



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-20-03/2013

P/13/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/138 – Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystaniem w latach 2009-2012 i w I półroczu 2013 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Waldemar Zimoch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87154 z dnia 2 października 2013 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-2)</i> 2. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87058 z dnia 17 października 2013 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 3-4)</i>
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dalej: RZGW), ul. Norwida 34, 50-950 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Bartosiewicz – Dyrektor RZGW do dnia 16 września 2009 r., Paweł Potoczny – p.o. Dyrektora RZGW od 17 września 2009 r. do 1 sierpnia 2010 r., Witold Sumiślawski – Dyrektor RZGW od dnia 2 sierpnia 2010 r. i nadal (od dnia 1 marca 2013 r. przebywa na urlopie bezpłatnym w związku z pełnieniem funkcji Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej), Edward Nawirski – Kierownik Wydziału Utrzymania Wód upoważniony do reprezentowania Dyrektora RZGW od dnia 28 lutego 2013 r. (jednocześnie Kierownik Wydziału Utrzymania Wód pełniący nadzór nad Pionem Gospodarowania Majątkiem Skarbu Państwa od dnia 13 listopada 2012 r.). <i>(dowód: akta kontroli str. 202-205 wykaz kadry kierowniczej RZGW w latach 2009-2013, str. 304-402 akty powołania i odwołania Dyrektorów RZGW)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ działalność Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystaniem.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Formułując ocenę pozytywną Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła w szczególności: [1] gospodarowanie przez RZGW gruntami rolnymi Skarbu Państwa (dalej: SP) w sposób uwzględniający zapobieganie przed ich nieuprawnionym wykorzystaniem; [2] egzekwowanie uprawnień właścicielskich SP w przypadkach wykorzystywania gruntów rolnych w sposób nieuprawniony. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na: – nie publikowaniu informacji o nieruchomościach gruntowych mogących podlegać dzierżawie, a także podawaniu do publicznej wiadomości niepełnej informacji o zasadach udostępniania przez RZGW gruntów do odpłatnego bądź nieodpłatnego korzystania,

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

- braku sformalizowanych regulacji wewnętrznych, dotyczących przyporządkowania komórkom organizacyjnym RZGW obowiązków w zakresie nadzoru oraz sprawowania bieżącej kontroli nad administrowanym obszarem gruntów rolnych SP,
- dopuszczeniu do bezumownego korzystania od 0,7% w 2012 r. do 1,5% w 2009 r. nierozdysponowanych gruntów rolnych (o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych), skutkującego pozbawieniem Skarbu Państwa, oszacowanych w toku kontroli, potencjalnych wpływów z opłat w wysokości ogółem 7.690,84 zł,
- niezrealizowaniu zaplanowanych kontroli wewnętrznych w zakresie gospodarowania mieniem SP,
- braku wprowadzenia wewnętrznych regulacji w zakresie dochodzenia ochrony przed nieuprawnionym wykorzystaniem gruntów SP od zidentyfikowanego bezumownego użytkownika w sytuacji ujawnienia takiego przypadku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2009-2012 powierzchnia gruntów rolnych² SP będących we władaniu RZGW wynosiła (według stanu na 31 grudnia):

- 2009 r. – 3.445,8 ha, z tego 343,1 ha działek ewidencyjnych (9,9%) było rozdysponowanych na podstawie 237 umów dzierżawy i użyczenia, średnia wysokość rocznego czynszu dzierżawnego wynosiła 439,00 zł/ha;
- 2010 r. – 3.345,8 ha, z tego 311,0 ha (9,3%) działek ewidencyjnych było rozdysponowanych na podstawie 351 umów dzierżawy i użyczenia, średnia wysokość rocznego czynszu dzierżawnego wynosiła 217,00 zł/ha;
- 2011 r. – 3.356,3 ha, z tego 286,7 ha (8,5%) działek ewidencyjnych było rozdysponowanych na podstawie 379 umów dzierżawy i użyczenia, średnia wysokość rocznego czynszu dzierżawnego wynosiła 186,00 zł/ha;
- 2012 r. – 3.501,4 ha z tego 316,4 ha (9,0%) działek ewidencyjnych było rozdysponowanych na podstawie 389 umów dzierżawy i użyczenia, średnia wysokość rocznego czynszu dzierżawnego wynosiła 318,00 zł/ha.

Wysokość rocznego czynszu dzierżawnego uzależniona była od średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów roku poprzedniego, która w latach 2009-2012 kształtowała się odpowiednio: 55,80 zł³, 34,10 zł⁴, 37,64 zł⁵ oraz 74,18 zł⁶ za 1 dt.

(dowód: akta kontroli str. 722- wykaz nr 1 powierzchnia gruntów rolnych SP będących we władaniu RZGW, str. 723- wykazy 2a za lata 2009-2012, str. 958-998 wykaz gruntów SP, które oddano do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania, str. 999 – zestawienie średni czynsz za hektar w latach

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

³ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 października 2008 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2008 r. (M.P. z 2008 r. Nr 81 poz. 717).

⁴ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2009 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2009 r. (M.P. z 2009 r. Nr 68 poz. 886).

⁵ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2010 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2010 r. (M.P. z 2010 r. Nr 76 poz. 960).

⁶ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2011 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2011 r. (M.P. z 2011 r. Nr 95 poz. 969).

2009-2012, str. 1000-1003 zestawienie dochodów otrzymanych z tytułu dzierżawy gruntów rolnych, str. 1109 – zestawienie powierzchni gruntów rolnych Skarbu Państwa będących we władaniu RZGW, str. 958-998 zestawienie umów obowiązujących w poszczególnych latach 2009-2012)

1.2. W latach 2009-2013 (I połowa) obowiązywały zarządzenia Dyrektora RZGW w sprawie zasad dysponowania przez RZGW mieniem Skarbu Państwa⁷, które dotyczyły m.in. udostępniania gruntów rolnych RZGW do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania. Według tych zarządzeń nieruchomości gruntowe oddawane były w dzierżawę lub użyczenie na podstawie umowy zawartej na wniosek zainteresowanego podmiotu. Zawarcie umowy na okres powyżej trzech lat odbywało się za zgodą Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz właściwego miejscowo starosty, a zawieranie krótszych umów z zawiadomieniem wymienionych organów. W przypadku wpłynięcia więcej niż jednego wniosku o wydzierżawienie tego samego gruntu, wybór dzierżawcy gruntu winien nastąpić w drodze przetargu (w kontrolowanym okresie nie wystąpił taki przypadek).

