



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-10-04/2013

P/13/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/138 – Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem w latach 2009-2013 (I półrocze).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Henryk Szatkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86404 z dnia 26 lipca 2013 r. 2. Adam Rączkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86405 z dnia 26 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu (dalej zwany „ŻZMiUW” lub „Zarządem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Szymanowski, Dyrektor ŻZMiUW

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ działalność ŻZMiUW w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają skuteczne działania ŻZMiUW w zakresie:

- ochrony administrowanych gruntów Skarbu Państwa („SP”), potwierdzone przez niski (0,4 % powierzchni użytków 0,5 ha i większych) poziom ich bezumownego użytkowania,
- egzekwowania uprawnień do administrowanych gruntów rolnych SP i dochodzenia roszczeń z tytułu szkód powstałych w wyniku korzystania z tych gruntów przez podmioty nieuprawnione.

W wyniku kontroli stwierdzono natomiast nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu, mimo stwierdzenia przypadku bezumownego korzystania z gruntu rolnego SP, pozostającego w administracji Zarządu, działań w celu wyeliminowania sytuacji bezprawnego korzystania z tego gruntu.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Powierzchnia gruntów rolnych² SP administrowanych przez ŻZMiUW, wynosiła wg stanu na koniec: 2009 r. - 557,1 ha, 2010 r. - 557,2 ha, 2011 r. - 557,4 ha, 2012 r. - 562,7 ha. Zwiększenie powierzchni tych gruntów w latach 2010 – 2012 ogółem o 5,6 ha wynikało z przejmowania we władanie gruntów pod przebudowywane wały przeciwpowodziowe.

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

1.2. W ŻZMiUW nie opracowano wewnętrznych procedur udostępniania administrowanych gruntów rolnych SP. Grunty te w okresie objętym kontrolą nie były udostępniane osobom trzecim na podstawie umów: najmu, dzierżawy, użyczenia itp. do korzystania.

Nierozdysponowane grunty rolne SP, których powierzchnia w ramach poszczególnych działek wynosiła co najmniej 0,5 ha, obejmowały łącznie:

- 480,0 ha w latach 2009 – 2011, co stanowiło odpowiednio od 86,1 % (w 2011 r.) do 86,2 % (w 2009 r.) ogólnej powierzchni administrowanych gruntów SP,
- 482,7 ha w 2012 r. - 85,8 % administrowanych gruntów SP.

(dowód: akta kontroli str. 8-146)

Według wyjaśnień Dyrektora Zarządu Bogdana Szymanowskiego głównym zadaniem statutowym jest utrzymanie, eksploatacja, modernizacja oraz budowa urządzeń melioracji podstawowych, przy czym na terenie działania ŻZMiUW są one jednocześnie urządzeniami osłony przeciwpowodziowej. W statucie nie określono natomiast zadań w zakresie gospodarowania administrowanymi gruntami SP. Z uwagi na możliwość powstania szkód w urządzeniach melioracyjnych niepożądanym było udostępnianie osobom trzecim administrowanych terenów. Dlatego nie przewidziano możliwości oddawania administrowanych gruntów do używania osobom trzecim na podstawie umów cywilnoprawnych. Było to jednocześnie przyczyną nie opracowania wewnętrznych rozwiązań, procedur dotyczących udostępniania gruntów rolnych SP oraz nie przypisania w tym zakresie obowiązków pracownikom. Dyrektor ŻZMiUW podał ponadto, że w latach 2009 – 2013 nie wpłynęły żadne wnioski o udostępnienie administrowanych przez Zarząd gruntów SP na podstawie umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 147-148)

1.3. W Zarządzie nie opracowano wewnętrznych aktów określających procedury lub osoby odpowiedzialne za nadzór nad administrowanymi gruntami rolnymi SP oraz za kontrolę sprawowania tego nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 149)

