



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-08-02/2013

P/13/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/138 – Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler Lidia Sobkowiak-Mariasz, starszy inspektor kontroli państwowej NIK, upoważnienie do kontroli nr 87315 z dnia 03.07.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze, ul. Ptasia 2b,
65-514 Zielona Góra, zwany dalej *Zarządem* lub *LZMiUW*.

Kierownik jednostki
kontrolowanej Janusz Marciniak, Dyrektor LZMiUW od 25.10.2010 r.

Wcześniej jednostką kierował:

- od 1.05.2008 r. do 31.12.2009 r. Tomasz Czajkowski - Dyrektor LZMiUW,
- od 1.01.2010 r. do 14.03.2010 r. Paweł Rembarz - p.o. Dyrektora LZMiUW,
- od 15.03.2010 r. do 15.09.2010 r. Zygmunt Muszyński - p.o. Dyrektora LZMiUW,
- od 16.09.2010 r. do 24.10.2010 r. Paweł Rembarz – p.o. Dyrektora LZMiUW.

(dowód: akta kontroli str. 3-12, 900-903)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Lubuskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem, w latach 2009-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawę powyższej oceny - ze względu na niewystąpienie przypadków podlegających badaniu w obszarze egzekwowania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa i w konsekwencji odstąpienie od formułowania oceny w tym zakresie - stanowi oceniona pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w obszarze gospodarowania gruntami rolnymi Skarbu Państwa.

Pozytywną ocenę uzasadnia znikomy (wynoszący ok. 0,3 % rocznie w latach 2009–2012) poziom wykorzystywania przez podmioty nieuprawnione, nierozdysponowanych gruntów rolnych² Skarbu Państwa będących we władaniu Zarządu.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- braku bieżących i rzetelnych danych na temat liczby i powierzchni gruntów rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się we władaniu³

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

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], Ł [łaki], Ps [pastwiska trwałe], a także użytki oznaczone jako Tr [tereny różne], N [nieużytki].

³ Użyte w treści niniejszego wystąpienia pojęcie władanie jest stosowane zamiennie z pojęciem administrowanie, gospodarowanie i odnosi się do wykazanego w ewidencji gruntów i budynków władania jako trwałego zarządu lub zarządu, użytkowania, gospodarowania zasobem nieruchomości SP, a także następujących zapisów: właściciel Skarb Państwa - Marszałek Województwa Lubuskiego, administrator Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych.

jednostki, i w związku z tym nieskładaniu w latach 2009-2012 deklaracji na podatek od nieruchomości i rolny od 60% do 67,9% powierzchni ww. gruntów;

- dopuszczeniu do bezprawnego korzystania z gruntów Skarbu Państwa będących we władaniu LZMiUW o powierzchni 2,1200 ha (w 2009 r.) i 2,0800 ha (w latach 2010-2012), wskutek czego Skarb Państwa został pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów w łącznej szacunkowej wysokości 2.820 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z §4, §11 pkt 1, 2, 7 i 10 Statutu⁴, LZMiUW jest wojewódzką samorządową jednostką budżetową, do której zadań należy, m.in.:

- utrzymanie wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy oraz gospodarowanie w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa gruntami pokrytymi ww. wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa;
- programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych, a także uzgadnianie i określanie warunków dla osób fizycznych i prawnych przy korzystaniu z urządzeń melioracji wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 13-18)

We władaniu jednostki, według danych uzyskanych z powiatów województwa lubuskiego wykazanych w ewidencji gruntów i budynków (dalej *EGiB* lub *ewidencja*) oraz z Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej *ANR*), znajdowały się grunty rolne stanowiące własność Skarbu Państwa o łącznej powierzchni:

- wg stanu na dzień 31.12.2009 r. – 677,3926 ha,
- wg stanu na dzień 31.12.2010 r. – 678,0961 ha,
- wg stanu na dzień 31.12.2011 r. – 694,9422 ha,
- wg stanu na dzień 31.12.2012 r. – 715,2139 ha,

w tym przekazane⁵ przez ANR, na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶, użytki rolne o powierzchni 5,5751 ha.

(dowód: akta kontroli str. 29-569, 580)

Składając deklaracje na podatek od nieruchomości (przygotowane przez poszczególne inspektoraty LZMiUW), Dyrektor LZMiUW wykazywał grunty będące własnością Skarbu Państwa pokryte wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz grunty związane z ww. jeziorami stanowiące nieużytki lub grunty zadrzewione i zakrzewione, korzystające ze zwolnienia od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 8a i pkt 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁷. Ww. deklaracje były składane w związku z przysługującym gminom, na podstawie art. 7 ust. 6 ww. ustawy, zwrotem utraconych dochodów ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z tytułu zwolnienia, o którym mowa w ust. 1 pkt 8a ustawy. Ponadto w przypadku 2 nieruchomości (grunty związane z jeziorami) zostały

⁴ Załącznik do uchwały Zarządu Województwa Lubuskiego Nr 31/327/2003 z dnia 10.06.2003 r.

