



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-18-01/2013

P/13/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/138 – Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Oliwia Bar, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86190 z dnia 5 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, ul. Sucha 12, 80-531 Gdańsk, zwany dalej „Zarządem” lub „ZMiUW”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Nierebiński, Dyrektor ZMiUW od 1 sierpnia 2004 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,¹ działalność Zarządu w zakresie ochrony gruntów rolnych² Skarbu Państwa (SP) przed nieuprawnionym wykorzystywaniem, w latach 2009-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- dopuszczeniu do bezprawnego korzystania z gruntów rolnych SP będących we władaniu ZMiUW o powierzchni od 7,57 ha w 2009 r. do 4,9 ha w 2012 r., wskutek czego SP został pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości w łącznej, szacunkowej wysokości 2 840,78 zł³,
- nieokreśleniu i niedostępnienu do wiadomości publicznej informacji o nieruchomościach przeznaczonych do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania oraz zasad ich rozdysponowywania,
- nie wystąpieniu z żądaniem wydania nieruchomości (działek nr 210, 221, 225), mimo upływu okresu ich dzierżawy określonego w umowie.

Ogólną, pozytywną ocenę kontrolowanej działalności uzasadnia stosunkowo niewielka skala nieprawidłowości.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Użyte w treści niniejszego wystąpienia pojęcie gruntu rolnego oznacza działki ewidencyjne, w skład których wchodziły użytki rolne oznaczone jako R [grunty orne], S [sady], Ł [łąki], Ps [pastwiska trwałe], a także użytki oznaczone jako Tr [tereny różne], N [nieużytki].

³ Dane do wyliczenia należności zostały pozyskane przez ZMiUW od Agencji Nieruchomości Rolnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena gospodarowania gruntami rolnymi SP ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zarząd Melioracji został utworzony z dniem 1 stycznia 1999 r. Jako następcą prawnym przejął stan osobowy, majątkowy i zobowiązania m. in. Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Gdańsku.⁴

(dowód: akta kontroli str. 7-9)

1.2. W okresie objętym kontrolą ZMiUW administrował gruntami rolnymi SP o powierzchni⁵: 1 294,7255 ha - w 2009 r., 1 302,8323 ha - w 2010 r., 1 328,7313 ha - w 2011 r. i 1 320,2613 ha - w 2012 r.⁶

Spośród nich, w latach 2011-2012, rozdysponowano 22,51 ha⁷ (1,7 %). Wymienione grunty oddano do korzystania na podstawie czterech umów dzierżaw, w zamian za utrzymanie terenu w należyтым stanie (umowa nr M2/1/2011) lub dokonania corocznego, dwukrotnego okoszenia zajętych powierzchni (umowy nr M4/1/2011, 2/2011 i 3/2011). Umowę nr M2/1/2011 zawarto na okres dwuletni, a pozostałe - na okres trzyletni. W każdym przypadku, oddanie gruntu do korzystania nastąpiło na uprzedni, pisemny wniosek dzierżawcy.

(dowód: akta kontroli str. 10-46, 63-88)

1.3. Według danych ZMiUW większość administrowanych gruntów rolnych SP była nierozdysponowana (nieoddana do używania m. in. w drodze dzierżawy), tj.:

- a) 1 294,7255 ha - w 2009 r. (100%), z których 1 228,8964 ha (94,9 %) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych⁸, w całości nierozdysponowane;
- b) 1 302,8323 ha - w 2010 r. (100 %), z których 1 213,2689 ha (93,1 %) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane;
- c) 1 306,2213 ha - w 2011 r. (98,3 %), z których 1 231,6380 ha (94,3 %) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane;
- d) 1 297,7513 ha - w 2012 r. (98,3 %), z których 1 220,0714 ha (94 %) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane.⁹

Jak wyjaśnił Pan Mariusz Nierebiński – Dyrektor ZMiUW, niepodjęcie działań w tym zakresie wynikało m. in. z dokonanego bilansu ewentualnych korzyści w postaci zaoszczędzonych wydatków oraz strat w postaci szkód. Pod uwagę wzięto również bezpieczeństwo obszarów chronionych oraz znikome zainteresowanie ze strony potencjalnych dzierżawców, głównie rolników.

