



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO- 4101-25-02/2012

P/12/164

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej)**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/164 – Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Poznaniu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Renata Dudek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 83404 z dnia 17 września 2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1)</p> 2. Alicja Zdych, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83403 z dnia 17 września 2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 2)</p>
Jednostka kontrolowana	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu, ul. A. Fredry 12, 61-701 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Świętochowski, Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie, Sławomir Pietrzak, dyrektor Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Poznaniu <sup>1</sup> . <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>2</sup> działalność kontrolowanej jednostki w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2012 r. w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo pozytywnej oceny stanu zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz poprawy w zakresie prowadzenia działań windykacyjnych bieżących należności<sup>3</sup>. Powyższą ocenę uzasadniają następujące nieprawidłowości:

### Uzasadnienie oceny ogólnej

1. Zagospodarowanie nieruchomości stanowiących 0,8% Zasobu, będących we władaniu OT w Poznaniu, z pominięciem przepisów art. 39 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>4</sup>, poprzez wyrażanie zgody na dokonanie cesji praw i obowiązków z umowy dzierżawy na osobę trzecią.

<sup>1</sup> W okresie objętym kontrolą na stanowisku Dyrektora OT zatrudnieni byli: Antoni Mandziak w okresie od 18 lutego 2002 r. do 30 marca 2006 r., Paweł Wachowiak (p.o.) w okresie od 31 marca 2006 r. do 1 czerwca 2006 r., Antoni Obacz od 1 czerwca 2006 r. do 4 października 2006 r., Walerian Klepas (p.o.) od 4 października 2006 r. do 19 października 2006 r., Roman Stadnicki od 20 października 2006 r. do 17 stycznia 2007 r., Antoni Obacz od 17 stycznia 2007 r. do 14 marca 2007 r., Krzysztof Urbaniak od 5 czerwca 2007 r. do 20 kwietnia 2012 r., Mieczysław Szempiński od 20 kwietnia 2012 r. do 24 kwietnia 2012 r. i Sławomir Pietrzak od 25 kwietnia 2012 r.

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

<sup>3</sup> Wniosek taki został sformułowany po kontroli prowadzonej przez NIK dotyczącej gospodarowania mieniem pochodzącym z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez ANR OT w Poznaniu.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1700 ze zm.

2. Przeprowadzenie transakcji sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa z naruszeniem uregulowań wewnętrznych oraz nienależyte zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w tym zakresie.
3. Nieskuteczność działań windykacyjnych wobec dziesięciu największych dłużników, których zaległości powstały przed 2006 r.
4. Nieprzestrzeganie uregulowań wewnętrznych w stosowaniu ulg w spłacie należności z tytułu zbycia i dzierżawy nieruchomości.
5. Niewystępowanie do organów ścigania z zawiadomieniem o zajęciu nieruchomości przez podmioty nieposiadające tytułu prawnego do władania nieruchomością.
6. Niewystarczający nadzór właścicielski.
7. Niepełna realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK po kontroli przeprowadzonej w Oddziale w 2006 r.

Ustalenia kontroli wskazują również na to, że w trakcie realizacji części spośród wymienionych zadań zaistniały okoliczności noszące znamiona mechanizmów korupcyjnych.

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

#### **1. Zagospodarowanie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach objętych kontrolą**

Opis stanu faktycznego

W latach 2006-2012 (I półrocze) powierzchnia nieruchomości rolnych pozostających w Zasobie Własności Rolnych Skarbu Państwa (dalej „Zasób”), którą dysponował Oddział zmniejszyła się z 215.786 ha (według stanu na dzień 1 stycznia 2006 r.) do 184.234 ha (na dzień 30 czerwca 2012 r.). W okresie objętym kontrolą Oddział dokonał sprzedaży nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 23.091 ha. Najniższą sprzedaż odnotowano w 2008 r. (1918 ha) oraz w 2006 r. (2362 ha), a najwyższą w 2011 r. (6019 ha). Za wyjątkiem 2010 r., w kolejnych latach następował wzrost wpływów z tytułu sprzedaży, co spowodowane było wzrostem ceny uzyskanej za 1 ha gruntu (np. w 2006 r. średnia cena za 1 ha wynosiła 13.213 zł, a w I półroczu 2012 r. – 25.889 zł).

W kolejnych latach, począwszy od 2006 r., sukcesywnie zmniejszała się liczba dzierżaw. W okresie objętym kontrolą wynosiła ona odpowiednio: 4471, 4213, 4059, 3848, 3623, 3478 i 3437.

Ewidencja mienia zasobu prowadzona była przez pracowników Sekcji Ewidencji i Analiz ANR OT w Poznaniu w formie elektronicznej w sposób rzetelny i zawierała dane zgodne z dokumentacją źródłową.

(dowód: akta kontroli str. 15)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ewidencji były gromadzone również dane o użytkownikach, wobec których nie zostały zakończone postępowania sądowe w sprawie o zasiedzenie nieruchomości. NIK zwraca uwagę na brak regulacji wewnętrznych w ANR, dotyczących ewidencjonowania w Zasobie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 16-33, 37)

Ustalone nieprawidłowości

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

Przepisy wewnętrzne Agencji, wydane przez Prezesa ANR w formie zarządzeń i wytycznych oraz zapisy umów dzierżawy, dopuszczały możliwość zawierania cesji umów dzierżawy na podstawie zgody Agencji na dokonanie przejęcia praw i obowiązków przez osobę trzecią. W praktyce, stosownie do ww. uregulowań wewnętrznych, następowała zmiana podmiotowa po stronie dzierżawcy.

W okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 30 czerwca 2012 r. sytuacja taka miała miejsce w przypadku 72 aneksów do umów dzierżaw. W ich wyniku, dzierżawcami zostały osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne, które nie były wyłonione w drodze postępowań przetargowych, określonych w art. 39 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>5</sup>. Łączna powierzchnia nieruchomości objętych umowami cesji wynosiła ponad 1.449 ha, co stanowiło 0,8% powierzchni wszystkich zagospodarowanych nieruchomości (na dzień 30 czerwca 2012 r.).

Do cesji praw i obowiązków dochodziło w związku z ubieganiem się dzierżawców o nabycie uprawnień do rent strukturalnych (27 cesji), świadczeń emerytalno-rentowych KRUS (34 cesje), pogorszeniem się stanu zdrowia (7 cesji), cesją wierzytelności w zamian za przejęcie długu (2 cesje), zmianą struktury kapitałowej spółki (1 cesja) oraz przepisaniem przedmiotu dzierżawy na potomka, w związku z przekazaniem gospodarstwa (1 cesja).

Kwota wpływów Oddziału z tytułu czynszu dzierżawnego otrzymywanego na podstawie ww. cesji wyniosła 500.178,84 zł.

Spośród 72 umów, w których nastąpiła cesja praw i obowiązków, w 12 przypadkach (149,9743 ha) okres obowiązywania umów przedłużony został na podstawie aneksów zawartych z cesjonariuszami. Aneksy zawierały prolongaty umów:

- do roku (1 umowa dzierżawy, o powierzchni 34,1200 ha),
- od 2 do 9 lat (10 umów, o łącznej powierzchni 109,5943 ha),
- o 10 lat (1 umowa, o łącznej powierzchni 14,6090 ha).

Według wyjaśnień Prezesa Agencji, skoro warunki dzierżawy ustalone zostały w przetargu, to wyrażenie zgody na cesję praw i obowiązków wynikających z takiej umowy na inną osobę nie narusza przepisów prawa, a w szczególności art. 39 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W wyniku cesji nie dochodzi bowiem do zawarcia nowej umowy dzierżawy. Podstawę stosunków łączących Agencję z nowym dzierżawcą stanowi w dalszym ciągu umowa zawarta na warunkach ustalonych w przetargu z dotychczasowym dzierżawcą.

(dowód: akta kontroli, str. 238-243)

Jak wynika z wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora ANR OT w Poznaniu, cesja praw z umowy dzierżawy stosowana była przez Oddział tylko w przypadkach wyjątkowych, wynikających z wytycznych Prezesa Agencji.

(akta kontroli: 130-131)

Zdaniem NIK, praktyka wyrażania przez Agencję (Dyrektora Oddziału) zgody na cesję praw i obowiązków wynikających z umów dzierżaw na rzecz osób trzecich prowadzi do obejścia przepisów art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

NIK zwraca uwagę, że nieruchomości o łącznej powierzchni 657 ha (według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r.) pozostawały w dyspozycji użytkowników, którzy nie posiadali tytułu prawnego do gospodarowania nimi (dotyczy to bezpodstawnych,

Uwagi  
dotyczące badanej  
działalności

<sup>5</sup> Dz. U. z 2012r., poz. 1187 ze zm.

samowolnych zajęć gruntów, ale też spraw spornych np. o zasiedzenie). Działania podejmowane przez Oddział wobec tego rodzaju użytkowników opisane zostały w pkt 4 tego wystąpienia.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>6</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Sprzedaż nieruchomości

Opis stanu  
faktycznego

Przebieg transakcji sprzedaży sprawdzony został na podstawie sześciu postępowań przeprowadzonych przez OT w Poznaniu w latach 2006-2011, w wyniku których do końca 2011 r. zostały zawarte umowy<sup>7</sup>. Łączna powierzchnia sprzedanych nieruchomości, które zostały objęte kontrolą wyniosła 1 142,1537 ha, w tym cztery nieruchomości o łącznej powierzchni 1 055,4615 ha zostały sprzedane w 2011 r. (powierzchnia ta stanowiła 17,54% nieruchomości sprzedanych w 2011 r.), nieruchomość o powierzchni 41,8600 ha została sprzedana w 2008 r. (2,18% nieruchomości sprzedanych w 2008 r.) oraz nieruchomość o powierzchni 44,8421 ha została sprzedana w 2007 r. (1,54% nieruchomości sprzedanych w 2007 r.). Łączna cena sprzedaży skontrolowanych nieruchomości wyniosła 33 918 072,00 zł.

Sprzedaż nieruchomości objętych kontrolą nastąpiła w trybie przewidzianym w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Spośród sześciu umów sprzedaży, trzy poprzedzone były przeprowadzeniem przetargu ustnego, w tym w dwóch przypadkach, przetargu ustnego nieograniczonego<sup>8</sup>, a w jednym przypadku, przetargu ustnego ograniczonego<sup>9</sup>. Trzy kolejne umowy zawarte zostały w trybie art. 29 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w tym, w dwóch przypadkach, pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie przysługiwało spadkobiercom byłego właściciela zbywanej nieruchomości (pkt. 1 ww. artykułu)<sup>10</sup>, a w jednym przypadku dzierżawcy zbywanej nieruchomości (pkt. 3 ww. artykułu)<sup>11</sup>.

We wszystkich przypadkach wymaganych statutem Agencji oraz uregulowaniami wewnętrznymi Dyrektor OT w Poznaniu występował do Prezesa Agencji z wnioskiem o wydanie stosownych pełnomocnictw do sprzedaży nieruchomości.

W każdym przypadku sprzedaż nieruchomości poprzedzona była publikacją wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, a gdy sprzedaż następowała w trybie przetargowym, także publikacją ogłoszenia o przetargu.

<sup>6</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>7</sup> Spośród wszystkich umów sprzedaży do kontroli wybrano: 2 umowy sprzedaży (tzw. „Obiekt Rolny Siedmiorogów” i „Obiekt Rolny Sokolowo”) spośród 20 umów sprzedaży nieruchomości o największej powierzchni; 2 umowy sprzedaży (działki nr 87 i 195/21) spośród umów sprzedaży zawartych w drodze przetargu i z rozłożeniem ceny sprzedaży na raty; 2 umowy sprzedaży (tzw. „Obiekt Szklarniowy Wieruszew” i działka nr 13) spośród umów sprzedaży gruntów, które mogły zostać przeznaczone na cele inwestycyjne.

<sup>8</sup> Umowy sprzedaży nieruchomości: (1) tzw. „Obiekt Szklarniowy Wieruszew” działka nr 161/25 o powierzchni 29,0329 ha, akt notarialny repertorium A 14011/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r. oraz (2) działka nr 87 o powierzchni 41,8600 ha, akt notarialny repertorium A 14109/2008 z dnia 17 grudnia 2008 r.

<sup>9</sup> Umowa sprzedaży działki nr 195/21 o powierzchni 44,8421 ha, akt notarialny repertorium A 9704/2007 z dnia 29 listopada 2007 r.

<sup>10</sup> Umowy sprzedaży nieruchomości: (1) tzw. „Obiekt Rolny Siedmiorogów” o powierzchni 499,0740 ha, akt notarialny repertorium A 16607/2011 z dnia 30 listopada 2011 r., oraz (2) działki nr 13 o powierzchni 29,5200 ha, akt notarialny repertorium A 6421/2011 z dnia 24 listopada 2011 r. zmieniony aktem notarialnym repertorium A 6847/2011 z dnia 16 grudnia 2011 r.

<sup>11</sup> Umowa sprzedaży nieruchomości: tzw. „Obiekt Rolny Sokolowo” o powierzchni 497,8247 ha, akt notarialny repertorium A 16113/2011 z dnia 29 grudnia 2011 r.,

W przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu, Dyrektor OT w Poznaniu każdorazowo powołał komisję przetargową. Ze wszystkich postępowań sporządzone zostały protokoły, które zawierały wymagane elementy, w szczególności cenę wywoławczą, kwotę wadium, cenę postąpienia, listę uczestników postępowania, wysokość uzyskanej ceny i nazwisko wyłonionego kandydata na nabywcę. Protokoły podpisane zostały przez wszystkich członków komisji.

Wszyscy nabywcy nieruchomości złożyli oświadczenia o tym, że w wyniku zakupu nieruchomości rolnej, łączna powierzchnia użytków rolnych będąca ich własnością nie przekroczy 500 ha.

