



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-018-02/2013

P/13/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie
Kontroler	1. Stefania Moczulska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87704 z dnia 30 września 2013 r. 2. Urszula Klimska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87675 z dnia 4 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie ¹ , ul. Ksawerów 8, 02-656 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Kęsy, Dyrektor Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, w latach 2009-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Kontrola nie wykazała przypadków nieuprawnionego użytkowania terenów urządzeń melioracji wodnych podstawowych³ na gruntach Skarbu Państwa, których utrzymywanie należy do zadań statutowych WZMiUW.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepodjęcia przez WZMiUW działań zmierzających do dokonania zmian w ewidencjach gruntów i budynków prowadzonych przez starostów, w zakresie faktycznego władania gruntami rolnymi Skarbu Państwa oraz braku informacji odnośnie działań podjętych ww. zakresie przez Oddziały WZMiUW.

¹ Dalej: WZMiUW.

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

³ Wałów przeciwpowodziowych wraz pasmem eksploatacyjnym, drogą przywałową, skarp, kanałów wraz z pasem eksploatacyjnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa ze szczególnym uwzględnieniem ochrony tych gruntów przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Z zapisów w ewidencji gruntów i budynków prowadzonych przez starostów, wynika, że w okresie objętym kontrolą, WZMiUW władał gruntami Skarbu Państwa⁴ o powierzchni: 990,6 ha – w latach 2009 – 2010, 991,7 ha - w 2011r.- i 995,1 ha⁵ - w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 154-169)

Dyrektor w złożonym wyjaśnieniu⁶ podał, że zgodnie z art.11 ust.1 pkt. 4 i art. 14 ust 1 i ust.3 ustawy z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne⁷, WZMiUW gospodaruje i wykonuje uprawnienia właścicielskie w stosunku do wód publicznych i gruntów pod tymi wodami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz do gruntów o pow. 0,65 ha, powierzonych w trwały zarząd przez Agencję Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa⁸. Ponadto wskazał, iż na gruntach Skarbu Państwa WZMiUW wykonuje zabiegi konserwacyjne (w ramach utrzymania urządzeń melioracji wodnych podstawowych⁹), polegające między innymi na: koszeniu skarp, dna kanałów oraz koszeniu wałów przeciwpowodziowych, pod którymi działki zaliczają się do użytku gruntowego określanego jako tereny różne.

(dowód: akta kontroli str. 160-162, 214-233)

W latach 2009-2012 WZMiUW nie rozdysponował gruntów rolnych Skarbu Państwa, co do których, widnieje w ewidencji gruntów i budynków, jako władający. W WZMiUW nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań dotyczących zasad udostępniania gruntów rolnych Skarbu Państwa do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania, jak również procedur nadzoru nad gospodarowaniem tymi gruntami. Dyrektor wyjaśnił, iż nie ma podstaw prawnych do gospodarowania przez WZMiUW gruntami rolnymi Skarbu Państwa, natomiast zapisy w ewidencji gruntów i budynków nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego i wymagają uporządkowania.

(dowód: akta kontroli str.153, 154-233, 446-449)

Zastępca Dyrektora ds. technicznych i utrzymania wyjaśnił, iż w toku narad i szkoleń polecano dyrektorom Oddziałów WZMiUW podejmowanie działań aktualizujących wpisy w ewidencjach gruntów i budynków, przede wszystkim w odniesieniu do gruntów niezwiązanych z gospodarką wodną.

Na dzień kontroli NIK, WZMiUW nie posiadał informacji odnośnie działań podjętych przez Oddziały w przedmiotowym zakresie. Z wyjaśnienia wynika, że priorytetem WZMiUW było ujawnianie i porządkowanie wpisów dotyczących gruntów pod wodami powierzchniowymi płynącymi, co do których reprezentującym Skarb Państwa jest Marszałek Województwa Mazowieckiego.

⁴ Kontrolą objęte zostały grunty rolne Skarbu Państwa oznaczone jako: grunty orne [R], sady [S], łąki [Ł], pastwiska trwałe [Ps] oraz użytki oznaczone jako tereny różne [Tr] lub nieużytki [N].

⁵ Dane na 31 grudnia danego roku - uwzględniono w nich grunty, co do których w ewidencji gruntów i budynków wpisany był jako władający Wojewódzki Zarząd Inwestycji Rolniczych (dalej WZIR), poprzednik WZMiUW przed reformą administracji publicznej.

⁶ Pisma: z 27 września 2013 r. znak: UW-920.1209.2KZ/13 i z 16 października 2013 r. znak: UW-0920.1209.3.KZ/13.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.145, zm.

⁸ Jest to 40 działek o powierzchni mniejszej niż 0,5 ha każda, przekazanych przez ANR decyzjami nr: 11/2010 z 28.06.2010., 14/2010 z 14.09.2010., 5/2012 z 31.05.2012. i 10/2012 z 04.07.2012.

⁹ W związku z art. 75 ust.1 ustawy Prawo wodne.

