



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.008.01.2018  
P/18/042

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/042 – Obrót nieruchomościami rolnymi.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Krzysztof Śleszyński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/53/2018 z dnia 14 maja 2018 r. 2. Bartosz Kościukiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/54/2018 z dnia 14 maja 2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa („KOWR”) <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Serafin – p. o. Dyrektora Generalnego KOWR.

## Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

Oddział Terenowy KOWR w Olsztynie<sup>3</sup> (dalej: „Oddział Terenowy” lub „OT KOWR”) w okresie objętym kontrolą<sup>4</sup> prawidłowo, poza jednym ze zbadanych przypadków, dokonywał obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: „ZWRSP” lub „Zasób”). We właściwy sposób przygotowano dokumentację do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP, prawidłowo przeprowadzono wycenę nieruchomości i ustalono wysokość czynszu dzierżawnego, a także (poza jednym przypadkiem) zgodnie z procedurami wyłoniono nabywców i dzierżawców.

Skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy, a także kontrolowano przestrzeganie postanowień umów. Prawidłowo prowadzono też działania w celu odzyskania nieruchomości od bezumownych użytkowników oraz wyegzekwowania od nich opłat z tego tytułu.

Oddział Terenowy prawidłowo prowadził również sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu, wykupu lub odkupu nieruchomości rolnych oraz wykonywał uprawnienia kontrolne w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Realizacja zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>5</sup>

Opis stanu faktycznego

1.1. Powierzchnia gruntów Zasobu OT KOWR, według stanu na koniec 2015 r., 2016 r. i 2017 r. oraz na 30 kwietnia 2018 r., na terenie województwa-warmińsko-mazurskiego wynosiła odpowiednio: 149,6 tys. ha, 147,4 tys. ha, 144,4 tys. ha oraz 144,3 tys. ha. Sposób zagospodarowania tych gruntów według ww. stanów przedstawiał się następująco:

- 113,0 tys. ha, 114,3 tys. ha, 116,8 tys. ha oraz 116,9 tys. ha znajdowało się w dzierżawie,

<sup>1</sup> Do 30 sierpnia 2017 r. Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR”).

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Od 1 września 2017 r. Dyrektorem OT KOWR był Grzegorz Kierozalski, w okresie od 25 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2017 r. Grzegorz Kierozalski zajmował stanowisko Dyrektora Oddziału Terenowego ANR, zaś od 16 grudnia 2015 r. do 24 stycznia 2016 r. obowiązki Dyrektora Oddziału Terenowego ANR pełnił Jan Rzeszutek.

<sup>4</sup> Lata 2016-2018 r. (I półrocze).

<sup>5</sup> W obszarze działania Oddziału Terenowego KOWR w Olsztynie.

- 4,6 tys. ha, 4,5 tys. ha, 4,4 tys. ha oraz 4,4 tys. ha było w wieczystym użytkowaniu, zaś 1,4 tys. ha, 0,3 tys. ha, 0,04 tys. ha oraz 0,6 tys. ha w bezumownym użytkowaniu,
- po 2,1 tys. ha znajdowało się w trwałym zarządzie, a 0,3 tys. ha zagospodarowano w pozostały sposób (dożywotnie użytkowanie i użyczenie).

W latach 2015-2018 w Zasobie OT KOWR znajdowały się również grunty obce, tj. grunty pod wodami płynącymi (odpowiednio: 2,8 tys. ha, 2,6 tys. ha, 0,6 tys. ha, 0,6 tys. ha), grunty należące do uczelni publicznych (po 0,03 tys. ha) oraz inne (po 0,1 tys. ha).

Według stanu na 31 grudnia 2015 r., 2016 r. i 2017 r. oraz na 30 kwietnia 2018 r. powierzchnia gruntów:

- sprzedanych wynosiła odpowiednio: 498,3 tys. ha, 500,3 tys. ha, 501,1 tys. ha oraz 501,2 tys. ha, a wydzierżawionych: 113,0 tys. ha, 114,3 tys. ha, 116,8 tys. ha i 116,9 tys. ha,
- nieodpłatnie przekazanych<sup>6</sup> wyniosła 47,3 tys. ha, 47,5 tys. ha, 47,8 tys. ha oraz 47,9 tys. ha,
- przekazanych regionalnym zarządom gospodarki wodnej wyniosła po 44,8 tys. ha na koniec 2015 r. i 2016 r. oraz po 46,6 tys. ha na koniec 2017 r. i 30 kwietnia 2018 r.,
- przekazanych marszałkom województw<sup>7</sup> – 60,7 tys. ha w 2015 r. oraz po 60,9 tys. ha na koniec 2016 r., 2017 r. i 30 kwietnia 2018 r.,
- wpisanych jako aport do spółek prawa handlowego – po 0,5 tys. ha.

Powierzchnia gruntów pozostających do rozdysponowania przez OT KOWR wynosiła według stanów na koniec ww. okresów odpowiednio: 25,2 tys. ha, 23,3 tys. ha, 20,0 tys. ha oraz 19,3 tys. ha.

(dowód: akta kontroli str. 57-67)

**1.2.** W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) zawarto ogółem 870 umów sprzedaży 2,9 tys. ha oraz 2.401 umów na dzierżawę 14,9 tys. ha gruntów z Zasobu. Przeprowadzono łącznie 4.332 przetargi (w tym: 1.931 na sprzedaż i 2.401 na dzierżawę), z których 1.963 zostało nierozstrzygniętych (w tym: 1.468 dotyczących sprzedaży oraz 495 – dzierżawy). W trybie bezprzetargowym sprzedano 2.203 ha, na podstawie 333 umów oraz wydzierżawiono 77 ha – osiem umów dzierżawy<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 68-70)

**1.3.** Prawidłowość dokonywania obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu zbadano na próbie 10 umów sprzedaży oraz 10 umów dzierżawy, zawartych w latach 2016 - 2018 (do 30 kwietnia), w tym po trzy umowy dotyczące największych obszarowo nieruchomości. W przypadku umów sprzedaży, cztery z nich zawarto w wyniku przeprowadzonego przetargu ustnego (licytacji) ograniczonego do rolników indywidualnych<sup>9</sup>, dwie – przetargu ustnego nieograniczonego, a cztery<sup>10</sup> – w trybie bezprzetargowym. Spośród zbadanych umów dzierżawy, osiem zawarto w wyniku przetargu ustnego ograniczonego do rolników indywidualnych, a po jednej – przetargu ofert pisemnych i w trybie bezprzetargowym.

<sup>6</sup> Jednostkom samorządu terytorialnego, Lasom Państwowym, kościelnym osobom prawnym oraz innym podmiotom.

<sup>7</sup> Województwa wamińskiego-mazurskiego oraz pomorskiego.

<sup>8</sup> W tym jedna (75,2 ha) na podstawie art. 29 ust. 3a (brak chętnych) w związku z art. 39 ust. 1 ustawy gnrsp oraz dwie (1,3 ha) na podstawie art. 29 ust. 1 h (poprawa rozlogu) w związku z art. 38 ust. 2 tej ustawy. Pozostałe cztery umowy dotyczyły dzierżawy gruntów z przeznaczeniem na tzw. ogródki przydomowe (0,16 ha)

<sup>9</sup> Tj. rolnicy posiadający kwalifikacje rolnicze, prowadzący osobiście przez co najmniej pięć lat gospodarstwo rolne o powierzchni nie przekraczającej 300 ha użytków rolnych i przez okres ten zamieszkujący w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

<sup>10</sup> W tym dwie sprzedano byłym dzierżawcom, jedną – spadkobiercom byłych właścicieli, których nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed 1 stycznia 1992 r., a jedną zbyto w trybie bezprzetargowym gdyż poprzednie przetargi nie doprowadziły do wyłonienia nabywcy.