(dowód: akta kontroli str. 10-46, 89-91)

⁴ Uchwała nr 90/IX/99 Sejmiku Województwa Pomorskiego w Gdańsku z dnia 28 czerwca 1999 r. w sprawie utworzenia wojewódzkiej jednostki budżetowej o nazwie: Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku.

⁵ Według stanu na 31 grudnia danego roku.

⁶ Wymienione wielkości nie uwzględniają działki nr 221002_5.0012.18 o powierzchni 0,89 ha. W wyniku kontroli ustalono, iż od 2005 r. nie jest ona własnością Skarbu Państwa i nie znajduje się w administracji ZMiUW.

⁷ Według stanu na 31 grudnia danego roku.

⁸ Użyte w treści niniejszego wystąpienia pojęcia użytku rolnego oznacza użytki oznaczone jako R [grunty orne], S [sady], Ł [łaki], Ps [pastwiska trwałe], Tr [tereny różne] lub N [nieużytki].

⁹ Wymienione w punktach a-d wielkości nie uwzględniają działki nr 221002_5.0012.18 o powierzchni 0,89 ha. W wyniku kontroli ustalono, iż od 2005 r. nie jest ona własnością Skarbu Państwa i nie znajduje się w administracji ZMiUW.

1.4. Nadzór nad administrowanym przez Zarząd Melioracji mieniem SP sprawował wybrany przez ZMiUW wykonawca usług związanych z utrzymywaniem wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz urządzeń melioracji wodnych podstawowych, tj. Przedsiębiorstwo Melioracyjne Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszczu Gdańskim i Przedsiębiorstwo Wodno-Inżynieryjne „PEKUM” S.A. z siedzibą w Koszalinie (w latach 2009-2011 i 2012-2014), a także Gospodarstwo Pomocnicze przy Żuławskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu (w latach 2009-2011). Zatrudnieni przez nich strażnicy wałowi i melioracyjni oraz operatorzy pompowni byli odpowiedzialni m. in. za sprawowanie dozoru oraz prowadzenie bieżących kontroli administrowanych przez ZMiUW stacji pomp, wałów przeciwpowodziowych i rzek. Nadzór nad pracą tych osób oraz przeprowadzanie wiosennych i jesiennych przeglądów wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych było jednym z zadań Oddziałów Terenowych (OT) Zarządu.¹⁰

(dowód: akta kontroli str. 50, 62, 89-91, 92-173, 174)

1.5. W okresie objętym kontrolą, Dyrektor ZMiUW bądź Jego Zastępca, co roku - w ramach kontroli wewnętrznych, wyznaczali każdemu z dziewięciu kierowników OT kontrolę w zakresie przygotowania, nadzorowania, wykonawstwa i odbioru robót na dwóch obiektach¹¹ realizowanych na terenie działania innego (wskazanego) OT. W powyższym trybie, w latach 2009-2012 przeprowadzono 36 kontroli wewnętrznych w ramach, których skontrolowano 63 obiekty, w tym m. in. wykonanie bieżących konserwacji wałów, rzek i kanałów.

(dowód: akta kontroli str. 175-177)

Zatrudniony w ZMiUW audytor wewnętrzny, przeprowadził w latach 2009-2012 12 zadań zapewniających, 2 czynności doradcze i 9 czynności sprawdzających. Żadne z powyższych zadań i czynności nie dotyczyło korzystania z gruntów SP administrowanych przez ZMiUW. W ramach zadań audytowych nr A/0923/AB-09-1 i A/0923/AB-12-1 przeprowadzonych w latach: 2009 i 2012 nt. „Gospodarka mieniem” zbadano 38 umów (21 w 2009 r. i 17 w 2012 r.). Wszystkie dotyczyły najmu (lokal, pomieszczeń, garaży).

(dowód: akta kontroli str. 178)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przepis art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹² (dalej: „ustawa o gospodarce nieruchomościami”), zobowiązuje działające za Skarb Państwa organy, a w tym przewidziane na zasadzie wyjątku podmioty wymienione m. in. w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹³ (tj. m. in. marszałka województwa, lub jednostki, którym to mienie zostało powierzone, a w tym zarządy melioracji), do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Do zasad tych zalicza się m. in. zachowywanie nieruchomości w stanie niepogorszonym (na co składają się

¹⁰ § 26 pkt II A, ppkt 3 i ppkt 7 załącznika do Zarządzenia Nr 3/2011 Dyrektora Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku. Wcześniej, w okresie od 5 listopada 2009 r. do 9 lutego 2011 r. - § 26 pkt II A, ppkt 2 i ppkt 6 załącznika do Zarządzenia Nr 26/2009 Dyrektora Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku z dnia 5 listopada 2009 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, a w okresie od 1 grudnia 2007 r. do 4 listopada 2009 r. - § 24 pkt II A, ppkt 2 i ppkt 6 załącznika do Zarządzenia Nr 14/2007 Dyrektora Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku z dnia 28 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego i Schematu Organizacyjnego ZMiUW WP w Gdańsku.

¹¹ W roku 2010 – na jednym obiekcie.

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.

zarówno zabezpieczenie nieruchomości przed 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.¹⁴ Tymczasem, spośród nierozdysponowanych gruntów rolnych SP o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, którymi w latach 2009 – 2012 władał ZMiUW, bez wiedzy i zgody jednostki kontrolowanej wykorzystywane były grunty o powierzchni:

- a) 7,57 ha (tj. 0,6 %) w 2009 r., do których wypłacone zostały płatności¹⁵ w łącznej wysokości 3 373,47 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 232,51 zł;
- b) 5,7 ha (tj. 0,5 %) w 2010 r., do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 1 615,10 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 191,56 zł;
- c) 4,46 ha (tj. 0,4 %) w 2011 r., do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 1 044,64 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 219,92 zł;
- d) 4,9 ha (tj. 0,4 %) w 2012 r., do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 4 228,84 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 2 196,79 zł.

(dowód: akta kontroli str. 185-254)

Beneficjenci pomocy wezwani do wyjaśnienia przyczyn nieuprawnionego korzystania z państwowych gruntów, potwierdzili fakt korzystania z tego mienia i pobierania z tego tytułu płatności. Wszyscy zeznali również, że nikt nie kontrolował tych terenów, ani nie nakazywał ich opuszczenia. Dla przykładu, jeden z przesłuchanych świadków oświadczył: *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 (wypasaliśmy zwierzęta). Drugi z kolei, zeznał: Odnoszę wrażenie, że postępowiałem słusznie rekultywując ten grunt. Nikomu nie płaciłem za korzystanie z tych nieruchomości, bo nie wiedziałem komu. Jeśli jednak ZMiUW zwróciłby się do mnie o zapłatę, zrobię to przy odliczeniu poniesionych przeze mnie kosztów rekultywacji. Jeszcze inny oznajmił: Byłem w ZMiUW żeby mi wystawiono zaświadczenie potrzebne do otrzymania dopłat z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), z którego by wynikało do kogo należą te grunty. ZMiUW wystawił mi skrócony wypis z rejestru gruntów, który przedstawiłem w ARiMR. Kiedy pytałem Dyrektora ZMiUW do kogo należą te grunty powiedział, że do Skarbu Państwa i mają być przejęte przez gminę, ale ta sprawa wymaga wszczęcia i przeprowadzenia postępowania sądowego.*

¹⁴ 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.

¹⁵ Użyte w treści niniejszego wystąpienia pojęcie płatności oznacza w szczególności płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego wypłacane przez ARiMR. Zgodnie z stanowiskiem Departamentu Baz Referencyjnych ARiMR, wysokość płatności określana jest na podstawie szeregu złożonych algorytmów z uwzględnieniem informacji napływających po przeprowadzeniu kontroli na miejscu. Ponadto, kwota płatności nie jest określana osobno dla każdej działki, ale sumarycznie dla wszystkich działek wyszczególnionych przez rolnika we wniosku o przyznanie płatności. Stąd, kwoty dotyczące płatności bezpośrednich oraz ONW zostały wyliczone w sposób manualny i są kwotami przybliżonymi.