(dowód: akta kontroli str. 341-342, 489-490)

1.2. Szczegółową analizą w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem, objęto 100% działek o powierzchni co najmniej 0,5 ha, co do których w ewidencji gruntów i budynków WZMiUW widniał jako władający (w 2009 r.-631,8 ha, w 2010 r.- 631,8 ha, w 2011 r. - 632,4 i w 2012 r.- 637,1 ha).

Wg stanu na 31 grudnia 2012 r. 420,8 ha (66% powierzchni gruntów objętej badaniem) stanowiły grunty pod urządzeniami melioracji wodnych podstawowych¹⁰, 216,3 ha (34%) – grunty rolne Skarbu Państwa, co do których WZMiUW wskazuje, iż faktycznie nie włada nimi, ponieważ nie są to grunty związane z gospodarką wodną¹¹ i jego działalnością statutową¹².

(dowód: akta kontroli str.170-213, 234-267)

Spośród ww. działek o powierzchni co najmniej 0,5 ha, 26 działek było użytkowanych rolniczo przez osoby fizyczne, bez tytułu prawnego. Powierzchnia bezumownie użytkowanych gruntów została objęta płatnościami (bezpośrednimi i rolnośrodowiskowymi) wypłaconymi przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹³ w kwocie ogółem 99.805,46 zł¹⁴, w tym: w 2009 r.- 24.171,47 zł (20,6 ha), w 2010 r.- 24.259,99 zł (20,2 ha), w 2011 r. - 26.094,04 zł (20,2 ha), w 2012 r. - 25.279,96 zł (20,2 ha).

Szacunkowa wysokość opłat za korzystanie z ww. gruntów rolnych Skarbu Państwa w latach 2009-2012, w przypadku zawarcia stosownych umów, wyniosłaby ok. 7,6 tys. zł¹⁵.

(dowód: akta kontroli str.268-340, 447-481)

Bezumowne użytkowanie nie dotyczyło gruntów Skarbu Państwa pod urządzeniami melioracji wodnych podstawowych, których obowiązek utrzymania spoczywa na Marszałku Województwa Mazowieckiego. Wszystkie ww. grunty objęte płatnościami WZMiUW wskazał jako niestanowiące innego mienia związanego z gospodarką wodną i zbędne do wykonywania jego zadań statutowych.

(dowód: akta kontroli str. 343-362, 373-375, 394-406, 446-449)

1.3. W toku kontroli przesłuchano pięciu bezumownych użytkowników ww. gruntów rolnych Skarbu Państwa, którzy w latach 2009-2012 otrzymali największe płatności (dotyczy 23 działek¹⁶ o powierzchni 18,3 ha¹⁷). Zgodnie z zapisami w ewidencji gruntów i budynków, władającym tymi gruntami był WZIR. Zostały one wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa w latach 1980-1983, w związku z inwestycją wykonania obwałowania i regulacji rzeki Bug, zlokalizowanej na terenie gminy Brańszczyk. Działki te nie zostały wykorzystane na cele inwestycyjne.

¹⁰ Tj. : pod wałami przeciwpowodziowymi wraz pasmem eksploatacyjnym, drogą przywałową i innymi obiektami związanymi z nim funkcjonalnie, pod kanałami wraz z pasem eksploatacyjnym i innymi obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie, pod pompownią wraz z obszarem związanym z eksploatacją i obiektami towarzyszącymi, pod innymi obiektami i urządzeniami, których obowiązek utrzymywania spoczywa na Marszałku Województwa Mazowieckiego.

¹¹ Stanowiące inne mienie o którym mowa w art. 14 ust.4 Prawa wodnego.

¹² Zalicza się do nich: działki pomiędzy obwałowaniem rzeki a rzeką nie będącą w administracji WZMiUW, działki na zawału, działki na których znajdowały się wały przeciwpowodziowe, a które obecnie nie istnieją lub nie są eksploatowane i nie są objęte ewidencją wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów, działki które stanowiły rezerwę gruntową na potrzeby budowy lub remontu wałów przeciwpowodziowych, itp.

¹³ Dalej ARMiR.

¹⁴ Kwoty dotyczące płatności bezpośrednich oraz ONW zostały wyliczone przez ARiMR w sposób manualny i są kwotami przybliżonymi, a wartości płatności rolnośrodowiskowych nie zawierają sankcji, zmniejszeń oraz modulacji jakie może otrzymać producent rolny w związku ze złożonym wnioskiem rolnośrodowiskowym.

¹⁵ W tym: za 2009 r. 1.4 tys. zł, za 2010 r.- 1,6 tys. zł, za 2011 r. 2,3 tys. zł i za 2012 r. 2,3 tys. zł. Do wyliczeń przyjęto stawki czynszu, jakie obowiązywały dla danego powiatu, w umowach dzierżawy gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zawieranych przez Agencję Nieruchomości Rolnych w latach 2009-2012.

¹⁶ O nr: 143501_2.0020.2181, (...) 2183, 2182, 2129, 2131, 1934, 2149, 1936, 2151, 2147, 2125, 2145, 2185, 2178, 2162, 2176, 2166, 2174, 2164, 2137, 2139, 2143, 1937.