Powierzchnia sprzedanych gruntów w ramach zbadanej próby wyniosła 0,8 tys. ha, co stanowiło 27,6% powierzchni Zasobu<sup>11</sup> zbytej w latach 2016-2018 (do 30 kwietnia), wynoszącej 2,9 tys. ha. Nieruchomości te sprzedano za łączną kwotę 29.320,4 tys. zł<sup>12</sup>, co stanowiło 30,9% kwoty uzyskanej ze sprzedaży w ww. okresie (94.939,2 tys. zł).

Powierzchnia wydzierżawionych gruntów w ramach zbadanej próby wyniosła 0,6 tys. ha<sup>13</sup>, tj. 0,5% wydzierżawionych, według stanu na 30 kwietnia 2018 r., przez OT KOWR gruntów Zasobu. Z tytułu ich dzierżawy uzyskano w latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) wpływy z czynszu dzierżawnego w łącznej kwocie 687,0 tys. zł (1,2% ogółu wpływów OT KOWR z tytułu dzierżawy mienia ZWRSP w ww. okresie, tj. 57,7 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 58, 70, 198-199)

Oddział Terenowy, w każdej z badanych 20 spraw, wybrał nieruchomości do sprzedaży lub dzierżawy zgodnie z zasadami ustalonymi w zarządzeniach wewnętrznych<sup>14</sup>, a proces ten został udokumentowany. Stan formalno-prawny wszystkich działek wchodzących w skład nieruchomości ustalono m.in. w oparciu o opinie i zaświadczenia właściwych organów i instytucji. Przeprowadzona przez OT KOWR analiza tego stanu obejmowała zebranie niezbędnych informacji otrzymanych m.in. od jst<sup>15</sup>, zarządców dróg, wojewódzkiego konserwatora zabytków, regionalnej dyrekcji ochrony środowiska, zarządu melioracji i urządzeń wodnych, regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Dokonywano wglądu w księgi wieczyste, analizowano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin, pozyskując stosowne zaświadczenia o zapisach w tych dokumentach oraz o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Wszczęte przez część gmin postępowania w sprawie zmian studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego nie przewidywały zmiany przeznaczenia terenu działek wchodzących w skład nieruchomości Zasobu w stosunku do ich przeznaczenia we wcześniej obowiązującym studium.

(dowód: akta kontroli str. 154-173, 209-237)

**1.3.1. Analiza dokumentacji związanej z badanymi umowami sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych wykazała m.in., że:**

- Zgodnie z zarządzeniami w sprawie sprzedaży i dzierżawy, przeprowadzono i udokumentowano lustrację nieruchomości (ogłędziny), w trakcie której sprawdzano m.in. stan zagospodarowania działki, położenie względem sąsiednich gruntów i zbiorników wodnych, występowanie zadrzewień, obiektów budowlanych. W protokołach z lustracji nieruchomości nie odnotowano, czy weryfikowano ich powierzchnię poprzez pomiary w terenie. Kierownik Wydziału Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem (dalej: „Wydział KURiGZ”) w OT KOWR wyjaśniła, że przygotowując nieruchomości do dzierżawy lub sprzedaży weryfikowano ich powierzchnie, sposób użytkowania działek, zgodność zapisów ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków ze

<sup>11</sup> Dane zebrane dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego z ANR, ANR filia w Suwałkach oraz OT KOWR.

<sup>12</sup> W tym: 26.479,4 tys. zł stanowiło przychód z tytułu sprzedaży gruntów, a 2.841,0 tys. zł – budynków.

<sup>13</sup> Od 14,2 ha do 114,9 ha.

<sup>14</sup> Zarządzenie nr 29/13 Prezesa ANR z 5 grudnia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP, zarządzenie nr 18/16 Prezesa ANR z 12 maja 2016 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP, zarządzenie nr 44/16 Prezesa ANR z 16 listopada 2016 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP, zarządzenie nr 72/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z 27 września 2017 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP (dalej: „zarządzenia w sprawie sprzedaży”).

Zarządzenie nr 9/2013 Prezesa ANR z 18 stycznia 2013 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości ZWRSP (ze zmianami), zarządzenie nr 47/2016 Prezesa ANR z 30 listopada 2016 r. w sprawie zasad wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości ZWRSP, zarządzenie nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 6 października 2017 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości ZWRSP, zarządzenie nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP ze zmianami (dalej: „zarządzenia w sprawie dzierżawy”).

<sup>15</sup> Jednostka samorządu terytorialnego.

stanem faktycznym na gruncie poprzez lustrację w terenie i analizę danych ewidencyjnych. W przypadku stwierdzenia podczas lustracji konieczności wykonania stosownych prac geodezyjnych polegających na wznowieniu granic działki, obliczeniu jej powierzchni, czy też weryfikacji użytków gruntowych, takie prace były zlecane i wykonywane przez uprawnionych geodetów. W sytuacji gdy stan faktyczny na gruncie odpowiadał zapisom w ewidencji gruntów i budynków nie zlecano wykonywania prac geodezyjnych.

- Prace geodezyjne w celu sprawdzenia powierzchni i użytków gruntowych wykonano w przypadku dziewięciu badanych spraw, gdzie stwierdzono rozbieżności stanu faktycznego z ewidencją. Przed sprzedażą/dzierżawą doprowadzono do uzgodnienia zapisów ewidencji gruntów ze stanem faktycznym.
- We wszystkich umowach sprzedaży i dzierżawy wprowadzono zapisy zabezpieczające interes Skarbu Państwa w zakresie ewentualnych roszczeń z tytułu wad wydanych nieruchomości. Każdy z nabywców oświadczył, że nie będzie występował z żadnymi roszczeniami wobec sprzedającego z tytułu ewentualnej niezgodności w zakresie użytków oraz ewentualnej różnicy w powierzchni sprzedawanej nieruchomości, jeżeli po sprzedaży geodeta wykaże inną powierzchnię, niż jest to oznaczone w dokumentach przetargowych. Dzierżawca natomiast złożył w umowie oświadczenie, że zapoznał się z przedmiotem dzierżawy, w tym z przebiegiem jego granic oraz ograniczeniami w jego używaniu i w związku z tym nie będzie występował z roszczeniami z tytułu rękojmi za wady przedmiotu dzierżawy.
- Wartość sprzedawanych nieruchomości ustalono, zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>16</sup> (dalej: „ustawa gnrsp”) oraz art. 156 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>17</sup>, na podstawie pisemnej opinii o wartości nieruchomości sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego. OT KOWR, zgodnie z zarządzeniami w sprawie sprzedaży, zlecił, zweryfikował i odebrał bez zastrzeżeń od rzeczoznawców majątkowych operaty szacunkowe zbadanych 10 sprzedanych nieruchomości. Ich cena, zgodnie z zarządzeniami w sprawie sprzedaży, wyliczana była jako suma wartości nieruchomości określona przez rzeczoznawcę majątkowego<sup>18</sup>, powiększona o koszty przygotowania jej do sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 68-244)

W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) do OT KOWR nie wpłynęły skargi w zakresie nieprawidłowego ustalenia stanu formalno-prawnego lub niezgodności ze stanem faktycznym sprzedanych lub wydzierżawionych nieruchomości. Nie otrzymano również wyroków sądowych w tych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 245-246)

**1.3.2.** Analiza dokumentacji badanych umów związanych z dziewięcioma przetargami na dzierżawę nieruchomości wykazała m.in., że:

- postępowania przetargowe przeprowadzono w trybach zgodnych z przepisami ustawy gnrsp oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>19</sup>, a także zgodnie z zarządzeniami w sprawie dzierżawy,

<sup>16</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

<sup>18</sup> Operaty szacunkowe wykorzystywano do tego celu w terminie nieprzekraczającym 12 miesięcy od ich sporządzenia.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1142.