W latach 2009-2013 (I połowa) pracownicy RZGW dzierżawili grunty rolne SP na podstawie 63 umów. Wobec tych osób nie zastosowano bonifikat przy ustalaniu wysokości i poborze czynszu dzierżawnego. Naliczeń opłat za dzierżawę dokonywano na podstawie stawek określonych we wskazanych wyżej zarządzeniach wewnętrznych RZGW, z uwzględnieniem rodzaju wykorzystywanych gruntów. Zarządzenia te (za wyjątkiem okresu od 1 stycznia 2009 r. do 13 maja 2010 r.)⁸ nie wymagały podawania do publicznej wiadomości informacji o zasadach oddawania gruntów SP przeznaczonych do udostępnienia w drodze odpłatnego bądź nieodpłatnego korzystania. W latach 2009-2013 (I połowa) nie upubliczniano informacji o możliwości korzystania z gruntów rolnych SP, będących w zarządzie RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 311-393 wyciągi z zarządzeń Dyrektora RZGW w sprawie dysponowania mieniem Skarbu Państwa przez RZGW, str. 459 zestawienie dotyczące upubliczniania informacji o możliwości korzystania z gruntów SP, str. 1004-1007 Wykaz pracowników RZGW, którzy w latach 2009-2013 dzierżawili grunty SP będące w administracji RZGW, str. 1008-1108 7 umów z pracownikami RZGW w zakresie dzierżawy gruntów rolnych)

1.3. Według obowiązujących w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 8 listopada 2012 r. regulaminów organizacyjnych RZGW⁹, prowadzenie spraw związanych z korzystaniem przez podmioty zewnętrzne z majątku SP należało do Wydziału Zarządzania Majątkiem Skarbu Państwa. Od 9 listopada 2012 r.¹⁰ prowadzenie spraw związanych z gospodarką nieruchomościami przypisane było do Działu Nieruchomości we współpracy z Zarządami Zlewni. W RZGW w kontrolowanym okresie działały cztery jednostki terenowe, tj.: [1] Zarząd Zlewni Środkowej Odry z siedzibą we Wrocławiu¹¹, [2] Zarząd Zlewni Środkowej Odry – odcinek opolski z siedzibą w Opolu¹², [3] Zarząd Zlewni Bobru, Nysy Łużyckiej, Bystrzycy i Kaczawy

⁷ Zarządzenie nr 0230/7/2008 z dnia 2.04.2008 r., Zarządzenie nr 9230/13/2010 z dnia 14 maja 2010 r., Zarządzenie Nr 0230/36/2010 z dnia 4.10.2010 r. (zmienione Zarządzeniem nr 46/0230/2010 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 26.11.2010 r.), Zarządzenie nr 0230/20/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r.

⁸ Kiedy obowiązywało Zarządzenie nr 0230/7/2008 Dyrektora RZGW w sprawie zasad dysponowania mieniem Skarbu Państwa przez RZGW.

⁹ Zarządzenia Dyrektora RZGW w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego RZGW we Wrocławiu Nr 0230/13/2007 z dnia 25.06.2007 r. ze zmianami wynikającymi z zarządzenia Nr 0230/8/2009 z dnia 17.03.2009 r., Nr 0230/27/2010 z dnia 20.08.2010 r., Nr 0230/3/2011 z dnia 28.01.2011 r., Nr 0230/12/2011 z dnia 1.04.2011 r., Nr 0230/13/2011 z dnia 12.05.2011 r., Nr 0230/42/2012 z dnia 20.08.2012 r. Dyrektora RZGW w sprawie zmian Regulaminu Organizacyjnego RZGW we Wrocławiu, Zarządzenia Nr 0230/49/2012 Dyrektora RZGW z dnia 13.11.2012 r. w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego RZGW oraz Zarządzenie Nr 0230/8/2013 Dyrektora RZGW z dnia 25.02.2013 r. w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego RZGW we Wrocławiu.

¹⁰ Zgodnie z Zarządzeniem Nr 0230/49/2012 Dyrektora RZGW z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego RZGW oraz Zarządzeniem Nr 0230/8/2013 Dyrektora RZGW z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego RZGW (obowiązującym od dnia 23 lutego 2013 r.).

¹¹ Któremu podlegają następujące jednostki: Nadzór Wodny we Wrocławiu, Nadzór Wodny w Brzegu Dolnym, Nadzór Wodny w Chobieni, Nadzór Wodny w Bytomiu Odrzańskim, Nadzór Wodny w Cigacicach oraz Nadzór Wodny w Krośnie Odrzańskim.

¹² Któremu podlegają następujące jednostki: Nadzór Wodny w Krapkowicach, Nadzór Wodny w Krapkowicach, Nadzór Wodny w Opolu oraz Nadzór Wodny w Brzegu.

z siedzibą w Jeleniej Górze¹³, [4] Zarząd Zlewni Nysy Kłodzkiej z siedzibą w Otmuchowie¹⁴. Do zakresu działania Zarządów Zlewni należało m.in.: [1] prowadzenie ewidencji umów dzierżawy i użytkowania gruntów [2] współpraca z Wydziałem Zarządzania Majątkiem Skarbu Państwa, a następnie Działem Nieruchomości (od 8 listopada 2012 r.) przy prowadzeniu postępowań związanych z oddawaniem gruntów w dzierżawę, użytkowanie i użyczenie; [3] kontrola realizacji warunków umownych przez dzierżawców i użytkowników gruntów położonych na terenie działania Zarządów Zlewni. Od dnia 25 lutego 2013 r. Zarządy Zlewni samodzielnie prowadziły sprawy związane z oddawaniem nieruchomości gruntowych w dzierżawę lub użyczenie.

(Dowody: akta kontroli str. 206-213 Statut RZGW nadany Zarządzeniem Ministra Środowiska, str. 214-310 wyciągi z Regulaminów Organizacyjnych RZGW, str. 311-393 wyciągi Zarządzeń Dyrektora RZGW w sprawie dysponowania mieniem SP przez RZGW)

W latach 2009-2012 nierozdysponowane (nieoddane do używania w drodze umowy dzierżawy czy użyczenia) grunty rolne SP znajdujące się we władaniu RZGW stanowiły na dzień 31 grudnia:

- 2009 r. – 3.102,7 ha (90,0%), w tym 2.385,8 ha (76,8%) grunty o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych w całości nierozdysponowane;
- 2010 r. – 3.034,8 ha (90,7%), w tym 2.512,2 ha (82,7%) grunty o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane;
- 2011 r. – 3.069,6 ha (91,4%), w tym 2.471,2 ha (80,5%) grunty o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane;
- 2012 r. – 3.185,0 ha (90,9%), w tym 2.569,6 (80,7%) grunty o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, w całości nierozdysponowane.

W sprawie przyczyn nierozdysponowania gruntów rolnych SP znajdujących się w zarządzie RZGW p.o. Dyrektora RZGW podał, że „RZGW we Wrocławiu administruje gruntami Skarbu Państwa przekazanymi przez właściwego miejscowo starostę na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami w trwały zarząd w celu realizowania statutowych działań. Przekazane nieruchomości są niezbędne do realizacji statutowych działań RZGW. Komercyjna działalność związana z oddawaniem tych niezbędnych gruntów dla potrzeb podmiotów zewnętrznych nie jest ustawowym działaniem RZGW. Należy podkreślić, że oddawanie nieruchomości w dzierżawę przez RZGW ma charakter wyjątkowy, gdyż dotyczy nieruchomości stanowiących części urządzeń wodnych lub znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie linii brzegowej w rozumieniu ustawy Prawo wodne. Należy również podkreślić, że RZGW wydierżawiał grunty na wniosek dzierżawcy tylko wtedy, gdy dzierżawa nie kolidowała z wykonywaniem statutowych obowiązków Administratora a także z lokalizacją istniejących bądź planowanych urządzeń wodnych lub działań inwestycyjnych. Ilość złożonych wniosków z pewnością miała wpływ na wielkość rozdysponowanego terenu”.

(Dowód: akta kontroli str. 722-1007 Wykaz powierzchni gruntów rolnych SP będących we władaniu RZGW, które były nierozdysponowane, str. 1110-111 – Zestawienia użytków rolnych zasobu RZGW za lata 2009-2012 o powierzchni co najmniej 0,5 ha, które były w całości nierozdysponowane w rozbiciu na poszczególne kwalifikacje, str. 1723-1729 wyjaśnienia p.o. Dyrektora RZGW)

¹³ Któremu podlegają następujące jednostki: Nadzór Wodny w Zgorzelcu i Nadzór Wodny w Legnicy.

¹⁴ Któremu podlega następująca jednostka: Nadzór Wodny w Kłodzku.

Nierozdysponowane grunty rolne SP będące w zarządzie RZGW i objęte badaniem¹⁵ stanowiły w latach 2009-2012 odpowiednio następujące powierzchnie użytków rolnych:

- łąki [Ł]: 598,9 ha, 682,9 ha, 649,8 ha, 651,4 ha,
- nieużytki [N]: 337,8 ha, 342,6 ha, 343,3 ha, 334,6 ha,
- pastwiska trwałe [PS]: 268,3 ha, 324,2 ha, 321,8 ha, 352,4 ha,
- grunty orne [R]: 206,4 ha, 217,0 ha, 224,7 ha, 308,2 ha,
- sady-łąki [S-Ł]: 1,0 ha, 1,0 ha, 1,0 ha, 1,0 ha,
- sady-pastwiska [S-Ps]: 0,2 ha, 0,2 ha, 0,2 ha, 0,2 ha,
- sady-grunty rolne [S-R]: 1,6 ha, 1,6 ha, 2,4 ha, 2,5 ha,
- tereny różne [Tr]: 971,5 ha, 942,6 ha, 928,0 ha, 919,2 ha.

Według informacji Prezydenta Jeleniej Góry, uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, dotyczącej piętnastu losowo wybranych nierozdysponowanych działek, dane posiadane przez RZGW w zakresie oznaczenia gruntów znajdujących się na tych działkach były rzetelne, co potwierdzono na podstawie wypisów z rejestrów gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 723-957 wykaz gruntów SP administrowanych przez RZGW, które były w latach 2009-2012 nierozdysponowane, str. 1110, 1111 zestawienie użytków rolnych w rozbiciu na poszczególne klasyfikacje, str. 1112 notatka służbowa z weryfikacji danych dotyczących piętnastu losowo wybranych działek, str. 1113-1129 wypisy z rejestru gruntów dotyczące piętnastu działek przesłane przez Prezydenta Jeleniej Góry)

W kontrolowanym okresie RZGW nie współpracował z żadnym podmiotem (w szczególności z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - ARiMR) w zakresie zapobiegania przed nieuprawnionym wykorzystaniem gruntów rolnych SP, znajdujących się w jego zarządzie. Wyjaśniając w tej sprawie p.o. Dyrektora RZGW podał, że: „Wydział Zarządzania Majątkiem Skarbu Państwa RZGW we Wrocławiu podejmował współpracę z właściwymi miejscowo starostami oraz Agencjami Nieruchomości Rolnych, które sprawowały uprawnienia właścicielskie wobec nieruchomości Skarbu Państwa, gdyż wymagała tego procedura oddawania nieruchomości w dzierżawę, która była stosowana przez RZGW i wynikała wprost z zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. RZGW we Wrocławiu nie podjął współpracy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ponieważ nie wymagała tego procedura oddawania nieruchomości w dzierżawę lub użyczenie, a przepisy prawa nie zobowiązywały nas do takiej współpracy”.

(dowód: akta kontroli str. 1710 – wykaz podmiotów, w którymi współpracowano w RZGW, str. 1723-1729 wyjaśnienia p.o. Dyrektora RZGW)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności RZGW w zakresie gospodarowania gruntami rolnymi SP, ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przed ich nieuprawnionym wykorzystaniem, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 13 maja 2010 r. obowiązywało zarządzenie Nr 0230/7/2008 Dyrektora RZGW z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie dysponowania mieniem Skarbu Państwa, zgodnie z którym Wydział Zarządzania Majątkiem Skarbu Państwa powinien podawać do publicznej wiadomości w siedzibie RZGW oraz na swojej stronie internetowej informacje o nieruchomościach gruntowych mogących

¹⁵ Badaniem objęto grunty rolne SP o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych oznaczonych jako R [grunty orne], S [sady], Ł [łąki], Ps [pastwiska trwałe], a także użytki oznaczone jako Tr [tereny różne], N [nieużytki], które w latach 2009-2012 były w całości nierozdysponowane

podlegać dzierżawie. W RZGW nie zastosowano się do tego obowiązku mimo, że w podanym w przedmiotowym zarządzeniu okresie zawarto 93 umowy dzierżawy gruntów rolnych SP znajdujących się w dyspozycji RZGW (8 umów zawarto z pracownikami RZGW). Kierownik Wydziału Zarządzania Majątkiem Skarbu Państwa RZGW, wyjaśniając w sprawie przyczyn niepublikowania informacji o nieruchomościach SP przeznaczonych do dzierżawy, podała: „*należy podkreślić, że oddawanie nieruchomości w dzierżawę przez RZGW ma charakter wyjątkowy, gdyż dotyczy nieruchomości stanowiących części urządzeń wodnych lub w bezpośrednim sąsiedztwie linii brzegowej w rozumieniu ustawy Prawo wodne. Poza tym ewentualna publikacja nieruchomości mogących podlegać dzierżawie w formie tabelarycznej nie była możliwa z uwagi na to, że taka forma ogłoszenia nie była wystarczająca, gdyż najczęściej dzierżawie podlegały niewielkie obszarowo działki stanowiące wielkie obszarowo tzw. działki zbiornikowe, na powierzchni których zlokalizowanych jest wiele urządzeń wodnych. Tak naprawdę każda dzierżawa była traktowana indywidualnie a treści umowne zawierały wiele warunków do spełnienia przez dzierżawcę. Taka publikacja byłaby nieczytelna dla potencjalnego odbiorcy, gdyż tak naprawdę lista nieruchomości zawierałaby ten sam numer nieruchomości, ten sam numer arkusza, ten sam obręb, itd. (...) Planowałam wiele działań mających na celu uporządkowanie spraw związanych z dzierżawą, w tym również doprowadzenie do sytuacji, w której będzie wiadomo, jakie nieruchomości podlegają dzierżawie a jakie mogłyby być podane do publicznej wiadomości z podaniem wszystkich warunków do spełnienia przez dzierżawcę. (...) Trudności obiektywne, jak m.in. brak środków finansowych a także częsta zmiana bezpośrednich przełożonych sprawiły, że temat nie został zrealizowany”.*

W ocenie NIK podawane powody nie mogą być wystarczającym usprawiedliwieniem niewykonywania obowiązków zarządzenia Nr 0230/7/2008 z dnia 2 kwietnia 2008 r. Dyrektora RZGW w zakresie publikowania informacji o nieruchomościach SP przeznaczonych do dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 311-348 wyciąg Zarządzenia nr 0230/7/2008 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 2.04.2008 r. w sprawie zasad dysponowania mieniem Skarbu Państwa przez RZGW, str. 958-998 zestawienie umów dzierżawy i użyczenia gruntów rolnych zawartych w latach 2009-2013 (I połowa), str. 1004-1007 wykaz pracowników, którzy dzierżawili grunty SP w kontrolowanym okresie, str. 449 zestawienie kierowników wydziałów Pionu Gospodarowania Majątkiem Skarbu Państwa, str. 450-458 wyjaśnienia Kierownika Wydziału Zarządzania Majątkiem Skarbu Państwa w latach 2009-2012 (do 9 listopada))

2. Przeprowadzone w dniu 23 października 2013 r. oględziny siedziby i strony internetowej RZGW wykazały, że na tablicach informacyjnych/ogłoszeniowych i stronach internetowych nie umieszczono wykazu gruntów SP pozostających w zarządzie RZGW, które mogłyby być przedmiotem dzierżawy czy użyczenia; nie zawarto treści obowiązującego Zarządzenia nr 0230/20/2013 Dyrektora RZGW z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie zasad dysponowania mieniem Skarbu Państwa przez RZGW we Wrocławiu; do wiadomości publicznej nie podano także procedur udostępniania gruntów rolnych przez RZGW. Wyjaśniający w tej sprawie p.o. Dyrektora RZGW podał m.in., że „RZGW we Wrocławiu (poza gruntami pokrytymi wodą) zarządza gruntami znajdującymi się w granicach zbiorników wodnych lub położonymi w międzywałach i strefach zalewów wód wezbraniowych. Są to grunty, których możliwy sposób użytkowania jest ograniczony reżimem rzeki lub piętrzeniem wody w zbiorniku. Ocena przydatności ww. gruntów na cele rolnicze nie leży w kompetencji RZGW we Wrocławiu. Nie jest przedmiotem działalności jednostki wykonywanie analiz przydatności gruntów na cele inne niż związane z wykonywaniem zadań statutowych. (...) Grunty, które potencjalnie nadawały się do wykorzystania na cele rolnicze są przedmiotem dzierżawy, a ocena możliwości ich wykorzystania została dokonana przez wnioskodawców, którzy wykonali ją pod

kątem prowadzonej działalności" oraz, iż „nieruchomości Skarbu Państwa przekazane zostały RZGW w celu prowadzenia zadań statutowych, zgodnie z dyspozycją art. 43 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zakres zadań, jakie ustawodawca postawił przed RZGW we Wrocławiu nie obejmuje gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (w tym rolnymi), którego celem byłoby wtórne rozdysponowanie nieruchomości z intencją czerpania korzyści. W związku z tym, że obowiązkiem trwałego zarządcy jest korzystanie z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jego statutowego działania, oddanie nieruchomości w posiadanie zależne może mieć miejsce w sytuacji, gdy nie kłóci się z jednoczesnym wykonywaniem tych zadań. (...) Władanie nieruchomościami przez trwałego zarządcę wyłącznie w celu obracania na rynku i czerpania z tego tytułu korzyści jest przesłanką do wydania przez starostę z urzędu decyzji wygaszającej trwały zarząd na podstawie art. 46 ust. 2 pkt 3 i 6 ustawy o gospodarce gruntami. (...) Z wyżej wymienionego powodu RZGW we Wrocławiu nie opublikował ani nie stosował żadnych metod upublicznienia informacji o gruntach mogących być przeznaczonymi do wykorzystania. Umieszczenie takiej informacji powinno zostać poprzedzone profesjonalną oceną ich przydatności na konkretny cel, co zaś nie leży w kompetencji RZGW. Upublicznienie niesprawdzonej informacji może narazić RZGW na odpowiedzialność związaną z wprowadzeniem w błąd z racji niemożności faktycznego wykorzystania gruntu na cele rolnicze”.

Przyjmując te wyjaśnienia NIK zwraca jednak uwagę, że RZGW nie publikując informacji o gruntach rolnych SP przeznaczonych do odpłatnego lub nieodpłatnego wykorzystania nie zapewniło jawności i równości w dostępie do informacji oraz konkurencyjności postępowania przy zawieraniu umów dzierżawy i użyczenia zarządzanych nieruchomości, a mimo tego zdołało rozdysponować w badanym okresie ok. 10% ich powierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 426-440 protokoły oględzin tablic ogłoszeniowych oraz strony internetowej RZGW, str. 585-588 wyjaśnienia p.o. Dyrektora RZGW)

3. Obowiązujące w kontrolowanym okresie Regulaminy Organizacyjne RZGW¹⁶ nie określały przyporządkowanych komórkom organizacyjnym zadań w zakresie nadzoru i bieżącej kontroli nad zarządzanymi nieruchomościami SP. Zapisów dotyczących nadzoru nie zawierały także Zarządzenia Dyrektora RZGW w sprawie zasad dysponowania mieniem Skarbu Państwa¹⁷. Również pracownikom jednostek terenowych, tj. Zarządów Zlewni (za wyjątkiem siedmiu pracowników Zarządu Zlewni we Wrocławiu, którym w ich zakresach czynności zlecono m.in. nadzór nad terenem w obrębie działalności oraz uczestniczenie w procesie wydzierżawiania gruntów), w zakresach obowiązków nie zostało zlecone „fizyczne” dokonywanie bieżącej kontroli sposobu zagospodarowania tych gruntów i zgłaszanie ewentualnych nieprawidłowości. Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁸, gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa, wykonują m.in.: właściwy miejscowo starosta, realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej lub jednostki, którym to mienie zostało powierzone. Wyjaśniając w sprawie

¹⁶ Zarządzenia Dyrektora RZGW w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego RZGW, Nr 0230/13/2007 z dnia 25.06.2007 r. ze zmianami wynikającymi z Zarządzenia Nr 0230/8/2009 z dnia 17.03.2009 r., Nr 0230/27/2010 z dnia 20.08.2010 r., Nr 0230/3/2011 z dnia 28.01.2011 r., Nr 0230/12/2011 z dnia 1.04.2011 r., Nr 0230/13/2011 z dnia 12.05.2011 r., Nr 0230/42/2012 z dnia 20.08.2012 r. Dyrektora RZGW w sprawie zmian Regulaminu Organizacyjnego RZGW, Zarządzenia Nr 0230/49/2012 Dyrektora RZGW z dnia 13.11.2012 r. w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego RZGW oraz Zarządzenie Nr 0230/8/2013 Dyrektora RZGW z dnia 25.02.2013 r. w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego RZGW.

¹⁷ Zarządzenie nr 0230/7/2008 z dnia 2.04.2008 r., Zarządzenie nr 0230/13/2010 z dnia 14 maja 2010 r., Zarządzenie Nr 0230/36/2010 z dnia 4.10.2010 r. (zmienione Zarządzeniem nr 46/0230/2010 Dyrektora RZGW z dnia 26.11.2010 r.), Zarządzenie nr 0230/20/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 145.

niezapewnienia wewnętrznych regulacji w zakresie bezpośredniego nadzoru nad administrowanym obszarem, p.o. Dyrektora RZGW podał m.in. „Przepis art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami zobowiązuje do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki przede wszystkim organy wymienione w art. 11 tej ustawy, a więc w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa starostę. Dotyczy to wszystkich nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w stosunku, do których starostowie podejmują czynności prawne lub procesowe, a także faktyczne. Wymóg prawidłowej gospodarki dotyczy więc również nieruchomości, o których mowa w art. 14 ust. 4 Prawa wodnego, gdzie wymieniony jest wprost starosta. Prawidłowej gospodarki nie należy jednak utożsamiać z działalnością gospodarczą. Skarb Państwa nie jest podmiotem gospodarczym, pomimo osiągania pożytków z nieruchomości. Skarb Państwa jest właścicielem różnych nieruchomości, które dochodu, a czasem nawet jakichkolwiek przychodów, nie przynoszą i często przynosić nie powinny. Nieruchomości te podlegają bowiem ochronie ze względu na szerzej pojmowane cele społeczne lub służą wykonywaniu zadań nałożonych na podmioty publicznoprawne. Do takich nieruchomości można zaliczyć nieruchomości związane z gospodarką wodną, o których mowa w art. 14 ust. 4 Prawa wodnego. W świetle art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami gospodarowanie takim mieniem (niesłużącym działalności gospodarczej) zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki nie musi polegać na osiąganiu jak największego zysku z nieruchomości. Prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami związanymi z gospodarką wodną, powierzone jednostkom, o których mowa w Prawie wodnym, polega na efektywnym ich wykorzystaniu do wykonywania zadań publicznych związanych m.in. z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych w celu zapewnienia np. prawidłowej ochrony przed powodzią. RZGW we Wrocławiu prowadzi bezpośredni nadzór nad administrowanym obszarem, który wykonywany jest przez Zarządy Zlewni i polega on na przeprowadzaniu kontroli okresowych rocznych, pięcioletnich na urządzeniach wodnych, tj. zbiornikach przeciwpowodziowych oraz ciekach wodnych, podlegających administracji naszej jednostki. Kontrole użytkowania gruntów administrowanych przez RZGW prowadzone są w ramach bieżącej pracy pracowników Zarządów Zlewni, zgodnie z § 1 pkt 40 Zarządzenia nr 0230/14/2007 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 25.06.2007 r. w sprawie zakresu działania Zarządów Zlewni RZGW we Wrocławiu. W ramach codziennej pracy na danym obiekcie na bieżąco można stwierdzić bezumowne zajęcie terenu RZGW. Intensywność kontroli gruntów przyległych do cieków wodnych uzależniona jest w dużej mierze od budżetu przyznanego naszej jednostce na zakup paliwa do samochodów (lokalizacja gruntów RZGW na dużym obszarze wymaga użycia środków transportu)”.

Wyjaśniając przyczyny braku powierzenia podległym pracownikom w zakresach czynności „fizycznego” doglądania i dokonywania bieżącej kontroli sposobu zagospodarowania gruntów rolnych SP administrowanych przez RZGW, Zastępcy Dyrektorów ds. Zarządów Zlewni podali m.in.:

a) były Z-ca Dyrektora Zarządu Zlewni Środkowej Odry z siedzibą w Opolu, - jednoosobowemu stanowisku ds. gospodarki nieruchomości przypisano szeroki zakres zadań uniemożliwiający prowadzenie kontroli sposobu wykorzystania wszystkich nieruchomości, przede wszystkim prowadzony był tam nadzór nad wykorzystaniem gruntów pokrytych wodami przy okazji wykonywania zadań statutowych, ze względu na ograniczone środki brak było możliwości zatrudnienia dodatkowych osób, którym powierzono by nadzór nad sposobem zagospodarowania gruntów,

b) była Z-ca Dyrektora Zarządu Zlewni Środkowej Odry z siedzibą we Wrocławiu - mimo braku takich zapisów w zakresach obowiązków pracowników „ścisły nadzór, w miarę możliwości logistycznych i finansowych, nad zagospodarowaniem terenów znajdujących się na terenie ich działania pełnią Kierownicy Nadzorów Wodnych”,

c) były Z-ca Dyrektora Zarządu Zlewni Nysy Kłodzkiej z siedzibą w Otmuchowie - „To zadanie było (i jest) realizowane jako część obowiązków doglądania i dokonywania bieżącej kontroli rzek i urządzeń (budowli) wodnych – położonych lub posadowionych na przedmiotowych gruntach i z nimi immanentnie związanych”,

d) Z-ca Dyrektora Zarząd Zlewni Bobru, Nysy Łużyckiej, Bystrzycy i Kaczawy z siedzibą w Jeleniej Górze - „Pracownik zajmujący się m.in. sporządzaniem umów wykonuje obowiązki z zakresu zadań statutowych RZGW związanych z gospodarką wodną, a nie gospodarką nieruchomościami. Ze względu na obszar działania zlewni, koszty związane z wyjazdami oraz duży zakres obowiązków pracownika nie jest możliwe zapewnienie stałej kontroli „fizycznej” wykorzystywanych gruntów RZGW. Kontrole dokonywane są przy okazji wykonywania zadań statutowych jednostki”.

(akta kontroli str. 206-213 Statut RZGW nadany Zarządzeniem Ministra Środowiska, str. 214-310 wyciągi z Regulaminów Organizacyjnych RZGW, str. 311-393 wyciągi Zarządzeń Dyrektora RZGW w sprawie dysponowania mieniem SP przez RZGW, str. 585 – wykaz komórek organizacyjnych RZGW, których zadaniem było w kontrolowany okresie m.in. sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad administrowanym przez RZGW obszarem gruntów rolnych RZGW, str. 591-720 zakresy obowiązków pracowników RZGW)

4. Na podstawie informacji uzyskanej od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK stwierdzono, że w latach 2009-2012¹⁹ nierozdysponowane grunty rolne SP, wykorzystywane bezumownie i bez wiedzy RZGW, stanowiły:

a) w 2009 r. powierzchnię 35,68 ha (tj. 1,5% nierozdysponowanych gruntów) wobec, której ARiMR dokonała płatności²⁰ w łącznej wysokości 23.785,56 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej²¹ wysokości 2.840,07 zł;

b) w 2010 r. powierzchnię 34,38 ha (tj. 1,4% nierozdysponowanych gruntów) wobec, której ARiMR dokonała płatności w łącznej wysokości 20.359,07 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 1.823,54 zł;

c) w 2011 r. powierzchnię 28,38 ha (tj. 1,1% nierozdysponowanych gruntów) wobec, której ARiMR dokonała płatności w łącznej wysokości 18.904,78 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 1.660,58 zł;

d) w 2012 r. powierzchnię 18,79 ha (tj. 0,7% nierozdysponowanych gruntów) wobec, której ARiMR dokonała płatności w łącznej wysokości 18.371,88 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 1.366,65 zł.

(dowód: akta kontroli str.406-412 zestawienia pomocy finansowej wypłaconej w latach 2009-2012 beneficjentom, którzy zadeklarowali do płatności grunty RZGW – otrzymane z ARiMR, str. 413-425

¹⁹ Dane wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku, dotyczy gruntów o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych.

²⁰ 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.

²¹ Określonej w toku kontroli przez RZGW

informacja o nieprawidłowościach przekazana Dyrektorowi RZGW na podstawie art. 41 ust. 4 ustawy o NIK, str. 460-474 Zestawienia opłat/czynszu za bezumowne korzystanie z nieruchomości objętych płatnością, str. 1130 – Zestawienie powierzchni użytków rolnych bezumownie uprawianych przez beneficjentów i szacunkowych opłat z tytułu dzierżawy, str. 1131 -1132 – Zestawienie płatności uzyskanych od ARiMR w związku z korzystaniem z gruntów RZGW)

Z pięciu osób (beneficjentów), które skorzystały z pomocy udzielonej przez ARiMR, wezwanych w charakterze świadka do wyjaśnienia przyczyn nieuprawnionego korzystania gruntów SP zarządzanych przez RZGW, wszystkie potwierdziły fakt wykorzystywania tych nieruchomości bez tytułu prawnego i pobierania płatności z ARiMR. Żadna z osób nie wystąpiła z wnioskiem o wydzierżawienie gruntu przy czym jeden ze świadków użytkował grunt dzierżawiony od RZGW przez swego ojca (przy oszacowaniu utraconych opłat z tytułu dzierżawy tego gruntu, nie uwzględniono tego beneficjenta). Z zeznań tego świadka wynikało ponadto, że otrzymywał on płatności w związku z uprawianiem gruntu dzierżawionego od RZGW przez swego ojca, chociaż § 4 umowy dzierżawy zabraniał oddawania przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej do bezpłatnego użytkowania. Według świadka wykorzystywanie przez niego gruntu SP wydzierżawionego jego ojcu odbywało się za wiedzą pracowników RZGW, do których zwracał się ustnie o zmianę strony umowy, co nie zostało dokonane. W ocenie NIK świadczy to o braku kontroli nad realizacją umów dzierżawy, ze strony RZGW/Zarządów Zlewni RZGW. Wyjaśniający w tej sprawie były Z-ca Dyrektora Zlewni Środkowej Odry z siedzibą w Opolu podał, że do dnia kontroli NIK, nikt nie zgłaszał zmiany osoby wydzierżawiającej grunt, a za okres korzystania z gruntu naliczony był czynsz (odpowiednio za umowne i bezumowne korzystanie z gruntu przez ojca beneficjenta płatności pobranych z ARiMR).

Z zeznań świadków wynikało także, że użytkowane przez nich tereny nie były objęte kontrolą RZGW, nie zwracano im uwagi, że uprawiają grunty należące do tej jednostki, nie domagano się także opuszczenia bezumownie zajętego terenu. Jeden z przesłuchiwanym rolników zeznał, m.in., że działka przez niego użytkowana leżała niedaleko budynku śluzy, w którym przebywają pracownicy RZGW, podczas koszenia trawy był przez nich widziany, jednak nikt nie zwrócił mu uwagi, że korzysta z tego terenu. Większość użytkowanych bezumownie gruntów była położona na terenie działania Zarządu Zlewni Środkowej Odry z siedzibą w Opolu. Wg wyjaśnień złożonych przez, Zastępcę Dyrektora RZGW ds. Zarządu Zlewni Środkowej Odry z siedzibą w Opolu „Grunt był użytkowany bez wiedzy i zgody RZGW, a do osób chcących wydzierżawić grunt należy obowiązek złożenia Wniosku wraz z mapą i wypisem z ewidencji gruntu i późniejsze podpisanie umowy. Ze względu na duży zakres obowiązków pracownika na stanowisku ds. gospodarki nieruchomościami w Zarządzie Zlewni w Opolu oraz duży obszar działania, niemożliwe było przeprowadzenie kontroli wszystkich gruntów”. Odnosząc się do braku podjętych działań w celu opuszczenia bezprawnie zajętego terenu czy naliczenia opłaty za korzystanie z niego przez bezumownych użytkowników składający wyjaśnienia podał m.in., że pracownik Zarządu Zlewni telefonicznie zwracał się do zainteresowanych o podjęcie decyzji w sprawie dalszej dzierżawy, jednak ze względu na wiele obowiązków „zadania te przeciągają się w czasie”.

Z kolei była Zastępca Dyrektora RZGW ds. Zarządu Zlewni Środkowej Odry z siedzibą we Wrocławiu, wyjaśniając przyczyny bezumownego, korzystania z gruntów SP oraz braku wpływów z opłat za 2009 r. i 2012 r. w łącznej wysokości 135,00 zł podała, iż „Grunty (...) za rok 2009, zostały wykupione przez RZGW w dniu 30.07.2009 r. od prywatnych osób na potrzeby budowy stopnia Malczyce. Grunt (...) za rok 2012 był dzierżawiony do dnia 30.09.2012 r. Dzierżawa została zakończona protokolarnym odbiorem terenu przez kierownika NW w Brzegu Dolnym i po tym terminie nie zostały stwierdzone jakiegokolwiek działania na tym terenie.

W związku z zarzutem pobierania dopłat unijnych za grunty, które nie były już od nas dzierżawione, zwracamy uwagę, że RZGW nie ma możliwości prawnych ani technicznych kontrolowania faktu pobierania dopłat przez rolników. W momencie przejęcia gruntu od dzierżawcy, w związku zakończeniem umowy i faktycznym zaprzestaniem korzystania z gruntu (jego rolniczej uprawy), RZGW nie ma podstaw prawnych do obciążania byłych dzierżawców za bezumowne korzystanie".

(Dowód: akta kontroli str. 481-584 protokoły przesłuchań pięciu świadków – beneficjentów płatności uzyskanych z ARMiR z tytułu korzystania z gruntów RZGW, str. 1849-1852 informacje otrzymane z ARiMR na temat danych osobowych beneficjentów płatności, str. 1751-1767 wyjaśnienia Marka Ossolińskiego byłego Zastępcy Dyrektora RZGW ds. Zarządu Zlewni środkowej Odry z siedzibą w Opolu, str. 1768-1776 wyjaśnienia byłego Zastępcy Dyrektora RZGW ds. Zarządu Zlewni środkowej Odry z siedzibą we Wrocławiu)

5. Pomimo zaplanowania w latach 2011-2013 następujących kontroli: [1] Gospodarowania mieniem Skarbu Państwa na terenie działania Zarządu Zlewni Środkowej Odry w Opolu, [2] Zarządu Zlewni Nysy Kłodzkiej pod kątem gospodarki mieniem Skarbu Państwa w obrębie zbiornika Otmuchów, [3] Gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, położonego na terenach bezpośrednio przyległych do zbiorników Turawa, Otmuchów i Nysa oraz [4] Działalności Zarządu Zlewni w Opolu pod kątem realizacji zadań z zakresu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, żadna z nich nie została przeprowadzona. Nie zaplanowano też i nie przeprowadzono audytów w zakresie gospodarowania gruntami przez RZGW. Powodem braku realizacji zaplanowanych kontroli dotyczących sprawowania nadzoru nad powierzonym mieniem oraz prowadzenia spraw z zakresu jego rozdysponowania była wg wyjaśnień złożonych przez p.o. Dyrektora RZGW „konieczność realizacji w tym okresie zadań kontrolnych o charakterze doraźnym, mającym priorytet na potrzeby bieżące jednostki. W latach 2011-2012 z pośród 10 kontroli planowych udało się wykonać tylko jedną, a zadań o charakterze doraźnym zrealizowano w tym czasie 17. Ze względu na obszar działalności oraz różnorodność zagadnień wymagających stałych działań kontrolnych i audytowych, trudno było zrealizować plan kontroli. Z powyżej wymienionych powodów nie ujęto w planach audytu zagadnień związanych z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa." Ponadto odnosząc się do zgłoszonych przez pracownika zespołu ds. audytu i kontroli braków kadrowych w tej komórce podał, iż „Braki kadrowe występujące w poszczególnych komórkach organizacyjnych są sukcesywnie uzupełniane w ramach posiadanych możliwości finansowych, a etatyzacja następuje na podstawie przyznawanych corocznie środków."

(dowód: akta kontroli str. 1611-1615 plany kontroli na lata 2009-2013, str. 1616-1619 zestawienie wykonanych kontroli w latach 2009-2013, 1620-1677 plany i sprawozdania z wykonania audytów za lata 2009-2013, str. 1726-1729 wyjaśnienia p.o. Dyrektora RZGW, str. 1750 wyjaśnienia Starszego Specjalisty ds. Kontroli Wewnętrznej, str. 1862-1863 wyjaśnienia p.o. Dyrektora RZGW)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność RZGW w zakresie gospodarowania gruntami rolnymi SP ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem.

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

Opis stanu faktycznego

Spośród nierozdysponowanych gruntów rolnych SP o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, którymi w latach 2009-2012 administrował RZGW, bezumownie jednakże za wiedzą jednostki kontrolowanej, wykorzystywane były grunty o powierzchni:

- a) 128,1046 ha obejmujące 31 działek (4% gruntów nierozdysponowanych) w 2009 r.,
- b) 95,4429 ha obejmujące 17 działek (3% gruntów nierozdysponowanych) w 2010 r.,
- c) 16,3523 ha obejmujące 6 działek (0,5% gruntów nierozdysponowanych) w 2011 r.,
- d) 18,1247 ha obejmujące 17 działek (0,5% gruntów nierozdysponowanych) w 2012 r.

ARiMR nie wypłacała pomocy finansowej do wyżej wymienionych gruntów SP.

(dowód: akta kontroli str. 1109 – zestawienie powierzchni gruntów rolnych SP będących we władaniu RZGW, str. 722-957 wykaz gruntów rolnych SP administrowanych przez RZGW, które były w całości nierozdysponowane, str. 1609 – zestawienie obszaru gruntów wykorzystywanych bezumownie za wiedzą RZGW)

Badania kontrolne przeprowadzone na wybranej próbie z ww. działek, o największej powierzchni wykorzystywanej przez 20 użytkowników wykazały, że we wszystkich przypadkach bezumowne korzystanie z gruntów rolnych SP było wynikiem dalszego użytkowania nieruchomości, po zakończeniu umownego okresu ich dzierżawy. W 16 przypadkach o upływie terminu dzierżawy i konieczności podjęcia działań z tym związanych (ponowne złożenie wniosku lub przekazanie nieruchomości SP) RZGW powiadomiło dotychczasowych użytkowników tych gruntów. Wnioski o przedłużenie dzierżawy złożyło 19 z 20²² użytkowników. Do czasu zawarcia nowych umów dzierżawy wykorzystywali oni grunty bezumownie, przy czym czas nieuprawnionego dysponowania przez nich gruntem wynosił od 43 do 364 dni. Analiza dokumentacji dotyczącej przedmiotowych wniosków wykazała, że postępowania w sprawie wydzierżawienia gruntów przedłużały się w związku z koniecznością otrzymania zgody na dzierżawę od właściwych organów w związku z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Po zakończeniu procedury jak wyżej z wszystkimi 20 użytkownikami podpisano umowy dzierżawy nieruchomości, występując do nich z żądaniem zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego. Żądania RZGW zostały w pełni zrealizowane. W 15 przypadkach wysokość określonych w fakturach należności wynikała ze stawek za dzierżawę nieruchomości określonych w przepisach wewnętrznych RZGW. W pozostałych pięciu przypadkach naliczone i zapłacone kwoty bezumownego użytkowania nie były zgodne ze stawkami wynikającymi z zarządzeń Dyrektora RZGW w sprawie dysponowania mieniem SP. Według wyjaśnień ówczesnego Kierownika Wydziału Zarządzania Majątkiem SP, w 3 przypadkach wynikało to omyłkowej zamiany kwoty bezumownego korzystania z kwotą czynszu. W 1 przypadku jak wykazała kontrola bezumownemu użytkownikowi naliczono bezpodstawnie czynsz dzierżawny pomimo wygaśnięcia umowy dzierżawy, a w 1 przypadku nie zastosowano się do wymogu zawartego w procedurach wewnętrznych RZGW²³, nakazującego przyjęcie wartości czynszu rocznego w wysokości nie mniejszej niż 35 zł, ustalając wartość bezumownego korzystania z gruntu w wysokości 22 zł. Według wyjaśnień ówczesnego Kierownika Wydziału Zarządzania Majątkiem SP związane to było z wątpliwościami odnośnie stosowania zarządzenia Dyrektora RZGW regulującego te kwestie.

Wobec żadnego z bezumownych użytkowników nie występowano z żądaniem wydania nieruchomości, przywrócenia stanu poprzedniego posiadania, czy zaniechania naruszeń. Nie inicjowano też postępowań sądowych mających na celu

²² Jeden z użytkowników złożył wniosek dopiero po upływie 1,5 roku od wygaśnięcia umowy dzierżawy

²³ Zarządzenie Dyrektora RZGW z 2010 nr 0230/36/2010 w sprawie dysponowania mieniem

wyegzekwowanie roszczeń wynikających z ochrony petytoryjnej. Wg wyjaśnień złożonych przez p.o. Dyrektora RZGW, niepodjęcie takich działań wobec bezumownego korzystania z gruntów SP wynikało z:

- późnego składania wniosków o zawarcie nowej umowy dzierżawy przez osoby, które dzierżawiły grunty (...),
- oczekiwania RZGW na uzyskanie zgody na zawarcie kolejnej umowy od organu nadzorującego tj. prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (...) oraz właściwego miejscowo starosty (...),
- konieczności uzupełnienia wniosków o zawarcie kolejnej umowy o dokumenty i informacje wynikające z procesu uzyskiwania zgód.

Ponadto w związku z zamiarem zawarcia umów dzierżawy z bezumownymi posiadaczami nie było racjonalne przerywanie stanu posiadania, gdyż umożliwiało to żądanie zapłaty za korzystanie z nieruchomości, co stanowi dodatkowy przychód dla Skarbu Państwa. Przerwanie posiadania w takiej sytuacji miałoby charakter tylko czasowy (do zawarcia umowy). Wiązałoby się to z koniecznością obciążenia pracowników dodatkowymi czynnościami oraz zaburzenia ciągłości korzystania z nieruchomości przez posiadacza prowadzącego na niej określoną działalność (...) Okres korzystania z nieruchomości bez umowy nie wynikał z bezwzględnego naruszenia prawa posiadania, ale z opóźnień w zawarciu kolejnych umów z dotychczasowymi dzierżawcami. (...) Wobec woli dzierżawców zawarcia kolejnych umów nie było podstaw do żądania wydania nieruchomości. Również byłoby nieracjonalne inicjowanie postępowań sądowych w obliczu zamiaru zawarcia przez posiadacza nieruchomości umowy dzierżawy i zgody RZGW na takie rozdysponowanie nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1226 analiza 20 przypadków bezumownego korzystania z gruntów RZGW, str. 1227- 1608 zestawienie 20 podmiotów dzierżawiących bezumownie grunty SP za wiedzą RZGW wraz z dokumentacją źródłową – umowy, wnioski, pisma w sprawie wyrażenia zgody na dzierżawę nieruchomości, str. 1224-1229 wyjaśnienia p.o. Dyrektora RZGW)

W latach 2009-2013 (I półrocze) w RZGW nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych dotyczących dochodzenia ochrony przed nieuprawnionym wykorzystaniem gruntów SP.

(dowód: akta kontroli str. 1611-1615 plany kontroli na lata 2009-2013, str. 1616-1619 zestawienie wykonanych kontroli w latach 2009-2013, 1620-1677 plany i sprawozdania z wykonania audytów za lata 2009-2013)

W działalności RZGW w zakresie egzekwowania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród dwudziestu zbadanych przypadków bezumownego korzystania z gruntów rolnych SP administrowanych przez RZGW za wiedzą tej jednostki jeden przypadek nie był następstwem złożenia wniosku w sprawie dzierżawy i oczekiwania na wyrażenie zgody przez właściwe organy. W okresie od stycznia 2010 r. do maja 2011 r. była użytkowana działka o powierzchni 1,63 ha położona na terenie Zarządu Zlewni Środkowej Odry z siedzibą w Opolu. Podmiot użytkujący grunt po upływie z dniem 31 grudnia 2009 r. terminu umowy dzierżawy zawartej w 2007 r. (z dnia 01.08.2007 r. nr ON-W/319/2007) nie złożył wniosku o jej wznowienie. RZGW nie żądało zwrotu dzierżawionej działki, nie naliczono kary umownej za każdy dzień zwłoki (0,5% opłaty rocznej), do czego uprawniał zapis zawarty w §11 umowy dzierżawy. Za bezumowne użytkowanie gruntu został w fakturze nr 102/2010 naliczony czynsz dzierżawny za rok 2010 w kwocie 72,26 zł,

Ustalone
nieprawidłowości

za rok 2011 opłata za bezumowne korzystanie z gruntu w kwocie 33,23 zł została określona w umowie zawartej dnia 23 maja 2011 r.

Wg wyjaśnień złożonych przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora RZGW ds. Zarządu Zlewni Środkowej Odry z siedzibą w Opolu, podstawą do wystawienia faktury za dzierżawę gruntu w roku 2010 mimo braku umowy dzierżawy obowiązującej w tym okresie, były telefoniczne zapewnienia uzyskane od podmiotu użytkującego grunt o niezwłocznym złożeniu wniosku w sprawie kontynuacji umowy dzierżawy, z tego powodu (a także ze względu na liczne obowiązki pracownika zajmującymi się dzierżawami w Zarządzie Zlewni w Opolu) nie wezwano też tej osoby o zwrot użytkowanego gruntu SP i nie naliczono odsetek za zwłokę w związku z jego przejęciem.

(dowód: akta kontroli str. 1226 - analiza 20 przypadków bezumownego korzystania z gruntów RZGW, str. 1227- 1608 - zestawienie 20 podmiotów dzierżawiących bezumownie grunty SP za wiedzą RZGW wraz z dokumentacją źródłową – umowy, wnioski, pisma w sprawie wyrażenia zgody na dzierżawę nieruchomości, str. 1793-1848 wyjaśnienia byłego Zastępcy Dyrektora RZGW ds. Zarządu Zlewni Środkowej Odry z siedzibą w Opolu)

2. W kontrolowanym okresie w RZGW nie wprowadzono wewnętrznych regulacji dotyczących prawidłowości i skuteczności dochodzenia ochrony przed nieuprawnionym wykorzystaniem gruntów SP od zidentyfikowanych bezumownych ich użytkowników, nie określono osób odpowiedzialnych za te zadania (nie wynikało to także z zakresów obowiązków pracowników RZGW). Wg złożonych przez p.o. Dyrektora RZGW wyjaśnień w sprawie braku takich regulacji „Identyfikacja bezumownych użytkowników odbywała się na bieżąco przez pracowników Zarządów Zlewni oraz w ramach corocznych kontroli gospodarowania wodami. Pracownicy Zarządów Zlewni przy wykonywaniu swoich bieżących obowiązków telefonicznie zgłaszali nieuprawnione korzystanie z gruntów do Wydziału MS, który wszczynał stosowną procedurę”.

(str. 214-310 wyciągi z Regulaminów Organizacyjnych RZGW, 591-720 zakresy obowiązków pracowników RZGW, str. 1723-1749 wyjaśnienia p.o. Dyrektora RZGW)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność RZGW 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 Kontroli²⁴, wnosi o:

1. Podawanie do publicznej wiadomości informacji o zasadach oddawania gruntów do odpłatnego bądź nieodpłatnego korzystania oraz o gruntach rolnych Skarbu Państwa przeznaczonych do rozdysponowania.
2. Wprowadzenie wewnętrznych rozwiązań zapewniających sprawowanie nadzoru i kontroli nad wykorzystywaniem gruntów Skarbu Państwa znajdujących się w dyspozycji RZGW.
3. Podjęcie współpracy z innymi organami (w szczególności z ARiMR) w celu ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed ich nieuprawnionym wykorzystaniem.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

4. Objęcie kontrolą wewnętrzną i audytem spraw wykorzystywania gruntów rolnych Skarbu Państwa oraz egzekwowania uprawnień właścicielskich do 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

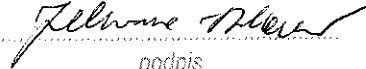
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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.

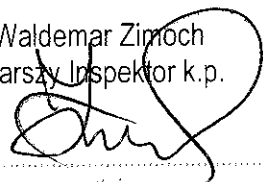
Wrocław, dnia 25 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler/Kontrolerzy
Małgorzata Jakubiec-Dzieliński
Specjalista k.p.

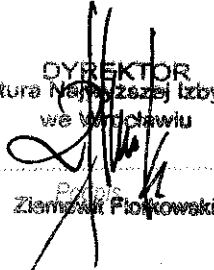

podpis

Waldemar Zimoch
Starszy Inspektor k.p.


podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

z up.


podpis
Ziemowit Piotrowski