



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.011.01.2018
P/18/042

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/042 - Obrót nieruchomościami rolnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Artur Nierebiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/73/2018 z 10 maja 2018 r. 2. Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/72/2018 z 10 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ¹ , ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Serafin, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa ² (dowód: akta kontroli str. 5-8, 1144, 1145)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie⁴ Oddział Terenowy KOWR w Bydgoszczy⁵ prawidłowo dokonywał obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁶ oraz wykonywał uprawnienia kontrolne w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi.

Z badanej dokumentacji wynikało, że Oddział prawidłowo przygotował dokumentację do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP, przeprowadzał wycenę nieruchomości i ustalał wysokość czynszu dzierżawnego oraz zgodnie z procedurami wyłączał nabywców i dzierżawców gruntów rolnych Skarbu Państwa. Skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy ww. nieruchomości oraz kontrolowano przestrzeganie postanowień umów. Kontrola dziewięciu z 18 spraw dotyczących bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu wykazała, że w Oddziale prawidłowo prowadzono działania w celu odzyskania nieruchomości od bezumownych użytkowników.

¹ Dalej: „KOWR”.

² Dalej: „Dyrektor Generalny”. Poprzednio funkcję Dyrektora Generalnego KOWR w okresie od 1 września 2017 r. do 1 lipca 2018 r. pełnił Witold Strobel. KOWR rozpoczął działalność od dnia 1 września 2017 r. i na mocy art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.) z mocy prawa wstąpił w ogół praw i obowiązków znoszonych Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: „ANR”) oraz Agencji Rynku Rolnego (dalej: „ARR”). Prezesem ANR od 20 listopada 2015 r. do 13 czerwca 2017 r. był Waldemar Humięcki, a od 14 czerwca 2017 r. do 31 sierpnia 2017 r. Irena Błaszczuk. Obowiązki Prezesa ARR od 8 grudnia 2015 r. do 16 lutego 2016 r. pełniła Anna Gut, a od 17 lutego 2016 r. do 31 sierpnia 2017 r. Prezesem był Łukasz Hubowski.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne 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

⁴ Lata 2016-2018 r. (I półrocze) z uwzględnieniem zagadnień z okresu wcześniejszego, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń późniejszych, występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

⁵ Prawidłowość działań KOWR w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi skontrolowano przeprowadzając kontrolę w Oddziale Terenowym KOWR w Bydgoszczy. Dalej: „Oddział” lub „OT”. W związku z wstąpieniem KOWR w prawa i obowiązki ANR z dniem 1 września 2017 r. kontrolą objęto również działania Oddziału Terenowego ANR w Bydgoszczy. W wystąpieniu skróty „OT” lub „Oddział” odnoszą się zarówno do Oddziału Terenowego ANR jak i KOWR.

⁶ Dalej: „ZWRSP” lub „Zasób”.

Nieprawidłowości stwierdzone w obszarze realizacji zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu dotyczyły:

- publikowania wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży niezgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁷. W siedmiu z 10 zbadanych postępowań wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zdjęto wcześniej niż przed dniem ogłoszenia przetargu lub planowanym terminem sprzedaży w innym trybie niż przetarg, tj. na 6 do 160 dni przed dniem ogłoszenia przetargu oraz na 150 do 180 dni przed zaplanowanym terminem sprzedaży w innym trybie niż przetarg,
- niezamieszczenia informacji o konieczności uzyskania pełnomocnictwa Prezesa ANR w jednym z 10 badanych ogłoszeń o przetargu na sprzedaż nieruchomości, co było niezgodne z § 7 ust. 4 pkt 15 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżania ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów⁸,
- niezawarcia części postanowień wynikających z załącznika do „Wytucznych w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”⁹ w czterech z 10 skontrolowanych umów sprzedaży nieruchomości.

W Oddziale przestrzegano zasad wydawania zgód na nabycie nieruchomości rolnych przez podmioty inne niż rolnicy indywidualni¹⁰. Ponadto kontrola 10 z 507 spraw wykazała, że Dyrektor Oddziału podejmował decyzje o skorzystaniu z prawa pierwokupu, dotyczące przeniesienia własności nieruchomości oraz akcji i udziałów, po dokonaniu analizy celowości skorzystania z tego prawa. W jednej z 10 badanych spraw stwierdzono jednak brak prawidłowego udokumentowania przeprowadzenia takiej analizy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) Oddział przeprowadził 1 364 przetargi na sprzedaż nieruchomości oraz 1 389 na dzierżawę nieruchomości. Bez wyłonienia nabywcy zakończono odpowiednio 1 150 i 519 przetargów. W ww. okresie zawarto 466 umów sprzedaży nieruchomości¹¹ i 1000 umów dzierżawy nieruchomości¹² oraz 1 798 aneksów do umów z dotychczasowymi dzierżawcami.

Na 30 kwietnia 2018 r. powierzchnia gruntów ZWRSP pozostających we władaniu OT wyniosła 71 380 ha, z tego 66 733 ha (93,3%) zagospodarowano m.in. poprzez:

- dzierżawę – 57 302 ha (85,9%),
- wieczyste użytkowanie – 2 766 ha (4,1%),
- trwałe zarząd – 1 624 ha (2,4%)
- dożywotnie użytkowanie – 515 ha (0,8%).

Obce grunty (grunty pod wodami płynącymi) stanowiły 4 217 ha (6,3%).

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm., dalej: „ugnrsp”.

⁸ Dz.U. z 2012 r. poz. 540, dalej: „rozporządzenie w sprawie trybu sprzedaży”.

⁹ Wprowadzone zarządzeniami Prezesa ANR w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nr 29/13 z dnia 5 grudnia 2013 r., nr 18/16 z dnia 12 maja 2016 r., nr 44/16 z dnia 16 listopada 2016 r. oraz zarządzeniem nr 72/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z 27 września 2017 r., dalej: „Wytuczne w sprawie sprzedaży”.

¹⁰ Prawidłowość wydawania decyzji sprawdzono na podstawie dziewięciu wytypowanych do kontroli spraw.

¹¹ W tym 341 po przeprowadzeniu przetargu, a 125 w trybie bezprzetargowym.

¹² Wszystkie po przeprowadzeniu przetargów (nie zawierano umów dzierżawy w trybie bezprzetargowym).

Wg stanu na 30 kwietnia 2018 r. było rozdysponowanych¹³ 57 592 ha, w tym:

- sprzedano 44 ha¹⁴,
- wydzierżawiono 57 302 ha¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 726-738)

Analizą szczegółową objęto 10 umów dzierżawy zawartych w kontrolowanym okresie dotyczących łącznie 15 nieruchomości (wyodrębnionych geodezyjnie działek ewidencyjnych) o łącznej powierzchni 434,9508 ha¹⁶. Z dzierżawcą, który wygrał kilka przetargów na dzierżawę, zawierano jedną umowę.