- zgodnie z art. 28 ust. 1, w związku z art. 38 ust. 2 ustawy gnrsp, publikowano, przez okres 14 dni przed ogłoszeniem przetargu, wykazy nieruchomości rolnych przeznaczonych do dzierżawy, zawierające elementy wymagane art. 28 ust. 2 tej ustawy,
- zgodnie z § 5-6 ww. rozporządzenia publikowano ogłoszenie o przetargu co najmniej na 28 dni przed jego rozpoczęciem, które zawierało wymagane informacje,
- określono kategorie osób mogących uczestniczyć w przetargach (zgodnie z art. 29 ust. 3b-3bb w związku z art. 39 ust. 1 ustawy gnrsp),
- w ośmiu licytacjach uczestniczyło średnio po sześć osób (od jednej do 11), a w przetargu pisemnym złożono trzy oferty,
- uczestnicy przetargów wpłacili wymagane wadła,
- wszystkie oferty złożone w przetargu pisemnym spełniały wymagania określone w ww. rozporządzeniu i w zarządzeniach w sprawie dzierżawy, w tym załączono do nich oświadczenia wymagane ustawą gnrsp i przepisami wykonawczymi,
- każdorazowo, zgodnie z zarządzeniami w sprawie dzierżawy, Dyrektor OT KOWR powołał komisje przetargowe<sup>20</sup>, składające się z pracowników tej jednostki, a w pięciu przetargach również z przedstawicieli Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej (zgodnie z zarządzeniami w sprawie sprzedaży udział tych osób nie przekraczał 50% składu komisji),
- wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano w oparciu o najwyższe wylicytowane stawki czynszu dzierżawnego (osiem przetargów ustnych) oraz zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen<sup>21</sup> (przetarg pisemny),
- przebieg postępowań dokumentowany był m.in. w podpisanych przez członków komisji przetargowej protokołach z kwalifikacji uczestników postępowania oraz w protokołach przetargów<sup>22</sup>, zawierających wymagane elementy, w tym wysokość uzyskanej ceny oraz dane osoby, która wygrała przetarg,
- wysokości czynszu dzierżawnego, stanowiące czynsz wywoławczy ustalono zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości ZWRSP<sup>23</sup> oraz wytycznymi Prezesa ANR/ Dyrektora Generalnego KOWR w tym zakresie,
- w przetargach uzyskano roczny czynsz dzierżawny w wysokości równowartości 12.133 dt pszenicy, przy wywoławczym w wysokości 2.625 dt,
- umowy z nabywcami zawierano średnio po upływie 29 dni od rozstrzygnięcia przetargu (od dziewięciu do 72 dni)<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 199-237, 247-266)

W dniu 8 marca 2016 r. zawarta została umowa dzierżawy nieruchomości niezabudowanej o powierzchni 75,18 ha (w tym: 64,55 ha nieużytków) położonej w gminie Frombork nad Zalewem Wiślanym. Celem dzierżawy było pozyskiwanie trzciny. W okresie od 29 września 2015 r. do 4 marca 2016 r. na dzierżawę tej nieruchomości zorganizowano pięć przetargów ustnych nieograniczonych, z których

<sup>20</sup> W zarządzeniach w sprawie powołania komisji określono m.in. możliwość odwołania ze jej składu którąkolwiek z osób, jeżeli łączyć ją będą z uczestnikiem przetargu zależności osobiste, służbowe lub majątkowe.

<sup>21</sup> Kryteria oceny ofert i ich wagi zostały uzgodnione z Warmińsko-Mazurską Izbą Rolniczą w Olsztynie, zaakceptowane przez Dyrektora OT ANR oraz zatwierdzone przez Prezesa ANR pismem z 14 września 2015 r.

<sup>22</sup> Protokoły te zostały podpisane przez Dyrektora OT KOWR, a protokoły z przetargów ustnych zostały – również przez kandydata na dzierżawcę.

<sup>23</sup> Dz. U. poz. 1186.

<sup>24</sup> Wewnętrzne regulacje, a także ogłoszenie o przetargu nie określały terminu zawarcia umowy dzierżawy po jego rozstrzygnięciu.

pierwsze cztery nie zostały rozstrzygnięte (nikt nie wpłacił wadium). W ostatnim, piątym przetargu, wyłoniono dzierżawcę, który zaproponował najwyższy roczny czynsz<sup>25</sup> (równowartość 300 dt pszenicy). Osoba ta w dniu 7 marca 2016 r. złożyła oświadczenie, że rezygnuje z podpisania umowy dzierżawy. W związku z tym 8 marca 2016 r. Zastępca Dyrektora OT ANR zawarł z drugim uczestnikiem przetargu umowę dzierżawy na okres do 31 marca 2018 r., określając wysokość czynszu rocznego w wysokości 290 dt pszenicy.

W opinii prawnej z 8 marca 2016 r. radca prawny OT ANR wskazał, że w sytuacji, w której w ostatnim przetargu nie wyłoniono nabywcy wydzierżawienie ww. nieruchomości powinno nastąpić w kolejnym. W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) przychody OT KOWR z tytułu realizacji ww. umowy wyniosły ogółem 14,7 tys. zł. Przychody te obejmowały wyłącznie należności za 2016 r., gdyż dzierżawca został w całości zwolniony z płatności czynszu za 2017 r. z powodu zniszczonej uprawy trzciny spowodowanej wysokim poziomem wody, połączonym ze sztormami oraz powstaniem warstwy lodu.

(dowód: akta kontroli str. 221-222, 267-303)

Ustalone  
nieprawidłowości

Umowę na dzierżawę ww. nieruchomości zawarto w dniu 8 marca 2016 r. z osobą, która nie została wyłoniona w przetargu. Zgodnie natomiast z art. 39 ust. 1 ustawy gnrsp umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego. W ww. przypadku nie zachodziły także przesłanki określone w art. 29 ust. 3a oraz w art. 39 ust. 2 ww. ustawy, których zaistnienie umożliwiało odstąpienie od przetargu.

Zastępca Dyrektora OT KOWR, który podpisał ww. umowę wyjaśnił, że: „Była to nietypowa sprawa, bowiem dotyczyła wydzierżawienia nieruchomości w celu pozyskiwania trzciny. Zbiór trzciny może być przeprowadzony jedynie w okresie zimowym, gdy zbiornik wodny pokryty jest lodem. Ogłoszenie i przeprowadzenie kolejnego przetargu zajęłoby około dwóch miesięcy, zatem termin jego rozstrzygnięcia wypadłby już po sezonie pozyskiwania trzciny. Z tego też powodu należy przypuszczać, że przetarg ten byłby nierozstrzygnięty z powodu braku oferentów. Znałem powyższą opinię prawną (...). Kierowałem się przede wszystkim skutkami finansowymi dla ANR i wykonaniem planu dzierżaw. Obszar został zagospodarowany, a Agencja otrzymywała z tego tytułu czynsz dzierżawny.”

(dowód: akta kontroli str. 221-222, 269-275 i 282-289)

Nie negując okoliczności wskazanych w treści wyjaśnień NIK zauważa jednak, że nie mogły one uzasadnić odstąpienia od przeprowadzenia przetargu.

Opis stanu  
faktycznego

Oddział Terenowy 25 maja 2016 r. otrzymał pismo Prezesa ANR dotyczące dzierżawy wskazanej wyżej nieruchomości, w którym stwierdzono, że ww. umowa nie powinna być zawarta. Stwierdzono w nim również, że w związku z tym, iż do jej zawarcia jednak doszło nie powinna być ona w przyszłości przedłużana. W piśmie tym zobowiązano także Dyrektora OT KOWR do przestrzegania obowiązujących przepisów, a w szczególności dotyczących zawierania umów dzierżawy, aby w przyszłości nie dochodziło do podobnych nieprawidłowości. Do pisma tego załączono także opinię prawną Zespołu Prawnego Biura Prezesa ANR.

