



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4110-10-02/2012

R/12/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/12/010 - Ochrona gruntów Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Szulc, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84081 z dnia 3 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Kujawsko - Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku, ul. Stefana Okrzei 74 A, 87-800 Włocławek, zwany dalej „Zarządem” lub „KPZMiUW”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Franciszek Złotnikiewicz, Dyrektor Kujawsko-Pomorskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność KPZMiUW w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadniają skuteczne działania KPZMiUW w zakresie ochrony administrowanych gruntów Skarbu Państwa, potwierdzone przez niski (od 0,19% do 1,05% administrowanych użytków gruntowych) poziom ich wykorzystywania przez podmioty nieuprawnione oraz obniżenie o 386 108,05 zł² kosztów działalności statutowej Zarządu związanych z utrzymaniem wałów przeciwpowodziowych w wyniku oddawania ich w bezpłatne użytkowanie.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- zawarciu przez pracowników KPZMiUW nieposiadających stosownych pełnomocnictw 131 umów dotyczących oddania w bezpłatne użytkowanie wałów przeciwpowodziowych;
- braku właściwego udokumentowania zawarcia 36 ze 195 umów na podstawie, których w latach 2008-2012 oddano wały przeciwpowodziowe w bezpłatne użytkowanie;
- udzieleniu zamówień publicznych obejmujących wykaszanie skarp i korony wałów przeciwpowodziowych oddanych uprzednio w bezpłatne użytkowanie w celu obniżenia kosztów ich utrzymania, w wyniku czego w 2011 r. i 2012 r. poniesiono nieuzasadnione koszty w łącznej wysokości 21 413,51 zł;
- dopuszczeniu do bezprawnego korzystania z gruntów Skarbu Państwa administrowanych przez KPZMiUW o powierzchni 43,60 ha oraz niepobranie w latach 2008-2012 opłat z tytułu użytkowania tych gruntów w łącznej kwocie 1 549,54 zł;
- braku zapewnienia właściwego nadzoru w zakresie zapobiegania bezprawnemu użytkowaniu gruntów Skarbu Państwa administrowanych przez KPZMiUW.

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

² Dotyczy 2008 r., 2011 r., 2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gospodarowanie gruntami Skarbu Państwa.

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto grunty Skarbu Państwa administrowane przez KPZMiUW w latach 2008-2012, zwane dalej „gruntami Skarbu Państwa”, z wyłączeniem gruntów w całości pokrytych wodą płynącą lub stojącą, lasami, drogami oraz terenów zabudowanych.

W okresie objętym kontrolą KPZMiUW administrował gruntami Skarbu Państwa³:

- a) w 2008 r. o powierzchni 8825,92 ha, z których 8698,42 ha (98,56%) pozostawało nierozdysponowanych⁴, w tym 1712,20 ha stanowiły grunty niepokryte wodami powierzchniowymi, budynkami, lasami oraz drogami, zwane dalej „użytkami gruntowymi”;
- b) w 2009 r. o powierzchni 9393,30 ha, z których 9150,27 ha (97,41%) pozostawało nierozdysponowanych, w tym 1637,29 ha stanowiły użytki gruntowe;
- c) w 2010 r. o powierzchni 9705,92 ha, z których 9474,13 ha (97,61%) pozostawało nierozdysponowanych, w tym 1660,83 ha stanowiły użytki gruntowe;
- d) w 2011 r. o powierzchni 10205,20 ha, z których 9705,92 ha (97,87%) pozostawało nierozdysponowanych, w tym 1764,09 ha stanowiły użytki gruntowe;
- e) W 2012 r. o powierzchni 10362,51 ha, z których 10160,55 ha (98,05%) pozostawało nierozdysponowanych, w tym 1740,35 ha stanowiły użytki gruntowe;

Od 80,32% do 82,87% nierozdysponowanych gruntów było pokryte wodami powierzchniowymi, głównie wodami płynącymi jezior, które oddawano w użytkowanie na podstawie umów zawartych w oparciu o art. 20 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵, zwanej dalej „Prawem wodnym”. Umowy te dotyczyły powierzchni fizycznie zajętej przez infrastrukturę, za wyjątkiem jednej umowy, na podstawie, której oddano gminie w użytkowanie całe⁶ działki ewidencyjne w celu rekultywacji jeziora. W latach 2008-2012 na podstawie 43 umów rozdysponowano od 0,01 ha w 2008 r. do 104,67 ha w 2012 r. gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodami płynącymi. Zawarto 36 umów dotyczących przedsięwzięć związanych z działalnością zwolnioną z opłat na podstawie art. 20 ust. 3 Prawa wodnego. Opłacie podlegało 5 umów dotyczących infrastruktury komunalnej, jedna dotycząca infrastruktury rolnej oraz jedna infrastruktury telekomunikacyjnej. Użytkownicy wnieśli należne opłaty określone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie wysokości opłat rocznych za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami⁷, które w okresie objętym kontrolą wyniosły 3 147,05 zł. Nierozdysponowane użytki gruntowe stanowiły grunty będące w bezpośrednim sąsiedztwie jezior, urządzenia melioracji wodnych szczegółowych (rowy) oraz urządzenia melioracji wodnych podstawowych.