Na podstawie badanej próby stwierdzono, że wszystkie wydzierżawione nieruchomości znajdowały się we władaniu Oddziału i nie pozostawały w bezumownym użytkowaniu innych osób lub podmiotów. Na etapie przygotowywania postępowań każdorazowo występowało o wypisy z właściwej terenowo ewidencji gruntów, a także o informacje dotyczące przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wobec żadnej z objętych badaniem nieruchomości nie wydano decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także nie zainicjowano postępowania w celu wprowadzenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, albo w celu wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz planowanych kierunków zmian.

(dowód: akta kontroli str. 319-590)

Spośród 1 389 przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu ogłoszonych przez Oddział w latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) 899 było ograniczonych, a 490 nieograniczonych. Spośród przetargów ograniczonych 77 było pisemnych, a 822 ustnych. Wszystkie przetargi nieograniczone były ustne. Rozstrzygnięto 240 przetargów nieograniczonych (48,9%) i 630 przetargów ograniczonych (70,0%), z tego 64 pisemne (83,1%) i 566 ustnych (68,8%).

Wytypowane do kontroli umowy obejmujące 15 nieruchomości¹⁷ zawarto po przeprowadzeniu 21 postępowań przetargowych (17 przetargów ograniczonych ustnych, trzech nieograniczonych ustnych oraz jednego ograniczonego pisemnego). Na podstawie analizy dokumentacji tych przetargów stwierdzono, że:

- wykazy nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy zostały wywieszone w okresie od 17 do 55 dni przed dniem ogłoszenia przetargu w siedzibach: OT KOWR w Bydgoszczy¹⁸, właściwej miejscowo Izby Rolniczej, właściwym urzędzie gminy, u sołtysów, a także na portalu internetowym oraz w sekcjach zamiejscowych gospodarowania zasobem Oddziału;
- w przypadku przetargów nieograniczonych (wszystkich trzech badanych) ogłoszenia o postępowaniach publikowano na 14 dni przed ich przeprowadzeniem, natomiast w przypadku przetargów ograniczonych ustnych (wszystkich 17 badanych) ogłoszenia o postępowaniach publikowano od 30 do 53 dni przed ich przeprowadzeniem;

¹³ Sprzedaż, dzierżawa, nieodpłatne przekazanie (m.in. jednostkom samorządu terytorialnego, Lasom Państwowym, regionalnym zarządom gospodarki wodnej lub marszałkom województw).

¹⁴ W latach poprzednich sprzedano: w 2017 r. – 409 ha, w 2016 r. – 1 555 ha, a w 2015 r. – 5 765 ha.

¹⁵ W latach poprzednich wydzierżawiono: w 2017 r. – 56 314 ha, w 2016 r. – 56 780 ha, w 2015 r. – 57 580 ha.

¹⁶ Spośród badanych umów: siedem dotyczyło dzierżawy pojedynczej nieruchomości, jedna dotyczyła dwóch wyodrębnionych nieruchomości, a dwie trzech wyodrębnionych nieruchomości.

¹⁷ Każdą nieruchomość wydzierżawiono na podstawie odrębnego postępowania, przy czym jedną działkę ewidencyjną nr 120/1 obręb Iwno podzielono na sześć części, a działkę nr 111/11 obręb Sierniki podzielono na dwie części. Dla każdej z wydzielonych części przeprowadzono odrębne postępowanie przetargowe.

¹⁸ Wcześniej OT ANR w Bydgoszczy.

- wszystkie ogłoszenia o postępowaniach zostały opublikowane w siedzibach: OT KOWR w Bydgoszczy, właściwej miejscowo Izby Rolniczej, właściwym urzędzie gminy, u sołtysów a także na portalu internetowym oraz w sekcjach zamiejscowych gospodarowania zasobem Oddziału;
- ogłoszenia o przetargach zawierały wszystkie elementy wymienione w § 6 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 Państwa¹⁹, tj. m.in. kataster nieruchomości, oznaczenie księgi wieczystej, termin i miejsce przetargu, wyliczenie czynszu wywoławczego w dt pszenicy, wysokość postąpienia, a także kwotę i sposób wniesienia wadium oraz przewidywany okres dzierżawy;
- wszystkie podmioty dopuszczone do przetargu wpłaciły wadium w wymaganych kwotach i terminach;
- w przypadku 18 przetargów ograniczonych (wszystkich badanych) określono, że zostały one skierowane do rolników indywidualnych, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁰ zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne, a spełnienie tych wymogów każdorazowo sprawdzała powołana do tego komisja przetargowa;
- w postępowaniach złożono ogółem 246 ofert, z czego 48 pozostało bez rozpatrzenia ze względu na: brak wpłaty wymaganego wadium (47 przypadków) oraz niezuzupełnienie brakujących dokumentów przez oferenta mimo stosownego wezwania;
- wszystkie osoby fizyczne, które zamierzały uczestniczyć w 18 badanych przetargach ograniczonych, złożyły wymagane oświadczenia dotyczące spełnienia wymogów wskazanych w ugnrsp;
- wszystkie komisje przetargowe zostały powołane na podstawie zarządzeń Dyrektora OT KOWR w Bydgoszczy, a w ich skład włączano przedstawicieli Izby Rolniczej²¹ oraz Gminy²² (oprócz pracowników Oddziału);
- wyboru najkorzystniejszej oferty każdorazowo dokonywano w oparciu o wskazane w ogłoszeniu warunki przetargu, co zostało udokumentowane stosownymi protokołami, które zawierały także pełne odzwierciedlenie przebiegu postępowania;
- umowy zawierano przy zachowaniu terminu granicznego wskazanego w protokole z postępowania w okresie od jednego do 28 dni od ogłoszenia wyników z przeprowadzonego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 13-590)

W żadnej z 10 badanych umów dzierżawy nie stwierdzono przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy na nowy podmiot.

(dowód: akta kontroli str. 319)

Zgodnie z postanowieniami zawartymi we wszystkich 10 umowach, należności z tytułu czynszu dzierżawnego pobierane były w dwóch ratach w terminach do 28 lutego (za I półrocze danego roku) oraz do 30 września (za drugie półrocze) po przeliczeniu wskazanego czynszu w dt pszenicy zgodnie z aktualnymi cenami pszenicy na podstawie średniej krajowej ceny skupu pszenicy publikowanej przez

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1142.

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2196, ze zm., dalej „ukur”.

²¹ W pracach sześciu komisji wziął udział przedstawiciel Kujawsko-Pomorskiej Izby Rolniczej (KPIR). Komisje te powołano do przeprowadzenia 17 postępowań przetargowych zakończonych podpisaniem sześciu umów dotyczących dzierżawy nieruchomości.

²² W jednym przypadku na 10 powołanych komisji, oprócz przedstawicieli Oddziału i członków KPIR, brał udział przedstawiciel UM Kruszwica. Komisja ta przeprowadziła dwa postępowania przetargowe zakończone podpisaniem jednej umowy dzierżawy.

GUS na każde półrocze roku kalendarzowego. W przypadku niewywiązywania się dzierżawców z terminowego dokonywania płatności wysyłano wezwania do zapłaty oraz naliczano i egzekwowano odsetki ustawowe. Ponadto każdorazowo przeprowadzano kontrolę zasadności udzielenia pomocy, gdy dzierżawca występował o obniżenie czynszu na podstawie art. 700 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²³ (spośród badanych 10 umów w pięciu przypadkach złożono taki wniosek).

(dowód: akta kontroli str. 319-612, 620-621)

Wytypowane do kontroli umowy dzierżawy sporządzono w oparciu o obowiązujące wzory²⁴. W każdej spośród 10 badanych umów zamieszczono postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez KOWR umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, co było zgodne z art. 38 ust. 1a ugnrsp. Wskazany we wszystkich umowach czynsz dzierżawny wynikał z przeprowadzonych postępowań przetargowych poprzedzających podpisanie umowy. Podczas realizacji badanych umów dzierżawy KOWR nie przekazywał dzierżawcom środków finansowych na inwestycje i remonty. Nie wystąpiły przypadki wydzierżawiania nieruchomości powyżej 50 ha po 9 października 2017 r. lub 500 ha przed tym okresem, w związku z czym przy podpisywaniu umowy nie było wymagane posiadanie przez Dyrektora OT szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR/Prezesa ANR.

(dowód: akta kontroli str. 13-621)

Na podstawie 10 wytypowanych do szczegółowego badania postępowań dotyczących sprzedaży nieruchomości ZWRSP pozostających we władaniu Oddziału stwierdzono, że nieruchomości przeznaczone do sprzedaży zostały wybrane zgodnie z zasadami ustalonymi przez Dyrektora Generalnego KOWR²⁵ w Wytycznych w sprawie sprzedaży, tj. m.in. do sprzedaży nie przeznaczono działek wyłączonych zgodnie z tymi wytycznymi ze sprzedaży, ustalono ich stan prawny oraz dane z ewidencji gruntów i budynków, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego poszczególnych gmin. Przed sprzedażą przeprowadzono oględziny nieruchomości, które udokumentowano w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 622-714, 739-1094, 1127-1154)

Oddział zgodnie z ustalonymi przez Prezesa ANR „Zasadami oceny kryteriów ofert pisemnych w przetargach ograniczonych do rolników indywidualnych na dzierżawę albo sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP”²⁶ opracował (w okresie objętym kontrolą dwukrotnie) kryteria oceny ofert i ich wagi. Kryteria zostały zaakceptowane przez Prezesa ANR²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 715-725)

Wartość 10 objętych badaniem nieruchomości została ustalona na podstawie operatów szacunkowych, w sposób zgodny z art. 30 ust. 1 ugnrsp. Operaty szacunkowe sporządzili rzeczoznawcy majątkowi. Dziewięć operatów wykorzystano w terminie 12 miesięcy od daty ich sporządzenia, a jeden po upływie tego okresu,

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

²⁴ Dziewięć spośród zawartych umów dzierżawy sporządzono w oparciu o wzór wprowadzony zarządzeniem nr 09/2013 Prezesa ANR z 18 stycznia 2013 r. w sprawie dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a jedną w oparciu o wzór wprowadzony zarządzeniem nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

²⁵ Ponieważ od 1 września 2017 r. (patrz przypis 2) KOWR z mocy prawa wstąpił w ogół praw i obowiązków znoszonych ANR, użyte w tym wystąpieniu wyrażenie odnoszące się do Dyrektora Generalnego KOWR odnoszą się również do Prezesa ANR, chyba że w wystąpieniu wskazano wprost na Prezesa ANR.

²⁶ Przekazane do Oddziału jako załącznik do pisma z dnia 13 maja 2016 r.

²⁷ Przekazano je do akceptacji Prezesowi ANR pismami z 23 czerwca 2016 r. i 1 marca 2017 r.

po uzyskaniu od rzeczoznawcy majątkowego potwierdzenia jego aktualności. Odbioru operatów dokonały komisje wyznaczone przez Dyrektora OT, które weryfikowały je pod względem zgodności danych i ewentualnych błędów rachunkowych. Dwóch rzeczoznawców wezwano do poprawienia operatu ze względu na brak uwzględnienia przy wycenie przeznaczenia nieruchomości, tj. przeznaczenia części nieruchomości na tereny urbanizacji, możliwości lokalizacji dwóch siłowni wiatrowych oraz brak zmniejszenia powierzchni gruntu o tereny wielofunkcyjnej zabudowy wiejskiej. Rzeczoznawcy sporządzili stosowne aneksy do operatów.

(dowód: akta kontroli str. 739-774)

Spośród 1 364 przetargów na sprzedaż nieruchomości z Zasobu ogłoszonych przez Oddział w latach 2016-2018 (do 30 kwietnia), 179 było ograniczonych, a 1 185 nieograniczonych. Spośród przetargów ograniczonych 22 było pisemnych, a 157 ustnych. Wszystkie przetargi nieograniczone były ustne. Rozstrzygnięto 71 przetargów ograniczonych (39,7%), w tym wszystkie pisemne, oraz 143 przetargi nieograniczone (12,1%).

Spośród 10 wytypowanych do badania umów trzy zawarto w trybie bezprzetargowym, z dotychczasowymi dzierżawcami, którym zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ugnrsp przysługiwało prawo pierwokupu. Cztery nieruchomości sprzedano po przeprowadzeniu przetargów ograniczonych: trzech ustnych i jednego pisemnego. W ogłoszeniach o tych przetargach zastrzeżono, że mogły w nich uczestniczyć wyłącznie podmioty, o których mowa w art. 29 ust. 3b pkt 1 ugnrsp, tj. rolnicy indywidualni, w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą.

Trzy umowy zawarto po przeprowadzeniu przetargów nieograniczonych ogłoszonych w sytuacjach określonych w Wytycznych w sprawie sprzedaży, tj.:

- w dwóch przypadkach nieruchomości przeznaczone były na cele pozarolnicze: jedna na cele mieszkaniowe, a druga znajdowała się w strefie terenów górniczych,
- w jednym przypadku przetarg nieograniczony ogłoszono w wyniku nierozstrzygnięcia ogłoszonego wcześniej przetargu ograniczonego.

W odniesieniu do dwóch badanych nieruchomości Oddział uzyskał zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na ich sprzedaż wymaganą z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 734, 739-1094)

W 10 badanych postępowaniach Oddział sporządził wykaz nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży i ogłosił go w miejscowościach, na terenie których położone były nieruchomości, w siedzibie właściwej miejscowo izby rolniczej oraz właściwym miejscowo urzędzie gminy, a także w siedzibie OT lub jego sekcjach zamiejscowych oraz na stronie internetowej. W dwóch postępowaniach informację o zamiarze sprzedaży nieruchomości ogłoszono w prasie o zasięgu wojewódzkim, zgodnie z art. 28 ust. 3 ugnrsp. Wykazy zawierały dane wymagane art. 28 ust. 2 ugnrsp.