W dniu 28 grudnia 2017 r., na trzy miesiące i trzy dni przed zakończeniem okresu na jaki ww. umowa została zawarta, dzierżawca złożył pracownikowi OT KOWR ustne oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości. Oddział Terenowy nie przedstawił dzierżawcy w terminie miesiąca od dnia złożenia ww. oświadczenia stanowiska odnośnie warunków dalszego dzierżawienia nieruchomości. Zgodnie z art. 39 ust. 4a ustawy gnrsp w przypadku nieprzedstawienia ww. stanowiska

<sup>25</sup> W licytacji z 4 marca 2016 r. uczestniczyły dwie osoby.

zaistniało domniemanie, że OT KOWR wyraził zgodę na dalsze dzierżawienie nieruchomości na dotychczasowych warunkach przez okres roku. Aneksem z 28 maja 2018 r. przedłużono dzierżawcy ww. umowę do 1 kwietnia 2019 r. na dotychczasowych warunkach. Pismem z 21 maja 2018 r. OT KOWR poinformował dzierżawcę, że w przyszłości ww. umowa nie będzie przedłużana.

(dowód: akta kontroli str. 282-289, 305-320)

Ustalone  
nieprawidłowości

Oddział Terenowy po otrzymaniu oświadczenia dzierżawcy o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości nie poinformował go w terminie wskazanym w art. 39 ust. 4a ustawy gnrsp, że umowa z 8 marca 2016 r. nie może być przedłużona, w wyniku czego aneksem z 28 maja 2018 r. prolongował o rok okres jej obowiązywania. Taki sposób postępowania był niezgodny z dyspozycją Prezesa ANR sformułowaną w piśmie otrzymanym w dniu 25 maja 2016 r., w którym stwierdzono, że ww. umowa nie powinna być przedłużana obecnemu dzierżawcy.

Pracownik OT KOWR<sup>26</sup> wyjaśnił, że prowadzenie tej sprawy przejął w grudniu 2016 r. i nie pamięta kiedy zapoznał się z ww. opiniami prawnymi. W okresie gdy kontaktował się z nim dzierżawca w sprawie przedłużenia umowy (tj. 28 grudnia 2017 r.) prowadził dużo spraw służbowych, a od 4 do 28 stycznia 2018 r. przebywał na urlopie wypoczynkowym. Informację o telefonicznej deklaracji dzierżawcy przedłużenia umowy pracownik ten przekazał Kierownikowi Wydziału KURiGZ pod koniec marca 2018 r. Nie nastąpiło to w ciągu miesiąca od jej złożenia z powodu przeoczenia, wielu obowiązków służbowych i konieczności wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego przed przejściem na emeryturę.

(dowód: akta kontroli str.287-289, 305-306 i 321-322)

Opis stanu  
faktycznego

**1.3.3.** Analiza dokumentacji związanej z wybranymi 10 umowami sprzedaży nieruchomości wykazała m.in., że:

- postępowania przetargowe (sześć) przeprowadzono w trybach zgodnych z przepisami ustawy gnrsp, rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości ZWRSP i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów<sup>27</sup>, a także z zarządzeniami w sprawie sprzedaży,
- prawidłowo dokonano sprzedaży czterech nieruchomości w trybie bezprzetargowym, tj. wystąpiły ustawowe przesłanki do jego zastosowania,
- w przypadku przetargów ograniczonych, zgodnie z art. 29 ust. 3b i 3bb ustawy gnrsp, określono kategorie osób mogących w nich uczestniczyć,
- w jednym przypadku<sup>28</sup> złożono zażalenie na tryb prowadzenia przetargu, wskutek czego dokonano bezprzetargowej sprzedaży spadkobiercom byłego właściciela nieruchomości przejętej na rzecz Skarbu Państwa przed 1 stycznia 1992 r. (art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy gnrsp),
- zgodnie z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy gnrsp publikowano, przez okres 14 dni przed ogłoszeniem przetargu, ogłoszenia zawierające wykazy nieruchomości rolnych przeznaczonych do sprzedaży, które zawierały wymagane elementy,
- uczestnicy przetargów wpłacili wymagane wadła,
- w każdym trybie przetargowym, zgodnie z zarządzeniami w sprawie sprzedaży, powołano komisje przetargowe, a zastosowane wobec niej regulacje przewidywały możliwość wyłączenia poszczególnych członków ze składu komisji, jeżeli związany on był z uczestnikiem przetargu poprzez zależności

<sup>26</sup> Zatrudniony w KOWR na podstawie umowy-zlecenia (wcześniej, tj. do 28 stycznia 2018 r. zatrudniony był w OT KOWR w Wydziale KURiGZ w Sekcji Zamiejscowej w Elblągu na stanowisku starszego specjalisty).

<sup>27</sup> Dz. U. poz. 540.

<sup>28</sup> Gmina Biskupiec, obręb Wonna, działka nr 255/7.

osobiste, służbowe lub majątkowe. W dwóch przetargach członkami komisji byli wyłącznie pracownicy OT KOWR, zaś w czterech pozostałych jej członkami byli również dwaj przedstawiciele Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej (udział tych osób nie przekraczał 50% składu komisji),

- wyboru najlepszej oferty dokonano w oparciu o najwyższe wylicytowane ceny,
- przebieg postępowań dokumentowany był m.in. w protokołach pracy komisji przetargowej z kwalifikacji uczestników postępowania oraz w protokołach przetargów, zawierających wymagane elementy, podpisanych przez wszystkich członków komisji przetargowej oraz osobę, która wygrała dany przetarg,
- umowy z nabywcami zawarto w terminach zgodnych z zarządzeniami w sprawie sprzedaży, tj. niezwłocznie po uzyskaniu szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR<sup>29</sup> lub po uzgodnieniu warunków zapłaty ceny,
- przed dokonaniem sprzedaży uzyskano od kupującego oświadczenia, zgodne z treścią określoną w zarządzeniach w sprawie sprzedaży,
- przetargi ograniczone do rolników indywidualnych oraz przetargi nieograniczone przeprowadzono w formie licytacji uzyskując łączną cenę 8.334,4 tys. zł, tj. o 907,5 tys. zł więcej od ich wartości określonych w wycenach (7.426,9 tys. zł),
- należności z tytułu ceny nabycia nieruchomości rozliczane były zgodnie z postanowieniami umów oraz dokumentami przetargowymi,
- w pięciu przypadkach nabywcy przed dniem zawarcia umowy zapłacili całość kwoty wynikającej z ceny sprzedaży, a w pozostałych pięciu cenę sprzedaży rozłożono na raty<sup>30</sup> zgodnie z warunkami określonymi w art. 31 ust. 2 i 4 ustawy gnrsp, tj. nabywca przed zawarciem umowy sprzedaży dokonał wpłaty kwoty stanowiącej równowartość 10% ceny sprzedaży, zaś pozostała należność została rozłożona na 14 równych rat rocznych (po przedłożeniu wymaganego zabezpieczenia),
- należności rozłożone na raty spłacane były terminowo<sup>31</sup>,
- nie wystąpiły przypadki zbycia lub przeznaczenia przez nabywcę nieruchomości na inne cele niż określone w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 70-183)

W Oddziale Terenowym obowiązywały od maja 2016 r., uzgodnione z Radą Społeczną, zasady oceny kryteriów ofert pisemnych w przetargach ograniczonych do rolników indywidualnych na dzierżawę albo sprzedaż nieruchomości z Zasobu<sup>32</sup>. Kryteria te zmieniono dwukrotnie zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR w 2017 i 2018 r.<sup>33</sup>, a zmiany te w kwietniu 2018 r. zostały uzgodnione z Radą Społeczną.

(dowód: akta kontroli str. 184-196, 262-266)

**1.3.4.** Analiza dokumentacji dotyczącej badanych 10 umów dzierżawy wykazała natomiast m.in., że:

- nie wystąpiły przypadki przekazania dzierżawy na podstawie umowy cesji,
- w umowach dzierżawy podano czynsz dzierżawny w kwocie zgodnej z uzyskaną w wyniku przetargu, a w przypadku dzierżawy zawartej w trybie bezprzetargowym – na poziomie czynszu wywoławczego z ostatniego przetargu,
- terminy płatności czynszu dzierżawnego ustalono zgodnie z zarządzeniami w sprawie dzierżawy, tj. w dwóch ratach półrocznych (za I półrocze płatny

<sup>29</sup> Przed 30 sierpnia 2017 r. Prezesa ANR.