Dyrektor KPZMiUW wyjaśnił, że grunty w sąsiedztwie jezior to najczęściej użytki ekologiczne, nieużytki pokryte roślinnością hydrofilną, zakrzaczone lub zadrzewione, stanowiące naturalne strefy buforowe jednolitych części wód, znajdujące się na obszarach podlegających ochronie prawnej. Zdaniem Dyrektora grunty te nie powinny być użytkowane, gdyż stanowią zbyt cenny element dla ekosystemów wodnych.

³ Wg stanu na 31 grudnia danego roku.

⁴ Grunty nierozdysponowane – grunty nie oddane w użytkowanie podmiotom zewnętrznym na podstawie umów dzierżawy, najmu lub użyczenia.

⁵ Dz. U. z 2012 poz. 145 ze zm.

⁶ Łącznie 104,25 ha w tym 1,05 ha użytków gruntowych

⁷ Dz. U. Nr 13 poz. 90

Odnosnie urzędzeń melioracji wodnych szczegółowych Dyrektor KPZMiUW wyjaśnił, że w ewidencji gruntów i budynków błędnie jako władającego wskazano KPZMiUW, co wynika z poprzedniego stanu prawnego⁸. Obecnie zgodnie z art. 12 ust. 2 Prawa wodnego w związku z art. 11 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹ organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania ww. nieruchomościami jest właściwy starosta. KPZMiUW podjęło działania zmierzające do zmiany zapisów w ewidencji gruntów i budynków prowadzonych przez właściwych starostów, do których wysyłano informacje o błędnym wskazaniu KPZMiUW jako władającego ww. gruntami.

(dowód: akta kontroli str. 4-128, 543, 549, 550)

Urządzenia melioracji wodnych podstawowych stanowiły głównie wały przeciwpowodziowe, które od 2005 r. oddawano w bezpłatne użytkowanie celem poboru traw i w okresie objętym kontrolą rozdysponowano od 97,28 ha do 138,62 ha tych gruntów. W latach 2008-2012 obowiązywało 195 umów na podstawie, których użytkownicy zobowiązali byli m.in. do wykaszania wałów (od 2011 r. dwukrotnego), likwidacji na bieżąco kretowisk, likwidacji chwastów dwuliściennych przed ich kwitnieniem, ponadto od 2010 r. zobowiązano użytkowników do likwidacji krzewów oraz zawiadamiania właściwego biura terenowego o przypadkach wystąpienia na użyczonym odcinku nor zwierzęcych. W umowach zamieszczono zapis, zgodnie z którym umowy mogły być podstawą do wnioskowania o dopłaty bezpośrednie.

(dowód: akta kontroli str. 129-181)

Oddanie wałów przeciwpowodziowych w bezpłatne użytkowanie służyło obniżeniu kosztów związanych z ich utrzymaniem, które należało do zadań statutowych KPZMiUW. W celu utrzymania właściwego stanu wałów przeciwpowodziowych zlecano w ramach zamówień publicznych wykonanie robót związanych m.in. z wykaszaniem skarp i korony wałów. W latach 2008-2010 zamówienia publiczne obejmowały wybrane wały przeciwpowodziowe, gdyż do dnia 30 listopada 2010 r. przy KPZMiUW działało Gospodarstwo Pomocnicze w Bydgoszczy, któremu powierzano część zadań związanych z utrzymaniem wałów przeciwpowodziowych. W 2011 r. i 2012 r. zamówieniami publicznymi objęto wszystkie wały przeciwpowodziowe. Zamówienia nie obejmowały odcinków¹⁰ wałów oddanych w użytkowanie w wyniku czego w 2008 r., 2011 r. i 2012 r. nie poniesiono kosztów związanych z utrzymaniem wałów w wysokościach odpowiednio 136 498,87 zł, 142 648,55 zł¹¹ i 106 960,63 zł¹², w łącznej wysokości 386 108,05 zł.

Koszty poniesione w związku z udzieleniem zamówień w 2011 r. i 2012 r. wyniosły odpowiednio 649 816,64 zł i 464 759,86 zł.

(dowód: akta kontroli str. 182-228)

Część gruntów Skarbu Państwa, które wg. danych KPZMiUW pozostawały w latach 2008-2012 nierozdysponowane albo częściowo oddane w użytkowanie (wały), była użytkowana przez podmioty nieuprawnione, które otrzymały do nich dopłaty¹³ wypłacane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zwaną dalej „ARiMR”, w ogólnej kwocie 570 695,60 zł.

Powyższe płatności zostały przyznane do nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni:

a) w 2008 r. łącznie 108,45 ha - 6,33% użytków gruntowych,

⁸ ustawa o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa z 1958 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 136, z 1958 r.) oraz ustawa Prawo wodne z 1962 r. (Dz. U. Nr 34, poz. 158 z 1962 r.),

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651, ze zm.