W skontrolowanych transakcjach, przed rozpoczęciem procedury sprzedaży nieruchomości nie nastąpiła zmiana jej przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, Oddział w Poznaniu nie stosował także bonifikat w cenie gruntu.

Cena sprzedanych nieruchomości ustalona została na podstawie wartości określonej w operacie szacunkowym sporządzonym przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego oraz powiększona o koszty poniesione przez OT w Poznaniu w związku z jej sprzedażą.

Oceny wszystkich operatów szacunkowych dokonała trzyosobowa komisja powołana zarządzeniem Dyrektora OT w Poznaniu, sporządzając protokół zdawczo – odbiorczy. Wszyscy członkowie komisji posiadali uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości lub legitymowali się ukończonymi studiami podyplomowymi, względnie kursem w zakresie wyceny nieruchomości.

Umowy sprzedaży zawarte zostały w formie aktu notarialnego, podpisanego przez upoważnionego pracownika Oddziału Terenowego. We wszystkich aktach notarialnych zastrzeżone zostało, że Agencji przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od daty jej nabycia.

W treści zanalizowanych umów sprzedaży na raty wprowadzone zostały zapisy zabezpieczające interesy Skarbu Państwa, dotyczące form zabezpieczenia niespłaconej należności, ustalonych w obowiązujących w danym okresie wewnętrznych uregulowaniach. Przyjęte w umowach sprzedaży na raty warunki spłaty pozostałej do zapłaty należności, zostały ustalone zgodnie z postanowieniami art. 31 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 251-259, 334-335, 371-373, 440-441, 616-618, 664-666)

Ustalone  
nieprawidłowości

W zakresie sprzedaży poszczególnych nieruchomości, spośród objętych kontrolą NIK, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**2.1**Działka nr 13 położona w obrębie Sowiniec, cena sprzedaży 1 821 972,00 zł.

Jako działanie nierzetelne NIK ocenia, zawiadomienie przez Oddział Terenowy w Poznaniu, spadkobiercy byłego właściciela zbywanej nieruchomości o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży z opóźnieniem wynoszącym ponad 3 miesiące w stosunku do terminu określonego w uregulowaniach wewnętrznych<sup>12</sup>. Ze względu na to, że znany był adres spadkobiercy, Oddział zobowiązany był do powiadomienia go niezwłocznie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia wykazu.

Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora wskazujące, że przyczyną opóźnienia była przedłużająca się procedura regulacji wieczystoksięgowej oraz oczekiwanie na przedłożenie przez spadkobiercę stosownych pełnomocnictw, nie zasługują na

<sup>12</sup> Pkt 27 załącznika do Zarządzenia nr 10/11 Prezesa ANR z dnia 28 marca 2011 r.

uwzględnienie. Podane okoliczności wskazują natomiast na to, że transakcja nie była w tym czasie należycie przygotowana.

(dowód: akta kontroli str. 336, 340-342, 725-727)

## **2.2 „Obiekt Szklarniowy Wieruszew”, cena sprzedaży 5 300 000,00 zł**

**2.2.1** Administrator Gospodarstwa Rolnego Skarbu Państwa (GRSP) w Malińcu nie dołożył należytej staranności w przygotowaniu do sprzedaży ww. obiektu. Wbrew uregulowaniom wewnętrznym<sup>13</sup> nie dokonano jej szczegółowych oględzin oraz analizy stanu prawnego i danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków. Skutkiem tego, opis nieruchomości był niezgodny ze stanem faktycznym. W dokumentacji zostało zapisane, że na przeznaczony do sprzedaży działce nr 161/25 znajdowały się m. in.: studnie wraz z obudowami, podczas gdy faktycznie zlokalizowane one były na sąsiedniej działce nr 161/26 (niebędącej przedmiotem sprzedaży). Błędy te powielone zostały w dokumentacji postępowania, tj. w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz w ogłoszeniu o przetargu.

Nierzetelny opis został ujawniony dopiero podczas oględzin nieruchomości przeprowadzonych przez Administratora w dniu 31 sierpnia 2011 r., tj. ponad 4 miesiące po rozstrzygnięciu przetargu na nabycie nieruchomości oraz w wyniku informacji o rozbieżnościach zgłoszonych przez kandydata na nabywcę.

(dowód: akta kontroli str. 442-444, 532-535, 540-541)

**2.2.2** Występując w dniu 1 czerwca 2011 r. z wnioskiem do Prezesa Agencji o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa, p. o. Zastępcy Dyrektora podał zarówno błędny opis nieruchomości, jak również odmienny od podanego w ogłoszeniu o przetargu, sposób zapłaty za nieruchomości (płatności w terminie 3 dni od daty zawarcia aktu notarialnego, zamiast przed podpisaniem aktu notarialnego). Wyjaśnienie p.o. Zastępcy Dyrektora, że zapis taki był we wniosku kandydata na nabywcę nie stanowi uzasadnienia, dla zasadniczej z punktu widzenia potencjalnego nabywcy zmiany warunków sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 549-552, 784)

**2.2.3** Wniosek p. o. Zastępcy Dyrektora OT w Poznaniu wysłany 7 października 2011 r. o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa Prezesa Agencji do sprzedaży nieruchomości, złożony został po terminie określonym uregulowaniami wewnętrznymi<sup>14</sup>, z których wynikał obowiązek złożenia go w terminie do dnia 5 października 2011 r. We wniosku ponownie został podany błędny opis nieruchomości, a jako przyczynę niezawarcia w określonym pierwotnie terminie aktu notarialnego wskazano nieudzielenie kredytu bankowego kandydatowi na nabywcę, pomijając kwestię błędnego opisu nieruchomości w postępowaniu przetargowym, na którą powoływał się kandydat na nabywcę. W wyjaśnieniu, p. o. Zastępcy Dyrektora nie podał przyczyn uzasadniających opóźnienie złożenia kolejnego wniosku o pełnomocnictwo i podtrzymał twierdzenie, że zdaniem Agencji, jedyną przeszkodą do sfinalizowania transakcji był brak środków na zakup nieruchomości, co jest sprzeczne z treścią korespondencji od kandydata na nabywcę, dotyczącej przedmiotowej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 573-578, 785)

**2.2.4** Wyznaczenie na dzień 20 września 2011 r., terminu zawarcia aktu notarialnego sprzedaży nieruchomości, a następnie niestawienie się przedstawiciela Agencji we wskazanej kancelarii notarialnej, NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

<sup>13</sup> Pkt 8 załącznika do Zarządzenia nr 26/10 Prezesa ANR z dnia 28 września 2010 r.

<sup>14</sup> Pkt III ppkt 3 załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 11/11 Prezesa ANR z dnia 28 marca 2011 r.

P. o. Zastępcy Dyrektora Oddziału, wyjaśniając powyższą okoliczność podał, że wyznaczenie daty zawarcia umowy uzasadniał upływ terminu ważności szczególnego pełnomocnictwa udzielonego przez Prezesa Agencji. Dodał również, że w wyznaczonym terminie kandydat na nabywcę nie wpłacił na konto Agencji odpowiedniego udziału własnego w ustalonej sumie sprzedaży ani nie przedstawił umowy kredytowej potwierdzającej gotowość banku do kredytowania inwestycji w wyznaczonym terminie. NIK zwraca uwagę, że odwołanie sporządzenia umowy nastąpiło w przeddzień wyznaczonego terminu jej zawarcia, o czym kandydat na nabywcę nawet nie został powiadomiony, podczas gdy miał on jeszcze wówczas możliwość dokonania terminowej wpłaty.

(dowód: akta kontroli str. 566, 785)

**2.2.5** Wniosek o udzielenie zamówienia publicznego na określenie wartości rynkowej nieruchomości oraz umowę z Leszczyńskim Biurem Wyceny i Obrotu Nieruchomościami na wykonanie operatu szacunkowego do celów sprzedaży w trybie przetargowym „Obiektu Szklarniowego Wieruszew”, metodą kosztów likwidacji, podpisał w dniu 25 października 2010 r. jako pełnomocnik OT ANR w Poznaniu Administrator GRSP Maliniec. Jak wyjaśnił, decyzję w sprawie zlecenia wyceny nieruchomości metodą kosztów likwidacji podjął po konsultacjach w Oddziale Terenowym w Poznaniu z osobami zajmującymi się sprawami budowlanymi, co jednak, zdaniem NIK, nie usprawiedliwia opisanej nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że przyjęta metoda wyceny skutkowałą obniżeniem wartości nieruchomości o 2 880 953,00 zł (tj. o 48,33%). Wartość samego gruntu wyceniona została bowiem na 5 960 454 zł.

Podkreślić należy, że wizytacja w celu określenia stanu technicznego obiektu, przygotowywanego do trwałego rozdysponowania w trybie przetargowym przeprowadzona została po upływie dwóch miesięcy od zlecenia wyceny (w dniu 30 grudnia 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 442-539, 707-708)

**2.2.6** NIK, jako działanie nierzetelne ocenia dokonanie przez komisję ds. odbioru operatów szacunkowych weryfikacji i oceny merytorycznej w/w operatu. Komisja w protokole zdawczo – odbiorczym potwierdziła, że: „zapoznała się z treścią dzieła, opis przedmiotu i zakres wyceny zgodny jest z umową, zastosowane w wycenie podejścia i techniki wymienione są w przepisach prawa i standardach zawodowych rzeczoznawców majątkowych, w opracowaniu nie występują błędy formalne i rachunkowe, które miałyby wpływ na określone wartości”, pomimo że rzeczoznawca majątkowy objął wyceną budowlę (w szczególności studnie wraz z obudowami) położone na działce nr 161/26, niebędącej przedmiotem wyceny i sprzedaży oraz nie załączył do operatu szacunkowego dokumentów źródłowych, które umożliwiłyby zweryfikowanie wielkości kubatury i powierzchni użytkowej poszczególnych budynków i budowli. Stanowiło to naruszenie dyspozycji zawartej w § 56 pkt 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego,<sup>15</sup> zgodnie z którą, do operatu szacunkowego dołącza się istotne dokumenty wykorzystane przy jego sporządzaniu. Z wyjaśnień przewodniczącej Komisji do spraw operatów szacunkowych wynika, że przyjęto przedstawione w operacie obliczenia gdyż przedmiotem umowy było określenie wartości (wycena) nieruchomości, a nie inwentaryzacja obiektów wraz z określeniem wartości nieruchomości. Zdaniem NIK,

---

<sup>15</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr 207, poz. 2109

takie podejście świadczy o braku należytej staranności w wykonywaniu obowiązków służbowych przez członków komisji.

(dowód: akta kontroli str. 531, 745-746)

**2.2.7** W akcie notarialnym sprzedaży, p. o. Zastępcy Dyrektora ustalił sposób zapłaty za nieruchomość odmienny od wskazanego w pełnomocnictwie Prezesa Agencji. W notarialnym akcie potwierdzono, że z ustalonej ceny sprzedaży kwota 995 000 zł została zapłacona ze środków własnych kupującego, a pozostałą do zapłaty kwotę kupujący zobowiązał się zapłacić z uzyskanego na ten cel kredytu, podczas gdy zgodnie z warunkami określonymi w pełnomocnictwie, nabywca powinien przed zawarciem aktu notarialnego wpłacić kwotę wyższą o 65.000 zł. W wyjaśnieniu p. o. Zastępcy Dyrektora podał, że sposób ustalenia wysokości wpłaty uwarunkowany był zapisami umowy kredytowej i stąd wynikają rozbieżności. P. o. Zastępcy Dyrektora Oddziału, działając w ten sposób nie przestrzegał wskazanego warunku pełnomocnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 586-598, 785)

**2.3** Działka nr 195/21 położona w Popowie Tomkowym, cena sprzedaży 612 000,00 zł.

**2.3.1** NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności, brak w aktach sprawy dokumentów potwierdzających realizację przez Oddział, jako organizatora przetargu, obowiązków wynikających z art. 28 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa. Braki dotyczyły tak istotnych dokumentów jak potwierdzenie wywieszenia na tablicy ogłoszeń właściwego sołectwa wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz ogłoszenia o przetargu. Nieprawidłowości tej nie mogą uzasadniać wyjaśnienia p. o. Zastępcy Dyrektora z których wynika, że było to następstwem faktu, iż sołtysi nie odsyłali wywieszonych wykazów i ogłoszeń ze względu na zabranie ich przez osoby zainteresowane. Wskazuje to natomiast na istotne nieprawidłowości w sposobie organizowania przebiegu procedur przetargowych, które potencjalnie mogą skutkować ograniczeniem kręgu zainteresowanych osób.

W następstwie tego, Oddział jako organizator postępowania przetargowego nie tylko nie udokumentował odpowiednio działań, ale także nie posiadał informacji o wywiązaniu się z obowiązku podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz ogłoszenia o przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 664, 786)

**2.3.2** Zastępca Dyrektora Oddziału wyraził zgodę na sprzedaż nieruchomości z rozłożeniem na raty, pomimo niezłożenia przez nabywcę do czasu podjęcia tej decyzji oświadczeń zawartych w § 24 ust. 2 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów<sup>16</sup> (tj. zobowiązania się do użytkowania nabywanej nieruchomości zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki w celu wykonywania na niej działalności gospodarczej w rolnictwie oraz nieposiadania wymagalnych lub prolongowanych zobowiązań finansowych wobec Agencji).

Jak wyjaśnił p. o. Zastępcy Dyrektora, zobowiązanie do użytkowania nabywanej nieruchomości zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki w celu wykonywania na niej działalności rolniczej zostało zapisane w akcie notarialnym, a nabywca przed

---

<sup>16</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 140, poz. 1350

podpisaniem aktu notarialnego zobowiązał się do uregulowania całego swojego wcześniejszego zobowiązania wobec Agencji.

