



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.014.01.2018

P/18/042

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/042 – Obrót nieruchomościami rolnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Wojciech Borówka-Jakubowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/82/2018 z 9 maja 2018 r. 2. Krzysztof Płoszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/83/2018 z 9 maja 2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-3)</p>
Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Poznaniu <sup>1</sup> , ul. Fredry 12, 61-701 Poznań (dalej: „Oddział”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Serafin <sup>2</sup> - pełniący obowiązki Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR). <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 4-6, 770-772, 806)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

Oddział w latach 2016-2018 (do 30 kwietnia)<sup>4</sup> prawidłowo realizował zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>5</sup> (dalej: „ZWRSP”). Właściwie przygotowywano dokumentację do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP, rzetelnie weryfikowano wyceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, należycie ustalano wysokość czynszu dzierżawnego oraz zgodnie z obowiązującymi procedurami wyłaniano nabywców i dzierżawców. Skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy m.in. dzięki zastosowanym w umowach zabezpieczeniom. Niska skuteczność windykacji należności od bezumownych użytkowników gruntów wynikała głównie z braku możliwości prawnych ustanowienia stosownych zabezpieczeń oraz ze spornego charakteru tych należności. Oddział rzetelnie prowadził sprawy związane z wykonywaniem m.in. prawa pierwokupu i nabycia. Po przeprowadzeniu analizy celowości skorzystania z tych praw skutecznie przejmowano nieruchomości rolne do ZWRSP i realizowano

<sup>1</sup> Poprzednio Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu. Od 1 września 2017 r. następcą prawnym Agencji Nieruchomości Rolnych został Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, dalej „KOWR”.

<sup>2</sup> Od 3 lipca 2018 r. Wcześniej, od 1 września 2017 r. Dyrektorem Generalnym KOWR był Witold Strobel. Prezesem ANR do 19 listopada 2015 r. był Leszek Świętochowski, do 13 czerwca 2017 r. - Waldemar Humięcki (do 13 stycznia 2016 r. p.o. Prezesa), a do 31 sierpnia 2017 r. Irena Błaszczuk. Dyrektorem Oddziału, od 25 stycznia 2016 r. jest Wojciech Perczak. Wcześniej, od 15 kwietnia 2014 r. był nim Tomasz Dutkiewicz.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dalej także: „okres objęty kontrolą” lub „badany okres”.

<sup>5</sup> Na podstawie badanej próby 10 transakcji sprzedaży i 10 transakcji dzierżawy.

działania w celu ich zagospodarowania. Należycie przeprowadzono postępowania w celu wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>6</sup> (dalej: ukur).

W skontrolowanym okresie nie przeprowadzono natomiast kontroli wymaganych art. 8a ust. 1 i 2 ukur. Stwierdzono również okoliczności przemawiające za potrzebą optymalizacji działań Oddziału w zakresie powoływania członków komisji przetargowych oraz jednoznacznego określenia metody wyliczania średniej wieloletniej wydajności naturalnej wydzierżawianych stawów, w przypadku nieposiadania przez Oddział informacji o tej wydajności z lat poprzednich.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Realizacja zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP**

Opis stanu faktycznego

**1.1.** Według stanu na 31 grudnia 2015 r. Oddział wykazywał przejęte nieruchomości rolne ZWRSP o areale 459.448 ha, z czego: 228.766 ha (49,8%) sprzedano, 44.076 ha (9,6%) przekazano nieodpłatnie<sup>7</sup>, 9.072 ha (2%) trwale zagospodarowano w inny sposób<sup>8</sup>. W dzierżawie pozostawało 130.932 ha (28,5%), w zarząd przekazano 1.195 ha, w wieczyste i dożywotnie użytkowanie - 8.489 ha, w użyczenie - 3 ha, w użytkowanie przez podmioty obce<sup>9</sup> - 18.174 ha (3,9%), a w inny nietrwały sposób zagospodarowano 1.344 ha. Do zagospodarowania na koniec roku pozostawało 17.397 ha nieruchomości rolnych (3,8%).

Na 31 grudnia 2016 r. areal przejętych nieruchomości rolnych wynosił 459.446 ha, z czego: 232.249 ha (50,5%) sprzedano, 44.707 ha (9,7%) przekazano nieodpłatnie, 9.081 ha (2%) trwale zagospodarowano w inny sposób. W dzierżawie pozostawało 128.792 ha (28,0%), w zarząd przekazano 423 ha, w wieczyste i dożywotnie użytkowanie - 9.325 ha, w użyczenie - 3 ha, w użytkowanie przez podmioty obce - 17.812 ha (3,9%), a w inny nietrwały sposób zagospodarowano 958 ha. Do zagospodarowania na koniec roku pozostawało 16.096 ha nieruchomości rolnych (3,5%).

Na 31 grudnia 2017 r. Oddział wykazywał przejęte nieruchomości rolne o areale 459.441 ha, z czego: 232.377 ha (50,5%) sprzedano, 45.802 ha (9,9%) nieodpłatnie przekazano, a 9.091 ha (2%) trwale zagospodarowano w inny sposób. W dzierżawie pozostawało 128.618 ha (28,0%), w zarząd przekazano 417 ha, w wieczyste i dożywotnie użytkowanie - 9.325 ha, w użyczenie - 3 ha, w użytkowanie przez podmioty obce - 16.951 ha (3,7%), a w inny nietrwały sposób zagospodarowano 1.514 ha. Do zagospodarowania na koniec roku pozostawało 15.351 ha nieruchomości rolnych (3,3%).

Na 30 kwietnia 2018 r. areal przejętych nieruchomości rolnych wynosił 459.577 ha, z czego: 232.444 ha (50,6%) sprzedano, 45.833 ha (9,9%) nieodpłatnie przekazano,

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2196, ze zm., dalej „ukur”.

<sup>7</sup> Na rzecz: gmin, powiatów, Województwa Wielkopolskiego, Lasów Państwowych, kościołów, spółdzielni mieszkaniowych, szkół wyższych, jednostek rozwojowo-badawczych, parków narodowych, byłych właścicieli.

<sup>8</sup> Poprzez: wniesienie do spółek, zmianę wieczystego i dożywotniego użytkownika na prawo własności, zamianę lub scalanie gruntów, przekazanie na rzecz budowanych autostrad.

<sup>9</sup> Mienie w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych, mienie użytkowane wieczysto przez uczelnie publiczne i przez podmioty określone w art. 11 ust. 1 pkt 2, 3, 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 – uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r.).

a 9.072 ha (2%) trwale zagospodarowano w inny sposób. W dzierżawie pozostawało 127.127 ha (27,7%), w zarząd przekazano 434 ha, w wieczyste i dożywotnie użytkowanie - 9.312 ha, w użyczenie - 3 ha, w użytkowanie przez podmioty obce - 16.951 ha (3,7%), a w inny nietrwały sposób zagospodarowano 1.463 ha. Do zagospodarowania na koniec kwietnia 2018 r. pozostawało 16.919 ha nieruchomości rolnych (3,7%).

(dowód: akta kontroli str. 7)

W roku 2016 sprzedano 279 nieruchomości rolnych o powierzchni 3.483 ha, w tym: 89 w trybie przetargu nieograniczonego, 31 bezprzetargowo na rzecz dzierżawców i wieczystych użytkowników, 22 bezprzetargowo na rzecz spadkobierców byłych właścicieli, 129 upoważnionym podmiotom (mieszkania), dwie w trybie przetargu ograniczonego ustnego, a sześć przekazano odpłatnie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

W roku 2017 sprzedano 277 nieruchomości rolnych o powierzchni 124 ha, w tym: 111 w trybie przetargu nieograniczonego, 14 bezprzetargowo na rzecz dzierżawców i wieczystych użytkowników, jedną bezprzetargowo na rzecz spadkobierców byłych właścicieli, 113 upoważnionym podmiotom (mieszkania), 23 w trybie przetargu ograniczonego ustnego, dwie w trybie przetargu ograniczonego ofertowego, a dziewięć przekazano odpłatnie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

W okresie styczeń-kwiecień 2018 r. sprzedano 94 nieruchomości rolne o powierzchni 67 ha, w tym: 50 w trybie przetargu nieograniczonego, trzy bezprzetargowo na rzecz dzierżawcy lub wieczystego użytkownika, 20 upoważnionym podmiotom (mieszkania), 16 w trybie przetargu ograniczonego ustnego lub w drodze negocjacji, a pięć przekazano odpłatnie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

W roku 2016 wydzierżawiono 537 nieruchomości rolnych o powierzchni 5.518 ha, w tym: 53 w trybie przetargu nieograniczonego, 108 – przetargu ograniczonego ustnego, a 376 – przetargu ograniczonego ofertowego. Ponadto w trybie bezprzetargowym przedłużono 1.125 umów dzierżawy dotyczących powierzchni 22.540 ha.

W roku 2017 wydzierżawiono 481 nieruchomości rolnych o powierzchni 5.075 ha, w tym: 15 w trybie przetargu nieograniczonego, 46 – przetargu ograniczonego ustnego, a 420 – przetargu ograniczonego ofertowego. Ponadto w trybie bezprzetargowym przedłużono 955 umów dzierżawy dotyczących powierzchni 17.122 ha.

W okresie styczeń-kwiecień 2018 r. wydzierżawiono 16 nieruchomości rolnych o powierzchni 51 ha, w tym: trzy w trybie przetargu nieograniczonego, 11 - przetargu ograniczonego ustnego, a dwie – przetargu ograniczonego ofertowego. Ponadto w trybie bezprzetargowym przedłużono 105 umów dzierżawy dotyczących powierzchni 3.593 ha.

Badaniem kontrolnym objęto losowo wybrane 10 transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych<sup>10</sup> i 10 transakcji dzierżawy nieruchomości rolnych<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 8-37)

---

<sup>10</sup> W tym sprzedane: bezprzetargowo na rzecz byłych właścicieli - dwie transakcje, bezprzetargowo na rzecz dzierżawcy - jedna, bezprzetargowo na rzecz użytkownika wieczystego - jedna, w trybie przetargu nieograniczonego - trzy, przetargu ograniczonego ustnego - dwie, przetargowo w trybie negocjacji - jedna transakcja (w próbie ujęto trzy nieruchomości największe obszarowo).

<sup>11</sup> W tym wydzierżawione w trybie: przetargu ograniczonego ofertowego - cztery transakcje, przetargu ograniczonego ustnego - cztery, przetargu nieograniczonego - dwie (w próbie ujęto trzy nieruchomości największe obszarowo).

- 1.2.** Sprzedaż analizowanych 10 nieruchomości nastąpiła w następujących trybach:
- przetargu nieograniczonego (dla nieruchomości o przeznaczeniu nierolnym), zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>12</sup> (dalej: gnrsp) oraz z zasadami określonymi w zarządzeniach Prezesa ANR oraz Dyrektora Generalnego KOWR<sup>13</sup>,
  - przetargu ograniczonego (dla nieruchomości przeznaczonych na cele rolne), zgodnie z art. 29 ust. 2 i art. 29 ust. 3b pkt 1 gnrsp oraz z zasadami określonymi w ww. zarządzeniach Prezesa ANR oraz Dyrektora Generalnego KOWR,
  - bezprzetargowo na rzecz spadkobierców byłego właściciela, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 gnrsp,
  - bezprzetargowo na rzecz dzierżawcy, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 gnrsp,
  - w trybie negocjacji po nieskutecznych przetargach, zgodnie z art. 29 ust. 3a gnrsp,
  - bezprzetargowo na rzecz użytkownika wieczystego, zgodnie z art. 17b ust. 4 gnrsp.

W przypadku każdej transakcji sprzedaży dokonywano analizy: stanu formalno-prawnego w odniesieniu do wszystkich działek ewidencyjnych, które miały wejść w skład nieruchomości oraz danych zawartych w ewidencji gruntów, w tym m.in. w zakresie zgodności rodzaju użytków w ewidencji gruntów ze stanem faktycznym. Nie stwierdzono przypadków rozbieżności tych danych. Każdorazowo analizowano zapisy przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku analizowano treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Nie stwierdzono przypadków zmian planu zagospodarowania przestrzennego lub studium, w okresie dokonywania transakcji sprzedaży. Nie stwierdzono też przypadków wystawienia na sprzedaż nieruchomości, co do których wykazano nieprawidłowe ustalenie stanu formalno-prawnego nieruchomości lub stwierdzono niezgodności ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 38-246)

**1.2.1.** W przypadku sprzedaży analizowanych nieruchomości przedstawiciele Oddziału (w składzie jedno albo dwuosobowym) dokonywali oględzin tych nieruchomości, dokumentując je zdjęciami i notatką, zgodnie z wytycznymi określonymi w pkt 9 ppkt 3 załącznika do zarządzenia nr 18/16 Prezesa ANR oraz zarządzeniach je zmieniających.

(dowód: akta kontroli str. 38-246, 615-616)

**1.2.2.** Przed dokonaniem sprzedaży analizowanych nieruchomości Oddział zlecał przeprowadzenie ich wycen. Operaty szacunkowe sporządzone zostały przez rzeczoznawców majątkowych posiadających stosowne uprawnienia, w okresie od dwóch do 12 miesięcy przed datą umowy sprzedaży. Wartości rynkowe wycenianych nieruchomości oszacowano głównie podejściem porównawczym, metodą porównywania parami. Źródłem informacji o tych nieruchomościach były: protokoły z badania księgi wieczystej, wypisy i wyrisy z rejestru gruntów, informacje urzędów gmin o przeznaczeniu działek, przeprowadzone oględziny, analiza studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, informacje Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu i Wielkopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu.

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 91.

<sup>13</sup> Zarządzenie Prezesa ANR nr 18/16 z 12 maja 2016 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (pkt. 39 załącznika), od 21 listopada 2016 r. uchylone jego zarządzeniem nr 44/16 z dnia 16 listopada 2016 r. oraz zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 72/2017/W z dnia 27 września 2017 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Po analizie treści załączonych do operatów dokumentów źródłowych, NIK nie stwierdziła przypadków nierzetelnego wykorzystania przez Oddział ujętych w nich danych.

Zgodnie z treścią pkt 11 załącznika do zarządzenia nr 18/16 Prezesa ANR i załączników do zarządzeń zmieniających, Oddział komisyjnie<sup>14</sup> dokonywał odbioru operatów pod kątem: zastosowanych metod wyceny, błędów rachunkowych, weryfikacji pod względem zgodności danych i poziomu cen w obrocie nieruchomości o podobnym przeznaczeniu. W analizowanych transakcjach nie wniesiono uwag do wycen. Członkowie Komisji ds. odbioru operatów szacunkowych posiadali licencje rzeczoznawców majątkowych lub ukończone studia podyplomowe w zakresie wyceny nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 38-246)

**1.2.3.** Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>15</sup>, sprzedaż nieruchomości rolnych o powierzchni ponad dwóch ha wymagała zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Spośród dziesięciu analizowanych transakcji sprzedaży, w pięciu przypadkach sprzedawany areal nieruchomości był wyższy od dwóch ha. Z ustaleń kontroli wynika, że sprzedaż tych nieruchomości nastąpiła na kilka dni przed wejściem w życie – z dniem 30 kwietnia 2016 r. – ww. ustawy. W dniu 7 kwietnia 2016 r. sprzedano 39,2 ha, 14 kwietnia 2016 r. - 263,2 ha, 25 kwietnia 2016 r. - 292,9 ha, 25 kwietnia 2016 r. - 318,9 ha, 29 kwietnia 2016 r. - 2,6 ha. W konsekwencji, na powyższe transakcje nie była wymagana stosowna zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z 17 listopada 2015 r. skierowanym do Prezesa ANR wstrzymał dokonywanie sprzedaży i dzierżawy nieruchomości ZWRSP. Z pisma uzupełniającego z 4 grudnia 2015 r. wynika, że Minister dopuścił możliwość sprzedaży na podstawie przeprowadzonych już przetargów, co do których nie było wymagane specjalne pełnomocnictwo Prezesa ANR, a także na rzecz byłych właścicieli lub ich następców prawnych, których zawiadomiono o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży. Sprzedaż ww. pięciu nieruchomości nastąpiła zgodnie z tymi zaleceniami: dwie sprzedano na rzecz spadkobierców byłych właścicieli i na rzecz dzierżawcy (zawiadomienia przed datą zakazu sprzedaży), dwie na podstawie przetargów przeprowadzonych przed datą zakazu, a jedna nieruchomość przeznaczona była na tereny przemysłu, składów i usług.

(dowód: akta kontroli str. 8-17, 38-246, 540-542, 615)

**1.2.4.** W przypadku siedmiu analizowanych transakcji sprzedaży kupujący uregulowali należności z tytułu ceny przed datą aktu notarialnego. W przypadku pozostałych trzech transakcji, uregulowali 10% ceny sprzedaży przed datą aktu notarialnego, a pozostałą należność Oddział rozłożył na raty<sup>16</sup>. W analizowanych przypadkach Oddział stosownym zawiadomieniem wyrażał kupującemu zgodę na rozłożenie tej ceny na raty<sup>17</sup>. Oprocentowanie ustalono w wysokości stopy dyskontowej stanowiącej stopę bazową ogłoszoną w komunikacie Komisji Europejskiej powiększoną o jeden punkt procentowy. Zabezpieczeniem zapłaty należności była hipoteka umowna oraz złożenie dwóch weksli in blanco.

---

<sup>14</sup> Zarządzenie Dyrektora Oddziału nr 772/15 z 7 września 2014 r. w sprawie powołania Komisji ds. odbioru operatów szacunkowych, od 8 czerwca 2016 r. zmienione zarządzeniem nr 208/2016.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 869, dalej „ustawa o wstrzymaniu sprzedaży”.

<sup>16</sup> W dwóch przypadkach na 14 rocznych rat. a w jednym przypadku na 20 półrocznych rat.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 31 ust. 1, 2 i 4 gnrsp.

Termin płatności pierwszej raty przez nabywcę W.B. przypadający na dzień 30 września 2017 r. nie został dotrzymany. W wyniku podjętych działań (24 listopada 2017 r. pierwsze wezwanie do zapłaty, a 12 grudnia 2017 r. ostateczne wezwanie do zapłaty) do czasu kontroli wyegzekwowano 200 tys. zł (z kwoty 1.053 tys. zł zaległej pierwszej raty). W dniu 7 maja 2018 r. Oddział wyraził zgodę na zapłatę całości zadłużenia do 15 września 2018 r. W pozostałych analizowanych sprawach nie stwierdzono nieterminowych płatności rat.

(dowód: akta kontroli str. 38-246, 642-467)

**1.2.5.** Przed dokonaniem sprzedaży w analizowanych transakcjach Oddział uzyskał od nabywców wymagane<sup>18</sup> oświadczenia m.in.: o ich wiedzy na temat prawa pierwokupu nieruchomości przez Oddział w okresie pięciu lat, w przypadku jej sprzedaży; o tym że łączna powierzchnia użytków rolnych będących ich własnością nie przekroczy 300 ha; o świadomości, że z chwilą podpisania umowy przechodzą na kupującego korzyści i obowiązki ponoszenia ciężarów związanych z nabyciem; o prawie odkupu na podstawie Kodeksu cywilnego<sup>19</sup>, o prawie wypowiedzenia postanowienia o rozłożeniu na raty i sankcjach z tego wynikających w przypadku niezapłacenia raty. W umowach sprzedaży (aktach notarialnych) zawarte były oświadczenia wymagane treścią ww. zarządzeń Prezesa ANR i Dyrektora Generalnego KOWR. Do czasu rozpoczęcia kontroli nie stwierdzono przypadków zbycia przez nabywcę analizowanych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 38-246)

**1.2.6.** Na podstawie analizowanych transakcji, stwierdzono, że przed dokonaniem sprzedaży, Oddział uzyskał stosowne odpowiedzi na skierowane zapytania: o drogi powiatowe, wojewódzkie, krajowe – od zarządców dróg, o złoża – z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, o kopaliny – ze starostw powiatowych, o toczących się postępowaniach reprivatyzacyjnych – od Wojewody Wielkopolskiego i Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu, o obiekty zabytkowe i stanowiska archeologiczne – z Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu, o zagadnienia dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – z urzędów gmin, o zagadnienia dotyczące urządzeń wodnych – z Wielkopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu.

Ogłoszenie o zamiarze sprzedaży publikowano w prasie („Głos Wielkopolski” i „Gazeta Wyborcza”), wywieszano na tablicy ogłoszeń: w siedzibie Oddziału i sekcjach zamiejscowych, we właściwym miejscowo urzędzie gminy, sołectwie, izbie rolniczej oraz zamieszczano na stronie internetowej KOWR<sup>20</sup>. Analogicznie publikowano ogłoszenia o przetargu.

Komisje przetargowe (w przypadku sześciu transakcji dokonanych w trybie przetargowym) powołane zostały stosownym zarządzeniem Dyrektora Oddziału i zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami liczyły od trzech do siedmiu członków. Uczestniczyli w nich zaproszeni przedstawiciele Rady Społecznej<sup>21</sup>. W protokołach komisji przetargowych ujmowano m.in. informacje o: ogłoszeniu o zamiarze sprzedaży i o przetargu, cenie wywoławczej, liczbie osób które przystąpiły do przetargu, wymaganym wadium i dokonaniu jego wpłaty, kwocie postąpienia, wybranym kandydacie na nabywcę.

(dowód: akta kontroli str. 38-246, 247-250)

<sup>18</sup> Załącznik do wytycznych stanowiących załącznik do zarządzenia Prezesa ANR nr 18/16 (ze zm.).

<sup>19</sup> Art. 593 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).

<sup>20</sup> www.kowr.gov.pl.

<sup>21</sup> W skład której wchodzi m.in. członkowie organizacji działających na rzecz rolnictwa, w tym izb rolniczych oraz związków zawodowych zrzeszających rolników.

**1.3.** W roku 2016 rozwiązano 247 umów dzierżawy dotyczących 2.916,0 ha. Przyczynami tego były: upływ terminu obowiązywania umowy - 195 umów (1.963,3 ha), wnioski dzierżawców - 21 umów, w tym trzy spowodowane wypadkami losowymi i nieopłacalnością produkcji (335,6 ha), zaległości w spłacie czynszu i używanie przedmiotu dzierżawy niezgodnie z warunkami umowy - trzy (52,5 ha), inne powody (np. sprzedaż gruntów obciążonych prawem dzierżawy) - 28 umów.

W roku 2017 rozwiązano 246 umów dzierżawy dotyczących 3.785,2 ha. Przyczynami tego były: upływ terminu obowiązywania umowy - 213 umów, wnioski dzierżawców - 12 umów, w tym siedem spowodowanych wypadkami losowymi i nieopłacalnością produkcji, zaległości w spłacie czynszu i używanie przedmiotu dzierżawy niezgodnie z warunkami umowy – dziewięć umów, inne powody – 12 umów.

W okresie styczeń-kwiecień 2018 r. rozwiązano 23 umowy dzierżawy dotyczące 411,6 ha. Przyczynami tego były: upływ terminu obowiązywania umowy - 12 umów, wnioski dzierżawców - 11 umów, w tym dziesięć spowodowanych wypadkami losowymi i nieopłacalnością produkcji.

(dowód: akta kontroli str. 564)

**1.4.** Dzierżawa analizowanych dziesięciu nieruchomości nastąpiła w trybach: przetargu ograniczonego ofert pisemnych, przetargu ograniczonego ustnego oraz przetargu nieograniczonego ustnego (po nieskutecznych przetargach ograniczonych), zgodnie m.in. z art. 24 ust. 1 pkt 1, art. 29 ust. 3 i ust. 3b pkt 1 i 2 i art. 39 ust. 1 gnrsp, 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>22</sup>, a także z zasadami określonymi w załącznikach do zarządzeń Prezesa ANR oraz Dyrektora Generalnego KOWR<sup>23</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 338-447, 618-739)

**1.4.1.** Kryteria oceny ofert i ich wagi w przetargach ofertowych na dzierżawę albo sprzedaż nieruchomości w okresie objętym kontrolą były zmieniane. Porozumieniem z 17 listopada 2015 r. zawartym pomiędzy Oddziałem a Wielkopolską Izbą Rolniczą ustalono następujące kryteria: cena sprzedaży albo wysokość czynszu – 10%, powierzchnia gospodarstwa – 30%, odległość gospodarstwa rolnego oferenta od nieruchomości – 30%, powierzchnia nieruchomości nabytych od ANR – 30%. Pismem z 29 stycznia 2016 r. Prezes ANR zatwierdził powyższe kryteria i punktację. W związku z wejściem w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, Prezes ANR 13 maja 2016 r. przesłał do Oddziału nowe wytyczne dotyczące zasad oceny ofert w przetargach na dzierżawę albo sprzedaż nieruchomości. Po uzgodnieniach z terenowymi radami społecznymi, zatwierdzona przez Prezesa ANR (w dniu 20 lipca 2016 r.) punktacja dla kryteriów ocen ofert przedstawiała się następująco: odległość gospodarstwa rolnego oferenta od nieruchomości – 30 pkt, powierzchnia nieruchomości nabytych lub dzierżawionych od ANR – 30 pkt, intensywność produkcji zwierzęcej – 20 pkt, młody rolnik – 25 pkt, powierzchnia gospodarstwa oferenta – 25 pkt. Kryteria oceny ofert i ich wagi dotyczące wydzierżawiania nieruchomości zostały zmienione zarządzeniami Dyrektora

---

<sup>22</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1142, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie przeprowadzania przetargów na dzierżawę”.

<sup>23</sup> Zarządzenie Prezesa ANR nr 9/2013 z 18 stycznia 2013 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości ZWRSP, jego zarządzenie nr 2/2016 z 18 stycznia 2016 r. w sprawie rozdysponowania wolnych gruntów ZWRSP o charakterze rolnym w formie przetargów na dzierżawę, zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 103/2017/Z z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP, jego zarządzenie Nr 28/2018/Z z 22 lutego 2018 r. zmieniające zarządzenie nr 103/2017/Z.

Generalnego KOWR nr 103/2017/Z i 28/2018/Z w sprawie wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP. Obowiązujące w czasie kontroli NIK kryteria przedstawiały się następująco: odległość działki oferenta od nieruchomości Zasobu – 10 pkt, odległość nieruchomości rolnej w skład której wchodzi użytki rolne od nieruchomości będącej przedmiotem przetargu – 10 pkt, powierzchnia nieruchomości nabytych lub dzierżawionych od ANR – 20 pkt, intensywność produkcji zwierzęcej – 10 pkt, kryterium wieku – 10 pkt, powierzchnia użytków rolnych stanowiących dzierżawę, użytkowanie wieczyste i własność rolnika – 30 pkt, warunki regionalne uzgodnione z Terenowymi Radami Społecznymi (po ich powołaniu) – 10 pkt. Pierwsze pięć kryteriów miało charakter obligatoryjny, a ostatnie fakultatywny.

Z protokołu posiedzenia działającej przy Oddziale Rady Społecznej z dnia 20 marca 2018 r. wynika, że postanowiono, iż obowiązywać będzie pięć kryteriów, natomiast fakultatywne szóste ustalone zostanie na następnym posiedzeniu Rady. Ponadto zaakceptowano wniosek, aby dla przedmiotu przetargu na dzierżawę nieruchomości o powierzchni do pięciu ha stosować przetarg ustny. Z ustaleń kontroli wynika, że Oddział w przetargach ofertowych wyłaniał dzierżawców, na podstawie ww. kryteriów oceny ofert. Kryteria te zamieszczane były w ogłoszeniach o przetargach.

(dowód: akta kontroli str. 292-299, 338-447, 618-739, 773-804)

**1.4.2.** W analizowanych transakcjach dzierżawy nieruchomości, Oddział ustalał czynsz dzierżawny na podstawie: pkt 4 załącznika nr 1 do zarządzenia Prezesa ANR nr 9/2013 oraz załącznika do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>24</sup> a także wytycznych Dyrektora Generalnego KOWR ujętych w jego zarządzeniu nr 103/2017/Z ze zmianami.

Dla obiektu stawowego o powierzchni 28,1 ha<sup>25</sup>, Oddział ustalił wysokość czynszu wywoławczego, określając średnią wieloletnią wydajność naturalną stawu na 75 kg z 1 ha powierzchni. Zgodnie z p. 5.1. zarządzenia nr 47/2016 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 30 listopada 2016 r.<sup>26</sup>, wywoławczy czynsz dzierżawny ustala się dla gruntów pod stawami – jako sumę pieniężną stanowiącą 20% iloczynu średniej wieloletniej wydajności naturalnej wyrażonej w kg ryb z lustra wody i średniej ceny zbytu karpia handlowego w roku poprzedzającym rok ogłoszenia wykazu. Dyrektor Oddziału oraz starszy specjalista Oddziału w wyjaśnieniach powołali się na opracowanie dotyczące chowu ryb<sup>27</sup>, w którym podano m.in. że „...w gospodarstwach karpiowych średnia wydajność (odłów kg/ha) wszystkich gatunków i roczników ryb w 2014 roku wyniosła 300,6 kg wobec 245,6 kg w 2012 roku”, wskazując jednocześnie, że staw Głuszyna jest stawem wypłyconym, częściowo zarośniętym roślinnością wynurzoną (co potwierdzają zdjęcia z oględzin z 2017 r.), o okresowym braku dopływu wody, o podłożu bardzo ubogim i takiej też zlewni. Ponadto Oddział nie posiadał danych o średniej wydajności naturalnej tego stawu z lat poprzednich (księgi stawowej), na skutek czego przyjęto metodę szacunku naturalnej wydajności stawów w oparciu

---

<sup>24</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1186.

<sup>25</sup> Załącznik nr 3 do umowy dzierżawy nr 4084/R/D/2018 zawartej 2 marca 2018 r., do dnia 31 grudnia 2028 r.

<sup>26</sup> Analogicznie od października 2017 r. zgodnie z p. 9.1. zarządzeniem nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

<sup>27</sup> Pn. „Sytuacja ekonomiczno-finansowa rybactwa śródlądowego w 2014 roku” Arkadiusza Wołosa, Andrzeja Lirskiego, Tomasza Czerwińskiego z Zakładu Bioekonomiki Rybactwa oraz Zakładu Rybactwa Stawowego Instytutu Rybactwa Śródlądowego w Olsztynie.

o poradnik hodowcy autorstwa prof. Ryszarda Wojdy „Karp. Chów i hodowla” (Olsztyn 2004) odwołującego się do tabeli opracowanej przez prof. Staffa w 1930 r.<sup>28</sup>

(dowód: akta kontroli str. 435-451, 456-461, 807-852)

Nie stwierdzono przypadków przekazywania przez ANR albo KOWR środków finansowych na inwestycje i remonty (w ramach rozliczenia poniesionych przez dzierżawców nakładów na poprawę stanu technicznego obiektów).

(dowód: akta kontroli str. 338-447, 618-739)

**1.4.3.** Analizowane umowy dzierżawy sporządzone zostały zgodnie ze wzorami określonymi w załącznikach do ww. zarządzeń Prezesa ANR nr 9/2013 i Dyrektora Generalnego KOWR nr 103/2017/Z. W umowach tych, zgodnie z art. 38 ust. 1a gnrsp, ujęto postanowienia o możliwości wypowiedzenia przez Oddział umowy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

W ogłoszeniach o przetargach ograniczonych na dzierżawę, zgodnie z art. 29 ust. 3b pkt 1 i ust. 3bb pkt 1 gnrsp podawano kategorie osób mogących uczestniczyć w przetargu (wyłącznie osoby fizyczne, które są rolnikami indywidualnymi w rozumieniu art. 6 ukur, zamierzającymi powiększyć gospodarstwo rodzinne, spełniający określone warunki)<sup>29</sup>.

Komisje przetargowe powołane zostały stosownym zarządzeniem Dyrektora Oddziału, i zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami liczyły od trzech do siedmiu członków. Uczestniczyli w nich zaproszeni przedstawiciele Rady Społecznej Rolników<sup>30</sup>. W protokołach ujmowano m.in. informacje o: ogłoszeniu o zamiarze dzierżawy i przetargu, wymaganym wadium i dokonaniu jego wpłaty, kwocie postąpienia, wybranym kandydacie na nabywcę.

Zgodnie z pkt 8.1. zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 103/2017/Z, na wydzierżawienie nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha, wymagane było jego szczególne pełnomocnictwo. Spośród analizowanych umów dzierżawy, jedna dotyczyła areалу wyższego niż 50 ha (134,7 ha), jednakże została ona podpisana 14 czerwca 2017 r., tj. jeszcze przed wejściem ww. zarządzenia w życie (9 października 2017 r.)

(dowód: akta kontroli str. 338-447, 617, 739)

**1.4.4.** W przypadku 7 analizowanych umów dzierżawy nieruchomości, dzierżawcy terminowo regulowali zobowiązania wobec Oddziału z tytułu czynszu dzierżawnego (naliczane w okresach półrocznych). Dla dwóch umów z 2018 r. nie upłynął jeszcze termin płatności. W jednym przypadku, dzierżawca P.R. nie uregulował w pełni raty przypadającej na 31 marca 2018 r. W dniu 23 kwietnia 2018 r. Oddział wysłał mu wezwanie do zapłaty (należność z odsetkami), a 7 czerwca 2018 r. wezwanie ostateczne, z rygorem skierowania sprawy na drogę sądową.

(dowód: akta kontroli str. 300-315)

---

<sup>28</sup> 75 kg/ha m.in. dla stawu spuszczalnego, położonego na gruntach piaski lotne, żwiry i torfy kwaśne w zlewni gleb uprawnych, żytio-ziemniaczanych, łąki podmokłe (str. 278 poradnika).

<sup>29</sup> Są właścicielami, użytkownikami wieczystymi, samoistnymi posiadaczami lub dzierżawcami nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych razem z powierzchnią użytków rolnych wchodzących w skład nieruchomości będącej przedmiotem przetargu nie przekracza 300 ha, posiadają kwalifikacje rolnicze określone w art. 6 ust. 2 pkt 2 ukur oraz w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą (Dz. U. poz. 109), co najmniej od 5 lat zamieszkują w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, prowadzą przez okres co najmniej 5 lat osobiście to gospodarstwo (tzn. pracują w tym gospodarstwie oraz podejmują wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 ukur).

<sup>30</sup> Zaproszono przedstawicieli rad społecznych do ośmiu przetargów, uczestniczyli oni w pięciu przetargach.

**1.4.5.** W jednym przypadku (nieruchomości w Kobylnikach, gmina Obrzycko), w wyniku skargi dotyczącej czynności przetargowych, skierowanej 25 stycznia 2016 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez część oferentów, Prezes ANR decyzją z 17 czerwca 2016 r. unieważnił przetarg z dnia 17 i 18 grudnia 2015 r. na dzierżawę tych nieruchomości. W uzasadnieniu wskazał, że decyzja komisji przetargowej o odrzuceniu części ofert nie była właściwa, gdyż oferty te były kompletne i nie powinny budzić wątpliwości. Powyższą decyzję zaskarżyli do sądu dzierżawcy, z którymi Oddział przed datą decyzji Prezesa ANR podpisał stosowne umowy dzierżawy. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK w jednostce, w toku były postępowania sądowe przed Sądem Rejonowym w Szamotułach. W jednej sprawie (na pięć zaskarżonych), 29 marca 2018 r. zapadł wyrok ustalający istnienie umowy dzierżawy do dnia 31 października 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 472-489, 710-739)

**1.5.** W roku 2016 Oddział ujawnił 63 bezumownych użytkowników nieruchomości rolnych o powierzchni 184,2 ha<sup>31</sup>. Naliczone w tamtym roku wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości wyniosło 139,4 tys. zł. Odzyskaniem nieruchomości zakończyło się 48 spraw z 2016 r. i lat poprzednich (166,5 ha). Wyegzekwowane w 2016 r. wynagrodzenie to 42,0 tys. zł.

W 2017 r. ujawniono 17 bezumownych użytkowników (627,3 ha) a naliczone w tym roku wynagrodzenie z tego tytułu wyniosło 300,1 tys. zł. Odzyskaniem nieruchomości zakończyło się 11 spraw z 2017 r. i lat poprzednich (80,1 ha), a w 2017 r. wyegzekwowano 53,4 tys. zł.

W okresie pierwszych czterech miesięcy 2018 r. ujawniono trzech bezumownych użytkowników (160,2 ha), naliczone wynagrodzenie wyniosło 11,7 tys. zł, odzyskano osiem nieruchomości (w tym dwie sprawy z 2018 r.) o areale 231,3 ha. W 2018 r. wyegzekwowano 967,63 zł.

Według stanu na dzień 30 kwietnia 2018 r. Oddział wykazywał 529 bezumownych użytkowników zajmujących areal 1.341,4 ha<sup>32</sup>. Oddział prowadzi postępowania w celu odzyskania tych nieruchomości, Odzyskiwanie nieruchomości zajmowanych bezumownie trwało od miesiąca do pięciu lat<sup>33</sup>.

Oddział ponosił dodatkowe koszty, wyodrębnione księgowo, związane z prowadzeniem procesu dochodzenia należności przed sądami oraz na etapie postępowania komorniczego. Dotyczyło to m.in. opłat sądowych, kosztów zastępstwa w postępowaniu sądowym i egzekucyjnym. Koszty te były wprowadzane na konto rozrachunkowe dłużnika (bezumownego użytkownika), zwiększając jego zadłużenie wobec Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 468-469, 543-562, 565-571)

**1.5.1.** Przychody i wpływy z tytułu bezumownego użytkowania gruntów ewidencjonowane były zgodnie z zarządzeniami Prezesa ANR<sup>34</sup> i Dyrektora Generalnego KOWR<sup>35</sup> w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w zakresie gospodarowania mieniem ZWRSP. Prowadzona ewidencja księgowo umożliwiała ich wyodrębnienie z przychodów i wpływów z tytułu dzierżaw. Ewidencja przychodów była prowadzona następująco (przykładowa dekreteacja): 700 (przychody z nietrwałego zagospodarowania mieniem Zasobu) - 7 (bezumowne

<sup>31</sup> Bez uwzględnienia spraw ujawnionych w latach poprzednich.

<sup>32</sup> W tym: spółka R. - 351,6 ha, spółka J. - 214,0 ha, G.Z. (osoba fizyczna) - 370,7 ha.

<sup>33</sup> Na podstawie analizy ośmiu spraw dotyczących nieruchomości odzyskanych w 2018 r.

<sup>34</sup> Nr 24/15 z 30 grudnia 2015 r., nr 51/16 z 22 grudnia 2017 r.

<sup>35</sup> Nr 13/2008/W z 18 stycznia 2018 r. i nr 94/2018/W z 29 maja 2018 r.

użytkowanie mienia) - 1 (fakturowane)/2 (niefakturowane) - 1, 2, 3, 4, 5, 6 (stawki VAT). Ewidencja wpływów była prowadzona następująco (przykładowa dekreteacja): 915 – wpływy z gospodarowania mieniem Zasobu – 2 (z odpłatnego korzystania z mienia Zasobu) – 3 (pozostałe wpływu), dalej według paragrafów klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 251-291)

**1.5.2.** Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. zaległości z tytułu bezumownego użytkowania gruntów wynosiły 16.310,6 tys. zł i wzrosły do 20.427,3 tys. zł na dzień 30 kwietnia 2018 r.<sup>36</sup> (z czego 74,1% stanowiły zaległości powyżej 24 miesięcy). Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że „odzyskiwanie należności z tytułu bezumownego użytkowania należy do najtrudniejszych typów windykowanych należności, niezależnie od źródła powstania tych należności: po umowie dzierżawy, z ujawnienia (baza ARiMR – wnioski o dopłaty, kontrole w terenie, zawiadomienia), sprawy o zasiedzenie. Należności te jako nieprzewidziane, nie wynikające z podlegającej wypowiedzeniu umowy nie posiadają też z natury swej zabezpieczenia, a jedyną konsekwencją może być jedynie odebranie bezumownie użytkowanych gruntów, naliczenie płatności i próba jej dochodzenia. Nierzadko występują także problemy z ustaleniem, kto jest/był faktycznie bezumownym użytkownikiem nieruchomości, w jakim dokładnie okresie i na jakim dokładnie obszarze, co nasręcza trudności z ustaleniem wysokości wynagrodzenia, także z uwagi na dokonujące się w czasie zmiany. Należności z BUM<sup>37</sup> są problematyczne z uwagi na ich sporność, brak ich uznawania także w przypadku gdy są naliczane po dzierżawie bądź w jej trakcie, co do części powierzchni (brak wydania po dzierżawie, przedłużanie wydania np. do zbiorów, brak zgody na wygaśnięcie [...]). Szczególne problemy wiążą się z egzekwowaniem należności z BUM od dużych spółek, które z racji arealu objętego bezumownym generują wysokie należności [...], nawet do kilkaset tys. zł. Także szczególnie w tych przypadkach widoczna jest długotrwałość procesów sądowych (zawieszenia spraw o zapłatę nawet na kilka lat). [...] Nie bez znaczenia jest też kwestia zmiany przepisów od 2011 r. dot. wysokości opłat za BUM – pięciokrotność stawki za czynsz dzierżawny uzyskany na przetargu, na danym terenie, co w większości przypadków czyniło wstecz takie bezumowne użytkowanie nieopłacalnym.”

(dowód: akta kontroli str. 469-471, 543-562)

**1.6.** W przeprowadzonej w 2012 r. kontroli NIK<sup>38</sup> stwierdzono nieprawidłowości polegające na pomijaniu procedur wewnętrznych, jednoosobowym i dowolnym podejmowaniu decyzji, nieegzekwowaniu niezbędnych dokumentów, nieprzestrzeganiu terminów wywieszenia wykazów nieruchomości i ogłoszeń o przetargach, podawaniu w ogłoszeniach nierzetelnych danych oraz niedokumentowaniu lub nienależytym dokumentowaniu tego rodzaju czynności w wyniku podjętych działań naprawczych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami skierowano do Prezesa Agencji wnioski pokontrolne w ww. sprawach, tj. o podjęcie: (1) działań usprawniających nadzór nad przestrzeganiem obowiązujących procedur wynikających z przepisów prawa i norm wewnętrznych, a także doprowadzenie do pełnej zgodności uregulowań wewnętrznych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności w zakresie dotyczącym zmian po stronie dzierżawców, (2) działań naprawczych w celu wyeliminowania nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika, dowolności w podejmowaniu

<sup>36</sup> W tym należności główne – 13.912,3 tys. zł, odsetki – 6.514,9 tys. zł.

<sup>37</sup> Bezumowne korzystanie.

<sup>38</sup> Nr P/12/164 „Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu”, obejmująca lata 2006-2012 (I półrocze).

decyzji, niewłaściwego dokumentowania prowadzonych działań, a także nierównego dostępu do informacji dla potencjalnych kontrahentów Agencji oraz o (3) dokonanie analizy trudnych do wyegzekwowania zaległych należności Agencji (zwłaszcza powstałych przed 2006 r.) w celu urealnienia obrazu rzeczywistej sytuacji finansowej.

Powyższe wnioski, jak wynika z ustaleń niniejszej kontroli, zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 539)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej  
działalności

1. NIK zwraca uwagę, że do składu komisji przetargowej dokonującej w dniu 14 kwietnia 2016 r. sprzedaży nieruchomości w miejscowości Dębe (gmina Żelazków), powołano osoby powiązane rodzinie: ojca (jako przewodniczącego) i syna (jako członka komisji). Dyrektor Oddziału opisując szczegółowo przebieg tego postępowania wyjaśnił m.in., że możliwości kadrowe sekcji zamiejscowej, gdzie miał miejsce przetarg, nie pozwalały na inny dobór składu komisji.

NIK wskazuje, że taki skład komisji może budzić potencjalne wątpliwości co do obiektywizmu tych osób i narazić Oddział na ewentualne zarzuty ze strony uczestników przetargów.

(dowód: akta kontroli str. 155-205, 766-769)

2. Dyrektor Oddziału, zarządzeniem nr 151/2017 z 20 grudnia 2017 r. powołał w skład komisji przetargowej do przeprowadzenia przetargu ustnego ograniczonego na dzierżawę obiektu stawowego „Głuszyna” dwóch przedstawicieli Rady Społecznej, mimo że Oddział dysponował wcześniej informacją, że Wielkopolska Izba Rolnicza nie deleguje nikogo do pracy w tej komisji. W przywołanym zarządzeniu podano skład komisji – imiona i nazwiska czterech przedstawicieli Oddziału oraz dwóch przedstawicieli Rady Społecznej bez podania ich imion i nazwisk oraz pełnionych funkcji, wskazując jedynie, że są przedstawicielami tej rady.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że miało to charakter porządkowy, a nową Radę Społeczną powołano dopiero w marcu 2018 r.

NIK wskazuje, że nie powinno się powoływać na członków komisji przetargowej osób, które nie zostały wcześniej do niej delegowane, tym bardziej że Oddział posiadał informację w tym przedmiocie.

(dowód: akta kontroli str. 427-432, 444-446, 453-455)

3. NIK zwraca uwagę na zasadność jednoznacznego określenia w Oddziale metody wylizania średniej wieloletniej wydajności naturalnej stawów wyrażonej w kilogramach ryb z lustra wody, w przypadku nieposiadania przez Oddział informacji o tej wydajności z lat poprzednich. Brak szczegółowych uregulowań w tej kwestii i opieranie się w istocie o sposoby szacowania sprzed blisko 90 lat mogą skutkować zaniżaniem wylizanego czynszu dzierżawnego.

Ocena cząstkowa

Oddział prawidłowo realizował zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP. Należycie przygotowywano dokumentację do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych. Oddział zlecał przeprowadzanie wycen nieruchomości i weryfikował ich rzetelność oraz właściwie ustalał cenę sprzedaży. Wysokość czynszu dzierżawnego ustalana była zgodnie z obowiązującymi zarządzeniami Prezesa ANR i Dyrektora Generalnego KOWR. Zgodnie z procedurami wyłoniono

też nabywców i dzierżawców. Skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości, m.in. dzięki zastosowanym w umowach zabezpieczeniom. Niska skuteczność windykacji należności od bezumownych użytkowników gruntów wynikała głównie z braku możliwości ustanawiania i egzekwowania stosownych zabezpieczeń oraz ustalenia okresu i zakresu korzystania z gruntu przez takich użytkowników.

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Do 30 kwietnia 2016 r. do Oddziału wpłynęło 191 warunkowych umów sprzedaży dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 3.021,6 ha, w związku z przysługującym KOWR prawem pierwokupu. Dyrektor Oddziału złożył jedno oświadczenie, na podstawie art. 3 ukur, o skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości o powierzchni 15,6 ha. W okresie od 1 maja do 31 grudnia 2016 r. wpłynęło 19 takich umów (103,3 ha), a w 2017 r. – 68 (319,5 ha). Co do żadnej z nich dyrektor nie skorzystał z prawa pierwokupu. Natomiast w okresie pierwszych czterech miesięcy 2018 r. wpłynęło 29 umów (302,9 ha), a Dyrektor Oddziału w pięciu przypadkach skorzystał z ww. prawa i wszystkie te nieruchomości zostały przejęte do zasobu (71,1 ha).

Do dnia 30 kwietnia 2016 r. wpłynęło 55 zawiadomień o przeniesieniu własności nieruchomości rolnych (o powierzchni 896,6 ha), w związku z przysługującym KOWR, prawem nabycia, o którym mowa w art. 4 ukur. W okresie od 1 maja do 31 grudnia 2016 r. wpłynęły 24 takie zawiadomienia (667,4 ha), w 2017 r. – 10 (94,6 ha), a w okresie pierwszych czterech miesięcy 2018 r. - pięć (50,7 ha). Dyrektor Oddziału w okresie objętym kontrolą nie złożył oświadczeń, o skorzystaniu z ww. prawa.

Oddział w analizowanych sześciu sprawach przeprowadził i udokumentował analizę celowości skorzystania z prawa pierwokupu, zgodnie z wytycznymi określonymi w załącznikach do zarządzenia Prezesa ANR nr 20/16 z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe prawa pierwokupu i prawa nabycia, oraz do zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 98/2017/W z dnia 6 października 2017 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych.

W przypadku nieskorzystania z prawa pierwokupu albo nabycia, Oddział przeprowadzał analizę i dokumentował ją w formie notatki z analizy wstępnej oraz analizy planowanej transakcji.

Nieruchomości nabyte w trybie pierwokupu przejęte zostały do ZWRSP, przy czym w pięciu przypadkach podpisano protokół zdawczo-odbiorczy oraz wprowadzono nieruchomości do ewidencji. Odnosnie do jednej nieruchomości, pomimo dwukrotnego wezwania do jej wydania, zbywający nie przystąpił do podpisania protokołu. Obecnie toczy się w tej sprawie postępowanie sądowe przed sądem drugiej instancji.<sup>39</sup>

W trakcie kontroli NIK rozpoczęto czynności przetargowe dotyczące dzierżawy jednej nieruchomości, natomiast w przypadku pozostałych czterech nieruchomości trwały czynności przygotowawcze do ich zagospodarowania w tej formie.

Jak wyjaśniła starszy referent w Wydziale Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem, w związku z brakiem stosownych uregulowań

---

<sup>39</sup> Aktualnie sprawa oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

prawnych, Oddział w znikomym stopniu informowany był o nabywaniu nieruchomości rolnych w obrocie realizowanym poza KOWR. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie nakłada na notariuszy ani na strony umów obowiązku powiadamiania KOWR o zawieranych transakcjach. W efekcie Oddział nie miał możliwości systemowego gromadzenia i analizowania tych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 740-765, 805)

**2.2.** Od 30 kwietnia do 31 grudnia 2016 r. do Oddziału wpłynęły 493 wnioski o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnych przez inne podmioty niż wymienione w ukur, wydano 186 decyzji pozytywnych, dwie negatywne, a 17 spraw umorzono. W 2017 r. wpłynęło 1.196 wniosków, wydano 860 decyzji pozytywnych, 60 negatywnych, a 104 sprawy umorzono. W okresie pierwszych czterech miesięcy 2018 r. wpłynęły 443 wnioski, wydano 296 decyzji pozytywnych, 25 negatywnych, a 43 sprawy umorzono.

W okresie objętym kontrolą, do Oddziału wpłynęło jedno żądanie zbywców, w trybie art. 2a ust. 6 ukur, o nabycie nieruchomości rolnych (298,7 ha). Sporządzono operat szacunkowy, przekazany 11 czerwca 2018 r. do Centrali KOWR, celem weryfikacji.

Z ustaleń kontroli wynika, że Oddział przestrzegał zasad wydawania zgody na nabycie nieruchomości rolnych przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ukur, co potwierdziło wystąpienie pokontrolne Biura Kontroli KOWR z marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 740-765)

Ustalone  
nieprawidłowości

W badanym okresie Oddział nie realizował, wymaganych art. 8a ust. 1 i 2 ukur, kontroli wywiązywania się przez nabywców nieruchomości ze zobowiązań ustawowych określonych w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c<sup>40</sup> oraz warunków, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2<sup>41</sup> ww. ustawy. Dyrektor Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego KOWR, na wniosek Dyrektora Oddziału wyraził jedynie zgodę na przesunięcie na 2018 r. kontroli planowanych na II półrocze 2017 r. Ostatecznie, w czerwcu 2018 r. przeprowadzono 33 takie kontrole.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że przyczyną uprzedniego braku przedmiotowych kontroli było ograniczenie liczby pracowników, wynikające ze zmian organizacyjnych oraz intensyfikacja prac związanych z odbiorem nieruchomości pochodzących z rozwiązywania umów dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 599-611)

NIK wskazuje, że ww. okoliczności mogłyby ewentualnie uzasadniać zmniejszenie liczby przeprowadzanych kontroli – ale nie ich całkowite zaprzestanie przez okres co najmniej 29 miesięcy.

Ocena cząstkowa

Oddział prawidłowo prowadził sprawy związane z wykonywaniem m.in. prawa pierwokupu i nabycia. Po przeprowadzeniu analizy celowości skorzystania z tych praw skutecznie przejmowano nieruchomości rolne do ZWRSP i realizowano

<sup>40</sup> Nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w ust. 1 i ust. 3 pkt 1 oraz w innych przypadkach niż wymienione w ust. 3 pkt 2-4 ukur, może nastąpić za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek, m.in. osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne, która m.in. zobowiąże się do zamieszkiwania w okresie pięciu lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

<sup>41</sup> Nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście. W okresie tym nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom.

działania w celu ich zagospodarowania. Należycie przeprowadzono postępowania w celu wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ukur. Nie przeprowadzono natomiast kontroli wymaganych art. 8a ust. 1 i 2 ukur.

#### **IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>42</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 Poznaniu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag

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

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia **18** lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Krzysztof Płoszewski  
główny specjalista k. p.

Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
Wicedyrektor

---

<sup>42</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej „ustawa o NIK”.