¹⁰ Za wyjątkiem nieprawidłowości opisanych w pkt. 4 „Ustalono nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia

¹¹ Po odjęciu nieuzasadnionego kosztu 19 194,02 zł – patrz pkt. 4 „Ustalono nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia

¹² Po odjęciu nieuzasadnionego kosztu 2 142,29 zł – patrz pkt. 4 „Ustalono nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia

¹³ w szczególności dotyczących: płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, regulacji rynków rolnych, rozwoju obszarów wiejskich

- b) w 2009 r. łącznie 94,53 ha - 5,77 % użytków gruntowych,
- c) w 2010 r. łącznie 105,61 ha - 6,36 % użytków gruntowych,
- d) w 2011 r. łącznie 105,44 ha - 5,98 % użytków gruntowych,
- e) w 2012 r. łącznie 113,41 ha - 6,52 % użytków gruntowych.

(dowód: akta kontroli str. 463-541)

W wyniku przesłuchania 5 użytkowników powyższych nieruchomości oraz na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków ustalono, że KPZMiUW nie był faktycznym administratorem wszystkich ww. wykazanych nieruchomości.

W związku z powyższym nieuprawnione użytkowanie gruntów Skarbu Państwa administrowanych przez KPZMiUW dotyczyło:

- a) w 2008 r. łącznie 18,03 ha – 1,05 % użytków gruntowych,
- b) w 2009 r. łącznie 4,11 ha – 0,25 % użytków gruntowych,
- c) w 2010 r. łącznie 3,71 ha – 0,22 % użytków gruntowych,
- d) w 2011 r. łącznie 3,28 ha - 0,19 % użytków gruntowych,
- e) w 2012 r. łącznie 14,47 ha – 0,83 % użytków gruntowych.

Do powyższych gruntów ARiMR wypłaciła dopłaty w ogólnej kwocie 38 821,01 zł.

(dowód: akta kontroli str. 536-547, 556-597, 623-625)

Dyrektor KPZMiUW wyjaśnił, że w sporządzonych na potrzeby kontroli wykazach nieruchomości znajdujących się w latach 2008-2012 w administracji KPZMiUW uwzględniono działki o różnym stanie formalno-prawnym. Wykazy sporządzono w oparciu o dane z ewidencji gruntów i budynków. Ujęto działki, w stosunku do których jako władający wskazany był KPZMiUW i jego poprzednicy prawni, również gdy zapisy były niezgodne z obowiązującymi normami prawnymi np. w przypadku urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. Ze względu na skomplikowany stan prawny gruntów, na których znajdują się wody powierzchniowe i urządzenia melioracyjne, z ostrożności wykazano także nieruchomości, co do których istniały przesłanki, że ich stan formalno-prawny nie jest zgodny ze stanem rzeczywistym i KPZMiUW podejmuje lub będzie podejmował działania zmierzające do uregulowania tych zagadnień. Dotyczy to zwłaszcza nieruchomości będących własnością prywatną, na których znajdują się wody powierzchniowe jezior, które docelowo mogą stać się własnością Skarbu Państwa, jeśli potwierdziłby się ich przepływowy charakter. Według Dyrektora o płynącym charakterze takich wód świadczą analizowane przez KPZMiUW dokumenty np. mapy ewidencyjne, Mapa hydrograficznego podziału Polski, uwarunkowania terenowe, a także oznaczenie sposobu użytkowania działek w ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z art. 10 ust. 1a Prawa wodnego wody płynące stanowią własność Skarbu Państwa. Zachodzi w takim przypadku niezgodność, którą należy rozstrzygnąć, albo poprzez zmianę klasyfikacji gruntu bądź poprzez zmianę właściciela. Podobna sytuacja występuje z wykazanymi przez KPZMiUW jeziorami Skarbu Państwa, dla których w ewidencji gruntów i budynków jako władający wskazana jest Agencja Nieruchomości Rolnych. Powyższe przypadki komplikuje fakt, że w skład działek wchodzi grunty inne niż oznaczone jako wody, wobec czego występują spory kompetencyjne, dotyczące zarządzania takimi działkami. Dyrektor wyjaśnił, że należy uznać iż w powyższych przypadkach do czasu rozstrzygnięcia o charakterze wód i własności, prawa właścicielskie w stosunku do przedmiotowych nieruchomości faktycznie wykonują podmioty wskazane w ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 544-555)

W KPZMiUW nie określono w sposób formalny (w zakresach obowiązków oraz regulaminach organizacyjnych obowiązujących w okresie kontroli) obowiązków pracowników w zakresie zapobiegania użytkowania gruntów Skarbu Państwa przez osoby nieuprawnione. Pracowników biur terenowych i oddziałów rejonowych

zobowiązano do oceny stanu technicznego urządzeń melioracji wodnych podstawowych w ramach wiosennych i jesiennych przeglądów. Po wystąpieniu zdarzeń powodziowych lub innych nadzwyczajnych sytuacji dodatkowo przeprowadzane były przeglądy tych urządzeń. Zgodnie z wyjaśnieniami KPZMiUW w trakcie prowadzonych przeglądów dokonywana była również ocena czy nie zachodzi nieuprawnione wykorzystywanie gruntów Skarbu Państwa. W protokołach z przeglądu nie zawierano informacji odnośnie użytkowania gruntów Skarbu Państwa przez osoby nieuprawnione.