W akcie notarialnym sprzedaży, OT w Poznaniu dokonał sprzedaży na raty, natomiast spłata należności warunkująca rozłożenie na raty, została uregulowana po upływie ośmiu miesięcy od zawarcia aktu notarialnego.

Działania OT w Poznaniu prowadzone były z naruszeniem przywołanego wyżej przepisu.

(dowód: akta kontroli str. 684-699, 786)

#### 2.4 Działka nr 87 położona w Przysiece, cena sprzedaży 1 378 500,00 zł

Wbrew ustaleniom zawartym w protokole komisji ds. windykacji z dnia 13 listopada 2008 r., OT w Poznaniu nie wyegzekwował od nabywcy nieruchomości przedłożenia dwóch weksli własnych, stanowiących jedno z trzech zabezpieczeń umowy. Wymagane weksle złożone zostały do depozytu ANR dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 15 października 2012 r. Wyjaśniając, że osoby odpowiedzialne nie są już pracownikami Oddziału, p. o. Zastępcy Dyrektora, nie wskazał przyczyn tej nieprawidłowości.

Skutkiem tego zaniedbania było nienależyte zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa (do czasu kontroli NIK).

(dowód: akta kontroli str. 616-618, 636, 643-663, 786)

Ocena  
cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie 4 spośród 6 zbadanych transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

### 3. Dzierżawa nieruchomości

Opis stanu  
faktycznego

Przebieg transakcji dzierżawy sprawdzono na podstawie sześciu postępowań przeprowadzonych w latach 2006-2011, w wyniku których do końca 2011 r. zawarte zostały umowy dzierżawy<sup>17</sup>. Łączna powierzchnia wszystkich objętych kontrolą dzierżawionych nieruchomości wynosiła 1 279,1115 ha. Trzy umowy poprzedzone były przeprowadzeniem przetargu ustnego nieograniczonego<sup>18</sup>, jedna umowa poprzedzona była przetargiem ustnym ograniczonym<sup>19</sup>, a dwie umowy poprzedzone były przetargiem nieograniczonym ofert pisemnych<sup>20</sup>. Każdorazowo, Dyrektor OT w Poznaniu powołał komisję przetargową. W przypadku przetargów nieograniczonych ofert pisemnych, członkowie komisji złożyli stosowne oświadczenia o tym, że informacje zawarte w ofertach oraz zgłoszone do protokołu dodatkowego w części niejawnego przetargu, stanowią tajemnicę oferenta.

Z postępowań sporządzone zostały protokoły, które zawierały wymagane elementy, w szczególności cenę wywoławczą, kwotę wadium, cenę postąpienia, listę uczestników postępowania, wysokość uzyskanej ceny i nazwisko osoby wygrywającej przetarg. Protokoły podpisane zostały przez wszystkich członków komisji.

<sup>17</sup> Spośród wszystkich umów dzierżawy do kontroli wybrano: 4 umowy dzierżawy (tzw. „Obiektu Rolnego Lubiń”, „Obiektu Rolnego Rogaszyce”, „Obiektu Napachanie” i działek: 109/5 i 110/2) spośród 10 trwających umów dzierżawy nieruchomości o największej powierzchni; 2 umowy dzierżawy (tzw. „Obiektu Rolnego Cieszyn” i „Obiektu Raczkowo”) spośród wypowiedzianych przez ANR OT w Poznaniu umów dzierżawy, na skutek niedotrzymania warunków umów przez dzierżawców.

<sup>18</sup> Umowy dzierżawy nr: 2311/R/D/2007 z dnia 12 kwietnia 2007 r., 2372/R/D/2008 z dnia 25 marca 2008 r., 2627/R/D/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r.

<sup>19</sup> Umowa nr 2284/R/D/2006 z dnia 27 grudnia 2006 r.

<sup>20</sup> Umowy nr: 2243/R/D/06 z dnia 26 maja 2006 r., 2474/R/D/2009 z dnia 30 stycznia 2009 r.

Pięć spośród kontrolowanych umów dzierżawy zawartych zostało w terminie miesiąca od daty rozstrzygnięcia przetargu. Jedna umowa<sup>21</sup> zawarta została po upływie czterech miesięcy od daty rozstrzygnięcia postępowania przetargowego.

W jednym przypadku,<sup>22</sup> uwzględniony został obowiązek wykupu majątku obrotowego, gdyż na dzierżawionych gruntach znajdowały się uprawy w okresie przed ich zbiorem.

Wszystkie skontrolowane umowy dzierżawy zawarte zostały w formie pisemnej, przez upoważnionych pracowników Oddziału Terenowego w Poznaniu. W związku z realizacją tych umów, w latach 2006-2012 (I półrocze) OT w Poznaniu nie zawierał z dzierżawcami dodatkowych umów inwestycyjnych ani innych uzgodnień dotyczących finansowania lub współfinansowania przez Agencję inwestycji i remontów na dzierżawionych obiektach.

Spośród sześciu kontrolowanych umów dzierżaw, dwie zostały rozwiązane wskutek nieprzestrzegania warunków umownych<sup>23</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 879-881, 882-886, 958-960, 996-998, 1114-1116, 1189-1191, 1248-1249)

Pomimo uzyskanych ulg w spłacie czynszu dzierżawnego<sup>24</sup>, Spółdzielnia dzierżawiąca Obiekt Rolny Lubiń nie wywiązała się z obowiązku przeprowadzenia koniecznych napraw i remontów obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Z tego powodu OT w Poznaniu wezwał dzierżawcę do całkowitego rozliczenia zobowiązań. Stan zobowiązań wymagalnych z tytułu dwóch rat czynszu dzierżawnego na koniec 2010 r. wyniósł 38.951,75 zł (z odsetkami), na koniec 2011 r. - 10.092,47 zł (z odsetkami), natomiast na dzień 30 czerwca 2012 r. dzierżawca wywiązał się z zobowiązań czynszowych. W korespondencji prowadzonej z Agencją w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego, Prezes Zarządu Spółdzielni wskazał, że zobowiązania „nie mogły być w całości wykonane, gdyż koszty ich realizacji są tak wysokie, że nie sposób byłoby je udźwignąć finansowo. Ponadto, budynki gospodarstwa, ze względu na ochronę środowiska i konserwatora zabytków nie nadają się do celów produkcji rolnej i inwestowanie w nie jest ekonomicznie nieuzasadnione”.

(dowód: akta kontroli str. 885-886, 948-950, 954-957, 1634)

Ustalone  
nieprawidłowości

W zakresie dzierżawy nieruchomości stwierdzono następujące nieprawidłowości:

### **3.1 „Obiekt Rolny Lubiń” o powierzchni 232,1991 ha.**

**3.1.1** Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego ofert pisemnych na dzierżawę „Obiektu Rolnego Lubiń” przeprowadzone zostało z naruszeniem kryterium legalności, ze względu na nieprzestrzeganie przepisów w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości

<sup>21</sup> Umowa nr 2372/R/D/2008 z dnia 25 marca 2008 r.

<sup>22</sup> Umowa nr 2243/R/D/06 z dnia 24 maja 2006 r.

<sup>23</sup> Umowy dzierżawy na tzw. „Obiekt Rolny Cieszyn” (przesłanką rozwiązania umowy było niewłaściwe zagospodarowanie budynków) oraz tzw. „Obiekt Raczkowo” (przesłanką rozwiązania były zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego oraz niezpełnienie kaucji)

<sup>24</sup> W umowie dzierżawy Spółdzielnia zobowiązana została do realizacji na dzierżawionych obiektach wskazań Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu, w następstwie czego w latach 2006-2008 korzystała z obniżenia czynszu dzierżawnego odpowiednio o 80%, 70% i 60%.

Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>25</sup> oraz uregulowań wewnętrznych Agencji.<sup>26</sup>

W postępowaniu, wybrana została oferta Spółdzielni, podczas gdy nie spełniała ona wymogów określonych w przepisach prawa oraz uregulowaniach wewnętrznych Agencji, a także w ogłoszeniu o przetargu. Uczestnik postępowania nie przedłożył dokumentów potwierdzających kondycję finansową oraz możliwość należytego prowadzenia zaproponowanej działalności rolniczej. W załączeniu do oferty przedłożone zostało jedynie zestawienie: „Zarys majątkowy Spółdzielni i przepływu środków finansowych w latach 2006-2008”, w którym ze sprzedaży produkcji roślinnej przewidywano stratę, pokrywaną ze środków zgromadzonych na rachunku bankowym oraz z dopłat obszarowych. Oferent dostarczył również wyciąg z konta bankowego, z saldem końcowym w wysokości 51 498,03 zł, uwzględniającym saldo początkowe w wysokości 357,50 zł oraz wpłatę jednego z członków spółdzielni (51 233,00 zł).

Zdaniem NIK, wyjaśnienie p. o. Zastępcy Dyrektora OT w Poznaniu, że był to podmiot nowo utworzony, który nie podjął działalności gospodarczej, a oferta była jedyną złożoną w postępowaniu, nie stanowi uzasadnienia stwierdzonej nieprawidłowości. Podkreślić należy, że wybór dzierżawcy skutkowało występowaniem nieprawidłowości w realizacji umowy dzierżawy. Wyłoniony w ten sposób dzierżawca nie wywiązał się, w trakcie realizacji umowy dzierżawy, z nałożonych na niego zobowiązań dotyczących zagospodarowania dzierżawionych budynków.

Wbrew uregulowaniom wewnętrznym<sup>27</sup> w wykazie nieruchomości nie została zamieszczona informacja o konieczności przedstawienia (przez uczestnika przetargu, który wygra przetarg) programu użytkowego obiektu wpisanego do rejestru zabytków, uzgodnionego z właściwym konserwatorem zabytków, najpóźniej do czasu podpisania umowy dzierżawy. Świadczyło to o braku należytej staranności w przygotowaniu dokumentów przetargowych. Fakt, że informacja taka znalazła się w opublikowanym ogłoszeniu o przetargu, a żądany dokument został przez kandydata na dzierżawcę przedłożony przed terminem zawarcia umowy, nie zmienia oceny, iż była to nieprawidłowość.

(dowód: akta kontroli str. 892-925, 1626, 1634)

**3.1.2** Oddział nie wyegzekwował od kandydata na dzierżawcę kopii wycen nieruchomości, na których zaplanowano ustanowienie hipotek będących zabezpieczeniem czynszu dzierżawnego wraz z odsetkami oraz ewentualnymi kosztami dochodzenia należności. Oznacza to niewywiązanie się przez niego z warunku wskazanego w treści ogłoszenia o przetargu. OT w Poznaniu wyraził zgodę na ustanowienie hipotek do wysokości 5 000 zł na 32 nieruchomościach. Zdaniem p. o. Zastępcy Dyrektora, żądanie od 32 właścicieli nieruchomości wycen mogłoby świadczyć o tym, że Oddział nie orientuje się w cenach transakcyjnych nieruchomości położonych na tym terenie, a właściciele tych nieruchomości mogliby to również odebrać jako „nadgorliwość” Oddziału. W ocenie NIK, wskazane uzasadnienie nie stanowi usprawiedliwienia wystąpienia opisanej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 893-894, 1634)

<sup>25</sup> § 7 pkt 1 ppkt 5 i 6 Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U z 2003 r. Nr 140 poz. 1351)- akt obowiązywał do dnia 17 .utego 2009 r.

<sup>26</sup> Pkt 10.2 opracowania „Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa” przekazanego przy piśmie z dnia 23 października 2003 r.

<sup>27</sup> Pkt 5 opracowania j. w.

### **3.2 „Obiekt Rolny Rogaszyce” o powierzchni 234,4100 ha.**

W postępowaniu przetargowym na dzierżawę „Obiektu Rolnego Rogaszyce” powierzchnia nieruchomości wynosiła 234,4100 ha, podczas gdy w wykazie nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy oraz w ogłoszeniu o przetargu podano powierzchnię zaniżoną o 0,2100 ha. Prawdopodobnie treści zawartych w wykazie i ogłoszeniu o przetargu potwierdził przewodniczący Komisji Przetargowej, podając, że wykazy i ogłoszenia nie zawierają błędów i pomyłek.

Przewodniczący Komisji wyjaśnił, że przyczyną rozbieżności był jego błąd, co w ocenie NIK świadczy o braku wystarczającej staranności w realizacji powierzonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 961-962, 1618)

### **3.3 „Obiekt Napachanie” o powierzchni 300,5869 ha.**

**3.3.1** Z opóźnieniem wynoszącym 6 miesięcy, w stosunku do terminu podanego w umowie, wystawione zostało potwierdzenie dokonania blokady środków dzierżawcy, tytułem zabezpieczenia roszczeń Agencji z umowy dzierżawy w kwocie 100 000 zł w formie depozytu. P. o. Zastępcy Dyrektora OT nie wskazał przyczyn tego opóźnienia, podając jedynie, że pismem z dnia 3 listopada 2008 r., dzierżawca został poinformowany o ostatecznym terminie założenia blokady na dzień 14 listopada 2008 r. i w tym terminie blokada została ustanowiona.

