



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-20-02/2013

P/13/138

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

uwzględniający postanowienia uchwały z dnia 14 lutego 2014 r. Zespołu Orzekającego  
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/138 - Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem w latach 2009-2012 i w I półroczu 2013 r.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy 1. Kamila Grablewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87153 z dnia 2 października 2013 r.  
(dowód: akta kontroli str. 1-2 – upoważnienie nr 87153)  
2. Lesław Szabarski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87059 z dnia 21 października 2013 r.  
(dowód: akta kontroli str. 10-11 - upoważnienie nr 87059)

Jednostka  
kontrolowana Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu, al. Jana Matejki 5,  
50-333 Wrocław (dalej: „DZMiUW”).

Kierownik jednostki  
kontrolowanej Joanna Gustowska, Dyrektor DZMiUW – od dnia 4 kwietnia 2002 r. i nadal.  
(dowód: akta kontroli str. 4 – wykaz pracowników DZMiUW)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> działalność DZMiUW w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.

Podstawą negatywnej oceny ogólnej były nieprawidłowości w zakresie realizacji przez DZMiUW zadań związanych z gospodarowaniem gruntami rolnymi Skarbu Państwa, ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem: [1] nierówne traktowanie zainteresowanych korzystaniem z gruntów rolnych Skarbu Państwa będących w zarządzie DZMiUW; [2] brak zorganizowania i prowadzenia kontroli oraz nadzoru w zakresie zapobiegania i wykrywania nieuprawnionego użytkowania zarządzanych gruntów rolnych Skarbu Państwa; [3] dopuszczenie do bezumownego użytkowania zarządzanych gruntów rolnych Skarbu Państwa będących w administracji DZMiUW o powierzchni 12,90 ha w 2009 r., 96,13 ha w 2010 r., 89,70 ha w 2011 r. i 77,83 ha w 2012 r. i w konsekwencji nieuzyskanie wpływów z tego tytułu na łączną kwotę 96.639 zł; Ponadto, w związku z nie ujawnieniem w badanym okresie przez DZMiUW przypadków bezumownego korzystania z gruntów rolnych Skarbu Państwa, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od dokonania oceny w zakresie egzekwowania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Gospodarowanie gruntami rolnymi SP ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem

Opis stanu  
faktycznego

**1.1.** W okresie objętym kontrolą DZMiUW władał gruntami rolnymi<sup>2</sup> Skarbu Państwa (dalej: SP) o powierzchni<sup>3</sup>:

- 1) 1318,6227 ha na dzień 31 grudnia 2009 r.;
- 2) 1330,1507 ha na dzień 31 grudnia 2010 r.;
- 3) 1313,1430 ha na dzień 31 grudnia 2011 r.;
- 4) 1267,0460 ha na dzień 31 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 12 - Zestawienie powierzchni gruntów rolnych SP we władaniu DZMiUW, str. 467 - Notatka dot. sprawdzenia próby działek)

**1.2.(a)** Według DZMiUW z podanych w punkcie 1.1. powierzchni gruntów rolnych SP rozdysponowanych<sup>4</sup> zostało 0,15 ha (0,01%). Grunt rolny o takiej powierzchni został, na podstawie umowy zawartej w dniu 1 sierpnia 2005 r. z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dalej: RZGW), użyczony nieodpłatnie na czas od 15 sierpnia 2005 r. do 15 sierpnia 2015 r. Ze strony DZMiUW umowę tę podpisał Dyrektor DZMiUW. Dotyczyła ona części działki nr 021803\_2.0011.167/1 (obręb Księginice, gmina Miękinia) o powierzchni 0,15 ha, położonej na wale przeciwpowodziowym i stanowiącej drogę dojazdową do budynku RZGW. W umowie tej RZGW oświadczył, że ma zamiar przystąpić do realizacji robót polegających na naprawie i konserwacji rzeczywistych szkód drogi na wale przeciwpowodziowym i przystosowaniu jej do pełnienia funkcji drogi umożliwiającej poruszanie się pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 12 - Zestawienie powierzchni gruntów rolnych SP we władaniu DZMiUW, str. 13, 173, 183 - Wykaz gruntów rolnych SP w administracji DZMiUW oddanych do korzystania; str. 14 - Umowa użyczenia nieruchomości)

**1.2.(b)** Badania kontrolne wykazały, że w 2009 r. DZMiUW rozdysponował ponadto grunt rolny o powierzchni 1,00 ha, tj. 0,08% powierzchni gruntów rolnych SP administrowanych przez DZMiUW na dzień 31 grudnia 2009 r.

Umowa dzierżawy tego gruntu, położonego w międzywale rzeki Odry (działka nr 132 w Głogowie, obręb Fabryczna), zawarta została z producentem rolnym (o identyfikatorze 054540632) w dniu 6 marca 2009 r. i obowiązywała do 31 grudnia 2009 r. Jako wdzierżawiający umowę podpisał Jacek Pabisek - Zastępca Dyrektora DZMiUW, Kierownik Oddziału w Legnicy. W umowie tej określono, że dzierżawca dokona uiszczenia czynszu dzierżawnego poprzez bieżącą konserwację (koszenie, wygrabienie, usunięcie samosiejek) walu przeciwpowodziowego w części przylegającej do przekazanego w dzierżawę gruntu. Umowa określała także, że przeznaczeniem dzierżawanego gruntu jest rolnicze wykorzystanie użytków zielonych i nie może być zmienione. Ponadto ustalała zobowiązanie dzierżawcy do zwrotu przedmiotu dzierżawy po zakończeniu umowy. Z zeznań producenta rolnego wynikało, że analogiczne umowy zawarte były w roku 2007 i 2008.

(dowód: akta kontroli str. 232-234 - Protokół przesłuchania świadka - producenta rolnego nr 054540632, str. 235 - Umowa dzierżawy z 6.03.2009 r.)

<sup>2</sup> Użyte w treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego 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] i N [nieużytki].

<sup>3</sup> Dane pochodzące z wykazów sporządzonych przez DZMiUW na podstawie posiadanej wiedzy o zapisach w ewidencji gruntów i budynków.

<sup>4</sup> Grunty rozdysponowane – grunty oddane podmiotom zewnętrznym na podstawie umów dzierżawy lub innych umożliwiających korzystanie z tych gruntów.

**1.2.(c)** W DZMiUW nie opracował i nie wprowadził do stosowania zasad udostępniania gruntów rolnych SP do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania. Witold Rzewuski, Zastępca Dyrektora DZMiUW ds. Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych, zgodnie z regulaminem organizacyjnym DZMiUW odpowiedzialny m.in. za nadzór i ustalanie wytycznych o prowadzeniu ewidencji wód i urządzeń wodnych oraz gruntów zmeliorowanych, stwierdził, iż ww. zasad (cyt.) *nie było, gdyż uważamy, że nie ma do tego podstaw prawnych. Faktycznie przyjęta praktyka była taka, że jeśli pojawiał się wniosek o dzierżawę, to przekazywaliśmy sprawę do właściwego starosty celem przejęcia gruntu i załatwienia sprawy zgodnie z kompetencjami.* Natomiast na okoliczność umożliwiania osobom zainteresowanym korzystania z gruntów rolnych SP, Witold Rzewuski stwierdził, że (cyt.) *nie umożliwiano, gdyż uważamy, że nie ma do tego podstaw prawnych.*

W ramach zawartej z RZGW umowy z 1 sierpnia 2005 r. (patrz podpunkt 1.2.(a) nie wskazano podstawy prawnej użyczenia gruntu o powierzchni 0,15 ha. Na okoliczność przyczyn użyczenia tego gruntu i wskazania podstawy prawnej tej czynności, Witold Rzewuski, Zastępca Dyrektora DZMiUW podał, że (cyt.) *w związku z budową stopnia wodnego został użyczony teren pod drogę technologiczną państwowej jednostce budżetowej.* Ponadto wskazał, że (cyt.) *w ramach gospodarowania o którym mowa w art. 14 Prawa wodnego, DZMiUW miał prawo do czasowego użyczenia urządzenia wodnego jakim jest wał przeciwpowodziowy. Użyczone zostało urządzenie wodne stanowiące własność Skarbu Państwa jednostce budżetowej Skarbu Państwa (...), stąd przyjęto koncepcję zastosowania umowy nieodpłatnej, gdyż zgodnie z cywilistyczną zasadą nie jest możliwe zawieranie odpłatnych umów cywilnych, w której stroną jest ta sama osoba prawna (tutaj Skarb Państwa). Użyczenie nastąpiło zatem jednostce organizacyjnej reprezentującej właściciela zarówno gruntu, jak i urządzenia wodnego, a więc ta czynność prawna miała wyłącznie formalny charakter (...). Ponadto jej celem było udostępnienie możliwości korzystania z wału celem wykonania konkretnych prac związanych z działalnością statutową RZGW we Wrocławiu (budowa stopnia wodnego w Brzegu Dolnym), a więc związane było z realizacją celu publicznego, do jakiego powołana została wskazana instytucja.* (dowód: akta kontroli str. 185-195 - Pismo DZMiUW nr W-AD-81/1/13, str. 301-304 - Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od W. Rzewuskiego, str. 14 - Umowa użyczenia nieruchomości, str. 220 - Wyciąg z regulaminu organizacyjnego, str. 324 - Informacja dot. użyczenia działki nr 167/1 AM 1, obr. Księgnice, gm. Miękinia)