(dowód: akta kontroli str. 92, 100, 101, 229-294)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2008-2012 131 umów użyczenia na podstawie, których Zarząd oddał w bezpłatne użytkowanie administrowane przez siebie wały przeciwpowodziowe zostało zawartych przez osoby nieuprawnione, tj. Roberta Dorna Kierownika Biura Terenowego w Chełmnie, wskazanego jako reprezentującego Zarząd we wszystkich 131 umowach, z których 106 zawarł osobiście, a 25 - działający w jego imieniu pracownicy tego biura.

Zgodnie z § 9 Statutu KPZMiUW¹⁴ z dnia 28 lutego 2005 r. oraz § 7 ust. 3 Statutu KPZMiUW¹⁵ z dnia 27 czerwca 2011 r. reprezentowanie Zarządu leżało w kompetencjach Dyrektora.

(dowód: akta kontroli str. 129-143, 157-195, 295-297)

Pan Franciszek Złotnikiewicz – Dyrektor Zarządu, w ww. sprawie wyjaśnił m.in., że Pan Robert Dorna nie był upoważniony do reprezentowania KPZMiUW i zawierania w jego imieniu umów, ale działał za przyzwoleniem przełożonych. Zawarte umowy miały na celu zapewnienie prowadzenia prac konserwacyjnych wałów przeciwpowodziowych, nie rodziły zobowiązań finansowych po stronie KPZMiUW i przyczyniały się do zmniejszenia kosztów działalności statutowej związanych z konserwacją wałów przeciwpowodziowych.

We wrześniu 2012 r. Dyrektor Zarządu na podstawie art. 103 § 1 k.c. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny, potwierdził ważność tych umów z datą ich zawarcia, poprzez listowne poinformowanie o tym każdego z rolników.

Pismem z dnia 4 września 2012 r. Dyrektor zobowiązał kierowników komórek organizacyjnych KPZMiUW do przestrzegania regulacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych wraz z przypomnieniem obowiązku przedkładania do jego podpisu wszystkich umów i dokumentów zawierających oświadczenia woli w imieniu KPZMiUW.

(dowód: akta kontroli str. 196-218)

Robert Dorna Kierownik Biura Terenowego KPZMiUW w Chełmnie potwierdził w wyjaśnieniach podane przez Dyrektora Zarządu przyczyny zawierania umów bez stosownych pełnomocnictw. Odnośnie podpisywania 25 umów przez innych pracowników Biura Terenowego w Chełmnie, wyjaśnił m.in., że nie wiedział o wymogu posiadania pełnomocnictw przez podwładnych, którzy zawierali umowy za jego zgodą, po dokonaniu telefonicznych uzgodnień, co pracownicy zawierający umowy potwierdzili w swoich wyjaśnieniach.

(dowód: akta kontroli str. 298-314)

¹⁴ Uchwała nr XXXI/400/05 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 lutego 2005 r. – uchylona z dniem 27 czerwca 2011 r.

¹⁵ Uchwała nr X/154/11 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 czerwca 2011 r.

Powyższe skutkowało oddaniem w bezpłatne użytkowanie części wałów przeciwpowodziowych przez osoby nieuprawnione i przekroczeniem uprawnień przez pracowników KPZMiUW.

2. Zawarcie 36 spośród 195 obowiązujących w latach 2008-2012 umów na podstawie, których oddano wały w bezpłatne użytkowanie nie zostało należycie udokumentowane, umowy zawarto bez zachowania pisemnej formy czynności prawnej. Dowód zawarcia tych umów stanowiły kopie nie zawierające oryginalnych podpisów stron albo umowy nie opatrzone oryginalnym podpisem użytkownika.

(dowód: akta kontroli str. 129-143)

Zgodnie z art. 78 § 1 Kodeksu Cywilnego¹⁶, zwanego dalej „k.c.”, „Do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. Do zawarcia umowy wystarcza wymiana dokumentów obejmujących treść oświadczeń woli, z których każdy jest podpisany przez jedną ze stron, lub dokumentów, z których każdy obejmuje treść oświadczenia woli jednej ze stron i jest przez nią podpisany”.

Powyższe umowy zawarł Robert Dorna Kierownik Biura Terenowego KPZMiUW w Chełmnie lub upoważnieni przez niego pracownicy biura. Umowy przechowywano w Biurze Terenowym w Chełmnie.

Robert Dorna Kierownik Biura Terenowego KPZMiUW w Chełmnie wyjaśnił m.in., że popełnione błędy, dotyczą umów zawartych we wcześniejszych okresach (33 umowy z 2005 r.), które były sporządzane w dwóch egzemplarzach przy użyciu kalki. Błędy wyniknęły z nadmiaru pracy, jaką należało wykonać w krótkim czasie.

(dowód: akta kontroli str. 299, 304-305, 308)

Poleceniem służbowym z dnia 4 września 2012 r. Dyrektor zobowiązał wszystkich kierowników komórek organizacyjnych KPZMiUW do przestrzegania regulacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 218)

Niewłaściwe udokumentowanie zawarcia ww. umów skutkowało brakiem zabezpieczenia interesów KPZMiUW, administrującego mieniem Skarbu Państwa.

