



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-10-01/2013

LWA – 4101-10-02/2013

P/13/195

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/195 – Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnej w: Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Lidia Łucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85691 z 10 maja 2013 r.</li><li>2. Stefania Moczulska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85696 z 14 maja 2013 r. i nr 87203 z 12 sierpnia 2013 r.</li><li>3. Zbigniew Żyromski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85699 z 15 maja 2013 r.</li><li>4. Stanisław Fortuna, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87175 z 10 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-4, tom III str. 1-4, tom V str. 1217-1218)</li></ol>
Jednostka kontrolowana	Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Warszawie <sup>1</sup> , 00-095 Warszawa, Plac Bankowy 2, Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Warszawie Filia w Łodzi <sup>2</sup> , 91-240 Łódź, ul. Północna 27/29.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Błaszczak Dyrektor Agencji Nieruchomości Rolnych Oddziału Terenowego w Warszawie <sup>3</sup> , Adam Macierewicz, Zastępca Dyrektora Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie – Filia w Łodzi <sup>4</sup> . (dowód: akta kontroli tom I str. 5-7, tom III str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>5</sup> działalność Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie<sup>6</sup> w latach 2011–2013 (do 30 kwietnia 2013 r.) w województwie mazowieckim i łódzkim w zakresie realizacji ustawowych zadań dotyczących sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>7</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Kontrola wykazała, że Oddział Agencji prowadził sprzedaż nieruchomości z Zasobu zgodnie z ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>8</sup>, w tym prawidłowo ogłaszał wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, przeprowadzał postępowania w sprawie ich sprzedaży i stosownie do posiadanych pełnomocnictw zawierał umowy sprzedaży w formie aktów notarialnych.

<sup>1</sup> Dalej także Oddział w Warszawie.

<sup>2</sup> Dalej także Filia w Łodzi.

<sup>3</sup> Powołany 22 maja 2012 r. przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Dalej Dyrektor Oddziału. W okresie od 25 kwietnia 2008 r. do 20 maja 2012 r. Dyrektorem Oddziału był Wojciech Zbrożek.

<sup>4</sup> Dalej Zastępca Dyrektora kierujący Filią.

<sup>5</sup> NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>6</sup> Dalej Oddział Agencji (co oznacza Oddział w Warszawie z Filią w Łodzi).

<sup>7</sup> Dalej także Zasób.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm., dalej ustawa o gnrsop.

Oddział realizował również zadania wynikające z przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>9</sup>, w tym zadanie dotyczące poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, w stopniu ograniczonym strukturą posiadanego Zasobu oraz popytem rolników indywidualnych na grunty rolne.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- 1) nierzetelnego przeprowadzania analiz stanu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży,
- 2) nieprzeprowadzenia kontroli stanu zagospodarowania 43 nieruchomości, w których należność na ich sprzedaż została rozłożona na raty,
- 3) niepowołania komisji ds. sporządzania analiz celowości skorzystania lub rezygnacji z prawa pierwokupu przysługującego Agencji na podstawie art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 1 ustawy o kur,
- 4) nieokreślenia w 10 aktach notarialnych sprzedaży nieruchomości zapisów wynikających z wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości zabezpieczających interes Skarbu Państwa,
- 5) ustalenia wysokości wadium w siedmiu na 19 przetargów ograniczonych niezgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu i ich części składowych, warunków rozkładania ceny na raty oraz stawek szacunkowych gruntów<sup>10</sup>.

Nieprawidłowości wykazane w pkt. 1 i 3 stwierdzone zostały w Filii w Łodzi, w pkt. 4 w Oddziale w Warszawie, a pozostałe w Oddziale w Warszawie i w Filii w Łodzi.

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

#### **1. Ocena działalności Oddziału w zakresie wyboru nieruchomości Zasobu oraz przygotowania postępowań i ustalania trybu sprzedaży**

##### **1.1. Przygotowanie organizacyjne Oddziału do sprzedaży nieruchomości Zasobu**

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie<sup>11</sup> działalnością Oddziału kieruje i reprezentuje go na zewnątrz Dyrektor Oddziału odpowiadający przed Prezesem Agencji za pracę Oddziału oraz podległej Filii. Działalnością Filii kieruje Zastępca Dyrektora Oddziału,

<sup>9</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 803, dalej ustawa o kur.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 151) – uchylone 2 czerwca 2012 r.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 540) – obowiązuje od 2 czerwca 2012 r. Dalej rozporządzenia w sprawie sprzedaży nieruchomości.

<sup>11</sup> W kontrolowanym okresie obowiązywały: Regulamin Organizacyjny Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie wraz z Filią w Łodzi, zatwierdzony przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych 17 lipca 2009 r., stanowiący załącznik do zarządzenia nr 704/2010 z 18 października 2010 r. Dyrektora Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie (obowiązujący od 17 września 2009 r. do 20 grudnia 2012 r.) – dalej regulamin organizacyjny z 2009 r. Regulamin Organizacyjny Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie, zatwierdzony przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych 21 grudnia 2012 r., stanowiący załącznik do zarządzenia nr 40/2013 Dyrektora Agencji Nieruchomości Rolnych Oddziału Terenowego w Warszawie z 22 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie (obowiązujący od 21 grudnia 2012 r.) – dalej regulamin organizacyjny z 2012 r.

który samodzielnie podejmuje decyzje w granicach udzielonych przez Dyrektora Oddziału pełnomocnictw i ponosi za nie odpowiedzialność.

Zadania dotyczące sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu i wykonywania zadań związanych z realizacją ustawy o kur Oddział Agencji realizował na podstawie: powołanych wyżej przepisów ustaw, rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie sprzedaży nieruchomości, zarządzenia nr 27 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych<sup>12</sup> z 7 października 2010 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, zarządzeń Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu<sup>13</sup> oraz zarządzeń Prezesa Agencji w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu wymagających szczególnego pełnomocnictwa<sup>14</sup>. W Oddziale Agencji nie wprowadzono dodatkowych uregulowań wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 248-251, tom II str. 29-32, 54-55, tom III str. 37, 66, 506-511, 544)

Zadania wynikające z ustaw o gnrsp i o kur określone zostały w regulaminach organizacyjnych Oddziału Agencji. Jako zadania związane z realizacją ustawy o kur, tj. dotyczące poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych oraz przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych wskazano m.in.: analizę zasadności wykonywania przez Agencję prawa pierwokupu lub wykupu, ewidencjonowanie wniosków rolników zainteresowanych nabyciem gruntów z Zasobu, współdziałanie z jednostkami i organizacjami rolniczymi celem rozpoznania i opiniowania zapotrzebowania na grunty rolne.

