



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.002.02.2018
P/18/042

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 55 11, F +48 22 444 57 73
krr@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/042 – Obrót nieruchomościami rolnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Monika Bagińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/18/2018 z dnia 11 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Witold Brzychcy, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/17/2018 z dnia 11 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, ulica Karolkowa 30, 01-207 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Serafin, pełniący obowiązki Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 3 lipca 2018 r. Witold Strobel, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 1 września 2017 r. do dnia 2 lipca 2018 r. Irena Błaszczuk, Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych od dnia 14 czerwca 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r. Waldemar Humięcki, Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych od dnia 14 stycznia 2016 r. do dnia 13 czerwca 2017 r., p.o. Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych od dnia 20 listopada 2015 r. do dnia 13 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 13-15, 1600)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa² prawidłowo realizował zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wykonywał uprawnienia kontrolne w stosunku do prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2016 – 2018 (I połowa) w Biurze Prezesa ANR, a następnie biurze KOWR – Centrali prawidłowo opracowano procedury obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz

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

² Od 1 września 2017 r. zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz uprawnienia kontrolne w stosunku do prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi realizował Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 623 ze zm.) na mocy art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o KOWR (Dz. U. z 2017 r. poz. 624 ze zm.). Do 31 sierpnia 2017 r. wyżej wymienione zadania realizowała Agencja Nieruchomości Rolnych.

przeszkolono pracowników w zakresie ich stosowania. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych, a następnie Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, właściwie sprawował nadzór nad stosowaniem procedur w Oddziałach Terenowych. Prawidłowo przygotowywano wnioski do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³.

Prawidłowo prowadzono sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu, nabycia lub odkupu. Prawidłowo prowadzone były również postępowania w zakresie wydawania zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴ (dalej ukur).

Rzetelnie przeprowadzono ocenę skutków zmian w przepisach wewnętrznych (zarządzeniach, wytycznych, procedurach) dotyczących rynku nieruchomości rolnych i kształtowania ustroju rolnego, a także współpracowano z samorządami oraz organizacjami społeczno-zawodowymi w zakresie oceny skutków zmian przepisów prawa w tym obszarze. Wnioski dotyczące koniecznych zmian przepisów prawa przekazano Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowanie procedur obrotu nieruchomościami rolnymi

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej ANR), a następnie Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR), obowiązywały wprowadzone zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR w formie wytycznych procedury⁵ w zakresie:

- sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej Zasób lub ZWRSP),
- dzierżawy nieruchomości ZWRSP, w tym jednolite dla całego kraju zasady oceny kryteriów ofert pisemnych w przetargach ograniczonych na dzierżawę,
- nieodpłatnego przekazywania na własność mienia ZWRSP,
- nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania ZWRSP, w tym zasad wykonywania umowy dzierżawy,
- zasad działania rad społecznych przy Oddziałach Terenowych (dalej OT),
- nabywania nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie przepisów ukur.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 869.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2196 ze zm.

⁵ Procedury zostały wprowadzone zarządzeniami Prezesa ANR, a następnie Dyrektora Generalnego KOWR, w formie wytycznych. Zarządzenia Prezesa ANR oraz Dyrektora Generalnego KOWR były publikowane na stronie intranetowej ANR i KOWR.

Ponadto opracowano wzór wniosku o uzyskanie zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie nieruchomości do sprzedaży.

Wprowadzanie zmian wytycznych w zakresie dzierżawy nieruchomości ZWRSP odbywało się we współpracy z OT oraz komórkami organizacyjnymi Biura Prezesa ANR i następnie Centrali KOWR, które miały możliwość zgłoszenia własnych propozycji, uwag i zastrzeżeń. Projekty nowych wytycznych były również omawiane w trakcie warsztatów tematycznych na naradach kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych OT zajmujących się gospodarowaniem Zasobem⁶.

(dowód: akta kontroli str. 19-31, 62, 1098-1131, 1172-1208, 1414-1559, 1628-1645)

Wprowadzono uzgodnione w ramach konsultacji z udziałem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pracowników KOWR oraz przedstawicieli środowisk rolniczych, zasady oceny kryteriów ofert pisemnych w przetargach ograniczonych dla rolników indywidualnych na dzierżawę nieruchomości Zasobu WRSP.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 1118-1214, 1219-1417, 1436-1559, 1568-1576)

Po dniu 1 września 2017 r. Dyrektor Generalny KOWR dostosował zarządzenia do zmienionych przepisów prawa w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi.

(dowód: akta kontroli str. 21-22)

W związku ze zmianami przepisów prawa w OT przeprowadzono szkolenia⁷ w zakresie stosowania nowych procedur.

W 2016 r. dla pracowników ANR przeprowadzono łącznie 39 szkoleń w zakresie nowych procedur obrotu nieruchomościami rolnymi, w których uczestniczyły 984 osoby. W okresie od 1 stycznia 2017 do 31 sierpnia 2017 r. z tego zakresu zorganizowano siedem szkoleń w których uczestniczyły 163 osoby.

W okresie funkcjonowania KOWR (do końca maja 2018 r.) przeprowadzono łącznie 16 szkoleń, w których uczestniczyły 473 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 80)

Zagadnienia dotyczące nowych przepisów prawa i zmienionych zarządzeń były ponadto przedmiotem dyskusji na naradach z udziałem dyrektorów OT oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Podczas narad kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych OT na bieżąco omawiano zagadnienia związane z realizowanymi zadaniami w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz stosowania przepisów ukur.

(dowód: akta kontroli str. 29)

Dyrektor Generalny KOWR poinformował, że „Nabyte podczas szkoleń kwalifikacje i umiejętności pracowników zarówno jednostek terenowych, jak i Centrali KOWR (Biura Prezesa ANR) przede wszystkim podlegają weryfikacji bezpośrednio przez przełożonych podczas bieżącej pracy pracownika wykonującego zadania z zakresu swoich obowiązków [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 29)

⁶ W ANR były to Sekcje Gospodarowania Zasobem, a w KOWR są to Wydziały Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem.

⁷ Szkolenia przeprowadzone zostały przez pracowników Zespołu Gospodarowania Zasobem Biura Prezesa ANR, a po utworzeniu KOWR - Pionu Gospodarowania Nieruchomościami KOWR.