3. Zarząd nie opracował i nie wdrożył procedury oddawania administrowanych gruntów Skarbu Państwa w użytkowanie wraz z określeniem stawek najmu lub dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 97-100)

W okresie objętym kontrolą Zarząd oddawał w użytkowanie grunty Skarbu Państwa na podstawie art. 20 Prawa wodnego oraz w celu obniżenia kosztów działalności statutowej oddawał w bezpłatne użytkowanie wały przeciwpowodziowe. Jednocześnie wystąpiły nieprawidłowości związane z zawieraniem umów użytkowania wałów oraz udzielaniem zamówień publicznych na wykaszanie wałów oddanych wcześniej w użytkowanie. Ponadto ogłoszenie o możliwości dzierżawy/użyczenia wałów nie było aktualizowane i wg stanu na dzień 28 lutego 2013 r. nie znajdowało się na stronach internetowych KPZMiUW: www.kpzmiuw.pl oraz www.bip.kpzmiuw.pl – strony w przebudowie. Na poprzedniej stronie KPZMiUW www.kpzmiuw.bip-e.pl w zakładce „zamówienia publiczne/zamówienia aktualne” zamieszczono w dniu 31 sierpnia 2008 r. ogłoszenie o możliwości dzierżawy/użyczenia wałów, które znajdowało się na ostatniej pozycji i poprzedzało je 181 ogłoszeń (7 stron wydruku), dotyczących zamówień publicznych z lat 2009-2012, z których pierwsze zamieszczono w dniu 18.08.2009 r. Nie opracowano

¹⁶ Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93, ze zm.)

również stawek dzierżawy wałów pomimo zawarcia w ogłoszeniu informacji o możliwości ich dzierżawy.

Opracowanie i wdrożenie procedury oddawania gruntów Skarbu Państwa w użytkowanie pozwoliłaby na uniknięcie powyższych nieprawidłowości a tym samym wpłynęłaby na poprawę efektywności gospodarowania administrowanymi gruntami Skarbu Państwa oraz środkami finansowymi przeznaczonymi na działalność statutową.

Procedura powinna określać zasady ogłaszania i naboru wniosków, wyboru najlepszej oferty, sporządzania projektów umów oraz ich zawierania, ewidencjonowania zawartych umów i ich przechowywania oraz sposób nadzorowania wywiązywania się przez użytkowników z wynikających z umów zobowiązań i dochodzenia roszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 97-100, 129-155, 299, 304-305, 308, 315-316, 598-612)

Franciszek Złotnikiewicz Dyrektor KPZMiUW wyjaśnił mi.in., że gospodarowanie i administrowanie gruntami Skarbu Państwa odbywało się na zasadach ogólnych regulacji, które pozwalały właściwie zarządzać majątkiem Skarbu Państwa, tj. stosowano zarządzenia dyrektora dotyczących postępowań poniżej 14.000 Euro, w 2005 r. zamieszczono ogłoszenie o możliwości dzierżawy/użyczenia wałów, umowy dotyczące użytkowania wałów przeciwpowodziowych zawierano z osobami, które zadeklarowały chęć ich użytkowania. Zgodnie z §12 ust. 4 Zarządzenia nr 5/2001 Dyrektora Zarządu z dnia 1 września 2001 r. Kierownicy Biur Terenowych są bezpośrednio odpowiedzialni za utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych, w tym urządzeń przeciwpowodziowych w należyтым stanie technicznym i to oni określają zakres rzeczowy i finansowy niezbędnych prac. Jednocześnie zachowany został system ewidencjonowania i przechowywania umów wynikający z obowiązującej w jednostce instrukcji obiegu i archiwizacji dokumentów. Dyrektor podkreślił, że stosowane procedury i standardy w żaden sposób nie naruszyły efektywności gospodarowania i administrowania gruntami Skarbu Państwa powierzonymi KPZMiUW. Nie ustalono opłaty z tytułu dzierżawy wałów, gdyż z zgodnie z treścią ogłoszenia propozycja wysokości opłaty miała należeć do zgłaszających się podmiotów. Ponadto Dyrektor wskazał, że KPZMiUW gospodaruje jedynie wałami przeciwpowodziowymi a gospodarowanie gruntami, na których znajdują się wały w myśl ustawy Prawo wodne i ustawy o gospodarce nieruchomościami leży w ocenie Zarządu w kompetencjach starostów.

Dyrektor wyjaśnił, że nie przygotowano procedury oddania w dzierżawę lub najem gruntów znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie jezior, gdyż zdaniem KPZMiUW nie powinny one być użytkowane.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 97-100, 197, 205, 219, 613)

Pogląd, że Zarząd nie gospodaruje gruntami Skarbu Państwa, lecz jedynie wałami przeciwpowodziowymi nie znajduje podstaw w istniejącym stanie prawnym oraz czynnościach dokonanych przez KPZMiUW. Wał przeciwpowodziowy jest częścią składową gruntu (art. 48 k.c.) i nie może być przedmiotem obrotu prawnego oddzielnie od nieruchomości, której część składową stanowi (art. 47 § 1 k.c.). Zgodnie z § 5 Statutu¹⁷, KPZMiUW realizuje zlecone Marszałkowi zadania z zakresu administracji rządowej wynikające z Prawa wodnego, między innymi w zakresie ochrony przed powodzią.