(dowód: akta kontroli str. 1016-1024, 1052, 1636)

**3.3.2** Wbrew warunkom wskazanym w uregulowaniach wewnętrznych<sup>28</sup>, OT w Poznaniu nie wymagał od kandydata na nabywcę, dodatkowego zabezpieczenia w formie weksli własnych in blanco. W wyjaśnieniu, p. o. Zastępcy Dyrektora OT wyjaśnił, że dzierżawca przedłożył inne, bardziej wiarygodne zabezpieczenia tj. hipoteki na nieruchomości, blokady środków finansowych oraz oświadczenie o dobrowolnym poddaniu się egzekucji, co jednak, w świetle wskazanych wytycznych wewnętrznych ANR, jest niewystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 1006-1007, 1636, 3523-3525)

**3.3.3** NIK negatywnie ocenia wydanie przez komisję ds. zabezpieczeń, opinii w sprawie zmiany form zabezpieczenia należności Agencji z tytułu wskazanej umowy dzierżawy. Opinia ta była podstawą do zawarcia w dniu 6 czerwca 2012 r. aneksu, którym wprowadzone zostały zmiany do umowy, niekorzystne ze względu na zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa. Zamiana ta polegała na zastąpieniu jednego z dotychczasowych zabezpieczeń tj. hipoteki ustanowionej na nieruchomości, w skład której wchodziły 3 działki, hipoteką ustanowioną tylko na jednej z tych działek. W rezultacie, dotychczasowe zabezpieczenie, które było ustanowione na nieruchomości o łącznej powierzchni 15,64 ha (o wartości określonej w 2008 r. przez rzeczoznawcę majątkowego w kwocie 280.852 zł), zostało zastąpione hipoteką na nieruchomości będącej jedną z tych działek gruntu o powierzchni 3,7 ha, której wartość rynkowa w 2012 r. określona została na kwotę 687 644,00 zł. Dla potrzeb wyceny, w oparciu o projekt decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji obejmującej budowę wiaty magazynowej, przyjęto, że jest to działka o potencjale inwestycyjnym. Z kolei, w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (wg stanu na dzień 21 kwietnia 2010 r.) dla tej nieruchomości zakładano przeznaczenie rolnicze (faktycznie w tym czasie nieruchomość ta była użytkowana rolniczo).

<sup>28</sup> Pkt 12 załącznika do Zarządzenia nr 11/08 Prezesa ANR z dnia 31 stycznia 2008 r.

W ocenie NIK, przyjęcie przez Agencję, dla potrzeb zabezpieczenia zobowiązań dzierżawcy, hipoteki na nieruchomości, której wartość została określona na podstawie spodziewanego (optymalnego) sposobu wykorzystania, a nie wg jej aktualnego sposobu użytkowania było nieprawidłowe z punktu widzenia zabezpieczenia interesu wierzyciela. W zaistniałej sytuacji nie miał on bowiem żadnego wpływu na to, czy i kiedy przyjęte do wyceny założenie się ziści. Przewodniczącym komisji ds. zabezpieczeń był p. o. Zastępcy Dyrektora OT. Osoba ta również podpisała aneks do umowy dzierżawy. Zdaniem NIK, w świetle przytoczonych wyżej okoliczności, nie zasługuje na uwzględnienie wyjaśnienie p. o. Zastępcy Dyrektora OT, z którego wynika, że oszacowana w powyższy sposób wartość nieruchomości zabezpiecza należności Agencji, odzwierciedlając jej najbardziej prawdopodobne przyszłe przeznaczenie i jest odpowiednia dla celów zabezpieczenia wierzytelności.

(dowód: akta kontroli str. 1056-1086)

**3.3.4** Aneksem z dnia 6 czerwca 2012 r., dzierżawca został zobowiązany między innymi do złożenia jednego weksła własnego in blanco bez protestu, bez poręczenia wraz z deklaracją wekslową, jako zabezpieczenie ewentualnych roszczeń Wydierżawiającego z tytułu bezumownego korzystania przez Dzierżawcę z nieruchomości objętych umową dzierżawy. Prawidłowa deklaracja do tego weksła wystawiona została dopiero w czasie kontroli NIK tj. w dniu 6 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 996-1112, 1635-1637)

**3.4** Działki nr 109/5 i 110/2 o powierzchni 92,7691 ha.

Jako przejaw nienależytego zabezpieczania interesu Skarbu Państwa, NIK ocenia wyrażenie zgody przez Komisję ds. Zabezpieczeń na ustanowienie, dla zabezpieczenia roszczeń wynikających z trzech umów dzierżaw (w tym objętej kontrolą umowy 2627/R/D/2011), hipoteki umownej do kwoty 500 000,00 zł na nieruchomości zabudowanej położonej w Urbanii, która została nabyta w 2009 r. od OT w Poznaniu. W dziale IV księgi wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości wpisane były wcześniej 4 hipoteki na rzecz Agencji, na łączną kwotę 10 246 159,00 zł. Do dnia złożenia propozycji dotyczącej sposobu zabezpieczenia umowy dzierżawy dokonana została spłata części zobowiązań zabezpieczonych wcześniej hipotekami na kwotę – jak wynika z pisma kandydata na dzierżawcę - około 822 tys. zł.

Zdaniem NIK, zaakceptowanie jako zabezpieczenia kolejnej hipoteki w sytuacji, gdy łączna wartość wszystkich ustanowionych hipotek była zbliżona do wartości nieruchomości (wartość ta została ustalona na podstawie operatu szacunkowego na kwotę 9 947 203,00 zł) nie gwarantuje należytego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa. Podejście takie nie uwzględnia bowiem kwestii związanych z ewentualnym pierwszeństwem w zabezpieczeniu innych podmiotów, kosztów ewentualnych postępowań oraz kosztów ubocznych.

(dowód: akta kontroli str. 1114-1188, 1638)

**3.5** „Obiekt Rolny Cieszyn” o powierzchni 147,9380 ha.

Na podstawie umowy, dzierżawca zobowiązał się, w celu zabezpieczenia zapłaty czynszu dzierżawnego i innych należności związanych z umową dzierżawy, do złożenia zabezpieczenia w postaci ustanowienia hipoteki kaucyjnej na nieobciążonej nieruchomości stanowiącej własność krewnych dzierżawcy, do wysokości 188 100,00 zł. Jednocześnie, niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu 2 miesięcy od podpisania umowy, zobowiązany został do przedłożenia aktualnego odpisu księgi wieczystej tej nieruchomości z dokonany na rzecz wydierżawiającego

wpisem hipotecznym. Oświadczenie w formie aktu notarialnego o ustanowieniu hipoteki kaucyjnej na rzecz Agencji złożone zostało z opóźnieniem wynoszącym 48 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1201-1208, 1221-1234, 1639)

### 3.6 „Obiekt Raczkowo” o powierzchni 273,2084 ha.

Wbrew postanowieniom zawartym w uregulowaniach wewnętrznych<sup>29</sup>, w pracach komisji przetargowej nie uczestniczył notariusz, który jako osoba zaufania publicznego powinien uczestniczyć co najmniej do momentu otwarcia wszystkich ofert i parafowania każdej ich strony. Udział notariusza w postępowaniu ograniczał się wyłącznie do przyjęcia ofert w siedzibie kancelarii notarialnej (ich wpływ udokumentował w formie aktów notarialnych przywołanych w protokole z przebiegu postępowania). Zdaniem przewodniczącego komisji przetargowej, taki sposób przyjęcia dokumentów oraz otwarcie ich w obecności wszystkich zainteresowanych, uniemożliwił ingerowanie w treść i zawartość ofert. Zdaniem NIK, zważywszy, że od momentu otwarcia ofert, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, oferty te były uzupełniane, brak numeracji stron i paraf notariusza na każdej stronie złożonej oferty dawał możliwość zmian ich zawartości.

(dowód: akta kontroli str. 1250-1260, 1596, 3515)

Z powodu zamieszczenia w ogłoszeniu nieprecyzyjnych zapisów odnośnie zawartości ofert, w szczególności dotyczących koncepcji prowadzenia działalności oraz kondycji ekonomicznej oferenta, złożone oferty zawierały dane, których porównanie było znacznie utrudnione. Pozwoliło to – zdaniem NIK – na dowolność ocen dokonywanych przez komisję przetargową oraz ich subiektywny charakter. W następstwie tego, komisja przetargowa odrzuciła ofertę (nr 4), która zawierała najwyższy proponowany czynsz dzierżawny (5950 q pszenicy rocznie). Uzasadnieniem odrzucenia tej oferty było stwierdzenie, że „zapropozowany czynsz był zawyżony i przekraczał przy ówczesnym poziomie cen zbóż prognozowany dochód z ha użytków rolnych. Drugim powodem odrzucenia była „lakoniczna” forma przedstawienia koncepcji gospodarowania na obiekcie, co jest w sprzeczności z istotą przeprowadzenia przetargu ofertowego”. Komisja przetargowa nie podważyła natomiast wiarygodności dokumentacji opisującej dobrą kondycję finansową, która pozwalała na realizację zaproponowanej działalności. Dodać należy, że w przypadku postępowania przetargowego przeprowadzonego w tym samym roku, na dzierżawę podobnego obiektu (opisanego w pkt 3.3 wystąpienia pokontrolnego) wylicytowany został czynsz dzierżawny w wysokości 8000 q pszenicy rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 1430-1461)

Natomiast oferta (nr 7), która zawierała propozycję czynszu dzierżawnego na tym samym poziomie (4000 q pszenicy rocznie), co oferta, którą wybrano jako najkorzystniejszą, została odrzucona. Jak wyjaśnił przewodniczący komisji przetargowej „biznesplan złożony w ofercie określający koncepcje gospodarowania na obiekcie był mniej szczegółowy niż w ofercie wybranej, co nie pozwalałoby na weryfikację jego realizowania w czasie trwania umowy dzierżawy. Ponadto, przedstawione zabezpieczenie w formie blokady na rachunku bankowym, było bardziej ryzykowne i niepewne niż zaproponowane przez wybranego oferenta. Oferent pomimo wezwań do złożenia wyjaśnień, nie przedstawił dokumentów (poza własnym oświadczeniami) potwierdzających posiadanie środków na rozpoczęcie produkcji na obiekcie w roku bieżącym, oraz na zainwestowanie, zgodnie ze złożoną ofertą.

<sup>29</sup> Pkt 10.2. załącznika do Zarządzenia nr 11/08 Prezesa ANR z dnia 31 stycznia 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 1381-1429)

Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę (nr 8), w której czynsz dzierżawny zaproponowany został w wysokości 4000 q pszenicy rocznie, a oferent oświadczył, że jest w pełni przygotowany do prowadzenia gospodarstwa, przedkładając na dowód umowę kontraktacyjną na sprzedaż piskląt i kaczek z fermy w Raczkowie z datą 17 grudnia 2008 r. (tj. zawartą 13 dni przed otwarciem ofert), która miała być przedmiotem przyszłej umowy dzierżawy. Zważyć jednak należy, że w dniu zawarcia umowy kontraktacyjnej, oferent nie posiadał tytułu prawnego do gospodarowania tą nieruchomości, gdyż przetarg na dzierżawę został rozstrzygnięty dopiero w dniu 16 stycznia 2009 r. a umowę dzierżawy zawarto w dniu 30 stycznia 2009 r. Na dowód posiadania środków finansowych na zabezpieczenie czynszu dzierżawnego i rozpoczęcie produkcji na obiekcie oraz środków do produkcji, oferent przedłożył oświadczenie matki z dnia 16 stycznia 2009 r. o przekazaniu dopłat bezpośrednich w kwocie około 225 tys. zł, zakupionych nawozów i środków chemicznych oraz oświadczenie osoby spokrewnionej o zamiarze przekazania kwoty ok. 63 tys. zł na zagospodarowanie nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1462-1575)

Z punktu widzenia oceny zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa przy wyborze tej oferty, istotne było to, że od 1997 r. dzierżawcą tej nieruchomości była matka oferenta. Na skutek zaległości w płatności czynszu dzierżawnego, Oddział rozwiązał z dzierżawcą umowę ze skutkiem na dzień 3 maja 2003 r. Wyrokiem z dnia 28 sierpnia 2003 r. nakazano dzierżawcy wydanie nieruchomości. Do 12 grudnia 2008 r. osoba ta pozostawała bezumownym użytkownikiem nieruchomości, a według stanu na dzień, w którym zadeklarowała udzielenie pomocy finansowej synom na zabezpieczenie czynszu dzierżawnego i rozpoczęcie produkcji na obiekcie (tj. 16 stycznia 2009 r.), posiadała wymagalne zobowiązania finansowe wobec Agencji w wysokości 79 494,34 zł, z tytułu bezumownego użytkownika tej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1338-1352, 1377-1378)

Wybór tej oferty przewodniczący komisji przetargowej uzasadnił w szczególności tym że, zdaniem komisji, proponowany czynsz pozwalał na uzyskanie dochodów gwarantujących racjonalną gospodarkę, przedstawione zabezpieczenie w postaci hipoteki na niezabudowanej nieruchomości oraz kaucji pieniężnej, stanowiło wystarczające zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa, a w ofercie przedstawiono najbardziej czytelną koncepcję prowadzenia działalności na obiekcie, w formie biznesplanu sporządzonego przez Ośrodek Doradztwa Rolniczego Sielinko. Ponadto, oferent potwierdził posiadanie środków finansowych na zabezpieczenie czynszu i rozpoczęcie produkcji. Z wyjaśnień wynika również, że komisja nie analizowała wcześniejszego sposobu gospodarowania tą nieruchomością.

(dowód: akta kontroli str. 1596-1597)

W ocenie NIK, wybór tej oferty dokonany został z naruszeniem uregulowań wewnętrznych<sup>30</sup>, gdyż nie mogła zostać uznana za najkorzystniejszą ofertę, w której przedstawiona sytuacja finansowa uczestnika przetargu nie gwarantowała należytego prowadzenia działalności gospodarczej na nieruchomości będącej przedmiotem przetargu.