Wyżej wymienione zadania zostały przypisane w zakresach czynności pracownikom Oddziału Agencji – sekcji gospodarowania zasobem. Zadania te dotyczyły opiniowania i wnioskowania w sprawie pierwokupu i wykupu przysługującego Agencji w myśl ustawy o kur i wytycznych Prezesa Agencji, stosownie do przydzielonego terenu działania.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 7-9, 234-275, tom II str. 30-34, 476-477, tom III str. 35-77, 490-511)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## **1.2. Działania Oddziału w celu realizacji zadań Agencji dotyczących polityki rolnej państwa**

Opis stanu  
faktycznego

Zadania dotyczące polityki rolnej państwa Oddział Agencji realizował m.in. poprzez sprzedaż nieruchomości Zasobu. Zarówno Oddział w Warszawie, jak i Filia w Łodzi realizowały plany rzeczowe sprzedaży, które były monitorowane na bieżąco. Dyrektor Oddziału w Warszawie i Zastępca Dyrektora kierujący Filią wyjaśnili, że struktura gruntów pozostających w Zasobie uniemożliwia znaczący wpływ na poprawę struktury obszarowej gospodarstw.

Ogółem według stanu na 30 czerwca 2013 r.:

<sup>12</sup> Dalej także Prezes Agencji.

<sup>13</sup> Zarządzenia Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa: nr 26/10 z 28 września 2010 r. (obowiązywało od 28 września 2010 r. do 30 marca 2010 r.), nr 10/11 z 28 marca 2011 r. (obowiązywało od 31 marca 2011 r. do 31 lipca 2012 r.), nr 18/12 z 24 lipca 2012 r. (obowiązywało od 1 sierpnia 2012 r. do 20 stycznia 2013 r.) i nr 10/13 z 18 stycznia 2013 r. (obowiązuje od 21 stycznia 2013 r.). Dalej wytyczne Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości.

<sup>14</sup> Zarządzenia Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w sprawie w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagających szczególnego pełnomocnictwa: nr 23/10 z 2 sierpnia 2010 r., nr 54/11 z 30 grudnia 2011 r., nr 11/11 z 28 marca 2011 r.

- Zasób, którym dysponował Oddział w Warszawie obejmował powierzchnię 29 127,7583 ha, w skład której wchodziło 33 219 nieruchomości, w tym 29 979, tj. 90,3% działek o powierzchni do 1 ha,
- Zasób, którym dysponowała Filia w Łodzi obejmował powierzchnię 21 792,7400 ha, w skład której wchodziło 22 989 nieruchomości, w tym 21 959, tj. 95,5% działek o powierzchni do 1 ha.

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 kwietnia 2013 r. stan Zasobu, którym gospodarował Oddział w Warszawie zmniejszył się z 39 710,0300 ha do 33 499,3000 ha, tj. o 6 210,72 ha (o 15,6%). Z przeprowadzonych łącznie 28 440<sup>15</sup> przetargów rozstrzygnięto 2 726 (9,6%), w tym:

- z 257 (0,9% przetargów ogółem) przetargów ograniczonych na rzecz rolników powiększających gospodarstwo rodzinne rozstrzygnięto 40 (15,6%),
- z przeznaczonych do sprzedaży 9 415,66 ha<sup>16</sup> sprzedano 5 588,88 ha (59,4%).

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 kwietnia 2013 r. stan Zasobu, którym gospodarowała Filia w Łodzi zmniejszył się z 29 353 ha do 22 290 ha, tj. o 7 063 ha (o 24,1%). Z 18 349 przetargów rozstrzygnięto 2 069 (11,3%), w tym:

- z 38 (0,2% przetargów ogółem) przetargów ograniczonych na rzecz rolników powiększających gospodarstwo rodzinne rozstrzygnięto 8 (21,1%),
- z przeznaczonych do sprzedaży 11 069 ha sprzedano 6 223 ha (56,2%).

Przyczyną niskiej skuteczności przetargów – wg wyjaśnień Dyrektora Oddziału w Warszawie i Zastępcy Dyrektora kierującego Filią – jest mała atrakcyjność działek i nie ma znaczenia kwestia typowania ich do sprzedaży jak też cena, tryb przetargu czy wysokość wadium. Znaczna część działek była oferowana do sprzedaży kilkakrotnie. Ponadto – wg wyjaśnień Dyrektora Oddziału w Warszawie – w województwie mazowieckim istnieją ograniczenia w swobodnym dysponowaniu gruntami wynikające również ze zgłoszonych roszczeń reprivatyzacyjnych i wszczęcia postępowań administracyjnych o sprzeczne z prawem przejęcie gruntów, co skutkuje wieloletnim wstrzymaniem sprzedaży<sup>17</sup>, tak więc wybór nieruchomości przeznaczonych w danym roku do sprzedaży jest niewielki.

W Zasobie Oddziału w Warszawie i Filii w Łodzi pozostawały głównie grunty z byłego Państwowego Funduszu Ziemi, rozdrobnione i o niewielkiej powierzchni.

(dowód: akta kontroli tom I str. 10-12, 148-149, 194-204, 276-277, tom II str. 33-34, 506, tom III str. 513-515, 533-538, tom V str. 1206-1226)

Mała atrakcyjność działek w Zasobie Oddziału Agencji powodowała niewielkie zainteresowanie ich nabywaniem przez rolników indywidualnych. Z dostępnych w Oddziale w Warszawie informacji wynika, że w objętym kontrolą okresie rolnicy złożyli osiem wniosków o nabycie nieruchomości z Zasobu (wnioski te zostały złożone przed podjęciem przez Oddział w Warszawie działań zmierzających do sprzedaży nieruchomości). Dyrektor Oddziału w Warszawie wyjaśnił, że w latach 2011–2013 (do 30 kwietnia) oprócz ww. wniosków rolników zgłoszono sześć informacji z Mazowieckiej Izby Rolniczej<sup>18</sup> i dwie z urzędów gmin, dotyczących zapotrzebowania rolników na grunty z Zasobu. Oddział nie zrealizował dwóch wniosków: jednego z MIR z uwagi na konieczność zapewnienia niezbędnego areálu dla zagospodarowania zabudowań gospodarstwa i jednego rady gminy z uwagi na niezgodność z przepisami<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> W sprawozdawczości ANR liczone są pozycje przetargowe, z reguły wiele z jednego ogłoszenia.