Umowa dzierżawy z 6 marca 2009 r. zawarta została przez Skarb Państwa, w imieniu którego działał Marszałek Województwa Dolnośląskiego, zastępowany przez Jacka Pabiskę - Zastępcę Dyrektora DZMiUW, Kierownika Oddziału w Legnicy na podstawie statutu DZMiUW, przyjętego uchwałą nr XXII/114/2003 z 29 sierpnia 2003 r. Sejmiku Województwa Dolnośląskiego oraz pełnomocnictwa Marszałka Województwa Dolnośląskiego<sup>5</sup> z 28 lipca 2004 r. Pełnomocnictwo to nie obejmowało jednakże uprawnienia do rozdysponowania gruntów SP innych niż pokryte wodami. O zawarcie tej umowy strona zainteresowana dzierżawą zwracała się bezpośrednio do Oddziału DZMiUW w Legnicy. Ponadto Jacek Pabisek jako Zastępca Dyrektora DZMiUW, Kierownik Oddziału w Legnicy dysponował ogólnym pełnomocnictwem z 1 lipca 2004 r., udzielonym przez Dyrektora DZMiUW do składania oświadczeń woli w jego imieniu w sprawach dotyczących bieżącej działalności Oddziału w Legnicy, w tym związanych z działalnością statutową DZMiUW.

<sup>5</sup> W przedmiotowej umowie podano, że pełnomocnictwo z dnia 28 lipca 2004 r. pochodziło od Dyrektora DZMiUW, natomiast w rzeczywistości udzielone zostało przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego.

Jacek Pabisek stwierdził, że (cyt.) *nie jest mi znana podstawa prawna na jakiej zawierano wówczas umowy o korzystanie z gruntów w administracji DZMiUW. Podał również, że (cyt.) nie pamiętam jakie były stosowane kryteria, aby podjąć decyzję o zawarciu lub nie takiej umowy. Motywacja była zapewne taka, aby dzierżawca utrzymywał teren wału poprzez koszenie, w zamian za użytkowanie międzywału. W sprawie przebiegu zawierania umów o korzystanie z gruntów w administracji DZMiUW Jacek Pabisek oświadczył (cyt.): Nie potrafię powiedzieć. Nie przypominam sobie, czy były ogłaszane wykazy gruntów do oddania w użytkowanie. Jeśli ktoś się zgłaszał, to sprawę rozpatrywaliśmy, ale jak to przebiegało, to nie pamiętam. Były to raczej jednostkowe sprawy, bo generalnie podejście DZMiUW było takie, że nie zajmujemy się terenami międzywału. Natomiast w kwestii uzgadniania zawarcia takich umów z bezpośrednim przełożonym, tj. Dyrektorem DZMiUW stwierdził, że (cyt.): Bezpośrednio z nią tych spraw nie uzgadniałem. Zawierałem wiele różnych umów w ramach moich kompetencji i nie wymagało to uzgadniania z Panią Dyrektorem.*

(dowód: akta kontroli str. 232-234 - Protokół przesłuchania świadka - producenta rolnego nr 054540632, str. 235 - Umowa dzierżawy z 6.03.2009, str. 296-297 - Pełnomocnictwo J. Pabiska, str. 322-323 - Protokół ustnych wyjaśnień - J. Pabisek, str. 520 - Pełnomocnictwo J. Pabiska)

**1.2.(d)** Stosownie do art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>6</sup>, działające za Skarb Państwa organy, w tym przewidziane na zasadzie wyjątku podmioty wymienione m.in. w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>7</sup>, zobowiązane są 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 zarówno zabezpieczenie nieruchomości przed zniszczeniem lub uszkodzeniem, jak i jej właściwa eksploatacja), korzystanie z nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem (obejmujące także 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. Do prawidłowej gospodarki zalicza się również czynności wymienione w art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Oznacza to, że ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie można uznać za naruszenie zasad prawidłowej gospodarki<sup>8</sup>.

Do wykonywania zadań Województwa, wynikających m.in. z przepisów prawa wodnego, a także do wykonywania wszelkich czynności związanych z gospodarowaniem zarządzanym majątkiem, Sejmik Województwa Dolnośląskiego powołał wojewódzką jednostkę budżetową, tj. DZMiUW, którego działalnością kieruje Dyrektor DZMiUW, powoływany i odwoływany przez Zarząd Województwa<sup>9</sup>. W sprawie zasad udostępniania przez DZMiUW gruntów rolnych SP do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania Joanna Gustowska, Dyrektor DZMiUW oraz Witold Rzewuski, Zastępca Dyrektora DZMiUW stwierdzili, że DZMiUW (cyt.): *jako wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna, wykonująca zadania Marszałka Województwa Dolnośląskiego z zakresu administracji rządowej, nie mająca umocowań prawnych do reprezentowania Starosty w tym zakresie, nie jest władna do podejmowania decyzji odnośnie obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdującymi się w zasobie Skarbu Państwa objętym ustawą o gospodarce*

<sup>6</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>7</sup> Właściwy miejscowo starosta, realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub odpowiednio organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1 Prawa wodnego (minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektor parku narodowego, marszałek województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa), lub jednostki, którym powierzono to mienie (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.).

<sup>8</sup> E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz., LEX, 2013.

<sup>9</sup> Uchwała nr XII/114/2003 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 sierpnia 2003 r., a następnie uchwała nr XXXIX/624/09 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 marca 2009 r.

nieruchomościami, a tym samym do dokonywania: sprzedaży, zamiany, zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także obciążania ograniczonymi prawami rzeczowymi. Według wyżej wymienionych, DZMiUW realizuje zadania Marszałka Województwa Dolnośląskiego w zakresie praw i obowiązków określonych ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tj. zgodnie:

- (cyt.) z art. 11 ust. 1 pkt 4 wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych, (...) a grunty pokryte tymi wodami, to grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, w granicach linii brzegu,
- (cyt.) z art. 75 ust. 1 programuje, planuje, nadzoruje wykonywanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych (...) oraz utrzymuje urządzenia melioracji wodnych podstawowych (m.in. wały przeciwpowodziowe).

Podnieśli jednocześnie, że (cyt.): pozostałe grunty Skarbu Państwa zlokalizowane poza linią brzegową cieków, znajdują się w zasobie Skarbu Państwa, dla którego organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – o gospodarce nieruchomościami, jest starosta.

Joanna Gustowska, Dyrektor DZMiUW i Witold Rzewuski, Zastępca Dyrektora DZMiUW powołali się także na (cyt.): istotne ograniczenia użytkowania określone w art. 88n. ust 1 pkt 2 ustawy Prawo wodne w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych, który zabrania uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej. Oznacza to, iż przedmiotowe grunty nie mogą zostać udostępniane do użytkowania rolniczego.

W celu utrzymania i konserwacji urządzeń melioracji podstawowych DZMiUW zlecał podmiotom zewnętrznym utrzymanie wałów, a w niektórych przypadkach także skarp kanałów, i cieków, bądź międzywał, przede wszystkim poprzez wykonanie usług wykaszania porostów i zakrzaczeń. Ilość i wartość umów zawartych w tym celu wyniosła: 68 na kwotę 2,4 mln zł w 2009 r., 51 o wartości 2,2 mln zł w 2010 r., 72 na kwotę 3,7 mln zł w 2011 r., 54 na kwotę 3,9 mln zł w 2012 r., 34 o wartości 1,2 mln zł w 2013 r. (I półrocze). Okres obowiązywania tych umów wynosił od kilku dni do ok. dwóch lat.

Według zeznań czterech producentów rolnych bezumownie wykorzystujących grunty rolne SP będące w administracji DZMiUW, użytkowanie przez nich tych gruntów polegało m.in. na koszeniu. W dwóch przypadkach przesłuchiwanie producenci rolni użytkujący grunty SP w administracji DZMiUW w powiecie trzebnickim stwierdzili jednocześnie, że zwracali się w 2009 r. i 2010 r. do DZMiUW z ofertą nieodpłatnego wykonywania koszenia w zamian za pozyskanie surowców na biomasę. Ich podania rozpatrzone zostały negatywnie, a jako powód DZMiUW wskazywał brak możliwości prawnej zawarcia umów we wnioskowanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 185-195 - Pismo DZMiUW nr W-AD-81/1/13, str. 232-238, 306-308, 312-313 - protokoły przesłuchań producentów rolnych, str. 325-369 – Pismo kontrolera i wykazy umów dot. koszenia gruntów w administracji DZMiUW, str. 240-241 – Pismo DZMiUW nr W-AM-4201/173/09 w odpowiedzi na podanie z 29.05.2009 r., str. 309-311 - Pismo do DZMiUW z dnia 10.05.2010 r. i odpowiedź DZMiUW nr W-ME-4213/37/10 z dnia 28.06.2010 r.)