NIK zwraca uwagę, że dzierżawca, po zawarciu umowy, nie uregulował żadnej raty z tytułu czynszu dzierżawnego, co było przyczyną rozwiązania umowy, a do dnia zakończenia kontroli NIK (14 grudnia 2012 r.) nieruchomość nie została zwrócona

---

<sup>30</sup> j. w.

do Zasobu. Według stanu na dzień 24 października 2012 r., dzierżawca posiadał wobec Agencji zaległości w łącznej wysokości 522 057,31 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1316-1337, 3514)

Zdaniem NIK, przebieg tego postępowania stanowi przejaw występowania w działalności kontrolowanej jednostki mechanizmów korupcyjnych (uznaniowość podejmowanych decyzji, nieprzestrzeganie obowiązujących wymogów formalnych).

Uwagi  
dotyczące badanej  
działalności

Z ustaleń kontroli wynika, iż postępowania na dzierżawę porównywalnych obiektów (pod względem powierzchni i stopnia zorganizowania) prowadzone były w różnych trybach, pomimo wytycznych Prezesa ANR<sup>31</sup>, co może prowadzić do uznaniowego określania kryteriów jakimi Oddział kieruje się przy wyborze dzierżawców.

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

#### **4. Zagospodarowanie nieruchomości rolnych ponownie przejętych oraz działania podejmowane wobec użytkowników, którzy bezumownie korzystają z nieruchomości Zasobu**

Opis stanu  
faktycznego

Działania prowadzone na rzecz zapewnienia ciągłości zagospodarowania Zasobu sprawdzono na przykładzie pięciu największych oraz pięciu najmniejszych powierzchniowo nieruchomości w każdym z okresów sprawozdawczych, analizując przyczyny ich pozostawania w Zasobie przez co najmniej rok.<sup>32</sup> Ustalono, że we wszystkich przypadkach Oddział podejmował bez zbędnej zwłoki działania zmierzające do ponownego zagospodarowania nieruchomości. Po przejęciu nieruchomości do Zasobu, Oddział zlecał działania na rzecz uregulowania stanu prawnego (przygotowanie nieruchomości lub jej części do sprzedaży), prowadzenie podziałów geodezyjnych, zwracał się do spadkobierców byłych właścicieli oraz do jednostek samorządu terytorialnego w sprawie uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nieruchomości zaplanowanych do nieodpłatnego przekazania na rzecz jst. W dwóch przypadkach, przyczyną niezagospodarowania przez okres ponad roku były nierozstrzygnięte postępowania przetargowe w sprawie sprzedaży, ze względu na brak chętnych nabywców. Nie stwierdzono przypadków działań niesystematycznych i nieuzasadnionego pozostawiania badanych nieruchomości w Zasobie.

(dowód: akta kontroli str. 91-111)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

**4.1** Nieruchomości ponownie przejmowane do Zasobu były użytkowane przez osoby, które nie posiadały tytułu prawnego do władania nieruchomością.

Według danych Oddziału na dzień 30 czerwca 2012 r., powierzchnia nieruchomości użytkowanych przez podmioty, które nie posiadały tytułu prawnego (tzw. "bezumowni użytkownicy") wynosiła 657,8370 ha (tj. 0,4% powierzchni Zasobu w tym okresie) i obejmowała 26 nieruchomości. Według stanu na dzień 10 października 2012 r., do sprzedaży zostało zaplanowanych 14 nieruchomości.

<sup>31</sup> Pkt. 10.2. załącznika do Zarządzenia nr 11/08 Prezesa ANR z dnia 31 stycznia 2008 r.

<sup>32</sup> Obiekt Rolny Rogaszyce, Obiekt Rolny Owińska, nieruchomość rolna położona w Niegolewie, Obiekt Rolny Kłoda, Obiekt Rolny Kwilcz-Białcz, Obiekt Wieruszew, Obiekt Rolny Gałowo-Kąsinowo, Obiekt Obra-Chorzemin, Obiekt Kórnik-Rogalin, Posadowo (nieruchomość po zlikwidowanej Stadninie Koni Posadowo)

Z danych zawartych w ewidencji zasobu prowadzonej przez OT wynika, że w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r., do 30 czerwca 2012 r., wystąpiło 238 przypadków użytkowania nieruchomościami pozostających w Zasobie przez podmioty nieposiadające tytułu prawnego. W 157 przypadkach (66%) przyczyną użytkowania bez tytułu prawnego było niezwrócenie nieruchomości przez dzierżawcę, z kolei 76 przypadków (31,9%) dotyczyło użytkowania przez podmiot, który nie zawarł także wcześniej stosownej umowy z ANR, a w 5 przypadkach Agencja zaakceptowała korzystanie przez użytkownika z nieruchomości, pomimo braku odpowiedniej umowy.<sup>33</sup>

Według stanu na 30 czerwca 2012 r., prowadzonych było 7 postępowań sądowych zmierzających do uzyskania zwrotu nieruchomości przez tzw. bezumownych użytkowników.

W okresie objętym kontrolą, łączna kwota sankcji finansowych nałożonych przez Oddział na podmioty, które korzystały „bezumownie” z nieruchomości należących do Zasobu, wyniosła 2.581.441 zł. Koszty poniesione przez OT w Poznaniu w związku z utrzymaniem nieruchomości należących do zasobu, a bezumownie użytkowanych przez inne podmioty w latach 2010-2012 (I półrocze) wyniosły 435.885 zł.<sup>34</sup>

**4.2** Stosownie do polecenia Prezesa ANR wyrażonego w piśmie z 26 października 2004 r., Oddział dwukrotnie występował do Wielkopolskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z prośbą o udostępnienie informacji dotyczących tzw. bezumownych użytkowników. Ze względu na odmowę podania danych o beneficjentach ARMiR, w tym o bezumownych użytkownikach nieruchomości pochodzących z Zasobu, Oddział nie uzyskał ww. informacji.

NIK negatywnie ocenia to, że w okresie objętym kontrolą, Oddział nie występował do organów ścigania z zawiadomieniem o zajęciu nieruchomości przez podmioty nieposiadające tytułu prawnego. Podkreślić należy, że pismem z dnia 26 października 2004 r. Prezes ANR wskazał na konieczność kierowania do prokuratur zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przez byłych dzierżawców przestępstwa w razie odmawiania wydania dzierżawionego gruntu lub rzeczy ruchomych związanych z uprawą gruntu.

**4.3** NIK zwraca uwagę, że podejmowane wobec bezumownych użytkowników działania nie były skuteczne. Zwrócić należy uwagę, że Prezes Agencji zalecał przyspieszenie identyfikacji nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem aktualnego sposobu użytkowania, w tym bezumownego (pismo z 28 maja 2009 r.).

**4.4** W związku z wejściem w życie, z dniem 3 grudnia 2011 r., przepisu art. 39 b, ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Oddział wystosował w lipcu 2012 r. do osób władających nieruchomościami, bez wymaganego tytułu prawnego, pisma informujące o opłacie za bezumowne korzystanie. Opłata należna Agencji z tytułu użytkowania nieruchomości (pięciokrotność czynszu dzierżawnego na podstawie ww. art. 39b) wyniosła 878.151,12 zł (według stanu na dzień 10 grudnia 2012 r.)

Z kolei, stan zaległych należności Agencji (na 10 grudnia 2012 r.) z tytułu nieuregulowanego czynszu dzierżawnego naliczonego bezumownym użytkownikom wyniósł 745.784,93 zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 38-90)

<sup>33</sup> Urząd Miasta i Gminy w Miłosławiu, Urząd Gminy w Mieścisku, wspólnota mieszkaniowa w Sowinach, Urząd Gminy w Lubowie, GRH sp. z o.o. w Żydowie

<sup>34</sup> Niemożliwe jest podanie kosztów ponoszonych przez Oddział w latach 2006-2009 ze względu na brak odrębnej ewidencji obciążeń bezumownych użytkowników podatkami lokalnymi.

NIK negatywnie ocenia niewykorzystanie wszystkich możliwości prawnych mających na celu ograniczenie lub wyeliminowanie zjawiska bezumownego użytkowania. Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia stan zagospodarowania pozostałych nieruchomości, które zostały ponownie przejęte do zasobu po rozwiązaniu umów dzierżawy.

## 5. Skuteczność prowadzonych działań windykacyjnych

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, całokształtem procesu windykacji należności Oddziału na wszystkich jego etapach oraz restrukturyzacją należności zajmowała się wydzielona komórka organizacyjna – Sekcja Windykacji Należności, w której zatrudnionych było 6 pracowników. Do jej zadań należało w szczególności przyjmowanie spraw do postępowania windykacyjnego po pierwszym wezwaniu do zapłaty<sup>35</sup> oraz podejmowanie czynności upominawczych wobec dłużników, ewidencjonowanie umów w systemie windykacji należności, ewidencja i prawidłowe przechowywanie dokumentów dotyczących zabezpieczeń, przyjmowanie, ocena wiarygodności i sprawdzanie wiarygodności składanych zabezpieczeń, obsługa wniosków o rozłożenie należności na raty, prowadzenie stałego monitoringu należności Agencji, podejmowanie działań w zakresie wszczynania postępowań egzekucyjnych oraz mających na celu zabezpieczenie interesu Agencji, ustalenie strategii postępowań windykacyjnych, współpraca z sekcją nadzoru właścicielskiego, przygotowanie dokumentacji i procedur windykacyjnych, współpraca z komornikami oraz monitorowanie ich działań.

Ewidencja analityczna dłużników była prowadzona w sposób, który umożliwiał identyfikację rodzaju zadłużenia (wskazanie umowy, wyodrębnienie należności głównej i odsetek), okresu zadłużenia oraz kwot zaległości.

W dniu 30 czerwca 2012 r. stan należności Oddziału wyniósł 327.645.997 zł, w tym zaległe należności stanowiły 45,04 % (147.557.795,54 zł) i był wyższy od kwoty wpływów z tytułu gospodarowania nieruchomościami (139.654.189 zł). W kolejnych latach objętych kontrolą stan należności zmniejszył się z kwoty 214.108.619 zł (w dniu 1 stycznia 2006 r.) do kwoty 183.375.755,16 zł (w dniu 31 grudnia 2009 r.). Po 2009 r. należności wykazywały tendencję wzrostową.

Dominującą grupę w należnościach zaległych stanowiły należności ze sprzedaży i dzierżawy nieruchomości, powstałe w okresie powyżej 24 miesięcy. W latach 2009-2012 (I półrocze)<sup>36</sup> wyniosły one 99.810.959,77 zł, 117.263.821,98 zł, 127.441.175,12 zł i 136.013.072,13 zł. W kontrolowanym okresie zostało wysłanych 18.456 wezwań do zapłaty, zawarto 48 ugód w sprawie restrukturyzacji należności, skierowano 301 pozwów do sądów o zapłatę należności oraz nie zgłaszano należności do postępowań upadłościowych i ugodowych. Nie stwierdzono przypadków dopuszczenia do przedawnienia należności.

Działania windykacyjne sprawdzono na próbie dotyczącej dokumentacji 20 należności, w tym dokumentacji 10 dłużników, których zobowiązania wobec Agencji powstały przed 2006 r. (stanowiły one 40,37% zaległych należności ogółem w dniu 30 czerwca 2012 r.) oraz 10 dłużników, których zobowiązania wobec Agencji powstały w okresie objętym kontrolą.

<sup>35</sup> Stosownie do zapisów regulaminu organizacyjnego, pierwsze wezwania do zapłaty wysyłane były przez pracowników Sekcji Finansowo-Księgowej Oddziału.

<sup>36</sup> Brak danych o należnościach zaległych powyżej 24 miesięcy w latach 2006-2008 wynika z niespójności obecnego raportu wieku salda ze strukturą konta 215 obowiązującą w tamtym okresie.

W dniu 30 czerwca 2012 r., kwota zaległych należności od 10 dłużników posiadających największe kwotowo zaległości (powstałe przed 2006 r.) wyniosła łącznie 59.574.845,53 zł. Oznacza to wzrost należności o 32% w stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. (45.299.260,55 zł). Przyczyną tak znaczącego wzrostu był wyłącznie przypis odsetek z tytułu nieuregulowanych należności głównych. W stosunku do wszystkich objętych kontrolą dłużników prowadzone były postępowania sądowe, a wobec sześciu, prowadzona była egzekucja z wniesionych zabezpieczeń. W OT w Poznaniu, jedynym kryterium wyboru przez radcę prawnego rodzaju zabezpieczenia (z którego jest prowadzona egzekucja) była przewidywana szybkość i skuteczność działań. Z tego powodu, zabezpieczenia podzielone zostały na dwie grupy: formalne, które co do zasady mają przyspieszyć i usprawnić uzyskiwanie tytułu wykonawczego oraz rzeczowe, które mają umożliwić zaspokojenie się Agencji, bez konieczności prowadzenia postępowania sądowego.

Pomimo stwierdzonych nieznacznych opóźnień w prowadzeniu działań windykacyjnych wobec dłużników którzy posiadali bieżące zaległości, na przykładzie wybranych zaległości 10 takich, których należności powstały w okresie objętym kontrolą przed 2011 r. stwierdzono, że działania te prowadzone były systematycznie. Doprowadziły one do całkowitej spłaty należności w dziewięciu przypadkach (według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r.).

Na podstawie analizy dokumentacji 10 dłużników, których zaległości powstały w okresie objętym kontrolą, NIK zwraca uwagę, że przyczyną ich powstania było nieterminowe wnoszenie przez kontrahentów opłat w ciągu roku, co nie spowodowało (w pięciu przypadkach) zadłużenia na koniec okresów sprawozdawczych. W jednym przypadku, spłata zadłużenia nastąpiła w drodze przejścia wierzytelności przez inny podmiot (umowa cesji). Pozostałych czterech dłużników regulowało swoje zadłużenie z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 22 miesięcy. W przypadku jednego dłużnika, wystąpiła zaległość na koniec dwóch okresów sprawozdawczych (lata 2008 i 2010 - raty z tytułu nabycia nieruchomości rolnej). Po bezskuteczności wezwania do zapłaty, w wyniku podjętych działań windykacyjnych, Oddział wyegzekwował należność wraz z oprocentowaniem wynikającym z utraty preferencji oraz naliczone odsetki ustawowe.