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

Prawidłowo opracowano i wdrożono procedury obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP, a także przeszkolono pracowników w zakresie ich stosowania.

2. Realizacja zadań w zakresie obrotu nieruchomościami

Opis stanu
faktycznego

Zagospodarowanie gruntów Zasobu WRSP

Według stanu na dzień 31 marca 2018 r. w stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. nastąpiło:

- zmniejszenie powierzchni gruntów będących w Zasobie WRSP z 1.406.382 ha do 1.374.574 ha, tj. o 31.808 ha,
- wzrost powierzchni gruntów wydzielonych z 1.023.939 ha do 1.027.214 ha, tj. o 3.275 ha,
- wzrost powierzchni gruntów będących w wieczystym użytkowaniu z 52.272 ha do 53.165 ha, tj. o 893 ha,
- wzrost powierzchni gruntów będących w bezumownym użytkowaniu z 11.900 ha do 18.750 ha, tj. o 6.850 ha,
- zmniejszenie powierzchni gruntów będących w trwałym zarządzie z 20.238 ha do 19.477 ha, tj. o 761 ha,
- zmniejszenie powierzchni gruntów użyczonych z 291 ha do 56 ha, tj. o 235 ha,
- zmniejszenie powierzchni gruntów w innym zagospodarowaniu z 2.980 ha do 2.966 ha tj. o 14 ha,
- zmniejszenie powierzchni gruntów obcych z 45.026 ha do 38.603 ha, tj. o 6.423 ha,
- zmniejszenie powierzchni gruntów pozostających do rozdysponowania z 249.736 ha do 214.343 ha tj. o 35.393 ha.

(dowód: akta kontroli str. 119-124)

Sprzedaż gruntów rolnych

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r. sprzedano grunty rolne ZWRSP o łącznej powierzchni 21.162 ha, z tego w 2016 r. – 17.024 ha, w 2017 r. – 3.469 ha, a w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 marca 2018 r. – 643 ha.

Powierzchnia sprzedanych ogółem gruntów ZWRSP w powyższym okresie stanowiła 27,6% łącznej powierzchni gruntów sprzedanych w 2015 r. (76.703 ha), tj. przed wprowadzeniem ograniczeń w sprzedaży nieruchomości ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej ustawa o wstrzymaniu sprzedaży).

Z tytułu sprzedaży gruntów rolnych w 2016 r. uzyskano wpływy w wysokości 1.233.932 tys. zł, w 2017 r. w wysokości 872.218 tys. zł oraz w I kwartale 2018 r. w wysokości 162.035 tys. zł. W 2015 r. wpływy te wyniosły 2.028.219 tys. zł i na skutek ograniczenia sprzedaży w kolejnych latach zmniejszały się o około 40%.

(dowód: akta kontroli str.125-129, 276-277)

Spośród 5.702 umów sprzedaży zawartych w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r. około 90% dotyczyło sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha, a jedynie 5% nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 10 ha.

Na 51.663 przeprowadzonych przetargów na sprzedaż gruntów ZWRSP, rozstrzygnięto 7.901, tj. 15,3%.

W trybie bezprzetargowym zawarto 944 umowy na sprzedaż gruntów o powierzchni 16.269 ha.

W 2016 r. unieważniono jeden przetarg, w 2017 r. i 2018 r. – po pięć przetargów. Przyczynami unieważnienia przetargów były głównie nieodpowiadające stanowi faktycznemu lub niepełne dane o przeznaczeniu gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przekazane z gmin oraz niezachowanie terminu 14 dni publikacji wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży przed dniem ogłoszenia przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 293-297)

Dyrektor Departamentu Gospodarowania Zasobem KOWR (DGZ) stwierdził, że niska skuteczność organizowanych przetargów na sprzedaż była spowodowana małym zainteresowaniem rolników oferowanymi nieruchomościami głównie o niewielkiej powierzchni (średnia powierzchnia oferowanych gruntów wynosiła 0,48 ha). Ponadto w większości były to nieruchomości pochodzące z byłego Państwowego Funduszu Ziemi charakteryzujące się niskim wskaźnikiem bonitacji gleb.

(dowód: akta kontroli str. 291-300)

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z dnia 17 listopada 2015 r. (znak L.dz.139/11/2015) polecił wstrzymanie dokonywania wszelkich czynności wynikających z zadań ANR, w szczególności dotyczących prowadzenia przetargów oraz innych czynności, które powodują lub mogą spowodować powstanie skutków finansowych, z wyjątkiem spraw mieszczących się w zakresie zwykłego zarządu i związanych z ochroną osób i mienia.

Następnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi określił następujące zasady sprzedaży nieruchomości ZWRSP:

- zawieranie umów na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości ZWRSP z kandydatami wyłonionymi w wyniku przeprowadzonych do czasu ogłoszenia moratorium przetargów ograniczonych i nieograniczonych, co do których nie było wymagalne szczególne pełnomocnictwo Prezesa Agencji,
- dokonywanie czynności związanych m.in. z rozdysponowaniem lokali mieszkalnych, z nieodpłatnym przekazywaniem na rzecz jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości Zasobu, z wszczynaniem i przeprowadzaniem przetargów w zakresie wydzierżawiania nieruchomości, ze sprzedażą nieruchomości na rzecz byłych właścicieli lub ich następców prawnych, których zawiadomiono o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży.

Dokonywanie innych czynności niż wyżej wymienione, w tym sprzedaż nieruchomości rolnych w trybie pierwszeństwa (bezprzetargowo), wymagało

uzyskania akceptacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi po przedstawieniu przez Prezesa ANR szczegółowego uzasadnienia.

W okresie od 14 stycznia 2016 r. do 7 kwietnia 2016 r. Agencja Nieruchomości Rolnych przekazała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokumentację 114 spraw dotyczących propozycji sprzedaży nieruchomości o łącznej powierzchni 13.036,2037 ha. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi po przeprowadzonej analizie dokumentacji nie wyraził zgody na sprzedaż 11 nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 1.493,6898 ha.

Prezes ANR także nie udzielił zgody (tj. nie udzielił szczególnych pełnomocnictw dla dyrektorów OT) w przypadku pięciu umów sprzedaży nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 743,9957 ha.

Do 29 kwietnia 2016 r., tj. do wejścia w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, na podstawie udzielonych szczególnych pełnomocnictw Prezesa ANR sprzedano 13.059,3479 ha za kwotę 533.716.144 zł.

(dowód: akta kontroli str. 319-356, 664-750)

Po 30 kwietnia 2016 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierowano 131 wniosków o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części w trybie art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. Minister wyraził zgodę w 124 przypadkach, w stosunku do siedmiu odmówił takiej zgody.

(dowód: akta kontroli str. 25, 261, 279-286)

W ramach nadzoru nad mieniem ZWRSP (w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r.) OT ANR, a następnie OT KOWR, przeprowadziły 298 kontroli, z tego 191 dotyczyło umów sprzedaży nieruchomości, których cena rozłożona została na raty oraz 107 dotyczyło umów sprzedaży nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. W 31 przypadkach, wydano zalecenia pokontrolne wobec nabywców niewywiązujących się z zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 1606-1613)

Dzierżawa nieruchomości rolnych

W okresie od 2016 r. do końca I kwartału 2018 r. zawarto 15.417 umów na dzierżawę gruntów ZWRSP o łącznej powierzchni 117.335 ha, z tego w trybie bezprzetargowym 126 umów (tj. 0,8%) na dzierżawę 641 ha.

Umowy zawarte na dzierżawę gruntów o powierzchni poniżej 1 ha stanowiły 23,6% ogółu zawartych umów na dzierżawę, a powyżej 10 ha 27,4%.

W 2016 r. zawarto 8.650 umów na dzierżawę nieruchomości rolnych o powierzchni 59.357 ha, w 2017 r. – 5.814 umów na dzierżawę nieruchomości rolnych o powierzchni 52.975 ha, a w I kwartale 2018 r. – 953 umowy na dzierżawę nieruchomości rolnych o powierzchni 5.003 ha.

Na 24.379 przeprowadzonych przetargów na dzierżawę gruntów ZWRSP zostało rozstrzygniętych 17.974, tj. 73,7%.

W 2016 r. unieważniono 17 przetargów na dzierżawę i zarządzono powtórzenie czynności przetargowych w dziewięciu przypadkach, a w 2017 r. unieważniono 76 przetargów i zarządzono powtórzenie 13.

Dyrektor DGZ podał, że na podstawie analizy przyczyn unieważnienia przetargów opracowano wytyczne dla OT dotyczące najczęściej popełnianych błędów w realizowanych procedurach przetargowych w szczególności ograniczonych przetargów ofert pisemnych oraz kwalifikacji rolników indywidualnych do przetargów ograniczonych.

(dowód: akta kontroli str. 297-300)

W okresie objętym kontrolą ogółem zakończono dzierżawę nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 80.048,7 ha objętych 8.872 umowami dzierżawy, z tego:

- 5.294 umowy (50.732,3 ha) – ze względu upływu terminów na jakie umowy zostały zawarte,
- 3.578 umów (29.316,5 ha) rozwiązano przed upływem terminów.

Wpływy z czynszu dzierżawnego nieruchomości rolnych wyniosły w 2016 r. – 285.840 tys. zł, w 2017 r. – 303.706 tys. zł, a w I kwartale 2018 r. – 130.813 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 129)

Według stanu na dzień 31 marca 2018 r. w dzierżawie znajdowało się łącznie 1.027.214 ha nieruchomości Zasobu WRSP, tj. o 6.585 ha mniej niż na 31 grudnia 2017 r.

W ramach nadzoru nad mieniem ZWRSP, w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r., OT przeprowadziły kontrole 14.455 umów dzierżawy. W odniesieniu do 12.041 umów dzierżawy (83% skontrolowanych) nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się dzierżawców ze zobowiązań objętych umowami. W przypadku 2.414 umów dzierżawcy nie wywiązywali się ze zobowiązań – stwierdzono ogółem 3.695 uchybień. Uchybienia dotyczyły w szczególności niewłaściwego zagospodarowania gruntów (w tym odlogowania), zaległości w regulowaniu czynszu dzierżawnego, niedokonywania napraw i remontów obiektów budowlanych, nieubezpieczenia budynków i budowli od ognia i innych zdarzeń losowych. W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień do dzierżawców skierowano zalecenia pokontrolne wraz z określeniem terminów ich usunięcia. W stosunku do 86 dzierżawców podjęte zostały czynności zmierzające do wypowiedzenia umowy dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 1606-1613)

Bezumowne użytkowanie nieruchomości ZWRSP

Powierzchnia nieruchomości ZWRSP będących w bezumownym korzystaniu wyniosła na koniec I kwartału 2018 r. – 18,7 tys. ha, z tego niezwróconych przez dzierżawców gruntów rolnych, po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy – 18 tys. ha (864 umowy dzierżawy).

Dyrektor DGZ podał, że „[...] Głównym powodem bezumownego użytkowania gruntów Zasobu jest niewydanie nieruchomości przez dzierżawców, którzy nie zgodzili się na wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, w trybie art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.2011.233.1382) [...]”.

Powierzchnia nieruchomości ZWRSP będących we władaniu osób bez tytułu prawnego wyniosła:

- 11,9 tys. ha na koniec 2015 r.,
- 9,7 tys. ha na koniec 2016 r.,
- 12,7 tys. ha na koniec 2017 r.

W okresie objętym kontrolą wszczęto 1.683 sprawy dotyczące przejęcia nieruchomości Zasobu bez tytułu prawnego, z tego w 2016 r. – 1.250, w 2017 r. – 294 i w I kwartale 2018 r. – 139.

W wyniku tych działań odzyskano 12,5 tys. ha, z tego w 2016 r. – 7,2 tys. ha, w 2017 r. – 4,6 tys. ha i w I kwartale 2018 r. – 0,7 tys. ha.