<sup>16</sup> Powierzchnia gruntów przeznaczonych w badanym okresie do sprzedaży, bez gruntów pod budynkami, wyodrębnionymi obiektami, gruntami o specyficznym charakterze (np. złoża kopalni, pod wodami itp.), a także grunty nierolne.

<sup>17</sup> W badanym okresie dotyczyło to np. kilkusethektarowych nieruchomości Krzeczanowo, Kobylniki, Ruchna.

<sup>18</sup> Dalej MIR.

<sup>19</sup> Wniosek o ograniczenie przetargu do rolników z jednej gminy.

W przypadku Filii w Łodzi do 30 czerwca 2013 r. wpłynęło 20 takich wniosków od rolników indywidualnych. Wszystkie wnioski są w trakcie realizacji<sup>20</sup> na etapie ogłoszenia przetargów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 100-104, 202, tom II str. 489-492, tom IV 533-538, tom V str. 1225-1226)

Zdaniem Dyrektora Oddziału w Warszawie jak i Zastępcy Dyrektora kierującego Filią na terenie województw mazowieckiego i łódzkiego nie występuje problem nadmiernej koncentracji gruntów.

Wg danych GUS<sup>21</sup> w 2011 r. na terenie woj. mazowieckiego było 274,4 tys. gospodarstw indywidualnych, w tym do 1 ha użytków rolnych – 9,3%, od 1 do 5 ha – 46,7%, a powyżej 5 ha – 44,0%. W porównaniu z 2006 r.:

- zmniejszyła się o 18,2% (57,4 tys.) liczba gospodarstw indywidualnych o pow. poniżej 20 ha, w tym poniżej 1 ha o 55,5% (o 31,8 tys.),
- wzrosła o 10,5% (1,5 tys.) liczba gospodarstw o pow. powyżej 20 ha, w tym powyżej 100 ha o 45,2% (z 294 do 427).

Na terenie woj. łódzkiego było 168,6 tys. gospodarstw indywidualnych, w tym do 1 ha użytków rolnych – 15,1%, od 1 do 5 ha – 46,0%, a powyżej 5 ha – 38,9%. W porównaniu z 2006 r.:

- zmniejszyła się o 15,6% (29,9 tys.) liczba gospodarstw indywidualnych o pow. poniżej 20 ha, w tym poniżej 1 ha o 31,3% (o 11,2 tys.),
- wzrosła o 19,4% (1,0 tys.) liczba gospodarstw o pow. powyżej 20 ha, w tym powyżej 100 ha o 87,5% (z 96 do 180).

Według art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o gnrsp, Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, a według ust. 38, a następnie 42 i 41 wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości, ustalając powierzchnię konkretnej nieruchomości rolnej niezabudowanej do sprzedaży w przetargu ograniczonym, należy mieć na uwadze strukturę obszarową okolicznych gospodarstw rolnych.

Oddział Agencji nie miał informacji dotyczącej struktury obszarowej okolicznych gospodarstw rolnych. Przy sprzedaży nieruchomości w przetargach ograniczonych uwzględniano średnią wielkość powierzchni gruntów rolnych w woj. mazowieckim i łódzkim (w 2012 r. odpowiednio 8,50 ha i 7,52 ha) oraz w uzasadnionych przypadkach w woj. mazowieckim średnią krajową (10,38 ha).

W Oddziale Agencji nie ustalono sformalizowanych kryteriów i zasad oceny realizacji tych zadań. Jak wyjaśnili Dyrektor Oddziału w Warszawie i Zastępca Dyrektora kierujący Filią monitorowana jest realizacja rocznych planów finansowo-rzeczowych – ich ocena dokonywana jest na comiesięcznych naradach w Biurze Prezesa Agencji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 153-156, 194-201, 276-277, tom II str. 30-34 489-492, tom III str. 506-511, tom V str. 1219-1226)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Oddział Agencji w celu realizacji ustawowego obowiązku, tj. poprawy struktury gospodarstw rolnych powinien, zdaniem NIK, uzyskiwać informację o strukturze okolicznych gospodarstw rolnych.

<sup>20</sup> Ich realizacja wymagała geodezyjnego podziału nieruchomości wyłączonych z wieloletnich dzierżaw.

<sup>21</sup> Rocznik Statystyczny Rolnictwa Warszawa 2012 (str. 126-127, tab. 37, wiersz 23 i 25):

[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/rs\\_rocznik\\_rolnictwa\\_2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/rs_rocznik_rolnictwa_2012.pdf)

Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich Warszawa 2007 (str. 216-217, tab. 16, wiersz 23 i 25):

[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/rfs\\_rocznik\\_rolnictwa\\_2007.pdf.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/rfs_rocznik_rolnictwa_2007.pdf.pdf)

### 1.3. Wybór nieruchomości Zasobu do sprzedaży

Opis stanu  
faktycznego

Szczegółowo zbadano 60 transakcji sprzedaży, przeprowadzonych w latach 2011–2013 (do 30 kwietnia), wybranych w sposób celowy, w tym 30 transakcji sprzedaży w Oddziale w Warszawie i 30 transakcji sprzedaży w Filii w Łodzi. Badaniami objęto 19 transakcji zakończonych zawarciem umów sprzedaży w wyniku rozstrzygnięcia przetargów ograniczonych, 36 transakcji zakończonych zawarciem umów w wyniku przetargów nieograniczonych (z uwzględnieniem kryterium najwyższej ceny i największej powierzchni) oraz 5 transakcji zakończonych zawarciem umów w trybie bezprzetargowym (spadkobiercy).

W Oddziale Agencji nie sformalizowano kryteriów wyboru nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i wyboru trybu przetargu.

Do sprzedaży w trybie przetargu ograniczonego i nieograniczonego nieruchomości typowane były przez pracowników Sekcji Gospodarowania Zasobem. Wytypowane przez pracowników nieruchomości podlegały akceptacji na etapie zlecenia wyceny tych nieruchomości przez:

- Kierownika Sekcji Gospodarowania Zasobem lub Dyrektora (Oddział w Warszawie),
- Zastępcę Dyrektora kierującego Filią lub upoważnioną przez niego osobę.