(dowód: akta kontroli str. 2861-2863)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Wieloletnie działania podejmowane w latach 2006-2012 (I półrocze) wobec dłużników, których zaległości powstały przed 2006 r. sprawdzono na przykładzie 10 dłużników, posiadających największe kwotowo zadłużenie. Działania te nie doprowadziły do wyegzekwowania zaległych należności, a dzięki prowadzonej egzekucji odzyskano od tych dłużników kwotę 55.832,32 zł, co stanowiło zaledwie 0,09% zaległych należności. Nadmienić należy, że największa kwotowo wpłata wyniosła 29.479,09 zł, a od czterech dłużników nie wyegzekwowano w tym okresie żadnej wpłaty.

Dla porównania, wniesione przez ww. dłużników wpłaty z tytułu realizacji umów sprzedaży, dzierżawy oraz bezumownego użytkowania wyniosły łącznie 25.657.063,38 zł, co stanowiło 43,07% ich zaległych należności.

Podkreślić należy, że w uregulowaniach wewnętrznych<sup>37</sup> wskazano, iż ustanowienie odpowiednich zabezpieczeń wykonania zobowiązań określonych w umowach miało na celu zapewnienie odzyskania wierzytelności Agencji z tytułu zawartych umów

<sup>37</sup> Zarządzenia Prezesa Agencji nr 33/09 z 4 września 2009 r. oraz 24/11 z 25 lipca 2011 r.

dzierżawy i sprzedaży nieruchomości. Zabezpieczenie wykonania zobowiązań przez dzierżawcę bądź nabywcę nieruchomości z rozłożeniem ceny sprzedaży na raty – winno zapewnić Agencji odzyskanie należności w pełnej wysokości, tj. łącznie z odsetkami oraz ewentualnymi kosztami dochodzenia. Wyżej opisane przypadki świadczą o tym, że cel ten nie został osiągnięty. Sytuacja ta może świadczyć o nienależnym zabezpieczeniu interesu Skarbu Państwa w umowach zawartych w latach 1992-2001.

Stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odraczania, umorzenia lub rozłożenia na raty należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach<sup>38</sup>, z uwzględnieniem wyjaśnień zawartych w piśmie MRiRW z dnia 11 lutego 2010 r. GZsp-610-19.10 w latach 2006-2012 (I półrocze), Oddział wystąpił do Prezesa z wnioskami o udzielenie pełnomocnictw do umorzenia należności trzech dłużników (w tym jednego, którego dokumentacja została objęta szczegółowym badaniem)<sup>39</sup>.

Jak wynika z wyjaśnień kierownika Sekcji Windykacji Należności – przedmiotowe sprawy nie zostały jeszcze zakończone i nadal trwają rozmowy ANR w Warszawie z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który jest podmiotem uprawnionym do umorzenia tych należności.

Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza dokumentacji dotyczącej 10 dłużników posiadających największe kwotowo zaległości wykazała, że w stosunku do czterech z nich<sup>40</sup> istnieją przesłanki do umorzenia należności w całości lub w części z powodu nieściągalności. Do czasu kontroli, w tych sprawach OT nie analizował jednak zasadności dalszego prowadzenia czynności egzekucyjnych. Postępowania te były od wielu lat zawieszane lub umorzone (ogłoszono upadłość dłużników), Oddział nie podejmował dalszych czynności zmierzających do dochodzenia należności lub ich odpisania – jako nieściągalnych. Wskazuje to na potrzebę dokonania takiej analizy, w celu urealnienia obrazu rzeczywistej sytuacji finansowej kontrolowanej jednostki. W przypadku pozostałych dziewięciu dłużników wnioski o umorzenie należności nie zostały jeszcze złożone, ze względu na niezakończenie postępowań egzekucyjnych wobec dłużników i poręczycieli oraz organów spółek będących dłużnikami.

(dowód: akta kontroli str. 12, 1921-1927, 1933-1944)

Ocena  
częstkowa

NIK wskazuje na poprawę skuteczności bieżących działań windykacyjnych wobec dłużników, których zaległości powstały w okresie objętym kontrolą. Świadczy to o wyeliminowaniu nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli prowadzonej przez Delegaturę NIK w Poznaniu w ramach kontroli „Gospodarowania mieniem pochodzącym z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa prowadzonej przez ANR OT w Poznaniu w 2006 r.”

Ze względu na znikomy stopień skuteczności działań windykacyjnych w stosunku do dłużników, których zobowiązania powstały przed 2006 r. (ich kwota na dzień 30 czerwca 2012 r. wyniosła 59.574.845,53 zł, a kwota należności wyegzekwowanych w okresie objętym kontrolą stanowiła zaledwie 0,09% zaległości), pomimo zasygnalizowanej wyżej poprawy skuteczności windykacji w stosunku do dłużników, których zobowiązania powstały w latach 2006-2011, NIK negatywnie ocenia kontrolowaną działalność w przedmiotowym obszarze.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 2010, poz. 1619 ze zm.

<sup>39</sup> Wnioski złożono w dniach 19 sierpnia 2010 r. oraz 11 marca 2011 r.

<sup>40</sup> osoby fizyczne G.M. (225/R/D/93, 394/R/D/93, 225/R/D-bezum., 225/R/MR/93, 394/R/D-bezum.), W.A. (189/R/D/93, 189/R/MR/93), M.P.(053/R/MR/92) oraz S.PRP sp. z o.o. (014/R/D/92, 121/R/D/93, 121/bezum/03, 121/R/MR/93, SG/008/98),

## 6. Stosowanie ulg w spłacie należności z tytułu zbycia i dzierżawy nieruchomości Zasobu

Opis stanu faktycznego

W latach 2006-2012 (I półrocze), Oddział wydał łącznie 4132 decyzje w sprawie udzielenia ulg w spłacie należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości na podstawie wniosków rozpatrywanych przez powołane przez Dyrektora Oddziału komisje ds. rozpatrywania ulg. Łączna wartość udzielonych na ich podstawie ulg wyniosła 82.515.324,22 zł.

Wszystkie wnioski były rozpatrywane komisyjnie. Obowiązujące uregulowania wewnętrzne w sprawach odraczania, rozkładania na raty lub umarzania należności dawały zasadniczo możliwość rzetelnej weryfikacji i oceny rozpatrywanych wniosków o udzielenie ulg<sup>41</sup>. Jednak brak precyzyjnych zapisów odnośnie stosowania sankcji, w przypadku nieprzestrzegania przez kontrahentów warunków określonych w ugodach dawał swobodę w podejmowaniu decyzji w tym zakresie, co stwarzało ryzyko wystąpienia działań korupcyjnych.

Prawidłowość postępowania w tym zakresie sprawdzono na podstawie 12 decyzji w sprawie przyznania najwyższych kwotowo ulg udzielonych w okresie objętym kontrolą<sup>42</sup>.

W badanym okresie, Oddział nie korzystał z przysługującego mu prawa do postawienia całej należności w stan natychmiastowej wymagalności, co zostało zastrzeżone w ugodach, pomimo wystąpienia przesłanek uzasadniających takie działanie (nieterminowa realizacja harmonogramu spłat bądź opłacanie rat z opóźnieniem).

Ustalone nieprawidłowości

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

Nieprawidłowości zostały stwierdzone w przebiegu czterech postępowań (udzielenie ulg trzem dzierżawcom oraz jednemu nabywcy nieruchomości), w wyniku których łączna kwota umorzeń wyniosła 539.813 zł.

**6.1.** NIK negatywnie ocenia przebieg postępowania skutkującego umorzeniem odsetek w kwocie 433.141 zł z tytułu wykupu majątku okołodzierżawnego spółce „M.R.” będącej dzierżawcą nieruchomości o powierzchni 591 ha, ze względu na uznaniowość prowadzonych działań oraz nienależyte zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa.

W dniu 28 października 2002 r. została zawarta ugoda w sprawie restrukturyzacji należności, w której OT wyraził zgodę na warunkowe zawieszenie naliczania odsetek ustawowych, uzależniając podjęcie decyzji o umorzeniu odsetek od realizacji warunków ugody oraz od terminowej spłaty pozostałych należności tego dłużnika wobec Agencji. W razie niezapłacenia w terminie którejkolwiek z rat wynikających z ugody lub pozostałych należności bieżących dłużnika, OT zastrzegł sobie prawo postawienia całej należności w stan natychmiastowej wymagalności. Ze względu na zadłużenie na kwotę 114.345,11 zł<sup>43</sup> przesłanki takie wystąpiły. Nie skorzystano jednak z sankcji przewidzianej w ugodzie. Na wniosek kontrahenta,

<sup>41</sup> uwagi dotyczące tego zagadnienia zamieszczone zostały w dalszej części wystąpienia

<sup>42</sup> umorzenia w części (tzw. ugody) na podstawie decyzji wydanych na rzecz R. sp. z o.o., Majątek R. sp. z o.o., T. sp. z o.o., decyzje w sprawie odroczenia terminu płatności (tzw. prolongaty) na podstawie PPUH P-K sp. z o.o., G B sp. z o.o. R. sp. z o.o., decyzje w sprawie rozłożenia na rat na rzecz trzech osób fizycznych oraz decyzje w sprawie obniżenia czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 k.c. na rzecz G „B” sp. z o.o., Gospodarstwo Rybackie M. sp. z o.o. oraz jednej osoby fizycznej.

<sup>43</sup> Zaległość według stanu na dzień złożenia wniosku o zawarcie aneksu do ugody z dnia 15 grudnia 2006 r. dotycząca płatności raty z tytułu czynszu dzierżawnego przypadającej we wrześniu 2006 r. oraz nieterminowego regulowania opłat (z odsetkami)

w dniu 15 grudnia 2006 r. zawarty został natomiast aneks do umowy, w którym został zmieniony harmonogram płatności raty przypadającej na 30 grudnia 2006 r. (57.547,68 zł) oraz zapłaty należności przeterminowanej z tytułu czynszu dzierżawnego (44.921,71 zł). Termin spłaty zadłużenia uzależniono od otrzymania przez Agencję środków finansowych z dopłat obszarowych UE (bezpośrednio z rachunku bankowego ARMiR).

Aneks do umowy wprowadził zmianę terminu płatności czynszu dzierżawnego, podczas gdy przedmiotem umowy było jedynie wywiązywanie się z warunków umowy z tytułu sprzedaży majątku okołodzierżawnego. Zdaniem NIK, sprawa ta powinna zostać rozpatrzona w odrębnym postępowaniu o udzielenie ulgi.

Kontrahent wywiązał się z terminów ustalonych w aneksie do umowy z 15 grudnia 2006 r. z tytułu należności za wykup majątku okołodzierżawnego, ale bieżące raty czynszu dzierżawnego były wnoszone z opóźnieniem. Podkreślić przy tym należy, że umorzenie odsetek z tytułu wykupu majątku okołodzierżawnego było uwarunkowane również terminowym wnoszeniem opłat czynszowych<sup>44</sup>. W czasie realizacji umowy dzierżawca skorzystał także z obniżenia czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 k.c.

Jak wyjaśnił p.o. Zastępcy Dyrektora Oddziału – na dzień rozpatrywania sprawy przez Komisję ds. Windykacji, a także na dzień zawarcia aneksu do umowy należność z tej umowy nie była wymagalna, co jednak, w ocenie NIK, nie jest zgodne z jej treścią. Uzależniła ona bowiem obowiązywanie od terminowej zapłaty wszystkich należności (dzierżawca pozostawał w zwłoce z zapłatą bieżącej raty czynszu dzierżawnego). Ponadto wyjaśniający podał, że Oddział nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia do postawienia całej należności w stan natychmiastowej wymagalności wobec jego nieobligatoryjnego charakteru oraz w związku z osiągnięciem celu zawartej umowy, poprzez spłatę należności głównej w całości.

NIK zwraca uwagę, że w sytuacji niewywiązywania się z warunków zawartych w umowie, zawieranie aneksu do niej nie było uzasadnione. Wobec niespełnienia warunków umowy, niezgodne z treścią zawartego porozumienia było również umorzenie odsetek od należności głównej z tytułu wykupu majątku okołodzierżawnego.

NIK wskazuje na to, że obowiązujące wówczas przepisy nie dawały podstaw do cedowania przez ARMiR dopłat obszarowych<sup>45</sup>. Jak wynika z wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora Oddziału – Agencja uznała cesję dopłat bezpośrednich za pewną i wiarygodną formę zabezpieczenia, mając na uwadze doświadczenia z lat poprzednich, z których wynikało, że wszelkie płatności z tytułu dopłat bezpośrednich wpływały na konto Agencji na podstawie pełnomocnictwa udzielonego jej przez spółkę i złożonego w ARMiR.

Pomimo naruszenia warunków wskazanych w umowie, odsetki ustawowe w kwocie 433.141 zł oraz odsetki w kwocie 48.390,88 zł z tytułu nieterminowego regulowania rat czynszu dzierżawnego zostały uznane za umorzone. Na tej podstawie, należności z tego tytułu zostały wykreślone z ksiąg rachunkowych w dniu 9 grudnia 2008 r.

**6.2.** NIK negatywnie z punktu widzenia zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa ocenia niewykorzystywanie uprawnień wskazanych w umowie w związku z

<sup>44</sup> Wpłaty w niepełnych kwotach dotyczyły rat, których terminy wyznaczono na: 31 marca 2007 r., 15 listopada 2007 r. i 31 marca 2008 r.

<sup>45</sup> Wyraźny zakaz ustawowy dotyczący cesji należności dopłat ustanowiony został jednak w 2008 r. (art. 40 ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012, poz. 1164)

udzieleniem ulgi o wartości 39.704,96 zł na rzecz osoby fizycznej będącej dzierżawcą nieruchomości rolnej Dzieczyna (o powierzchni 276,9 ha).

