



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.011.01.2018
P/18/042

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/042 Obrót nieruchomościami rolnymi
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 (I półrocze)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Anna Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/69/2018 z dnia 18.05.2018 r. Jerzy Łukaszuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/68/2018 z dnia 18.05.2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p>
Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: „KOWR”), Oddział Terenowy w Lublinie (dalej: „Oddział Terenowy”, „Oddział” lub „OT”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Serafin, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 3.07.2018 r. Witold Strobel, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 1.09.2017 r. do 2.07.2018 r. Irena Błaszczuk, Prezes Agencji Nieruchomości Rolnictwa od 14.06.2017. r. do 31.08.2017 r. Waldemar Humięcki, Prezes Agencji Nieruchomości Rolnictwa od 14.01.2016 r. do 13.06.2017 r.; p.o. Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnictwa od 20.11.2015 r. do 13.01.2016 r. Kazimierz Choma, Dyrektor OT KOWR w Lublinie od 1.09.2017 r.; Dyrektor OT ANR w Lublinie od 8.02.2016 r. do 31.08.2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-8, 464)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Oddział Terenowy KOWR w Lublinie prawidłowo realizował zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób lub ZWRSP) oraz wykonywał uprawnienia kontrolne w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi¹.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prawidłowo przygotowywano dokumentację do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu, przeprowadzano wycenę nieruchomości i ustalano wysokość czynszu dzierżawnego oraz zgodnie z procedurami wyłoniono nabywców i dzierżawców. Skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy oraz kontrolowano przestrzeganie postanowień umów. Prawidłowo również prowadzono działania w celu odzyskania nieruchomości od bezumownych użytkowników. W umowach sprzedaży z ceną płatną w ratach prawidłowo zabezpieczano spłatę należności. Także w umowach dzierżawy zobowiązani byli do złożenia oświadczenia w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji w zakresie obowiązku zapłaty czynszu dzierżawnego i wydania nieruchomości.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Jednak nie we wszystkich przypadkach zabezpieczenia te Oddział wyegzekwował. Ponadto, w okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki nieudokumentowania faktu przeprowadzenia oględzin przygotowywanych do sprzedaży nieruchomości.

Oddział Terenowy prawidłowo prowadził sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu, wykupu lub odkupu. Po przeanalizowaniu celowości skorzystania z prawa pierwokupu, skutecznie przejęto jedną nieruchomość rolną do Zasobu. W jednym przypadku przekroczono miesięczny termin na poinformowanie zobowiązanego o rezygnacji przez KOWR z prawa pierwokupu nieruchomości, w innym do niewłaściwego podmiotu skierowano zawiadomienie o nieskorzystaniu z prawa pierwokupu udziałów w spółce prawa handlowego. Prawidłowo przeprowadzono postępowania w celu wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie w pełni zrealizowano natomiast plan kontroli wywiązywania się nabywców ze zobowiązań ustawowych. W jednym przypadku niezasadnie kwestionowano niespełnienie przez nabywcę nieruchomości rolnej jednego z ustawowych wymogów.

Charakter i skala stwierdzonych nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na ocenę skontrolowanej działalności Oddziału Terenowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na ostatni dzień roku 2015, 2016 i 2017 oraz na dzień 30.04.2018 r. grunty wchodzące w skład Zasobu OT w Lublinie były zagospodarowane w formie:

- dzierżawy, odpowiednio: 21.842,69 ha, 21.486,09 ha, 21.482,86 ha i 21.628,43 ha;
- wieczystego użytkowania, odpowiednio: 995,72 ha, 994,44 ha, 986,53 ha i 985,85 ha;
- trwałego zarządu, odpowiednio: 392,85 ha, 392,83 ha, 392,92 ha i 392,92 ha;
- dożywotniego użytkowania, odpowiednio: 1685,67 ha, 1720,41 ha, 1731,57 ha i 1732,90 ha;
- bezumownego użytkowania, odpowiednio: 255,06 ha, 259,18 ha, 203,10 ha i 206,68 ha;
- nie było nieruchomości w użyczeniu.

Na koniec 2015 i 2016 r. OT w Lublinie nie posiadał gruntów do rozdysponowania. Na koniec 2017 r. grunty pozostałe do rozdysponowania obejmowały 75,72 ha i były to grunty pod wodami płynącymi. Na 30.04.2018 r. obszar nieruchomości pozostałych do rozdysponowania wyniósł 69,07 ha – także pod wodami płynącymi.

W 2015 r. i poszczególnych latach objętych kontrolą Grunty Zasobu OT w Lublinie zostały rozdysponowane poprzez: 1) sprzedaż: 2.397,26 ha, 974,91 ha, 269,35 ha i 159,24 ha; 2) dzierżawę (umowy nowo zawarte i kontynuowane, zmieniane aneksami): 5.609,29 ha, 5.794,84 ha, 5.787,55 ha i 1976,12 ha; 3) nieodpłatne przekazanie: 85,71 ha (z tego: 7,72 ha jednostkom samorządu terytorialnego, 1,63 ha Lasom Państwowym, 76,36 ha innym jednostkom), 100,37 ha (37,85 ha jednostkom samorządu terytorialnego, 8,31 ha Lasom Państwowym, 54,21 ha innym jednostkom), 24,37 ha (8,40 ha jednostkom samorządu terytorialnego, 15,97 ha innym jednostkom), 3,27 ha (cała powierzchnia przekazana jednostkom samorządu terytorialnego).

Regionalnym zarządom gospodarki wodnej oraz marszałkom województw przekazano 2,23 ha w 2016 r. i 3,27 ha w 2017 r. W latach 2015-2018 (do 30.04.) nie przekazywano gruntów Zasobu, jako aportów do spółek. W innych formach rozdysponowano: 6,40 ha w 2015 r., 3,18 ha w 2016 r. i 1,16 ha w 2017 r. (do 30.04.2018 r. nie było takich gruntów).

(dowód: akta kontroli strona 14)

1.2. Przygotowanie dokumentacji do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP

1.2.1. Sprzedaż nieruchomości rolnych

W okresie objętym kontrolą NIK (lata 2016 – 2018 (do 30.04.2018)) liczba przeprowadzonych przetargów na sprzedaż nieruchomości ZWRSP wyniosła: w 2016 r. 1078, w 2017 r. 1418, a w 2018 r. 1593. Oddział organizował zarówno przetargi ograniczone, jak i nieograniczone, przy czym wszystkie miały charakter licytacji ustnych. W roku 2016 rozstrzygnięto 118 przetargów ograniczonych i 97 nieograniczonych. nierozstrzygniętych pozostało 486 przetargów ograniczonych i 377 przetargów nieograniczonych. W 2017 r. rozstrzygnięto 115 przetargów ograniczonych i 216 nieograniczonych; nierozstrzygnięte były 372 przetargi ograniczone i 715 nieograniczonych. Do 30.kwietnia 2018 r. rozstrzygnięto 242 przetargi ograniczone, 196 nieograniczonych, a nie rozstrzygnięto 388 przetargów ograniczonych i 767 nieograniczonych.

Liczba zawartych umów sprzedaży wynosiła w: 2016 r. - 377, obejmujących 974,91 ha, 2017 r. – 295, obejmujących 269,35 ha, do 30.04.2018 r. – 224 obejmujących 159,24 ha. W trybie bezprzetargowym zawarto: w 2016 r. 168 umów na 587,10 ha, w 2017 r. – 229 na 269,35 ha, do 30.04.2018 r. – 46 na 33,05 ha.

(dowód: akta kontroli str. 12)

Skontrolowano 10 transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 277,59 ha, zrealizowanych w okresie objętym kontrolą, w tym:

- cztery z 2016 r.: 1) w trybie bezprzetargowym na nieruchomość położoną w gm. Nielisz o powierzchni 2,04 ha (umowa nr 96473 z dnia 9.12.2016 r.) oraz nieruchomość w gm. Łaszczów o pow. 164,18 ha (umowa nr 94896 z dnia 22.04.2016 r.); 2) w trybie przetargu na nieruchomości położone w gm. Lubycza Królewska o pow. 80,69 ha (umowa nr 94427 z dnia 31.03.2016 r.) i w gm. Szczębrzeszyn o pow. 1,93 ha (umowa nr 96534 z dnia 20.12.2016 r.);
- cztery z 2017 r.: 1) w trybie bezprzetargowym – na nieruchomość położoną w gm. Siedliszcze o pow. 1,98 ha (umowa nr 97646 z dnia 15.12.2017 r.); nieruchomość w gm. Skierbieszów o pow. 2,33 ha (umowa nr 97109 z dnia 27.04.2017 r.); 2) w trybie przetargu na nieruchomości położone w gm. Szczębrzeszyn o pow. 8,52 ha (umowa nr 97394 z dnia 12.07.2017 r.) oraz o pow. 8,16 ha (umowa nr 97523 z dnia 31.08.2017 r.);
- dwie z 2018 r.: jedna zawarta w trybie bezprzetargowym na nieruchomość położoną w gm. Wysokie o pow. 1,77 ha (umowa nr 97751 z dnia 25.01.2018 r.) oraz jedna w trybie przetargu, dotycząca nieruchomości położonej w gm. Wierzbica o pow. 1,99 ha (umowa nr 97933 z dnia 20.03.2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

1.2.2. Dzierżawa nieruchomości rolnych

W okresie objętym kontrolą NIK liczba przeprowadzonych przetargów na dzierżawę nieruchomości ZWRSP wyniosła: 1.968 w 2016 r., 945 w 2017 r., 257 do 30.04.2018r. Wszystkie przetargi Oddział organizował w formie licytacji ustnych. W 2016 r. rozstrzygnięto 579 przetargów ograniczonych i 778 nieograniczonych. W 2017 r. rozstrzygnięto 515 przetargów ograniczonych i 91 nieograniczonych, a do 30.04.2018 r. odpowiednio: 122 i 91. nierozstrzygniętych pozostało: w 2016 r. 367

przetargów ograniczonych i 244 przetargi nieograniczone, w 2017 r. odpowiednio: 210 i 129, a do 30.04.2018 r. 38 i 6. Liczba zawartych umów dzierżawy wyniosła: w 2016 r. 780, które objęły nieruchomości o łącznej powierzchni 1.382,92 ha, w 2017 r. 375 na 1.115,37 ha, a w 2018 r. (do 30.04.) 86 na 216,93 ha. W trybie bezprzetargowym zawarto 1.634 umowy dzierżawy w 2016 r. na 4.411,92 ha, 1.736 umów w 2017 r. dotyczących 4.872,18. ha, 360 umów do 30.04.2018 r. na 1.759,20 ha.