⁵ Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu mogą być przekazane jednostkom organizacyjnym samorządu województwa, realizującym zadania związane z melioracjami wodnymi, jako zadania z zakresu administracji rządowej, w zakresie niezbędnym do wykonywania tych zadań w trwały zarząd.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 ze zm.

złożone deklaracje na podatek rolny⁸. Dyrektor LZMiUW w składanych deklaracjach wykazał powierzchnię gruntów rolnych Skarbu Państwa wynoszącą:

- 205,4364 ha, tj. 30,3% administrowanych gruntów rolnych w 2009 r.,
- 222,6263 ha, tj. 33% administrowanych gruntów rolnych w 2010 r.,
- 227,3263 ha, tj. 32,7% administrowanych gruntów rolnych w 2011 r.,
- 286,6922 ha, tj. 40% administrowanych gruntów rolnych w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 580-599)

LZMiUW oddawał w użytkowanie lub użyczenie – zgodnie z brzmieniem zawartych umów - grunty pokryte wodami stanowiące własność Skarbu Państwa (w oparciu o art. 20 ustawy Prawo wodne). Grunty rolne w okresie od 1.01.2009 r. do 30.06.2013 r. nie były rozdysponowane (oddawane do odpłatnego albo nieodpłatnego korzystania), nie były również składane wnioski o ich udostępnienie, co potwierdził w swoim oświadczeniu Dyrektor LZMiUW.

(dowód: akta kontroli str. 570-579)

1.2. Jednostka nie opracowała procedur udostępniania gruntów, ponieważ grunty pokryte wodami płynącymi były udostępniane w sposób określony powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a inne grunty nie były udostępniane przez LZMiUW⁹. Według wyjaśnień Dyrektora LZMiUW, jednostka nigdy nie zajmowała się udostępnianiem gruntów rolnych Skarbu Państwa, ponieważ jest powołana do innych zadań, a dane w ewidencji gruntów i budynków są prawdopodobnie błędne i wymagają wyjaśnienia.

(dowód: akta kontroli str. 605-606, 659-661)

W wyniku kontroli NIK stwierdzono przypadek udostępnienia gruntu Skarbu Państwa o powierzchni 25,59 ha jako gruntu pokrytego wodą płynącą wg decyzji o oddaniu w trwały zarząd, podczas gdy zgodnie z zapisami EGiB był on sklasyfikowany jako nieużytek. Grunt ten stanowił ok. 4% powierzchni gruntów rolnych będących we władaniu jednostki, a biorący do użytkowania został zwolniony z opłaty rocznej¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 662-671)

W wyjaśnieniach Dyrektor LZMiUW powołał się na zapisy decyzji w sprawie trwałego zarządu - *oddając ww. użytek przyjęto, że całość działki jeziora stanowi wody płynące i podlega stosowaniu art. 20 ustawy Prawo wodne, a w sprawie wykazanego w ewidencji gruntów nieużytku należałoby wystąpić o sprostowanie do Starosty po uprzedniej analizie stanu faktycznego.*

(dowód: akta kontroli str. 195-198, 659-671)

1.3. W §11 Statutu określono zadania Zarządu w zakresie gospodarowania mieniem, a szczegółową organizację pracy i zakresy działania komórek organizacyjnych ujęto w regulaminie organizacyjnym¹¹. W regulaminach obowiązujących w kontrolowanym okresie wskazano, że sprawowanie w imieniu Marszałka Województwa Lubuskiego czynności związanych z gospodarowaniem

⁸ Działki ozn.:080803_2.0003.178/8 i 080909_0008.393.

⁹ Procedury takie – o ile zostałyby określone – nie mają charakteru przepisów powszechnie obowiązujących, na LZMiUW nie ciąży wynikający z przepisów obowiązek opracowania i wdrożenia procedury oddawania administrowanych gruntów Skarbu Państwa w użytkowanie.

¹⁰ Na podstawie art. 20 ust. 3 pkt 3 ustawy Prawo wodne.