<sup>30</sup> Przy oprocentowaniu w stosunku rocznym nie niższym niż stopa dyskontowa, stanowiąca stopę bazową ogłaszana w komunikacie Komisji Europejskiej, powiększoną o jeden punkt procentowy.

<sup>31</sup> Stan na 25 maja 2018 r.

<sup>32</sup> Zasady te w czerwcu 2016 r. zostały zaakceptowane przez Prezesa ANR. Wcześniej od września 2015 r. obowiązywały kryteria uzgodnione z Prezesem Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej, również zaakceptowane przez Prezesa ANR.

<sup>33</sup> Zarządzenie nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP, Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 22 lutego 2018 r. zmieniające zarządzenie nr 103/2017/Z.

- do 30 września lub 15 listopada według cen pszenicy publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny za I półrocze danego roku, a za II półrocze – do 28 lutego lub 31 marca następnego według cen pszenicy za II półrocze),
- w jednym przypadku wystąpiły należności z tytułu sprzedaży majątku obrotowego (sprzedaż gruntu rolnego z plantacją rabarbaru o wartości 5,4 tys. zł),
  - nie wystąpiły należności z tytułu sprzedaży ruchomych środków trwałych,
  - w czasie trwania realizacji umowy OT KOWR nie przekazywał dzierżawcom środków finansowych na inwestycje i remonty,
  - kwota należnego czynszu za lata 2016-2017 wyniosła 1.080,7 tys. zł, z której do 31 maja 2018 r. OT KOWR otrzymał 691,4 tys. zł,
  - w dziewięciu przypadkach należności z tytułu czynszu dzierżawnego naliczane były przez OT KOWR w wysokości zgodnej z umową oraz z uwzględnieniem obniżek czynszów na łączną kwotę 73,2 tys. zł na podstawie art. 700 Kodeksu cywilnego<sup>34</sup> (w dwóch dzierżawach),
  - na dzień 31 maja 2018 r. zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego wynosiły łącznie 216,7 tys. zł i dotyczyły czterech umów,
  - pięciu dzierżawców nieterminowo regulowało należności z tytułu czynszu dzierżawnego – w celu ich wyegzekwowania OT KOWR wysyłał do nich wezwania do zapłaty, a od zaległych płatności naliczył w latach od 2016 – do 31 maja 2018 r. odsetki za zwłokę w kwocie 7,2 tys. zł (na koniec maja 2018 r. zaległości z tytułu odsetek wyniosły 2,1 tys. zł),
  - w czterech przypadkach, na wnioski dzierżawców, OT KOWR odroczył termin zapłaty czynszu dzierżawnego na łączną kwotę 399,2 tys. zł (m.in. z powodu strat w plonach spowodowanych niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, niskich cen zbóż, niższych zbiorów, przejęcia gruntów w złej kulturze rolnej, czy z powodu opóźniających się wypłat z dopłat obszarowych),
  - przed podpisaniem umowy kandydaci na dzierżawców przedłożyli informacje o sytuacji finansowo-majątkowej wraz z aktualnymi zaświadczeniami o wywiązywaniu się ze zobowiązań publiczno-prawnych, które zostały ocenione przez komisję, powołaną przez Dyrektora OT KOWR, pod kątem ich wiarygodności finansowej i proponowanego zabezpieczenia płatności,
  - u dzierżawcy nieruchomości rolnej z budynkami gospodarczymi przeprowadzono planową kompleksową kontrolę, w trakcie której sprawdzono m.in. wywiązywanie się z warunków umownych oraz regulowanie przez niego zobowiązań; wydane zalecenia<sup>35</sup> zostały wykonane,
  - przed przedłużeniem umowy dzierżawy na kolejny okres (dwa przypadki) pracownicy OT KOWR przeprowadzili lustrację nieruchomości, które wykazały m.in., że były one użytkowane prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 199-240)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przypadku umowy z 20 stycznia 2017 r. na dzierżawę nieruchomości rolnej niezabudowanej o powierzchni 91,27 ha, OT KOWR naliczył za II półrocze 2017 r. czynsz dzierżawny w kwocie o 129,86 zł niższej od należnej.

Koordynator Sekcji Finansowo-Księgowej w Wydziale KURiGZ w OT KOWR wyjaśnił, że wynikało to z pomyłki, bowiem do harmonogramu płatności w systemie

<sup>34</sup> Obniżenia czynszu na wnioski dzierżawców z tytułu szkód powstałych na dzierżawionych działkach w wyniku niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. Wnioski zostały pozytywnie zaopiniowane przez komisję pracowników OT KOWR i zatwierdzone przez Dyrektora OT (szkody w uprawach potwierdziły m.in. oględziny i protokoły z oszacowania zakresu i wysokości szkód w gospodarstwie rolnym).

<sup>35</sup> Dotyczące: prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych, dokonania przez OT KOWR cesji praw z polisy ubezpieczeniowej dzierżawionych budynków oraz wymiany stolarki okiennej i drzwiowej w części budynków.

informatycznym wprowadzono niższą o 2 dt stawkę. W toku kontroli NIK dokonano korekty i powiadomiono o tym dzierżawcę.

(dowód: akta kontroli str. 209-211, 323-332)

Opis stanu  
faktycznego

1.4. W prowadzonym przez OT KOWR rejestrze skarg, wniosków i petycji odnotowano dwie skargi na sposób przeprowadzenia przetargów<sup>36</sup>. Wskazywano w nich na nieuprawnione odrzucenia ofert w przetargach na dzierżawę. Skargi te, rozpatrzone przez OT KOWR w terminie 30 dni od ich otrzymania, uznane zostały za bezzasadne, gdyż podnoszone w nich zarzuty nie znalazły potwierdzenia w dokumentacji sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 245)

1.5. Oddział Terenowy, w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego, przeprowadził w latach 2016-2018 (I kwartał) kontrole<sup>37</sup> 549 umów dzierżawy nieruchomości (w tym: 73 zabudowanych i 476 niezabudowanych). Kontrole te wykazały łącznie 364 uchybienia, polegające m.in. na użytkowaniu bez zgody KOWR części dzierżawionej nieruchomości przez osoby trzecie, brak kontroli zasobności gleby, brak konserwacji rowów melioracyjnych, niewłaściwe zagospodarowanie gruntów, brak aktualnego ubezpieczenia budynków lub niedokonanie na rzecz KOWR cesji praw z ich polisy ubezpieczeniowej, brak ksiąg obiektów budowlanych, zaleganie z zapłatą podatku rolnego i składkami do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, realizacja inwestycji bez zgody KOWR, likwidacja obiektów budowlanych bez zgody KOWR. Dzierżawców, u których stwierdzono ww. uchybienia wzywano do ich usunięcia. Monitorowania realizacji wydanych zaleceń dokonywali pracownicy przeprowadzający kontrole. W zakresie tym, w przypadku braku w terminie odpowiedzi przez podmiot skontrolowany odnośnie wykonania zaleceń pokontrolnych, wysyłano ponaglenia lub przeprowadzano kontrole sprawdzające.

(dowód: akta kontroli str. 333-353)

1.6. W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) liczba spraw związanych z działaniami podejmowanymi w celu ponownego przejęcia nieruchomości do Zasobu wynosiła 557, z czego 460 dotyczyło wygasłych i rozwiązanych umów dzierżawy, zaś 97 bezumownych użytkowników. Odzyskana powierzchnia nieruchomości w wyniku wygaszenia i rozwiązania umów dzierżawy wynosiła 7,7 tys. ha.

(dowód: akta kontroli str. 377-379)

1.7. W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) rozwiązanych zostało 515 umów dzierżawy nieruchomości z Zasobu o łącznej powierzchni 7,5 tys. ha, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 235 umów (4,1 tys. ha), 244 (2,5 tys. ha) i 36 (0,9 tys. ha). Przyczynami rozwiązania tych umów było:

- upływ terminu wskazany w umowie (łącznie 348 umów w ww. okresie),
- wypowiedzenie w związku z zaległościami w spłacie czynszu dzierżawnego (41),
- używanie przedmiotu dzierżawy niezgodnie z warunkami umowy (trzy),
- wypowiedzenie na wniosek dzierżawcy (110, w tym: 14 z powodu wypadków losowych, 20 – nieopłacalności produkcji),
- inne przyczyny (pozostałe 13 umów).

Nieruchomości rolne zwracane przez dzierżawcę przyjmowane były przez OT KOWR na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, określającego m.in. aktualny stan zagospodarowania nieruchomości. W przypadku nieruchomości zabudowanych, odbieranych również protokolarnie, OT KOWR zlecał opracowanie

<sup>36</sup> Skargi te nie dotyczyły badanych spraw.

<sup>37</sup> Dane dotyczące okresu 2016-2017 (III kwartał) nie obejmują filii w Suwałkach OT ANR w Olsztynie.

przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego opisu i oszacowania zmian spowodowanych działalnością dotychczasowego dzierżawcy.

(dowód: akta kontroli str. 354-376)

**1.8.** Podejmowane przez OT KOWR działania wobec bezumownych użytkowników realizowano w oparciu o:

- porozumienie zawarte 15 kwietnia 2013 r. pomiędzy ANR, a Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczące w szczególności dostępu ANR do danych z ewidencji producentów, gospodarstw rolnych i wniosków o płatności,
- zasady postępowania ANR w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości ZWRSP<sup>38</sup>,
- instrukcję dotyczącą bezumownego korzystania z nieruchomości ZWRSP.

(dowód: akta kontroli str. 380-406)

Liczba spraw prowadzonych wobec bezumownych użytkowników nieruchomości rolnych Zasobu wynosiła 54 w 2016 r., 36 w 2017 r. oraz siedem w 2018 r. (do 30 kwietnia). Powierzchnia nieruchomości pozostających w bezumownym użytkowaniu zmniejszyła się z 1,4 tys. ha według stanu na 31 grudnia 2016 r. do 0,02 tys. ha na 30 kwietnia 2018 r., tj. o 98,6%. Przypadki bezumownego użytkowania rejestrowano w systemie windykacyjnym, w którym naliczono również opłaty z tego tytułu. Należności te księgowano na wyodrębnionym koncie przychodów z tytułu bezumownego użytkowania mienia 70071 (niefakturowane) i 70072 (fakturowane). W poszczególnych latach 2016-2018 (do 30 kwietnia)<sup>39</sup> za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych naliczono opłaty odpowiednio w wysokości 141,7 tys. zł, 111,1 tys. zł oraz 168,5 tys. zł, zaś uzyskane przychody z tego tytułu wyniosły odpowiednio: 117,8 tys. zł, 24,7 tys. zł i 22,3 tys. zł. OT KOWR nie ponosił dodatkowych kosztów w związku z prowadzeniem ww. spraw.

(dowód: akta kontroli str. 377-379, 409-418)

Analiza dokumentacji siedmiu prowadzonych przez Oddział Terenowy w latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) spraw dotyczących bezumownego użytkowania nieruchomości rolnych Zasobu o łącznej powierzchni 546,0 ha wykazała, że prowadzono je zgodnie z ww. zasadami oraz, że:

- w przypadku stwierdzenia przez OT KOWR bezumownego użytkowania nieruchomości podejmowano działania w celu identyfikacji osoby lub podmiotu, który bezumownie użytkował ten grunt,
- kierowano do bezumownych użytkowników wezwania do wydania nieruchomości oraz informowano ich o naliczonym, zgodnie z art. 39b ustawy gnrsp, wynagrodzeniu za bezumowne korzystanie,
- w czterech przypadkach bezumowni użytkownicy wydali nieruchomości w terminie wyznaczonym przez OT KOWR (o łącznej powierzchni 4,3 ha) – wydanie nieruchomości nastąpiło w terminie od dziewięciu do 21 dni od otrzymania wezwania w tej sprawie – sprawy te prowadzono w 2016 r. i 2017 r. (po dwie), a wydanie nieruchomości nastąpiło w tym samym roku, w którym ustalono jej bezumowne użytkowanie,
- w trzech przypadkach (541,7 ha), po nieskutecznych wezwaniach do wydania nieruchomości, sprawy zostały skierowane na drogę postępowania sądowego<sup>40</sup>,

<sup>38</sup> Wprowadzone pismem Prezesa ANR w sierpniu 2013 r., zmienione w październiku 2014 r.

<sup>39</sup> Dane obejmują obszar własności OT ANR do sierpnia 2017 r. oraz obszar własności OT KOWR od września 2017 r.

<sup>40</sup> Według stanu na 29 maja 2018 r. w jednym przypadku prowadzona była egzekucja komornicza, zaś w dwóch pozostałych postępowanie sądowe było w toku.

- naliczona lub zasądzona kwota z tytułu bezumownego użytkowania wyniosła łącznie 2.220,6 tys. zł, a wyegzekwowana przez OT KOWR od bezumownych użytkowników wyniosła 227,1 zł. W celu wyegzekwowania tej kwoty OT KOWR wysyłał do bezumownych użytkowników wezwania do zapłaty, kierował sprawy na drogę postępowania sądowego, a następnie do egzekucji komorniczej,
- trzy sprawy o wydanie nieruchomości, które skierowano na drogę postępowania sądowego, prowadzone były przez ANR odpowiednio od 2004 r.<sup>41</sup>, 2013 r. i 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 407-408)

**1.9.** Analiza zbadanych 10 umów sprzedaży wykazała, że Oddział Terenowy właściwie zabezpieczył w nich interesy Skarbu Państwa, bowiem m.in.:

- treści umów były zgodne ze wzorami określonymi w zarządzeniach w sprawie sprzedaży (nie wystąpiły odstępstwa w tym zakresie),
- w przypadku rozłożenia zapłaty ceny sprzedaży na raty wprowadzono do umów i przyjęto od nabywców zabezpieczenia na poczet niespłaconych należności zgodnie z art. 31 ust. 3 i 3a ustawy gnrsp (nabywcy ustanowili zabezpieczenia w formie: hipoteki, weksli in blanco, przewłaszczenia, cesji praw z polisy ubezpieczeniowej), a także złożyli oświadczenia o dobrowolnym poddaniu się egzekucji,
- w umowach uregulowano kwestie przysługującego OT KOWR prawa odkupu na podstawie art. 593 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>42</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 81-173)

Analiza 10 umów dzierżawy w zakresie zabezpieczania w nich interesów Skarbu Państwa wykazała m.in., że:

- treści umów były zgodne ze wzorami określonymi w zarządzeniach w sprawie dzierżawy (nie wystąpiły odstępstwa w tym zakresie),
- w ośmiu umowach, zgodnie z art. 38 ust. 1a ustawy gnrsp, zawarto postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez KOWR umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, a w dwóch – 50% takiej powierzchni,
- OT KOWR nie występował do Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie uzyskania jego szczegółowego pełnomocnictwa na wydzierżawienie badanych nieruchomości, gdyż ich powierzchnie nie przekraczały progów obligujących go do tego zarządzeniami w sprawie sprzedaży (tj. 500 ha – limit obowiązujący do 8 października 2017 r., a po tej dacie – 50 ha),
- wprowadzono zapisy o zabezpieczeniu zapłaty czynszu dzierżawnego i należności z tytułu bezumownego korzystania z przedmiotu dzierżawy (m.in. w formie weksli in blanco, poręczenia wekslowego, hipoteki, przewłaszczenia na zabezpieczenie), a także o złożeniu w formie aktu notarialnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji wydania nieruchomości po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy. Formy zabezpieczeń były zgodne z art. 31 w związku z art. 38a ust. 6 ustawy gnrsp oraz wytycznymi KOWR w sprawie zabezpieczania jego należności,
- siedmiu dzierżawców ustanowiło wszystkie wymagane umową ww. zabezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str. 200-237)

<sup>41</sup> Postępowanie sądowe zakończyło się w kwietniu 2017 r. i zgodnie z wyrokiem z tytułu bezumownego użytkowania gruntów i budynków zasądzono kwotę 1.970,5 tys. zł. na dzień 29.05.2018 r. Oddział Terenowy oczekiwał na prawomocny tytuł wykonawczy pozwalający na wszczęcie egzekucji komorniczej.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

Ustalone  
nieprawidłowości

Nie wyegzekwowano od trzech dzierżawców<sup>43</sup> oświadczeń w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji w zakresie obowiązku wydania dzierżawionej nieruchomości po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy dzierżawy. Ponadto od jednego z nich nie wyegzekwowano również, wynikającego z umowy, zabezpieczenia zapłaty należności w postaci ustanowienia hipoteki umownej do kwoty 70 tys. zł. Zgodnie z zawartymi umowami dzierżawcy zobowiązani byli do przedłożenia w OT KOWR w terminie 14 dni od zawarcia tych umów aktów notarialnych o ustanowieniu ww. zabezpieczeń.

Kierownik Wydziału KURiGZ w OT KOWR wyjaśniła, że w przypadku powyższych dwóch umów z 2016 r. wynikało to z niedopatrzania spowodowanego przygotowywaną reorganizacją ANR w KOWR i zmiany pracowników merytorycznych prowadzących daną sprawę. Natomiast niewyegzekwowanie wszystkich zabezpieczeń przy umowie dzierżawy z 17 stycznia 2018 r. wynikało przede wszystkim z nadmiaru obowiązków przypadających na pracownika prowadzącego tę sprawę.

W wyniku podjętych w trakcie kontroli NIK działań OT KOWR otrzymał od ww. dzierżawców akty notarialne z 8 i 11 czerwca 2018 r. o ustanowieniu brakujących zabezpieczeń. Akty te zostały sporządzone 131, 714 i 808 dni po terminie określonym w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 221-225, 229-231, 282-286 i 419-449)

Ocena cząstkowa

Prawidłowo przygotowano dokumentację nieruchomości rolnych ZWRSP przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy. We właściwy sposób dokonano wycen nieruchomości oraz należycie ustalono wysokość czynszu dzierżawnego. Nabywców oraz dzierżawców, poza jednym przypadkiem, wyłoniono zgodnie obowiązującymi przepisami i procedurami. Nie w pełni jednak prawidłowo monitorowano przestrzeganie postanowień umów, bowiem w przypadku trzech dzierżawców, dopiero wskutek kontroli NIK wyegzekwowano wymagane prawne zabezpieczenia wydania nieruchomości i płatności czynszu. OT KOWR skutecznie egzekwował należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości z Zasobu. Prawidłowo prowadzono działania w celu odzyskania nieruchomości od bezumownych użytkowników.

## 2. Realizacja uprawnień kontrolnych w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi<sup>44</sup>

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w OT KOWR prowadzono łącznie 346 spraw związanych z przysługującym prawem pierwokupu nieruchomości rolnych, z czego 326 z nich dotyczyło tego prawa na podstawie art. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>45</sup> (dalej: „ukur”), zaś 20 na podstawie art. 3a tej ustawy. Powierzchnia nieruchomości rolnych w obu ww. przypadkach wynosiła odpowiednio 10.098,3741 ha oraz 294,7003 ha. W jednym tylko przypadku<sup>46</sup> skorzystano z przysługującego prawa pierwokupu, w związku z czym przejęto do Zasobu nieruchomości o powierzchni 88,8202 ha.

W kontrolowanym okresie OT KOWR nie skorzystał w żadnym przypadku z przysługującego mu prawa nabycia nieruchomości rolnych<sup>47</sup>, podczas gdy w latach tych prowadzono w łącznie 121 takich spraw. Spośród nich, 120 dotyczyło prawa nabycia nieruchomości rolnej na podstawie art. 4 ukur, tj. nabycia nieruchomości prywatnej w związku z innym zdarzeniem prawnym niż umowa, zaś

<sup>43</sup> Umowy zawarte 9 marca 2016 r., 13 czerwca 2016 r. i 17 stycznia 2018 r. na łączną powierzchnię gruntów 129,24 ha.

<sup>44</sup> W obszarze działania Oddziału Terenowego KOWR w Olsztynie.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2196, ze zm.

<sup>46</sup> Art. 3 ukur.

<sup>47</sup> Na podstawie art. 4 i art. 3b ukur.

jedna – prawa nabycia nieruchomości od spółki osobowej, tj. na podstawie art. 3b ukur. Nie prowadzono spraw związanych z prawem nabycia nieruchomości na podstawie orzeczenia sądu – art. 9 ukur.

(dowód: akta kontroli str. 450-452)

Analiza sześciu spraw dotyczących pierwokupu nieruchomości rolnych (art. 3 ukur), o łącznej powierzchni 72,96 ha, wykazała m.in., że:

- sprawy te załatwiono zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniach wewnętrznych kontrolowanej jednostki<sup>48</sup>,
- w każdym przypadku przeprowadzono i udokumentowano analizę celowości skorzystania z prawa pierwokupu, w wyniku której postanowiono w pięciu sprawach nie korzystać z tego prawa, zaś w jednym przypadku wykonano prawo pierwokupu,
- badanie umów warunkowej sprzedaży nieruchomości rolnych pod kątem nadmiernej koncentracji tych nieruchomości w przypadkach, w których nie skorzystano z prawa pierwokupu, OT KOWR przeprowadził w formie analizy spełniania przez nabywcę kryteriów rolnika indywidualnego oraz analizy posiadanych przez nabywcę gruntów, w zakresie ich położenia i powierzchni, w tym położenia względem gruntów dotychczas posiadanych,
- w jednym przypadku skorzystania z prawa pierwokupu, zgodnie z zarządzeniami wewnętrznymi w tej sprawie, zawiadomiono zbywcę o wyniku postępowania w formie notarialnie potwierdzonego oświadczenia o skorzystaniu z tego prawa, poinformowano o ustalonej wartości rynkowej nieruchomości (2.220,5 tys. zł), spisano protokół zdawczo odbiorczy w sprawie przekazania i przejęcia nieruchomości, oraz wprowadzono nieruchomość do ewidencji, a sama nieruchomość następnie została zagospodarowana poprzez jej wydzierżawienie.

(dowód: akta kontroli str. 453-504)

**2.2.** W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) do OT KOWR wpłynęło 3.169 wniosków o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnych przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ukur. Spośród tych wniosków, według stanu na 30 kwietnia 2018 r., do 2.459 z nich (92,2%) wydano decyzje pozytywne, do 32 – negatywne<sup>49</sup>, a do 175 – decyzje w sprawie ich umorzenia<sup>50</sup>. W przypadku pozostałych 503 wniosków: 209 z nich było w trakcie rozpatrywania, a 294 sprawy zakończono w inny sposób (zwrot wniosku, odmowa wszczęcia postępowania, pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia). Liczba wydanych zgód na nabycie nieruchomości w poszczególnych latach wynosiła: 450 w 2016 r., 1.669 w 2017 r. oraz 340 w 2018 r. (do 30 kwietnia).

(dowód: akta kontroli str. 505-510)

W związku z niewyrażeniem zgody na nabycie nieruchomości rolnych przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ukur do OT KOWR wpłynęło w ww. okresie łącznie 17 żądań zbywców nabycia przez OT KOWR, na podstawie art. 2a ust. 6 ukur, nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 269,4 ha. W przypadku ośmiu żądań OT KOWR złożył oświadczenia o nabyciu 145,5 ha nieruchomości rolnych,

---

<sup>48</sup> Zarządzenie nr 27/10 Prezesa ANR z 7 października 2010 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. Zarządzenie nr 20/16 Prezesa ANR z 13 maja 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, Zarządzenie nr 98/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

<sup>49</sup> Z powodu niespełniania warunków wynikających z ukur, m.in. nabywca nie dał rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej (m.in. nie posiadał kwalifikacji rolniczych), w wyniku nabycia mogło dojść do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

<sup>50</sup> Wydawane głównie gdy wniosek dotyczył nieruchomości nierolnych lub wnioskodawca wycofał go po wszczęciu postępowania administracyjnego.

realizując ww. obowiązek ustawowy. Nieruchomości te zostały nabyte przez OT KOWR za łączną kwotę 2.925,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 511)

Badanie sześciu spraw dotyczących wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 875,8 ha przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ukur, w tym trzy na wniosek zbywcy i trzy – nabywcy, wykazało, że OT KOWR realizował to zadanie zgodnie z przepisami ukur i wytycznymi Prezesa ANR<sup>51</sup>. Ustalono m.in., że:

- do wszystkich sześciu badanych wniosków dołączono dokumenty wymagane ww. wytycznymi (były one kompletne i zawierały wymagane informacje),
- zbywcy i nabywcy spełniali wymogi określone w art. 2a ust. 4 ukur,
- w dwóch sprawach, wszczętych na wniosek zbywcy, pracownicy OT KOWR przeprowadzili dodatkowo lustracje nieruchomości (436,9 ha),
- projekty decyzji, zgodnie z ww. wytycznymi, zostały zaparafowane przez radcę prawnego OT KOWR,
- decyzje administracyjne, w których wyrażono zgodę na transakcję kupna-sprzedaży, zostały wydane przez Dyrektora OT KOWR, posiadającego odpowiednie upoważnienia Prezesa ANR/ Dyrektora Generalnego KOWR,
- decyzje administracyjne zostały wydane w terminie od 16 do 52 dni od przyjęcia wniosku o wyrażenie zgody na sprzedaż,
- decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>52</sup> i były zgodne ze wzorem określonym w ww. wytycznych,
- od badanych decyzji nie złożono odwołań.

(dowód: akta kontroli str. 512-526)

Analiza sześciu przypadków, w których nie wyrażono zgody na nabycie nieruchomości przez potencjalnego nabywcę niespełniającego przesłanek wynikających z art. 2a ust. 1 i ust 3 pkt 1 oraz w innych przypadkach niż wymienione w ust. 3 pkt 2-4 ukur wykazała m.in., że:

- we wszystkich przypadkach, od jednego do trzech razy, wzywano wnioskodawcę do uzupełnienia braków we wniosku i/lub złożenia wyjaśnień, przedłużano termin na załatwienie sprawy w związku z ww. brakami i wyjaśnieniami,
- stronom postępowania zapewniono udział na każdym jego etapie, a także umożliwiono zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji,
- przyczynami niewyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnych przez ww. osoby były przede wszystkim ustalenia w zakresie braku rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej, a w czterech przypadkach wnioskodawcy wskazali również, że nabycie nieruchomości traktują jako lokatę kapitału, celem uzyskania w przyszłości znacznych korzyści finansowych przy dalszej odsprzedaży,
- wskutek decyzji odmownej, wszyscy zbywcy zażądali od OT KOWR złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości, co zostało uczynione łącznie z ustaleniem wysokości równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości (łącznie 1.555,7 tys. zł),

<sup>51</sup> Wytyczne Prezesa ANR z 12 maja 2016 r. w sprawie wydawania decyzji dotyczących przeniesienia własności nieruchomości rolnej, zgodnie z art. 2a ust. 4 ukur.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

- w dwóch przypadkach wycena OT KOWR została zaakceptowana przez zbywców (łącznie 552,0 tys. zł), spisano protokół zdawczo-odbiorczy z przekazania-przejęcia nieruchomości, które tego samego dnia wprowadzono do ewidencji i przygotowano do wydzierżawienia,
- w czterech pozostałych przypadkach sporządzona przez OT KOWR wycena (łącznie na 1.003,7 tys. zł) nie została zaakceptowana przez zbywców, którzy skierowali te sprawy do sądu celem ustalenia przez sąd wartości zbywanej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 527-536)

**2.2.1.** Oddział Terenowy posiadał dwa zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KOWR plany kontroli, o których mowa w art. 8a ukur, w zakresie wywiązywania się nabywców nieruchomości rolnych ze zobowiązań ustawowych. W planie na II półrocze 2017 r. ujęto 20 kontroli, a w planie obejmującym okres od 1 maja do 31 grudnia 2018 r. – 50. Plany te zostały zatwierdzone przez Prezesa ANR/Dyrektora Generalnego KOWR. Za zgodą Dyrektora Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego w Centrali KOWR, wyrażoną w piśmie z 22 stycznia 2018 r., plan kontroli na II półrocze 2017 r. został przeniesiony na II kwartał 2018 r. Powodem tego był znaczny wzrost liczby spraw wpływających do Sekcji Kształtowania Ustroju Rolnego w Wydziale KURiGZ OT KOWR i niewystarczająca obsada kadrowa tej sekcji.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 18 kwietnia 2018 r. Oddział Terenowy nie przeprowadzał kontroli w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań ustawowych nabywców nieruchomości rolnych, będących innymi podmiotami niż wymienione w ukur. Rozpoczęto je po tym okresie i do końca czerwca 2018 r. przeprowadzono ogółem 20 kontroli (100% zaplanowanych na II kwartał 2018 r.). Stanowiło to 0,9% liczby wydanych w latach 2016-2017 decyzji wyrażających zgodę na sprzedaż nieruchomości rolnych w obrocie prywatnym (2.119 zgód). Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości. OT KOWR dobierał próby do kontroli w sposób celowy (według największych powierzchni nieruchomości).

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że Oddział Terenowy podlega pod Biuro Dyrektora Generalnego KOWR, a pierwsze pismo w sprawie przygotowania i przekazania przez oddziały terenowe wniosków o zatwierdzenie planu kontroli pochodziło z 5 kwietnia 2017 r.<sup>53</sup> i dotyczyło planu na II półrocze 2017 r. W związku z czym obowiązek przeprowadzenia przez OT KOWR kontroli na podstawie art. 8a ukur powstał od III kwartału 2017 r. Podał również, że pierwsza decyzja o wyrażeniu zgody na nabycie nieruchomości rolnej na podstawie art. 2a ust. 4 ww. ustawy została wydana przez OT 31 maja 2016 r. Decyzje w tej sprawie są bezterminowe i nie obligują stron do zawarcia aktu notarialnego. Przeprowadzenie kontroli zależy od terminu zawarcia aktu notarialnego oraz pory roku (z uwagi na możliwość oceny stanu na gruncie). Przeprowadzenie kontroli w terminie wcześniejszym, niż po roku obowiązywania ukur byłoby, zdaniem Dyrektora OT KOWR, bezzasadne.

(dowód: akta kontroli str. 537-600)

#### Ocena cząstkowa

Prawidłowo prowadzono postępowania w celu wydania zgody lub odmowy na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ukur. Po przeprowadzeniu analizy celowości skorzystania z tych praw skutecznie przejmowano nieruchomości rolne do ZWRSP. Zrealizowano plan kontroli w zakresie obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi.

<sup>53</sup> Pismo nr: BP.ZGZ.UKUR.500.3.2017.TS.2.

#### **IV. Pozostałe informacje i pouczenia**

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>54</sup> 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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 12 lipca 2018 r.

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Olsztynie  
Piotr Górny

Kontroler  
Krzysztof Śleszyński  
Doradca ekonomiczny

---

<sup>54</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.