(dowód: akta kontroli str. 12)

Skontrolowano 10 transakcji wydzierżawiania nieruchomości rolnych o powierzchni 3.193,34 ha, przeprowadzonych w latach objętych kontrolą, w tym:

- a) według pięciu umów nowo zawartych na 509,16 ha:
 - 1) w 2016 r. - nr 96475 z dnia 2.11.2016 r. w gm. Kłoczew, o pow. 246,94 ha; nr 95616 z dnia 29.04.2016 r. gm. Sarnaki o pow. 58,87 ha;
 - 2) w 2017 r. - nr 96750 z dnia 31.01.2017 r. w gm. Krynice, o pow. 87,21 ha; nr 97479 z dnia 9.08.2017 r. w gm. Tarnawatka, o pow. 76,06 ha;
 - 3) w 2018 r. - nr 97951 z dnia 15.03.2018 r. w gm. Hańsk o pow. 40,08 ha;
- b) według pięciu umów zawartych we wcześniejszym okresie na 2.684,18 ha i zmienianych aneksami w okresie objętym kontrolą NIK:
 - 1) w 2016 r. - nr 66938 z dnia 8.08.2001 r. w gm. Jarczów, o pow. 1.159,48 ha, aneksowana: 22.04.2016 r., a następnie 28.07.2016 r, 29.11.2016 r. (pow. 806,89 ha), 30.12.2016 r. (pow. 689,38 ha); nr 48814 z dnia 29.04.2000 r. w gm. Ulhówek, o pow. 151,42 ha, aneksowana: 21.03.2016 r.;
 - 2) w 2017 r. - nr 66938 z dnia 8.08.2001 r. w gm. Jarczów, o pow. 689,38 ha, aneksowana w 31.01.2017 r.; nr 96475 z dnia 2.11.2016 r. w gm. Kłoczew, o pow. 246,94 ha, aneksowana 24.04.2017 r.;
 - 3) w 2018 r. - nr 55278 z dnia 29.12.2000 r. w gm. Sosnowica, o pow. 436,96 ha, aneksowana 22.02.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

1.2.3. Przygotowanie dokumentacji do sprzedaży nieruchomości rolnych ZWRSP

Na podstawie skontrolowanej próby stwierdzono, że OT rzetelnie dokumentował proces przygotowania do sprzedaży nieruchomości rolnych. Sprzedaż objęła nieruchomości o ustalonym stanie formalno-prawnym.

W odniesieniu do kryteriów i zasad wyboru nieruchomości do sprzedaży Zastępca Dyrektora OT² w złożonych wyjaśnieniach podał, że przeznaczenie konkretnych nieruchomości do sprzedaży wynikało głównie z wniosków dzierżawców lub innych osób zainteresowanych nabyciem nieruchomości ZWRSP. Uwzględniając wielkość planu rzeczowego, określonego przez jednostkę nadrzędną, typowano do sprzedaży również inne nieruchomości dzierżawione lub dotychczas nierozdysponowane.

(dowód: akta kontroli str. 53-55)

Wartość rynkowa sprzedawanych nieruchomości została ustalona przez rzeczoznawców majątkowych i ujęta w operatach szacunkowych, sporządzonych w sposób rzetelny i zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami oraz Powszechnymi Zasadami Wyceny Nieruchomości przejętymi przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych w 2008 r. z późniejszymi zmianami. Odbiór operatów szacunkowych przeprowadzali pracownicy OT komisyjnie, w formie protokolarnej. W protokole znajdowało się m.in. oświadczenie, że komisja zaznajomiła się z treścią przedłożonego operatu szacunkowego z wyceny i potwierdziła jego zgodność z zakresem zleconej wyceny, przepisami

² I Zastępca Dyrektora OT KOWR, koordynujący i sprawujący nadzór nad Wydziałem Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem.

prawa, standardami zawodowymi rzeczoznawców majątkowych i innymi warunkami umowy.

Zamówione przez OT operaty szacunkowe były wykorzystywane do celów, dla których je sporządzono, a więc do ustalenia ceny sprzedaży, w okresie ich ważności, stosownie do art. 156 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³.

(dowód: akta kontroli str. 99-100, 253-260, 262-269, 281-282)

W okresie objętym kontrolą pracownicy OT nie przeprowadzili oględzin przygotowywanych do sprzedaży nieruchomości, co omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Nie weryfikowano też, przez pomiary w terenie, powierzchni nieruchomości wynikającej z dokumentów. Sprzedając nieruchomość, w akcie notarialnym zastrzegano jednak, iż nieruchomość zostaje sprzedana zgodnie z wypisem z rejestru gruntów, a kupujący nie będą występować wobec sprzedającego z roszczeniami z tytułu ewentualnej różnicy powierzchni nabywanej nieruchomości, jeżeli po sprzedaży geodeta wykaże inny obszar niż jest to oznaczone w rejestrze gruntów. Okazanie punktów granicznych nieruchomości może nastąpić na życzenie i wyłączny koszt nabywców.

Do OT nie wpływały skargi na ustaloną powierzchnię nieruchomości przeznaczoną do sprzedaży. W złożonych wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora OT podał, że nieruchomości ZWRSP sprzedawane są w oparciu o dokumentację udostępnianą przez ośrodki dokumentacji geodezyjno-kartograficznej prowadzone przez właściwe terytorialnie starostwa powiatowe. Informacja w tym zakresie każdorazowo wskazywana jest w treści publikowanych ogłoszeń o przetargach lub w przypadku sprzedaży bezprzetargowej w dokumentach związanych ze sprzedażą (porozumienie wraz z załącznikiem) i w aktach notarialnych. Liczba nieruchomości ZWRSP rozdysponowanych w ciągu roku, określony prawem zamówień publicznych tryb procedowania w zakresie wyboru wykonawcy usług oraz wysokie koszty prac geodezyjnych sprawiają, że realizacja czynności związanych z weryfikacją powierzchni i przebiegu granic jest ekonomicznie nieuzasadniona.

(dowód: akta kontroli str. 53-98)

1.2.4. Przygotowanie dokumentacji do dzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP

OT rzetelnie dokumentował proces przygotowania do zawarcia albo przedłużenia umów dzierżawy. Stan formalno-prawny wszystkich nieruchomości był ustalony.

Zasady wyboru nieruchomości do dzierżawy wynikające z zarządzenia nr 103/2017/Z, które m.in. odwołuje się do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴ (dalej: rozporządzenie MRiRW z 1.08.2016 r.), polegały na wskazaniu nieruchomości, których nie powinno się przeznaczać do dzierżawy. Były to nieruchomości bezumownie użytkowane, nieruchomości stanowiące grunty klasy VI albo wyłączone na podstawie § 7 ww. rozporządzenia. Zasad tych przestrzegano przy zawieraniu umów zawartych po 9.10.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 134-135, 150-152)

Zastępca Dyrektora OT wyjaśnił, że przeznaczanie konkretnych niezagospodarowanych dotychczas nieruchomości do dzierżawy oparte było głównie na wnioskach osób zainteresowanych tą formą użytkowania gruntów Zasobu. Do dzierżawy przeznaczano grunty kwalifikujące się do rolniczego wykorzystania, w tym odłogowane, na których możliwa była skuteczna rekultywacja i przywrócenie kultury rolnej – z zapewnieniem dzierżawcy zwolnienia z opłat

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1186.

czynszowych, zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵ (dalej: ugnrsp). „W pierwszej kolejności do dzierżawy przeznaczane są nieruchomości przejęte do Zasobu: od dotychczasowych dzierżawców – w związku z wygaśnięciem lub rozwiązaniem umowy dzierżawy czy też wyłączeniem z niej części gruntów na podstawie art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw; od bezumownych użytkowników; nabyte do Zasobu.”

(dowód: akta kontroli str. 53, 199)

OT nie weryfikował wynikającej z dokumentów powierzchni oddawanych do dzierżawy nieruchomości poprzez pomiary w terenie. Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 103/2017/Z z dnia 9.10.2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP (dalej: zarządzenie nr 103/2017/Z) przygotowanie nieruchomości do dzierżawy powinno odbywać się na podstawie stosownej dokumentacji geodezyjno-prawnej i powinno objąć sprawdzenie zgodności danych w ewidencji gruntów ze stanem faktycznym na gruncie, w szczególności liczby budynków, sposobu użytkowania gruntów. Ustalenie przebiegu granic nieruchomości przeznaczonej do dzierżawy, z udziałem geodety, jest dopuszczalne jedynie w razie uzasadnionych wątpliwości, co do ich przebiegu. Do OT nie wpływały skargi na ustaloną przez Oddział powierzchni nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 134-171)

Zdaniem Zastępcy Dyrektora OT każdorazowe sprawdzanie powierzchni i stanu nieruchomości, w tym klasyfikacji gleboznawczej przygotowywanych do sprzedaży, jak i do dzierżawy byłoby nieuzasadnione i generowałoby koszty, przekraczające nawet wpływy z transakcji, oraz przedłużyłoby nadmiernie okres przygotowania do transakcji. Wskazał, że dane z ewidencji gruntów są wiarygodne do celów transakcyjnych, gdyż zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁶ stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Podał, że „informacja o dokumentach stanowiących podstawę ustalenia powierzchni nieruchomości i jej klasyfikacji gleboznawczej jest zawierana w treści ogłoszeń o przetargach na dzierżawę nieruchomości ZWRSP. Ponadto osoby zainteresowane dzierżawą przed przystąpieniem do przetargu składają stosowne oświadczenia o zapoznaniu się m.in. z granicami nieruchomości, jej stanem zagospodarowania oraz warunkami przetargu. (...) w okresie objętym kontrolą, nie odnotowano żadnych skarg dotyczących niezgodności powierzchni gruntów przeznaczonych przez Oddział do dzierżawy.”