Według wyjaśnień Pana Mariusza Nierebińskiego – Dyrektora Zarządu: *W latach 2009-2012 nie zawieraliśmy umowy (...) oraz nie wyrażaliśmy zgody na (...) wydzierżawienie. ZMiUW administruje przede wszystkim gruntami Skarbu Państwa pod urządzeniami melioracji wodnych podstawowych i nie miał wiedzy, że osoby trzecie pobierają dopłaty (...) bez wykazywania swojego prawa do dysponowania gruntem.*

(dowód: akta kontroli str. 255-274, 179-184, 275-283)

Spośród wymienionych beneficjentów pomocy nie było pracowników Zarządu. Dwie osoby natomiast były zatrudnione na stanowisku strażników wałowych w Przedsiębiorstwie Melioracyjnym Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszczu Gdańskim, świadczącym na rzecz ZMiUW usługi związane z utrzymywaniem wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Obaj strażnicy zeznali, że korzystali z tych nieruchomości na podstawie umów dzierżaw zawartych z Wójtem Gminy Suchy Dąb.

Poproszony o wskazanie podstawy prawnej do dysponowania tego rodzaju mieniem SP, Wójt Gminy Suchy Dąb potwierdził fakt zawarcia umów z wymienionymi osobami i wyjaśnił: *W okresie obowiązywania w/w umów i do dnia dzisiejszego nie dokonano wpłat z tytułu czynszu dzierżawnego, pomimo zapisów w umowie. Nie jestem w stanie wskazać podstawy prawnej do zawarcia w/w umów na dzierżawę wskazanych gruntów.*

(dowód: akta kontroli str. 58-61, 92-173, 264-274, 284-292)

2. W okresie objętym kontrolą Zarząd wydzierżawił 22,51 ha gruntów rolnych SP, mimo że do 7 października 2013 r. nie określił i nie udostępnił do wiadomości publicznej informacji o nieruchomościach przeznaczonych do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania oraz zasad ich rozdysponowywania. W rezultacie:

- a) w 2011 roku grunty rolne SP wydzierżawiano na podstawie umów zawieranych przez Dyrektora ZMiUW, a w 2012 roku informowano, że w sprawie takiej dzierżawy należy udać się do właściwego starostwa powiatowego;
- b) dzierżawę ustanawiano na okres dwu (umowa nr M2/1/2011) albo trzyletni (umowy nr M4/1/2011, 2/2011 i 3/2011);
- c) zakres świadczeń wymaganych od dzierżawców, jednym razem obejmował obowiązek utrzymania gruntu w należytym stanie oraz zapewnienia porządku w jego obrębie (umowa nr M2/1/2011), innym razem - dokonania dodatkowo corocznego, dwukrotnego okoszenia zajętych powierzchni (umowy nr M4/1/2011, 2/2011 i 3/2011).

Pan Mariusz Nierebiński – Dyrektor Zarządu wyjaśnił m. in.: *umowy dzierżawy (dokładnie 4; [...]) były zawierane incydentalnie z uwagi na sporadyczne zainteresowanie rolników gruntami, które mogłyby być oddane w dzierżawę. Wszystkie umowy dzierżawy dotyczą gruntów znajdujących się pod nieczynnymi wałami przeciwpowodziowymi rzeki Wisły (...). Pomimo tego do końca br. wprowadzona zostanie procedura gospodarowania gruntami Skarbu Państwa w administracji ZMiUW i udostępniona do wiadomości publicznej na naszej stronie internetowej oraz tablicach informacyjnych w siedzibie Zarządu i Terenowych Oddziałach.*

(dowód: akta kontroli str. 46, 49, 64-88, 179-184, 293-297, 366-369)

Ponadto, w jednym przypadku zgodę na korzystanie z gruntu rolnego SP (działki nr 129/1) wydał nieupoważniony do dysponowania mieniem SP Kierownik OT ZMiUW w Nowym Dworze Gdańskim, który w celu zawarcia umowy dzierżawy tej nieruchomości skierował wnioskodawcę do Starostwa Powiatowego w Malborku. Z korespondencji Kierownika OT ZMiUW w Nowym Dworze Gdańskim skierowanej

do wnioskodawcy, a następnie do Starostwa Powiatowego w Malborku wynika, że zgoda na korzystanie z tej działki została udzielona pod warunkiem opuszczenia (w każdej chwili) ww. terenu w celu odbudowy wału (bez wskazania okresu w jakim wnioskodawca został uprawniony do korzystania z tej nieruchomości oraz bez zobowiązania go do wnoszenia na rzecz ZMiUW stosownych świadczeń z tego tytułu).

Pan Sławomir Szymański Kierownik OT ZMiUW w Nowym Dworze Gdańskim wyjaśnił m. in.: (...) *Czynności tych dokonałem z zamiarem jedynie poinformowania wnioskodawcy na temat zaistniałej sytuacji, nie mogłem dysponować tą działką, gdyż nie posiadam uprawnień Skarbu Państwa do takich czynności, o czym już wyżej wspominałem. Jako kierownik Terenowego Oddziału wyraziłem jedynie opinię na temat ewentualności przyszłej dzierżawy takiej działki. Wnioskodawcę skierowałem w celu zawarcia umowy dzierżawy do Starostwa Powiatowego w Malborku po wcześniejszej konsultacji z przełożonymi i Działem Utrzymania Wód i Urządzeń Melioracji Wodnych Podstawowych. Nie wypowiadałem się co do okresu zawarcia umowy. Zaproponowany termin 20 letni przez Starostwo Powiatowe w Malborku uznałem za właściwy. Zarząd Melioracji (...) nie okaszał nieczynnego już wału dlatego też nie wziąłem pod uwagę żadnej rekompensaty za wspomnianą dzierżawę. Jeżeli nastąpiłaby natomiast potrzeba wymówienia takiej umowy (...) wystąpiłbym do Starosty Malborskiego z wnioskiem o wymówienie umowy, powołując się na opisaną wcześniej korespondencję.*

W wyniku kontroli ustalono, że wymieniony grunt rolny SP znajdujący się w zarządzie ZMiUW, Starosta Malborski wydzierżawił wspomnianemu wnioskodawcy na okres od 25 kwietnia 2013 r. do 24 kwietnia 2016 r., za rocznym wynagrodzeniem płatnym na konto Starostwa Powiatowego w Malborku. Zawarta w dniu 25 kwietnia 2013 r. umowa dzierżawy nie zawierała postanowień o jej ewentualnym, wcześniejszym rozwiązaniu (za wypowiedzeniem lub bez), mimo zobowiązania dzierżawcy do opuszczenia nieruchomości w trybie natychmiastowym w celu odbudowy wału.

(dowód: akta kontroli str. 293-297, 298, 299-302, 303-321)

W ocenie NIK, niezapewnienie jawności i konkurencyjności postępowania w procesie udostępniania gruntów rolnych SP administrowanych przez ZMiUW - zważywszy na stwierdzone w toku kontroli przypadki ich bezumownego wykorzystania - obniżało efektywność gospodarowania i prowadziło do nierównego traktowania wszystkich zainteresowanych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W przedłożonych na potrzeby kontroli zestawieniach z dnia 19 lipca 2013 r. zawierających wykazy gruntów rolnych SP administrowanych przez ZMiUW w latach 2009-2012, wykazano działkę o nr 221002_5.0012.18, podczas gdy Skarb Państwa nie był jej właścicielem od 2005 roku.

Pan Mariusz Nierebiński – Dyrektor ZMiUW wyjaśnił m. in.: *Na działce (...) zlokalizowany był nieczynny wał przeciwpowodziowy. W 2005 r. została Decyzją Wojewody Pomorskiego (...) przekazana na rzecz Gminy Nowy Dwór Gdański – zaistniały fakt nie został w aktualizacjach ujęty przez Zarząd Melioracji.*

(dowód: akta kontroli str. 10-44, 179-184, 322-365)

NIK zwraca uwagę, że wiedza na temat gruntów związanych z gospodarką wodną, które stanowią własność Skarbu Państwa i znajdują się we władaniu jednostki jest warunkiem prawidłowego gospodarowania gruntami w rozumieniu art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2. W okresie objętym kontrolą, Zarząd nie współpracował z innymi podmiotami w zakresie zapobiegania przed nieuprawnionym wykorzystywaniem administrowanych gruntów rolnych SP, w tym m. in. z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). W trakcie kontroli NIK Dyrektor ZMiUW zapewnił jednak, że taka współpraca zostanie podjęta.

(dowód: akta kontroli str. 51, 179-184)

NIK zwraca uwagę, że wcześniejsze podjęcie takiej współpracy z ARiMR mogłoby zapobiec ujawnionym w trakcie kontroli przypadkom bezprawnego korzystania z gruntów rolnych SP administrowanych przez Zarząd.

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Spośród nierozdysponowanych gruntów rolnych SP o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, którymi Zarząd władał w latach 2009 - 2012, bezumownie i za wiedzą jednostki kontrolowanej nie były wykorzystywane żadne grunty. W związku z powyższym ZMiUW nie korzystał z ochrony petytoryjnej lub posesoryjnej oraz nie domagał się wszczęcia postępowania karnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia z zakresu naruszenia prawa własności.