W sprawie zapewniania przez Inspektorat DZMiUW w Trzebnicy bieżącego utrzymania gruntów SP nie pokrytych wodami, w tym zlokalizowanych w międzywał, będących w administracji DZMiUW, Mirosław Miturski kierownik tego Inspektoratu zeznał (cyt.): o te grunty nie dbaliśmy, natomiast zdarzało się, że wykonywaliśmy przywracanie trasy koryta w międzywał, poprzez likwidację trzcinowisk i namulisk, które przewężają i przesuwają koryto rzeki. Przyczyną braku dbania był z jednej strony nieuregulowany stan prawny, a z drugiej strony także to, że nie ma na to przeznaczonych środków, dysponujemy bardzo ograniczonymi

środkami finansowymi. Zeznał ponadto, że jako kierownik Inspektoratu DZMiUW byłby zainteresowany prowadzeniem przez rolników prac utrzymaniowych międzywala, gdyby nie wymagało to zaangażowania środków DZMiUW. Stwierdził także, iż byłoby to korzystne, (cyt.) *ale powodowałoby (...) utrudnienia ze strony ekologów. Na wiosnę do maja teren jest podmokły z powodu wezbrań, wysokich stanów wód, a na jesień z powodu zrzutów wody ze stawów, dlatego nie można wykonywać prac. W okresach tych nie ma też możliwości kontrolowania tych terenów i wtedy nie prowadzimy tam inspekcji. Dlatego nie ma jak zawrzeć takich umów.*

W sierpniu 2011 r. Dział Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych DZMiUW wykonał analizę możliwości pozyskiwania biomasy dla celów energetycznych z terenów międzywali będących w administracji DZMiUW. W sporządzonej na tę okoliczność notatce stwierdzono, że ze 184 ha powierzchni międzywali, na której istnieje możliwość pozyskania biomasy, 140,7 ha zlokalizowane jest na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, zatem prowadzenie w ich obrębie prac wymagałoby przygotowania oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 i uzyskania decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, co związane byłoby z dodatkowymi kosztami po stronie DZMiUW.

Joanna Gustowska, Dyrektor DZMiUW potwierdziła, że na gruncie art. 88n ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo wodne koszenie gruntów rolnych SP w administracji DZMiUW (cyt.) *jest możliwe, ale wymagałoby to większego nadzoru, aby nie było dokonywane przy tym podorywanie lub inne zabiegi ingerujące w korpus wału, gdyż mogłoby to zagrazić jego szczelności.*

Joanna Gustowska, Dyrektor DZMiUW i Witold Rzewuski, Zastępca Dyrektora DZMiUW stwierdzili, że (cyt.): *DZMiUW administruje wodami, urządzeniami wodnymi zlokalizowanymi na gruntach Skarbu Państwa, co do których obowiązują szczególne ograniczenia użytkowania wynikające z ustawy Prawo wodne częstokroć wykluczające oddanie w umowne użytkowanie, gdyż m.in. np. uniemożliwiłoby to swobodny dostęp do wody będącej dobrem publicznym (Prawo wodne, art. 27 i 28 ust. 1). Ponadto ustalanie faktycznych granic gruntów i linii brzegowej użytków rolnych obejmowanych umowami, wymagałoby ponoszenia niewspółmiernie wysokich kosztów obsługi geodezyjnej finansowanych z budżetu Państwa. Oddanie w użytkowanie gruntów rolnych z tymi ograniczeniami wiązałoby się też z koniecznością zwiększenia nadzoru nad realizacją warunków umów, tym samym wymagałoby dodatkowego zatrudnienia służb DZMiUW i wiązało się ze zwiększonymi kosztami. (...) przyjęty przez DZMiUW we Wrocławiu tok postępowania w przedmiotowych sprawach, znalazł potwierdzenie w piśmie Ministerstwa Infrastruktury nr RN-4-0751-1/MK/03/4739 z dnia 21.01.2004 r., kierowanym do (...) Wicemarszałka Województwa Lubuskiego. Pismo stanowi odpowiedź na zapytanie odnośnie interpretacji przepisów ustawy Prawo wodne, w zakresie dotyczącym zadań wykonywanych przez organy samorządu województwa. Ministerstwo Infrastruktury zauważa, że: „żaden przepis ustawy nie rozstrzyga wprost organu właściwego do reprezentowania praw właścicielskich w stosunku do gruntów, na których znajdują się urządzenia melioracji. Jednak skoro grunty te stanowią niewątpliwie własność Skarbu Państwa, należy uznać, że zgodnie z ogólną kompetencją do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami, wyrażoną w art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – o gospodarce nieruchomościami, kompetencje w zakresie omawianych gruntów należą do starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej. Wobec powyższego nie można podzielić poglądu, jakoby w zakresie praw właścicielskich w stosunku do gruntów zajętych pod w/w urządzenia melioracji Skarb Państwa był reprezentowany przez marszałka województwa, bowiem interpretacja taka nie znajduje podstaw prawnych w przepisach ustaw”.*

(dowód: akta kontroli str. 185-195 - Pismo DZMiUW nr W-AD-81/1/13, str. 252-254 - Protokół przesłuchania M. Miturskiego, str. 256 - Notatka dot. pozyskiwania biomasy, str. 257 - Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od J. Gustowskiej)

**1.2.(e)** DZMiUW nie upubliczniał informacji o możliwości odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania z gruntów rolnych SP będących w administracji DZMiUW. W wyniku oględzin tablic informacyjnych znajdujących się w siedzibie DZMiUW przy ul. Matejki 5 we Wrocławiu, a także oględzin strony internetowej DZMiUW i BIP DZMiUW stwierdzono, że nie obejmowały one informacji na temat zasad dysponowania gruntami rolnymi SP, opłat za korzystanie z nich oraz procedur z tym związanych, jak również informacji na temat wykazu takich gruntów, które mogłyby być przedmiotem dzierżawy.

Według Joanny Gustowskiej, Dyrektora DZMiUW oraz Witolda Rzewuskiego, Zastępcy Dyrektora DZMiUW przyczyną braku podawania do wiadomości publicznej informacji o zasadach oddawania gruntów SP do odpłatnego, bądź nieodpłatnego korzystania oraz o gruntach rolnych SP przeznaczonych aktualnie do rozdysponowania, było uznanie, że takie grunty rolne (cyt.) *znajdują się w zasobie Skarbu Państwa objętym ustawą o gospodarce nieruchomościami, dla którego organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, zgodnie z art. 11. ust. 1, jest starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Wobec powyższego DZMiUW nie mając umocowań prawnych do reprezentowania starosty w zakresie obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa, a tym samym do udostępniania gruntów rolnych SP do nieodpłatnego lub odpłatnego korzystania uznał, że nie posiada wiedzy i uprawnień odnośnie podawania do wiadomości publicznej informacji w tym temacie.*

(dowód: akta kontroli str. 15, 173-174 - Wykaz sposobów upubliczniania informacji o możliwości korzystania z gruntów rolnych Skarbu Państwa, będących w administracji DZMiUW, str. 185-187, 196-200 - Pismo DZMiUW nr W-081/1/13, str. 321 - Protokół oględzin)

Opis stanu  
faktycznego

**1.3.(a)** Działania DZMiUW podejmowane w odniesieniu do administrowanych gruntów rolnych SP, dotyczyły stanu technicznego znajdujących się na nich urządzeń melioracji wodnej, nie zaś ochrony przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem. W badanym okresie DZMiUW zawarł z podmiotami zewnętrznymi 26 umów w sprawie dozoru i eksploatacji podstawowych urządzeń melioracji wodnych będących wałami przeciwpowodziowymi. Umowy te zawierały zapisy dotyczące czynności zapewniających dobry stan techniczny urządzeń, właściwą eksploatację, kontrolę stanu obiektu i terenu w jego obrębie, a także zadań z zakresu bieżącej konserwacji. W umowach tych nie uwzględniono zapisów związanych z ochroną gruntów rolnych SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.

Zarówno regulamin organizacyjny DZMiUW, zakresy czynności pracowników, jak i inne regulacje wewnętrzne DZMiUW nie odnosiły się do kwestii ochrony gruntów rolnych SP (będących w administracji DZMiUW) przed nieuprawnionym wykorzystywaniem. Ponadto w badanym okresie nie podejmowano zadań audytowych z tego zakresu. Zgodnie z § 33 pkt 9 Regulaminu organizacyjnego DZMiUW, zatwierdzonego uchwałą Nr 2314/III/09 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 6 stycznia 2009 r. Dział Mienia prowadził sprawy związane z mieniem SP w zakresie porządkowania spraw własnościowych w ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 190-195 - Pismo DZMiUW nr W-AD-81/1/13, str. 196-200 - Pismo DZMiUW nr W-081/1/13 z 31.10.2013 r., str. 222 - wyciąg z regulaminu organizacyjnego, str. 277-280 - wykaz nr 2 część A, str. 301-304 - Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od W. Rzewuskiego, str. 305 - Notatka służbowa dot. umów z podmiotami zewnętrznymi, str. 173, 262, 268-269 - wykaz nr 2 część B dot. umów z podmiotami zewnętrznymi)

**1.3.(b)** Według DZMiUW w poszczególnych latach badanego okresu nierozdysponowane (nieoddane do użytkowania np. w drodze dzierżawy) pozostawały następujące powierzchnie administrowanych gruntów rolnych SP:

- 1) 1318,4728 ha w 2009 r., tj. 99,99%;
- 2) 1330,0003 ha w 2010 r., tj. 99,99%;
- 3) 1302,1199 ha w 2011 r., tj. 99,16%;
- 4) 1256,0226 ha w 2012 r., tj. 99,13%.

Przyczyną nierozdysponowania tych gruntów było stanowisko DZMiUW o braku podstaw prawnych do gospodarowania tymi gruntami, a także kwestie związane z ograniczeniami i szczególnymi wymogami w zakresie ich wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 12 – Wykaz nr 1 - powierzchnia gruntów rolnych SP we władaniu DZMiUW, str. 196-200 – Pismo DZMiUW nr W-81/1/13, str. 467 - Notatka dot. sprawdzenia próby działek)

**1.3.(c)** Powierzchnia gruntów rolnych SP będących użytkami rolnymi o powierzchni co najmniej 0,5 ha oraz ich udział w ogólnej powierzchni nierozdysponowanych gruntów przedstawiały się w badanych latach następująco:

- 1) 1149,7297 ha w 2009 r. (87,2%);
- 2) 1114,767 ha w 2010 r. (83,8%);
- 3) 1103,239 ha w 2011 r. (84,7%);
- 4) 1103,204 ha w 2012 r. (87,8%).

(dowód: akta kontroli str. 80-145 - Zestawienia nierozdysponowanych gruntów rolnych Skarbu Państwa w administracji DZMiUW (2a-d))

**1.3.(d)** Na podstawie danych otrzymanych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR) ustalono, że w okresie objętym kontrolą od 1,2% do 8,6% gruntów rolnych SP o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, administrowanych przez DZMiUW, było wykorzystywanych przez podmioty zewnętrzne na działalność związaną z gospodarką rolną mimo, że według danych DZMiUW grunty te pozostawały nierozdysponowane/niewydzierżawione w całości. Odnosiło się to do:

- 12,9 ha (tj. 1,1%) gruntów w 2009 r., do których wypłacone zostały płatności<sup>10</sup> w łącznej wysokości 11 082,12 zł;
- 96,13 ha (tj. 8,6%) gruntów w 2010 r., do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 68 008,85 zł;
- 89,7 ha (tj. 8,1%) gruntów w 2011 r., do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 76 305,76 zł;
- 77,83 ha (tj. 7,1%) gruntów w 2012 r., do których wypłacone zostały płatności w łącznej wysokości 66 428,95 zł.

W latach 2009-2012 łączna wartość ww. płatności, dotyczących bezumownie wykorzystywanych gruntów rolnych SP będących w administracji DZMiUW wyniosła 221 825,68 zł.

(dowód: akta kontroli str. 146-172 - Informacja z ARiMR o płatnościach do gruntów w administracji DZMiUW, str. 467 - Notatka dot. sprawdzenia próby działek)

W wyniku przesłuchania w charakterze świadka 5 bezumownych użytkowników gruntów rolnych SP będących w administracji DZMiUW, którzy w latach 2009-2012 otrzymali największe płatności, stwierdzono, że:

- w czterech przypadkach ujawniono korzystanie z gruntów rolnych SP (sklasyfikowanych jako tereny różne, nieużytki bądź łąki) bez tytułu prawnego

<sup>10</sup> 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. Wartości płatności rolno-środowiskowych nie zawierają sankcji, zmniejszeń oraz modulacji jakie może otrzymać producent rolny w związku ze złożonym wnioskiem rolnośrodowiskowym.

(np. umowy dzierżawy), z tego w jednym przypadku było to wynikiem negatywnego rozpatrzenia wniosku beneficjenta o udostępnienie nieruchomości z uwagi na brak uregulowania stanu prawnego działki (dotyczyło to części działki geodezyjnej nr 326 w obrębie Laskowa, gm. Żmigród o pow. 5 ha). W przypadku tej działki DZMiUW uważał, iż stroną właściwą do zawarcia umowy dzierżawy jest Starosta Powiatu Trzebnickiego. W drugim przypadku osoba użytkująca działkę (nr 132 w obrębie Fabryczna, m. Głogów o pow. 1 ha) nie występowała do DZMiUW o przedłużenie umowy dzierżawy zawartej na rok 2009. Trzeci użytkownik (działka nr 488, obręb Gajków, gm. Czernica, powiat Wrocław,) zeznał, że od wielu lat posiadał stosowne uzgodnienia z DZMiUW, lecz nie przedstawił dokumentów na taką okoliczność (nie posiadał ich także DZMiUW). W czwartym przypadku (działki w powiecie trzebnickim w międzywale rzek: Barycz i Orla) użytkownik zwracał się do DZMiUW z propozycją wykaszania terenu w zamian za pozyskany materiał na biomasę, a DZMiUW odmówił zgody na takie rozwiązanie powołując się na brak kompetencji w zakresie utrzymania terenów międzywala;

- w czterech przypadkach stwierdzono brak kontaktowania się pracowników DZMiUW z osobami użytkującymi bezprawnie grunty SP w sprawie uregulowania kwestii użytkowania tych gruntów, jak też brak domagania się od nich opuszczenia bezumownie zajętego terenu, bądź uiszczenia należności z tytułu korzystania z gruntów;
- w jednym przypadku (część działki nr 334/2, obręb Wąsosz, gm. Wąsosz, powiat Góra o pow. 0,32 ha) świadek zeznał, że teren działki jest jego własnością;
- w jednym przypadku (działka nr 132, obręb Fabryczna, m. Głogów) zawarta została umowa dzierżawy na rok 2009 (patrz również punkt 1.2.(b) niniejszego wystąpienia); z tytułu użytkowania tej działki w 2009 r. rolnik otrzymał z ARiMR płatności w wysokości 1 009,60 zł.

W okresie bezumownego korzystania z gruntów rolnych SP teren ww. działek nie był kontrolowany przez pracowników DZMiUW. W przypadku jednej z tych działek ustalono ponadto, że Robert Wierciński, kierownik Inspektoratu DZMiUW we Wrocławiu, dopiero w związku z ustaleniami niniejszej kontroli dowiedział się, że będąca w administracji DZMiUW działka obejmuje nie tylko wał, ale także teren międzywala. Wyjaśniając tę okoliczność stwierdził on m.in., że (cyt.): *Myślałem, że jest to teren RZGW. Dopiero w związku z prowadzoną kontrolą NIK dowiedziałem się, że ta działka będąca w zarządzie DZMiUW obejmuje nie tylko wał, ale też łakę w międzywale. Widziałem, że tam ktoś kosi łakę na tej działce w międzywale, ale nie sądziłem, że dokonuje tego na terenie DZMiUW, dlatego nie podejmowałem żadnej interwencji w związku z tym. Pozostałe tereny w tej okolicy przeważnie są podzielone w taki sposób, że wały należą do DZMiUW, a międzywala do RZGW. Kontrolowaliśmy stan techniczny wałów, nie sprawdzaliśmy tego terenu pod względem geodezyjnym co do granic działki w zarządzie DZMiUW. Skupiliśmy się w pierwszej kolejności na regulacji kwestii działek pod wodami, które powodują ponoszenie kosztów podatkowych przez DZMiUW. Tereny poza wodami traktowane są w tej kwestii drugoplanowo i później miały być poddane regulacji stanu geodezyjnego i zmianie wpisów w ewidencji. Występują też sytuacje, że w jednej działce znajdują się: wody, wał i międzywale. Prace dotyczące regulacji działek są w sukcesywnie prowadzone i jeszcze niezakończone.*

W 4 z 5 analizowanych jak wyżej przypadków bezumownego korzystania z gruntów rolnych SP przedstawiciele DZMiUW nie żądali od ich użytkowników wyjaśnień ani zaniechania korzystania z nich. Zeznający w ramach niniejszej kontroli producenci rolni oświadczyli, że ubiegali się o dzierżawę użytkowanych gruntów, gdyby umożliwiono im odpłatne dzierżawienie tych działek, ale pod warunkiem, że czynsz dzierżawny nie byłby wysoki. Brak możliwości zawarcia stosownej umowy (z uwagi

na nieuregulowany stan prawny działek) był głównym powodem podejmowania nieuprawnionego użytkownika gruntów SP przez tych beneficjentów. Z korespondencji prowadzonej przez DZMiUW z jednym z przesłuchanych w trakcie kontroli użytkowników wynikało, że spowodowane to było m.in. brakiem środków finansowych na uregulowanie stanu prawnego działki.

(dowód: akta kontroli str. str. 232-238, 306-308, 312-313 - Protokoły przesłuchań producentów rolnych, str. 468-473 - Podanie z dnia 10.05.2010 r. z załącznikami, str. 311 - Pismo DZMiUW nr W-ME-4213/37/10, str. 48-481 - Protokół ustnych wyjaśnień - R. Wierciński, str. 146-172 - Informacja z ARiMR o płatnościach do gruntów w administracji DZMiUW, str. 430 - Notatka dot. umowy dzierżawy)

**1.3.(e)** DZMiUW nie podejmował z innymi podmiotami współpracy zmierzającej do wykrycia ewentualnych bezumownych użytkowników zarządzanych przez niego gruntów rolnych SP. Joanna Gustowska, Dyrektor DZMiUW stwierdziła, że (cyt.) *w trakcie prowadzonej działalności nie występowały zdarzenia, które wskazywałyby na występowanie takiego zjawiska.*

DZMiUW zwracał się natomiast do starostów o przejmowanie gruntów SP, niezwiązanych z działalnością statutową DZMiUW. W badanym okresie spośród w sumie 31 takich inicjatyw, 18 załatwiono pozytywnie (DZMiUW został wykreślony lub był w trakcie wykreślenia z prowadzonych przez starostwa ewidencji gruntów i budynków), natomiast 13 pozostałych spraw rozpatrzonych zostało negatywnie (w całości lub częściowo), bądź wnioski DZMiUW pozostawały bez odpowiedzi<sup>11</sup>. W takich przypadkach sprawa była monitorowana przez pracowników DZMiUW na udostępnianych przez powiatowe ośrodki geodezji portalach internetowych, zawierających dane o ewidencji gruntów i budynków. Nie domagano się natomiast od starostów, np. poprzez złożenie zażalenia na bezczynność organu, dochodzenia rozstrzygnięć w sprawach wnioskowanych przez DZMiUW i pozostawionych bez odpowiedzi. W jednym przypadku, sprawy prowadzonej ze Starostą Powiatu Trzebnickiego, DZMiUW wielokrotnie kierował pisma i zastrzegał możliwość podjęcia działań w trybie art. 37 kpa, czego jednakże nie dokonał, mimo oczekiwania na odpowiedź przez 1,5 roku. Ponadto w jednym z przypadków odmowy przejęcia gruntów Starostwo Powiatowe we Wrocławiu powołało się na art. 19 ust. 1 Prawa wodnego, zgodnie z którym starorzeczka, oraz grunt powstały w wyniku wykonania budowli regulacyjnych, pozostają własnością dotychczasowego właściciela wody. W innej sprawie Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej przedłużyło termin do załatwienia sprawy z uwagi na konieczność analizy historii oraz podstaw dokonania wpisów w ewidencji i księdze wieczystej na przestrzeni kilkudziesięciu lat. Podniosło także argument, że zapisy w ewidencji gruntów mają charakter techniczno-deklaratoryjny i nie mogą samodzielnie rozstrzygać kwestii uprawnień do gruntu. Sprawa ta nie została rozstrzygnięta do czasu zakończenia kontroli NIK.

W sprawie braku dochodzenia rozstrzygnięcia ww. spraw Monika Poważna, Zastępca Dyrektora DZMiUW ds. administracyjnych, stwierdziła (cyt.): *są dwie przyczyny. Zależy nam na utrzymaniu dobrej współpracy ze starostami, gdyż jest to nam potrzebne do realizacji zadań z zakresu utrzymania i inwestycji dotyczących urządzeń melioracji i ochrony przeciwpowodziowej. Ponadto liczba zadań przekracza możliwości finansowe i kadrowe DZMiUW.*

(dowód: akta kontroli str. 260 - Protokół z dnia 8 listopada 2013 r. przyjęcia ustnych wyjaśnień od J. Gustowskiej - Dyrektora DZMiUW, str. 285 - Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od M. Poważnej, str. 474-476 - wykaz nr 11 - dot. współpracy ze starostami, str. 487-488 - Pismo DZMiUW nr ME-4201/53/09, str. 489-490 - Pismo Starostwa Powiatowego we Wrocławiu nr SP.GN.7430-13/2009, str. 491 - Pismo DZMiUW nr W-AM-4201/349/12, str. 492 - Pismo Starostwa Powiatowego w Środzie Śląskiej nr GKK.6641.347.2012, str. 493-513 - Korespondencja DZMiUW ze Starostą Trzebnickim, według wykazu nr 11, poz. 31)

<sup>11</sup> Niektóre wnioski DZMiUW pozostawały bez odpowiedzi nawet ok. dwa lata.

Miały także miejsce przypadki zwracania się osób fizycznych do DZMiUW o udostępnienie nieruchomości SP, tj. 1 przypadek dotyczący gruntu użytkowanego bezumownie (działka nr 326, obręb Laskowa), 1 przypadek wystąpienia o zgodę na zajęcie nieruchomości pod drogę dojazdową (znak sprawy W-AM-4201/1/10), oraz 2 przypadki wnioskowania o dzierżawę gruntów. W sprawie dotyczącej drogi dojazdowej DZMiUW, pismem z 11 stycznia 2010 r. odpowiedział wnioskodawcy, iż w celu uzyskania zgody na zajęcie działki winien zwrócić się do Starosty Trzebnickiego, jako reprezentanta Skarbu Państwa. W piśmie tym stwierdzono ponadto, że chociaż DZMiUW widnieje w ewidencji gruntów i budynków jako zarządca przedmiotowej działki, to nie jest podmiotem uprawnionym do wykonywania uprawnień właścicielskich za Skarb Państwa w odniesieniu do gruntów poza gruntami pokrytymi wodami powierzchniowymi. Zauważyć należy, iż wniosek zainteresowanego (pismo z 4 grudnia 2009 r.) skierowany był do Starosty Trzebnickiego, który postanowieniem nr N.7014-R-72/2009 z 10 grudnia 2009 r. przekazał sprawę do DZMiUW, wskazując na jego właściwość ze względu na treść ewidencji gruntów i budynków, gdzie DZMiUW widniał jako zarządca przedmiotowej działki. Także w pozostałych sprawach DZMiUW odpowiadał zainteresowanym osobom fizycznym, że w kwestii dzierżawy działek winni zwracać się do starostów jako właściwych przedstawicieli Skarbu Państwa. W jednym przypadku DZMiUW poinformował wnioskodawcę również o działaniach podjętych w zakresie regulacji geodezyjnych działki będącej przedmiotem zainteresowania, po zakończeniu których nastąpić miało jej przekazanie staroście.

(dowód: akta kontroli str. 240-242, 286-295 wykaz nr 3 wraz z dokumentacją spraw)

**1.4.** W DZMiUW nie zorganizowano kontroli sprawowania nadzoru nad powierzonym mieniem oraz prowadzeniem spraw dotyczących jego rozdysponowywania w zakresie objętym kontrolą. Zadania z tego obszaru nie zostały uwzględnione w regulaminie organizacyjnym DZMiUW, ani w innych dokumentach wewnętrznych i w zakresach czynności. Nie prowadzono także audytów/kontroli wewnętrznych w tym zakresie. Powodem tego było uznanie, że działalność taka nie mieści się w kompetencjach DZMiUW, co opisano wcześniej. Sprawowana przez DZMiUW kontrola i nadzór nad mieniem dotyczyły stanu technicznego urządzeń melioracji wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 190-195 – Pismo DZMiUW nr W-AD-81/1/13, str. 211-226 – wyciąg z regulaminu organizacyjnego, str. 277-280 – wykaz nr 2 część A)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności DZMiUW w zakresie gospodarowania gruntami rolnymi SP pod kątem zapobiegania przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**[1]** Nierzetelne postępowanie wobec zainteresowanych korzystaniem z gruntów rolnych SP będących w administracji DZMiUW, prowadzące do ich nierównorzędnego traktowania, a wynikające z:

- nieskutecznego nadzoru, skutkującego ujawnionym w trakcie kontroli przypadkiem zawarcia w 2009 r. przez kierownika Oddziału DZMiUW w Legnicy umowy dzierżawy gruntu rolnego SP, pomimo deklarowanego w trakcie kontroli stanowiska, iż DZMiUW nie jest władna do podejmowania decyzji odnośnie udostępnienia gruntu,
- nieprowadzenia kontroli na miejscu gruntów rolnych SP będących w zarządzie DZMiUW pod kątem ich ewentualnego bezumownego wykorzystywania, mimo dysponowania wiedzą o zainteresowaniu rolników takimi gruntami i faktycznym ich użytkowaniu.

Joanna Gustowska, Dyrektor DZMiUW w sprawie nierównorzędnego traktowania zainteresowanych korzystaniem z gruntów rolnych SP będących w administracji DZMiUW stwierdziła (cyt.): *Nie zezwalałam nikomu na korzystanie z tych gruntów,*

a jeżeli pracownicy DZMiUW dopuszczali do takich sytuacji, to robili to na własną odpowiedzialność.

(dowód: akta kontroli str. 260 - Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od J. Gustowskiej)

[2] Nierzetelne postępowanie DZMiUW, polegające na braku zorganizowania i prowadzenia działań przeciwdziałających nieuprawnionemu korzystaniu z gruntów rolnych SP w administracji DZMiUW, wynikające z uznania braku podstaw prawnych do dysponowania tymi gruntami. Brak było także zorganizowania działań w zakresie ochrony gruntów rolnych SP w administracji DZMiUW przed nieuprawnionym wykorzystywaniem do czasu uregulowania dotyczących ich zapisów w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych.

Joanna Gustowska, Dyrektor DZMiUW stwierdziła (cyt.): *Dążyliśmy do przekazania nieruchomości do starostów i uporządkowania ewidencji. Stąd niecelowym było prowadzenie działań zmierzających do zawarcia umów, które stanowiłyby obciążenie nieruchomości. DZMiUW dbał o stan techniczny urządzeń, tj. w zakresie zgodnym z prawem wodnym, a na nieuprawnione wykorzystywanie gruntów nic nie wskazywało. Ponadto w kwestii sprawowania nadzoru nad gruntami rolnymi SP podała, że (cyt.) nadzór pod względem ich wykorzystywania nie jest zadaniem statutowym DZMiUW. Nie jestem w stanie powiedzieć kto miałby ten nadzór sprawować.*

(dowód: akta kontroli str. 198-200 – Pismo DZMiUW nr W-081/1/13, str. 257 - Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od J. Gustowskiej)

[3] Nierzetelne postępowanie polegające na braku zapewnienia należytego nadzoru nad gruntami rolnymi SP, będącymi w administracji DZMiUW, w tym brak zorganizowania i powierzenia przez Dyrektora DZMiUW zadań w zakresie zapobiegania i wykrywania nieuprawnionego użytkowania gruntów rolnych SP, będących w administracji DZMiUW, przez co dopuszczono do nieuprawnionego wykorzystywania tych gruntów o powierzchni 12,90 ha w 2009 r., 96,13 ha w 2010 r., 89,70 ha w 2011 r. i 77,83 ha w 2012 r. Pozbawiło to możliwości uzyskania przez Skarb Państwa potencjalnych wpływów z opłat za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości. Szacunkowa wartość tych opłat w odniesieniu do powierzchni objętej płatnościami wyniosłaby łącznie 96 639 zł.

W trybie art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>12</sup>, powiadomiono Joannę Gustowską, Dyrektora DZMiUW o ustaleniach w zakresie bezumownego wykorzystywania gruntów rolnych SP, będących w administracji DZMiUW, wskazując na nieprawidłowości w sprawowaniu przez DZMiUW nadzoru nad tym mieniem. W złożonych na tę okoliczność wyjaśnieniach Dyrektor DZMiUW podała (cyt.): *Przyjmuję do wiadomości, ale nie wiem jak ten problem rozwiązać. W miarę posiadanych środków finansowych staramy się wytyczać granice gruntów, które nie są pokryte wodami, a działki obejmujące wyłącznie grunty, które nie są pokryte wodami przekazywać starostom. Z uwagi na brak środków finansowych jest to bardzo długotrwały proces. Analizy w trakcie prowadzonej działalności koniecznych do poniesienia wydatków na: obsługę geodezyjną, inwentaryzację przyrodniczą dla oceny dopuszczalnego użytkowania, nadzoru przyrodniczego w trakcie użytkowania i zwiększony nadzór służb DZMiUW nad przestrzeganiem warunków umowy, w zestawieniu z możliwymi do uzyskania korzyściami, wskazują, że jest to działanie nieopłacalne. Dane te nie są ujęte w wyodrębnionej analizie, wynikają one z wieloletnich doświadczeń w zakresie kosztów prowadzonej działalności.*

(dowód: akta kontroli str. 259 - Powiadomienie w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK, str. 458-466 zestawienia 4a-c – Płatności wypłacone przez ARiMR do gruntów w administracji DZMiUW i należne opłaty od tych gruntów, str. 430 - Notatka dot. umowy dzierżawy, str. 467 - Notatka dot. sprawdzenia próby działek)

<sup>12</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

Na próbie 27 działek gruntów rolnych SP przeanalizowano poprawność zgromadzonych danych odnośnie administrowanego przez DZMiUW zasobu gruntów rolnych SP stwierdzając, że DZMiUW nie posiadał pełnej wiedzy o działkach będących w jego zainteresowaniu. W analizowanej próbie 5 (18,5%) działek miało inny stan ewidencyjny, niż DZMiUW podał w wykazach sporządzonych na potrzeby kontroli. I tak, jedną z działek (nr 381 w obrębie Borek-Zabornia, powiat Głogów, 3,38 ha gruntów rolnych) DZMiUW uważał za pozostającą w jego zarządzie mimo, że od 8 stycznia 2009 r. w ewidencji gruntów i budynków wpisany był w przypadku tej działki trwały zarząd RZGW. Cztery działki DZMiUW wykazywał jako pozostające w jego zarządzie do 2011 r. (włącznie) podczas, gdy dla trzech z nich (działki nr 443, 521 i 573, obręb Wąsosz, powiat Góra, łączna powierzchnia - 7,2727 ha gruntów rolnych) DZMiUW nie figurował już w ewidencji gruntów i budynków od 17 grudnia 2009 r., a w przypadku czwartej z tych działek (nr 334 obręb Korzeńsko, powiat Trzebnica) nastąpił jej podział (wpisany do ewidencji gruntów i budynków od 20 października 2010 r.) ze względu na ustalenie lokalizacji linii kolejowej o znaczeniu państwowym i DZMiUW pozostał władającym wyłącznie dla jednej z dwóch działek powstałych w wyniku tego podziału (powierzchnia gruntów rolnych działki odłączonej - 0,0024 ha). Ponadto jedna działka (nr 334/2, obręb Pobiel, powiat Góra, powierzchnia użytków rolnych - 0,844 ha) figurowała w ewidencji gruntów i budynków, jako będąca w użytkowaniu DZMiUW, chociaż użytkujący ją rolnik był jej właścicielem. DZMiUW nie dysponował dokumentem potwierdzającym tytuł prawny do tej działki, a także wiedzą o powodach wpisania go jako jej użytkownika w ewidencji gruntów i budynków. DZMiUW nie podjął przy tym działań w celu zweryfikowania tytułu prawnego do tej działki i uregulowania tej kwestii przez właściwego starostę poprzez wykreślenie go jako użytkownika z ewidencji gruntów i budynków.

Monika Poważna, Zastępca Dyrektora DZMiUW ds. administracyjnych, nadzorująca Dział Mienia, stwierdziła:

a) w sprawie braku pełnej wiedzy o działkach, że (cyt.): *sprawdzanie tego na bieżąco jest praktycznie niemożliwe. Nie zawsze otrzymujemy od starostów informacje o dokonanych zmianach lub od geodetów o prowadzonych regulacjach geodezyjnych. A uzyskiwanie i analizowanie co roku kompletu wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków byłoby bardzo kosztowne, a poza tym nie pozwalają na to ograniczenia finansowe i kadrowe. Ponadto nie wszyscy starostowie umożliwiają nam wgląd do elektronicznych ewidencji gruntów i budynków, a nawet jeśli mamy ten wgląd, to nie zawsze dane tam ujęte są aktualne;*

b) w kwestii braku działań dotyczących działki nr 334/2, obręb Pobiel (cyt.): *jeszcze nie zdążyliśmy tego uregulować, gdyż w pierwszej kolejności regulujemy sprawy działek obciążonych podatkiem.*

Magdalena Żurowska, kierownik Działu Mienia, stwierdziła:

a) w sprawie wykazywania działek, jako będących w zarządzie DZMiUW, że (cyt.): *Odnosnie działek nr 443, 521, 573 w obrębie Wąsosz oraz działki nr 334 obręb Korzeńsko w 2012 r. uzyskaliśmy wypis z ewidencji gruntów i dopiero wtedy została zaktualizowana nasza ewidencja działek. Odnosnie działki nr 381 w obrębie Borek-Zabornia wiedzę o zarządzie RZGW uzyskaliśmy aktualnie w toku kontroli NIK;*

b) w kwestii nie zwrócenia się do Starosty Górowskiego o przedstawienie podstawy dokonania wpisu w ewidencji gruntów i budynków oraz o wykreślenie z tej ewidencji DZMiUW jako użytkownika działki nr 334/2, obręb Pobiel, że (cyt.): *Nie występowaliśmy do starostwa, gdyż nie generowało to kosztów podatkowych, jako, że jest to teren oznaczony Tr – i tym samym zwolniony z podatku od nieruchomości. Wobec wielości spraw związanych z ewidencją działek nie była to sprawa priorytetowa, gdyż w pierwszej kolejności podejmujemy działania wobec działek, za które musimy płacić podatek.*

(dowód: akta kontroli str. 284 - Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od M. Żurowskiej, str. 285 - Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od M. Poważnej, str. 467 - Notatka dot. sprawdzenia próby działek, str. 370-429 - Zapytania do starostów i odpowiedzi w zakresie wypisów z ewidencji gruntów oraz historii zmian)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność DZMiUW w zakresie gospodarowania gruntami rolnymi SP ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem, a to z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, wynikające z: [1] nierównego traktowania zainteresowanych korzystaniem z gruntów rolnych Skarbu Państwa, będących w administracji DZMiUW, [2] braku zorganizowania i prowadzenia kontroli i nadzoru w zakresie zapobiegania i wykrywania nieuprawnionego użytkowania gruntów rolnych SP będących w administracji DZMiUW, [3] dopuszczenia do bezumownego użytkowania gruntów rolnych SP będących w administracji DZMiUW i w konsekwencji do nieuzyskania wpływów z tego tytułu w sumie na kwotę 96.639 zł.

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Według DZMiUW w badanym okresie nie administrowano gruntami rolnymi SP, które były wykorzystywane bezumownie. DZMiUW nie stwierdził w tym czasie przypadków bezumownego korzystania z gruntów SP.

Według § 20 pkt 4 regulaminu organizacyjnego DZMiUW z dnia 1 kwietnia 2009 r. Witoldowi Rzewuskiemu, Zastępcy Dyrektora DZMiUW ds. Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych powierzone zostały zadania dotyczące nadzoru i ustalania wytycznych nad prowadzeniem ewidencji wód i urządzeń wodnych oraz gruntów zmeliorowanych.

Witold Rzewuski, Zastępca Dyrektora DZMiUW stwierdził, że nie podejmowano w latach 2009-2013 (I półrocze) współpracy z innymi podmiotami w celu ujawnienia nieuprawnionego wykorzystywania gruntów rolnych administrowanych przez DZMiUW, a zakres współpracy z innymi jednostkami obejmował przede wszystkim (cyt.) *przekazanie otrzymanej korespondencji od wskazanych osób fizycznych, dotyczących próśb o wyrażenie zgody na zajęcie nieruchomości Skarbu Państwa na prywatne potrzeby - głównie w formie dzierżawy, celem załatwienia zgodnie z kompetencjami, a także występowanie do właściwych starostów (cyt.) z wnioskami o przejęcie gruntów będących przedmiotem kontroli i dokonanie zmian zapisów w ewidencji gruntów i budynków dla nieruchomości Skarbu Państwa niezwiązanych z działalnością statutową DZMiUW.* Powoływano się przy tym na art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, według którego organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. DZMiUW stał na stanowisku, że grunty SP pokryte wodami powierzchniowymi to grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych w granicach linii brzegu (art. 14 ust. 1 Prawa wodnego). Witold Rzewuski, Zastępca Dyrektora DZMiUW wskazał, iż (cyt.) *pozostałe grunty Skarbu Państwa zlokalizowane poza linią brzegową cieków znajdują się w zasobie Skarbu Państwa, dla którego organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami (....) jest starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.* Zastępca Dyrektora DZMiUW przyznał, że (cyt.) *nie odnotowano współpracy z ARiMR w zakresie związanym z przedmiotem kontroli. ARiMR nie uzgadniał zasadności dopłat dotyczących nieruchomości będących przedmiotem kontroli oraz nie informował DZMiUW*

o złożonych wnioskach na dofinansowanie dla działek będących przedmiotem kontroli, pomimo że możliwe było przed dokonaniem płatności sprawdzenie w ewidencji gruntów i budynków kto włada daną nieruchomością.

(dowód: akta kontroli str. 84-145 Zestawienia nierozdysponowanych gruntów rolnych SP w administracji DZMiUW (zał. 2a-d), str. 167-171- Informacja ARIMR o płatnościach do gruntów w administracji DZMiUW (zał. 3a-d), str. 201 – Wykaz nr 8 - Wykaz gruntów rolnych SP, będących w latach 2009-2013 (I połowa) w administracji DZMiUW, które w latach 2009-2013 (I połowa) znajdowały się w tzw. „bezumownym użytkowaniu”, str. 202 – Wykaz nr 4 – Wykaz gruntów rolnych SP<sup>13</sup>, będących w latach 2009-2013 (I półrocze) w administracji DZMiUW, w odniesieniu do których występowało w latach 2009-2013 (I półrocze) z żądaniem wydania nieruchomości, względnie przywrócenia poprzedniego stanu posiadania oraz zaniechania naruszeń, str. 203 – Wykaz nr 5 – Wykaz gruntów rolnych SP, będących w latach 2009-2013 (I półrocze) w administracji DZMiUW, w odniesieniu do których inicjowano w latach 2009-2013 (I półrocze) postępowania sądowe mające na celu wyegzekwowanie roszczeń petytoryjnych bądź posesoryjnych<sup>14</sup> związanych z wykorzystywaniem ww. gruntów w sposób nieuprawniony, str. 204 – Wykaz nr 6 – Wykaz gruntów rolnych SP, będących w latach 2009-2013 (I półrocze) w administracji DZMiUW, w odniesieniu do których DZMiUW domagał się w latach 2009-2013 (I półrocze) wszczęcia postępowania w sprawach o wykroczenia, w tym zwłaszcza z uwagi na podejrzenie popełnienia wykroczenia z art. 157 ustawy z 20 maja 1971 Kodeks wykroczeń<sup>15</sup>, str. 205 – Wykaz nr 7 – Wykaz gruntów rolnych SP<sup>16</sup>, będących w latach 2009-2013 (I półrocze) w administracji DZMiUW, w odniesieniu do których DZMiUW domagał się w latach 2009-2013 (I półrocze) wszczęcia postępowania karnego, w tym zwłaszcza z uwagi na podejrzenie popełnienia przestępstwa z art. 193 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>17</sup>, str. 207-209 – Wyjaśnienie Zastępcy Dyrektora W. Rzewuskiego, str. 210-226 – Uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego zatwierdzająca Regulamin organizacyjny DZMiUW + wyciąg z regulaminu, str. 301-304 - Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od W. Rzewuskiego)

**2.2.** W związku z brakiem rozeznania odnośnie nieuprawnionego wykorzystywania gruntów SP, jak również nie zidentyfikowania w badanym okresie bezumownych użytkowników gruntów SP, DZMiUW:

- nie występował z żądaniem wydania nieruchomości, względnie przywrócenia poprzedniego stanu posiadania oraz zaniechania naruszeń,
- nie inicjował postępowań sądowych mających na celu wyegzekwowanie roszczeń petytoryjnych, bądź posesoryjnych<sup>18</sup> związanych z wykorzystywaniem ww. gruntów w sposób nieuprawniony,
- nie domagał się wszczęcia postępowania w sprawach o wykroczenia, w tym zwłaszcza z uwagi na podejrzenie popełnienia wykroczenia z art. 157 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>19</sup>,
- nie domagał się w latach 2009-2013 (I półrocze) wszczęcia postępowania karnego, w tym zwłaszcza z uwagi na podejrzenie popełnienia przestępstwa z art. 193 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>20</sup>.

Witold Rzewuski, Zastępca Dyrektora DZMiUW wyjaśnił, iż nie miał wiedzy o bezumownym użytkowaniu przez kogokolwiek gruntów SP administrowanych przez DZMiUW. Stwierdził też, że w czasie przeglądów stanu technicznego, dokonywanych w terenie, nikt nie sprawdzał czy grunty SP administrowane przez

<sup>13</sup> Działki ewidencyjne, w skład których wchodziły użytki rolne oznaczone jako R [grunty orne], S [sady], Ł [łaki], Ps [pastwiska trwałe], a także użytki oznaczone jako Tr [tereny różne], N [nieużytki].

<sup>14</sup> Właściciel – korzystając z ochrony petytoryjnej – może domagać się wydania rzeczy (roszczenie windykacyjne określone w art. 222 § 1 k.c.), przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zaniechania naruszeń (roszczenie negatoryjne przewidziane w art. 222 § 2 k.c.). Posiadacz – korzystający z ochrony posesoryjnej – może dochodzić roszczenia o przywrócenie poprzedniego stanu posiadania oraz zaniechania naruszeń (art. 344 § 1 k.c.).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 482.

<sup>16</sup> Działki ewidencyjne, w skład których wchodziły użytki rolne oznaczone jako R [grunty orne], S [sady], Ł [łaki], Ps [pastwiska trwałe], a także użytki oznaczone jako Tr [tereny różne], N [nieużytki].

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>18</sup> Właściciel – korzystając z ochrony petytoryjnej – może domagać się wydania rzeczy (roszczenie windykacyjne określone w art. 222 § 1 k.c.), przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zaniechania naruszeń (roszczenie negatoryjne przewidziane w art. 222 § 2 k.c.). Posiadacz – korzystający z ochrony posesoryjnej – może dochodzić roszczenia o przywrócenie poprzedniego stanu posiadania oraz zaniechania naruszeń (art. 344 § 1 k.c.).

<sup>19</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 482.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

DZMiUW nie były użytkowane przez osoby nieuprawnione, a także, że nie ujawniono przypadków bezprawnego użytkowania takich gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 84-145 - Zestawienia nierozdysponowanych gruntów rolnych SP w administracji DZMiUW (załączniki 2a-d), str. 301-304 - Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od W. Rzewuskiego)

**2.3.** W analizowanym okresie DZMiUW nie przeprowadzał kontroli dotyczących ochrony gruntów rolnych SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem, jak też egzekwowania uprawnień właścicielskich SP w stosunku do gruntów wykorzystywanych w sposób nieuprawniony.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym DZMiUW zadania w zakresie mienia przypisane zostały do Działu Mienia, w tym m.in.:

- prowadzenie spraw związanych z mieniem SP w zakresie dotyczącym działalności statutowej DZMiUW (porządkowanie spraw własnościowych w ewidencji gruntów i budynków),
- prowadzenie wewnętrznej kontroli wstępnej i bieżącej w przedmiocie zagadnień wynikających z zakresu czynności działu.

Struktura organizacyjna DZMiUW nie obejmowała komórki kontroli wewnętrznej. Przewidywała natomiast Samodzielne stanowisko ds. audytu wewnętrznego, podległe Dyrektorowi DZMiUW. W badanym okresie audytor wewnętrzny nie realizował zadań audytowych związanych z ochroną gruntów rolnych SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.

(dowód: akta kontroli str. 210-226 – Uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego zatwierdzająca Regulamin organizacyjny DZMiUW + wyciąg z regulaminu, str. 227-228 – Informacja Audytora Wewnętrznego DZMiUW Tomasza Majcherka)

DZMiUW nie wszczynał i nie kontynuował postępowań sądowych i egzekucyjnych związanych z wykorzystywaniem gruntów rolnych w sposób nieuprawniony, co wynikało z nie ujawnienia takich przypadków.

Według Witolda Rzewuskiego, Zastępcy Dyrektora DZMiUW (cyt.) art. 14 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne stanowiący w ust. 3, że gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa, wykonują: właściwy miejscowo starosta, realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub odpowiednio organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1, lub jednostki, którym to mienie zostało powierzone; nie uprawnia do egzekwowania praw właścicielskich w imieniu Skarbu Państwa. Wśród organów, o których mowa w art. 11 ust. 1 występuje marszałek województwa, ale przykładowo również Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Jednak ustawodawca w art. 90 ust. 1 pkt 7 Prawa wodnego wśród zadań nałożonych na Prezesa KZGW wskazał "reprezentowanie Skarbu Państwa w stosunku do mienia związanego z gospodarką wodną określonego ustawą. Obowiązku takiego ustawodawca nie nałożył bezpośrednio na marszałków województw, co przy założeniu racjonalności działań ustawodawcy, powinien był uczynić jeżeli jego wolą było, aby marszałkowie reprezentowali Skarb Państwa w tym zakresie. Funkcja i obowiązki marszałka województwa nie stanowią wyjątku, o którym mowa w art. 11 ust. 1 w zw. z art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem ustawodawca nie nałożył takich obowiązków wprost w Prawie wodnym, tak jak uczynił to w tym samym akcie prawnym w stosunku do Prezesa KZGW. Podkreślenia wymaga fakt, że sam art. 14 ust. 4 Prawa wodnego stanowi o gospodarowaniu innym mieniem związanym z gospodarką wodną. Oznacza to, że obowiązki związane gospodarowaniem gruntami nie pokrytymi wodami płynącymi (w tym rolnymi) dotyczą wyłącznie przypadków, gdy grunt ten związany jest z gospodarką wodną. Natomiast nie wszystkie grunty, którymi gospodaruje DZMiUW mogą zostać zaliczone do tej grupy. Podkreślenia wymaga także treść art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl tego przepisu zasobem nieruchomości Skarbu Państwa

gospodarują starostowie, którzy podejmują czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie. Jak z tego wynika ustawodawca wprost kompetencje tego rodzaju powierzył starostom, a nie marszałkom województw.

Zgodnie z wyjaśnieniami Witolda Rzewuskiego, Zastępcy Dyrektora DZMiUW (cyt.) dotychczas nie ujawniono takich przypadków (nieuprawnionego wykorzystywania gruntów rolnych SP – dopisek kontrolera), dlatego nie ma procedur zorganizowanej kontroli egzekwowania uprawnień właścicielskich. Stwierdził także, iż (cyt.) dotychczas nie zidentyfikowano żadnych bezumownych użytkowników gruntów SP. Nie ma osoby, której wprost powierzono odpowiedzialność za prawidłowość i skuteczność dochodzenia ochrony przed nieuprawnionym wykorzystywaniem gruntów SP od zidentyfikowanych bezumownych użytkowników. Nadzór wynika z ogólnych obowiązków pracowników Działu Utrzymania Wód i Urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 210-226 – Uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego zatwierdzająca Regulamin organizacyjny DZMiUW + wyciąg z regulaminu, str. 207-209 – Wyjaśnienie Zastępcy Dyrektora W. Rzewuskiego, str. 301-304 Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Zastępcy Dyrektora W. Rzewuskiego)

Ustalono  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności DZMiUW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

DZMiUW nie ujawnił w badanym okresie przypadków bezumownego korzystania z gruntów SP i w związku z tym NIK nie dokonuje oceny w zakresie egzekwowania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony.

#### 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 Kontroli<sup>21</sup>, wnosi o:

1. Do czasu uregulowania stanu prawnego działek, obejmujących grunty rolne Skarbu Państwa:
  - a) zapewnienie równego traktowania wszystkich zainteresowanych korzystaniem w gruntów rolnych Skarbu Państwa w zarządzie DZMiUW;
  - b) wprowadzenie działań poprawiających skuteczność nadzoru nad ochroną gruntów rolnych SP przez pracowników Oddziałów i Inspektoratów DZMiUW;
  - c) zapobieganie i wykrywanie bezprawnego wykorzystywania gruntów rolnych Skarbu Państwa będących w zarządzie DZMiUW, w tym poprzez zorganizowanie kontroli i nadzoru nad tymi gruntami w aspekcie ochrony przed nieuprawnionym korzystaniem, a także rozważenie podejmowania współpracy z innymi podmiotami w tym celu;
  - d) wdrożenie działań w celu ujawniania bezumownego wykorzystywania gruntów rolnych SP przez osoby nieuprawnione;
  - e) zorganizowanie i przeprowadzanie kontroli (nadzoru) nad egzekwowaniem uprawnień właścicielskich SP do gruntów wykorzystywanych w sposób nieuprawniony oraz kontroli prawidłowości i skuteczności dochodzenia ochrony przed nieuprawnionym wykorzystywaniem gruntów SP od zidentyfikowanych bezumownych użytkowników gruntów.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

2. Podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie opłat z tytułu bezumownego użytkowania gruntów Skarbu Państwa od podmiotów, które w latach 2009-2012 w sposób nieuprawniony korzystały z gruntów Skarbu Państwa oraz wystąpienie z żądaniem wydania tych nieruchomości.

## 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 we Wrocławiu.

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.

Wrocław, dnia 27 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

P.O. WICEPREZES  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu

Podpis





## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-20-02/2013  
P/13/138

Wrocław, dnia 10 marca 2014 r.

Pani  
Joanna Gustowska  
Dyrektor  
Dolnośląskiego Zarządu Melioracji  
i Urządzeń Wodnych  
we Wrocławiu

*Szanowna Pani Dyrektor,*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przesyła w załączeniu ujednolicony tekst wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 listopada 2013 r., skierowanego po kontroli Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu, przeprowadzonej w zakresie „Ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystaniem”, uwzględniający postanowienia uchwały z dnia 12 lutego 2014 r. Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, rozpatrującej zastrzeżenia wniesione do tego wystąpienia.

*Z poważaniem*

p.o. WICEDYREKTOR  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu

Złomowa Florkowska

Załącznik: 1