(dowód: akta kontroli str.198-201)

1.3. Prawdliwość stosowania procedur wyłaniania nabywców i dzierżawców nieruchomości rolnych

1.3.1. Prawdliwość stosowania procedur wyłaniania nabywców nieruchomości rolnych.

W przypadku pięciu kontrolowanych transakcji (nieruchomości: gm. Nielisz, pow. 2,04 ha; gm. Łaszczów, pow. 164,18 ha; gm. Siedliszcze, pow. 1,98 ha; gm. Wysokie, pow. 1,77 ha; gm. Skierbieszów, pow. 2,33 ha) do sprzedaży doszło bez przeprowadzenia przetargu. W czterech przypadkach sprzedaży dokonano na rzecz

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.

dotychczasowych dzierżawców nieruchomości, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 ugnrsp (jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat). Jednej z transakcji dokonano (gm. Łaszczów, pow. 164,1800 ha) bez przetargu, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 tej ustawy (pierwszeństwo przysługiwało spadkobiercy byłego właściciela zbywanej nieruchomości). Uprawnienie to zostało zniesione z dniem 30.04.2016 r., przez uchylene ww. punktu przez art. 6 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁷. Umowa sprzedaży tej nieruchomości (nr 94896) została zawarta 22.04.2016 r. Nieruchomość znajdowała się w dzierżawie od 2001 r., a dzierżawca wnioskował o jej przedłużenie. Dnia 10.09.2014 r. do OT zostały zgłoszone roszczenia reprivatyzacyjne spadkobierców byłego właściciela. Oddział 31.08.2015 r. (po oszacowaniu wartości rynkowej nieruchomości) skierował zawiadomienia o planowanej sprzedaży do trzech spadkobierców, z których dwóch złożyło oświadczenia o zamiarze skorzystania z prawa pierwszeństwa, a jeden z uprawnień zrezygnował. W sierpniu 2015 r. OT podał do wiadomości publicznej wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, obejmujący przedmiotową nieruchomość, a w październiku 2015 r. została uzgodniona treść porozumienia w sprawie umowy sprzedaży spadkobiercom byłego właściciela.

(dowód: akta kontroli str. 58- 63, 72-75, 79-85, 88-89, 98)

Pozostałe transakcje sprzedaży zostały poprzedzone przetargami⁸, tj. publicznymi przetargami ustnymi (licytacjami). Przetargi były ograniczone do podmiotów, o których w ust. 3b art. 29 ugnrsp. W licytacjach uczestniczyli rolnicy indywidualni, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, mający miejsce zamieszkania w gminie, w której położona była nieruchomość wystawiana do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą, bądź osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁹ (dalej: ukur), zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów. Zgodnie z wytycznymi w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP, wynikającymi z zarządzeń Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR, nr 18/16 z dnia 12.05.2016 r., a następnie nr 44/16 z dnia 16.11.2016 r.), Oddział w pierwszej kolejności organizował przetargi ograniczone, a w przypadku, gdy okazywały się nieskuteczne, przetargi nieograniczone. W przypadku nieruchomości położonej w gm. Lubycza Królewska, o pow. 80,69 ha, która była obciążona umową dzierżawy (dzierżawca zawiadomiony o przysługującym mu prawie pierwszeństwa nabycia, nie skorzystał z niego), zgodnie z ww. regulacjami zorganizowano od razu przetarg nieograniczony. W przypadku nieruchomości w gm. Szczepieszyn, o pow. 8,16 ha, objętej transakcją sprzedaży z dnia 31.08.2017 r. (umowa nr 97523), doszło do niej dopiero po przeprowadzeniu czterech przetargów nieograniczonych, poprzedzonych przetargiem ograniczonym. Podobnie w przypadku nieruchomości w gm. Szczepieszyn, o pow. 8,5200 ha, objętej umową sprzedaży nr 97394 z dnia 12.07.2017 r. W tych przypadkach komisje przetargowe wnioskowały o obniżenie cen wywoławczych na działki wchodzące w skład nieruchomości, jednak nie niższe niż 50% ceny wywoławczej z pierwszego przetargu ograniczonego, na co zezwalał art. 29 ust. 3a ugnrsp. Cena wywoławcza jednorazowo była obniżana nie więcej niż o 20% ceny wywoławczej pierwszego przetargu, zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 585, ze zm.

⁸ Z zastrzeżeniem, że w przypadku nieruchomości położonej w gm. Skierbieszów, o pow. 2,3300 ha, część nieruchomości została nabyta bez przetargu, gdyż nabywca był ich dzierżawcą, a część w przetargu ograniczonym.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2196, ze zm.

nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów¹⁰ (dalej: rozporządzenie MRiRW z 30.04.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 64-71, 76-78, 86-87, 90-95, 96-97)

Oddział nie organizował na sprzedaż nieruchomości rolnych przetargów ofert pisemnych (konkursów ofert), przewidzianych w art. 29 ust. 3 ugnrsp. W tym zakresie Zastępca Dyrektora OT wyjaśnił, że decyzja, co do trybu procedowania leży, na podstawie przepisów ustawy z dnia 19.10.1991 r., w gestii organizatora przetargu, tj. Oddziału Terenowego, ze szczególnym uwzględnieniem w tym zakresie wniosków rolników i właściwej terytorialnie Izby Rolniczej. W 2016 r. z chwilą powołania terenowych Rad Społecznych możliwość procedowania w tym trybie istnieje również na wniosek rady. Z uwagi na brak stosownych wniosków ze strony rolników, Lubelskiej Izby Rolniczej czy Terenowej Rady Społecznej, OT nie prowadził w latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) procedur związanych z rozdysponowaniem nieruchomości ZWRSP w trybie przetargów ofert pisemnych. Ponadto z protokołu z narady członków Terenowej Rady Społecznej przy OT z 24.05.2016 r. wynika, że przedstawiciel OT poinformował, że jeden przeprowadzony dotychczas przetarg ofert pisemnych, spowodował liczne odwołania i skargi na procedurę przetargową do Prezesa.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 43-48)

Komisje przetargowe powoływane były zarządzeniami Dyrektora (Zastępcy) Oddziału, spośród pracowników OT, zgodnie z uregulowaniami wynikającymi z § 11 rozporządzenia MRiRW z 30.04.2012 r. W skontrolowanych przetargach nie zachodziły okoliczności powodujące konieczność wyłączenia poszczególnych członków ze składu komisji. W badanym okresie, w odniesieniu do kontrolowanych transakcji, Rada Społeczna nie składała wniosków o włączenie w skład komisji osób reprezentujących społeczno-zawodowe organizacje rolnicze.

Z przetargów komisje przetargowe sporządzały protokoły, które należycie odzwierciedlały przebieg postępowań. Zawierały wymagane § 12 rozporządzenia MRiRW z 30.04.2012 r. elementy, w tym: cenę wywoławczą, kwotę wadium, wysokość postąpienia, listę uczestników postępowania, wysokość uzyskanej ceny oraz dane osoby, która wygrała przetarg. Protokoły zostały podpisane przez wszystkich członków komisji. Na podstawie wspomnianych protokołów stwierdzono, że przetargi zostały przeprowadzone prawidłowo, zgodnie z przepisami ugnrsp oraz rozporządzenia MRiRW z 30.04.2012 r.

Przetargi poprzedzane były publikacją wykazów nieruchomości rolnych przeznaczonych do sprzedaży. O wyznaczeniu przetargów zamieszczano ogłoszenia przez wyznaczony czas i w miejscu, gdzie wcześniej podawano do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości. Zarówno wykazy, jak i ogłoszenia zawierały wymagane przepisami informacje.

Do OT nie wpłynęły skargi i zażalenia na sposób przeprowadzenia ww. licytacji.

(dowód: akta kontroli str. 53-55, 76-98, 283-290, 310-328, 360-362)

1.3.2. Prawidłowość stosowania procedur wyłaniania dzierżawców nieruchomości rolnych

Wyłonienie dzierżawców i zawarcie nowych umów dzierżawy nastąpiło w wyniku przetargów ograniczonych ustnych (licytacji). W okresie objętym kontrolą OT nie dokonywał rozdysponowania nieruchomości w drodze przetargów ofert (pisemnych).

(dowód: akta kontroli str. 140-141, 161-162, 142-143, 163-164, 146-147, 167-169, 134-135, 150-152)

Zastępca Dyrektora OT wyjaśnił, że do czasu wejścia w życie zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 103/2017/Z (9.10.2017 r.) proces wydzierżawiania

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 540

gruntów prowadzony był w oparciu o przepisy ugnrsp oraz przepisy wykonawcze wydane w związku z art. 39a tej ustawy. Objęte kontrolą umowy dzierżawy zostały zawarte przed wejściem w życie przedmiotowego zarządzenia, z wyjątkiem umowy nr 97951 z dnia 15 marca 2018 r. „Nieruchomość ta przygotowywana jest do sprzedaży i z tych też względów została wydzierżawiona na krótki okres czasu, tj. do dnia 31 grudnia 2020 r.”

(dowód: akta kontroli str. 198-201)

W toku postępowań związanych z ww. licytacjami przestrzegano zasad dotyczących wyboru trybu przetargu ograniczonego i określenia kategorii osób mających prawo wzięcia udziału w takim przetargu, wynikających z przepisów art. 24 ust. 1, art. 29 ust. 3b ugnrsp i zarządzenia nr 2/2016 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 18.01.2016 r. w sprawie rozdysponowania wolnych gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa o charakterze rolnym w formie przetargów na dzierżawę.