(dowód: akta kontroli str. 10-44, 56, 52-55)

2.2. Grunty rolne SP wydierżawione przez Zarząd w 2011 roku zostały oddane do korzystania odpowiednio do: 18 kwietnia 2013 roku (umowa nr M2/1/2011), 17 marca 2014 roku (umowa nr M4/1/2011), 20 maja 2014 r. (umowy nr 2/2011 i 3/2011).

W zawartych umowach zastrzeżono, że po ich zakończeniu dzierżawca, protokołem zdawczo-odbiorczym podpisanym przez obie strony, zwróci wydierżawiającemu przedmiot umowy w stanie niepogorszonym.

(dowód: akta kontroli str. 65-88)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przepisem § 6 umowy dzierżawy Nr M2/1/2011 gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa z dnia 19 kwietnia 2011 r. zastrzeżono, że po jej zakończeniu dzierżawca, protokołem zdawczo-odbiorczym podpisanym przez obie strony, zwróci Zarządowi przedmiot umowy w stanie niepogorszonym. Umowę zawarto na okres dwóch lat, tj.: od 19 kwietnia 2011 r. do 18 kwietnia 2013 r.

Pomimo upływu z dniem 18 kwietnia 2013 r., określonego umową okresu dzierżawy działek o nr 210, 221, 225, Zarząd do dnia 30 września 2013 r. nie wystąpił z żądaniem wydania tych nieruchomości oraz zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tych gruntów.

Pan Mariusz Nierebiński – Dyrektor ZMiUW wyjaśnił: *Zawinienie w przedmiotowej sprawie leży po stronie Zarządu, gdyż w dacie rozwiązania umowy nie sporządzono, zgodnie z postanowieniem § 6 umowy, protokołu zdawczo-odbiorczego, dotyczącego zwrotu przedmiotu dzierżawy. Zarząd Melioracji przejął*

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

działki (...) protokołem z dnia 04.10.2013 r. /kserokopia w załączeniu/. Ponadto zobliguje dzierżawcę do zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z w/w działek w okresie od 19.04.2013 r. do 04.10.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 65-70, 179-184)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W żadnej z zawartych przez Zarząd w 2011 r. umów dzierżaw gruntów rolnych SP nie przewidziano sankcji za zaniechanie zwrotu nieruchomości po zakończeniu okresu dzierżawy.

Według wyjaśnień Pana Mariusza Nierebińskiego: *nie przewidziano sankcji za zaniechanie zwrotu nieruchomości po zakończeniu okresu dzierżawy, gdyż do tej pory nie było problemów z odzyskiwaniem wydzierżawionych terenów po zakończeniu umów. Trudno też taką sankcję ustanowić gdy czynsz dzierżawny polegał wyłącznie na okaszaniu dzierżawionego terenu. (...) Zapis taki zostanie umieszczony w nowych umowach zawieranych przez Zarząd Melioracji.*

(dowód: akta kontroli str. 65-88, 179-184)

NIK zwraca uwagę, że żądanie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości jest możliwe na zasadach wynikających z zawartych umów (dzierżawy, użyczenia i in.), o ile obowiązek takiej zapłaty został w nich zastrzeżony. W przeciwnym razie, żądanie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości jest możliwe na zasadach ogólnych.¹⁷

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. Wyegzekwowanie od zidentyfikowanych bezprawnych użytkowników wynagrodzenia za korzystanie z gruntów rolnych SP bez tytułu prawnego oraz wystąpienie z żądaniem wydania tych nieruchomości albo dochodzenia roszczenia o przywrócenie poprzedniego stanu posiadania;
2. Opracowanie i wdrożenie procedury oddawania administrowanych przez ZMiUW gruntów rolnych SP, opartej w szczególności na jawności informacji o gruntach mogących być przedmiotem dzierżawy, konkurencyjności postępowania, równym traktowaniu wszystkich zainteresowanych oraz obiektywnych kryteriach wyboru przyszłych dzierżawców państwowych gruntów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

¹⁷ Art. 224 i następne ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, dnia listopada 2013 r.

Kontroler
Oliwia Bar
st. inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis