,80**	**4 005 768,81**	**12 133,5189**	**7,6%**	**12 452 883,05**	**5 632 384,37**	**11 796,2600**	**7,5%**	**11 403 100,24**	**16 966 225,41**

6. Grunty rolne SP objęte próbą badawczą znajdujące się bezumownym użytkowaniu za wiedzą jednostek kontrolowanych, do których wypłacono płatności

Jednostka kontrolowana		Powierzchnia gruntów rolnych SP objętych próbą badawczą, administrowanych przez jednostki kontrolowane w ha, znajdująca się w bezumownym użytkowaniu za wiedzą tych jednostek, według stanu na:											
		31-12-2009	% gruntów rolnych objętych próbą badawczą	wysokość wypłaconych płatności	31-12-2010	% gruntów rolnych objętych próbą badawczą	Wysokość wypłaconych płatności	31-12-2011	% gruntów rolnych objętych próbą badawczą	Wysokość wypłaconych płatności	31-12-2012	% gruntów rolnych objętych próbą badawczą	wysokość wypłaconych płatności
ZMiUW	Elbląg	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
	Gdańsk	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
	Olsztyn	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
	Poznań	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
	Szczecin	-		-	-		-	-		-	-		-
	Warszawa	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
	Wrocław	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
	Zielona Góra	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
Razem ZMiUW:		**-**	**0,0%**	**-**	**-**	**0,0%**	**-**	**-**	**0,0%**	**-**	**-**	**0,0%**	**-**
RZGW	Poznań	-	0,0%	-	-	0,0%	-	0,8900	0,0%	1 144,00	2,9400	0,1%	3 871,00
	Szczecin	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
	Warszawa	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-
	Wrocław	128,1046	5,4%	-	95,4429	3,8%	-	16,3523	0,7%	-	18,1247	0,7%	-
Razem RZGW:		**128,1046**	**1,9%**	**-**	**95,4429**	**1,4%**	**-**	**17,2423**	**0,3%**	**1 144,00**	**21,0647**	**0,3%**	**3 871,00**
ANR	Gdańsk	1 389,8200	7,2%	1 360 365,39	1 082,2000	6,4%	1 135 301,66	1 117,3300	8,3%	1 552 407,35	1 027,0100	8,1%	1 428 710,94
	Gorzów Wlkp.	220,1100	1,1%	238 956,92	587,3500	2,9%	629 214,79	965,8100	4,8%	1 097 247,96	887,5300	3,9%	937 071,99
	Olsztyn	1 200,0000	3,9%	1 149 800,00	1 100,0000	4,0%	1 093 000,00	1 200,0000	4,4%	1 525 900,00	600,0000	2,3%	6 627 300,00
	Poznań	934,6100	7,9%	665 502,55	750,1900	6,7%	540 448,26	629,9000	6,4%	551 348,18	753,3100	8,0%	669 052,64
	Szczecin	3 102,4719	8,4%	1 381 043,94	2 364,3138	6,7%	1 334 353,83	4 335,9461	12,1%	2 631 866,03	2 636,4189	7,5%	1 343 132,45
	Warszawa	32,9938	0,3%	35 500,00	91,2243	0,9%	124 800,00	129,6114	1,5%	189 700,00	77,9800	1,0%	135 100,00
	Wrocław	148,1700	0,5%	75 119,23	337,3000	1,0%	189 592,97	418,9300	1,3%	297 679,09	266,9400	0,8%	195 416,11
Razem ANR:		**7 028,1757**	**4,3%**	**4 906 288,03**	**6 312,5781**	**4,1%**	**5 046 711,51**	**8 797,5275**	**5,9%**	**7 846 148,61**	**6 249,1889**	**4,3%**	**11 335 784,13**
Ogółem ZMiUW, RZGW, ANR		**7 156,2803**	**4,1%**	**4 906 288,03**	**6 408,0210**	**3,9%**	**5 046 711,51**	**8 814,7698**	**5,5%**	**7 847 292,61**	**6 270,2536**	**4,0%**	**11 339 655,13**

5.4. 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
7. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8. Minister Środowiska
9. Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
10. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
11. Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Szef Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Prezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa
14. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
15. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
16. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
17. Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
18. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
19. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
20. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
21. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
22. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
23. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
24. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
25. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
26. Senacka Komisja Środowiska
27. Senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej
28. Szef CBA
29. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
30. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
31. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych
32. Marszałkowie Województw