Publikowane przez OT wykazy nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy spełniały wymogi wynikające z przepisów rozporządzenia MRiRW z 1.08.2016 r. oraz zasad wynikających z zarządzenia nr 103/2017/Z. Prawidłowo także – w zakresie czasu i miejsca podania do publicznej wiadomości, informacji o przetargu – redagowane były i publikowane ogłoszenia o przetargu. Informowały one m.in.: o rodzaju przetargu i sposobie kwalifikowania uczestników, terminie i miejscu przetargu, okresie dzierżawy, wywoławczej wysokości czynszu i minimalnej wysokości postąpienia, wysokości wadium oraz terminie, formie i miejscu jego wniesienia.

Komisje do przeprowadzenia licytacji powoływane były zarządzeniami Dyrektora OT, spośród pracowników OT, w dwóch przypadkach w pracach komisji uczestniczyły osoby spoza grona pracowników (przedstawicielka Lubelskiej Izby Rolniczej oraz przedstawiciel Związku Producentów Rolnych w Lublinie). W kontrolowanych licytacjach nie zachodziły okoliczności wymagające wyłączenia poszczególnych członków ze składu komisji. Rada Społeczna nie składała wniosków o włączenie w skład komisji osób reprezentujących społeczno-zawodowe organizacje rolnicze.

Działalność komisji przetargowych gwarantowała przejrzystość wyboru dzierżawcy. Z przetargów sporządzano protokoły postępowania, które należycie odzwierciedlały ich przebieg, zawierały wymagane elementy i były podpisane przez wszystkich uczestniczących w licytacji członków komisji.

We wszystkich kontrolowanych transakcjach, rolnicy biorący udział w przetargu, przed przystąpieniem do licytacji wpłacili wadium w wymaganej wysokości, co było potwierdzane w protokole przez komisję przetargową. Złożyli też oświadczenia wymagane ugnrsp i przepisami wykonawczymi.

Do OT nie wpłynęły skargi i zażalenia na sposób przeprowadzenia ww. licytacji.

(dowód: akta kontroli str. 150-171, 213-218, 221-233, 241-248)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora OT wynikało, że udział przedstawicieli Terenowej Rady Społecznej oraz przedstawicieli społeczno-zawodowych organizacji rolniczych w pracach komisji przetargowych na dzierżawę gruntów Zasobu miał miejsce głównie w przypadku nieruchomości wyłączanych z umów dzierżawy na podstawie art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw. „Udział wskazanych osób ustalony był w czasie spotkań Rady Społecznej.”

(dowód: akta kontroli str. 198-201)

1.4. Zawieranie przez OT umów sprzedaży i dzierżawy, zabezpieczenie w umowach interesów Skarbu Państwa oraz skuteczność egzekwowania umów

1.4.1. Zawieranie umów sprzedaży oraz skuteczność ich egzekwowania

W ośmiu z 10 analizowanych spraw dotrzymano terminów zawarcia umów sprzedaży wynikających z zarządzeń Prezesa ANR nr 18/16 oraz nr 44/16. W przypadku dwóch transakcji termin został przekroczony: sprzedaży nieruchomości w gm. Lubycza Królewska (pow. 80,69 ha) oraz sprzedaży nieruchomości w Skierbieszowie (pow. 2,33 ha). Sprzedaż nieruchomości położonej w gm. Lubycza Królewska, obciążonej umową dzierżawy, planowana była już w 2014 r. (tj. w okresie nieobjętym kontrolą NIK), ale nie została zaaprobowana przez Dyrektora Zespołu Gospodarowania Zasobem ANR w Warszawie. Z uwagi na nieskorzystanie przez dzierżawcę z prawa pierwszeństwa nabycia, wyznaczony został przetarg ustny nieograniczony w dniu 28.08.2015 r., który wobec braku nabywców nie został rozstrzygnięty. Następny przetarg, w dniu 22.09.2015 r., wyłonił nabywcę, który w tym samym czasie złożył oświadczenie o zamiarze zapłaty ceny w ratach. W związku z tym OT przeprowadził ocenę wiarygodności finansowej nabywcy (październik 2015 r.). W końcu grudnia 2015 r. Zespół Gospodarowania Zasobem ANR w Warszawie pozytywnie zweryfikował wniosek o sprzedaż i udzielenie pełnomocnictwa do sprzedaży, ale polecił o przesłanie szczegółowego uzasadnienia potrzeby takiej transakcji. Po otrzymaniu wyjaśnień w tej sprawie, Prezes ANR udzielił 16.03.2016 r. (akt notarialny) dyrektorowi OT pełnomocnictwa do sprzedaży nieruchomości. Sprzedaż nieruchomości na jego podstawie została dokonana 31.03.2016 r. (akt notarialny). Sprzedaż nieruchomości w gm. Skierbieszów obejmowała siedem działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 2,33 ha, z których sześć zostało nabytych bez przetargu, na podstawie pierwszeństwa przysługującego dzierżawcy¹¹, a jedna w trybie przetargu ograniczonego przeprowadzonego 26.10.2016 r. Wszystkie działki nabyte przez tego rolnika ujęto w jednym akcie notarialnym sprzedaży z dnia 27.04.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 76-98)

Przed dokonaniem sprzedaży nabywcy składali wymagane oświadczenia na podstawie art. 28a ust. 3 ugnrsp, że w wyniku sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy, a także nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę, nie przekroczy 300 ha. W przetargach ograniczonych uczestnicy składali także oświadczenia na podstawie art. 7 ust. 1 ukur o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego.

Przy dokonywaniu transakcji sprzedaży OT stosował wprowadzone zarządzeniami Nr 18/16 z 12.05.2016 r. i Nr 44/16 z dnia 16.11.2016 r. elementy umów, zgodnie z § 43, a następnie § 40 i załącznikami do tych zarządzeń zatytułowanymi „Propozycja treści oświadczeń kupującego i postanowień wymaganych przez Agencję w każdej umowie sprzedaży nieruchomości Zasobu niezależnie od powierzchni, trybu i warunków sprzedaży”.

(dowód: akta kontroli str. 291-305, 331-339)

Pięć transakcji sprzedaży nastąpiło za cenę płatną w pełnej wysokości na rzecz OT przed sporządzeniem aktu notarialnego. W pozostałych pięciu badanych sprawach sprzedaż nastąpiła za cenę płatną w części przed sporządzeniem aktu notarialnego (co najmniej 10% ceny), a w pozostałej części rozłożoną na raty (10 lub 14 rat rocznych). W przypadku płatności w ratach, były one oprocentowane w wysokości wynikającej z art. 31 ust. 4 ugnrsp¹². Przed zawarciem umowy sprzedaży na raty OT badał sytuację finansową nabywcy, oceniając możliwość spłaty należności. Zabezpieczeniem spłaty należności były: hipoteka, dobrowolne poddanie się

¹¹ Oświadczenie o skorzystaniu z tego prawa dzierżawca złożył 16.12.2016 r. i tego dnia podpisane zostało porozumienie w sprawie nabycia działek.

¹² Oprocentowanie w stosunku rocznym nie niższe niż stopa dyskontowa stanowiąca stopę bazową ogłaszaną w komunikacie Komisji Europejskiej, powiększona o 1%.

egzekucji (na podstawie art. 777 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹³, dalej: K.p.c.), weksle in blanco (ewentualnie weksel in blanco wystawiony przez osobę trzecią, lub weksel in blanco nabywcy poręczony). Należności z tytułu umów sprzedaży płatnych w całości przed transakcją zostały uiszczone i zaewidencjonowane w OT, należności rozłożone na raty rozliczane były zgodnie z postanowieniami umów.

(dowód: akta kontroli str. 76-98, 107-126, 133)

We wszystkich objętych kontrolą umowach sprzedaży zawarte były postanowienia odnoszące się do prawa odkupu: notariusz pouczał nabywcę, że na podstawie art. 29 ust. 4 ugnrsp, ANR/KOWR przysługuje umowne prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia nieruchomości od ANR/KOWR. Poza tym strony sprzedaży postanawiały, że w odniesieniu do zakupionych działek zastrzegają prawo odkupu na rzecz ANR/KOWR w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy, z ujawnieniem tego prawa w księdze wieczystej.

(dowód: akta kontroli str. 76-98, 331-339)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora OT wynikało, że do 2.07.2018 r. nie sprawdzano jeszcze, czy nabywcy nieruchomości rolnych wywiązywali się z zobowiązań określonych art. 29a ugnrsp¹⁴, dotyczących nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez okres 15 lat od dnia nabycia oraz prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych do osobistego prowadzenia tej działalności. Wskazał przy tym, że KOWR „dysponuje środkami prawnymi, które skutecznie zabezpieczają kontrolę nad procesem zbycia na rynku prywatnym wcześniej nabytych od KOWR (ANR) nieruchomości. W przypadku sprzedaży nieruchomości przez osobę (podmiot), który nabył ją wcześniej z ZWRSP, KOWR przysługuje: 1) prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia tej nieruchomości od Krajowego Ośrodka, określone w art. 29 ust. 4 ugnrsp, 2) ujawnione w dziale III księgi wieczystej umowne prawo odkupu w okresie 5 lat od daty zbycia nieruchomości (o powierzchni powyżej 1 ha), 3) prawo pierwokupu określone w art. 3 ust 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. O możliwości realizacji uprawnień wynikających z ww. przepisów notariusz sporządzający warunkową umowę sprzedaży takiej (wcześniej nabytej z ZWRSP) nieruchomości ma obowiązek zawiadomić KOWR o przysługujących uprawnieniach.”

(dowód: akta kontroli str. 53-55)

1.4.2. Zawieranie umów dzierżawy oraz skuteczność ich egzekwowania

Umowy dzierżawy zostały zawarte z kandydatem na dzierżawcę po zakończeniu licytacji, stosownie do wymogów zarządzenia nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 9.10.2017 r., według wzorów wprowadzonych tym zarządzeniem i zarządzeniem nr 28/2018/Z z 22.02.2018 r. zmieniającym zarządzenie nr 103/2017/Z.

OT nie zawierał umowy dzierżawy nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha po wejściu w życie zarządzenia nr 103/2017/Z, zgodnie z którym wymagane było szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR.

W okresie objętym kontrolą NIK nastąpiła zmiana umowy dzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 500 ha. Zgodnie z zarządzeniem Prezesa ANR nr 47/2016 z 30.11.2016 r. w sprawie zasad wykonywania dzierżawy nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w którym powołano się na Statut ANR,

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.

¹⁴ W brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 585, ze zm.).

szczególne pełnomocnictwo Prezesa Agencji wymagane było tylko, gdy zmiana taka dotyczyła wydłużenia okresu dzierżawy lub zmiany dzierżawcy w wyniku cesji praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy.

Zmiany związane z wydłużeniem okresu obowiązywania umowy¹⁵, dokonywane były trzykrotnie (28.07.2016 r. wydłużenie umowy o cztery miesiące, 29.11.2016 r. o jeden miesiąc, 30.11.12.2016 r. o jeden miesiąc) bez specjalnych pełnomocnictw Prezesa ANR. Wynikało to z trwających procedur uzyskania pełnomocnictwa Prezesa ANR o przedłużenie umowy dzierżawy na kolejne 10 lat. W związku z uzyskaniem takiego pełnomocnictwa, aneksem z 31.01.2017 r. ostatecznie przedłużono umowę na okres 10 kolejnych lat. Na podstawie art. 103 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁶ (dalej: K.c.) w dniu 31.01.2017 r. Prezes ANR potwierdził też ww. czynności prawne dokonane bez umocowania przez Dyrektora OT i jego Zastępcę.

(dowód: akta kontroli str. 127-132, 150-171)

W umowach dzierżawy, zgodnie z art. 38 ust. 1a ugnrsp, zamieszczano postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez OT umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Wyjątkiem była umowa dzierżawy nr 66938 z dnia 8.08.2001 r. (gm. Jarczów, pow. 689,3804 ha), w przypadku której uprawnienie takie zostało wykonane.

Dzierżawcy będący stronami umów o nr.: 97951 (nieruchomość w gm. Hańsk), 96750 (w gm. Krynice), 95616 (gm. Samaki), 55278 (w gm. Sosnowica), 48814 (w gm. Ulhówek), 97479 (w gm. Tarnawatka), 96475 (w gm. Kłoczew), 66938 (w gm. Jarczów) złożyli przewidziane w nich weksle na zabezpieczenie należności wynikających z umowy (własne in blanco albo własne in blanco poręczone, wraz z deklaracjami wekslowymi wystawców i poręczycieli). Weksle składane były i przechowywane w OT.

(dowód: akta kontroli str. 150-171, 202-207)

W umowach dzierżawcy zobowiązani byli do złożenia oświadczenia w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji w zakresie obowiązku zapłaty czynszu dzierżawnego i wydania nieruchomości, stosownie do art. 777 K.p.c. Zobowiązania w tym zakresie zostały wykonane, z wyjątkiem trzech przypadków omówionych w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 53-55, 136-137, 153-158, 146-147, 167-169, 140-141, 161-162, 198-201)

Czynsz dzierżawny ustalany był na etapie przygotowania licytacji, jako wywoławczy, na podstawie art. 39a ust. 2 i następných ugnrsp oraz zgodnie z przepisami rozporządzenia MRiRW z 1.08.2016 r. Ostatecznie, w umowie czynsz ustalany był w rozmiarze wylicytowanym w przetargu. Należności z tytułu czynszu dzierżawnego we wszystkich kontrolowanych umowach rozliczane były zgodnie z postanowieniami umowy i w trakcie kontroli NIK żaden z dzierżawców nie miał nieuregulowanych zobowiązań z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 150-195, 248)

Zastępca Dyrektora OT wyjaśnił, że w ramach nadzoru nad realizacją umów dzierżawy sprawdzano wywiązywanie się dzierżawców z warunków umownych dotyczących sposobu zagospodarowania nieruchomości i regulowania zobowiązań finansowych. Kontrole umów dzierżawy nieruchomości, zwłaszcza zabudowanych ośrodkami gospodarczymi, przeprowadzane cyklicznie, nie rzadziej niż raz na 2-3

¹⁵ Dotyczyło to umowy nr 66938 z dnia 8.08.2001 r. na dzierżawę nieruchomości w gminie Jarczów o powierzchni (pierwotnej) 1.159,84 ha.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

lata. Z dziesięciu umów dzierżawy objętych kontrolą NIK czynności te w latach 2016-2018 (do 5 lipca) prowadzono w odniesieniu do siedmiu:

- umowy nr 95616 z dnia 29.04.2016 r., dotyczącej 58,87 ha w gminie Sarnaki – kontrola została przeprowadzona w dniu 18.10.2016 r.,
- umowy nr 96475 z dnia 02.11.2016 r., dotyczącej 246,94 ha w gminie Kłoczew – kontrola w dniu 09.03.2017 r.,
- umowy nr 96750 z dnia 31.01.2017 r., dotyczącej 87,2140 ha w gminie Krynice – kontrola w dniu 11.05.2018 r.,
- umowy nr 97479 z dnia 09.08.2017 r., dotyczącej 76,06 ha w gminie Tarnawatka – kontrola w dniu 08.06.2018 r.,
- umowy nr 48814 z dnia 29.04.2000 r., dotyczącej 151,42 ha w gminie Ulhówek – kontrola w dniu 13.03.2015 r.,
- umowy nr 66938 z dnia 08.08.2001 r., dotyczącej 689,3804 ha w gminie Jarczów, Tarnawatka – kontrola w dniach 21-21.06.2018 r.,
- umowy nr 55278 z dnia 29.12.2000 r., dotyczącej 436,9647 ha w gminie Sosnowica – kontrola w dniu 27.04.2018 r.

Według wyjaśnień, nieruchomości objęte tymi umowami były użytkowane w sposób zgodny z ich rolniczym przeznaczeniem. Dzierżawcy nie wykorzystywali ich do celów innych, niż określone w umowach dzierżawy. Wyjaśniający podał, że dzierżawione nieruchomości utrzymywane były wyłącznie przez dzierżawców. OT nie przekazywał im żadnych środków finansowych na inwestycje lub remonty obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 198-201)

1.5. Działania podejmowane przez OT wobec bezumownych użytkowników nieruchomości rolnych ZWRSP

W 2016 r. wygasło 68 umów dzierżawy dotyczących 125,26 ha, w 2017 r. 107 na 115,55 ha, do 30.04.2018 r. 30 na 54,81 ha. Na wniosek dzierżawcy rozwiązano: w 2016 r. 317 umów na 457,66 ha, w 2017 r. dwie umowy na 1,14 ha, do 30.04.2018 r. trzy umowy na 7,11 ha. Liczba umów dzierżawy rozwiązanych z winy dzierżawcy wyniosła: w 2016 r. trzy na 2,76 ha, w 2017 r. dwie na 1,14 ha, do 30.04.2018 r. trzy na 7,11 ha. Nie rozwiązywano umów dzierżawy z innych powodów niż wina dzierżawcy.

Wszystkie nieruchomości objęte umowami dzierżawy wygasłymi lub rozwiązanymi na wniosek lub z winy dzierżawcy w 2016 r. (łącznie 585,68 ha) i w 2017 r. (559,04 ha) zostały formalnie przejęte do Zasobu. Termin wydania (zwrotu) gruntów z umów wygasłych i rozwiązanych w 2018 r. (124,10 ha) dotychczasowym dzierżawcom wyznaczono „po zakończeniu zbioru plonów rolnych.” Z gruntów przejętych w 2016 r. sprzedano 231,39 ha, wydzierżawiono 146,89 ha, rozdysponowano w inny sposób 20,21 ha; z przejętych w 2017 r. odpowiednio: 80,57 ha, 161,58 ha i 0,18 ha; a z przewidzianych do przejęcia w 2018 r. odpowiednio: 26,53 ha, 48,77 ha i 0,00 ha. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora OT wynikało, że w analizowanym okresie prowadzone były nieskuteczne działania związane z ponownym rozdysponowaniem 187,19 ha (32%) gruntów przejętych w 2016 r., 316,71 ha (56,6%) przejętych w 2017 r. i 48,80 ha (39,3%) przewidzianych do przejęcia w 2018 r. Wyjaśniający podał, że „aktualnie prowadzone są procedury związane z rozdysponowaniem w formie dzierżawy gruntów o powierzchni ponad 150 ha.”

Liczba postępowań prowadzonych przez OT wobec bezumownych użytkowników w okresie 2016-30.04.2018 r. wynosiła w kolejnych latach: 195, 8 i 16. Na koniec 2015 r. powierzchnia nieruchomości rolnych ZWRSP pozostających w bezumownym użytkowaniu wyniosła 255,06 ha, a w kolejnych latach objętych kontrolą NIK:

259,18 ha, 203,10 ha, 206,68 ha. Powierzchnia odzyskanych nieruchomości rolnych ZWRSP od bezumownych użytkowników w kolejnych latach od 2016 r. do 30.04.2018 r. wyniosła: 109,90 ha, 73,57 ha, 0 ha.