Według wyjaśnień Dyrektora ŻZMiUW nieopracowanie wewnętrznych procedur dotyczących nadzoru nad administrowanymi gruntami SP, ich ochrony przed nieuprawnionym wykorzystywaniem, kontroli tych działań i dochodzenia roszczeń z tego tytułu, a także nie przypisanie tych czynności w zakresach obowiązków pracowniczych, wynikało z:

- opracowywania wewnętrznych aktów, w tym regulaminu organizacyjnego i zakresów obowiązków zmierzających do realizacji głównego zadania

² Oznaczonych jako: R (grunty orne), S (sady), Ł (łąki), Ps (pastwiska trwałe), Tr (tereny różne) oraz N (nieużytki).

statutowego, tj. utrzymania, eksploatacji, modernizacji oraz budowy urządzeń melioracji podstawowych,

- przeoczenia tej kwestii w trakcie przekształceń organizacyjnych Wojewódzkiego Zarządu Inwestycji Rolniczych („WZIR”) w ŻZMiUW na etapie przygotowywania projektu statutu.

(dowód: akta kontroli str. 147-148)

1.4. Kontrola wykazała jeden przypadek bezumownego wykorzystywania gruntów rolnych SP administrowanych przez Zarząd. Dotyczył on gruntu ornego (R) o powierzchni 1,81 ha na działce nr 158 obręb 0014 Rusy, powiat braniewski (identyfikator działki: 280202_2.0014.AR_2.158).

(dowód: akta kontroli str.150-210)

1.5. Według informacji ARiMR, powierzchnia bezumownie użytkowanego gruntu działki nr 158 obręb Rusy, do którego użytkownik pobierał jednolite płatności obszarowe oraz płatności uzupełniające do powierzchni upraw podstawowych wynosiła od 1,77 ha (w 2010 r.) do 1,81 ha (lata 2009, 2011-2012). Stanowiło to 0,4% powierzchni gruntów objętych próbą badawczą (0,5 ha i większych). Łączna kwota ww. płatności, uzyskanych przez bezumownego użytkownika w latach 2009-2012 wyniosła 6.627,91 zł.

(dowód: akta kontroli str. 150-210)

Przesłuchany w charakterze świadka użytkownik działki nr 158 obręb Rusy zeznał m.in., że użytkował ją od 1998 r. Początkowo podstawę użytkowania stanowiła umowa dzierżawy z 15 czerwca 1998 r. zawarta na 10 lat z ówczesnym Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu (obecnie ŻZMiUW). Pomimo wygaśnięcia umowy z dniem 15 czerwca 2008 r. użytkownik nie wystąpił do ŻZMiUW z wnioskiem o jej przedłużenie lub o zawarcie nowej umowy ponieważ przeoczył fakt wygaśnięcia umowy dzierżawy. Działkę nr 158 obręb Rusy nr 158 od 2004 r. wykorzystywał jako użytek zielony uprawiając trawę i koniczynę na paszę dla własnego bydła i koni. Dopłaty z ARiMR stanowiły jedyne dochody z tej nieruchomości. ARiMR rozpatrując wnioski o dopłaty nie domagała się przedstawienia dokumentów potwierdzających posiadanie tytułu prawnego do tej działki.

(dowód: akta kontroli str. 211-220)

Bezumowny użytkownik działki nr 158 obręb Rusy w latach 1983 - 2008 był zatrudniony w ŻZMiUW na stanowisku inspektora nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 215-216)

Według wyjaśnień Dyrektora Zarządu, osoba ta nie wystąpiła z wnioskiem o przedłużenie okresu dzierżawy działki nr 158 obręb Rusy. Do czasu ustalenia przez kontrolerów NIK nieuprawnionego, bezumownego korzystania z ww. działki przez tą osobę, fakt ten nie był znany Zarządowi. Wcześniej żaden z pracowników nie zgłosił, że ktokolwiek użytkuje ww. działkę. W tej sytuacji nie były podejmowane działania w celu naliczenia należności za bezumowne korzystanie z tej nieruchomości, ani też nie wzywano do wydania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 147-148)