Art. 75 ust. 1 Prawa wodnego wskazuje, że utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych należy do marszałka województwa, co realizowane jest jako zadanie z zakresu administracji rządowej, w związku z czym Marszałek na

¹⁷ Załącznik nr 1 do Uchwały Nr X/154/11 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 czerwca 2011 r.

podstawie art. 14 ust. 4 Prawa wodnego gospodaruje wałami przeciwpowodziowymi, które są innym mieniem związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa.

W latach 2008-2012 obowiązywało 195 umów na podstawie, których oddano w nieodpłatne użytkowanie odcinki wałów przeciwpowodziowych. W § 2 prawidłowo zawartych umów nr 1/W/2007 oraz nr 2/W/2007 (obie umowy aneksowano po raz drugi w dniu 31.10.2012 r.) podano, że KPZMiUW włada gruntami Skarbu Państwa stanowiącymi przedmiot ww. umów. Ponadto na podstawie wszystkich umów przekazano wały przeciwpowodziowe w użytkowanie, które stanowi formę posiadania zależnego (art. 336 k.c.). We wszystkich umowach wskazano, że na ich podstawie można wnioskować o dopłaty bezpośrednie, co zgodnie z art. 7 ust. 1. ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹⁸, wiąże się z posiadaniem gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 170-181, 614-622)

Powyższe skutkowało obniżeniem efektywności gospodarowania gruntami Skarbu Państwa administrowanymi przez KPZMiUW.

4. W latach 2011-2012 Zarząd udzielił zamówień publicznych obejmujących wykaszanie skarp i korony wałów przeciwpowodziowych oddanych uprzednio w bezpłatne użytkowanie w celu obniżenia kosztów ich utrzymania, tj.:

- a) w 2011 r. Wału Przeciwpowodziowego Wiejskiej Niziny Chełmińskiej, wg kilometraża:
 - 2+100 - 2+350 o powierzchni 9608,0 m², oddanego w użytkowanie na podstawie umowy nr 3/2011 z dnia 12 stycznia 2011 r. (umowę rozwiązano z dniem 9 lipca 2011 r. na podstawie pisma z dnia 9 czerwca 2011 r.),
 - 6+740 - 7+000 o powierzchni 8788,0 m², oddanego w użytkowanie na podstawie umowy nr 49/2011 z dnia 13 maja 2011 r.,
 - 14+600 - 16+180 o powierzchni 43123,0 m², oddanego w użytkowanie na podstawie umowy nr 1/2009 z dnia 30 marca 2009 r.;
- b) w 2011 r. i 2012 r. Wału Przeciwpowodziowego Podmiejskiej Niziny Chełmińskiej wg kilometraża: 16+180 - 16+900 o powierzchni 19836,0 m², oddanego w użytkowanie na podstawie umowy nr 1/2009 z dnia 30 marca 2009 r.,
- c) w 2011 r. Wału Przeciwpowodziowego Miejskiej Niziny Chełmińskiej wg kilometraża:
 - 41+300 - 41+750 o powierzchni 14939,5 m², oddanego w użytkowanie na podstawie umowy nr 1/2011 (aneks do umowy nr 18/2010) z dnia 6 maja 2011 r.
 - 42+800 - 43+800 o powierzchni 40415,0 m², oddanego w użytkowanie na podstawie umowy nr 1/2011 (aneks do umowy nr 18/2010) z dnia 6 maja 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 129-155, 315-378, 396-417, 451-456)

Kosztorysy inwestorskie na podstawie, których objęto ww. odcinki wałów zamówieniami publicznymi zostały sporządzone przez pracowników Biura Terenowego KPZMiUW w Chełmnie: W. B. (kosztorys z dnia 11 maja 2011 r.) oraz M. S. (kosztorys z dnia 8 maja 2012 r.) - Specjalistów ds. Eksploatacji i Konserwacji. Zatwierdził je Robert Dorna Kierownik Biura Terenowego KPZMiUW w Chełmnie.

(dowód: akta kontroli str. 379-383, 418-423)

¹⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1164 ze zm.

Zgodnie z § 6 ust. 3 i 6 Statutu Zarządu¹⁹ z dnia 27 czerwca 2011 r., zadaniem KPZMiUW było m. in. administrowanie urządzeniami melioracji wodnych podstawowych (wały przeciwpowodziowe, stacje pomp, budowle hydrotechniczne i inne) oraz planowanie, przygotowanie i nadzorowanie prac związanych z remontami, konserwacją i utrzymaniem tych urządzeń. Ponoszone na ten cel wydatki, winny być stosownie do art.44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia

27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰, zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”, dokonywane m. in. w sposób oszczędny.

(dowód: akta kontroli str. 185, 193)

Według wyjaśnień W.B. i M.S. - Specjalistów ds. Eksploatacji i Konserwacji Biura Terenowego KPZMiUW w Chełmnie oddane w bezpłatne użytkowanie wymienione odcinki wałów objęto kosztorysami z uwagi na:

- planowane rozwiązanie z winy użytkownika umowy nr 3/2011 (odcinek wg km 2+100 – 2+350),
- wykoszenie wałów w czerwcu 2011 r. (odcinki wg km 6+740 - 7+000; 41+300 - 41+750; 42+800 - 43+800),
- brak wiedzy o zawarciu umów użyczenia (odcinki wg km 14+600 - 16+180; 16+180 - 16+900).

(dowód: akta kontroli str. 448-450)

Robert Dorna Kierownik Biura Terenowego KPZMiUW w Chełmnie potwierdził wymienione przyczyny objęcia kosztorysem wskazanych odcinków wałów, a Franciszek Złotnikiewicz Dyrektor KPZMiUW odpowiedzialny zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych za całość gospodarki finansowej tej jednostki podkreślił, że dodatkowe koszenie wpłynęło na lepszy stan techniczny urządzenia przeciwpowodziowego, a poniesione koszty były społecznie uzasadnione. Obaj dodali ponadto, że wały zostały zakwalifikowane do ponownego wykoszenia (w ramach planowanego zamówienia publicznego) również ze względu na występowanie nor zwierzęcych lub obiektów hydrotechnicznych.

(dowód: akta kontroli str. 90, 91, 93-96, 424-429, 438)

Podane w wyjaśnieniach rozwiązanie umowy 3/2011 oraz wykoszenie przez użytkowników wałów przeciwpowodziowych w miesiącu czerwcu 2011 r. nastąpiły po sporządzeniu kosztorysów inwestorskich. We wniosku o rozpoczęcie procedury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z dnia 22 czerwca 2011 r. podano, że wartość szacunkową zamówienia ustalono w maju 2011 r. na podstawie kosztorysów inwestorskich opracowanych przez Biura Terenowe, co potwierdzono w protokole z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 163, 379-395, 418-423, 438)

W wyniku zlecenia wykoszenia wałów przeciwpowodziowych uprzednio oddanych w bezpłatne użytkowanie, Zarząd wydatkował kwotę 21 413,51 zł (19 194,02 zł w 2011 r. i 2 219,49 zł w 2012 r.).

5. W okresie objętym kontrolą dopuszczono od korzystania przez nieuprawnione podmioty z gruntów Skarbu Państwa administrowanych przez KPZMiUW. W latach 2008-2012 bezprawnie użytkowano grunty o łącznej powierzchni 43,60 ha - w poszczególnych latach od 0,19 % do 1,05 % użytków gruntowych administrowanych przez KPZMiUW.

¹⁹ Uchwała nr X/154/11 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 czerwca 2011 r. W okresie do 26 czerwca 2011 r. obowiązywał § 7 ust. 1 Statutu Zarządu z dnia 28 lutego 2005 r. (Uchwała nr XXXI/400/05 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 lutego 2005 r., uchylona z dniem 27 czerwca 2011 r.).

²⁰ Dz. U. Nr 157 poz.1240 ze zm.

Brak właściwego nadzoru na ww. gruntami doprowadził do korzystania z gruntów przez podmioty nieuprawnione, za które biorąc pod uwagę średni czynsz dzierżawny stosowany przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku²¹, KPZMiUW mógł w badanym okresie pobrać opłaty w łącznej kwocie 1 549,54 zł

w tym: w 2008 – 91,15 zł, 2009 – 348,39 zł, w 2010 r. – 396,06 zł, w 2011 – 485,26 zł, w 2012 – 228, 71zł.

(dowód: akta kontroli str. 463-555, 623-624)

Franciszek Złotnikiewicz Dyrektor KPZMiUW wyjaśnił m.in., że nadzór nad nieuprawnionym wykorzystywaniem powierzonego mienia Skarbu Państwa jest jednym z wielu zadań Zarządu. Specyfika administrowanych gruntów, ograniczone środków finansowe oraz skomplikowane i niejednoznaczne rozwiązania prawne powodują, że spełnianie tego nadzoru jest znacznie utrudnione. Według opinii Dyrektora nie tyle dopuszczono do korzystania z gruntów Skarbu Państwa przez nieuprawnione podmioty, co nie można było temu zapobiec, gdyż wykrycie takiego procederu jest niezmiernie trudne. Zarząd nie posiadał wiedzy o wskazanych przez NIK przypadkach bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa będących w jego administracji ale są to przypadki nieliczne, biorąc pod uwagę wszystkie administrowane przez KPZMiUW nieruchomości i urządzenia. Dyrektor wskazał, że sam fakt otrzymania dopłat przez producentów rolnych od ARiMR nie świadczy o tym, że działki Skarbu Państwa były faktycznie użytkowane. Ponadto Dyrektor podniósł, że KPZMiUW fizycznie nie dysponował gruntami, na których usytuowano wały, ponieważ prawa właścicielskie w stosunku do tych gruntów jego zdaniem wykonują właściwi starostowie, a Marszałek Województwa administruje urządzeniem melioracji wodnych podstawowych.

(dowód: akta kontroli str. 542-555, 626-629)

W pkt. 3 tej części wystawienia pokontrolnego wskazano, że pogląd dotyczący braku władania przez KPZMiUW gruntem pod wałami przeciwpowodziowymi nie może zostać uznany za zasadny. Tym bardziej, że korzystanie z tych gruntów polega na pozyskiwaniu trawy z wałów przeciwpowodziowych.

Powyższe skutkowało korzystaniem z gruntów Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione oraz nie pobraniem opłat z tytułu użytkowania w łącznej kwocie 1 549,54 zł.

6. W okresie objętym kontrolą, pracownikom KPZMiUW nie powierzono obowiązków w zakresie nadzorowania czy grunty Skarbu Państwa administrowane przez Zarząd nie są bezprawnie wykorzystywane.

Zgodnie z § 5 Statutu²², KPZMiUW realizuje zlecone Marszałkowi zadania z zakresu administracji rządowej wynikające z przepisów Prawa Wodnego. Zarząd był na podstawie z art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 14 ust. 4 Prawa wodnego zobowiązany m.in. do gospodarowania gruntami Skarbu Państwa w zakresie realizacji zadań statutowych.

(dowód: akta kontroli str. 92, 100, 101, 192)

Franciszek Złotnikiewicz Dyrektor KPZMiUW, który zgodnie z § 7 ust. 1 ww. Statutu, kieruje Zarządem wyjaśnił m.in., że działania związane z nadzorowaniem użytkowania gruntów Skarbu Państwa były prowadzone przez pracowników oddziałów rejonowych, biur terenowych oraz działu konserwacji i eksploatacji urządzeń melioracyjnych wśród wielu innych działań, co zdaniem Dyrektora

²¹ Ponieważ KPZMiUW nie ustaliło wysokości opłat za korzystanie z gruntów Skarbu Państwa obliczeń dokonano na podstawie średniej wysokości czynszu za 1 ha pobieranego przez RZGW w Gdańsku, który gospodaruje gruntami o specyfice zbliżonej do gruntów administrowanych przez KPZMiUW.

²² Załącznik nr 1 do Uchwały Nr X/154/11 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 czerwca 2011 r.

znajdowało odzwierciedlenie w ich zakresach czynności. Jednocześnie stwierdził, że nie może w sposób jednoznaczny wskazać pracownika odpowiedzialnego za korzystanie z gruntów Skarbu Państwa przez osoby nieuprawnione. Dyrektor stwierdził, że zjawisko bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa nie zostało zidentyfikowane jako istotna nieprawidłowość, więc w zakresach czynności pracowników nie zapisano ww. obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 100, 101, 543, 546-548, 626, 628, 629)

Powyższe skutkowało brakiem właściwego nadzoru ze strony KPZMiUW nad administrowanymi gruntami Skarbu Państwa.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości²³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Egzekwowanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą KPZMiUW nie stwierdził użytkownika przez podmioty nieuprawnione objętych kontrolą gruntów Skarbu Państwa. W związku z czym nie korzystano z roszczeń petytoryjnych, o których mowa w art. 222 § 1 i 2 k.c. oraz posesoryjnych, o których mowa w art. 344 k.c. oraz nie domagano się wszczęcia postępowania karnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia z zakresu naruszenia prawa własności.

(dowód: akta kontroli str. 229, 234 271-292, 457-462)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²⁴ działalność w badanym obszarze.

3. Współpraca z ARiMR w zakresie ochrony gruntów Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.

W latach 2008-2012 KPZMiUW nie współpracował z ARiMR w zakresie ochrony gruntów Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem, a także nie występował o udostępnienie danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora KPZMiUW nie współpracowano w powyższym zakresie z ARiMR oraz innymi podmiotami ponieważ problem bezumownego korzystania z gruntów nie był dostatecznie rozpoznany i nie było podstaw do prowadzenia takich działań. Dyrektor dodał, że w świetle obowiązujących przepisów w zakresie ochrony danych osobowych KPZMiUW nie był uprawniony do pozyskiwania danych o producentach rolnych, a ARiMR nie miał obowiązku udzielania Zarządowi odpowiedzi w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 229, 235, 630, 631)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²⁵ działalność w badanym obszarze.

²³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²⁴ Patrz przypis 23

²⁵ Patrz przypis 23

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 Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Zwiększenie nadzoru KPZMiUW na administrowanych gruntami Skarbu Państwa.
2. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania opłat od bezprawnych użytkowników gruntów Skarbu Państwa administrowanych przez KPZMiUW.
3. Opracowanie i wdrożenie procedury oddawania administrowanych gruntów Skarbu Państwa w użytkowanie wraz z określeniem stawek opłat.
4. Zaniechanie zlecania wykaszania wałów przeciwpowodziowych oddanych uprzednio w bezpłatne użytkowanie w zamian za utrzymywanie ich w należytym stanie.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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.

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 14 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 15 maja 2013 roku

Kontroler
Andrzej Szulc
st. inspektor k.p.

(na wystąpieniu z dnia 15 maja 2013 r.

właściwy podpis)

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

**(tekst jednolity uwzględniający zmiany
wprowadzoną uchwałą zespołu orzekającego
z dnia 11 lipca 2013 r.)**