Nieruchomości te objęte były postępowaniami OT zmierzającymi do ich przejęcia do Zasobu. Na ww. areal gruntów pozostających w bezumownym użytkowaniu na koniec analizowanych okresów składały się nieruchomości objęte postępowaniem sądowym, zmierzającym do ich wydania przez bezumownych użytkowników, w tym jedna o powierzchni 184 ha, której wydania OT domagał się w całym okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 509-512)

Kontrola dokumentacji dwóch spraw, wybranych według osądu kontrolera, wykazała, że po powzięciu wiadomości o bezumownym użytkowaniu nieruchomości znajdujących się w Zasobie OT wzywał bezumownych użytkowników do wydania nieruchomości. Sporządzono protokół zdawczo-odbiorczy/przejęcia mienia do Zasobu, a następnie wzywano do zapłaty czynszu dzierżawnego i zwrotu podatku rolnego za okres, jaki OT ANR/KOWR potrafił uprawdopodobnić. Czynsz dzierżawny naliczono w wysokości stanowiącej pięciokrotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu, stosownie do wymogu art. 39b ust. 1 ugnrsp. W obydwu analizowanych przypadkach, określone w wezwaniach należności zostały uregulowane.

(dowód: akta kontroli str. 340-359)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niedokumentowanie oględzin przygotowywanych do sprzedaży nieruchomości.

Z 10 skontrolowanych transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych w aktach ośmiu nie było dowodów wskazujących, że w ramach przygotowania do sprzedaży (w latach 2016-2018) pracownicy OT przeprowadzili oględzin tych nieruchomości¹⁷. Obowiązek przeprowadzenia i udokumentowania oględzin w terenie wynikał z ust 9 pkt 3 Wytocznych w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, określonych w załączniku do zarządzenia nr 18/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP, zmienionego zarządzeniem nr 44/16 z dnia 16 listopada 2016 r.

Zastępca Dyrektora OT wyjaśnił, iż „lustracja nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży prowadzona jest każdorazowo, jako jeden z elementów związanych z procesem trwałego rozdysponowania. W przypadku nieruchomości wymagających do sprzedaży szczególnego pełnomocnictwa, jest zawsze dokumentowana i załączana we wniosku kierowanym do Dyrektora Generalnego KOWR (Prezesa ANR). W przypadku pozostałych nieruchomości prowadzona jest w trakcie realizacji procedur, najczęściej jako element weryfikacji stanu zagospodarowania gruntów opisanego przez rzeczoznawcę w operacie szacunkowym wyceny konkretnej nieruchomości. Stosowna dokumentacja potwierdzająca stan zagospodarowania nieruchomości nie została jednak sporządzona i dołączona do akt sprawy”.

(dowód: akta kontroli str. 53-98, 101-106, 517)

2. Niewyegzekwowanie od trzech dzierżawców umownego zobowiązania do złożenia, w formie aktu notarialnego, oświadczenia o poddaniu się egzekucji na

¹⁷ Notatki z lustracji (5.05.2014 r. i 5.06.2014 r.) stwierdzono tylko w aktach dwóch największych nieruchomości, sprzedanych umowami nr 94427 z dnia 31.03.2016 r. i nr 94896 z dnia 22.04.2016 r., których przygotowanie do sprzedaży rozpoczęto przed okresem objętym niniejszą kontrolą NIK.

podstawie art. 777 K.p.c. w zakresie obowiązku zapłaty czynszu dzierżawnego i wydania nieruchomości.

Z 10 analizowanych umów zobowiązania takiego OT nie wyegzekwował od trzech dzierżawców nieruchomości rolnych objętych umowami: 1) nr 66938 z 8.08.2001 r. (nieruchomość w gm. Jarczów), aneks nr 24 z 30.08.2017 r.; 2) nr 97479 z 9.08.2017 r. (nieruchomość w gm. Tarnawatka); 3) nr 96750 z dnia 31.01.2017 r. (nieruchomość w gm. Krynice).

Zastępca Dyrektora OT wyjaśnił, że powyższe zabezpieczenia nie zostały wyegzekwowane z powodu kilkumiesięcznej absencji pracownika prowadzącego obsługę dwóch pierwszych z wymienionych umów, a następnie przeniesienia go do innej sekcji oraz braku właściwych zapisów w trzeciej umowie. Wyjaśniający podał, że pismami z 5.07.2018 r. wyznaczył dwóm dzierżawcom 14 dniowy termin na złożenie wymaganych dokumentów oraz niezwłocznie przygotuje uzupełnienie (aneks) zapisów trzeciej z umów, umożliwiającą złożenie przez dzierżawcę wymaganego oświadczenia na podstawie art. 777 K.p.c.

(dowód: akta kontroli str. 51, 55, 153-158, 167-169, 161-162, 197, 201, 496, 498 526-527)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK¹⁸ OT rzetelnie przygotowywał dokumentację do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych w latach objętych kontrolą. Nie udokumentowano jednak faktu przeprowadzenia oględzin przewidzianych do sprzedaży niewielkich nieruchomości rolnych¹⁹. Prawidłowo wylądano nabywców i dzierżawców nieruchomości rolnych oraz skutecznie egzekwowano należności z tytułu zawartych umów sprzedaży i dzierżawy nieruchomości. W trzech przypadkach od dzierżawców nie wyegzekwowano jednak wymaganych zabezpieczeń. Podejmowano prawidłowe działania zmierzające do odzyskania nieruchomości od bezumownych użytkowników.

2. Realizacja uprawnień kontrolnych w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi

Opis stanu faktycznego

2.1. Wykonywanie prawa pierwokupu, wykupu (nabycia) i odkupu nieruchomości rolnych

2.1.1. OT nie posiadał elektronicznego systemu ewidencjonowania spraw i analizowania informacji o warunkach umów sprzedaży i innych umów przenoszących własność nieruchomości rolnych oraz o cenach transakcyjnych nieruchomości kształtujących się w obrocie realizowanym poza ANR/KOWR. Podręczną ewidencję spraw wpływających do OT, w związku z przepisami ukur, pracownicy OT KOWR prowadzili w formie tabel w formacie Excel.

(dowód: akta kontroli str. 365-366)

2.1.2. W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) do OT wpłynęło:

- 288 warunkowych umów sprzedaży nieruchomości rolnych, w związku z przysługującym ANR/KOWR prawem pierwokupu tych nieruchomości na podstawie art. 3 ust. 4 ukur. Umowy dotyczyły zbycia nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 2.467,53 ha. W jednym przypadku (0,3% ogółu) Dyrektor OT złożył oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej o powierzchni 246,94 ha (10%);

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

¹⁹ Tj. niewymagających szczególnego pełnomocnictwa Prezesa ANR/Dyrektora Generalnego KOWR.

- 62 warunkowych umów zbycia udziałów/akcji w spółkach prawa handlowego będących właścicielem nieruchomości rolnej, w związku z przysługującym ANR/KOWR prawem pierwokupu tych udziałów/akcji na podstawie art. 3a ukur. Umowy dotyczyły zbycia udziałów/akcji o łącznej wartości 7.483,8 tys. zł. We wszystkich przypadkach Dyrektor OT zrezygnował z korzystania z tego prawa;
 - jedna umowa zmiany i przystąpienia nowych współników do spółki prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej o powierzchni 0,6220 ha, w związku z przysługującym ANR prawem nabycia tej nieruchomości na podstawie art. 3b ukur. Dyrektor OT z prawa tego nie skorzystał;
 - 37 zawiadomień o nabyciu nieruchomości rolnych o powierzchni 335,31 ha i sześć zawiadomień o nabyciu udziałów/akcji o wartości 25.762,5 tys. zł na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży i przysługującym KOWR prawem nabycia tych nieruchomości/udziałów/akcji na podstawie art. 4 ust. 1 ukur. Zawiadomienia dotyczyły nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 335,31 ha i udziałów o wartości 25.762,5 tys. zł. We wszystkich przypadkach Dyrektor OT zrezygnował z korzystania z tego prawa.
- W ww. okresie do OT nie wpływały zawiadomienia o przysługującym ANR/KOWR prawie nabycia nieruchomości rolnych na podstawie orzeczenia sądu, o którym mowa w art. 9 ust. 3 ukur oraz o prawie odkupu nieruchomości na podstawie postanowień umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 364)

Spośród 394 spraw/wniosków z ww. zakresu zarejestrowanych w latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) badaniem objęto osiem, wybranych według osądu kontrolera. Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach prawidłowo przeprowadzono i udokumentowano analizę celowości skorzystania z prawa pierwokupu lub nabycia nieruchomości rolnych albo udziałów w spółkach prawa handlowego, stosownie do wytycznych określonych w zarządzeniach Prezesa ANR, a następnie zarządzeniach Dyrektora Generalnego KOWR²⁰. We przypadkach wskazanych w wytycznych, przed podjęciem decyzji o rezygnacji z prawa pierwokupu/nabycia Dyrektor OT uzyskał opinie Dyrektora Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego (dalej: DKUR) w Pionie Gospodarowania Nieruchomościami Centrali KOWR, a na złożenie oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej o powierzchni 246,94 ha specjalne pełnomocnictwo Prezesa ANR. Nabytą nieruchomość skutecznie przejęto do Zasobu i wydzierżawiono niedoszłemu nabywcy. Z siedmiu analizowanych spraw zakończonych podjęciem przez Dyrektora OT decyzji o rezygnacji z prawa pierwokupu/nabycia nieruchomości lub akcji w pięciu terminowo poinformowano zobowiązanych lub notariuszy²¹, a w jednym nabywcę udziałów. Przypadek opóźnienia w zawiadomieniu zobowiązanego oraz skierowania zawiadomienia do niewłaściwego podmiotu omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 367-410, 529-535)

2.1.3. Zastępca Dyrektora OT wyjaśnił, że „Oddział nie gromadzi informacji o warunkach umów sprzedaży oraz cenach transakcyjnych nieruchomości w obrocie prywatnym odbywającym się poza KOWR, ponieważ nie posiada bezpośredniego

²⁰ Wytyczne w tych sprawach określone zostały w załącznikach do zarządzeń: nr 20/2016 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13.05.2016 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego; nr 98/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 6 października 2017 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4 i art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: Wytyczne 98/2017); nr 99/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 6 października 2017 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: Wytyczne 99/2017).

²¹ Stosownie do pkt. 8 stanowiska Krajowej Rady Notarialnej uzgodnionego z ANR z dnia 11 lipca 2003 r. w sprawie stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, powtórnego w pkt III.4 stanowiska KRN z 4 lipca 2016 r.

dostępu do transakcji przenoszących prawo własności nieruchomości rolnych dokonywanych na rynku prywatnym. Informacje w tym zakresie udostępniane są odpłatnie przez właściwe terytorialnie (...). Analiza cen występujących w obrocie rynkowym opiera się głównie na transakcjach sprzedaży nieruchomości podobnych zawieranych przez KOWR oraz w oparciu o informacje uzyskane u rzeczoznawców majątkowych świadczących usługi na rzecz KOWR w zakresie wyceny nieruchomości. Zasadą realizacji uprawnień KOWR, wynikających z treści ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest potrzeba kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. Cena, za którą nieruchomości rolne nabywane są do ZWRSP w ramach przepisów ww. ustawy nie stanowi głównego kryterium, przesłanki, dla złożenia oświadczenia o skorzystaniu bądź nie z przysługujących KOWR praw.”

(dowód: akta kontroli str. 412, 467)

2.1.4. Wydawanie zgody na nabycie nieruchomości rolnych przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) do OT wpłynęło:

- 5.110 wniosków o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 9.846 ha. Z upoważnienia Prezesa ANR/Dyrektora Generalnego KOWR Dyrektor OT wydał 4.472 decyzji pozytywnych dotyczących nabycia 7.927 ha, 27 decyzji odmownych (0,5%) odnośnie 49 ha (0,5% objętych wnioskami) oraz umorzył 336 spraw (6,6%) dotyczących 1.398 ha (14,2%);
- 14 żądań zbywców o nabycie przez ANR nieruchomości rolnych o powierzchni 17,37 ha, przysługujących im z mocy art. 2a ust. 6 ukur w związku z niewyrażeniem przez Prezesa ANR zgody, o której mowa w art. 2a ust. 4 ukur. Wszystkie żądania zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 364, 413)

Kontrola dwóch wniosków o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnych o powierzchni 2,39 ha wykazała, że w przypadkach tych Dyrektor OT, działający z upoważnienia Prezesa ANR, nie wyraził zgody na nabycie nieruchomości rolnych, uzasadniając to brakiem podstaw wskazanych art. 2a ust. 4 pkt 1 ukur, dotyczących wykazania, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnych przez podmioty uprawnione (o których mowa w ust. 1 i 3) oraz, że nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej.

W związku z niewyrażeniem zgody na nabycie przedmiotowych nieruchomości, na pisemne żądanie zbywcy, złożone w terminie miesiąca od dnia, w którym decyzja o niewyrażeniu zgody stała się ostateczna, stosownie do treści art. 2a ust. 6 ukur, Dyrektor OT złożył oświadczenie o nabyciu tych nieruchomości rolnych za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej przez ANR na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych. Nabyte nieruchomości zostały wprowadzone do ewidencji Zasobu pod datą złożenia ww. oświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 414-449, 535-537)

2.1.5. Kontrole wywiązywania się nabywców nieruchomości rolnych z zobowiązań ustawowych

Zgodnie z art. 8a ust. 1-2 ukur²², ANR/KOWR sprawuje nadzór nad spełnieniem zobowiązania, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c oraz warunków, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2 ukur, przeprowadzając w ramach tego nadzoru kontrole, zgodnie z przyjętym i zatwierdzonym przez Prezesa ANR/Dyrektora Generalnego KOWR planem kontroli.

²² Obowiązuje od 30.04.2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 585, ze zm.).

Z polecenia Prezesa ANR, przy piśmie z 26.04.2017 r. Dyrektor OT przekazał do zatwierdzenia plan kontroli 22 wytypowanych nabywców nieruchomości rolnych, wskazując, że kontrole zostaną przeprowadzone w III kwartale 2017 r. Plan ten nie był formalnie zatwierdzony przez Prezesa ANR i nie został w pełni wykonany. Z ujętych w nim 22 podmiotów do 30.06.2018 r. skontrolowano 17. Kontrole udokumentowano protokołami uwzględniającymi:

- zaświadczenia urzędów gmin o zameldowaniu na pobyt stały nabywców nieruchomości rolnych objętych decyzjami Prezesa ANR na terenie gmin, na obszarze których położona była jedna z nieruchomości rolnych, które weszły w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego (art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c ukur),
- oświadczenia nabywców o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego, w skład którego weszły nabyta nieruchomość rolna (art. 2b ust. 1 ukur), poświadczane przez wójtów gmin oraz wyniki lustracji nabytych nieruchomości pod kątem stanu i sposobu ich użytkowania,
- oświadczenia nabywców, że nieruchomości tych nie zbyli i nie oddali w posiadanie innym podmiotom (art. 2b ust. 2 ukur) oraz dokumentujące to wydruki z baz danych Elektronicznych Ksiąg Wieczystych.

Z ww. dokumentacji kontrolnej wynikało, że nie stwierdzono przypadków naruszenia przepisów ukur, na podstawie których Prezes ANR udzielił zgody na nabycie nieruchomości rolnych, z wyjątkiem jednego przypadku nieudokumentowania przez nabywcę nieruchomości zameldowania na pobyt stały na terenie gminy, na obszarze której położona była jedna z nieruchomości rolnych objętych decyzją Prezesa ANR, która weszła w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego. Poinformowany przez kontrolujących o treści art. 9 ust. 3 ukur²³, nabywca nieruchomości rolnej objętej decyzją Prezesa ANR oświadczył, że błędnie został zinterpretowany jego wniosek o zameldowanie złożony w 2016 r. w Urzędzie Miasta Lublin – „wnosił o zameldowanie na pobyt czasowy, a został zameldowany na pobyt stały”. Według zapisów w protokole kontroli z 1.06.2018 r., nabywca zadeklarował wyjaśnienie tej pomyłki do 15.06.2018 r. W dniu 11.07.2018 r. złożył jednak w OT wniosek o przedłużenie do 31.07.2018 r. terminu „złożenia wyjaśnień dotyczących braku meldunku”, uzasadniając to „sezonem urlopowym”.

Zastępca Dyrektora OT wyjaśnił, że „z uwagi na zmiany organizacyjne związane z likwidacją we wrześniu 2017 r. jednej z sekcji zamiejscowych oraz zmianą miejsca pracy zatrudnionych w niej pracowników, kontrole nieruchomości położonych w obszarze działania tej sekcji nie zostały wykonane. Czynności w tym zakresie zostaną przeprowadzone w III kwartale 2018 r.”

(dowód: akta kontroli str. 451-456, 477-485, 496, 498, 506-507, 537)

Na polecenie Dyrektora Generalnego KOWR, zawarte w piśmie z 6.03.2018 r., przy piśmie z 19.04.2018 r. OT przekazał do Dyrektora Generalnego wykaz 38 nieruchomości wytypowanych do skontrolowania w 2018 r. W związku z zatwierdzeniem przez Dyrektora Generalnego kryteriów ilościowych kontroli przeprowadzanych na podstawie art. 8a ust. 2 ukur, pismem z 8.05.2018 r. Dyrektor DKUR zwrócił się do OT o uzupełnienie przesłanego planu do „ilości odpowiadającej łącznie 5% wydanych decyzji za rok ubiegły”. W odpowiedzi OT prosił o zaakceptowanie przedstawionego planu kontroli 38 nabywców nieruchomości rolnych, argumentując, że jest to plan realny i adekwatny do skromnych zasobów kadrowych Oddziału, zredukowanych „w procesie tworzenia KOWR, przy narastających nowych obowiązkach i zadaniach”. Formalnie plan kontroli został zatwierdzony 5.06.2018 r. przez Dyrektora Generalnego KOWR, po jego

²³ Jeżeli nabywca nieruchomości rolnej nie wykonuje zobowiązania, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c - sąd, na wniosek KOWR, orzeka o nabyciu własności tej nieruchomości przez KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej ustalonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, chyba że ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe stoją temu na przeszkodzie.

uzupełnieniu przez Oddział (4.06.2018 r.) do 105 nieruchomości wytypowanych do kontroli.

W dniu 25.05.2018 r. Zastępca Dyrektora OT zatwierdził 1,5-stronicowy dokument określający „Tryb postępowania wynikający z obowiązku określonego w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego”. Ze 105 nabywców nieruchomości rolnych ujętych w planie kontroli na rok 2018, do 30.06.2018 r. w pełnym zakresie skontrolowano trzech. Skontrolowani nabywcy spełnili zobowiązania określone w przepisach ukur, na podstawie których Prezes ANR udzielił im zgody na nabycie nieruchomości rolnych. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału, do pozostałych nabywców nieruchomości wytypowanych do kontroli skierowano „pisma wskazujące zakres oczekiwanych dokumentów potwierdzających zameldowanie i osobiste prowadzenie gospodarstwa. W kolejnym etapie, przewidzianym do realizacji w III kwartale 2018 r., prowadzone będą lustracje i czynności związane z przygotowaniem i podpisaniem przez strony protokołów z kontroli.”

Zarówno przywołany wcześniej Tryb postępowania ..., jak i pisma skierowane przez OT do wytypowanych do skontrolowania w 2018 r. podmiotów nie wymagały przedłożenia zaświadczeń Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR) w zakresie otrzymania płatności bezpośrednich, jako dowodu potwierdzającego osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego. Analiza dokumentacji z kontroli wykazała, że z trzech kontroli zrealizowanych do 30.06.2018 r. w ramach planu na rok 2018, w każdej z nich, oprócz oświadczeń o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego, powoływano się na wniosek do ARiMR o przyznanie dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych. Kopie takich wniosków, dotyczących dopłat na rok 2017, stwierdzono też w aktach dwóch z 17 kontroli w ramach planu kontroli na rok 2017, lecz przeprowadzonych 10 i 11.05.2018 r.