Z wyjaśnień inspektora nadzoru ŻZMiUW, do którego obowiązków należało m.in. dokonywanie okresowych oględzin i prac konserwacyjnych urządzeń melioracyjnych wynika m.in., że:

- Fakt systematycznego koszenia traw na działce nr 158 obręb Rusy był mu znany co najmniej od dziesięciu lat. Wiedzę o tym uzyskał w trakcie okresowych oględzin i prac konserwacyjnych urządzeń melioracyjnych położonych na działkach sąsiednich, tj. m.in. koryta rzeki Gołuby i kanału pompowego rzeki

Gołuby. Ostatni raz fakt ten stwierdził w połowie czerwca 2013 r. Wiedział, że koszenie to nie odbywa się na zlecenie ŻZMiUW.

- O koszeniu trawy na działce 158 obręb Rusy przez nieznaną osobę nie informował przełożonych, gdyż nie stwierdził jakichkolwiek uszkodzeń urządzeń melioracyjnych, które mogłyby powstać w wyniku korzystania z tej nieruchomości. Systematyczne koszenie działki nr 158 uznał za zjawisko korzystne dla ŻZMiUW, gdyż było dokonywane nieodpłatnie.
- W Zarządzie nie określono procedur zgłaszania, stwierdzonych przypadków korzystania przez osoby trzecie z nieruchomości administrowanych przez Zarząd, a w zakresie czynności nie przypisano mu obowiązków dotyczących gruntów niepokrytych wodami. W praktyce o korzystaniu osób z nieruchomości administrowanych przez ŻZMiUW pracownicy informowali przełożonych w przypadkach dokonania zniszczeń urządzeń melioracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 221-229)

Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny działki nr 158 obręb Rusy wykazały m.in., że położony na niej grunt stanowi faktycznie łąkę porośniętą kilkunastocentymetrowym odrostem trawy.

(dowód: akta kontroli str. 230-233)

Czynsz należny SP za bezumowne wykorzystywanie gruntu³ na działce nr 158 obręb Rusy za lata 2009 – 2012, wyliczony w trakcie kontroli NIK⁴, wyniósł ogółem 363,76 zł.

(dowód: akta kontroli str. 234-238)

1.6. W okresie objętym kontrolą ŻZMiUW nie podejmował współpracy z ARiMR w celu ochrony administrowanych gruntów SP przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem, m.in. poprzez uzyskanie danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów, gospodarstw rolnych i wniosków o przyznanie płatności.

(dowód: akta kontroli str. 239)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor ŻZMiUW podał m.in., że Zarząd nie podejmował współpracy z ARiMR w zakresie ochrony administrowanych gruntów rolnych SP przed nieuprawnionym, bezumownym użytkowaniem przez osoby trzecie, w tym w zakresie uzyskiwania informacji o dopłatach uzyskiwanych do tych gruntów przez osoby trzecie, gdyż nie przypuszczano, że ktokolwiek może bez tytułu prawnego, tj. bez podpisanej z ŻZMiUW umowy cywilnoprawnej użytkować te grunty oraz pobierać z tego tytułu dopłaty rolnicze.

(dowód: akta kontroli str. 147-148)

1.7. W latach 2009-2013 (I półrocze) w ŻZMiUW nie przeprowadzono audytów i kontroli wewnętrznych dotyczących sprawowania nadzoru nad administrowanymi gruntami rolnymi SP.

(dowód: akta kontroli str. 240-241)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu, mimo stwierdzonego przez pracownika ŻZMiUW przypadku bezumownego korzystania z gruntu rolnego SP o powierzchni 1,81 ha, działań w celu wyeliminowania sytuacji bezprawnego korzystania z tego gruntu.

³ tj. powierzchni działki objętej płatnościami ARiMR.

⁴ Wyliczenie Głównego Księgowego ŻZMiUW na podstawie średnich cen skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów w kolejnych latach (zł/dt x ha).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą natomiast:

- nie opracowania wewnętrznych aktów określających procedury oraz osoby odpowiedzialne za nadzór nad administrowanymi gruntami rolnymi SP. Zdaniem NIK, uregulowanie tych zagadnień przyczyniłoby się m.in. do wyeliminowania sytuacji nieinformowania kierownictwa ŻZMiUW przez jej pracowników o stwierdzonych przypadkach bezprawnego użytkowania gruntu rolnego SP.
- niepodjęcia współpracy z ARiMR w celu ochrony administrowanych gruntów SP przed nieuprawnionym ich wykorzystywaniem i pobieraniem płatności do tych gruntów przez osoby nie posiadające tytułu prawnego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, gospodarowanie przez ŻZMiUW administrowanymi gruntami SP. Ocenę tą uzasadnia fakt, iż przypadek bezumownego użytkowania działki nr 158 obręb Rusy dotyczył zaledwie 0,4 % powierzchni administrowanych gruntów rolnych SP objętych próbą badawczą.

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie pracownicy ŻZMiUW stwierdzili wystąpienie jednego przypadku nieuprawnionego wykorzystywania administrowanych gruntów rolnych SP. Dotyczyło to dwóch działek o łącznej powierzchni 0,41 ha, na których zlokalizowany był wał rzeki Baldy (działka nr 132 obręb Klejnowo) i wał Zalewu Wiślanego (działka nr 134 obręb Klejnowo). Pracownicy ŻZMiUW w październiku 2012 r. ustalili, że w wyniku samowolnego wypasu bydła na ww. działkach zniszczeniu uległa m.in. darnina na skarpach i koronie wałów.

Z uwagi na brak możliwości skontaktowania się z właścicielem, o tym fakcie, pismem z 26 października 2012 r., zawiadomiono Komendę Powiatową Policji w Braniewie („KPP w Braniewie”), wskazując na notoryczne naruszanie przez właściciela bydła zakazu przepędzania zwierząt gospodarczych przez wały przeciwpowodziowe, określonego w art. 88 n ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵,

Postanowieniem z 26 listopada 2012 r. KPP w Braniewie odmówiła wszczęcia dochodzenia wobec braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa określonego w art. 190 ust. 1 Prawa wodnego. W uzasadnieniu podano m.in., że do samowolnego wypasu bydła na ww. wałach przyczyniły się nieznane osoby, które bez zgody właściciela rozgradzały pastwiska. Pismami z dnia 5 i 20 grudnia 2012 r. ŻZMiUW wezwał właściciela bydła do zapłaty odszkodowania w łącznej kwocie 600,00 zł, na które składały się oszacowane koszty plantowania skarp i korony wałów i podsiew nasionami traw. Prace te zostały wykonane przez właściciela bydła, co zostało potwierdzone przez inspektora nadzoru z ŻZMiUW w notatkach służbowych z 29 grudnia 2012 r. i 23 kwietnia 2013 r. oraz protokołami okresowego przeglądu stanu technicznego z 17 i 19 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 239 i 242-256)

W działalności ŻZMiUW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie egzekwowanie uprawnień do administrowanych gruntów rolnych SP oraz dochodzenie roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych w wyniku nieuprawnionego wykorzystywania tych gruntów.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 145

IV. 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 Kontroli⁶, wnosi o:

1. Wyegzekwowanie od użytkownika działki nr 158 obręb Rusy należności za bezumowne z niej korzystanie oraz podjęcie działań w celu wyeliminowania bezprawnego użytkowania tego gruntu.
2. Opracowanie wewnętrznych uregulowań dotyczących sprawowania nadzoru i kontroli nad administrowanymi gruntami rolnymi SP.

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 Olsztynie.

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.

Olsztyn, 15 października 2013 r.

Kontrolerzy:
Henryk Szatkowski
główny specjalista
kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie

.....
podpis

.....
podpis

Adam Rączkiewicz
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.