¹⁷ Wg stanu na 31 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.373-406)

Świadkowie potwierdzili fakt użytkowania rolniczego przedmiotowych gruntów bez tytułu prawnego w latach 2009-2012, jak również brak kontroli na przedmiotowych gruntach ze strony jakiejkolwiek instytucji. Wskazali, iż spośród ww. 23 działek, tylko dziewięć¹⁸ było użytkowanych w latach 1988-1999 na podstawie umowy dzierżawy zawartej z Gminą Brańszczyk. W kolejnych latach podejmowali działania mające na celu wydzierżawienie, a nawet wykup gruntów. Działania ich jednak były bezskuteczne ponieważ jednostki do których występowali (WZMiUW 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.

(dowód: akta kontroli str.373-406, 413-427)

W 2004 r. trzy osoby (z ww. pięciu przesłuchanych w charakterze świadków) wystąpiły do WZMiUW Oddział w Ostrołęce o wydzierżawienie przedmiotowych gruntów, które zostały przekazane w dniu 23 czerwca 2004 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego. W dniu 30 lipca 2004 r. Marszałek Województwa wydał postanowienie o przekazaniu wniosków Staroście Powiatu Wyszkowskiego, zgodnie z właściwością¹⁹.

Starosta Powiatu Wyszkowskiego, w piśmie z 31 sierpnia 2004 r., skierowanym do WZMiUW w Ostrołęce²⁰ wskazał, iż w ewidencji gruntów, nieruchomości te pozostają nadal w zarządzie WZIR w Ostrołęce. W celu wprowadzenia zmian ww. ewidencji²¹ konieczne jest wykonanie podziału geodezyjnego tych gruntów z uwzględnieniem nowego koryta rzeki Bug oraz wału przeciwpowodziowego. Z pisma wynika, iż nowe koryto przechodzi w zarząd Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej²², natomiast teren zajęty pod wał pozostanie nadal w zarządzie WZMiUW. Pozostałe grunty rolne niewykorzystywane na cele gospodarki wodnej mogą być przejęte przez Gminę Brańszczyk²³. W ww. piśmie Starosta zwrócił się do WZMiUW Oddział w Ostrołęce o dostarczenie stosownych dokumentów²⁴, umożliwiających wprowadzenie zmian w ewidencji gruntów oraz założenie ksiąg wieczystych.

(dowód: akta kontroli str.373-406, 413-449, 482-491)

Do czasu kontroli NIK, WZMiUW nie podjął działań ww. zakresie. Zastępca Dyrektora ds. technicznych i utrzymania wyjaśnił, że zadanie przygotowania dokumentacji było realizowane przez Dyrektora Oddziału WZMiUW w Ostrołęce, a Zarząd nie miał wiedzy o korespondencji w przedmiotowej sprawie ze Starostą. Z wyjaśnienia wynika, że przez przeoczenie nie przygotowano niezbędnej dokumentacji do dokonania zmian w ewidencji gruntów. Dyrektor ds. technicznych i utrzymania wyjaśnił, że w ramach sprawowanego nadzoru nad Oddziałami WZMiUW, widzi konieczność zobowiązania dyrektorów Oddziałów do podjęcia działań porządkujących wszystkie wpisy w ewidencji gruntów i budynków i objęcie tego procesu szczególnym nadzorem i kontrolą.

(dowód: akta kontroli str.489-492)

¹⁸ O nr: 143501_2.0020.2181, (...) 2183, 2182, 2178, 2162, 2176, 2166, 2174, 2164.

¹⁹ Znak sprawy NI.I.WS.7018-78/04.

²⁰ Znak GG-7013/20/2004.

²¹ Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy Prawo Geodezyjne i Kartograficzne (Dz. U. z 2000, Nr 100, poz. 1086) właściciel, a w odniesieniu do gruntów państwowych inne osoby prawne lub fizyczne, w których władaniu znajdują się grunty są zobowiązane zgłaszać właściwemu staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni licząc od daty powstania tych zmian.

²² Na podstawie art. 217 ust. 1 Prawa wodnego.

²³ Na podstawie art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

²⁴ Mapy podziału ze zmianami użytków nieruchomości zajętych przez rzekę i wał.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość:

WZMiUW nie podjął działań zmierzających do dokonania zmian w ewidencjach gruntów i budynków, prowadzonych przez starostów, w zakresie władania gruntami rolnymi Skarbu Państwa, zgodnie ze stanem rzeczywistym.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2012 WZMiUW nie stwierdził użytkowania przez podmioty nieuprawnione objętych kontrolą gruntów Skarbu Państwa. W związku z tym nie korzystał 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 domagał się wszczęcia postępowania karnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia z zakresu naruszenia prawa własności.

(dowód: akta kontroli str.446-449)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁵, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do aktualizacji wpisów w ewidencjach gruntów i budynków w zakresie faktycznego władania gruntami rolnymi Skarbu Państwa.
2. Zapewnienie skutecznego nadzoru WZMiUW nad realizacją przez Oddziały zadań w powyższym zakresie.

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 Warszawie.

²⁵ 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 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.

Warszawa, dnia 29 listopada 2013 r.

Kontroler

Stefania Moczulska
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

.....
Podpis