Wpływy z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości ZWRSP bez tytułu prawnego wyniosły w 2016 r. – 15.518 tys. zł, w 2017 r. – 9.751 tys. zł, a w I kwartale 2018 r. – 1.915 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 125-129, 275-277, 813-817)

Przekazywanie przez ANR i KOWR nieodpłatnie nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2018 r. ANR i KOWR przekazał nieodpłatnie na własność w drodze umowy jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁸ (dalej gnrsp) 1.173 nieruchomości o łącznej powierzchni 693,9367 ha. Na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 3 gnrsp przekazano trzy nieruchomości o łącznej powierzchni 5,1986 ha na rzecz osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2018 r. przeprowadzono łącznie 1.286 kontroli przestrzegania zobowiązań zawartych w umowach, zgodnie z którymi na podstawie art. 24 ust. 5 gnrsp przekazano nieruchomości ZWRSP o powierzchni 2.702,2208 ha.

W wyniku przeprowadzonych kontroli OT wystąpiły w 104 przypadkach z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości o łącznej powierzchni 273,9577 ha, z powodów określonych w art. 24 ust. 5a gnrsp.

W badanym okresie jednostki samorządu terytorialnego dokonały zwrotu nieruchomości (23 przypadki) lub zwrotu pieniężnej wartości nieruchomości (25 przypadków) do Zasobu WRSP o łącznej powierzchni 182,1027 ha.

W ośmiu przypadkach dotyczących łącznej powierzchni 10,1434 ha odstąpiono od żądania zwrotu ze względu na zrealizowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zaleceń pokontrolnych, tj. przeznaczenia nieruchomości na cel zgodny z umową.

W przypadku 48 spraw dotyczących nieruchomości o powierzchni 81,7116 ha trwała procedura ich zwrotu.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 869.

W celu zwiększenia nadzoru nad nieodpłatnym przekazaniem nieruchomości Zasobu w trybie art. 24 ust. 5 gnrsp, zarządzeniem Nr 111/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 12 października 2017 r. w sprawie *nieodpłatnego przekazywania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP* wprowadzono obowiązek uzyskania zgody Dyrektora Generalnego KOWR na nieodpłatne przekazanie w trybie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c gnrsp.

Ponadto zgodnie z poleceniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 listopada 2017 r. (znak: GZ.sp.073.590.2017) informacje dotyczące zamiaru przekazania nieruchomości Zasobu WRSP na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, przedstawiane są na posiedzeniu kierownictwa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Dyrektor Generalny KOWR przedstawił Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi propozycję zmian do projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zakresie zwiększenia nadzoru oraz kontroli nad nieodpłatnym przekazywaniem nieruchomości Zasobu na rzecz uprawnionych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 818-944, 1601-1605)

Nadzór nad OT w zakresie obrotu nieruchomościami

Nadzór nad stosowaniem procedur przez OT w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi sprawowano przez:

- weryfikację wniosków dyrektorów OT dotyczących sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni równej i większej od 2 ha, co do których wymagana jest zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- weryfikację wniosków dyrektorów OT o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa do sprzedaży nieruchomości o powierzchni powyżej 50 ha lub o równowartości przekraczającej 2 tys. ton żyta ustalonej stosownie do przepisów o podatku rolnym,
- weryfikację wniosków dyrektorów OT o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa w przypadku zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości o powierzchni powyżej 50 ha lub w przypadkach zmiany umowy dzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 500 ha⁹, w zakresie zmiany terminu obowiązywania umowy dzierżawy lub zmiany dzierżawcy w wyniku cesji praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy,
- rozpatrywanie skarg i wniosków dzierżawców i nabywców nieruchomości rolnych ZWRSP,
- rozpatrywanie zastrzeżeń na czynności przetargowe.

(dowód: akta kontroli str. 26-28, 1090-1100)

Kontrola wewnętrzna

W okresie 2016 – 2018 r. (I połowa) w zakresie sprzedaży i dzierżawy nieruchomości ZWRSP przeprowadzono w OT 21 kontroli, w tym 12 planowych i dziewięć doraźnych. W zakresie przeprowadzania przetargów na dzierżawę przeprowadzono jedną kontrolę, w zakresie nadzoru OT nad realizacją postanowień umowy dzierżawy – pięć, w zakresie wykorzystania trybu przedłużania dzierżawy –

⁹ W okresie od 1 września 2017 r. do 30 maja 2018 r. do Dyrektora Generalnego KOWR złożono ponad 435 wniosków o wyrażenie zgody lub udzielenia szczególnego pełnomocnictwa.

osiem, rozliczenia inwestycji i likwidacji obiektów budowlanych na dzierżawionych nieruchomościach ZWRSP – trzy.

Zalecenia pokontrolne dotyczyły przede wszystkim: dostosowania umów dzierżawy do stanu faktycznego (przez aneksowanie), dokonania przeglądu umów pod względem wykonania zaleceń pokontrolnych przez dzierżawców, dotrzymywania ustawowych terminów na przekazanie dzierżawcy nowych warunków umowy, stosowania wewnętrznych wytycznych przy przedłużaniu umów dzierżawy. Zalecenia były realizowane

(dowód: akta kontroli str. 81-84)

Audyt wewnętrzny

W okresie 2016 – 2018 r. (I połowa) w zakresie sprzedaży i dzierżawy nieruchomości ZWRSP przeprowadzono cztery audyty. Audyty dotyczyły:

- dzierżawy nieruchomości ZWRSP oraz nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów,
- udziału czynnika społecznego w rozdysponowaniu mienia ZWRSP,
- udzielania szczególnych pełnomocnictw,
- decyzji przeniesienia własności nieruchomości rolnych (w trakcie realizacji).

W wyniku ww. audytów zmieniono odpowiednie zarządzenia, w tym opracowano jednolite zasady określające zakres uprawnień w zakresie działania rady terenowej działającej przy OT.

Ponadto przeprowadzano czynności sprawdzające i monitorujące wdrożenie zaleceń wydanych przez audyt.

(dowód: akta kontroli str. 85-89)

Skargi i wnioski

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. do ANR, a następnie do KOWR złożono ogółem 768 skarg i wniosków, z tego 333 w 2016 r. (w tym dwie zostały przekazane według właściwości innym organom) i 435 w 2017 r.

W 2016 r. większość skarg i wniosków (43,2% tj. 143) dotyczyła postępowania i rozstrzygnięć przetargów na sprzedaż i dzierżawę gruntów ZWRSP, 23,6% (78) dotyczyło funkcjonowania OT ANR i jednostek organizacyjnych ANR, a 12,4% (41) dotyczyło rozliczenia nabywców i dzierżawców nieruchomości z ANR.

W 2017 r. większość skarg i wniosków (44,8% tj. 195) dotyczyła postępowania i rozstrzygnięć przetargów na sprzedaż i dzierżawę gruntów ZWRSP oraz 30,1% (131) dotyczyło spraw socjalno-bytowych i mieszkaniowych byłych pracowników zlikwidowanych i przejętych przez ANR państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.

Skargi w zakresie postępowania i rozstrzygnięć przetargów dotyczyły braku kwalifikacji uczestników przystępujących do przetargu ograniczonego, sposobu naliczania punktacji lub niepoinformowania uczestników o naliczonej punktacji w przetargu ofertowym, złożenia wadliwych oświadczeń w procesie nabywania lub wydzierżawiania gruntów z ZWRSP, trybu powoływania składu Rady Społecznej działającej przy OT, niezakwalifikowania do uczestnictwa w przetargach osób

władających nieruchomościami ZWRSP bez tytułu prawnego lub posiadających zobowiązania finansowe albo składających niekompletną dokumentację.

Skargi w zakresie funkcjonowania OT ANR lub OT KOWR dotyczyły realizacji sprzedaży gruntów ZWRSP, zwłoki przy udostępnianiu dokumentów, umów dzierżawy zawartych z podmiotami prawnymi z udziałem kapitału zagranicznego, sposobu wyceny nieruchomości ZWRSP przeznaczonych do sprzedaży, użytkowania nieruchomości rolnych niezgodnie z umową, nieprawidłowości w prowadzeniu gospodarki wodnej na gruntach ZWRSP.

Skargi w zakresie rozliczenia nabywców i dzierżawców nieruchomości ZWRSP dotyczyły głównie rozliczenia nakładów poniesionych przez dzierżawcę, umorzeń należności, sposobu naliczenia czynszu dzierżawnego oraz rozliczeń pomiędzy dzierżawcą a nabywcą nieruchomości ZWRSP.

W wyniku rozpatrzenia łącznej liczby 766 skarg i wniosków, 111 (14,5%) zostało załatwionych pozytywnie, 465 (60,7%) negatywnie, w 134 (17,5%) przypadkach udzielono pisemnych wyjaśnień, a 56 (7,3%) spraw było w toku załatwiania.

(dowód: akta kontroli str. 90-118)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Prezes ANR, a następnie Dyrektor Generalny KOWR, prawidłowo sprawował nadzór nad stosowaniem przez OT procedur w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP. Na bieżąco przeprowadzano monitoring prowadzonych spraw, przeprowadzano kontrole w OT, rozpatrywano skargi i wnioski oraz wprowadzano niezbędne zmiany procedur. Prawidłowo przygotowywano wnioski do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży.

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

Opis stanu
faktycznego

Realizację zadań wynikających z ukur w zakresie wykonywania uprawnień kontrolnych w stosunku do prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi Dyrektor Generalny KOWR (do 31 sierpnia 2017 r. Prezes ANR) powierzył oddziałom terenowym.

Nadzór nad działaniami prowadzonymi w tym zakresie przez oddziały terenowe sprawował Departament Kształtowania Ustroju Rolnego (do 31 sierpnia 2017 r. Zespół Gospodarowania Zasobem).

Dyrektor Generalny KOWR podał, że w ramach nadzoru wprowadzono mechanizmy stałego monitorowania działań dotyczących przede wszystkim wydawanych zgód na nabycie nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego. Opracowywane są miesięczne informacje oraz okresowe sprawozdania. Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru Departament Kształtowania Ustroju Rolnego (dalej Departament KUR) uczestniczył w opiniowaniu spraw dotyczących nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 10 ha, związanych m.in. z realizacją

prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości albo udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego. W Departamencie KUR dokonywano oceny prawidłowości merytorycznego rozstrzygnięcia oraz przestrzegania obowiązujących przepisów i procedur. Na podstawie doświadczeń w realizacji zadań w ww. obszarze oraz uwzględniając opinie osób zainteresowanych (osoby niezadowolone, prawnicy, notariusze, syndycy oraz komornicy) został opracowany materiał informacyjny zamieszczony na stronie internetowej KOWR. Ponadto Dyrektor Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego wielokrotnie uczestniczył jako prelegent w szkoleniach organizowanych przez OT. Analizowano również sprawy, które wpłynęły w ramach postępowania odwoławczego od decyzji administracyjnych wyrażających zgody na nabycie nieruchomości rolnej do organu wyższego stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 1109-1111, 1207-1208)

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r. wpłynęło 3.345 warunkowych umów sprzedaży nieruchomości rolnych. ANR, a następnie KOWR złożyły 14 oświadczeń o wykonaniu na podstawie art. 3 ust. 4 ukur prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, tj. dla 0,4% zawartych warunkowych umów sprzedaży. Prawo pierwokupu wykonano w odniesieniu do nieruchomości rolnych o całkowitej powierzchni 613,8785 ha, co stanowiło 7,91% całkowitej powierzchni nieruchomości rolnych objętych warunkowymi umowami sprzedaży (7.758 ha).

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r. do ANR, a następnie KOWR, w trybie art. 4 ust. 1 i ust. 5 ukur wpłynęło 704 zawiadomień o nabyciu nieruchomości rolnych (o łącznej powierzchni nieruchomości 1.940 ha). ANR, a następnie KOWR nie złożyły oświadczeń o nabyciu tych nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości.

Dyrektor Generalny KOWR poinformował, że decyzje o wykonaniu prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych podejmowane były w wyniku analizy możliwości osiągnięcia celu określonego w ukur przy jednoczesnym zminimalizowaniu ryzyka związanego z nabyciem nieruchomości. Uzasadnieniem do rezygnacji z prawa nabycia nieruchomości były m.in.: znikoma przydatność do prowadzenia racjonalnej działalności w rolnictwie, koszty przywrócenia gruntów do rolniczego wykorzystania, charakter zabudowy, położenie w granicach miast i zagrożenie zmianą sposobu użytkowania na cele niezwiązane z produkcją rolniczą, w przypadku prawa pierwokupu rozwiązanie przez strony wcześniej zawartych warunkowych umów sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1133, 1418-1432, 1577-1585)

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r. do ANR, a następnie do KOWR wpłynęło 45 powiadomień (w trybie art. 3b ust. 3 ukur) o zmianie współnika lub przystąpieniu nowego współnika do spółki osobowej, która jest właścicielem nieruchomości rolnej. Nie złożono żadnego oświadczenia o wykonaniu prawa nabycia nieruchomości (w trybie art. 3b ust. 1 ukur). Łączna powierzchnia nieruchomości rolnych w spółkach osobowych, których dotyczyła zmiana bądź przystąpienie nowego współnika oraz w sprawach których w trybie art. 3b ust. 3 powiadomiono KOWR, wyniosła 580 ha.

Dyrektor Generalny KOWR stwierdził: „[...] Prawo nabycia, o którym mowa w art. 3b ust. 1 ustawy, dotyczy sytuacji, gdy następuje zmiana podmiotowa w spółce osobowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej. Nie mamy tu do czynienia z dokonywanym z obrotem nieruchomością rolną, a co za tym idzie nie znamy jej wartości rynkowej czy przyjętej przez strony ceny.

KOWR z kolei może złożyć oświadczenie o nabyciu danej nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Zgodnie z treścią art. 3b ust. 2 ustawy, to KOWR określa równowartość pieniężną nieruchomości podlegającej nabyciu, przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Zatem realizacja przez KOWR ww. prawa związana jest m.in. z koniecznością zlecenia wykonania wyceny przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Skorzystanie przez KOWR z prawa nabycia nieruchomości rolnej na podstawie art. 3b ust. 1 ustawy, możliwe jest w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o dokonaniu czynności prawnej, w wyniku której nastąpiła zmiana bądź przystąpienie wspólnika do spółki. [...] Ponadto należy zauważyć, że uprawnienie KOWR wynikające z art. 3b ust. 1 ustawy, dotyczy spółek osobowych, które w oparciu o posiadane nieruchomości niejednokrotnie prowadzą zorganizowane przedsiębiorstwa, z reguły stanowiące zakłady pracy. Nabycie przez KOWR nieruchomości tych spółek mogłoby skutkować nawet koniecznością ich likwidacji oraz zwolnienia pracujących tam pracowników, a co za tym idzie mogłoby spowodować niepożądane skutki społeczne. [...]”

(dowód: akta kontroli str. 1079-1133, 1418-1432, 1577-1585)

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r. na podstawie art. 2a ust. 6 ukur do ANR, a następnie KOWR wpłynęły 62 żądania zbywców nieruchomości o łącznej powierzchni 1.813 ha. Złożono 44 oświadczenia o nabyciu przez ANR, a następnie KOWR, nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 1.172,0017 ha.

Dyrektor Generalny KOWR podał, że KOWR nie w każdym przypadku wpłynięcia pisemnego żądania zbywcy (art. 2a ust. 6 ukur) ma prawne możliwości zrealizowania nabycia nieruchomości rolnej. Zgodnie z art. 2a ust. 8 ukur po otrzymaniu powiadomienia o wysokości równowartości pieniężnej za nieruchomość rolną, zbywca może wystąpić do sądu o ustalenie równowartości pieniężnej wartości rynkowej nieruchomości rolnej nabywanej przez KOWR lub złożyć pisemne oświadczenie o cofnięciu żądania nabycia tej nieruchomości przez KOWR.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1133, 1418-1432, 1577-1585)

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r. w odniesieniu do zawartych 2.748 warunkowych umów sprzedaży udziałów i akcji w spółce prawa handlowego (których wartość według ceny nabycia wyniosła 4.850.440 tys. zł), złożono 156 oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu udziałów i akcji, których wartość według ceny nabycia wyniosła 61.070 tys. zł.

W odniesieniu do 99 zawiadomień dotyczących nabycia udziałów i akcji o wartości 609.190 mln zł, w KOWR złożono jedno oświadczenie o wykonaniu prawa nabycia udziałów, których wartość według ceny nabycia wyniosła 2.000 tys. zł.

Dyrektor Generalny KOWR podał: „[...] każdorazowo dokonuje się dogłębnej analizy celowości nabycia udziałów i akcji w danej spółce. Przy podejmowaniu decyzji brane są pod uwagę zarówno czynniki związane z nabyciem praw majątkowych (m.in. realny wpływ KOWR na podejmowane w spółce decyzje, kondycja ekonomiczno-finansowa spółki, uwarunkowania prawne jej funkcjonowania, zaciągnięte zobowiązania, zawarte umowy) oraz czynniki dotyczące nieruchomości rolnych spółki (np. ich powierzchnia, położenie, przeznaczenie, rozproszenie, rodzaje użytków rolnych, sposób zagospodarowania, obciążenia i ograniczenia). [...] Jeżeli zbywane udziały/akcje stanowią mniej niż 5% kapitału (zakładowego, akcyjnego) spółki – a Skarb Państwa nie posiada jeszcze w tej spółce udziałów/akcji – to skorzystanie z prawa pierwokupu czy prawa nabycia przedmiotowych udziałów/akcji nie znajduje uzasadnienia. Posiadanie tak małego pakietu udziałów/akcji nie daje bowiem możliwości realnego wpływu na podejmowanie czynności zarządczych w takiej spółce [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1133, 1418-1432, 1577-1585)

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r. przez ANR, a następnie KOWR złożonych zostało łącznie 157 oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu oraz nabycia udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego za cenę nabycia w łącznej kwocie 63.069,75 tys. zł, z tego na podstawie art. 3a ust. 1 ukur złożono 156 oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu udziałów i akcji za cenę nabycia w łącznej kwocie 61.069,75 tys. zł i na podstawie art. 4 ust. 6 ukur jedno oświadczenie o nabyciu udziałów w cenie stanowiącej kwotę 2.000 tys. zł.

Według stanu na dzień 26 czerwca 2018 r. złożone oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu oraz nabycia udziałów lub akcji dotyczyły siedmiu spółek prawa handlowego, z tego oświadczenia złożone na podstawie art. 3a ust. 1 ukur dotyczyły praw z udziałów pięciu spółek i praw z akcji jednej spółki, oświadczenia złożone na podstawie art. 4 ust. 6 ukur dotyczyły praw z udziałów jednej spółki.

(dowód: akta kontroli str. 1133, 1392-1396, 1562-1567, 1614-1620)

Na 682 warunkowe umowy sprzedaży, prawo pierwokupu wynikające z art. 29 ust. 4 gnrsp, wykonano w jednym przypadku nabywając 26,81 ha.

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r., w trybie art. 593 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁰ (dalej Kodeks cywilny) w związku z art. 54 gnrsp, złożono pięć oświadczeń dotyczących wykonania prawa odkupu nieruchomości o łącznej powierzchni 65,4591 ha. Na przeniesienie własności nieruchomości o łącznej powierzchni 20,3998 ha zawarto trzy umowy w formie aktu notarialnego.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1133, 1215-1218, 1418-1432, 1474-1585)

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r. do Zasobu WRSP przejęto łącznie 2.628,7408 ha gruntów, z tego:

- 1.122,9465 ha nabytych w trybie art. 3 ust. 4 ukur,
- 1.172,0017 ha nabytych w trybie art. 2a ust. 6 ukur na żądanie zbywcy,

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1015, ze zm.

- 250,8032 ha nabytych w trybie art. 4 ust. 1 ukur,
- 82,9894 ha nabytych w trybie prawa pierwokupu na podstawie art. 29 ust. 4 gnrsp i prawa odkupu na podstawie art. 593 Kodeks cywilny w związku z art. 54 gnrsp.

Zagospodarowanych zostało 80,8% (2.123,4335 ha) gruntów przejętych do Zasobu, z tego:

- wydzierżawiono 1.851,1819 ha,
- dokonano sprzedaży 270,6516 ha,
- nieodpłatnie przekazano (na podstawie art. 24 ust. 5 gnrsp) 1,6 ha.

W OT podjęto działania dotyczące rozdysponowania niezagospodarowanych 505,3073 ha gruntów.

W sprawie odmowy wydania nieruchomości przez dotychczasowych użytkowników, w jednym przypadku (OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim) uzyskał orzeczenie sądu nakazujące wydanie protokolarne nieruchomości, a w drugim przypadku (OT KOWR w Poznaniu) sprawa o ustalenie prawa własności rozstrzygana jest przed sądem drugiej instancji.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1133, 1215-1218, 1418-1432, 1577-1585)

Zgody na nabycie nieruchomości art. 2 a ust. 4 ukur

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2018 r. do OT ANR, a następnie KOWR, właściwych ze względu na położenie nieruchomości rolnej, złożono łącznie 29.764 wniosków o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej, na podstawie art. 2a ust. 4 ukur.

W wyniku rozpatrzenia 23.907 wniosków dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 69,3 tys. ha, wydano 21.951 decyzji wyrażających zgodę na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 59,8 tys. ha, 375 decyzji niewyrażających zgody na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 3,8 tys. ha oraz 1.581 decyzji umarzających postępowanie (5,7 tys. ha).

Pozostała liczba 5.857 stanowiła wnioski pozostawione bez rozpoznania, rozstrzygnięte postanowieniami o odmowie wszczęcia postępowania lub będące w trakcie rozpatrywania.

W okresie od 1 września 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi za pośrednictwem KOWR wniesiono 24 odwołania od decyzji wydanych na podstawie art. 2a ust. 4 ukur, z tego 10 decyzji zostało utrzymanych w mocy.

(dowód: akta kontroli str. 1102-1106, 1118-1127, 1419-1420, 1427-1429, 1585),

Kontrole wywiązywania się przez nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków wynikających z ukur

W ramach sprawowanego na podstawie art. 8a ust. 1 ukur nadzoru nad spełnianiem przez nabywców nieruchomości rolnych zobowiązań określonych w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c oraz warunków, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2 ukur, jednostki terenowe

ANR, a następnie KOWR przeprowadzały kontrole ustalone w przyjętych i zatwierdzonych na 2017 r. i 2018 r. planach kontroli.

Dyrektor Generalny KOWR podał: „[...] Kontrole te przeprowadzane są przez pracowników oddziałów terenowych, na podstawie imiennych upoważnień. W ramach prowadzonej kontroli osoby upoważnione do jej przeprowadzenia mają prawo wstępu na teren nieruchomości rolnych kontrolowanych podmiotów, prawo żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz okazania i udostępniania dokumentów związanych z przedmiotem kontroli. Z przebiegu kontroli sporządzany jest protokół, który przedstawia się osobie kontrolowanej. W protokole utrwalone zostają istotne elementy kontroli, w tym w szczególności: czas trwania kontroli, dane kontrolera, dane identyfikacyjne kontrolowanego oraz opis stanu faktycznego stwierdzonego w wyniku kontroli. [...] Do przeprowadzania przez oddziały terenowe KOWR kontroli wywiązywania się nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków ustawowych – zdaniem KOWR nie było potrzeby opracowania dodatkowych wytycznych czy procedur, gdyż kwestie te zostały szczegółowo określone przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. [...]

(dowód: akta kontroli str. 1079-1082, 1107-1109)

Prezes ANR pismem z dnia 5 kwietnia 2017 r.¹¹ polecił dyrektorom OT i filii ANR przygotowanie planów kontroli na 2017 r., uwzględniających wykaz podmiotów które nabyły nieruchomości rolne na podstawie ukur, w tym na podstawie decyzji administracyjnych wydanych w trybie art. 2a ust. 4 pkt 2 ukur. Plany te zostały zatwierdzone w dniu 5 czerwca 2017 r.

Dyrektor Generalny KOWR w ramach nadzoru o którym mowa w art. 8a ust. 1 ukur, w piśmie z dnia 25 kwietnia 2018 r. ustalił, że kontrolą w zakresie wywiązywania się przez nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków wynikających z ukur, należy objąć 5% liczby wydanych decyzji zezwalających na nabycie nieruchomości położonych na obszarze działania OT KOWR za rok ubiegły, jednak nie mniej niż 50 nieruchomości nabytych w roku poprzedzającym planowaną kontrolę.

W planach kontroli OT KOWR dotyczących art. 8a ust 2 ukur na 2017 r. zatwierdzonych zostało łącznie 441 kontroli. Do dnia 31 maja 2018 r. przeprowadzono 258 kontroli (z tego 209 kontroli zakończono w 2017 r., 49 kontroli w 2018 r.), w trakcie realizacji było 38 kontroli.

Dyrektor Generalny KOWR stwierdził, że przyczyną niepełnej realizacji planu kontroli przewidzianych na 2017 r. była konieczność realizacji zadań dotyczących wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP, wydawania decyzji w zakresie wyrażania zgody na nabycie nieruchomości, a także konieczność przeprowadzenia pozaplanowych kontroli związanych ze zgłoszeniami w sprawie szkód wywołanych zjawiskami pogodowymi.

W planie na 2018 r. Dyrektor Generalny KOWR zatwierdził łącznie 1.046 kontroli, z tego do dnia 31 maja 2018 r. przeprowadzonych zostało 67 kontroli, pozostałe kontrole zaplanowano do przeprowadzenia do końca 2018 r.

¹¹ Pismo Prezesa ANR z dnia 5 kwietnia 2017 r. znak: BP.ZGZ.UKUR.500.3.2017.TS skierowane do dyrektorów Oddziałów Terenowych i Filii ANR.

W wyniku przeprowadzonych kontroli ujętych w planie na 2017 r. w jednym przypadku (w wyniku kontroli przeprowadzanej przez OT w Rzeszowie), stwierdzono naruszenie art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c ukur, tj. wykonania zobowiązania do zamieszkiwania w okresie pięciu lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wchodzi w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego i w związku z tym skierowano do nabywcy pismo o wyjaśnienie tej sytuacji.

W wyniku przeprowadzonych kontroli ujętych w planie na 2018 r., w dwóch przypadkach stwierdzono naruszenie m.in. zobowiązania dotyczącego rolniczego wykorzystania nabytych nieruchomości na obszarze właściwości OT w Warszawie. W trybie art. 9 ust. 3 ukur OT w Warszawie skieruje do sądu wnioski o nabycie własności tych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1113, 1205-1206, 1418-1473, 1586-1624)

W 2016 r. nie przyjęto i nie zatwierdzono planu kontroli, o którym mowa w art. 8a ust. 2 ukur.

Dyrektor Generalny KOWR stwierdził: „[...] Z informacji pozyskanych z oddziałów terenowych wynika, że w 2016 roku nie przyjęto i nie zatwierdzono planu kontroli, o którym mowa w art. 8a ust. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Należy podkreślić, że nowelizacja ustawy wprowadzająca w życie ww. przepis oraz ustawowe obowiązki dla nabywcy nieruchomości rolnej weszła w życie 30 kwietnia 2016 r. Zakreślone w ustawie okresy dotyczące ww. obowiązków ustawowych (5 lat dla zamieszkiwania oraz 10 lat dla wymogów określonych w art. 2b ust. 1 i 2 ustawy) stanowią jednocześnie czasookres, w którym kontrola wywiązania się z tych obowiązków może zostać dokonana [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 1420-1421, 1430-1435)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Prawidłowo prowadzono sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu, nabycia i odkupu nieruchomości rolnych. Właściwie prowadzono również postępowania w zakresie wydawania zgody na nabycie nieruchomości rolnej na podstawie art. 2a ust. 4 ukur. Prezes ANR, a następnie Dyrektor Generalny KOWR, sprawował skuteczny nadzór nad realizacją zadań w powyższym zakresie przez dyrektorów OT.

4. Ocena skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych

Opis stanu
faktycznego

Oceny skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych prowadzona była przez analizę:

- skarg i wniosków,
- wyników kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego,
- wyników kontroli wywiązania się przez nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków wynikających z ukur oraz dzierżawców z obowiązków wynikających z gnrsp,

- wniosków organizacji rolniczych,
- aktów notarialnych, które wpływają do KOWR oraz dokumentów składanych przez uczestników przetargów,

a także w wyniku uzyskiwanych informacji:

- w ramach współpracy z samorządami gminnymi w zakresie przeznaczenia lub kierunków zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP, a także o planów dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów Zasobu WRSP,
- z właściwych miejscowo izb rolniczych w zakresie zapotrzebowania na grunty, zgłaszanego przez rolników indywidualnych zainteresowanych powiększeniem gospodarstwa rodzinnego.

Informacje te wykorzystywane były przy zmianach procedur i propozycjach zmian w przepisach prawa skierowanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Były także przekazywane podczas narad oraz przeprowadzanych pracownikom OT podczas szkoleń.

Departament Kształtowania Ustroju Rolnego KOWR, w związku z pracami nad projektem zmiany ustawy nowelizującej ukur, przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi szczegółowe uwagi i propozycje w zakresie zmiany przepisów prawa, w tym m.in. dotyczące ograniczenia stosowania przepisów ukur w stosunku do gruntów położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych (SSE), co umożliwiłoby sprzedaż i zagospodarowanie gruntów zgodnie z celem ustanowienia SSE oraz rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą nabywać nieruchomości rolne o państwowe osoby prawne. Zaproponowane zmiany prawa dotyczyły również ograniczenia możliwości nabywania nieruchomości rolnej przez KOWR na podstawie jednostronnego oświadczenia woli i zastąpienia go zapisem zobowiązującym KOWR do zakupu nieruchomości na podstawie umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1128-1131, 1219-1417)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Rzetelnie przeprowadzono ocenę skutków zmian w przepisów prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych i kształtowania ustroju rolnego we współpracy z samorządami i organizacjami społeczno-zawodowymi. Na podstawie przeprowadzonych analiz Prezes ANR, a następnie Dyrektor Generalny KOWR formułował i przekazywał do MRiRW propozycje i uwagi w zakresie zmian przepisów prawa.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

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 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹² 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 Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli.

Uprzejmie proszę Pana Dyrektora Generalnego o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania ustaleń kontroli.

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.

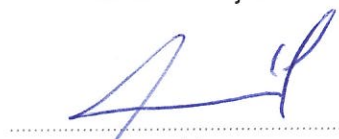
Warszawa, dnia 31 lipca 2018 r.

Kontroler
Monika Bagińska
Główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Dyrektor
Waldemar Wojnicz


podpis

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 oraz z 2018 r. poz. 1000.