Ww. wykazy wywieszono w sposób określony w art. 28 ust. 1 ugnrsp, przez okres 14 dni, jednak w siedmiu przypadkach nie zachowano wynikającego z art. 28 ust. 1 ugnrsp wymogu wywieszenia wykazu do dnia ogłoszenia przetargu

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 869.

lub planowanego terminu sprzedaży w innym trybie niż przetarg, co opisano w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

Oddział prawidłowo ogłosił objęte kontrolą siedem przetargów. Przetargi ogłoszono w miejscowości, w której położone były przedmiotowe nieruchomości, w siedzibie właściwej miejscowo izby rolniczej, właściwym miejscowo urzędzie gminy oraz siedzibie OT. Informacja o ogłoszeniu przetargu była umieszczana na stronie internetowej KOWR. Ogłoszenia wywieszono co najmniej na 14 dni przed dniem rozpoczęcia przetargów, a w przypadku przetargów ograniczonych – co najmniej na 28 dni przed dniem ich rozpoczęcia. Ogłoszenia zawierały dane wymagane § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie trybu sprzedaży. Jednakże w jednym ogłoszeniu nie zawarto informacji o konieczności uzyskania pełnomocnictwa Prezesa ANR, co opisano w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 739-1094)

Do przeprowadzenia przetargów Dyrektor Oddziału powoływał komisje przetargowe w składzie od pięciu do siedmiu członków, zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie trybu sprzedaży. W pracach trzech komisji, na wniosek Kujawsko-Pomorskiej Izby Rolniczej, wzięli udział przedstawiciele tej Izby, a w jednej z tych komisji – przedstawiciele właściwego urzędu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 739-774, 803, 846, 977)

W badanych przetargach wyboru najlepszych ofert dokonano zgodnie z warunkami zawartymi w ogłoszeniach oraz wynikającymi z rozporządzenia w sprawie trybu sprzedaży. Wszyscy biorący udział w badanych przetargach wnieśli wadium we właściwych wysokościach i terminach, na wskazane w ogłoszeniach rachunki bankowe Oddziału. Uczestnicy postępowań złożyli stosowne dokumenty i oświadczenia oraz oferty w postępowaniu pisemnym. W przetargach ustnych minimalne postąpienia były zgodne z wynikającymi z ogłoszeń o przetargach. W wyniku przeprowadzonych przetargów wyłoniono nabywców, którzy spełniali warunki udziału w postępowaniach, a w przetargach ustnych zaoferowali najwyższą cenę.

(dowód: akta kontroli str. 739-774, 803-823, 846-861, 877-884, 900-911, 922-932, 946-954, 977-989)

Z przetargów sporządzano protokoły postępowania, które odzwierciedlały ich przebieg. Protokoły zawierały elementy wymagane § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie trybu sprzedaży, a także cenę wywoławczą, kwotę wadium, cenę postąpienia, listę uczestników postępowania, wysokość uzyskanej ceny oraz dane osoby, która wygrała przetarg. Protokoły zostały podpisane przez wszystkich członków komisji biorących udział w jej pracach. Protokół przetargu pisemnego zatwierdził Dyrektor OT, zgodnie z § 23 ust. 1 rozporządzenia w sprawie trybu sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 739-774, 803-806, 846-851, 883-884, 900-903, 922-924, 953-954, 977-981)

Umowy z nabywcami wyłoniionymi w wyniku przetargów oraz korzystającymi z prawa pierwokupu zawarto w terminach wynikających z Wytycznych w sprawie sprzedaży. Treść sześciu z 10 badanych umów zawierała obowiązkowe postanowienia i oświadczenia wynikające z załącznika do Wytycznych w sprawie sprzedaży. W czterech umowach pomięto niektóre z wymaganych zapisów, co opisano w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”. W siedmiu umowach sprzedaży wprowadzono postanowienia o przysługującym KOWR prawie odkupu. W trzech umowach, zgodnie z załącznikiem do Wytycznych w sprawie sprzedaży,

postanowienia dotyczące umownego prawa odkupu nie dotyczyły m.in. nieruchomości przeznaczonych na cele inne niż rolne oraz nieruchomości rolnych o powierzchni do 1 ha.

(dowód: akta kontroli str. 622-688, 739-774, 775-1097)

Należności z tytułu sprzedaży czterech nieruchomości Oddział rozłożył na roczne raty, zgodnie z art. 31 ust. 2 ugnrsp. Rozłożenia rat dokonano na okres nie dłuższy niż 15 lat. Przed zawarciem umów nabywcy wpłacili co najmniej 10% ceny sprzedaży. Przy rozłożeniu spłaty pozostałej należności na roczne raty Oddział stosował oprocentowanie ustalone zgodnie z art. 31 ust. 4 ugnrsp.

Zabezpieczeniem spłaty należności były, zgodnie z art. 31 ust. 3 i 3a ugnrsp, weksle in blanco z deklaracją wekslową, hipoteka. Ponadto w dwóch przypadkach zabezpieczeniem było również poręczenie. W umowach sporządzonych w formie aktu notarialnego nabywcy i poręczyciele, co do obowiązku zapłaty reszty ceny, poszczególnych rat z oprocentowaniem i ewentualnych odsetek ustawowych, poddali się wobec Oddziału egzekucji zgodnie z art. 777 § 1 pkt 5 Kodeksu Postępowania Cywilnego²⁹.

W jednej umowie OT, zgodnie z art. 30 ust. 4 ugnrsp, obniżył cenę sprzedaży nieruchomości o 50%, tj. o 131 322,50 zł, a nabywca zobowiązał się do dokonania na tej nieruchomości, w terminie 5 lat od dnia zawarcia umowy, tj. 20 kwietnia 2016 r., nakładów w wysokości co najmniej uzyskanego obniżenia ceny sprzedaży tej nieruchomości. Zabezpieczeniem spłaty kwoty obniżki, którą nabywca zobowiązany był zwrócić w przypadku niedokonania wymaganych umową nakładów, była hipoteka i dwa weksle in blanco wraz z deklaracją wekslową.

(dowód: akta kontroli str. 739-1086)

Należności wynikające z dziewięciu spośród 10 badanych umów nabywcy zrealizowali we właściwych terminach i wysokościach. Jeden z nabywców, którego należność została rozłożona na raty, nie dokonał wpłaty pierwszej raty w pełnej wysokości w terminie do 31 marca 2018 r., tj. z wymaganych 692 636,08 zł wpłacił 500 000,00 zł. Oddział pismem z 16 kwietnia 2018 r. wezwał nabywcę do wpłaty kwoty 205 628,88 zł, na którą składały się należność główna, oprocentowanie oraz odsetki ustawowe. W związku z brakiem wpłaty Oddział wysłał 10 maja 2018 r. ostateczne wezwanie do zapłaty, a 24 maja 2018 r. wezwanie przedsądowe, po którym nabywca wpłacił 50 000,00 zł. W wezwaniach wskazano należność główną oraz oprocentowanie i odsetki ustawowe liczone od 31 marca 2018 r. W dniu 26 czerwca 2018 r. Oddział wystąpił z pozwem o zapłatę domagając się kwoty 141 630,49 zł.

(dowód: akta kontroli str. 739-1088, 1095-1111)

W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) Oddział podjął 260 spraw³⁰ w związku z włączeniem nieruchomości do Zasobu o łącznej powierzchni 2 699 ha. Spośród nich bezumownych użytkowników dotyczyło 12 spraw w 2016 r. i po trzy sprawy w latach 2017-2018. W tym okresie bezumowni użytkownicy dysponowali nieruchomościami o łącznej powierzchni odpowiednio 132 ha, 330 ha i 220 ha. Odzyskaniem nieruchomości od bezumownych użytkowników zakończyło się 11 spraw w 2016 r. i po jednej w latach 2017-2018. Odzyskano nieruchomości o powierzchniach 21 ha, 110 ha i 0,5 ha oraz wyegzekwowano od bezumownych użytkowników łącznie 7 709,50 zł z 699 841,30 zł naliczonego wynagrodzenia. Sprawy wobec bezumownych użytkowników w latach 2016-2018 (do 30 kwietnia)

²⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2018 r. poz. 155, ze zm.).

³⁰ W 2016 r. - 100 spraw, w 2017 r. - 148 spraw, w 2018 r. (do 30 kwietnia) - 12 spraw.

podjęto po raz pierwszy w stosunku do odpowiednio siedmiu i dwóch takich użytkowników, w 2018 r. nie podjęto nowych spraw. W badanym okresie dysponowali oni nieruchomościami o powierzchniach odpowiednio 111 ha, 221 ha i 220 ha. Wg stanu na 30 kwietnia 2018 r. dwie nieruchomości pozostawały w bezumownym użytkowaniu. Uzyskane przychody z tytułu bezumownego użytkowania ujmowane były w ewidencji księgowej Oddziału na wyodrębnionych kontach, odrębnie od przychodów z tytułu dzierżawy.

Grzegorz Smytry Dyrektor Oddziału³¹ wyjaśnił, że w związku z prowadzeniem w latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) spraw wobec bezumownych użytkowników nieruchomości poniesiono tymczasowo dodatkowe koszty sądowe i komornicze związane z dochodzeniem roszczeń z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości w łącznej wysokości 29 615,30 zł³². Zaznaczył, że w przypadku wygranego procesu, Sąd obciąża bezumownego użytkownika poniesionymi przez Oddział kosztami sądowymi.

(dowód: akta kontroli str. 1116, 1121, 1318-1401, 1412-1440)

Szczegółowym badaniem objęto sprawy dotyczące dziewięciu bezumownych użytkowników, którzy rozpoczęli to użytkowanie w okresie objętym kontrolą. Oddział w celu włączenia nieruchomości do Zasobu wzywał bezumownych użytkowników do wydania nieruchomości. Nieruchomości przejmowano na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego. W przypadku uchylania się od wydania nieruchomości bezumowny użytkownik był ponownie wzywany do wydania nieruchomości. Bezskuteczność ponownych wezwań skutkowała skierowaniem sprawy na drogę sądową. Spośród dziewięciu bezumownych użytkowników siedmiu wydało nieruchomości na podstawie wezwań – wydanie nastąpiło w terminie od 10 do 64 dni, a w jednym przypadku po 200 dniach. Jeden z użytkowników wydał po 400 dniach od wezwania część nieruchomości (110,0461 ha z 110,8077 ha), po wystąpieniu przez Oddział z pozwem sądowym o wydanie nieruchomości. Odnośnie do pozostałej części toczyło się postępowanie sądowe. Jeden z podmiotów odmówił wydania nieruchomości, ponieważ wystąpił do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o rozłożenie na raty zaległości w opłatach za ubezpieczenie pracowników, a wydając nieruchomość zostałby pozbawiony dochodu z dzierżawionego gospodarstwa i nie miałby możliwości spłaty tego długu. Wobec tego użytkownika wystąpiono z pozwem o wydanie nieruchomości. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy w wyroku z 19 kwietnia 2018 r. nakazał użytkownikowi wydanie KOWR nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1323-1401)

W dziewięciu kontrolowanych sprawach Oddział występował do bezumownych użytkowników o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego, które obliczał zgodnie z art. 39b ust. 1 ugnrsp. Tym podmiotom naliczono wg stanu do 27 czerwca 2018 r. łączne wynagrodzenie w wysokości 704 337,63 zł i wyegzekwowano kwotę 5 787,14 zł. W stosunku do jednego z podmiotów, który nie wpłacił należności, wystąpiono z pozwem sądowym o zapłatę kwoty 237 138,44 zł, do pozostałych dwóch podmiotów wystosowano przedsądowe wezwania do zapłaty kwot odpowiednio: 457 831,63 zł i 3 580,42 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1323-1401, 1429-1440)

³¹ Pełnił funkcję Dyrektora OT ANR w okresie od 1 lutego 2016 r. do 31 sierpnia 2017 r., a od 1 września 2017 r. pełni funkcję Dyrektora OT KWOR. Dalej: „Dyrektor Oddziału”

³² W roku: 2016 – 6 270,99 zł, 2017 – 11 487,31 zł, 2018 - 11857,00 zł.

W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) rozwiązano 324 umowy dzierżawy, których przedmiotem były nieruchomości o powierzchni 3 034 ha. Umowy rozwiązano z powodu:

- upływu terminu wskazanego w umowie - 175 umów,
- wypowiedzenia w związku z zaległościami w spłacie czynszu dzierżawnego – 31 umów,
- używania przedmiotu dzierżawy niezgodnie z warunkami umowy – jedna umowa,
- na wniosek dzierżawców – 45 umów,
- wypadków losowych – pięć umów,
- nieopłacalności produkcji – jedna umowa,
- innych przyczyn – 66 umów.

(dowód: akta kontroli str. 1402, 1403)

Nieruchomości zwracane do Zasobu były przyjmowane na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego. Nie dokonywano oceny stanu przejmowanej nieruchomości, w porównaniu ze stanem na dzień zawarcia umowy (w zakresie oceny pogorszenia lub polepszenia stanu nieruchomości).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, m.in. że podczas przekazywania nieruchomości rolnych Oddział nie sporządzał oceny zasobności gleby w składniki pokarmowe i ewentualne zawartości substancji szkodliwych, gdyż taki obowiązek przejmował dzierżawca, zgodnie z paragrafem 13 umowy dzierżawy, z dniem podpisania umowy. Wskazał, że w protokole podczas przekazywania lub przejmowania nieruchomości zaznaczano sytuacje odmienne, niestandardowe, tzn. jeśli na nieruchomości była produkcja roślinna w toku, lub były pozostawione zapasy np. w postaci obornika lub śmieci, które należało niezwłocznie usunąć. Ponadto podał, że w ogłoszeniu o przetargu był wyznaczony termin, w którym można było zapoznać się ze stanem wydzierżawianej nieruchomości i wyjaśnić wszelkie wątpliwości. Dodatkowo każdy uczestnik przetargu składa oświadczenie, że stan nieruchomości jest mu znany i nie wnosi z tego tytułu żadnych zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 1151, 1154, 1404, 1406-1411)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W siedmiu z 10 zbadanych postępowań wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży ogłoszone przez okres 14 dni w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, w siedzibie właściwej miejscowo izby rolniczej oraz właściwym miejscowo urzędzie gminy, zdjęto wcześniej niż przed dniem ogłoszenia przetargu lub planowanym terminem sprzedaży w innym trybie niż przetarg, tj. na 6 do 160 dni przed dniem ogłoszenia przetargu oraz na 150 do 180 dni przed zaplanowanym terminem sprzedaży w innym trybie niż przetarg. Stanowiło to naruszenie art. 28 ust.1 ugnrsp, który stanowi, że wykaz nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży ogłasza się w ww. sposób, przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu lub planowanym terminem sprzedaży w innym trybie niż przetarg.

Dotyczyło to czterech przetargów³³ oraz trzech umów³⁴ zawartych bez prowadzenia przetargu w wyniku skorzystania przez nabywców z prawa pierwokupu.

(dowód: akta kontroli str. 807-828, 904-914, 926-935, 982-991, 993, 1013-1015, 1020, 1060-1063, 1072, 1088-1090)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że wykaz ma charakter przede wszystkim informacyjny, w szczególności w przypadku sprzedaży nieruchomości w innym trybie niż przetarg. Ustawodawca nie wprowadził obowiązku publikacji wykazu bezpośrednio przed ogłoszeniem przetargu lub sprzedażą w innym trybie, tj. nie wskazał konkretnie, kiedy ma być publikowany wykaz, a jedynie sprecyzował przez jaki okres ta publikacja powinna mieć miejsce. W jego ocenie nie było woła ustawodawcy, aby 14-dniowy okres upływał na dzień przed ogłoszeniem przetargu/sprzedażą nieruchomości. Istotnym z punktu widzenia analizowanej normy prawnej jest tylko to, aby wykaz był publikowany przez okres 14 dni i aby nastąpiło to przed, ale niekoniecznie bezpośrednio przed ogłoszeniem przetargu/sprzedaży nieruchomości. Wskazał, że potwierdzeniem takiej wykładni jest między innymi to, że w trakcie procedowania sprzedaży w trybie bezprzetargowym brak jest możliwości, aby wykaz był opublikowany bezpośrednio na 14 dni przed planowanym terminem sprzedaży. Po publikacji wykazu Oddział wysłał zawiadomienie do osób, którym przysługuje ustawowe pierwszeństwo w nabyciu (w oparciu o przepisy przed nowelizacją ustawy o ugnrsp, w pierwszej kolejności spadkobiercom byłego właściciela, a w przypadku ich rezygnacji z nabycia dzierżawcy nieruchomości, każdemu z nich wyznaczając minimum 21 dni na złożenie oświadczenia o skorzystaniu z przysługującego prawa). Wskazał, że w niektórych przypadkach należało uzyskać szczegółowe pełnomocnictwo Prezesa ANR/Dyrektora Generalnego KOWR na sprzedaż. Podał, że zgodnie z ust. 42 zarządzenia nr 44/16 wyznaczony przez Oddział termin zawarcia umowy sprzedaży powinien przypadać nie później niż w okresie pięciu miesięcy od dnia rozstrzygnięcia przetargu i od dnia przyjęcia oferty przy sprzedaży w ramach pierwszeństwa w nabyciu – w odniesieniu do nieruchomości, do sprzedaży których wymagane jest uzyskanie szczególnego pełnomocnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 8, 9, 1118, 1119, 1124)

NIK zauważa, że w dyspozycji art. 28 ust. 1 ugnrsp wyraźnie wskazano, iż wykaz należy ogłosić przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu lub planowanym terminem sprzedaży w innym trybie niż przetarg. W ocenie Izby intencją ustawodawcy, mając na uwadze wykładnię celowościową, jest ogłoszenie takiego wykazu bezpośrednio przed dniem ogłoszenia przetargu/planowanym terminem sprzedaży, a nie w okresie znacznie go poprzedzającym. Natomiast w odniesieniu do sprzedaży w trybie innym niż przetarg, w przepisie wprost wskazano na planowany termin sprzedaży, musi więc on być znany przed publikacją wykazu. Zaplanować termin sprzedaży można dopiero po dokonaniu uzgodnień z nabywcą oraz ewentualnie po otrzymaniu stosownych pełnomocnictw. Dyrektor Oddziału w wyjaśnieniach wiąże wynikający z art. 29 ust. 1d ugnrsp obowiązek

³³ W wyniku przetargów zawarto umowy w formie aktu notarialnego: [1] Repertorium A numer 3461/2017 z 2 czerwca 2017 r. – datą ogłoszenia przetargu był 8 marca 2017 r., wykaz był ogłoszony do 2 marca 2017 r., tj. zdjęto go 6 dni przed dniem ogłoszenia przetargu; [2] Repertorium A numer 5850/2017 z 25 maja 2017 r. - datą ogłoszenia przetargu był 14 kwietnia 2017 r., wykaz ogłoszono do 9 lutego 2017 r., tj. zdjęto go 64 dni przed dniem ogłoszenia przetargu; [3] Repertorium A numer 1015/2018 z 20 lutego 2018 r. – datą ogłoszenia przetargu był 5 grudnia 2017 r., wykaz był ogłoszony do 30 października 2017 r., tj. zdjęto go 36 dni przed dniem ogłoszenia przetargu, [4] Repertorium A numer 1305/2018 z 27 lutego 2018 r. – datą ogłoszenia przetargu był 5 października 2017 r., wykaz był ogłoszony do 28 kwietnia 2017 r., tj. zdjęto go 160 dni przed dniem ogłoszenia przetargu.

³⁴ Dotyczy umów zawartych w formie aktu notarialnego: [1] Repertorium A numer 3735/2016 z 29 kwietnia 2016 r. - wykaz był ogłoszony do 10 listopada 2015 r., tj. zdjęto go 171 dni przed zawarciem umowy; [2] Repertorium A numer 2196/2016 z 20 kwietnia 2016 r. - wykaz był ogłoszony do 23 października 2015 r., tj. zdjęto go 180 dni przed zawarciem umowy; [3] Repertorium A numer 1223/2016 z 8 marca 2016 r. - wykaz był ogłoszony do 10 listopada 2015 r., tj. zdjęto go 150 dni przed zawarciem umowy.

wysłania zawiadomienia do osób, którym przysługuje ustawowe pierwszeństwo w nabyciu, z publikacją wykazu, chociaż z treści ugnrsp taki związek nie wynika. Również przywołane przepisy wewnątrz nie wskazują związku pomiędzy publikacją wykazu a ustaleniem terminu sprzedaży nieruchomości.

2. Jedno³⁵ z 10 badanych ogłoszeń o przetargu na sprzedaż nieruchomości nie zawierało informacji o konieczności uzyskania przez organizatora przetargu pełnomocnictwa Prezesa ANR do zawarcia umowy, wymaganej § 7 ust. 4 pkt 15 rozporządzenia w sprawie trybu sprzedaży.

Przedmiotem przetargu była nieruchomość rolna o powierzchni 89,4428 ha, a zgodnie z § 15 pkt 1 Statutu ANR³⁶ szczególne pełnomocnictwo było wymagane m.in. do sprzedaży nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha.

(dowód: akta kontroli str. 853-860)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że nie podano informacji o konieczności uzyskania takiego pełnomocnictwa w wyniku przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 8, 9, 1119, 1124)

3. W czterech z 10 skontrolowanych umów nie zawarto części postanowień wynikających z załącznika do Wytocznych w sprawie sprzedaży.

I tak:

a) w umowie³⁷ z 3 kwietnia 2017 r. oraz w umowie³⁸ z 27 lutego 2018 r. nie zawarto zobowiązania się kupującego do poinformowania o zamiarze zbycia nabytej nieruchomości;

b) w umowie³⁹ z 8 listopada 2016 r. oraz w umowie⁴⁰ z 25 maja 2017 r. przy oświadczeniu nabywcy dotyczącym spełnienia warunku wynikającego z art. 28a ust. 1 gnrsp nie zawarto klauzuli, że nabywca jest świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że w umowach nie zawarto powyższych zapisów w wyniku przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 8, 9, 642-696, 828-841, 865-874, 888-899, 960-976, 1119, 1120, 1125)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Oddziału wpłynęło 507 spraw dotyczących nabycia nieruchomości, do których KOWR przysługiwało prawo pierwokupu na podstawie przepisów ukur, z tego:

- 146 umowy sprzedaży nieruchomości – prawo pierwokupu wynikało z art. 3 ust. 4 ukur,

³⁵ Dotyczy ogłoszenia o przetargu, w wyniku którego zawarto umowę w formie aktu notarialnego Repertorium A numer 1245/2017 z 3 kwietnia 2017 r.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania Statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 262, poz. 1567) – uchylone z dniem 1 września 2017 r. Dalej: „Statut ANR”.

³⁷ Akt notarialny Repertorium A numer 1245/2017 - Oddział był zobowiązany do zamieszczenia tego postanowienia na podstawie ust. 40 załącznika do zarządzenia 44/16.

³⁸ Akt notarialny Repertorium A numer 1305/2018 - Oddział był zobowiązany do zamieszczenia tego postanowienia na podstawie ust. 40 załącznika do zarządzenia 72/2017/W.

³⁹ Akt notarialny Repertorium A numer 6442/2016 Oddział był zobowiązany do zamieszczenia tego postanowienia na podstawie ust. 40 załącznika do zarządzenia 18/16.

⁴⁰ Akt notarialny Repertorium A numer 5850/2017 - Oddział był zobowiązany do zamieszczenia tego postanowienia na podstawie ust. 40 załącznika do zarządzenia 44/16.

- 323 umowy sprzedaży udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej – prawo pierwokupu wynikało z art. 3a ust. 1 ukur,
- 38 spraw dotyczących nabycia prywatnej nieruchomości rolnej na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży – prawo pierwokupu wynikało z art. 4 ust. 1 ukur.

Dyrektor Oddziału złożył oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu w odniesieniu do 148 umów sprzedaży akcji i udziałów. Jako, że przedmiotem tych umów nie były nieruchomości, lecz akcje i udziały, nie doszło do włączenia nieruchomości do Zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 1196)

Prawidłowość podjęcia decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu zbadano na podstawie ośmiu spraw dotyczących przeniesienia własności nieruchomości oraz dwóch dotyczących akcji i udziałów. W badanych sprawach w Oddziale dokonano analizy celowości skorzystania z prawa pierwokupu. W jednym przypadku nieprawidłowo udokumentowano przeprowadzenie analizy, co opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 1158-1194, 1197-1261, 1404)

Wśród badanych spraw dotyczących pierwokupu nieruchomości rolnych Oddział przeprowadził wstępną analizę zasadności nabycia nieruchomości, która nie obejmowała zagadnień dotyczących nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych⁴¹.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że po analizie wstępnej sprawa może zostać przekazana do rozpatrzenia przez powołaną w tym celu komisję. Komisja przeprowadza szerszą analizę obejmującą m.in. zagadnienia koncentracji nieruchomości poprzez porównanie wielkości zbywanej nieruchomości do średniej powierzchni gospodarstw na tym terenie, ustala czy na danym terenie jest popyt na przedmiotową nieruchomość. Wynik tej poszerzonej analizy stanowi podstawę dla Dyrektora do podjęcia decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu.

(dowód: akta kontroli str. 1116, 1121, 1122, 1197-1260)

W odniesieniu do gromadzenia i analizowania informacji o warunkach sprzedaży nieruchomości rolnych Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że nabywcy nieruchomości rolnych, spełniający wymogi art. 2a ust. 1 i 3 ukur (np. osoby bliskie, rolnicy indywidualni prowadzący gospodarstwa rodzinne), nie mają obowiązku informowania KOWR o warunkach zawartych umów sprzedaży lub innych, przenoszących prawo własności, realizowanych poza KOWR (rynek prywatny), a KOWR z kolei nie ma podstaw prawnych do pozyskiwania takich informacji od ww. nabywców. Wskazał, że analizie podlegają transakcje, co do których KOWR przysługuje prawo pierwokupu lub nabycia, a jest ich stosunkowo niewiele. Do analizy wykorzystywane są dane zebrane z transakcji sprzedaży KOWR oraz GUS.

(dowód: akta kontroli str. 1116, 1122)

W okresie objętym kontrolą do Oddziału wpłynęło 1 277 wniosków o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnych zgodnie z art. 2a ust. 4 ukur.

⁴¹ Zgodnie z pkt. VI.2. załącznika nr 1 do zarządzenia nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dalej: „zarządzenie nr 20/16”) badanie umowy pod kątem nadmiernej koncentracji powinno być przedmiotem analizy rozszerzonej.

Na ich podstawie wydano 1 011 decyzji pozytywnych, 25 decyzji negatywnych, 168 spraw umorzono, a w 73 przypadkach wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1262)

Oddział przestrzegał przepisów ukur w zakresie wydawania zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez podmioty niż inne rolnicy. Prawdliwość wydawania decyzji sprawdzono na podstawie dziewięciu wytypowanych do kontroli spraw. W ośmiu sprawach decyzjami wyrażono zgodę na sprzedaż nieruchomości innej osobie niż rolnik, a w jednym przypadku odmówiono sprzedaży. Wszyscy wnioskodawcy, którym udzielono zgody, byli osobami fizycznymi zamierzającymi utworzyć gospodarstwo rodzinne, zgodnie z art. 2a ust. 4 pkt 2 ukur. Prowadzili oni gospodarstwa rolne, jednak wszyscy – przez okres krótszy niż pięć lat, w związku z czym nie spełniali definicji rolnika indywidualnego, określonej w art. 6 ust. 1 ukur. Analiza akt spraw wykazała, że wszyscy spełniali wymogi określone w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. a – c ukur.

Nie wyrażono zgody na sprzedaż nieruchomości rolnej nabywcom niedającym rękąmi należytego prowadzenia działalności rolniczej, wymaganej art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. b ukur.

(dowód: akta kontroli str. 1263-1296, 1404)

W jednej sprawie, w której decyzją nie wyrażono zgody na sprzedaż nieruchomości na podstawie art. 2a ust. 4 ukur, sprzedający wystąpił o jej nabycie przez ANR zgodnie z art. 2a ust. 6 ukur. Nieruchomość została nabyta za cenę 39 100,00 zł, którą ustalono na podstawie operatu szacunkowego. Powierzchnia nieruchomości wynosiła 0,6680 ha i została przejęta do Zasobu na podstawie protokołu-zdawczo odbiorczego.

(dowód: akta kontroli str. 1196, 1292-1305)

W latach 2017-2018 (do 30 kwietnia) Oddział przeprowadził 27 kontroli wywiązywania się nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków wynikających z ukur, w zakresie wskazanym w art. 8a ukur. We wszystkich przeprowadzonych kontrolach potwierdzono wykonywanie powyższych obowiązków. Protokoły zostały podpisane przez kontrolowanego i kontrolujących. Kontrolujący nie wnosili uwag do protokołu.

Kontrole prowadzono na podstawie planów zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego KOWR. Plany sporządzono na 2017 r. i 2018 r. i przewidziano w nich odpowiednio 70 i 50 kontroli⁴². Oddział zrealizował 27 z 70 zaplanowanych na 2017 r. kontroli, tj. 38,6% .

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że kontrole zaplanowano w drugim półroczu 2017 r. Jednakże huragan przechodzący przez teren województwa kujawsko – pomorskiego w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. spowodował ogromne straty w majątku Skarbu Państwa (uszkodzone budynki, drzewostan, sprzęt), jak również zniszczył część plonów na wdzierzawionych gruntach. Ponadto występujące w późniejszym okresie nadmierne opady deszczu pogłębiały zaistniałe szkody, a w wielu miejscach uniemożliwiły zbiory plodów rolnych. Biorąc powyższe pod uwagę Oddział odstąpił od przeprowadzenia części zaplanowanych kontroli i cały potencjał nadzoru właścicielskiego skierował do działań związanych z zabezpieczeniem majątku i określaniem strat poniesionych przez dzierzawców w użytkowanych gospodarstwach Skarbu Państwa. W drugim półroczu 2017 r. Oddział Terenowy w Bydgoszczy wykonał 300 pozaplanowych kontroli, z których

⁴² W obydwu planach kontrole przewidziano na drugie półrocze.

ogromna większość dotyczyła zgłoszeń szkód wywołanych wyżej opisanymi zjawiskami.

(dowód: akta kontroli str. 1150, 1153, 1306-1317, 1404, 1405

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W jednej z ośmiu badanych spraw nie udokumentowano przeprowadzenia analizy celowości nabycia nieruchomości przed podjęciem decyzji o nieskorzystaniu z prawa pierwokupu⁴³, wynikającego z art. 3 ust. 4 ukur. Tym samym naruszono postanowienia pkt VII. Wytycznych w sprawie zasad nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia nr 20/16.

W dokumentacji postępowania brak było dokumentów z badania celowości skorzystania z prawa pierwokupu poza notatką służbową niespełniającą wymogów powyższych wytycznych, w której autor stwierdza, że wg jego rozeznania brak było zainteresowanych nabyciem powyższego udziału wśród okolicznych rolników, co ustalił na podstawie opinii przedstawicieli rolników. W notatce nie podano danych przedstawicieli rolników.

(dowód: akta kontroli str. 1158-1169, 1207-1219)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że na podstawie wstępnej analizy stwierdzono, że przedmiotem sprzedaży jest udział w zabudowanych nieruchomościach rolnych. Już na tym etapie, kierując się wieloletnią praktyką Oddziału, można było stwierdzić, że trudno by było zbyć udział zabudowanych nieruchomości innemu rolnikowi indywidualnemu na powiększenie gospodarstwa rodzinnego. Wskazał, że znani byli również nabywcy będący wieloletnimi dzierżawcami Oddziału, którzy dali się poznać jako dobrze gospodarujący rolnicy. Oddział przeanalizował wszystkie informacje dotyczące powyższego aktu. Notatka służbowa została wykonana przez pracownika terenowego Agencji, który poprzez wieloletnią praktykę posiada doskonale rozeznanie w terenie. Wg powyższego zarządzenia na etapie wstępnej analizy nie była wymagana profesjonalna notatka służbowa. Nadmieniał, że rozmówcy – przedstawiciele rolników – często odmawiają podania danych osobowych. Podał, że umowa sprzedaży nieruchomości była analizowana przez komisję do ustalenia i oceny zasadności wykonywania prawa pierwokupu, wykupu i odkupu przez ANR, powołaną przez Dyrektora Oddziału, w której między innymi uczestniczył przedstawiciel Izby Rolniczej, co utwierdziło Oddział w podjęciu decyzji o odstąpieniu od nabycia ww. udziału w nieruchomościach rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1151, 1152, 1154, 1157)

NIK zauważa, że w pkt. VII. załącznika do zarządzenia 20/16 szczegółowo wskazano zasady sporządzania dokumentacji z badania celowości skorzystania z prawa pierwokupu/wykupu. Zarówno notatka służbowa, jak i protokół z posiedzenia Komisji nie zawierał wymaganych informacji, a zamieszczona w nim krótka wzmianka odnosiła się do skorzystania z prawa pierwokupu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁴³ Dotyczy sprzedaży nieruchomości na podstawie aktu notarialnego Repertorium A numer 2048/2017 z 27 kwietnia 2017 r.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁴⁴, wnosi o:

1. Publikację wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży we właściwych terminach.
2. Zawieranie w umowach sprzedaży nieruchomości Zasobu wszystkich postanowień wymaganych zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontroler
Andrzej Szulc
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.