Zastępca Dyrektora OT wyjaśnił, że w sytuacji braku wytycznych w zakresie sposobu prowadzenia kontroli, o których mowa w art. 8a ukur, w Oddziale przyjęto, że potwierdzenie spełnienia warunku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego jest oświadczenie prowadzącego to gospodarstwo, poświadczane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gdyż tak stanowi art. 7 ust. 1 ukur. Wyjaśniający podał też, że „zaświadczenie ARiMR o otrzymaniu płatności bezpośrednich nie są dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie gospodarstwa”, a jedynie „może być (...) jedynie materiałem pomocniczym potwierdzającym użytkowanie nieruchomości (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 451, 454-455, 457-463, 486-502, 508-512, 537-538)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przekroczenie (o 17 dni), wynikającego z art. 598 § 2 K.c., miesięcznego terminu na poinformowanie zobowiązanego o rezygnacji przez KOWR z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej położonej w miejscowości Kropiwki w gminie Sosnowica, stanowiącej działkę nr 198/2 o powierzchni 10,3200 ha.

Zawiadomienie notariusza o zamiarze i warunkach sprzedaży tej nieruchomości, do OT ANR wpłynęło 20.04.2018 r. W związku z tym, że w skład nieruchomości wchodziły też grunty leśne, z mocy art. 37a ust. 1 i 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁴ Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, przysługiwało też prawo pierwokupu tej nieruchomości, z pierwszeństwem przed prawem przysługującym KOWR. Warunkową umowę sprzedaży nieruchomości notariusz jednocześnie (20.04.2018 r.) przekazał do

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.

Nadleśnictwa Parczew i OT. Ponadto przy e-mailu z 30.05.2018 r. notariusz przesłał do OT pismo Nadleśnictwa Parczew z oświadczeniem, że Nadleśniczy nie skorzysta z przysługującego Lasom Państwowym prawa pierwokupu tej nieruchomości. Wyznaczona do obsługi sprawy pracownica OT przeanalizowała treść otrzymanej umowy warunkowej, dane z ewidencji gruntów, przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (brak planu), obciążenia nieruchomości hipoteką oraz przeprowadziła lustrację stanu zagospodarowania i warunków jej użytkowania. Z analizy tej 27.04.2018 r. sporządziła notatkę służbową, w której wnioskuje o nieskorzystanie przez KOWR z prawa pierwokupu. W związku z tym, że powierzchnia przedmiotowej nieruchomości przekraczała 10 ha, zebraną dokumentację przekazała do Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego w Pionie Gospodarowania Nieruchomościami Centrali KOWR przy piśmie z 27.04.2018 r. (oraz w formie elektronicznej) z prośbą o wydanie opinii w przedmiocie skorzystania z prawa pierwokupu, stosownie do wymogu § 23 Wytycznych 98/2017. W piśmie z 20.06.2018 r. Dyrektor Generalny KOWR pozytywnie zaopiniował zamiar rezygnacji OT z wykonywania prawa pierwokupu przedmiotowej nieruchomości. Ponadto wskazał, że „KOWR nie miał możliwości skutecznego wykonania swojego uprawnienia wcześniej niż w dniu 22.05.2018 r., tj. po upływie terminu na wykonanie prawa pierwokupu przez Lasy Państwowe. Należy zatem uznać, że termin złożenia przez KOWR ewentualnego oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu upływa w dniu 22.06.2018 r.” Pisma informujące zobowiązanego i notariusza o nieskorzystaniu z prawa pierwokupu przedmiotowej nieruchomości OT wysłał 9.07.2018 r., w związku z kontrolą NIK.

Zgodnie z § 8 ust. 2 Wytycznych z 6.10.2017 r., OT zobowiązanego należało niezwłocznie zawiadomić o rezygnacji z prawa pierwokupu nieruchomości.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora OT wynikało, że „brak stosownej odpowiedzi zobowiązanemu wynikał z dłuższej nieobecności pracownika prowadzącego sprawę”. Ponadto, nie zawiadamiano zobowiązanego o rezygnacji z prawa pierwokupu nieruchomości, gdyż uważano, że wynikający z art. 598 § 2 K.c. miesięczny termin na skorzystanie z przysługującego KOWR prawa pierwokupu upływa 20.05.2018 r. Do tego czasu nie można było zawiadomić zobowiązanego, gdyż oczekiwano na stanowisko (opinię) Dyrektora DKUR, która do OT wpłynęła e-meilem dopiero 21.06.2018 r. Zdaniem wyjaśniającego, zawiadomienie zobowiązanego po 20.05.2018 r. było bezprzedmiotowe, a jego brak nie wstrzymywał zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 391-396, 411, 466, 468-469)

2. Skierowanie do niewłaściwego podmiotu zawiadomienia o nieskorzystaniu z prawa pierwokupu udziałów w spółce prawa handlowego.

Zawiadomienie o nieskorzystaniu z przysługującego KOWR prawa pierwokupu 21 udziałów PW „BUDOMEX” Sp. z o.o. w Białej Podlaskiej 17.05.2018 r. skierowano do nabywcy udziałów.

Zgodnie § 8 ust. 2 ww. Wytycznych 99/2017, zawiadomienie należało wysłać do zobowiązanego.

Zastępca Dyrektora OT wyjaśnił, że nieprawidłowość ta była wynikiem błędu pracownika przygotowującego pisemne stanowisko KOWR w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 399-403, 411-412, 467)

3. Niezasadne kwestionowanie przez kontrolerów OT niespełnienia przez nabywcę nieruchomości niedotyczącego go wymogu ukur.

Podczas kontroli w dniu 29.05.2018 r. zobowiązania wynikającego z decyzji LU.SGZ.51.206.2017.PJ.5 z dnia 7.03.2017 r., kontrolerzy ci sprawdzali m.in. spełnienie przez nabywcę nieruchomości wymogu art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c ukur, dotyczącego pięcioletniego okresu zamieszkiwania na terenie gminy, na której położona jest nieruchomość objęta decyzją Prezesa ANR, mimo tego, iż nie był zobowiązany do spełnienia tego wymogu. W związku z wydaniem ww. decyzji na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 1 ukur, nabywca określonej w niej nieruchomości rolnej nie był zobowiązany do spełnienia wymogu określonego w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c ukur. Sformułowana w protokole kontroli (pkt IV.1.) ocena, że nabywca „nie spełnił zobowiązania wynikającego z art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c, tj. 5 letniego okresu zamieszkania na terenie gminy lub gminy sąsiadującej – od dnia nabycia nieruchomości” była bezzasadna, gdyż zobowiązanie takie nie wynikało z ww. decyzji Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnej.

Z wyjaśnień kontrolerów OT wynikało, że kontrolę zainicjowali przed ustaleniem (25.05.2018 r.) w Oddziale trybu postępowania w sprawie takich kontroli. Kontrolę realizowali w oparciu o wzór protokołu przygotowany wcześniej w Oddziale, ukierunkowany na sprawdzenie spełnienia obowiązków nałożonych na nabywców art. 2a ust. 4 pkt 2 ukur. „W wyniku błędnej oceny dokumentacji stanowiącej podstawę kontroli, będącej następstwem braku kopii decyzji wyrażającej zgodę na nabycie nieruchomości, ustalenia prowadzone były zgodnie z treścią udostępnionego nam protokołu i na tej podstawie stawiane były przez nas wnioski odnośnie braku spełnienia zobowiązania nabywcy wynikającego z treści art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c ustawy”.

Podobnej treści wyjaśnienie złożył Zastępca Dyrektora OT, który zaakceptował ww. protokół kontroli z adnotacją, że zostanie przekazany do Sekcji UKUR OT Lublin w celu podjęcia działań.

(dowód: akta kontroli str. 486-495, 499, 501-505)

Ocena cząstkowa

Oddział prawidłowo korzystał z przysługujących mu uprawnień kontrolnych w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi. Decyzje w sprawie skorzystania z prawa pierwokupu/nabycia lub odkupu podejmowano po udokumentowanej analizie w tym zakresie. Korzystając z tego prawa skutecznie przejęto jedną nieruchomość rolną do Zasobu. Z siedmiu analizowanych spraw zakończonych podjęciem przez OT ANR/KOWR decyzji o rezygnacji z prawa pierwokupu/nabycia nieruchomości lub akcji w jednej przekroczone miesięczny termin na poinformowanie o tym zobowiązanego, w kolejnym do niewłaściwego podmiotu skierowano zawiadomienie o nieskorzystaniu z prawa pierwokupu udziałów w spółce prawa handlowego. Prawidłowo przeprowadzono postępowania w celu wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Z uwagi na zmiany organizacyjne i ograniczone zasoby kadrowe, w 2017 r. nie zrealizowano w pełni planu kontroli wywiązywania się nabywców ze zobowiązań ustawowych. W jednym przypadku niezasadnie kwestionowano niespełnienie przez nabywcę nieruchomości rolnej niedotyczącego go wymogu ustawowego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o:

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

1. Każdorazowe dokumentowanie faktu przeprowadzenia oględzin nieruchomości przygotowywanych do sprzedaży, zgodnie z wymogiem zarządzenia nr 44/2016 Prezesa ANR.
2. Wyegzekwowanie od trzech dzierżawców złożenia aktów notarialnych z oświadczeniami o poddaniu się egzekucji na podstawie art. 777 K.p.c. w zakresie obowiązku zapłaty czynszu dzierżawnego i wydania nieruchomości.
3. Terminowe informowanie zobowiązanych/notariuszy o rezygnacji przez KOWR z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej/udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego.
4. Podjęcie działań w celu sprostowania treści protokołu z kontroli z 29.05.2018 r. w zakresie spełnienia przez nabywcę nieruchomości rolnej zobowiązania wynikającego z decyzji LU.SGZ.51.206.2017.PJ.5 z dnia 7.03.2017 r.

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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Lublin, dnia 20 lipca 2018 r.

Kontroler
Główny specjalista kontroli państwowej
Jerzy Łukaszuk

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis