



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.009.01.2018  
P/18/042

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie  
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin  
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66  
[lsz@nik.gov.pl](mailto:lsz@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/042 – Obrót nieruchomościami rolnymi
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
<i>Kontrolerzy</i>	Radosław Kropiowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/93/2018 z dnia 18 maja 2018 r., Agata Prochotta-Milek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/99/2018 z dnia 25 maja 2018 r., Igor Steinmetz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/105/2018 z dnia 5 czerwca 2018 r. Katarzyna Kozłowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/115/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r., Jarosław Pułka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/119/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-10)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie, ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa <sup>1</sup> .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Serafin, p.o. Dyrektora Generalnego KOWR <sup>2</sup> od 3 lipca 2018 r. Poprzednio funkcję tę pełnił Witold Strobel (od 1.09.2017 r. do 2.07.2018 r.). (dowód: akta kontroli str. 565)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>3</sup>, że w latach 2016-2018 (do 30.04.) Oddział Terenowy KOWR (do 31.08.2017 r. – Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie<sup>4</sup>), prawidłowo przygotowywał dokumentację do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>5</sup>. Prawidłowo ustalał wysokość czynszu dzierżawnego oraz zgodnie z procedurami wyłaniał w badanych postępowaniach nabywców i dzierżawców.

Wartość sprzedawanych nieruchomości ustalana była na podstawie operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych. W pięciu przypadkach (z 10 badanych) przy podpisaniu umów sprzedaży nieruchomości posługiwano się nieaktualnymi operatami. Oddział z przekroczeniem obowiązujących terminów zawierał umowy sprzedaży nieruchomości Zasobu. W badanym okresie nieskutecznie egzekwowano należności z tytułu umów sprzedaży i dzierżawy oraz nie w pełni kontrolowano przestrzeganie przez

<sup>1</sup> Dalej: KOWR.

<sup>2</sup> Dalej: Dyrektor KOWR.

<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: Oddział.

<sup>5</sup> Dalej: Zasób.

dzierżawców postanowień zawartych umów. Nieskutecznie prowadzono działania w celu odzyskania nieruchomości od bezumownych użytkowników.

Oddział prawidłowo prowadził sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu, wykupu lub nabycia. Po przeprowadzeniu analizy celowości skorzystania z prawa pierwokupu i nabycia, prawidłowo, poza jedną nieprawidłowością, która nie miała wpływu na ogólną ocenę kontrolowanej działalności, prowadził 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>. Oddział nie egzekwował wywiązywania się części nabywców nieruchomości ze zobowiązań i warunków określonych w ukur.

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

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

Opis stanu  
faktycznego

1. Całkowita powierzchnia gruntów pozostająca w Zasobie na terenie działania Oddziału według stanu na 31.12.2015 r. wynosiła 177,9 tys. ha i do 30.04.2018 r. zmniejszyła się do 174 tys. ha<sup>7</sup> W powyższym okresie wzrosła powierzchnia gruntów: dzierżawionych ze 123,2 tys. ha do 125,7 tys. ha; pozostająca w użytkowaniu wieczystym z 4,6 tys. ha do 5,0 tys. ha oraz pozostająca w trwałym zarządzie z 7,45 tys. ha do 7,53 tys. ha.

(dowód: akta kontroli str. 187)

W 2015 r. (do 31.12.) rozdysponowano 18,2 tys. ha gruntów, w tym: sprzedano 8,1 tys. ha; wydzierżawiono 4,3 tys. ha; przekazano nieodpłatnie 0,8 tys. ha. Wielkości te na 30.04.2018 r. wynosiły odpowiednio: 1,6 tys. ha; 33 ha; 1,1 tys. ha oraz 36 ha. Nieodpłatnie na własność jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie art. 24 ust. 5c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>8</sup>, w latach 2015-2018 (do 30.04.) przekazano 28 ha.

(dowód: akta kontroli str. 188)

W latach 2016-2018 (do 30.04) r. w Oddziale: przeprowadzono 473 rozstrzygnięte przetargi na sprzedaż nieruchomości (2 670 nie zostało rozstrzygniętych), zawarto 569 umów sprzedaży łącznie 1,8 tys. ha; przeprowadzono 1 272 rozstrzygnięte przetargi na dzierżawę nieruchomości (298 było nierozstrzygniętych) oraz zawarto 1 249 umów dzierżawy 17 tys. ha gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 189)

Oddział w okresie od 10.12.2015 r. do 30.04.2016 r. nie dokonywał sprzedaży nieruchomości rolnych bez zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>9</sup> oraz po 30.04.2016 r. nie dokonywał sprzedaży nieruchomości rolnych powyżej 2 ha bez zgody Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 39-55, 515, 518-520, 547-557)

Na podstawie przeprowadzonych przez Oddział w latach 2016-2018 (do 30.04) r. postępowań zakończonych podpisaniem trzech umów sprzedaży<sup>10</sup> i trzech umów

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2196, ze zm. Dalej: ukur

<sup>7</sup> Z tego zagospodarowanych 142,7 tys. ha; pozostających do rozdysponowania 31,2 tys. ha; gruntów obcych 2,7 tys. ha.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm. Dalej: gnrsp.

<sup>9</sup> Dalej: Ministra.

<sup>10</sup> Umowy nr 4240/00086/2016 (106,6079 ha); 4240/00114/2017 148,6403 ha); 4240/00100/2016 (218,6403 ha) zawarte w ramach pierwszeństwa nabycia przez dotychczasowego dzierżawcę.

dzierżawy największych obszarowo nieruchomości<sup>11</sup> oraz siedmiu umów sprzedaży<sup>12</sup> i siedmiu umów dzierżawy<sup>13</sup>, wybranych na podstawie osądu kontrolera stwierdzono, że w Oddziale dokonano analizy stanu prawnego w odniesieniu do wszystkich sprzedawanych i wydzierżawianych nieruchomości; sprawdzano przeznaczenie nieruchomości w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Nie wpłynęły skargi, nie zostały wydane wyroki sądowe dotyczące nieprawidłowego ustalenia stanu formalno-prawnego nieruchomości. Każda sprzedaż była poprzedzona oględzinami nieruchomości. W żadnym przypadku nie dokonano weryfikacji nieruchomości z dokumentów poprzez pomiary w terenie. Nie wpłynęły skargi na ustaloną powierzchnię nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub dzierżawy. Rozstrzygnięcia badanych postępowań (poza jednym przypadkiem) nie były przedmiotem zastrzeżeń składanych przez uczestników przetargów lub zgłaszanych przez Oddział (np. w wyniku ponownej analizy dokumentów oferenta składanych przed podpisaniem umowy lub ustanowienia zabezpieczeń płatności).

(dowód: akta kontroli str. 298-327)

Wartość sprzedanych nieruchomości została ustalona na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych. Odbioru operatów dokonywały powoływane w tym celu komisje, które m.in. weryfikowały je pod względem zgodności danych i błędów rachunkowych. W każdym przypadku rzeczoznawca wykorzystywał aktualne dokumenty dotyczące szacowanej nieruchomości. W przypadku pięciu z 10 transakcji między datą sporządzenia operatu szacunkowego lub jego aktualizacji a datą podpisania umowy sprzedaży<sup>14</sup> upłynął ponad rok.

(dowód: akta kontroli str. 298-299, 301, 303-304, 306-307, 309, 312, 315-316, 318-319, 322-323-326-327)

2. W latach 2016-2018 (do 30.04.) nie zawierano umów dzierżawy w trybie bezprzetargowym. Przedłużono 3 295 wcześniej zawartych umów dzierżawy nieruchomości o pow. 74,4 tys. ha.

(dowód: akta kontroli str. 189)

Stosowane w latach 2016-2017 (do wydania zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 103/2017/Z z 09.10.2017 r.) kryteria oceny ofert i ich wagi w przetargach ograniczonych na sprzedaż lub dzierżawę nieruchomości, zostały uzgodnione z Zachodniopomorską Izłą Rolniczą i działającą w Oddziale Radą Społeczną oraz zatwierdzone przez Prezesa ANR. Od dnia 27.03.2018 r. wprowadzono, po uzgodnieniu z Radą Społeczną, nowe kryterium oceny ofert „Ubezpieczenie w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”.

(dowód: akta kontroli str. 515, 517-518, 521-546)

W latach 2016-2018 (do 31.03.) zastrzeżenia złożone zostały do przetargów na wydzierżawienie 145 nieruchomości (w tym w 23 przypadkach Oddział samodzielnie wszczął procedurę unieważnienia postępowania - wszystkie zostały unieważnione), w pozostałych przypadkach, zastrzeżenia złożyły podmioty zewnętrzne. Łącznie

<sup>11</sup> Umowy nr 4243/00447/2017 (96,03 ha); 4243/00102/2017 (130,4726 ha); 4243/00385/2017 (131,051 ha).

<sup>12</sup> Umowy nr 4240/00038/2016 (3,2415 ha); 4240/00101/2017 (0,9394 ha); 4240/00073/2016 (27,12 ha); 4240/00317/2017 (1,5082 ha); 4240/00171/2016 (16,4699 ha); 4240/00208/2017 (0,43 ha); 4240/00098/2017 (0,0033 ha).

<sup>13</sup> Umowy nr 4243/00656/2017 (0,4741 ha); 4243/00423/2016 (25,6782 ha); 4243/00105/2018 (38,5737 ha); 4243/00113/2018 (38,5348 ha); 4243/00106/2016 (28,6582 ha); 4243/00030/2016 (18,79 ha); 4243/00481/2017 (12,0641 ha).

<sup>14</sup> Umowa nr 4240/00171/2016 z 02.11.2016 r. – operat szacunkowy z 01.03.2015 r.; umowa nr 4240/00086/2016 z dnia 26.04.2016 r. – operat szacunkowy z 21.04.2015 r., umowa nr 4240/00073/2016 z 20.04.2016 r. – operat 23.06.2014 r.; umowa nr 4240/00317/2017 z 08.12.2017 r. – operat z 02.11.2016 r.; umowa nr 4240/00208/2017 z 08.08.2017 r.

operat sporządzono 28.09.2015 r., aktualność wyceny potwierdzona na 14.06.2016 r.

zostało unieważnionych 78 postępowań. Na przeprowadzone procedury sprzedaży podmioty zewnętrzne złożyły trzy zastrzeżenia, jeden przetarg został unieważniony.  
(dowód: akta kontroli str. 182-186)

W czterech przypadkach dotyczących rozpatrzenia zastrzeżeń<sup>15</sup> złożonych do postępowań wybranych wg osądu kontrolera ustalono, że dotyczyły one rozstrzygnięć zawartych w protokołach postępowania i przedłożonych dokumentach. Oddział w każdym przypadku zajmował stanowisko oraz składał wyjaśnienia Prezesowi ANR odnośnie przyczyn zaistnienia sytuacji będącej przedmiotem zastrzeżeń. Ostateczną decyzję podejmował Prezes ANR.  
(dowód: akta kontroli str. 182-186)

Badanie 10 przetargów na dzierżawę nieruchomości<sup>16</sup> o łącznej powierzchni 520,3 ha wykazało, że Oddział w każdym przypadku publikował wykazy nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy i ogłoszenia o przetargach. Podmioty wpłaciły wymagane wadium. W badanych ośmiu przetargach ograniczonych określono kategorie osób mogące w nich uczestniczyć. Osoby, które zostały zakwalifikowane, jako kandydaci na dzierżawców, złożyli wymagane oświadczenia i dokumenty. Wszyscy członkowie komisji przetargowych byli powoływani na podstawie zarządzeń Dyrektora, którzy w przetargach ograniczonych składali oświadczenia o braku powiązań prawnych i faktycznych z uczestnikami przetargu. W pracach komisji przetargowych w przetargach ograniczonych uczestniczyli przedstawiciele organizacji społecznych (minimum dwóch). Nie odnotowano wystąpienia zdarzenia, które uzasadniały wyłączenie członków komisji przetargowych. Wyboru ofert dokonywano zgodnie z warunkami przetargów. Z każdego postępowania zostały sporządzone protokoły postępowania, które zawierały m.in. cenę wywoławczą, kwoty wadium, cenę postąpienia, listę uczestników postępowania, wysokość uzyskanej ceny oraz dane osoby, która wygrała przetarg.  
(dowód: akta kontroli str. 390-428)

Umowy na dzierżawę nieruchomości zawierano w terminie od 19 do 118 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu.  
(dowód: akta kontroli str. 570-571)

Spośród 10 badanych umów dzierżawy, w dwóch przypadkach umowy<sup>17</sup> dzierżawy nieruchomości<sup>18</sup> zawarto na okres powyżej 10 lat, pomimo że w ogłoszeniach o przetargach ustnych ograniczonych<sup>19</sup> okres ten wynosił 10 lat.  
(dowód: akta kontroli str. 429, 431)

Z 10 badanych postępowań na sprzedaż nieruchomości<sup>20</sup>, trzy dotyczące największych obszarowo nieruchomości zawarte zostały w trybie bezprzetargowym (w ramach pierwszeństwa nabycia przez dotychczasowego dzierżawcę).  
(dowód: akta kontroli str. 296)

W badanych postępowaniach na sprzedaż nieruchomości publikowano wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i ogłoszenia o przetargach. Podmioty

<sup>15</sup> Postępowanie na: dzierżawę działki nr 18/4 i ½ udziału w działce nr 19 pow. 22,6643 ha, obręb Łągowniki, gmina Resko; dzierżawę działki nr 286/22 o pow. 31,8231 ha, obręb Będargowo, gmina Pelczyce; dz. 84/1 o pow. 36,6872 ha, położonej w gminie Krzęcin, obręb Rakowo; działki nr 37 o pow. 5,3874 ha, obręb Kodrąb, gmina Wolin.