Jak wyjaśnili Dyrektor Oddziału w Warszawie i Zastępca Dyrektora kierujący Filią, przy typowaniu nieruchomości do sprzedaży brano pod uwagę: wytyczne Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości, plan rzeczowy i finansowy sprzedaży, stan prawny nieruchomości, zainteresowanie potencjalnych nabywców, lokalizację, usytuowanie w stosunku do dróg lokalnych, przy czym wybór nieruchomości do sprzedaży był ograniczony strukturą Zasobu, a ww. wytyczne Prezesa Agencji nie określają procedury akceptacji wyboru nieruchomości ani trybu przetargu.

Wybór trybu przetargu w Oddziale Agencji proponowali pracownicy Sekcji Gospodarowania Zasobem. W Oddziale w Warszawie propozycja wyboru trybu przetargu zawarta była w notatce z lustracji nieruchomości<sup>22</sup>. Ostatecznie tryb przetargu zatwierdzali Dyrektor Oddziału w Warszawie i Zastępca Dyrektora Oddziału kierujący Filią, podpisując ogłoszenie o przetargu. Przetargi ograniczone organizowano po wystąpieniu przesłanek określonych w wytycznych Prezesa Agencji o sprzedaży nieruchomości, przede wszystkim w przypadku istniejącego zapotrzebowania rolników (stwierzonego przez pracowników Oddziału).

W Filii w Łodzi nie uzasadniano pisemnie wybranego trybu przetargu – kierowano się między innymi ww. wytycznymi Prezesa Agencji i lokalnym popytem na ziemię w danej gminie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 75-95, 150-151, 194-198, tom III str. 78-191, 506- 511, 533-540, tom V str. 1219-1223)

W wyniku analizy dokumentacji zbadanych 60 spraw stwierdzono, że Oddział Agencji przestrzegał, przy typowaniu nieruchomości do sprzedaży, ograniczeń określonych w ust. 3 wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości, obowiązujących w danym okresie.

Powierzchnia nieruchomości sprzedanych w trybie przetargów ograniczonych:

- w Oddziale w Warszawie wahała się od 1,0400 ha do 165,8160 ha – nieruchomości o powierzchni znacznie przekraczającej średnią krajową<sup>23</sup>, sprzedano po ustaleniach z MIR,
- w Filii w Łodzi wahała się od 1,39 ha do 3,8325 i nie przekroczyła średniej wielkości powierzchni gruntów rolnych w województwie łódzkim.

<sup>22</sup> Uzasadnieniem trybu przetargu był stan działki i przydatność rolnicza gruntów, jej otoczenie, dojazd/brak dojazdu.

<sup>23</sup> Dwa przypadki: 165,8160 ha i 27,6600 ha.

(dowód: akta kontroli tom I str. 75-105, 153-156, tom III str. 80, 102-191)

Oddział w Warszawie, przed rozpoczęciem sprzedaży, uzyskiwał informacje dotyczące planowanej do sprzedaży nieruchomości między innymi z ewidencji gruntów i budynków o przeznaczeniu jej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i ustalał stan prawny. W 25 przypadkach sprzedaży w trybie przetargowym nie uzyskano stanowiska innych organów. Zastępca Dyrektora Oddziału w Warszawie wyjaśnił, że pracownicy przygotowujący nieruchomość do sprzedaży, zgodnie z ust. 8 pkt 2 wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości, po rozważeniu, uznali, że nie ma potrzeby uzyskania takich informacji. Przy sprzedaży bezprzetargowej<sup>24</sup> Oddział uzyskał informacje na temat m.in. roszczeń, rezerw terenowych, występowania kopalni i wód od właściwych urzędów gmin, starostw, urzędu wojewódzkiego i marszałkowskiego oraz od zarządów dróg. Analiza stanu nieruchomości potwierdzana była w notatkach z przeprowadzonych lustracji.

Pracownicy Filii w Łodzi, przygotowując transakcje sprzedaży, nie dokumentowali przeprowadzenia, wymaganej zapisami ust. 8 ww. wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości, analizy. Nie przeprowadzali też lustracji nieruchomości. W złożonych wyjaśnieniach pracownicy Filii realizujący sprzedaż, stwierdzili, że dokonywali wymaganych analiz i ocen, ale nie sporządzali ich w formie pisemnej. Analiza dokumentacji dotyczącej sprzedaży 30 zbadanych nieruchomości wykazała, iż nie zawiera ona żadnych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia takiej analizy, w tym np.: danych z ewidencji gruntów i budynków, informacji o przeznaczeniu w planach zagospodarowania przestrzennego, stanu prawnego nieruchomości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 75-99, tom III str. 78-79, 102-191, 544)

Oddział w Warszawie w dwóch na 11 sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu ograniczonego posiadał informacje na temat zapotrzebowania miejscowych rolników. W pozostałych zbadanych przypadkach pisemnych informacji nie posiadał. Zastępca Dyrektora Oddziału w Warszawie wyjaśnił, że w przypadku przetargów ograniczonych nieruchomości były przygotowywane pod zapotrzebowanie z terenu gminy zgodnie z wiedzą uzyskaną w terenie przez pracownika Oddziału. W przypadku przetargów nieograniczonych Oddział był poinformowany o braku zainteresowania rolników daną nieruchomością, ponieważ w odpowiedzi na wywieszone wykazy sprzedawanych nieruchomości sołtysi, urzędy gmin i rolnicy nie zgłosili wniosków o zorganizowanie przetargów ograniczonych.

Nieruchomości o powierzchni znacznie przekraczającej średnią krajową<sup>25</sup>, w tym niezabudowane powyżej 100 ha, sprzedano po ustaleniu z MIR.

W Filii w Łodzi żadna ze sprzedawanych nieruchomości nie była przedmiotem zainteresowania miejscowych rolników (nie było wniosków rolników o zakup konkretnej nieruchomości), a powierzchnia żadnej z nieruchomości nie przekraczała 100 ha.

(dowód: akta kontroli str. tom I str. 75-105, 153-156, tom III str. 102-191)

Pracownicy Oddziału Agencji nie dokonywali analiz wynikających z ust. 4 i 5 wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości, ponieważ – według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału w Warszawie i pracowników Filii w Łodzi – zbadane nieruchomości nie spełniały kryteriów uznania ich za atrakcyjne (były przewidziane w planach miejscowych pod działalność typowo rolniczą).