Wniosek w sprawie zawarcia ugody pozasądowej obejmował dwa pełne okresy rozliczeniowe, co stanowiło przesłankę do rozwiązania umowy dzierżawy, a nie do restrukturyzacji zadłużenia. Wbrew wymogom zawartym w wytycznych Prezesa ANR<sup>46</sup>, wnioskodawca nie wskazał kwoty objętej ugodą ani źródeł finansowania spłaty zaległości. Komisja zaliczyła na poczet wpłaty wstępnej kwotę, która została uregulowana przed rozpoczęciem postępowania w sprawie udzielenia ulgi.

W stosunku do harmonogramu wskazanego w ugodzie, dzierżawca uregulował tylko jedną ratę, a pozostałe zostały wniesione z opóźnieniem oraz w niepełnych kwotach. W ugodzie strony ustaliły, że w przypadku niezapłacenia którejkolwiek z rat, Agencji przysługuje prawo do postawienia całej należności w stan natychmiastowej wykonalności. Pomimo niewywiązania się z zobowiązań umownych, Agencja nie skorzystała z tego uprawnienia. Podjęte zostały natomiast działania windykacyjne, które polegały na wysłaniu wezwań do zapłaty tytułem zaległych rat objętych ugodą oraz tytułem nieregulowania bieżących rat czynszu dzierżawnego w pełnych wysokościach oraz na skierowaniu sprawy na drogę postępowania sądowego. Podkreślić należy, że druga i trzecia rata zadłużenia objętego ugodą zostały uregulowane z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 2 i 3,5 miesiąca. Spłata tego zadłużenia nie rozwiązała problemów dzierżawcy z regulowaniem czynszu dzierżawnego. W dniu 12 października 2012 r. dzierżawca posiadał zobowiązania wymagalne z tytułu bieżących opłat czynszu dzierżawnego w kwocie 55.313,02 zł.

**6.3** NIK ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości postępowanie w sprawie udzielenia ulgi osobie fizycznej, która w 1993 r. nabyła od Agencji na raty nieruchomość za kwotę 26.000 zł<sup>47</sup>, o powierzchni 7,94 ha, położoną w Rokosowie i Bączylesie.

W 1993 r. nabywca nieruchomości przed zawarciem aktu notarialnego wpłacił kwotę 6.000 zł. Spłatę pozostałej części rozłożono na 4 równe raty po 5.000 zł, płatne do dnia 31 grudnia 1996 r. Zabezpieczeniem umowy była hipoteka w kwocie 20.000 zł (wraz z oprocentowaniem) na nabytej nieruchomości. Pomimo niewywiązania się przez nabywcę z zobowiązań umownych, dopiero w dniu 1 września 1999 r. (tj. po prawie trzech latach od upływu terminu płatności ostatniej raty) skierowane zostało wezwanie do zapłaty. W dniu 22 grudnia 1999 r. wysłano przedsądowe wezwanie do zapłaty, a w dniu 2 czerwca 2000 r. wniosek do sądu o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, wykazując zadłużenie z odsetkami na kwotę 72.102,61 zł. W 2003 r. Oddział wyraził zgodę na sprzedaż pozalicytacyjną nieruchomości. Postanowieniem komornika z dnia 29 grudnia 2006 r., postępowanie zostało umorzone ze względu na niewyegzekwowanie zadłużenia, gdyż nieruchomości nie znalazły nabywców. Z kolei, pismem 9 stycznia 2007 r., komornik poinformował, że na licytacji 15 stycznia 2003 r. sprzedano nieruchomość za kwotę 89.684 zł. Z tej kwoty, Agencja otrzymała jedynie 1.610,50 zł (ze względu na pierwszeństwo zaspokojenia roszczeń przez ZUS, Urząd Skarbowy i bank).

Pismem z dnia 22 listopada 2010 r. Agencja złożyła wniosek o wszczęcie egzekucji z nieruchomości, nieruchomości oraz innych praw majątkowych, a w dniu 8 grudnia 2010 r., nabywca złożył wniosek o rozłożenie na raty odsetek od należności głównej, informując o wpłacie na poczet ugody 20.000 zł (należność główna) oraz wnioskując

<sup>46</sup> Tryb postępowania przy rozpatrywaniu wniosków – pkt I ppkt 1 i 4 (Wytyczne Prezesa ANR z dnia 15 września 2003 r. w sprawie zasad stosowania odraczania, rozkładania na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach)

<sup>47</sup> Wartość po denominacji

o zawieszenie postępowania egzekucyjnego. Stosownie do wytycznych, uzupełnienie wniosku o zawarcie ugody pozasądowej powinno nastąpić w terminie 30 dni, a faktycznie nastąpiło to po upływie 4 miesięcy od złożenia niekompletnego wniosku. W dniu 27 maja 2011 r. zawarta została ugoda w sprawie rozłożenia na raty do 30 grudnia 2015 r. zadłużenia w kwocie 66.968,77 zł. Rata, której termin płatności przypadał na 2011 r. została uregulowana.

Jak wynika z wyjaśnień kierownika Sekcji Windykacji Należności „po 17 latach istnienia długu i bezskutecznej egzekucji nabywcy uwiarygodnili zamiar spłaty zaległości”, co uzasadniało podjęcie decyzji o zastosowaniu ulgi.

NIK zwraca uwagę, że dłużnik do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK nie wywiązał się z obowiązku ustanowienia hipoteki na rzecz Agencji, co stanowiło o niedopełnieniu obowiązku wynikającego z ugody. Podjęte zostały działania w sprawie wyegzekwowania tego obowiązku (m.in. pismo Dyrektora Zespołu Finansowego ANR z 25 maja 2012 r.), jednak nie przyniosły one żadnego rezultatu.

**6.4** Protokół z posiedzenia komisji ds. przyznawania pomocy publicznej firmie R. sporządzony został w dniu 25 maja 2011 r., podczas gdy decyzja przyznająca ulgę wydana została z datą 20 maja 2011 r. Jak wynika z wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora Oddziału to, że protokół datowany jest później niż wystawione decyzje wymusza metodyka obliczania obniżki czynszu według kursu euro na dany dzień.

Wydanie decyzji poprzedzone powinno być posiedzeniem komisji i udokumentowane stosownym protokołem. Powyższe działanie świadczyło o nierzetelności prowadzonych działań w tym zakresie. NIK zwraca uwagę, że tego rodzaju rozbieżności mogą stanowić przejaw mechanizmów korupcyjnych (nieprzestrzeganie obowiązujących procedur, uznaniowość decyzji).

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 13, 2212-2628)

Uwagi  
dotyczące badanej  
działalności

Według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r., kwota zaległości z tytułu sprzedaży mieszkań wyniosła 2.342.018 zł (należność główna) oraz odsetki w kwocie 1.254.704 zł. W okresie objętym kontrolą zostało wydanych 1245 decyzji o umorzeniu, na łączną kwotę 1.428.480,67 zł.

Na przykładzie 11 decyzji<sup>48</sup> wydanych na podstawie przepisu art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>49</sup> w sprawie umorzenia należności rocznej raty z tytułu nabycia lokalu mieszkalnego, obejmujących łączną kwotę 27.454,84 zł, stwierdzono, że wydanie decyzji nie było poprzedzone sprawdzeniem, czy wnioskodawcy posiadają wcześniejsze zobowiązania wobec Agencji z tytułu wykupu tych lokali. Według stanu na dzień wydania decyzji wszyscy wnioskodawcy posiadali zaległości powstałe we wcześniejszych okresach rozliczeniowych, łącznie na kwotę 121.415,10 zł. Stan zaległości tych dłużników na dzień 30 czerwca 2012 r. wyniósł łącznie 44.632,27 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2212-2616)

Wobec braku uregulowań wewnętrznych dotyczących umarzania rat rocznych z tytułu nabycia lokalu mieszkalnego, w OT w Poznaniu wypracowana została praktyka komisyjnego prowadzenia postępowań na wniosek kontrahenta, z zastosowaniem przepisu art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Decyzje w sprawie umorzenia należności za konkretną ratę roczną należną z tytułu zakupu lokalu mieszkalnego przez danego wnioskodawcę podejmowane były po spełnieniu łącznie przesłanek: złożenia

<sup>48</sup> Dotyczyło trzech osób fizycznych

<sup>49</sup> Przepis ma zastosowanie do należności z tytułu sprzedaży mienia

wniosku o umorzenie płatności tej raty oraz w okresie, za jaki rata ta była należna korzystania z pomocy społecznej. Jak wynika z wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora Oddziału, warunek w postaci braku lub niewymagalności wiarygodności Agencji wobec wnioskodawcy ma znaczenie np. przy rozpatrywaniu wniosków o umorzenie należności z tytułu czynszu za najem lokali, co wynika z przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 23 a ww. ustawy. Zdaniem wyjaśniającego nie dotyczyło to przedmiotowych umorzeń.

Uwzględniając jednak skalę tego zjawiska, w ocenie NIK, zasadne byłoby podjęcie działań na rzecz jego systemowego rozwiązania.

(dowód: akta kontroli str. 2254-2297)

Ocena  
cząstkowa

NIK negatywnie ocenia udzielenie ulg z naruszeniem przepisów § 3 ust. 1 i 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. oraz wytycznych Prezesa ANR z 22 marca 2011 r. określonych w pkt IV. 1, 2, 3, wnioski kontrahentów nie zawierały odpowiednio uzasadnionych przesłanek do udzielenia ulgi, jak również nie zostały udokumentowane dowodami potwierdzającymi zaistnienie przesłanek stosowania ulgi. NIK negatywnie ocenia również niewyegzekwowanie przez OT w Poznaniu od kontrahentów spełnienia warunków określonych w ugodach, pomimo niewywiązywania się przez nich z obowiązków nałożonych przez Agencję przy udzielaniu ulg.

Z przebiegu opisanych powyżej postępowań, w których stwierdzono nieprawidłowości, jednoznacznie wynika, że trudności finansowe dłużników miały charakter trwały, a wydane decyzje w sprawie udzielenia ulgi nie stanowiły rozwiązania trudności kontrahentów w terminowym regulowaniu należności Agencji. Wypracowana przez OT w Poznaniu praktyka pozostawała więc w sprzeczności z postanowieniami wytycznych Prezesa ANR, w których wskazano m.in., że stosowanie ulg winno być poprzedzone oceną zasadności ich zastosowania ze względu na kontynuowanie umowy z dłużnikiem, zastrzegając, iż jeżeli zastosowanie ulg nie umożliwi odzyskania płynności finansowej dłużnika i zaistniały podstawy do wypowiedzenia warunków umowy, umowy takie powinny być rozwiązane<sup>50</sup>.

Dodać należy, że nie stwierdzono nieprawidłowości w przestrzeganiu wytycznych Prezesa Agencji w udzielaniu ulg w formie obniżenia czynszu dzierżawnego na odstawie art. 700 k.c. oraz odraczania terminu płatności czynszu dzierżawnego.

## 7. Nadzór właścicielski i kontrola

### 7.1. Sprawowanie i efektywność nadzoru właścicielskiego

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu sprawowania nadzoru właścicielskiego wskazane w Statucie ANR realizowane były na podstawie wytycznych Prezesa ANR zawartych w piśmie Prezesa z dnia 23 czerwca 2005 r. i z dnia 12 listopada 2007 r. W ramach sprawowanego nadzoru, OT w Poznaniu zobowiązany był do kontroli wynikających z umów dzierżawy, sprzedaży na raty i sprzedaży obiektów zabytkowych, których cena została obniżona fakultatywnie.

Według postanowień regulaminu organizacyjnego Oddziału, zadania sekcji nadzoru właścicielskiego obejmują m.in.:

- nadzór nad mieniem nierozdysponowanym,

<sup>50</sup> Wytyczne Prezesa ANR z dnia 15 września 2003 r. w sprawie zasad stosowania odraczania, rozkładania na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach

- współpracę z sekcją windykacji należności w przypadku wykrycia nieprawidłowości w realizacji postanowień finansowych,
- sporządzanie harmonogramów kontroli dla poszczególnych grup umów,
- koordynowanie i prowadzenie kontroli nad umowami,
- sporządzanie i przedstawianie do akceptacji dyrektora sprawozdań w zakresie wykonywania nadzoru.

W okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego zostały powierzone trzem pracownikom Oddziału oraz pracownikom jednostek gospodarowania zasobem<sup>51</sup> (zatrudniającym w poszczególnych okresach od 14 do 18<sup>52</sup> osób). Zdaniem NIK, przyjęte rozwiązania organizacyjne pozwalały realizować obowiązki statutowe w sposób odpowiadający wytycznym Prezesa ANR.

Stosownie do wytycznych Prezesa ANR z 2007 r., każda umowa dzierżawy nieruchomości zabudowanej podlega szczegółowej kontroli kompleksowej nie rzadziej niż raz na 2 - 3 lata (poza kontrolami cząstkowymi przeprowadzanymi w zależności od potrzeb). Dla porównania, liczba kontroli realizacji umów dzierżaw przeprowadzonych w 2007 r. na podstawie kwartalnych harmonogramów kontroli, wyniosła 562, a umów sprzedaży na raty - 12. W 2011 r. nie przeprowadzono natomiast takich kontroli w ogóle. Ponadto, w 2007 r. przeprowadzono 69 kontroli pozaplanowych, a w 2011 r. - 57. W okresie objętym kontrolą NIK, w związku z ośmioma skargami zawierającymi informacje o nieprawidłowym gospodarowaniu nieruchomościami udostępnionymi, Oddział każdorazowo przeprowadził kontrole, które w trzech przypadkach, częściowo potwierdziły zarzuty skarżących.

Pismem z dnia 24 sierpnia 2010 r., Prezes Agencji poinformował Dyrektora OT, że kontrola obiektów Zasobu, dotycząca realizacji warunków umowy powinna mieć charakter doraźny, a jej uzasadnienie mogą stanowić wyłącznie konkretne sygnały np. o niewłaściwym wykorzystaniu gruntów. Lustracje przedmiotów dzierżawy stanowić mają przede wszystkim element przygotowania nieruchomości do sprzedaży. Stosownie do ww. dyspozycji, p. o. Zastępcy Dyrektora OT polecił administratorom i kierownikom właściwych sekcji Oddziału odstąpić, do odwołania, od prowadzenia kontroli, za wyjątkiem nieruchomości przekazywanych nieodpłatnie, przekazywanych do sprzedaży i kontroli rozpoczętych. W piśmie zalecono m.in. że (...) w przypadku gdy do dzierżawcy zostało wysłane zawiadomienie o planowanej kontroli, należy poinformować go, że kontrola nie odbędzie się.

W związku z ww. zmianami w okresie od 1 lipca 2010 r. do 30 września 2010 r., Oddział odstąpił od przeprowadzenia 76 kontroli, spośród 283 ujętych w harmonogramie na III kwartał 2010 r.

Wywiązywanie się z obowiązku sprawowania nadzoru właścicielskiego sprawdzono na podstawie działań podejmowanych wobec dziewięciu kontrahentów, będących dzierżawcami bądź nabywcami, którzy zakupili nieruchomości na raty lub na zasadach preferencyjnych. Analiza tych przypadków wykazała, że czterech spośród dziewięciu kontrahentów nie zostało objętych kontrolą w ramach nadzoru właścicielskiego<sup>53</sup> oraz, że niesystematycznie były egzekwowane informacje o realizacji zaleceń pokontrolnych. W 5 spośród 9 skontrolowanych transakcji<sup>54</sup>, OT w Poznaniu prawidłowo wywiązał się z obowiązku sprawowania nadzoru

<sup>51</sup> Jednostki gospodarowania zasobem własności rolnej Skarbu Państwa powołane zostały do obsługi administracyjnej Agencji i funkcjonowały w strukturze oddziałów terenowych do dnia 31 grudnia 2012 r.

<sup>52</sup> w latach 2006-2007 - 14 osób, 2009-2010 - 18 osób, a w latach 2008 i 2011 - 17 pracowników.

<sup>53</sup> Kontrolami nie objęto 2 umów dzierżaw oraz 2 umów sprzedaży nieruchomości na raty.

<sup>54</sup> Umowy nr: 2243/R/D/2006, 2284/R/D/2006 r., 2311/R/D/2007, 2627/R/D/2011, 9/A/07/96/R/D/93

właścicielskiego nad mieniem Zasobu, określonego w § 12 pkt 1 ppkt 4 statutu Agencji<sup>55</sup> oraz z postanowień umów dzierżaw i sprzedaży na raty.

(dowód: akta kontroli str. 2717-2745, 2857)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W związku z realizacją umowy dzierżawy nr 2372/R/D/2008<sup>56</sup> kontrola została przeprowadzona dopiero 12 października 2012 r., podczas gdy stosownie do wytycznych Prezesa, powinna ona być przeprowadzona najpóźniej do 24 marca 2011 r. W związku z kontrolą wydane zostały zalecenia, których termin realizacji – do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK – nie upłynął. Ponadto, 3 marca 2009 r. przeprowadzona została wizytacja doraźna w związku z niewywiązywaniem się dzierżawcy z obowiązku regulowania należności finansowych z tytułu składek melioracyjnych.

Umowa dzierżawy nr 2474/R/D/2009<sup>57</sup> została rozwiązana ze skutkiem na dzień 3 października 2011 r., ale niewywiązanie się z obowiązku uregulowania pierwszej raty, której termin płatności przypadał na dzień 15 listopada 2009 r. oraz kolejnych rat czynszu dzierżawnego uzasadniało przeprowadzenie kontroli. Podkreślić należy, że kontrola tej umowy została ujęta w harmonogramie kontroli na III kwartał 2010 r., ale w związku z zaleceniem Prezesa wyrażonym w piśmie z dnia 24 sierpnia 2010 r., odstąpiono od jej przeprowadzenia.

Nie przeprowadzono kontroli umów sprzedaży na raty (umowa sprzedaży nr A/97-04/2007 z dnia 29 listopada 2007 r. i A/14-109/2008 z dnia 17 grudnia 2008 r.).

Jak wynika z wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora, w regulaminie organizacyjnym OT obowiązującym od 1 stycznia 2013 r., uwzględnione zostały potrzeby dotyczące nadzoru właścicielskiego. W sekcji zatrudnionych zostanie 12 pracowników, którzy będą wykonywać zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego: kontrole kompleksowe umów dzierżawy nieruchomości zabudowanych nie rzadziej niż raz na 3 lata, kontrole kompleksowe umów dzierżawy nieruchomości niezabudowanych nie rzadziej niż raz na 4 lata, kontrole sprzedaży nieruchomości (na raty lub gdy w umowach zapisano inne zobowiązania nabywcy), przynajmniej raz w połowie okresu spłaty należności, lub częściej, w przypadku niepokojących sygnałów o niewywiązaniu się nabywcy z zobowiązań zapisanych w umowie, a także kontrole nieodpłatnego przekazania nieruchomości na własność uprawnionym podmiotom, zgodnie z terminem wynikającym z aktów notarialnych, decyzji oraz przeprowadzonych wcześniej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 2686-2730, 2746-2750)

## 7.2. Kontrole prowadzone w Oddziale

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2006-2012 (I półrocze), na podstawie upoważnień Prezesa ANR, zostały przeprowadzone przez pracowników Zespołu Kontroli Wewnętrznej w Biurze Prezesa ANR, kontrole planowe w niżej wymienionych zakresach.

**7.2.1 Przestrzeganie zasad dotyczących przedłużania umów dzierżawy do 500 ha, w tym podwyższanie czynszu dzierżawnego w latach 2005-2006.** W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości sformułowano zalecenia pokontrolne dotyczące

<sup>55</sup> Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz. U. nr 262, poz. 1567), poprzednio obowiązujący statut zawierał również uregulowanie dotyczące sprawowania nadzoru właścicielskiego.

<sup>56</sup> obiekt Napachanie z 25 marca 2008 r.

<sup>57</sup> obiekt Raczkowo z dnia 30 stycznia 2009 r.

przestrzegania przepisu art. 39 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa odnośnie składania oświadczeń o zamiarze dalszego wydzierżawiania nieruchomości, stosowania wytycznych Prezesa ANR dotyczących przedłużenia okresu dzierżawy, w szczególności należytego prowadzenia i dokumentowania lustracji nieruchomości, w tym uwzględniania przeznaczenia nieruchomości w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania poszczególnych gmin, zawierania aneksów do umów dzierżaw przedłużających umowy przed terminem wygaśnięcia tych umów, przeznaczania do sprzedaży nieruchomości niewielkich powierzchniowo.

**7.2.2** Stan przygotowania gruntów nierozdysponowanych, pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, do ich zagospodarowania. Zalecenia pokontrolne po tej kontroli dotyczyły podjęcia działań związanych z ujawnianiem Skarbu Państwa w księgach wieczystych, na rzecz trwałego i nietrwałego zagospodarowania Zasobu, przestrzegania uregulowań wewnętrznych dotyczących przygotowania nieruchomości do sprzedaży, bieżącego prowadzenia rejestru gruntów atrakcyjnych oraz współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

**7.2.3.** Przygotowanie procedur przetargowych oraz skuteczność przeprowadzania przetargów w 2009 r. W celu zwiększenia skuteczności sprzedaży nieruchomości, zalecono m.in. zintensyfikowanie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, podjęcie działań marketingowych poprzez propagowanie informacji i promocję nieruchomości pochodzących z Zasobu. Podjęcie inicjatywy organizacji przetargów ograniczonych, adresowanych do sąsiadów nieruchomości tzw. trudnozbywalnych, zanalizowanie przyczyn braku oferentów, wobec nieruchomości, dla których wielokrotne przetargi nie doprowadziły do wyłonienia nabywcy.

**7.2.4** Stan rozpatrywania wniosków byłych właścicieli i ich spadkobierców o nabycie nieruchomości Zasobu w trybie pierwszeństwa w latach 2009-2011 (23 maja). W wyniku kontroli nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości, a zalecenia dotyczyły kontynuowania działań w zakresie rozpatrywania roszczeń reprivatyzacyjnych oraz realizacji wniosków byłych właścicieli bądź ich spadkobierców o nabycie nieruchomości w ramach pierwszeństwa. Zalecono również szczegółowe badanie stanu związanego z określeniem możliwości przeznaczenia przygotowanych do sprzedaży nieruchomości na cele inne niż rolnicze oraz bezwzględne przestrzeganie procedur sprzedaży, określonych w uregulowaniach wewnętrznych Agencji.

Analiza korespondencji w sprawie realizacji zaleceń sformułowanych w wyniku ww. kontroli wykazała, że podjęte zostały działania na rzecz wyeliminowania wszystkich nieprawidłowości.

W Oddziale nie były prowadzone kontrole zewnętrzne w zakresie związanym z zagospodarowaniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Pomimo podjęcia działań naprawczych przez ANR OT w Poznaniu, ustalenia obecnej kontroli NIK wykazały, że niektóre nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli prowadzonych przez Biuro Prezesa, w zakresie gospodarowania Zasobem, nie zostały wyeliminowane. Dotyczyły one przygotowania nieruchomości rolnych do zawarcia umów sprzedaży oraz stanu przygotowania gruntów nierozdysponowanych (w części dotyczącej występowania zjawiska tzw. „bezumownych użytkowników”).

(dowód: akta kontroli str. 2751-2744)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność OT w Poznaniu w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego oraz realizacji zaleceń pokontrolnych, wynikających z kontroli przeprowadzonych w Oddziale przez centralę Agencji.

Jednocześnie ujawnione w niniejszej kontroli nieprawidłowości, w zakresie dzierżaw nieruchomości wskazują, że sprawowany przez OT w Poznaniu nadzór właścicielski nie był w pełni skuteczny. NIK zwraca, że mniejsza liczba kontroli prowadzonych przez OT w Poznaniu (począwszy od III kwartału 2010 r.) była związana z zaleceniem wyrażonym przez Prezesa Agencji w piśmie z dnia 24 sierpnia 2010 r.

## 8. Realizacja przez Oddział wniosków NIK

Po kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Poznaniu w temacie „Gospodarowanie mieniem pochodzącym z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez OT ANR w Poznaniu” w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 marca 2007 r.<sup>58</sup> sformułowano dziewięć wniosków pokontrolnych. Analiza dokumentacji źródłowej wykazała pełną realizację pięciu z nich<sup>59</sup>.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku niniejszej kontroli wykazały, że pozostałe wnioski nie zostały w pełni zrealizowane. Dotyczy to wzmocnienia nadzoru w zakresie egzekwowania od kontrahentów zobowiązań wynikających z zawartych umów, rzetelnego rozpatrywania wniosków w sprawie ulg w spłacie należności w oparciu o zweryfikowane okoliczności uzasadniające ich stosowanie oraz rzetelnego przygotowywania nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i wydzierżawiania pod względem formalno-prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 2775-2813)

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski  
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>60</sup>, wnosi o:

- 1) Wyeliminowanie niezgodnej z obowiązującymi przepisami praktyki dokonywania cesji wynikających z umów dzierżaw na osoby trzecie,  
w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością OT w Poznaniu, o podjęcie działań organizacyjnych mających na celu:
- 2) wykorzystywanie ustawowych uprawnień w celu ograniczenia zjawiska dysponowania nieruchomościami przez osoby nieposiadające tytułu prawnego do nieruchomości,
- 3) wyegzekwowanie zaległych należności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości,

<sup>58</sup> w brzmieniu ustalonym uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 21 maja 2007 r.

<sup>59</sup> Podjęcie działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego nieruchomości w Mieczownicy, Podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu nieruchomości Zasobu w Starym Bojanowie o łącznym obszarze 316,4 ha, Podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległego czynszu za gorzelnię w Komornikach w kwocie 111.553,57 zł, wraz z zaległymi odsetkami, Rozważenie rozwiązania umowy z administratorem OHZ w Bieganowie i Rozliczenie przekazanych administratorowi OHZ w Bieganowie środków w łącznej kwocie 622,2 tys. zł oraz prowadzenie bieżącej egzekucji należności.

<sup>60</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

- 4) zapewnienie prawidłowego przebiegu procedur wyłaniających nabywców i dzierżawców nieruchomości, należytego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w umowach sprzedaży i dzierżawy oraz egzekwowania od kontrahentów wywiązania się z postanowień umownych,
- 5) zintensyfikowanie działań windykacyjnych wobec dłużników, których zaległości powstały przed 2006 r. oraz dokonanie ich przeglądu pod kątem ewentualnego odpisu jako nieściągalnych,
- 6) przestrzeganie zasad określonych w przepisach wewnętrznych Agencji w zakresie stosowania ulg w spłacie należności oraz wyeliminowanie dowolności w podejmowaniu decyzji w sprawie stosowania ulg,
- 7) rozważenie systemowego rozwiązania spraw dotyczących umorzenia należności Agencji z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych,
- 8) wykorzystywanie uprawnień Agencji w przypadku niewykonywania przez kontrahentów warunków określonych w ugodach, w celu należytego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa,
- 9) wzmocnienie nadzoru właścicielskiego.

## 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 dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

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 wykorzystania uwag i 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.

Poznań, dnia 18 stycznia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński  
Wicedyrektor