¹¹ Od 1.01.2009 r. do 19.12.2010 r. obowiązywało zarządzenie Nr 39/2008 Dyrektora z dnia 22.12.2008 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Lubuskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze, zmienione zarządzeniami: nr 36/2009 z dnia 30.12.2009 r., nr 32/2010 z dnia 16.09.2010 r. i nr 36/2010 z dnia 1.10.2010 r.

Od 20.12.2010 r. do 31.07.2013 r. obowiązywało zarządzenie nr 52/2010 Dyrektora z dnia 20.12.2010 r. w ww. sprawie, zmienione zarządzeniami nr 23/2011 z dnia 23.05.2011 i nr 66/2012 z dnia 27.09.2012 r.

Od 1.08.2013 r. w ww. sprawie obowiązuje zarządzenie Dyrektora Nr 33/2013 z dnia 18.07.2013 r.

gruntami pokrytymi płynącymi wodami powierzchniowymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa, stosownie do brzmienia art. 14 ust. 3 i 4 ustawy Prawo wodne należy do zadań Działu Eksploatacji Urządzeń Melioracyjnych¹² oraz Zespołu Eksploatacji i Urządzeń Melioracyjnych. Powołany w regulaminie art. 14 ust. 4 ustawy Prawo wodne, dotyczy gospodarowania innym mieniem związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa, które wykonuje marszałek województwa. W zakresach czynności pracowników ujęto obowiązki w zakresie m.in.: uczestnictwa w okresowych przeglądach technicznych wałów przeciwpowodziowych, budowli piętrzących i stacji pomp, udziału w odbiorach robót konserwacyjnych rzek, kanałów, urządzeń melioracji wodnych podstawowych, jezior przepływowych, prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości wymaganej przepisami dla m.in. urządzeń melioracyjnych, zmeliorowanych gruntów oraz współpracy z inspektoratami w tym zakresie, a także przygotowania umów użytkowania gruntów pokrytych płynącymi wodami powierzchniowymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Inspektoraty¹³ dokonują m.in. przeglądów i opracowania planów konserwacji i eksploatacji urządzeń melioracji wodnych podstawowych.

Zadania w zakresie bezpośredniego nadzoru nad będącym we władaniu LZMiUW obszarem gruntów, w szczególności „fizycznego” doglądania i dokonywania bieżącej kontroli, nie zostały wyodrębnione w ww. regulacjach wewnętrznych i zakresach czynności pracowników. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora LZMiUW *nie jest możliwe sprawowanie ciągłego bieżącego nadzoru nad ww. użytkami rolnymi, ze względu na ich charakter – są to grunty rozproszone na terenie całego województwa. LZMiUW wykonuje obowiązki wynikające z prawa wodnego i budowlanego (np. okresowe przeglądy urządzeń melioracji i wód publicznych) oraz reaguje w sytuacji konieczności podjęcia interwencji. Ponadto stacje pomp są pod ciągłym elektronicznym nadzorem. Uważam, że część zapisów w ewidencji gruntów i budynków jest błędna lub jest konieczne wytyczenie linii brzegowej jezior lub cieków (a to jest proces bardzo kosztowny).*

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 607-661, 900-903)

Od 3.06.2013 r. przypisano pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku inspektora w Dziale Eksploatacji Urządzeń Melioracyjnych, zadania w zakresie m.in.: regulowania stanu formalno-prawnego budowli znajdujących się na gruntach pokrytych płynącymi wodami powierzchniowymi, w odniesieniu do których Marszałek Województwa Lubuskiego wykonuje gospodarowanie, a także współpracy z organami prowadzącymi ewidencję gruntów oraz organami administracji publicznej odpowiedzialnymi za aktualizację zasobów kartograficznych i materiałów geodezyjnych.

Według danych z EGiB i ANR (po uwzględnieniu gruntów rolnych oddanych w użytkowanie jako wody płynące) Zarząd administrował nierozdysponowanymi gruntami rolnymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa:

- wg stanu na dzień 31.12.2009 r. - 651,8026 ha, z których 633,7821 ha (97,23%) stanowiły grunty rolne o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych;
- wg stanu na dzień 31.12.2010 r. - 652,5091 ha, w tym 634,7421 ha (97,28%) o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych;
- wg stanu na dzień 31.12.2011 r. - 669,3522 ha, w tym 652,0782 ha (97,42%) o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych;
- wg stanu na dzień 31.12.2012 r. - 689,6239 ha, w tym 672,7319 ha (97,55%) o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 29-540, 580)

¹² Ww. zapis nie znalazł się w regulaminie organizacyjnym obowiązującym od 1.08.2013 r. (zarządzenie Dyrektora Nr 33/2013 z dnia 18.07.2013 r.).

¹³ Zgodnie z § 15 ust. 1 regulaminu organizacyjnego.

Przyczyną nierozdysponowania gruntów Skarbu Państwa stanowiących grunty rolne – zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora LZMiUW – był brak bieżących i rzetelnych danych na temat stanu gruntów, brak zainteresowania korzystaniem z tych gruntów (poza gruntami pod wodami płynącymi) oraz wątpliwości związane z podstawą prawną do gospodarowania gruntami pod urządzeniami melioracji podstawowej, nieoznaczonymi w ewidencji jako wody płynące – Wp. W wyjaśnieniach Dyrektor powołał się na wyrok NSA z dnia 22.10.2010 r. (II OSK 1654/09) i opinię prawną w sprawie dzierżawy obiektów budowlanych znajdujących się na gruntach pokrytych wodami płynącymi.

(dowód: akta kontroli str. 600-604)

Wskazane przez Dyrektora orzeczenie i opinia dotyczą budowli znajdujących się na gruntach pokrytych wodami płynącymi i nie znajdują zastosowania w odniesieniu do użytków rolnych.

1.4. W okresie objętym kontrolą w celu zapewnienia ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed ich bezprawnym wykorzystywaniem LZMiUW nie podejmował współpracy z innymi podmiotami, które mogą posiadać wiedzę na temat korzystania z danej nieruchomości, zwłaszcza z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Jednostki mogą występować do ARiMR o udostępnienie danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności na zasadach ogólnych, wynikających z ustaw: o dostępie do informacji publicznej¹⁴ lub o ochronie danych osobowych¹⁵. Dyrektor LZMiUW wyjaśnił: *współpracujemy z Agencją Nieruchomości Rolnych, zwłaszcza gdy Agencja sprzedaje grunty, aby uniknąć sytuacji, które miały miejsce w przeszłości, gdy grunt został sprzedany z ciekim lub wałem przeciwpowodziowym. Natomiast z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie współpracowaliśmy, ponieważ nie wiedzieliśmy o takiej możliwości i nie widzieliśmy takiej potrzeby - nie zajmujemy się rozdysponowaniem użytków rolnych.*

(dowód: akta kontroli str. 659-661)

1.5. Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez LZMiUW należy m.in. programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania budowli przeciwpowodziowych oraz ich utrzymywanie (art. 75 w zw. z art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne i § 11 pkt 2 i 6 Statutu). W utrzymaniu LZMiUW znajdowało się 817,888 km wałów przeciwpowodziowych¹⁶.

Zgodnie z danymi pochodzącymi z inspektoratów LZMiUW¹⁷, budowle te były trwale związane z gruntami o powierzchni wynoszącej co najmniej 2.020 ha, w tym stanowiącymi:

- własność Skarbu Państwa, władający Marszałek lub LZMiUW - 420 ha (20,8%);
- własność Skarbu Państwa, bez wskazania władającego - 190 ha (9,4%);
- własność Skarbu Państwa, władający Starosta - 877 ha (43,4%);
- własność Skarbu Państwa, władający RZGW – 54 ha (2,7%);
- własność Skarbu Państwa, władający nadleśnictwa – 250 ha (12,4%);
- własność Skarbu Państwa, władający Agencja Nieruchomości Rolnych – 125 ha (6,2%);
- inna własność (jst i prywatna) - 104 ha (5,1%).

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 784-843)

¹⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

¹⁶ Wg stanu na dzień 31.12.2012 r.

¹⁷ Dane (przedstawione w dniu 27.08.2013 r.) dotyczą tych gruntów, dla których inspektoraty były w stanie wskazać władającego i powierzchnię lub wynikała ona z danych przedstawionych przez EGIB.

Przedstawiony w wyjaśnieniach Dyrektora LZMiUW pogląd, że Marszałek Województwa Lubuskiego powinien mieć w trwałym zarządzie jedynie grunty znajdujące się pod wodami płynącymi, a zapisy dotyczące innych gruntów niż pod wodami płynącymi, wykazane w ewidencji gruntów i budynków są błędne, nie znajduje podstaw w istniejącym stanie prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 600-604)

Rozpatrując zadania realizowane przez jednostkę w zakresie utrzymania wałów przeciwpowodziowych (jako zadanie z zakresu administracji rządowej) i literalne brzmienie art. 14 ust. 4 ustawy Prawo wodne to marszałek województwa gospodaruje innym mieniem związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa. Marszałek województwa gospodaruje „innym mieniem” nie na podstawie powierzenia, jak wymienione w tym przepisie niektóre jednostki, lecz z mocy ustawy. Wał przeciwpowodziowy jest urządzeniem wodnym, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy Prawo wodne i „innym mieniem” w rozumieniu art. 14 ust. 4 tej ustawy. Wał przeciwpowodziowy (budowla hydrotechniczna) jest także częścią składową gruntu (art. 48 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁸, dalej *k.c.*) i nie może być przedmiotem obrotu prawnego oddzielnie od nieruchomości, której część składową stanowi (art. 47 § 1 *k.c.*). Na łączne traktowanie wału przeciwpowodziowego i gruntu, na którym wał jest posadowiony wskazuje również art. 70 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹⁹, który stanowi, że przekazanie mienia zarządów melioracji i urządzeń wodnych (wojewódzkich państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, które z dniem 1.01.1999 r. przejmuje samorząd województwa) następuje z wyłączeniem będących w trwałym zarządzie wałów przeciwpowodziowych wraz z gruntami, na których są posadowione.

Nierozdysponowane grunty rolne Skarbu Państwa pod wałami przeciwpowodziowymi, dla których władającym był starosta albo nie wskazano władającego, nie zostały objęte płatnościami (nie były użytkowane rolniczo).

(dowód: akta kontroli str. 844-899)

1.6. W LZMiUW nie została utworzona i nie funkcjonowała w kontrolowanym okresie komórka kontroli wewnętrznej. Natomiast do dnia 30.09.2010 r. jednostka zatrudniała audytora wewnętrznego, który wyjaśnił, że w tym okresie nie prowadził zadań audytowych w zakresie sprawowania nadzoru nad powierzonym jednostce mieniem albo prowadzeniem spraw z zakresu jego rozdysponowania.

(dowód: akta kontroli str. 781-783)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. LZMiUW nie posiadał bieżących i rzetelnych danych na temat liczby i powierzchni gruntów rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się we władaniu Marszałka Województwa Lubuskiego bądź jednostki. Nie posiadał również aktualnej wiedzy o zapisach w EGiB, które wskazywały na Zarząd jako podmiot administrujący tymi gruntami.

W dniu 19.07.2013 r. LZMiUW przedstawił dane, z których wynikało, że ogólna powierzchnia gruntów rolnych Skarbu Państwa będących we władaniu LZMiUW wyniosła na koniec 2009 r., 2010 r., 2011 r. i 2012 r. odpowiednio 16,1095 ha,

¹⁸ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁹ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

19,5274 ha, 19,5274 ha i 35,3624 ha, podczas gdy powierzchnia gruntów spełniająca powyższe kryterium była wielokrotnie wyższa (od 20 do 42 razy – w zależności od roku). Na podstawie danych uzyskanych z EGiB i ANR w toku kontroli NIK ustaliła, że Zarząd władał gruntami rolnymi o łącznej powierzchni wynoszącej odpowiednio: 677,3926 ha, 678,0961 ha, 694,9422 ha i 715,2139 ha. Na brak pełnej wiedzy o zapisach w EGiB wskazywała również przeprowadzona w trakcie kontroli weryfikacja wykazów sporządzanych przez jednostkę w zakresie gruntów pod urządzeniami wodnymi melioracji podstawowej.

(dowód: akta kontroli str. 19-569, 580, 843, 899)

Wiedza na temat gruntów związanych z gospodarką wodną (innych niż pokryte powierzchniowymi wodami płynącymi), stanowiących własność Skarbu Państwa²⁰ i znajdujących się we władaniu jednostki jest warunkiem prawidłowego gospodarowania gruntami w rozumieniu art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹. Powyższy przepis zobowiązuje działające za Skarb Państwa podmioty, w tym wymienione w art. 14 ust. 4 ustawy Prawo wodne (tj. m. in. marszałka województwa lub jednostki, którym to mienie zostało powierzone), do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Dyrektor LZMiUW Janusz Marciniak, wyjaśniając brak bieżących i rzetelnych informacji na temat liczby i powierzchni gruntów rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa znajdujących się we władaniu Marszałka Województwa Lubuskiego bądź LZMiUW i wykazanych w EGiB, wskazał następujące okoliczności:

- Departament Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego w Urzędzie Marszałkowskim *nie posiada również informacji o stanie gruntów Skarbu Państwa, które zgodnie z zapisami w ewidencji gruntów i budynków w Starostwach Powiatowych są we władaniu Marszałka Województwa Lubuskiego lub LZMiUW.*
- *Marszałek Województwa Lubuskiego powinien mieć w trwałym zarządzie jedynie grunty znajdujące się pod wodami płynącymi i o przekazanie takich gruntów w trwały zarząd Marszałek sukcesywnie występuje (LZMiUW otrzymuje do uzgodnienia takie pisma z ww. departamentu). [...] zapisy dotyczące innych gruntów niż pod wodami płynącymi, wykazane w ewidencji gruntów i budynków są błędne i powinny zostać sprostowane przez starostów jako organ gospodarujący nieruchomościami Skarbu Państwa.*
- *Widzimy problem braku ewidencji gruntów znajdujących się w naszym gospodarowaniu [...] w związku z tym monitujemy do Wojewody Lubuskiego o przeznaczenie środków na te działania, w 2013 r. udało się uzyskać środki na przeprowadzenie najpilniejszych prac geodezyjnych. [...] w 2013 r. stworzono etat i zatrudniono pracownika, którego zadaniem jest m.in. współpraca z organami prowadzącymi ewidencję gruntów oraz organami administracji publicznej odpowiedzialnymi za aktualizację zasobów kartograficznych i materiałów geodezyjnych. W latach 2009-2010 zakupiliśmy oprogramowanie do prowadzenia elektronicznej ewidencji zmeliorowanych gruntów, wód i urządzeń i od tego czasu sukcesywnie jest budowana baza danych w zakresie trzech inspektoratów [...]. W 2011 r. złożono wniosek do LRPO o dofinansowanie stworzenia bazy elektronicznej wraz z infrastrukturą.*

²⁰ Gospodarowanie innym mieniem Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną odbywa się na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (a contrario art. 14a ust. 1 ustawy Prawo wodne).

²¹ Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

Z korespondencji z Wojewodą Lubuskim wynika, że jednostka w kontrolowanym okresie występowała o środki na przeprowadzenie prac geodezyjnych oraz uregulowanie stanu prawnego gruntów pod wałami przeciwpowodziowymi.

(dowód: akta kontroli str. 600-604, 904-911)

Brak rzetelnych danych na temat gruntów rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa znajdujących się w administrowaniu kontrolowanej jednostki, w tym o zapisach w EGiB, przyczynił się m.in. do nieskładania deklaracji na podatek od nieruchomości i podatek rolny od części gruntów rolnych (pkt 2 nieprawidłowości) oraz niewyjaśniania rozbieżności pomiędzy zapisami w EGiB a treścią ostatecznych decyzji o oddaniu gruntów pokrytych wodami w trwały zarząd.

Dyrektor LZMiUW oddał bowiem w użytkowanie²² 25,59 ha gruntu pokrytego - wg treści decyzji o oddaniu w trwały zarząd - wodami jeziora Lubikowskiego, podczas gdy w ewidencji gruntów i budynków grunt ten zakwalifikowano jako nieużytek.

(dowód: akta kontroli str. 195-198, 659-671)

W sytuacji stwierdzenia, że zapisy w ewidencji gruntów i budynków dotyczące użytków rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, a będących w gospodarowaniu LZMiUW (lub Marszałka Województwa Lubuskiego) są błędne – na podstawie § 45 i nast. rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²³ – podmioty wykazane w ewidencji mogą wystąpić o aktualizację danych zawartych w ewidencji. W kontrolowanym okresie Zarząd nie występował z takimi wnioskami, co Dyrektor LZMiUW wyjaśnił następująco: *Koncentrujemy się na urządzeniach melioracji wodnej podstawowej i wodach płynących. W celu wyjaśnienia gruntów wykazanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne wystąpiliśmy w dniu 16.09.2013 r. do Starostów o udostępnienie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków w formacie elektronicznym plików SWDE. W związku z powyższym będziemy musieli kupić również oprogramowanie do czytania tych plików (koszt około 2 tys. zł).*

(dowód: akta kontroli str. 659-661)

2. Dyrektor LZMiUW nie składał w kontrolowanym okresie deklaracji na podatek od nieruchomości i podatek rolny od pozostałych (innych niż związanych z jeziorami) gruntów rolnych Skarbu Państwa²⁴. Powierzchnia tych gruntów wyniosła:

- 471,9562 ha, tj. 69,7% administrowanych użytków rolnych w 2009 r.;
- 455,4698 ha, tj. 67% administrowanych użytków rolnych w 2010 r.;
- 467,6159 ha tj. 67,3% administrowanych użytków rolnych w 2011 r.;
- 428,5217 ha, tj. 60% administrowanych użytków rolnych w 2012 r.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁵ podstawę wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, a obowiązek składania deklaracji wynika z art. 6 ust. 9 pkt 1 o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 6a ust. 8 pkt 1 ustawy

²² Gminie Przytoczna na podstawie umowy użytkowania nr 9/2011 zawartej w dniu 20.06.2011 r., zmienionej aneksem z 29.11.2011 r. obowiązującej od 20.06.2011 r. do 30.06.2022 r.; wcześniej obowiązywała umowa z 28.07.2006 r. zawarta Gminą na okres od 1.07.2006 r. do 20.06.2011 r.

²³ Dz. U. Nr 38, poz. 454 ze zm.

²⁴ Zgodnie z art. 3a pkt 1 ustawy o podatku rolnym obowiązek podatkowy w podatku rolnym nie dotyczy Skarbu Państwa, a więc określonego podmiotu. Ustawa nie przewiduje przedmiotowego zwolnienia od podatku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa - Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z 2.03.1994 r. sygn. III SA 1314/93.

²⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.

z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym²⁶. Wśród ww. użytków wystąpiły m.in. grunty pod wałami przeciwpowodziowymi, użytki rolne klasy V, VI, VIz oraz grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych. Grunty pod wałami ochronnymi (przeciwpowodziowymi) i grunty położone w międzywałach są zwolnione z podatku od nieruchomości i podatku rolnego na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i art. 12 ust. 1 pkt 10 ustawy o podatku rolnym. Ze zwolnienia w podatku rolnym korzystają również użytki rolne klasy V, VI, VIz oraz grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku rolnym). Art. 6 ust. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i art. 6a ust. 9 ustawy o podatku rolnym na podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów tych ustaw nakłada obowiązek składania deklaracji na podatek od nieruchomości i deklaracji na podatek rolny.

(dowód: akta kontroli str. 542-569, 580-599)

Tym samym Zarząd naruszył art. 6 ust. 9 pkt 1 i ust. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 6a ust. 8 pkt 1 i ust. 9 ustawy o podatku rolnym.

Przyczyną nieprawidłowości – zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora LZMiUW – był brak danych dotyczących gruntów wykazywanych w ewidencji gruntów i budynków jako będących we władaniu Marszałka Województwa Lubuskiego lub LZMiUW.

(dowód: akta kontroli str. 600-604)

3. Spośród nierozdysponowanych gruntów rolnych Skarbu Państwa którymi w latach 2009–2012²⁷ władał Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, bezumownie i bez wiedzy jednostki kontrolowanej wykorzystywane były grunty o powierzchni:

- 2,1200 ha (tj. 0,325% nierozdysponowanych gruntów rolnych) w 2009 r., do których wypłacone zostały płatności²⁸ na rzecz dwóch producentów rolnych²⁹ w łącznej wysokości 2.213,39 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej³⁰ wysokości 483,53 zł;
- 2,0800 ha (tj. 0,319%) w 2010 r., do których wypłacone zostały płatności jednemu producentowi rolnemu³¹ w wysokości 2.222,21 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 807,73 zł;
- 2,0800 ha (tj. 0,311%) w 2011 r., do których wypłacone zostały płatności jednemu producentowi rolnemu³² w wysokości 2.420,71 zł, a Skarb Państwa został pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 512,86 zł;
- 2,0800 ha (tj. 0,302%) w 2012 r., do których wypłacone zostały płatności jednemu producentowi rolnemu³³ w wysokości 2.335,54 zł, a Skarb Państwa

²⁶ Dz. U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 ze zm.

²⁷ Wg stanu na 31 grudnia danego roku.

²⁸ Użyte w treści niniejszego wystąpienia pojęcie płatności oznacza płatności bezpośrednie i ONW (do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania) wypłacane przez ARiMR. Dane uzyskane z ARiMR, z zastrzeżeniem, że 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. Zatem kwoty dotyczące płatności bezpośrednich oraz ONW zostały wyliczone w sposób manualny i są kwotami przybliżonymi.

²⁹ W wysokości 2.168,29 zł (do gruntu o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, tj. 2,0800 ha, co stanowiło 0,328 % powierzchni takich gruntów) i 45,10 zł (grunt o powierzchni poniżej 0,5 ha, tj. 0,0400 ha).

³⁰ Wysokość opłat została oszacowana w oparciu o stawki czynszu za grunty wydierżawione z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wg grup obszarowych (w dt pszenicy/ ha) zawarte w tabelach A.11 stanowiących załącznik do Raportów z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2009 r., w 2010 r., 2011 r. i 2012 r. zamieszczonych na stronie <http://bip.anr.gov.pl/bip/>.

³¹ Płatności bezpośrednie i ONW, które dotyczyły gruntów o powierzchni co najmniej 0,5 ha (tj. 0,328 %).

³² Płatności bezpośrednie i ONW, które dotyczyły gruntów o powierzchni co najmniej 0,5 ha (tj. 0,319 %).

³³ Płatności bezpośrednie i ONW, które dotyczyły gruntów o powierzchni co najmniej 0,5 ha (tj. 0,309 %).

został pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych gruntów bez tytułu prawnego w szacunkowej wysokości 1.015,59 zł.

(dowód: akta kontroli str. 672 – 771, 917-926, 932-934)

Wszyscy trzej beneficjenci pomocy, wezwani do wyjaśnienia przyczyn nieuprawnionego korzystania z państwowych gruntów, potwierdzili fakt korzystania bez tytułu prawnego z gruntów Skarbu Państwa będących we władaniu LZMiUW i pobierania z tego tytułu płatności. Ponadto stwierdzili, że nikt nigdy nie domagał się opuszczenia terenu bądź uiszczenia z tego tytułu jakichkolwiek należności. Dla przykładu, jeden z przesłuchanych rolników oświadczył, że: *Na początku roku 2000 próbowałem te działki wydzierżawić bądź wykupić i z tą propozycją udałem się do Oddziału Lubuskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Gorzowie Wlkp. Uzyskałem odpowiedź, że jeżeli nawet kupię to będzie problem związany z podtapianiem podczas nawadniania. Pracownicy melioracji moim zdaniem wiedzieli, że ziemia na tych działkach jest uprawiana przeze mnie [...] Nie widziałem, żeby grunt ten był w jakiś sposób kontrolowany. Działki te znajdują się przy drodze S3 i widać uprawy z drogi.*

(dowód: akta kontroli str. 772-780)

W trakcie kontroli w dniu 21.10.2013 r., po uzyskaniu informacji o bezumownym korzystaniu z nieruchomości, LZMiUW dokonał wizji terenowej działek 173/1 i 173/3, w wyniku której stwierdzono, że działki są użytkowane rolniczo.

(dowód: akta kontroli str. 926-928)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na to, że obowiązkiem Zarządu – w świetle obowiązujących przepisów – jest gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa, którym są niepokryte wodami powierzchniowymi grunty pod urządzeniami melioracji wodnej podstawowej, w tym m.in. pod wałami przeciwpowodziowymi. Realizacja tego obowiązku wymaga m.in. ustalenia w zakresach czynności pracowników kwestii bezpośredniego nadzoru nad ww. gruntami będącymi we władaniu LZMiUW. W przypadku planowania udostępniania ww. gruntów zasadne jest opracowanie i wdrożenie procedury oddawania w użytkowanie tych gruntów, opartej w szczególności na jawności, konkurencyjności, równym traktowaniu wszystkich zainteresowanych oraz obiektywnych kryteriach wyboru.
2. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wskazane jest podjęcie współpracy z ARiMR w celu zapobieżenia, m.in. ujawnionym w trakcie kontroli, przypadkom korzystania bez tytułu prawnego z gruntu rolnego Skarbu Państwa administrowanego przez LZMiUW.

Ocena cząstkowa

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

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 2009–2012³⁴ władał Lubuski Zarząd Melioracji

³⁴ Wg stanu na 31 grudnia danego roku.

i Urzędzeń Wodnych w Zielonej Górze, bezumownie i za wiedzą kontrolowanej jednostki nie były wykorzystywane żadne grunty.

(dowód: akta kontroli str. 542-569)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny w zakresie egzekwowania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony, z uwagi na niewystąpienie w działalności LZMiUW sytuacji podlegających badaniu w tym obszarze.

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 Kontroli³⁵, wnosi o:

1. Ustalenie zasobu gruntów (innych niż grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi) stanowiących własność Skarbu Państwa i znajdujących się we władaniu jednostki, w celu prawidłowego wykonywania obowiązków związanych z gospodarowaniem tymi gruntami oraz złożenia wymaganych deklaracji na podatek od nieruchomości i podatek rolny .
2. Wyeliminowanie przypadków bezumownego korzystania z będących we władaniu jednostki gruntów Skarbu Państwa oraz podjęcie wobec bezumownych użytkowników działań w celu wyegzekwowania należnych Skarbowi Państwa roszczeń.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

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.

³⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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.

Zielona Góra, dnia 25 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Lidia Sobkowiak-Mariasz
Starszy inspektor kp. NIK

Wicedyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
Podpis

.....
Podpis