<sup>24</sup> Sprzedaż na rzecz spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości dotyczyła nieruchomości o areale od 56 do 404 ha.

<sup>25</sup> 165,8160 ha (zabudowana) i 27,6600 ha w trybie przetargu ograniczonego; 201,1247 ha w trybie przetargu nieograniczonego; 200,6059 ha, 257,2771 ha, 404,8800 ha i 56,0581 ha bezprzetargowo spadkobiercom.

Informację o ewentualnym trwałym lub częściowym wyłączeniu gruntów z dopłat bezpośrednich Oddział Agencji uzyskiwał ze strony internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W przypadku zbadanych spraw w ogłoszeniu o przetargu nie zamieszczono informacji na ten temat. Wymóg zamieszczenia takiej informacji dotyczy jedynie przypadków wyłączeń.

(dowód: akta kontroli tom I str. 75-95, tom III str. 102-191, 517-532)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W Filii w Łodzi, w ramach przygotowania nieruchomości do sprzedaży:

- nie udokumentowano przeprowadzenia analiz wymaganych w ust. 8 wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości,
- nie przeprowadzano lustracji tych nieruchomości.

Brak w zbadanych 30 sprawach sprzedaży nieruchomości dokumentów, które są niezbędne dla przeprowadzenia takich analiz świadczy zdaniem NIK o tym, że pracownicy Sekcji Gospodarowania Zasobem w Filii w Łodzi, którzy w zakresach czynności mieli wpisany obowiązek dokumentowania podejmowanych czynności, nie wykonywali swoich obowiązków z należytą starannością.

#### **1.4. Przygotowanie postępowań na sprzedaż nieruchomości Zasobu**

Opis stanu  
faktycznego

Przygotowując sprzedaż 30 zbadanych nieruchomości Oddział w Warszawie dokonał analizy stanu prawnego działek na podstawie danych z ksiąg wieczystych i dokumentów Oddziału. W dziewięciu na 30 zbadanych spraw Oddział posiadał dokumenty o uprawnieniach do nabycia w ramach pierwszeństwa przez spadkobierców byłego właściciela. W czterech przypadkach zawiadomiono spadkobierców o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, odpowiednio po 35, 76, 29 i 27 dniach od ogłoszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, tj. niezgodnie z wytycznymi Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży, wg których należy to zrobić niezwłocznie, po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia wykazu. Zastępca Dyrektora Oddziału w Warszawie wyjaśnił, że „Zwłoka w wysłaniu zawiadomienia niczym negatywnym nie skutkuje, a wprost przeciwnie pozwala mieć pewność, że wszyscy uprawnieni są poinformowani”.

W żadnej z 30 analizowanych procedur sprzedaży w Filii w Łodzi nie występowały osoby uprawnione do pierwszeństwa w nabyciu sprzedawanych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 75-95, 106-113, tom III str. 102-221)

Dyrektor Oddziału Agencji wprowadził zasady i tryb wyceny mienia wchodzącego w skład Zasobu, powołał komisję do odbioru wycen i określił zasady jej działania<sup>26</sup>. Skład komisji odrębnymi zarządzeniami ustalił Dyrektor Oddziału w Warszawie<sup>27</sup> i Zastępca Dyrektora kierujący Filią<sup>28</sup>.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 29-32, 38-49, tom III str. 506-511, 544)

Operaty szacunkowe dotyczące zbadanych transakcji sprzedaży sporządzili uprawnieni rzeczoznawcy majątkowi. Operaty sprawdziły i odebrały trzyosobowe komisje, w skład których wchodził pracownicy posiadający uprawnienia w zakresie

<sup>26</sup> Zarządzenie nr 269 Dyrektora Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie z 21 listopada 2005 r. w sprawie zasad i trybu wyceny mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zm. zarządzeniem nr 262 z 16 lipca 2007 r.).

<sup>27</sup> Zarządzenia Dyrektora Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie w sprawie składu komisji do spraw odbioru wycen: nr 151/2008 z 17 kwietnia 2008 r., nr 14/2013 z 7 stycznia 2013 r.

<sup>28</sup> Zarządzenia Zastępcy Dyrektora Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie (kierującego Filią w Łodzi) w sprawie powołania komisji do spraw odbioru operatów szacunkowych nieruchomości: nr 514/2008 z 3 grudnia 2008 r., nr 235/2013 z 10 kwietnia 2013 r.

wyceny nieruchomości, zgodnie z obowiązującymi w Oddziale Agencji uregulowaniami wewnętrznymi<sup>29</sup>. W protokołach odbioru potwierdzono zgodność operatu z nieruchomością opisaną w umowie i uwzględnienie wszystkich składników majątkowych nieruchomości. Komisje zweryfikowały zgodność zastosowanych metod i technik z przepisami prawa i standardami i nie stwierdziły błędów rachunkowych, które miałyby wpływ na określoną wartość nieruchomości. W trzech przypadkach niewykorzystania operatu przez okres 12 miesięcy rzeczoznawca potwierdził jego aktualność.

W Oddziale w Warszawie, w jednym przypadku, wskutek zastrzeżeń do przetargu złożonych do Prezesa Agencji przez Burmistrza Myszyńca, prawidłowość sporządzenia operatu szacunkowego została zbadana przez Komisję Arbitrażową przy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, co skutkowało stwierdzeniem błędów metodologicznych i merytorycznych w operacie i w konsekwencji unieważnieniem przez Prezesa Agencji rozstrzygniętego przetargu.

Zastępca Dyrektora Oddziału w Warszawie wyjaśnił, że komisja odbierająca operat nie zakwestionowała metody przyjętej do wyceny, ponieważ działka stanowiła na lokalnym rynku pojedynczy przypadek przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy pod usługi komunalne.

(dowód: akta kontroli tom I str. 114-134, tom II str. 38-49, tom III str. 222-281, 506-511)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Oddział w Warszawie zawiadamiał spadkobierców o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży w terminie niezgodnym z określonym w wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości, co jednak, w ocenie NIK, nie ograniczało prawa spadkobierców do skorzystania z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

## **2. Ocena przebiegu sprzedaży nieruchomości, w tym ustalania uczestników postępowania**

### **2.1. Przebieg postępowań na sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu**

Opis stanu  
faktycznego

Przedstawiciele Oddziału Agencji dokonali sprzedaży zbadanych nieruchomości zgodnie z zakresem pełnomocnictw Prezesa Agencji, udzielonych w formie aktów notarialnych.