<sup>16</sup> Zakończonych podpisaniem umów nr: 4243/00656/2017; 4243/00113/2018; 4243/00105/2018 w trybie przetargu ustnego ograniczonego; 4243/00423/2016; 4243/00106/2016; 4243/00481/2017; 4243/00102/2017; 4243/00447/2017 w trybie przetargu ograniczonego ofertowego; 4243/00030/2016; 4243/00385/2017 w trybie przetargu nieograniczonego.

<sup>17</sup> odpowiednio: z dnia 25.04.2018 r. zawarta na okres od 19.04.2018 r. do 05.09.2028 r. oraz z dnia 24.08.2017 r. zawarta na okres od 21.08.2017 r. do 04.10.2027 r.

<sup>18</sup> oznaczonych jako: dz. nr 281/3 obręb Jagów, gm. Pelczyce oraz dz. nr 157/10, 157/11 obręb Bienice, gm. Dobra

<sup>19</sup> nr SZC.WKUR.ST.R.4243.3.O.2018.2018.PS.O z 04.01.2018 r. oraz nr SZ.SGZ.NO.4243.07.VII.17.1.JK) z 29.06.2017 r.

<sup>20</sup> Zakończonych podpisaniem umów nr 4240/00038/2016; 4240/00101/2017; 4240/00073/2016; 4240/00317/2017 w trybie przetargu nieograniczonego; 4240/00171/2016 w trybie przetargu ograniczonego ofertowego; 4240/00208/2017 w trybie przetargu ustnego ograniczonego; 4240/00098/2017 bez przetargu upoważnionym podmiotom; 4240/000086/2016, 4240/00100/2016, 4240/00114/2017 - bez przetargu z tytułu prawa pierwszeństwa nabycia przez dzierżawcę.

terminowo wpłacili wymagane wadia. W dwóch badanych przetargach ograniczonych określono kategorie osób mogących w nich uczestniczyć. Osoby, które zostały zakwalifikowane, jako kandydaci na nabywców złożyli wymagane oświadczenia i dokumenty. Wszyscy członkowie komisji przetargowych byli powoływani na podstawie zarządzeń Dyrektora. W pracach komisji przetargowych w przetargach ograniczonych uczestniczyli przedstawiciele organizacji społecznych (minimum dwóch). Wyboru najlepszej oferty dokonywano zgodnie z warunkami przetargów. Z każdego postępowania sporządzono protokoły postępowania zawierające m.in. cenę wywoławczą, kwoty wadium, cenę postąpienia, listę uczestników postępowania, wysokość uzyskanej ceny oraz dane osoby, która wygrała przetarg.

(dowód: akta kontroli str. 328-361)

Umowy na sprzedaż nieruchomości po przeprowadzonych przetargach zawarto w terminie od 75 do 546 dni od rozstrzygnięcia przetargu, a umowy zawierane w ramach pierwszeństwa nabycia przez dotychczasowych dzierżawców od 692 do 1 554 dni od dnia wpływu wniosku o nabycie nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 570-571)

**3.** Nabywcy przed podpisaniem badanych umów sprzedaży składali wymagane oświadczenia, o tym, że po nabyciu gruntów objętych umową, powierzchnia jego gospodarstwa nie będzie przekraczała 300 ha, a łączna powierzchnia użytków będących jego własnością nie będzie przekraczała 500/300 ha<sup>21</sup>.

W badanych umowach dzierżaw nie nastąpiło przekazanie przedmiotu umów na podstawie umowy cesji.

Należności z tytułu ceny nabycia lub czynszu dzierżawnego rozliczane były zgodnie z postanowieniami umowy. W każdym przypadku rozłożenia płatności ceny sprzedaży na raty (sześciu<sup>22</sup> z 10 badanych) nabywcy wpłacili, co najmniej 10% ceny, przedłożyli zabezpieczenia spłaty należności rozłożonej na raty. Płatności były rozkładane na raty roczne, na okres nie dłuższy niż 15 lat. Zastosowane oprocentowanie w stosunku rocznym nie było niższe niż stopa dyskontowa stanowiąca stopę bazową ogłaszaną w komunikacie Komisji Europejskiej powiększoną o 1%. Nie odnotowano przypadku zbycia przez nabywcę nieruchomości przed zapłatą całej należności.

(dowód: akta kontroli str. 374-377, 379, 381-382, 384, 386, 388)

Z 10 badanych postępowań na sprzedaż nieruchomości i 10 na dzierżawę nieruchomości (opisanych w pkt. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), wg stanu na 30.04.2018 r., w 16 nie odnotowano zaległości w regulowaniu należności. Zadłużenie czterech kontrahentów<sup>23</sup> wynosiło 284,8 tys. zł. Zaległość w kwocie 39,2 tys. zł z tytułu zawartej umowy dzierżawy<sup>24</sup> została uregulowana w maju 2018 r. Zaległości<sup>25</sup> w kwocie 213,6 tys. zł były objęte wezwaniami do zapłaty. Płatność kwoty 32 tys. zł<sup>26</sup> z tytułu czynszu dzierżawnego została odroczone. W wymaganych

<sup>21</sup> Do 30.04.2016 r. składano oświadczenia o 500 ha, zgodnie z art. 28a ust. 1 gnrsop stanowił, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Art. 28a ust. 1 zmieniony przez art. 6 pkt 7 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. (Dz. U. poz. 585) zmieniający ustawę z dniem 30 kwietnia 2016 r.

<sup>22</sup> Transakcje zakończone umowami nr 4240/00101/2017; 4240/00208/2017; 4240/00171/2016; 4240/000086/2016; 4240/00073/2016; 4240/00317/2017.

<sup>23</sup> Nr 14058696 (umowa nr 4240/00086/2016 z 26.04.2016 r.) i 14049864 (umowa nr 4240/00073/2016 z 20.04.2016 r.) z tytułu rozłożenia spłaty ceny nieruchomości na raty; kontrahenci nr 14065836 (umowa nr 4243/00106/2016 z 13.05.2016 r.) i 14098015 (umowa nr 4243/00030/2016 10.02.2016 r.) z tytułu czynszu dzierżawnego.

<sup>24</sup> Kontrahent nr 14098015.

<sup>25</sup> Kontrahent nr 14049864 wezwania z 22.03.2017 r., 12.16.2017 r., 16.10.2017 r., 23.11.2017 r., 22.12.2017 r., 11.04.2018 r. Kontrahent nr 14058696 wezwania z 23.11.2017 r., 16.04.2018 r., 25.05.2018 r.

<sup>26</sup> Kontrahent nr 14065836. Wymagalna na 30.04.2018 r. była płatność 362,12 zł.

terminach nie nastąpiły wpłaty z tytułu ww. wezwań do zapłaty. Oddział nie skierował do sądu pozwów o zapłatę.

(dowód: akta kontroli str. 374-377, 379, 381-386, 388, 439-454)

W żadnej z 10 badanych umów dzierżawy nie były prowadzone kontrole wywiązywania się dzierżawców z warunków umownych dotyczących zagospodarowania dzierżawionych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 439-445, 447, 451, 453)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił: „Mając na uwadze znaczącą w stosunku do zasobów kadrowych Oddziału ilość umów dzierżawy, których termin zakończenia się zbliża, a Oddział rozważa możliwość ich wydłużenia – planowane są kontrole tych właśnie nieruchomości w pierwszej kolejności. W przypadku umów dzierżawy objętych niniejszą kontrolą NIK, tut. Oddział nie dokonał kontroli dzierżawionych nieruchomości, bowiem nie zaszła żadna z okoliczności wymienionych w ww. Zarządzeniu DG KOWR (a wcześniej w Zarządzeniu Prezesa ANR). Przedmiotowe umowy były zawierane w okresie od 2016 r. do 2018 r., a termin ich wygaśnięcia to lata 2021 – 2028 (z wyjątkiem jednej umowy, która już wygasta). Nie zostały również zgłoszone do Oddziału sygnały od osób trzecich wskazujące na niewywiązywanie się kontrahentów z postanowień umowy”.

(dowód: akta kontroli str. 666-667)

W latach 2016-2018 (do 30.04.) Oddział podjął 644 postępowania dotyczące włączenia do Zasobu nieruchomości o pow. 15,1 tys. ha, z czego włączono 10,5 tys. ha po przeprowadzeniu 495 postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 190)

W latach 2016-2018 (do 30.04.) zostało rozwiązanych 677 umów dzierżawy 10,8 tys. ha, z tego: 505 z tytułu upływu terminu wskazanego w umowie, cztery - wypowiedzenia przez Oddział w związku z zaległościami w spłacie czynszu dzierżawnego, 77 na wniosek dzierżawców, 73 nabycia nieruchomości przez nabywcę, 17 unieważnienia przetargu po podpisaniu umowy dzierżawy, jedna z powodu wypadków losowych.

(dowód: akta kontroli str. 608)

Z badanych 10 umów dzierżawy przed 30.04.2016 r. jedna<sup>27</sup>, za porozumieniem stron, została rozwiązana i przejęcie nieruchomości przez Oddział nastąpiło 15.03.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 455, 566-568)

4. W latach 2016-2018 (do 30.04) Oddział prowadził 187 spraw wobec bezumownych użytkowników 7,8 tys. ha nieruchomości Zasobu, z czego po zakończeniu 38 spraw włączono do Zasobu 3,2 tys. ha gruntów. Łączne koszty ich prowadzenia wyniosły 152,4 tys. zł. Wg stanu na 30.04.2018 r. Oddział prowadził 78 spraw wobec podmiotów bezumownie użytkujących 1,3 tys. ha gruntów Zasobu<sup>28</sup>. W 38 przypadkach naliczył wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie 923,8 ha gruntów w kwocie 963,1 tys. zł, z czego uregulowano 72,6 tys. zł. Wynagrodzenie nie zostało naliczone w 40 przypadkach bezumownego użytkowania 404,2 ha<sup>29</sup>. W wyniku przeprowadzenia 7 spraw Oddział odzyskał 25,6 ha. Łączna kwota należności za bezumowne użytkowanie (od podmiotów bezumownie użytkujących nieruchomości i podmiotów, które zwróciły do Zasobu nieruchomości), wynosiła na 30.04.2018 r. 4,7 mln zł, z czego uregulowano 1,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 181-181<sup>1</sup>, 190)

<sup>27</sup> Umowa nr 4243/00447/2017 z 26.05.2017 r. na dzierżawę 96,03 ha.

<sup>28</sup> W objętych niniejszą umową pięciu sprawach przyczyną bezumownego użytkowania gruntów była odmowa ich wydania przez dotychczasowego dzierżawcę po wygaśnięciu umowy dzierżawy.

<sup>29</sup> W tym 15 przypadków bezumownego użytkowania gruntów o powierzchni poniżej 1 ha, o łącznej powierzchni 7,6 ha.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił: „...iż uznaje się co do zasady, że z chwilą wygaśnięcia (rozwiązania) umowy dzierżawy nieruchomości dotychczasowy dzierżawca staje się bezumownym użytkownikiem jeżeli w terminie 7 dni od daty wygaśnięcia nie trafi do WKURiGZ dokument świadczący o przejęciu nieruchomości. Założono bowiem, iż dzierżawca winien wydać po zakończeniu umowy dzierżawy nieruchomości protokołem zdawczo - odbiorczym, co wynika pośrednio z zapisów umowy dzierżawy, a ponadto w przypadkach odmowy jej przedłużenia dzierżawca jest informowany o potrzebie zwrotu nieruchomości takim dokumentem. Jednocześnie z uwagi na brak potwierdzenia faktycznego korzystania z nieruchomości na dzień wprowadzania zmian do systemu SEG nie wprowadzano naliczeń należności z tytułu bezumownego korzystania, pozostawiając tą kwestię do czasu wykonania stosownej weryfikacji, która powinna być wykonywana przez pracowników nadzoru właścicielskiego po uzyskaniu danych od pracownika obsługującego system ewidencji SEG. Powyższe spowodowało, że w systemie ewidencji gruntów SEG działka była odłączana z umowy dzierżawy, a jednocześnie tworzono w systemie umowę bezumownego korzystania, do której podłączano przedmiotową działkę. Powyższy tryb postępowania spowodował, że na dzień 30.04.2018 r. w przedstawionym wykazie zostało wykazanych 40 przypadków bez naliczenia opłaty za bezumowne korzystanie. Były one przedmiotem analizy pracowników odpowiedzialnych za nadzór właścicielski w Oddziale jak i w Zamiejscowych Sekcjach. W wyniku dokonanych analiz podjęto do dnia dzisiejszego decyzje o:

- przejęciu nieruchomości w stosunku do 24 pozycji o pow. 76,1081 ha z uwagi, iż nieruchomości nie były zagospodarowane i miały znamiona nieruchomości porzuconych. Przejęcie tych nieruchomości spowodowało odstąpienie od uznania, iż były dzierżawca bezumownie korzysta z nieruchomości. Spowodowało to stosowne korekty w systemie ewidencji gruntów SEG,
- naliczeniu opłaty za bezumowne użytkowanie w stosunku do 12 pozycji o pow. 317,0734 ha, tym płatnej do 31.07.2017 r. w wysokości 26.343,94 zł za okres użytkowania od dnia wygaśnięcia umowy dzierżawy do 31.12.2017 r. i płatnej do 30.09.2018 r. za okres od 1.01. do 30.06.2018 r. w wysokości 155.381,87 zł,
- prowadzenia dalszego w zakresie ustalenia stanu faktycznego posiadania w stosunku do 4 pozycji o pow. 10,9981 ha”.

(dowód: akta kontroli str. 728-730, 733-734)

W przyjętej polityce rachunkowości i prowadzonej ewidencji księgowej wyodrębnione zostały przychody z tytułu bezumownego użytkowania gruntów Zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 573-574, 618)

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z 25.11.2013 r. (znak: LSZ-4101-13-01/2013 P/13/138) sformułowano wniosek nr 2 dotyczący naliczenia podmiotom zewnętrznym i wyegzekwowania wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z gruntów, które były użytkowane rolniczo oraz wystąpienia z żądaniem wydania tych nieruchomości albo dochodzenia roszczenia o przywrócenie poprzedniego stanu posiadania. Według stanu na 30.04.2018 r. zobowiązania wobec Oddziału z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie gruntów, posiadało sześć z siedmiu podmiotów, których sprawy były objęte kontrolą NIK w 2013 r. Ich zadłużenie wzrosło z 3,7 mln zł (stan na 17.09.2013 r.) do 6,1 mln zł (stan na 30.04.2018 r.). Oddział, do tego terminu odzyskał wszystkie grunty będące w 2013 r. w bezumownym użytkowaniu ww. podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 294-295, 619, 646-647)

Badanie wybranych pięciu spraw<sup>30</sup>, prowadzonych przez Oddział wobec podmiotów bezumownie użytkujących (wg stanu na 30.04.2018 r.) 385 ha<sup>31</sup> (29,0%) wykazało, że dwóm kontrahentom<sup>32</sup> użytkującym 112,27 ha, nie naliczono wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie gruntów. Naliczona kwota wynagrodzenia pozostałym podmiotom wynosiła 225,3 tys. zł (23,4%) i uległa zmniejszeniu<sup>33</sup> do 147,5 tys. zł (stan na 21.06.2018 r.). Wezwania do zapłaty sporządzano od 139 do 191 dni od stwierdzenia bezumownego użytkowania gruntów<sup>34</sup>. Kolejne wezwania do zapłaty sporządzono po upływie 168 i 214 od daty poprzedniego<sup>35</sup>. Dwie nieruchomości zostały jednostronnie przejęte przez Oddział 21.06.2018 r.<sup>36</sup>, tj. po upływie ponad 260 i 290 dni od wygaśnięcia umowy dzierżawy, ze względu na porzucenie użytków i ich niezagospodarowanie. W dwóch sprawach<sup>37</sup> kierownik Wydziału Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem, wystąpił do radcy prawnego Oddziału o sporządzenie pozwów o wydanie nieruchomości, w związku z jej bezumownym użytkowaniem i brakiem wydania w wyznaczonych terminach, po upływie ponad 200 dni od wyznaczonego dnia na wydanie. W stosunku do Kontrahenta nr 14046031 (użytkującego na 30.04.2018 r. bezumownie 106,3814 ha) wezwanie do dobrowolnego wydania nieruchomości sporządzono 21.06.2018 r., tj. po upływie ponad 200 dni od wygaśnięcia umowy dzierżawy (30.11.2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 466-480)

Zarządzenie Prezesa ANR nr 19/13 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad dochodzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych z tytułu rozdysponowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>38</sup> w punkcie 1.5. stanowi, że *monitorowanie w okresie dochodzenia należności polega na systematycznej obserwacji i ocenie dotychczasowego przebiegu spłaty należności, toczącego się postępowania, zmierzające do zastosowania ulg w spłacie, terminowości dokonywania spłat objętych ugodą a także terminowości składania dokumentacji, do przedstawienia której został dłużnik zobowiązany. W miarę możliwości należy również badać poprawność wywiązywania się przez dłużników z obowiązków wynikających z umów zawartych z osobami trzecimi oraz z zobowiązań publiczno-prawnych. Na dalszych etapach postępowania przy dochodzeniu należności monitorowaniu podlega również przebieg postępowania sądowego oraz postępowania egzekucyjnego. Szczególnemu przeglądowi podlega stan faktyczny i prawny zabezpieczeń spłaty zadłużenia (okresowa kontrola zabezpieczeń). Na podstawie prowadzonego monitoringu KW dokonuje weryfikacji przyjętej strategii postępowania z należnością przejętą do dochodzenia. Weryfikacji należy dokonywać co najmniej raz na kwartał.*

(dowód: akta kontroli str. 34-37)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: *„W ocenie Oddziału prowadzenie monitoringu przez Sekcję Windykacji w przypadku kontrahenta nr 14058696, nr 14065836, nr 14098015 i nr 14049864 pozwało uznać, iż odzyskanie należności nastąpi na zasadach dobrowolnych spłat zobowiązań przez kontrahentów. Dokonane w tym procesie przez Sekcję Windykacji ustalenia w zakresie kontrahenta nr 14059119*

<sup>30</sup> Wybór akt do kontroli przekazano Oddziałowi 12.06.2018 r.

<sup>31</sup> Sprawy zaewidencjonowane pod numerami: BUM/96498/2017 (97,7258 ha); 42423/00083/1994/BUM1 (132,9679 ha); 42423/00534/2004/BUM1 (41,62 ha); 42423/00240/1197/BUM (106,3814 ha); 42432/00119/2007/BIM (5,8942 ha).

<sup>32</sup> Kontrahent nr 14046031 – sprawa nr 42423/00240/1997/BUM) i Kontrahent nr 14008212 sprawa nr 42432/00119/2007/BIM.

<sup>33</sup> W wyniku dokonanej spłaty części zadłużenia przez Kontrahenta nr 14059119.

<sup>34</sup> Sprawa nr BUM/96498/2017 – stwierdzenie bezumownego użytkowania przez byłego Dzierżawcę przez pracownika Oddziału; sprawa 42423/00534/2004/BUM1 i 42423/00083/1994/BUM1 odmowa wydania nieruchomości przez byłego Dzierżawcę.

<sup>35</sup> Sprawa nr BUM/96498/2017 I wezwanie z 24.10.2017 r. II wezwanie z 10.04.2018 r.; sprawa nr 42423/00083/1994/BUM1 I wezwanie z 24.03.2017 r., II wezwanie z 24.10.2017 r., III wezwanie z 10.04.2018 r.

<sup>36</sup> Sprawy nr 42432/00119/2007/BIM, umowa wygasła 3.09.2017 r.; 42423/00534/2004/BUM1 umowa wygasła 30.09.2017 r..

<sup>37</sup> Nr BUM/96498/2017 i 42423/00083/1994/BUM1.

<sup>38</sup> Dalej: Zarządzenie w sprawie dochodzenia należności.

wskazują, że prawdopodobnie będzie musiała zapaść decyzja o skierowaniu sprawy na drogę postępowania sądowego w stosunku do kwoty pozostałej po rozliczeniu wzajemnych wierzytelności, z tym że czynność ta winna nastąpić po zakończeniu wytoczonego przez spółkę procesu dotyczącego roszczenia o nabycie nieruchomości. Na dzień dzisiejszy zdaniem Oddziału nie zachodzą przesłanki do uznania, iż nastąpiło przedawnienie należności. Wskazać należy, iż czynności dokonane w procesie monitoringu przez Sekcję Windykacji w stosunku do kontrahenta nr 14058756 doprowadziły ostatecznie do zgromadzenia dokumentów przez Sekcję Nadzoru Właścicielskiego na podstawie, których nastąpiło uznanie, iż były dzierżawca nie jest bezumownym użytkownikiem. W konsekwencji w czerwcu 2018 r. odstąpiono od dokonanego obciążenia. Natomiast w stosunku do kontrahenta nr 14000231 Oddział uznaje, że należy w dalszym ciągu monitorować postępowanie z jego powództwa i dopiero po jego zakończeniu podjąć decyzję o sposobie rozliczenia zobowiązania, czy to na podstawie potrącenia wierzytelności (w przypadku przegrania), czy też skierowania sprawy na drogę sądową. Przy czym należy wskazać, że w wyniku dokonanych ustaleń stwierdzić należy, że sytuacja majątkowa i finansowa kontrahenta nr 14000231 jest bardzo dobra”.

(dowód: akta kontroli str. 662)

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z 25.11.2013 r. (znak: LSZ-4101-13-01/2013 P/13/138) sformułowano wniosek nr 1 dotyczący podjęcia działań w celu zwiększenia skuteczności sprawowania nadzoru właścicielskiego nad mieniem SP oraz dokonywanie kontroli wykonywania tych czynności; wniosek nr 3 o sporządzanie pozwów o zapłatę bez zbędnej zwłoki oraz wniosek nr 4 dotyczący zwiększenie nadzoru nad działaniami windykacyjnymi wobec bezumownych użytkowników gruntów SP oraz dokonywanie kontroli wykonywania tych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 24, 619, 620-647)

5. W badanych 10 transakcjach sprzedaży i 10 transakcjach dzierżawy nieruchomości stosowano wzory umów przyjęte przez Prezesa ANR lub Dyrektora KOWR. W każdej umowie sprzedaży, w której płatność rozłożono na raty stosowano zabezpieczenia na poczet niespłaconych należności, w tym hipoteki, dobrowolne poddanie się egzekucji, weksle in blanco z własnego wystawienia. W każdej umowie wprowadzono postanowienia o przysługującym prawie odkupu i pierwokupu. W umowach dzierżawy zamieszczano postanowienia o możliwości wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. W trzech badanych umowach dzierżawy, których powierzchnia nieruchomości przekraczała 50 ha Oddział uzyskał wymagane pełnomocnictwo szczególne. W sześciu umowach sprzedaży, w których płatność ceny rozłożono na raty<sup>39</sup>, stosowano zabezpieczenia wymagane w art. 31 ust. 3 i 3a gnrsp, w tym: hipotekę umowną, weksle in blanco z własnego wystawienia, poddanie się egzekucji na podstawie art. 777 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>40</sup>. W umowach zawarto uregulowania, że w przypadku m.in. niezapłacenia w terminie którejkolwiek raty Oddział zastrzega sobie prawo do wypowiedzenia postanowienia o rozłożeniu na raty pozostałej ceny i wezwania strony kupującej do zapłaty niespłaconej części ceny nieruchomości wraz z oprocentowaniem w terminie jednego miesiąca od daty doręczenia stronie kupującej wypowiedzenia na piśmie. Oddział przestrzegał zasad ustalania czynszu dzierżawnego (iloczyn stawek czynszu - dt pszenicy – za 1 ha poszczególnej klasy gruntów ornych i użytków zielonych). Oddział nie przekazywał środków finansowych na inwestycje i remonty w czasie realizacji umów dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 363-373, 429-438, 455)

<sup>39</sup> Umowy nr 4240/00101/2017; 4240/00208/2017; 4240/00171/2016; 4240/00086/2016; 4240/00073/2016; 4240/00317/2017.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm. Dalej: kpc.

1. Oddział niezgodnie z warunkami umów sprzedaży w trzech badanych przypadkach niewywiązywania się kontrahentów<sup>41</sup> z zapłaty płatności rozłożonej na raty, nie korzystał z zabezpieczeń terminowości płatności określonych w umowach. Np. w umowach zapisano, że w przypadku niezapłacenia w terminie którejkolwiek raty, Oddział zastrzega sobie prawo do wypowiedzenia postanowienia o rozłożeniu na raty pozostałej ceny i wezwania strony do zapłaty niespłaconej części ceny nieruchomości wraz z oprocentowaniem w terminie jednego miesiąca od daty doręczenia kupującemu wypowiedzenia na piśmie. Zabezpieczeniem płatności były m.in. ustanowione zabezpieczenia w postaci hipoteki umownej, weksli in blanco z własnego wystawienia, dobrowolne poddanie się egzekucji z art. 777 kpc.

(dowód: akta kontroli str. 370, 368, 369, 370, 649, 661)

Zarządzenie w sprawie zasad dochodzenia należności stanowi w pkt 2, że postępowanie windykacyjne polega na podejmowaniu działań, zmierzających do odzyskania należności w szczególności w trybie realizacji zabezpieczeń.

Dyrektor wyjaśnił m.in. że: *„W stosunku do dzierżawców i nabywców, którzy byli przedmiotem kontroli nie korzystano z zabezpieczeń wynikających z umowy dzierżawy i sprzedaży z uwagi na to, iż w procesie monitoringu nad należnością ustalono, że zapłata należności z tytułu czynszu dzierżawnego czy raty ze sprzedaży wynikała z faktu, iż albo ARiMR nie wypłaciła w terminie należnych środków z tytułu dopłat, co skutkowało pogorszeniem sytuacji finansowej kontrahentów, nadto większość z nich poniosła straty z uwagi na niesprzyjające warunki pogodowe – nawałne deszcze w sierpniu 2017 r. Zatem brak spłaty zobowiązania nie wynikał ze złej woli kontrahentów tylko z okoliczności od nich niezależnych. Ponadto zadłużenie wynikało tylko z jednej raty, a okres od zaniechania zapłaty nie był zbyt długi”.*

(dowód: akta kontroli str. 661)

2. Oddział przy zawieraniu 10 badanych transakcji, w dwóch przypadkach zawarł umowy dzierżawy<sup>42</sup> nieruchomości<sup>43</sup> na okres powyżej 10 lat, pomimo że w ogłoszeniach o przetargach ustnych ograniczonych<sup>44</sup> okres ten wyznaczono jedynie na 10 lat. Treść ww. ogłoszeń została potwierdzona w protokołach z przetargów<sup>45</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 429, 431)

Zgodnie z art. 39 ust. 1 gnrsp w zw. z § 12 ust. 1 rozporządzenia 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>46</sup>, umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu publicznego przetargu ustnego, przy czym przetarg rozpoczyna się od stwierdzenia prawidłowości ogłoszenia przetargu, a następnie przekazania jego uczestnikom informacji podanych w ogłoszeniu, w tym o okresie dzierżawy.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił: *„Zawieranie umów dzierżawy na okres 10 lat i kilka miesięcy wynikał zarówno z wytycznych Prezesa ANR jaki i obecnych Dyrektora Generalnego oraz racjonalności gospodarowania nieruchomościami Zasobu. Zarówno zarządzenie Prezesa ANR nr 9/2013 jak również Dyrektora Generalnego nr 103/2017/Z w sprawie zasad wydzierżawiania nieruchomości Zasobu określało zasadę, iż ustalając datę wygaśnięcia umowy należy mieć na uwadze terminy*

<sup>41</sup> Kontrahent nr 14058696, 14065836, 14049864.

<sup>42</sup> odpowiednio: z dnia 25.04.2018 r. zawarta na okres od 19.04.2018 r. do 05.09.2028 r. oraz z dnia z 24.08.2017 r. zawarta na okres od 21.08.2017 r. do 04.10.2027 r.

<sup>43</sup> oznaczonych jako: dz. nr 281/3 obręb Jagów, gm. Pelczyce oraz dz. nr 157/10, 157/11 obręb Bienice, gm. Dobra

<sup>44</sup> nr SZC.WKUR.ST.R.4243.3.O.2018.2018.PS.O z 04.01.2018 r. oraz nr SZ.SGZ.NO.4243.07.VII.17.1.JK) z 29.06.2017 r.

<sup>45</sup> odpowiednio z dnia 19.02.2018 r. oraz 28.07.2017 r.

<sup>46</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1142, dalej: rozporządzenie w sprawie przeprowadzania przetargów na dzierżawę

zakończenia zbiorów oraz określonego cyklu produkcyjnego. Dlatego też umowy dzierżawy zawierane w pierwszym półroczu danego roku posiadają termin zakończenia umowy przypadający po zbiorach w roku, w którym upływał 10 letni okres dzierżawy. Nie bez znaczenia w zakresie ustalenia terminu zakończenia umowy dzierżawy pozostają kwestie podatku rolnego, jakie będzie ponosił dzierżawca w trakcie trwania umowy. W przypadku skrócenia okresu dzierżawy do 9 lat i kilku miesięcy dzierżawca nie mógłby skorzystać z ulgi podatkowej, jaka przysługuje w przypadku wydzierżawienia nieruchomości na okres 10 lat. Dyrektor Generalny pismem znak: CEN.DGZ.WNZNZ.4200.6.2018.JN z dnia 27.04.2018 r. potwierdził ostatecznie słuszność takiego działania tzn. ustalenia terminu zakończenia umowy po zakończeniu zbiorów w roku, w którym upływał 10 letni okres dzierżawy i kompleksowo rozstrzygnął wątpliwości w zakresie okresów zawierania umów dzierżaw. Należy zwrócić uwagę, że w ogłoszeniach przetargowych podawanie okresu dzierżawy 10 lat jest zgodne z obowiązującymi wytycznymi i brak jest możliwości ustalenia dokładnej daty z uwagi na fakt, iż nieznaną jest data zawarcia umowy dzierżawy z wielu przyczyn nie zależnych tylko i wyłącznie od Oddziału np.: rozstrzygnięcia zastrzeżeń na czynności przetargowe, ustalenie dodatkowych zabezpieczeń umowy dzierżawy z kandydatem na dzierżawcę”.

(dowód: akta kontroli str. 671)

Potencjalni zainteresowani transakcją nie zostali poinformowani o możliwości wydłużenia okresu dzierżawy, a przedmiotowe umowy zawarto na warunkach innych niż określone ogłoszeniami o publicznych przetargach ustnych.

3. Oddział nie sporządzał odrębnego dokumentu zawierającego kierunki działań mające na celu odzyskanie wierzytelności wobec dłużników, których zadłużenie przekraczało 100 tys. zł<sup>47</sup>. Informacje na ten temat sporządzał natomiast w Karcie kontroli dla należności przekazanej do Sekcji Windykacji.

(dowód: akta kontroli str. 677-705)

Zarządzenie w sprawie zasad dochodzenia należności w pkt. 1.6 stanowi, że w przypadku zaległości w kwocie powyżej 100 tys. zł strategia oraz kierunki działań wobec dłużnika i współdłużników winny zostać opracowane w formie odrębnego dokumentu. Przyjęte założenia winny być okresowo weryfikowane i w miarę potrzeb dostosowywane do nowych okoliczności sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 35-36)

Dyrektor wyjaśnił: „W stosunku do tych dłużników dokonywano monitorowania należności, których wymagalność powstała 30.09.2017 r. – kontrahent 1400231 i 31.10.2018 r. – kontrahent 14058696 oraz określano kierunki postępowania w celu odzyskania należności jak i nieponoszenia niezasadnych kosztów. Dokonując ewentualnej oceny tego zagadnienia należy mieć na uwadze, iż w 2017 r. nastąpiły znaczne zmiany w organizacji służb windykacyjnych związane z zniesieniem ANR i powstaniem nowego podmiotu tj. KOWR. W wyniku tych zmian nastąpiło zmniejszenie ilości etatów w zakresie zarządzania należnościami jak i fakt zaangażowania tych służb w kwestie zamknięcia bilansowego ANR i utworzenia KOWR, a także konieczność wykonania w tym samym czasie nowych zadań wynikających z ustawy o KRS (spółki niezarejestrowane w KRS i potencjalna odpowiedzialność organu samorządów terytorialnego za przejęty majątek tych spółek), udzielania ulg w spłacie należności w stosunku do kontrahentów, którzy ponieśli w 2017 r. straty spowodowane deszczami nawalnymi. W załączeniu karta

<sup>47</sup> Kontrahenci nr 14058696, 14000231.

kontroli dla należności dla kontrahenta nr 14058696 i nr 14000231, w których określano między innymi kierunki działania”.

(dowód: akta kontroli str. 661)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W pięciu (z 10) transakcjach sprzedaży, sprzecznie z przepisem art. 156 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>48</sup>, wykorzystano operaty szacunkowe, sporządzane w celu ustalenia wartości nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży, mimo że od daty ich sporządzenia (lub daty aktualizacji) do daty sprzedaży upłynął ponad rok<sup>49</sup>, np. w postępowaniu zakończonym podpisaniem umowy nr 4240/00073/2016, operat sporządzono 667 dni przed zawarciem umowy, a w postępowaniu zakończonym podpisaniem umowy nr 4240/00171/2016 operat sporządzono 612 dni przed podpisaniem umowy, natomiast rozstrzygnięcie przetargu nastąpiło 546 dni przed podpisaniem umowy.

(dowód: akta kontroli str. 312, 316, 319, 323, 326, 570)

Przepis artykułu 156 ust. 3 i ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154. Operat szacunkowy może być wykorzystywany po upływie okresu, o którym mowa w ust. 3, po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że „...ceny sprzedaży w momencie jej ustalenia tj. sporządzania wykazu informującego o zamiarze sprzedaży, ustalone były w okresie kiedy operaty szacunkowe stanowiące podstawę ich ustalenia były ważne. Jeśli chodzi o ustalenie ostatecznej ceny sprzedaży nieruchomości między stronami umowy sprzedaży należy stwierdzić, iż następuje to z chwilą zakończenia przetargu i ustalenia kandydata na nabywcę lub w przypadku pierwszeństwa w nabyciu z chwilą przesłania zawiadomienia o warunkach sprzedaży, a następnie zaakceptowania oferty przez dzierżawcę i zawarcia porozumienia w przypadku sprzedaży z rozłożeniem ceny sprzedaży na raty. ...od lat stosowana jest w Oddziale praktyka, że operat szacunkowy musi być aktualny na dzień przetargu i na dzień wysłania zawiadomienia do dzierżawcy lub zawarcia porozumienia z nim o warunkach nabycia w tym rozłożenia ceny sprzedaży na raty. Prawidłowość działania Oddziału w tym zakresie potwierdzają również szczególne pełnomocnictwa udzielane przez Prezesa ANR czy też Dyrektora Generalnego wydawane mimo upływu ważności operatu szacunkowego. Wszystkie w/w transakcje sprzedaży w drodze przetargowej zawarte były na warunkach określonych w przetargach, które przeprowadzane były w czasie ważności operatów szacunkowych, w tym po potwierdzeniu ich aktualności. ... W przypadku w/w sprzedaży w drodze bezprzetargowej operat szacunkowy ważny był w zarówno na dzień zawiadomienia dzierżawcy o warunkach nabycia oraz na dzień zawarcia porozumienia jak również na dzień udzielenia przez Prezesa ANR szczególnego pełnomocnictwa dla Kierownika Sekcji Gospodarowania Zasobem do zawarcia przedmiotowej umowy sprzedaży a zwłoka wynikała z braku środków finansowych kontrahenta na pierwszą wpłatę”.

(dowód: akta kontroli str. 672-674)

<sup>48</sup> Dz. U z 2018 r. poz. 121, ze zm. Dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

<sup>49</sup> Umowa nr 4240/00171/2016 – 612 dni; umowa nr 4240/00086/2016 r. – 371 dni; umowa nr 4240/00073/2016 – 667 dni; umowa nr 4240/00317/2017 – 401 dni, umowa 4240/00208/2017 – 420 dni, operat sporządzono 28.09.2015 r., aktualność wyceny potwierdzona na 14.06.2016 r.; umowa zawarta w formie aktu notarialnego 08.08.2017 r.

W ocenie NIK działania Oddziału związane z prowadzonym postępowaniem przetargowym, w tym wyborem kandydata na nabywcę nieruchomości nie są równoznaczne ze sprzedażą nieruchomości, gdyż sprzedaż nieruchomości następuje poprzez zawarcie umowy w formie aktu notarialnego. W badanych postępowaniach okres pomiędzy sporządzeniem operatu a podpisaniem umowy sprzedaży wynosił od 401 do 667 dni. Tym samym, w terminach zawarcia umów sprzedaży nieruchomości wykorzystano nieaktualne operaty szacunkowe.

2. Spośród 10 zawartych umów sprzedaży, w przypadku czterech<sup>50</sup> wymagających udzielenia szczególnego pełnomocnictwa Prezesa ANR do ich zawarcia, podpisanie umowy nastąpiło po upływie ponad pięciu miesięcy od rozstrzygnięcia przetargu lub od dnia przyjęcia oferty przy sprzedaży w ramach pierwszeństwa w nabyciu. Umowy te podpisano po upływie od 192 do 1 554 dni od dnia wpływu wniosku do Oddziału. Było to niezgodne z obowiązującymi zarządzeniami Prezesa ANR. Według punktu 42 zarządzenia nr 44/16 Prezesa ANR z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wyznaczony przez oddział terenowy (filię) termin zawarcia umowy sprzedaży powinien przypadać: 1) nie później niż w okresie 4 miesięcy od dnia rozstrzygnięcia przetargu i od dnia przyjęcia oferty przy sprzedaży w ramach pierwszeństwa w nabyciu – w odniesieniu do nieruchomości do sprzedaży, których nie jest wymagane uzyskanie szczególnego pełnomocnictwa; 2) nie później niż w okresie 5 miesięcy od dnia rozstrzygnięcia przetargu i od dnia przyjęcia oferty przy sprzedaży w ramach pierwszeństwa w nabyciu - w odniesieniu do nieruchomości, do sprzedaży których jest wymagane uzyskanie szczególnego pełnomocnictwa. Takie same uregulowania były zawarte w pkt 55 zarządzenia nr 29/13 Prezesa ANR z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ponadto, trzy umowy, do których podpisania nie było wymagane pełnomocnictwo szczególne<sup>51</sup>, były zawarte po upływie ponad czterech miesięcy, tj. w terminie od 149 do 546 dni od rozstrzygnięcia przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 329, 336-337, 339, 347-348, 350-352, 354-356, 361)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że „Sprzedaż nieruchomości prowadzona była i jest wg wytycznych Prezesa ANR i Dyrektora Generalnego KOWR. Oddział przygotowując nieruchomości do sprzedaży zobowiązany jest wykonać szereg czynności przygotowujących tj. wystąpić do stosownych instytucji celem zebrania informacji dotyczących danej nieruchomości, uzyskania opinii na temat sprzedaży, następnie często dokonać podziałów geodezyjnych, wycenić nieruchomości. Te wszystkie działania wymagają często wielu miesięcy pracy. Jednakże we wskazanych przypadkach poza dużą pracochłonnością związaną z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży, duży wpływ na długość procesu sprzedaży miały zmiany zarówno prawne jak i organizacyjne. Począwszy od listopada 2015 r. kiedy to nastąpiło wstrzymanie sprzedaży przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po zmianę przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmiany organizacyjne polegające na zniesieniu ANR i utworzenie KOWR. Należy również zwrócić uwagę, że w przypadku nieruchomości, co do których wymagane było szczególne pełnomocnictwo na sprzedaż Prezesa ANR lub Dyrektora Generalnego KOWR, to długotrwałość procesu sprzedaży uzależniona była od okresu, w którym Prezes ANR lub Dyrektor Generalny KOWR zaakceptował przedmiot sprzedaży, operat szacunkowy czy też ostatecznie udzielił pełnomocnictwa. Poza czynnościami wykonywanymi przez Oddział w zakresie

<sup>50</sup> Umowa po przeprowadzonym przetargu nr 4240/00317/2017 – 192 dni; w umowach zawartych w ramach pierwszeństwa nabycia nr 4240/00086/2016; 4240/00100/2016 i 4240/114/2017 odpowiednio 692, 1 554, 798 dni od dnia wpływu wniosku do Oddziału.

<sup>51</sup> Umowa nr 4240/00098/2017 – 149 dni; 4240/00171/2016 – 546 dni; 4240/00073/2016 – 414 dni.

*sprzedaży nieruchomości mającymi wpływ na długotrwałość procesu sprzedaży nie bez znaczenia pozostają czynności leżące po stronie nabywcy w szczególności w zakresie ustalenia warunków płatności, ustalenia dodatkowych zabezpieczeń dotyczących tych płatności. To w niektórych przypadkach powoduje, że zawarcie umowy sprzedaży jest przesuwane w czasie. Każda ze sprzedaży w/w nieruchomości była na poszczególnym etapie analizowana także pod kątem długotrwałości procesu sprzedaży. Wszystkie czynności wykonane były bez zbędnej zwłoki. W przypadku sprzedaży zarówno w trybie pierwszeństwa nabycia jak również w trybie przetargowym teczki zawierają pełną dokumentację obrazującą bieżące działania Oddziału w zakresie sprzedaży poszczególnych nieruchomości. Od 30.04.2016 r. w związku ze zmianami ustawowymi sprzedaż nieruchomości Zasobu została znacznie przez ustawodawcę ograniczona. Należy wskazać, że samo złożenie wniosku wskazuje co prawda na okres rozpoczęcia postępowania ale nie może być wyznacznikiem okresu jego trwania. Jest to proces złożony, na który ma wpływ wiele czynników w tym związanych również z samym nabywcą a dotyczących np. składanych dokumentów związanych z oceną sytuacji finansowej lub istnieniem zobowiązań finansowych uniemożliwiających kontynuowanie procesu sprzedaży, itp.”.*

(dowód: akta kontroli str. 674-675)

W ocenie NIK, rozpatrywanie wniosków dotychczasowych dzierżawców o kupno nieruchomości w ramach pierwszeństwa nabycia w okresie od dwóch do ponad czterech lat lub zawieranie umowy z kandydatami na nabywców po ponad roku od przeprowadzonego przetargu, nie jest prowadzeniem spraw bez zbędnej zwłoki.

3. Oddział nieskutecznie wykonywał nadzór właścicielski w stosunku do nieruchomości będących przedmiotem wygasłych umów dzierżawy. Z pięciu objętych badaniem spraw bezumownego korzystania z gruntów, dwie nieruchomości zostały jednostronnie przejęte przez Oddział 21.06.2018 r.<sup>52</sup>, tj. dopiero w toku kontroli NIK oraz po upływie ponad 260 i 290 dni od wygaśnięcia umowy dzierżawy. W dwóch sprawach<sup>53</sup>, wystąpiono do radcy prawnego Oddziału o sporządzenie pozwów o wydanie nieruchomości dopiero po upływie ponad 200 dni od wyznaczonego dnia na wydanie nieruchomości, mimo iż w doręczonych wcześniej wezwaniach stwierdzono, że *brak dobrowolnego wydania nieruchomości w wyznaczonym terminie, skutkować będzie powództwem Oddziału do sądu o wydanie nieruchomości, co naraża bezumownego użytkownika na dodatkowe koszty związane z obowiązkiem zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów egzekucyjnych.* W przedłożonych aktach sprawy nie było wyliczenia kwoty wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości. W stosunku do Kontrahenta nr 14046031 bezumownie użytkującego 106,3814 ha, wezwanie do dobrowolnego wydania nieruchomości sporządzono 21.06.2018 r., tj. po upływie ponad 200 dni od wygaśnięcia umowy dzierżawy (30.11.2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 466-480)

Dyrektor wyjaśnił, że *„W przypadku kontrahenta nr 14046031, po wygaśnięciu umowy dzierżawy były prowadzone rozmowy z przedstawicielem Spółki w związku z nakładami poczynionymi na dzierżawionej nieruchomości w postaci ogrodzenia, stanowiącego własność Spółki. KOWR nie przejmuje nieruchomości, na których zostały wykonane nakłady inwestycyjne bez zgody wydzierżawiającego. Istniejące ogrodzenie było by przeszkodą w restrukturyzacji nieruchomości po ewentualnym jej przejęciu. Wynikało z nich, iż Spółka wyda nieruchomość będącą przedmiotem dzierżawy po jego usunięciu. Oddział został poinformowany, że prace związane*

<sup>52</sup> Sprawy nr 42432/00119/2007/BIM, umowa wygasła 3.09.2017 r. Kontrahent nr 14008212; 42423/00534/2004/BUM1 umowa wygasła 30.09.2017 r. kontrahent nr 14058756.

<sup>53</sup> Nr BUM/96498/2017 - Kontrahent nr 14059119 i 42423/00083/1994/BUM1 – Kontrahent nr 14000231.

*z usunięciem mogą nastąpić po uzyskaniu przez Spółkę dostępu do ogrodzenia, który nie był możliwy z uwagi na grząskość gruntu związaną z intensywnymi opadami. Mając deklarację wydania, a jednocześnie z uwagi na brak wiedzy na temat momentu w którym demontaż ogrodzenia będzie możliwy, tut. Oddział wstrzymał się z wezwaniem Spółki do wydania nieruchomości. W kolejnej rozmowie telefonicznej uzyskano informacje, iż Spółka zmieniła swoją decyzję i odmawia wydania nieruchomości. W związku z powyższym sporządzono pisemne wezwanie do wydania nieruchomości. Jednocześnie wskazują na fakt, iż w dniu 01-09-2017 r. nastąpiła zamiana organizacyjna – w miejsce ANR powstał KOWR. Wraz z tymi zmianami nastąpiła znacząca redukcja zatrudnienia i konieczność stworzenia nowej struktury organizacyjnej Oddziału. Wszystkie te zmiany miały wpływ na terminowość realizacji spraw przez tut. Oddział. W konsekwencji w dniu 21-06-2018 r. skierowano wezwanie do wydania gruntów będących przedmiotem umowy dzierżawy o pow. 106,3814 ha, wyznaczając termin wydania na dzień 02-07-2018 r. W załączeniu przekazuję notatki służbowe sporządzone na okoliczność przeprowadzonych rozmów z przedstawicielem Spółki ... w dniu 17.12.2018 r. i w dniu 14.03.2018 r.*

*(dowód: akta kontroli str. 663-664)*

*W piśmie z 21.08.2017 r. (data wpływu 22.08.2017 r.) Kontrahent nr 14046031 wniósł o przedłużenie terminu przekazania gruntów do końca lutego 2018 r. ze względu na konieczność dokonania zbioru kukurydzy, planowanego pod koniec listopada 2017 r. i demontażu ogrodzenia dzierżawionej nieruchomości (ANR wydała zgodę na jego zamontowanie) o długości ok. 4 km. Przed przekazaniem gruntów Dzierżawca chciałby je zdemontować. Demontaż miał zostać przeprowadzony, według złożonej deklaracji, w ciągu 3 miesięcy.*

*(dowód: akta kontroli str. 474-475)*

*W sprawie Kontrahenta 14008212, dzierżawiącego nieruchomość na podstawie umowy z 30.08.2007 r. Dyrektor Oddziału wyjaśnił: „W dniu 11.08.2017 r. zostało ... skierowane pismo odmawiające przedłużenia umowy dzierżawy. W piśmie tym kontrahent został pouczone o konieczności wydania nieruchomości po zakończeniu umowy i ewentualnych skutkach braku jej wydania. Dzierżawca nie skontaktował się z Sekcją Zamiejscową w Nowogardzie jak również nie wydał nieruchomości we wskazanym w piśmie terminie. Jednocześnie należy wskazać, iż w ramach nadzoru właścicielskiego dokonano ustaleń, iż nieruchomość objęta dotychczasową umową dzierżawy nie była zagospodarowana i nosiła znamiona porzucenia. W związku z powyższym, po nieskutecznych próbach kontaktu z dzierżawcą, podjęto decyzje o jednostronnym przejściu nieruchomości. Ostatecznie nieruchomość została przejęta w dniu 21-06-2018 r. Opóźnienie w przejściu nieruchomości od momentu stwierdzenia braku jej zagospodarowania wynikało z przyczyn kadrowych i priorytetów w zakresie dokonywania lustracji nieruchomości, będących przedmiotem wniosków o przedłużenie umowy dzierżawy”.*

*(dowód: akta kontroli str. 479, 664-665)*

*W sprawie Kontrahenta nr 14059119 Dyrektor wyjaśnił m.in., że: „Pismem z dnia 31-07-2017 r. Oddział wezwał ... do wydania nieruchomości będącej przedmiotem bezumownego użytkowania. Wystąpienie do radcy prawnego KOWR z pismem o sporządzenie pozwu o wydanie nieruchomości o pow. 97,7258 ha ... wynikało z faktu, sekcja nadzoru właścicielskiego posiadała wiedzę, iż w dniu 30-12-2016 r. został złożony w Sądzie Okręgowym w Szczecinie pozew Spółki przeciwko ANR o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu własności nieruchomości rolnej ... o łącznej powierzchni 97,7258 ha. W pozwie tym Spółka złożyła wniosek o udzielenie zabezpieczenia roszczenia poprzez zakazanie Agencji dysponowania nieruchomościami objętymi pozwem w szczególności poprzez ich sprzedaż lub oddanie podmiotom trzecim w dzierżawę, użyczenie jak i innego*

sposobu rozdysponowania, na czas trwania procesu (do czasu jego prawomocnego zakończenia), z prawem do dalszego dysponowania wskazanymi nieruchomościami przez Spółkę do czasu prawomocnego zakończenia sprawy. W dniu 10-07-2017 r. Sąd wydał postanowienie o zabezpieczeniu powództwa poprzez ustanowienie wobec KOWR zakazu oddawania tychże nieruchomości podmiotom trzecim w dzierżawę, użyczenie lub innego rozporządzania na okres dłuższy niż rok, do czasu prawomocnego zakończenia procesu. Brak niezwłocznego skierowania powództwa nie oznaczał, iż Oddział zaniechał dokonywania jakichkolwiek czynności w tej sprawie. Oddział zastanawiał się nad ewentualnymi kierunkami działania w przedmiotowej sprawie. Z informacji uzyskanej w korespondencji mailowej prowadzonej z przedstawicielem Urzędu Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (która reprezentuje KOWR w sprawie z powództwa Spółki) wynika, iż u dnia 07-02-2018 r. Spółka złożyła apelację w powyższej sprawie, a zabezpieczenie udzielone przez Sąd pozostaje w mocy. W tej sytuacji, mając na uwadze iż postępowanie w sprawie o wydanie najprawdopodobniej zostanie zawieszono (jak to miało miejsce w innych tego typu sprawach), Oddział podjął decyzje o przygotowaniu pozwu, jednak wstrzymał się z jego skierowaniem do Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 728)

Dyrektor Oddziału odnośnie Kontrahenta nr 14058756 wyjaśnił: „... pozew o wydanie nieruchomości nie został złożony, ponieważ pomimo wysłania korespondencji w sprawie wezwania do wydania nieruchomości na dwa znane tu. Oddziałowi adresy kontrahenta, wezwanie nie zostało odebrane. Według wiedzy pracowników KOWR, kontrahent prawdopodobnie przebywa za granicą w Stanach Zjednoczonych gdzie mieszka jego matka. Jednocześnie w ramach nadzoru właścicielskiego stwierdzono, iż nieruchomość będąca przedmiotem wygasłej umowy dzierżawy jest niezagospodarowana rolniczo, nosi znamiona porzucenia, jest zarosnięta wysokimi trawami, chwastami i samosiewami drzew. Wobec powyższego tu. Oddział podjął decyzję o jednostronnym przejściu nieruchomości do Zasobu, co spowodowało brak konieczności wystąpienia do sądu z pozwem o wydanie nieruchomości. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w okresie pomiędzy wygaśnięciem przedmiotowej umowy a jej przejściem, pracownicy Sekcji Zamiejscowej byli obarczeni dużą ilością pracy związanej zarówno z przeprowadzaniem lustracji dotyczących nieruchomości w stosunku do których złożono wnioski o przedłużenie umów dzierżawy, jak i dotyczącej przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości. Tak więc nawet wcześniejsze przejście nieruchomości ... nie przyczyniłoby się do jej szybkiego rozdysponowania, z uwagi na dużą ilość nieruchomości zaplanowanych do przetargów ograniczonych w okresie od jesieni 2017 do wiosny 2018”.

(dowód: akta kontroli str. 665)

W sprawie Kontrahenta nr 14000231 Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że: „Pismem z dnia 29-09-2016 Oddział wezwał kontrahenta nr 14000231 do wydania nieruchomości będącej przedmiotem umowy dzierżawy wygasającej w dniu 30-09-2016 r. i dokonał naliczania obciążenia za bezumowne użytkowanie. Opóźnienie w skierowaniu do sądu pozwu o wydanie nieruchomości objętej umową dzierżawy, która wygasła w dniu 30-09-2016, ... wynikało między innymi z faktu, iż Sekcja Nadzoru Właścicielskiego posiadała wiedzę, że w dniu 14-07-2016 r. został złożony w Sądzie Okręgowym w Szczecinie pozew przeciwko ANR o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu własności nieruchomości rolnej ... o łącznej powierzchni 132,9679 ha. W pozwie tym złożono również wniosek o udzielenie zabezpieczenia roszczenia spółki poprzez zakazanie Agencji dysponowania nieruchomościami objętymi pozwem w szczególności poprzez ich sprzedaż lub oddanie podmiotom trzecim w dzierżawę, użyczenie jak i innego

sposobu rozdysponowania, na czas trwania procesu (do czasu jego prawomocnego zakończenia). W tej sytuacji powstały uzasadnione wątpliwości, czy zasadnym jest kierowanie pozwu o wydanie nieruchomości, gdy toczy się proces przeciwko KOWR o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu prawa własności przedmiotowej nieruchomości. Ostatecznie podjęto decyzję o skierowaniu powództwa o wydanie, mając świadomość, iż istnieje prawdopodobieństwo graniczące z pewnością, że postępowanie o wydanie nieruchomości zostanie zawieszono do czasu prawomocnego zakończenia sprawy. W zakresie roszczeń o nabycie nieruchomości w związku z wyłączeniem 30% gruntów będących przedmiotem dzierżawy wątpliwości powziął również Sąd Apelacyjny w Szczecinie, których skutkiem było skierowanie do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy. Ostatecznie Sąd Najwyższy w odpowiedzi na zadane pytanie w uchwale z dnia 19-10-2017 r. (III CZP 45/17) wskazał, iż dzierżawcy nie przysługuje roszczenie. Należy jednak zaznaczyć, że pomimo podjęcia przez Sąd Najwyższy wskazanej uchwały, nie wszystkie sądy powszechne akceptują to stanowisko. W sprawie z ww. powództwa przeciwko ANR (obecnie KOWR) o zobowiązanie do złożenie oświadczenia woli sąd w dniu 12.12.2017 r. oddalił powództwo w zakresie uznania, iż spółce przysługuje roszczenie o nabycie, co można uznać za potwierdzenie prawidłowości oceny KOWR.... Niemniej w lutym 2018 r. została złożona apelacja w tej sprawie, która jest obecnie procedowana. Ponadto wskazuję, iż – zgodnie z przewidywaniami KOWR, które wstrzymywały wytoczenie powództwa o wydanie - postępowanie z powództwa KOWR przeciwko spółce o wydanie nieruchomości zostało przez sąd w dniu 12-10-2017 r. zawieszono do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia postępowania o zobowiązanie do złożenia woli o przeniesieniu własności nieruchomości na spółkę”.

(dowód: akta kontroli str. 665-666)

NIK zwraca uwagę na fakt, iż w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 25.11.2013 r. (znak: LSZ-4101-13-01/2013 P/13/138) wystąpiono m.in. o podjęcie działań w celu zwiększenia skuteczności sprawowania nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu oraz dokonywanie kontroli wykonywania tych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 24)

4. Oddział nie naliczył Kontrahentom nr 14046031 i 14008212, którzy na dzień 30.04.2018 r. bezumownie użytkowali odpowiednio: 106,3814 ha i gruntów 5,8942 ha gruntów (umowy dzierżawy wygasły odpowiednio 30.11.2017 r. i 3.09.2017 r.) wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie gruntów. Było to sprzeczne z pkt 4.8. załącznika do zarządzenia nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jeżeli dotychczasowy dzierżawca odmówi wydania nieruchomości nie podpisując protokołu lub też złoży na tę okoliczność pisemne oświadczenie osobiście lub przez osobę przez niego upoważnioną – wówczas nieruchomość objęta umową pozostaje w jego posiadaniu bez tytułu prawnego, co skutkuje naliczeniem wynagrodzenia, stosowanie do art. 39b gnrsp. Na podstawie przepisu art. 39b ust. 2 gnrsp wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1<sup>54</sup>, ustala się na dzień zażądania zwrotu nieruchomości<sup>55</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 37, 181-181<sup>1</sup>, 475, 480)

<sup>54</sup> Przepis art. 39b ust. 1 gnrsp stanowi, że osoba władająca nieruchomością wchodząca w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem dzierżawy po przeprowadzonym przetargu.

<sup>55</sup> Ust. 1 stanowił, że osoba władająca nieruchomością wchodząca w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty wynagrodzenia za korzystanie w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

Dyrektor wyjaśnił, że: „...W przypadku kontrahenta nr 14046031 opłata nie została naliczona z uwagi na fakt, iż nie wezwano go do wydania nieruchomości. ...W przypadku kontrahenta nr 14008212 nieruchomość będąca przedmiotem dotychczasowej umowy dzierżawy, została przejęta jednostronnie do Zasobu w dniu 21-06-2018 r., gdyż była niezagospodarowana rolniczo, porzucona, użytki zielone porośnięte wysokimi trawami i chwastami. Jak wykazuje dotychczasowa praktyka Oddziału w dochodzeniu roszczeń z tytułu bezumownego użytkowania, sądy, badając okoliczności sprawy, biorą pod uwagę przesłanki świadczące o faktycznym użytkowaniu gruntów przez bezumownego użytkownika. Potwierdzeniem tych okoliczności jest fakt zagospodarowania gruntów. W związku z powyższym, mając na uwadze okoliczności dotyczące sprawy, należy stwierdzić, iż nie było podstaw do naliczania należności za bezumowne użytkowanie gruntów”.

(dowód: akta kontroli str. 662-663)

W ocenie NIK Oddział nie ustalił, od jakiego okresu kontrahent nr 14008212 nie wykorzystywał rolniczo dzierżawionej nieruchomości. Od wygaśnięcia umowy do przejęcia nieruchomości upłynęło ponad 10 miesięcy.

5. Oddział nie kierował pozwów o zapłatę, mimo iż w wezwaniach do zapłaty informował, że kwotę wskazaną w wezwaniu powiększoną odpowiednio o odsetki ustawowe za opóźnienie, należy przekazać w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, na wskazany rachunek bankowy. Oddział wysłał w przypadku kontrahenta nr 14058696<sup>56</sup> i 14000231<sup>57</sup> po trzy wezwania; a kontrahenta nr 14049864<sup>58</sup> - sześć wezwań. Okres pomiędzy sporządzeniem kolejnych wezwań w przypadku podmiotów bezumownie użytkujących nieruchomości wynosił od 139 do 214 dni.

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 382-383, 384-385<sup>1</sup>, 478)

Dyrektor wyjaśnił, że: „W stosunku do kontrahentów, którzy posiadali zadłużenie na 30 kwietnia 2018 r., a do których wysyłano wezwania do zapłaty, nie skierowano sprawy na drogę postępowania sądowego z uwagi na fakt, iż w wyniku analizy zgromadzonych dokumentów i pozyskanej w trakcie prowadzonego monitoringu wiedzy w zakresie ustanowionych zabezpieczeń, sytuacji finansowo - majątkowej, jak również przyczyn braku terminowej zapłaty takie działania nie były zdaniem Oddziału zasadne. Równolegle wskazujemy, że nie zawsze użycie w wezwaniu do zapłaty klauzuli, że dana sprawa zostanie skierowana na drogę sądową skutkuje koniecznością lub możliwością wykonania takiej czynności. Oddział przed skierowaniem powództwa obowiązany jest badać zarówno celowość i okoliczność np. czy z punktu widzenia ekonomicznego tego typu działania przyniosą lepsze wyniki niż np. stopniowe dobrowolne spłacanie przez kontrahenta zadłużenia. W części przypadków sytuacja finansowa dłużnika jest zbyt słaba aby zaspokoić w określonym terminie zobowiązania wobec KOWR. Kontrahenci bowiem posilkują się w takich przypadkach środkami finansowymi pozyskanymi z innych źródeł. Wszczęcie egzekucji w takich przypadkach gwarantuje, że kontrahenci ci zostaną pozbawieni możliwości uzyskania kredytu lub pożyczek od osób trzecich, które służyłyby spłacie zobowiązań wobec KOWR. Stąd każdy przypadek należy analizować odrębnie i nie można jednej metodyki postępowania stosować wobec wszystkich. Wskazać należy również, że użycie w wezwaniu klauzuli dotyczącej skierowania sprawy na drogę sądową nie determinuje obowiązku wierzyciela natychmiastowego skierowania sprawy do sądu...”.

(dowód: akta kontroli str. 659-661)

<sup>56</sup> Zadłużenie na 30.04.2018 r. wynosiło 180 847,99 zł.

<sup>57</sup> Zadłużenie na 30.04.2018 r. wynosiło 132.997,56 zł.

<sup>58</sup> Zadłużenie na 30.04.2018 r. wynosiło 32 702,95 zł.

Zarządzenie Prezesa ANR nr 19/13 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad dochodzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych z tytułu rozdysponowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>59</sup> w punkcie 1.2. stanowi, że postępowanie upominawcze ma na celu powiadomienie zobowiązanych (tj. dłużnika głównego oraz poręczycieli, dłużników hipotecznych, gwarantów lub ubezpieczycieli) o powstałej zaległości w spłacie i konsekwencjach zalegania ze spłatą w dłuższym okresie czasu. Wezwanie do zapłaty kieruje się do dłużnika jeden raz, chyba że okoliczności sprawy uzasadniają ponowne jego wysłanie (ostateczne wezwanie do zapłaty).

(dowód: akta kontroli str. 34-36)

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z 25.11.2013 r. (znak: LSZ-4101-13-01/2013 P/13/138) wskazała na konieczność sporządzania pozwów o zapłatę bez zbędnej zwłoki oraz o zwiększenie nadzoru nad działaniami windykacyjnymi wobec bezumownych użytkowników gruntów SP i dokonywanie kontroli wykonywania tych czynności. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że Oddział informował (nawet kilkakrotnie) dłużników o konsekwencjach zalegania ze spłatą w dłuższym okresie czasu, ale konsekwencji tych nie wyciągał.

(dowód: akta kontroli str. 646)

6. Oddział nie wyegzekwował wynagrodzenia od kontrahentów bezumownie korzystających z gruntów Zasobu (opisanych w pkt. 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), wobec których, prowadzone przez Oddział postępowania, były przedmiotem prowadzonej w 2013 r. kontroli NIK nr P/13/138. Zadłużenie sześciu z siedmiu kontrahentów Oddziału, których sprawy były objęte badaniem NIK w 2013 r., wzrosło z 3,7 mln zł (stan na 17.09.2013 r.) do 6,1 mln zł (stan na 30.04.2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 294-295)

Dyrektor wyjaśnił: *„...w wyniku działań windykacyjnych podjętych przez Oddział (bez Filii) wyegzekwowano od 1 lipca 2013 r. do 30 kwietnia 2018 r. należności za bezumowne korzystanie na kwotę 13.182.280,84 zł, w tym w okresie objętym bieżącą kontrolą na kwotę 4.404.245,98 zł. Dane te wskazują na wzrost efektów prowadzonych działań Oddziału w zakresie naliczenia jak i odzyskiwania należności za bezumowne korzystanie w stosunku od okresu objętego poprzednią kontrolą NIK, tj. obejmującą okres od 1 stycznia 2009 do 30 czerwca 2013 r. gdzie osiągnięte wpływy wyniosły 5.259.049,91 zł. W zakresie podmiotów objętych kontrolą NIK nr P/13/138 należy wskazać, iż podmioty te należy zaliczyć do dłużników bardzo trudnych, którzy albo zaprzestali działalności gospodarczej (zarobkowej) na nieruchomościach przed wskazaną powyżej kontrolą lub w trakcie jej trwania np. kontrahenci nr 48493 najpóźniej z dniem 31.08.2009 r., nr 44933 najpóźniej z dniem 28.02.2009 r., nr 60734 najpóźniej z dniem 14.06.2011 r. i nr 998 najpóźniej z dniem 08.08.2013 r. albo wykorzystując przepisy prawa przeciągają postępowania sądowe czy też komornicze np. kontrahenci nr 44933, 52576, 998 i 60497. Zauważyć należy, że postępowanie sądowe o zapłatę z tytułu bezumownego korzystania wobec kontrahenta nr 52576 wniesione w dniu 04.03.2015 r., którego zobowiązania spowodowały największy przyrost nieściągniętych należności na 30.04.2018 r. było zawieszane do czasu rozstrzygnięcia przez sądy, w tym Sąd Najwyższy sprawy o wydanie nieruchomości wytoczonego postępowania wobec tego kontrahenta. Albowiem sąd I instancji, przed którym toczyło się postępowanie o zapłatę uznał, że wyrok w sprawie o wydanie determinować będzie termin, od którego Oddział będzie miał prawo naliczać opłatę tj. czy liczyć od daty wypowiedzenia umowy, czy też od daty do której była zawarta umowa, czy też od upływu roku po dacie wygaśnięcia*

<sup>59</sup> Dalej: Zarządzenie w sprawie dochodzenia należności.

umowy. Sprawa w I instancji w toku, powołano biegłego. Wyżej wymienione okoliczności skutkowały nieuzyskaniem tytułu wykonawczego bezpośrednio po wniesieniu powództwa a zatem brak możliwości windykacji należności. Pomimo takiej sytuacji Oddział (bez Filii) w latach 2013 - 2018 dokonał rozliczeń umów z podmiotami, które były objęte wskazaną powyżej kontrolą na kwotę 253.305,09 zł oraz przejął majątek o wartości, co najmniej 250.794,34 zł, który podlegać winien potrąceniu z należnościami KOWR w zakresie kontrahenta nr 60734. Pomimo napotykanym trudności w zakresie rozliczenia należności z tytułu bezumownego korzystania Oddział w stosunku do tych podmiotów w okresie do 30.04.2018 r. dokonywał monitorowania stanu należności oraz określał kierunki postępowania. Podejmowane były działania zmierzające do wyegzekwowania należności, czy to w postaci składania skargi paulińskiej np. w stosunku do czynności dokonanych przez kontrahenta nr 60497 w związku z ustaleniem wyzbycia się przez niego majątku na rzecz spółki, czy też poprzez ponawianie wniosków egzekucyjnych np. w stosunku do kontrahentów nr 48493, 4998 i 998 jak również poprzez rozpatrywanie wniosków o zawarcie ugody np. w stosunku do kontrahenta 48493 oraz poprzez wyrażenie zgody na dobrowolną spłatę przez osoby trzecie długu dłużnika np. kontrahenta nr 44933. Wskazać należy, że Oddział nie zaprzestał również podejmowaniu działań w zakresie ustalenia obecnego majątku czy też zbytego przez dłużników, jak również ustalenia miejsca pobytu reprezentantów spółek. Należy również podkreślić, iż wzrost należności w grupie kontrahentów będących przedmiotem kontroli o 2.393.608,35 zł, wynikał głównie ze wzrostu należności ubocznych w kwocie 1.346.366,86 zł, a w kwocie 1.047.241,49 zł należności głównych, w tym w kwocie 875.840,96 zł dotyczył tylko jednego kontrahenta nr 52576, który we wrześniu 2017 r. wydał nieruchomościę po długotrwałym procesie o wydanie i to dopiero po wszczętej egzekucji komorniczej.

(dowód: akta kontroli str. 656-659)

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z 25.11.2013 r. (znak: LSZ-4101-13-01/2013 P/13/138) wnioskowano m.in. (wniosek nr 2) o naliczenie podmiotom zewnętrznym i wyegzekwowanie wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z gruntów, które były użytkowane rolniczo.

(dowód: akta kontroli str. 646-647)

Zarządzenie w sprawie zasad dochodzenia należności w pkt. 1.6 stanowi, że po przejęciu należności do dochodzenia w celu opracowania strategii i wyeliminowania ewentualnych zagrożeń w dochodzeniu należności w okresie późniejszym należy podjąć działania mające na celu wybór najskuteczniejszego sposobu dochodzenia wierzytelności ze szczególnym uwzględnieniem posiadanych zabezpieczeń oraz zagrożeń, zidentyfikowanych w postępowaniu przedwindykacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 34-36)

Zadłużenie ww. sześciu podmiotów wg stanu na 30.04.2018 r. w jednym przypadku uległo obniżeniu o 26,2 tys. zł do 224,1 tys. zł; w pozostałych wzrosło odpowiednio o: 14,6 tys. zł; 239 tys. zł; 272 tys. zł; 843,5 tys. zł; 1 051 tys. zł, zarówno w kwocie należności głównej jak i odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 294-295)

#### Ocena cząstkowa

Oddział w 20 badanych postępowaniach prawidłowo przygotowywał dokumentację do przeprowadzania procedur sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu. Nabywców i dzierżawców wylaniano zgodnie z procedurami. Prawidłowo ustalano wysokość czynszu dzierżawnego. Jednak w pięciu z 10 badanych transakcji sprzedaży, operaty szacunkowe utraciły ważność na dzień zawarcia umowy, które były podpisywane po upływie terminów określonych w zarządzeniach Prezesa ANR/Dyrektora KOWR. Nieskutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży

i dzierżawy nieruchomości oraz nie kontrolowano przestrzegania postanowień umów. Nieskutecznie prowadzono działania w celu odzyskania nieruchomości od bezumownych użytkowników. Oddział nie egzekwował zabezpieczeń umownych w przypadkach niewywiązania się nabywców lub dzierżawców z warunków umowy.

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

Opis stanu faktycznego

1. W związku z przysługującym Oddziałowi prawem pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 ukur w latach 2016-2018 (do 30.04.) do Oddziału wpłynęło 133 warunkowych umów sprzedaży nieruchomości rolnych o pow. 5,6 tys. ha<sup>60</sup>. Zakupiono trzy nieruchomości o pow. łącznej 83,1 ha za cenę 2,9 mln zł. Ich przejęcie do Zasobu zostało potwierdzone protokołami zdawczo-odbiorczymi. Do Oddziału wpłynęło także 19 umów sprzedaży udziałów lub akcji spółek posiadających 1,2 tys. ha. Oddział nie skorzystał z prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 3a ukur. W zakresie prawa nabycia nieruchomości rolnej w przypadku, gdy nabycie prywatnej nieruchomości rolnej następuje na podstawie innego zdarzenia niż umowa sprzedaży, do Oddziału wpłynęły 43 umowy warunkowe dotyczące 167 ha. Oddział prowadził także trzy sprawy w trybie odkupu umownego, z czego według stanu na 30.04.2018 r. rozpatrzono jedną (decyzja negatywna ze względu na obciążenia ujawnione w księdze wieczystej).

(dowód: akta kontroli str. 191-192, 588, 609-610, 722-723, 732, 735-795)

Dyrektor oświadczył: „...Zapisy przepisu art. 3a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego weszły w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r., w tym okresie wpłynęło 25 umów sprzedaży udziałów lub akcji spółek, które były właścicielami nieruchomości rolnych o pow. ok. 1,3 tys. ha. W stosunku do żadnej transakcji nie skorzystano z prawa pierwokupu mając na uwadze poniższe wyjaśnienia. Należy wskazać, że w przeważającej części ww. transakcji nabycie udziałów lub akcji spółek nie dałoby KOWR realnego wpływu na decyzje podejmowane w spółkach, ponieważ zbywane akcje/udziały stanowiły znikomy udział procentowy w kapitale zakładowym spółek. Oznaczało to, iż w stosunku do nieruchomości rolnych będących własnością spółek KOWR nie mógłby realizować zadań związanych z kształtowaniem ustroju rolnego w zakresie rozdysponowania nieruchomości rolnych na rzecz rolników indywidualnych. Ponadto podczas analizy akt sprawy Oddział stwierdził istnienie dużych obciążeń nieruchomości będących własnością spółek w stosunku, do których następowało zbycie udziałów czy to hipotekami czy ograniczeniami rzeczowymi. Stwierdzano, iż niektóre nieruchomości objęte ww. umowami nie nadają się do prowadzenia produkcji rolnej, a spółki nie miały wpisów o prowadzeniu działalności rolnej lub też z uwagi na wielkość nieruchomości nie prowadziły na niej działalności rolnej. Niewielka powierzchnia była również tym czynnikiem, który uzasadniał brak skorzystania z przysługującego KOWR prawa. Przyczyną nie skorzystania z prawa pierwokupu udziałów/akcji był również brak możliwości ustalenia rzeczywistej sytuacji finansowej - majątkowej spółki. Oddział nie posiadał wystarczającej dokumentacji, która umożliwiłaby w pełnym zakresie zbadanie sytuacji w okresie 1 miesiąca od daty wpłynięcia zawiadomienia, a jeżeli posiadał to ta sytuacja była bardzo zła. Oddział nie wykorzystał prawa nabycia nieruchomości rolnej w przypadku, gdy nabycie prywatnej nieruchomości rolnej następuje na podstawie innego zdarzenia niż umowa sprzedaży, ponieważ:

- analizowane nieruchomości były przedmiotem toczących się postępowań egzekucyjnych. Uznano więc, że skoro nieruchomości rolne były przedmiotem licytacji, które mają charakter jawny i publiczny rolnicy indywidualni mieli możliwość

<sup>60</sup> W tym 104 umowy przed 30.04.2016 r. dotyczące sprzedaży 5,3 tys. ha.

uczestniczenia w tych postępowaniach i mogli powiększyć swoje gospodarstwa rodzinne o przedmiotowe nieruchomości rolne,

- analizowane nieruchomości posiadały znaczne obciążenia hipoteczne,
- KOWR posiada dużą ilość nierozdysponowanych nieruchomości rolnych wchodzących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, co zaspokaja popyt rolników na powiększanie gospodarstw rodzinnych z nieruchomości rolnych wchodzących aktualnie w skład Zasobu WRSP,
- analizowane nieruchomości nie przedstawiały żadnej wartości i w przyszłości praktycznie nie było możliwości rekultywacji terenu i przywrócenia na cele rolne.... głównymi przyczynami niekorzystania z prawa pierwokupu były:
- duża ilość nierozdysponowanych nieruchomości rolnych wchodzących do Zasobu, co zdaniem Oddziału zaspokajało popyt rolników na powiększanie gospodarstw rodzinnych z nieruchomości rolnych wchodzących aktualnie w skład Zasobu WRSP,
- słaba bonitacja gruntów,
- nieruchomości były obciążone hipoteczne na rzecz innych wierzycieli często w kwocie przewyższającej wartość nieruchomości,
- wysokość ceny sprzedaży za 1 ha,
- charakter nieruchomości w zakresie utrudnień w uprawie (np. nieregularny kształt, tereny zalewowe, sąsiedztwo lasu co może spowodować występowanie dużych strat w ewentualnych uprawach rolniczych wyrządzanych przez zwierzyne leśną),
- oraz w przypadku transakcji zawieranych po dacie 30.04.2016 r. fakt, iż nabywcami wskazywanymi w umowie byli rolnicy indywidualni.

W zakresie wskazania jak zostały wykorzystane przyjęte do Zasobu nieruchomości nabyte w ramach prawa pierwokupu informuję, iż większa nieruchomości o łącznej pow. 77,8249 ha została wydzierżawiona. Natomiast nieruchomości o pow. 4,94 ha nie została rozdysponowana w tym samym okresie z uwagi na toczące się postępowanie w sądzie wieczystoksięgowym w zakresie dotyczącym wpisania prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa z uwagi na podniesione zarzuty przez byłego właściciela. Trwają czynności mające na celu jej rozdysponowanie”.

(dowód: akta kontroli str. 730-732)

Na podstawie wybranych 10 spraw<sup>61</sup> związanych z wykonywaniem prawa pierwokupu lub nabycia na podstawie ukur ustalono, że zgodnie z Wytocznymi w sprawie zasad nabycia nieruchomości rolnych do Zasobu (Załącznik nr 1 do Zarządzenia Prezesa ANR nr 20/16 z dnia 13 maja 2016 r.) przeprowadzono i udokumentowano analizę celowości skorzystania z prawa pierwokupu i nabycia. Oddział, przeprowadzał analizy wpływu niekorzystania z prawa pierwokupu i nabycia na ewentualny wzrost koncentracji nieruchomości i inne procesy zachodzące na prywatnym rynku obrotu nieruchomościami rolnymi. W żadnym z badanych przypadków nie zostało złożone oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu lub nabycia m.in. ze względu na niską atrakcyjność dla rolników przedmiotowych nieruchomości, niecelowość zakupu udziału w spółce, które nie gwarantował większości głosów na zgromadzeniu wspólników, ustanowionymi hipotekami na nieruchomościach.

(dowód: akta kontroli str. 481-491, 23-24, 179-180, 196-284)

W wystąpieniu pokontrolnym NIK LSZ-4101-05-01/2013 P/13/195, sporządzonym po przeprowadzeniu kontroli P/13/195 - Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości

<sup>61</sup> Sprawa nr 29/17, 32/17, 5/18, 3/17, 10/16, 2/18, 125/16, 26/16, 37/16, 7/16.

*Rolnych w: Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu, we wniosku nr 1 wystąpiono o przyjęcie procedur, w których ustalone będą w udokumentowany sposób działania Agencji w zakresie tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych oraz przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych w województwie zachodniopomorskim, w tym analizowania wpływu niekorzystania z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości.*

(dowód: akta kontroli str. 23-24,196--284)

*Odnosnie realizacji ww. wniosku Dyrektor Oddziału oświadczył m.in., że: „Mając na uwadze działania KOWR w zakresie przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych w województwie zachodniopomorskim, w tym analizowania wpływu niekorzystania z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstwo rodzinnych z uwzględnieniem struktury obszarowej okolicznych gospodarstw rolnych Dyrektor Oddziału zarządzeniem nr 28/2016 z dnia 27.01.2016 r. powołał Radę Społeczną w Oddziale ..... posiedzenia Rady zwoływane są cyklicznie, przynajmniej raz na kwartał, w celu bieżącej wymiany informacji, konsultacji problemów przy wykonywaniu przez Agencję jej zadań ustawowych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami... działania Oddziału w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych są analizowane w oparciu o wyniki przetargów ograniczonych na dzierżawę ...”. Przykładowo Rada Społeczna na posiedzeniu 28.02.2017 r. odnośnie nieruchomości „Brzozowo” o pow. 225 ha m.in. ze względu na duże zainteresowanie miejscowych rolników, przyjęła program restrukturyzacji tej nieruchomości, zakładający, że działki przeznaczone na dzierżawę, położone w obrębie tej nieruchomości, zostaną podzielone na mniejsze (łącznie miało zostać wydzielonych 16 działek).*

(dowód: akta kontroli str. 23-24,179-180, 196-201, 202-205-214, 215-230, 231-249, 250-271, 272-287)

*W zakresie sposobu gromadzenia i analizowana w Oddziale informacji o warunkach umów sprzedaży i innych umów przenoszących własność nieruchomości rolnych oraz cenach transakcyjnych kształtujących się w obrocie realizowanym poza KOWR Dyrektor Oddziału m.in. oświadczył m.in., że: „...ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie nakłada na KOWR (wcześniej ANR) obowiązku prowadzenia szeroko rozumianego „monitoringu prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi”, nie dookreśla jakiego rodzaju czynności miałyby mieścić się w tym pojęciu, ani też nie wyposaża instytucji w stosowne narzędzia prawne do jego prowadzenia (w tym do pozyskiwania danych ze źródeł zewnętrznych). Wiedza o tym, że ma nastąpić lub nastąpił na rynku prywatnym obrót nieruchomościami rolnymi w stosunku, do których KOWR przysługuje prawo pierwokupu lub prawo nabycia, pozyskiwana jest przede wszystkim z aktów notarialnych, które wpływają do KOWR...”.*

(dowód: akta kontroli str. 286-287)

*W latach 2016-2018 (do 30.04.) do Oddziału wpłynęły 763 wnioski o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości na podstawie art. 2a ust. 4 ukur. Oddział wydał 599 decyzji, z tego: 555 pozytywnych (2 095,9 ha); 23 negatywne (86,4 ha); sprawy 21 wniosków umorzono (54,6 ha). Na podstawie art. 2a ust. 6 ukur do Oddziału wpłynęły dwa żądania zbywców na nabycie przez Oddział nieruchomości o łącznej pow. 46,3 ha, których procedura rozpatrywania do 30.04.2018 r. nie została zakończona.*

(dowód: akta kontroli str. 193-194, 589-607, 611-612)

*Na podstawie 10 wniosków<sup>62</sup>, wybranych wg osądu kontrolera, o wyrażenie zgody w formie decyzji administracyjnej na nabycie nieruchomości rolnej na podstawie art.*

<sup>62</sup> Sprawy nr: 77/8, 79/18, 24/16, 2/16, 271/2017, 213/2017, 21/17, 88/16, 101/17, 40/16.

2a ust 4 pkt ukur stwierdzono, że postępowania były prowadzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego<sup>63</sup>. W jednym postępowaniu (79/18), pismem z 24.04.2016 r. na podstawie przepisów art. 36 Kpa, powiadomiono stronę, że postępowanie nie może zostać zakończone w ustawowym terminie z uwagi na nadal trwającą analizę przedłożonych dokumentów. Powiadomiono, że postępowanie zostanie zakończone do 08.05.2018 r. Kolejne pismo wyznaczające nowy termin rozpatrzenia sprawy wysłano 16.05.2018 r., tj. po upływie wskazanego terminu jej zakończenia. Osiem spraw zostało zakończonych w terminie krótszym niż miesiąc od daty wpływu wniosku. Od wydanych decyzji lub postanowień nie zostały wniesione odwołania. W sześciu przypadkach wydano zgodę na nabycie nieruchomości, w dwóch odmówiono, jedną sprawę pozostawiono bez rozpoznania (brak uzupełnienia wymaganych dokumentów), w jednej odmówiono wszczęcia postępowania (wniosek złożył podmiot nieuprawniony). W uzasadnieniu wydanych decyzji lub postanowień opisano stan faktyczny i wskazano, które wymagania określone w ukur zostały spełnione lub brak których, uniemożliwia Oddziałowi wyrażenie zgody na dokonanie transakcji wskazanej we wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 492-514)

Na lata 2016-2018 Oddział zaplanował przeprowadzenie 73 kontroli wywiązywania się nabywców ze zobowiązań wynikających z ukur (plan kontroli na 2017 r. został zatwierdzony 05.06.2017 r., plan na 2018 r. został zatwierdzony 24.05.2018 r.) Do 30.04.2018 r. nie została przeprowadzona żadna kontrola.

(dowód: akta kontroli str. 195, 288-293)

Dyrektor Oddziału oświadczył, że plan na 2018 r. został zatwierdzony 24.05.2018 r., a kontrole rozpoczęły się w czerwcu (tj. w pierwszym miesiącu przeprowadzania kontroli wg planu). Do planu kontroli na 2018 r. zostały włączone kontrole niezrealizowane 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 287)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W postępowaniu nr 79/18 o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości, nowy termin zakończenia sprawy wyznaczono (16.05.2018 r.)<sup>64</sup>, tj. po upływie już ustalonego terminu (08.05.2018 r.) jej zakończenia.

(dowód: akta kontroli str. 495-497)

Przepis art. 36 Kpa stanowi, że *o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.*

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: *„Uchybienie tego terminu nie miało wpływu na wynik ww. postępowania. Nie zostało również złożone odwołanie od wydanej decyzji administracyjnej. Termin został uchybiony z uwagi na natężenie prac wykonywanych przez pracownika rozpatrującego sprawę. Należy również podkreślić, iż co do zasady wszystkie sprawy związane z wyrażaniem zgody rozpatrywane są zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego”.*

(dowód: akta kontroli str. 675)

2. Oddział nie przeprowadził w 2017 r. 22 zaplanowanych kontroli wywiązywania się nabywców ze zobowiązań wynikających z ukur, mimo zatwierdzonego 05.06.2017 r. przez Wiceprezesa ANR planu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 195, 288-290)

<sup>63</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm. Dalej: Kpa.

<sup>64</sup> Powiadomienie w tej sprawie Strona odebrała 22.05.2018 r.

Dyrektor Oddziału oświadczył, że plan kontroli na 2017 r. nie został zrealizowany ze względu na przeprowadzaną reorganizację ANR i redukcję etatów oraz dodatkowe nieprzewidziane zadania nadzoru właścicielskiego spowodowane m.in. podtopieniami i zalewaniem nieruchomości Zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 287)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Oddział prawidłowo prowadził badane sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu lub nabycia nieruchomości. Po przeprowadzonej analizie celowości nabycia skutecznie przejął trzy nieruchomości. Prawidłowo (poza jednym przypadkiem) przeprowadzał postępowania w celu wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ukur.

## IV. Wnioski

Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>65</sup>, wnosi o:

1. Zawieranie umów w terminach wskazanych przez Dyrektora KOWR.
2. Posługiwanie się w transakcjach sprzedaży operatami szacunkowymi aktualnymi na dzień zawarcia umowy.
3. Zwiększenie nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu oraz dokonywanie kontroli wykonywania tych czynności.
4. Naliczenie podmiotom zewnętrznym i wyegzekwowanie wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z gruntów, które były użytkowane rolniczo oraz kierowanie pozwów o wydanie nieruchomości bez zbędnej zwłoki.
5. Zwiększenie skuteczności działań windykacyjnych wobec bezumownych użytkowników gruntów SP oraz kontrahentów z tytułu zawartych umów sprzedaży lub dzierżawy i dokonywanie kontroli wykonywania tych czynności.
6. Kierowanie bez zbędnej zwłoki pozwów o zapłatę zaległości z tytułu regulowania przez kontrahentów Oddziału należności za sprzedaż, dzierżawę lub bezumowne użytkowanie nieruchomości.

## V. 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 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

<sup>65</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

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

Szczecin, dnia 23 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Kontroler  
Radosław Kropiowski  
gł. specjalista k.p.

.....  
*Podpis*

.....  
*podpis*