Oddział Agencji, zgodnie z art. 28 ustawy o gnrsp, § 7 rozporządzenia w sprawie sprzedaży nieruchomości oraz z wytycznymi Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości (ust. 18-25 wytycznych), sporządzał wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz ogłaszał przetargi. Ogłoszenia zawierały wymagane w ww. przepisach informacje.

W zbadanych sprawach nie stosowano bonifikat w cenie gruntu.

<sup>29</sup> Zarządzenie nr 269 Dyrektora Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie z 21 listopada 2005 r. w sprawie zasad i trybu wyceny mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zm. zarządzeniem nr 262 z 16 lipca 2007 r.).

Oddział Agencji, zgodnie z ust. 34-37 wytycznych Prezesa Agencji ustalił postąpienia w kwotach nie niższych niż 1 % ceny wywoławczej, a wysokość wadium w zbadanych przetargach nieograniczonych, zgodnie § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprzedaży nieruchomości, w wysokości 5-20% ceny wywoławczej.

W dwóch na 11 zbadanych przetargów ograniczonych w Oddziale w Warszawie i w pięciu na osiem w Filii w Łodzi ustalono wadium wyższe niż 10% ceny wywoławczej, co było niezgodne z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprzedaży nieruchomości. Zastępca Dyrektora Oddziału w Warszawie wyjaśnił, że „*było to podyktowane właściwym zabezpieczeniem przed wycofaniem się oferentów ze sprzedaży.*” W Filii w Łodzi wynikało to z zaakraglenia kwoty do pełnych setek oraz pomyłkowego zastosowania progu 20% ceny wywoławczej stosowanego dla przetargu nieograniczonego.

Oddział w Warszawie, w jednym przypadku, ogłaszając kolejny przetarg, po kilku nierozstrzygniętych, ustalił cenę wywoławczą na sprzedaż działki niższą niż połowa ceny wywoławczej (o 200 zł), co było niezgodne z art. 29 ust. 3a ustawy o gnrsp. Zastępca Dyrektora Oddziału w Warszawie wyjaśnił to nieuwagą pracownika prowadzącego sprawę.

W Filii w Łodzi nie naruszono zasad określonych w art. 29 ust. 3a ustawy o gnrsp.

W badanych sprawach po publikacji ogłoszenia o sprzedaży, a przed zawarciem umów sprzedaży, nie nastąpiła zmiana przeznaczenia nieruchomości w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 135-149, tom III str. 282-341, 519-522, 525-530)

Cenę wywoławczą sprzedanych nieruchomości ustalono zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o gnrsp. Oddział w Warszawie w 13 przypadkach rozłożył cenę sprzedaży nieruchomości na raty, zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy o gnrsp i wytycznymi Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości. Ustalone zabezpieczenia spłaty kwot rozłożonych na raty były zgodne z określonymi w art. 31 ust. 3 ustawy o gnrsp.

Decyzję o rozłożeniu ceny sprzedaży na raty podejmował Dyrektor Oddziału w Warszawie na podstawie opinii komisji w sprawie opiniowania i przyjmowania zabezpieczeń umów dzierżawy i sprzedaży na raty<sup>30</sup>. Komisja oceniła sytuację finansową nabywcy, ubezpieczycieli i określiła zabezpieczenie spłaty kwoty należności rozłożonej na raty.

W zbadanych transakcjach w Filii w Łodzi spłaty należności dokonano jednorazowo.

Weryfikacji nabywców nieruchomości dokonywały komisje przetargowe, każdorazowo powoływane przez Dyrektora Oddziału lub Zastępcę Dyrektora Oddziału kierującego Filią zarządzeniami, w których członkowie zostali zobowiązani do działania w zakresie i na zasadach określonych w rozporządzeniach w sprawie sprzedaży nieruchomości.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 158-183, tom II str. 493, tom III str. 342-489)

W skład komisji przetargowych wchodził przedstawiciel Oddziału w Warszawie, w tym pracownik merytoryczny prowadzący sprzedaż danej nieruchomości. W trzech<sup>31</sup> na 11 postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu ograniczonego w Oddziale w Warszawie, w skład komisji wchodził przedstawiciel izby rolniczej. W pozostałych przetargach i w Filii w Łodzi przedstawiciele izb rolniczych nie uczestniczyli.

Z przetargów sporządzano protokoły postępowania, które zawierały informacje określone w § 12 rozporządzenia w sprawie sprzedaży nieruchomości. Protokoły zostały podpisane przez wszystkich członków komisji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 135-152, tom III str. 282-341, 544)

<sup>30</sup> Powołana zarządzeniem 285/2008 Dyrektora Oddziału z 7 lipca 2008 r. (aneks z 16 maja 2013 r.).

<sup>31</sup> W tym dwa posiedzenia w 2012 r., jedno 23 stycznia 2013 r.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Niezgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprzedaży nieruchomości ustalono kwoty wadium w wysokości wyższej niż 10% ceny wywoławczej w siedmiu przypadkach na 19 przetargów ograniczonych (w Oddziale w Warszawie dwa przypadki i pięć przypadków w Filii w Łodzi).
2. Niezgodnie z art. 29 ust. 3a ustawy o gnrsp ustalono cenę wywoławczą na sprzedaż jednej działki w Oddziale w Warszawie.

## **2.2. Ustalanie uczestników postępowań na sprzedaż nieruchomości Zasobu**

Opis stanu  
faktycznego

We wszystkich przetargach ograniczonych uczestnicy postępowań przedłożyli dokumenty określone w art. 7 ustawy o kur. Weryfikacji dokumentów złożonych przez nabywców dokonały komisje przetargowe na 1-2 posiedzeniach w sprawie kwalifikowania uczestników przetargów ograniczonych na sprzedaż nieruchomości Zasobu. Z każdego posiedzenia komisja sporządziła protokół kwalifikacji, w którym analizowała dokumenty złożone przez uczestników przetargów ograniczonych oraz sporządziła listę zakwalifikowanych uczestników.

Przed dokonaniem sprzedaży w trybie przetargu ograniczonego Oddział Agencji pozyskał od wszystkich nabywców oświadczenia, że w wyniku zakupu nieruchomości powierzchnia użytków rolnych będących ich własnością nie przekroczy 300 ha użytków rolnych. Oświadczenia były potwierdzone przez właściwe urzędy gmin. W sprzedażach w trybie przetargu nieograniczonego, wszyscy nabywcy oświadczyli, że powierzchnia ich użytków rolnych nie przekroczy 500 ha. Oświadczenia te nie były weryfikowane, bowiem, jak wyjaśnili Zastępca Dyrektora Oddziału w Warszawie i Zastępca Dyrektora kierujący Filią, nie mają oni żadnych uprawnień ani obowiązku sprawdzania prawdziwości złożonych oświadczeń, które są składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Wyjaśnili ponadto, że nie odnotowano uczestnictwa w przetargach osób nieuprawnionych. Komisje przetargowe, dokonujące weryfikacji dokumentów, zobowiązane były do działania na zasadach określonych w rozporządzeniach w sprawie sprzedaży nieruchomości. Prawidłowość działań komisji podlegała kontroli przez Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora Oddziału podczas zatwierdzania protokołu z prac komisji.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 158-166, tom II str. 29-33, 489-492, tom III str. 342-399, 506-510, tom IV str. 549-552)

W latach 2011–2013 (do 30 kwietnia) Oddział Agencji sprzedał 17 037,1545 ha za 414 687,5 tys. zł nabywcom, którzy więcej niż jednokrotnie nabyli nieruchomości Zasobu. Oddział nie podejmował działań w przypadku kilkukrotnego nabywania nieruchomości przez tę samą osobę.

Według ewidencji Oddziału w Warszawie żaden z nabywców, w tym również wielokrotnych, nie nabył z Zasobu Oddziału w Warszawie nieruchomości o powierzchni ponad 500 ha.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 18-44, 157, tom II str. 489, 491, tom V str. 1148-1182)

W Filii w Łodzi zbadano 46 umów sprzedaży nieruchomości, na podstawie których wielokrotnie sprzedano ośmiu nabywcom nieruchomości rolne z Zasobu.

W przypadku trzech nabywców<sup>32</sup> powierzchnia gruntów każdego z nich, po dokonaniu kolejnego zakupu z Zasobu, przekroczyła 500 ha: nabywcy o kodzie

<sup>32</sup> Nabywcy o kodach 2888, 2915, 3158.

2888 o 28,2129 ha<sup>33</sup>, nabywcy o kodzie 2915 o 22,5400 ha<sup>34</sup> i nabywcy o kodzie 3158 dwukrotnie: 15 października 2009 r. o 19,5054 ha i 7 września 2010 r. o kolejne 14,3200 ha.

Mimo iż Filia w Łodzi dysponowała kolejnymi oświadczeniami składanymi przez nabywców oraz informacjami dotyczącymi sprzedaży/braku sprzedaży gruntów przez tych nabywców na obszarze działania Filii w Łodzi, nie zweryfikowała prawdziwości złożonych przez nich oświadczeń, w celu ustalenia czy w ich przypadku nie został przekroczony limit obszarowy określony w art. 28a ust. 1 ustawy o gnrsp, tj. 500 ha użytków rolnych.

Kierownik Sekcji Gospodarowania Zasobem Filii w Łodzi wyjaśnił, że Filia sprzedawała tym nabywcom nieruchomości, ponieważ przed zawarciem umów złożyli oni oświadczenia, że łączna powierzchnia użytków rolnych będących ich własnością po nabyciu kolejnych nieruchomości z Zasobu Agencji, nie przekroczy 500 ha użytków rolnych. Takie oświadczenia nabywcy składali również w aktach notarialnych.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 546-552, 566-569, 886-997, tom V str. 1062- 1091,1160-1190)

Od 5 lutego 2013 r. obowiązywało porozumienie zawarte przez Dyrektora Oddziału w Warszawie z MIR, które określiło warunki współpracy stron przy organizacji przetargów ograniczonych na terenie województwa mazowieckiego. W porozumieniu zagwarantowano MIR uczestnictwo do trzech przedstawicieli w komisjach przetargowych, opiniowanie rodzaju przetargu ograniczonego, zasadności organizowania przetargu ograniczonego dla gruntów do 5 ha i wniosków o rozłożenie na raty ceny sprzedaży. W Filii w Łodzi nie sformalizowano zasad współpracy z Łódzką Izbą Rolniczą (ŁIR). Współpraca ta polegała m.in. na udzielaniu przez ŁIR opinii dotyczących organizacji przetargów ograniczonych oraz kandydatów na nabywców nieruchomości, udziale przedstawicieli ŁIR w komisjach przetargowych.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 29-32, 36-37, tom V str. 1184-1190)

W Oddziale w Warszawie MIR zgłosiła uwagi do jednego z 11 zbadanych przetargów ograniczonych i do dwóch z 14 przetargów nieograniczonych. W dwóch przypadkach uzgodniono sprzedaż z MIR. W jednym nie dokonano proponowanego przez Izbę podziału nieruchomości zabudowanej z powodu konieczności zabezpieczenia niezbędnej powierzchni gruntów dla zagospodarowania budynków. Uwagi MIR nie dotyczyły ewentualnych kandydatów na nabywców.

W Filii w Łodzi w zbadanych sprawach nie było uwag Łódzkiej Izby Rolniczej.

W kontrolowanych sprawach tylko w jednym przypadku (na 60) Prezes Agencji unieważnił przetarg (co zostało opisane w pkt 1.4. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli tom I str. 119, 123-134, 153-166, tom III str. 342-399)

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono (w badanych przypadkach) przeprowadzenia przetargu ograniczonego mimo otrzymania z izb rolniczych negatywnych opinii dotyczących uczestników postępowania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 106-113, tom III str. 544)

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

Ustalone  
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

<sup>33</sup> Od 11 grudnia 2009 r. (data pierwszego zakupu) do 9 sierpnia 2011 r. (data ostatniego zakupu) Filia w Łodzi sprzedawała nabywcy, który posiadał 93,9963 ha (kod 2888), trzy nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 434,2166 ha.

<sup>34</sup> Od 20 grudnia 2006 r. (data pierwszego zakupu) do 10 stycznia 2013 r. (data ostatniego zakupu) Filia w Łodzi sprzedawała nabywcy, który posiadał 280,00 ha (kod 2915) sześć nieruchomości o łącznej powierzchni 254,9587 ha.

Zdaniem NIK weryfikacja przez Filię w Łodzi (na podstawie posiadanej ewidencji i dokumentacji) oświadczeń składanych przez wielokrotnych nabywców jest celowa i w uzasadnionych przypadkach minimalizuje ryzyko przekroczenia przez nich limitu określonego w art. 28a ust. 1 ustawy o gnrsp.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

### 3. Ocena umów sprzedaży oraz zabezpieczenia w nich interesu Skarbu Państwa

#### 3.1. Zawieranie umów sprzedaży i zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W latach 2011–2013 (do 30 kwietnia) Oddział w Warszawie podpisał 1 814, a Filia w Łodzi 1 620 umów sprzedaży nieruchomości<sup>35</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str.10, tom III str. 514)

W Oddziale w Warszawie umowy zostały zawarte przez pracowników Sekcji Gospodarowania Zasobem na podstawie pełnomocnictw udzielonych w formie aktu notarialnego przez Dyrektora Oddziału w Warszawie.

Badanie 30 (1,7%) transakcji sprzedaży wykazało w trzech umowach zawartych w trybie przetargu ograniczonego<sup>36</sup> brak, wymaganych wytycznymi Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości, oświadczeń nabywców, tj.:

- w dwóch umowach nie zawarto oświadczenia, że nabywane grunty wchodzą w skład gospodarstwa rodzinnego, którego powierzchnia nie przekracza 300 ha użytków rolnych,
- w dwóch (jedna umowa powtórna) nie zawarto oświadczenia, że nabywca zobowiązuje się do osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie w okresie 10 lat, poinformowania w tym okresie o zamiarze zbycia nabytej nieruchomości, nieustanawiania w tym okresie bez zgody Agencji hipoteki na nabywanym gruncie, a w razie niedotrzymania wymienionych zobowiązań do zapłaty na rzecz Agencji kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży.

W jednej<sup>37</sup> umowie sprzedaży zawartej w trybie przetargu ograniczonego nie wprowadzono postanowienia o przysługującym Agencji prawie pierwokupu nieruchomości w przypadku jej zbycia przed upływem 5 lat od zakupu od Agencji. W pięciu<sup>38</sup> umowach zawartych w trybie przetargu ograniczonego, nie ujęto postanowienia o przysługującym Agencji umownym prawie odkupu lub nabycia, gdy nastąpiło lub ma nastąpić zbycie nieruchomości lub jej części przez kupującego na rzecz innej osoby niż rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. Ponadto w jednej<sup>39</sup> umowie sprzedaży, zawartej w trybie przetargu nieograniczonego, nie określono żadnej z przesłanek skorzystania z prawa odkupu. Powyższe było niezgodne z wytycznymi Prezesa obowiązującymi w badanym okresie. Zastępca Dyrektora Oddziału w Warszawie wyjaśnił to niedopatrzaniem pracowników Oddziału.

W umowach zawartych w Filii w Łodzi nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>35</sup> Rolne i nierolne: Oddział w Warszawie: 866 w 2011 r., 768 w 2012 r. i 180 do 30 kwietnia 2013 r., Filia w Łodzi: 739 w 2011 r., 656 w 2012 r. i 225 do 30 kwietnia 2013 r.

<sup>36</sup> SRG/0547/PFZ/12 i SRG/0538/PFZ/12 oraz SRG/0121/PFZ/2013 i SRG/0122/PFZ/2013.

<sup>37</sup> SRG/0538/PFZ/12.

<sup>38</sup> SRG/0547/PFZ/12, SRG/0401/PFZ/12, SRG/0538/PFZ/12, SRG/0017/PFZ/13, SRG/0056/PFZ/13

<sup>39</sup> SRG/0532/PFZ/11.

Forma i termin zapłaty należności w zbadanych transakcjach były zgodne z warunkami przetargów – nie wyrażano zgody i nie występowały przypadki zapłaty części kwoty po podpisaniu umowy.

Oddział Agencji nie weryfikował pochodzenia środków finansowych na zakup nieruchomości przy płatnościach jednorazowych. Dyrektor Oddziału i Zastępca Dyrektora kierujący Filią wyjaśnili, że Oddział Agencji nie był zobowiązany i nie miał prawnego narzędzia weryfikacji tych danych.

Dyrektor Oddziału w Warszawie wyjaśnił ponadto, iż „w kontrolowanym okresie do Oddziału nie wpłynęły informacje o przypadkach uzasadnionego podejrzenia wskazującego na nieujawnione lub nielegalne źródła pochodzenia środków, którymi nabywcy regulowali należności za nabycie nieruchomości od Agencji, podejrzeń takich nie wskazywały także żadne z okoliczności zawieranych transakcji. W związku z powyższym nie było przypadków zawiadomień kierowanych do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej”.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 135-144, 158-181, tom II str. 29-33, 51, 85, 336-339, tom III str. 400-489, 506-511)

Nabywcy nieruchomości w zbadanych 30 sprawach w Oddziale w Warszawie 30 kwietnia 2013 r. nie zalegali z płatnościami wobec ANR.

Filia w Łodzi sprzedała 15 marca 2013 r. za 43 050,00 zł (akt notarialny nr rep. 1249/2013) nieruchomość o powierzchni 5,68 ha, nabywcy (nr 20139), który będąc dzierżawcą gruntów o powierzchni 159,56 ha, w dniu zawarcia umowy kupna nieruchomości zalegał ze spłatą czynszu dzierżawnego za II półrocze 2012 r. w kwocie 70 342 zł (czynsz – 69 968 zł, odsetki za zwłokę – 374 zł). Termin płatności ww. należności upłynął 28 lutego 2013 r. Zaległy czynsz dzierżawny w kwocie 72 800 zł – w tym należne odsetki karne za zwłokę w spłacie zobowiązania w kwocie 2 832 zł – nabywca wpłacił na rachunek bankowy Filii w Łodzi 11 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 45-46, 167-183, tom III str. 400-489, tom IV str. 714-722, tom V str. 1191 do 1200)

Zbadane umowy sprzedaży Oddział Agencji zawarł w terminach określonych w wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości. Jedną umowę<sup>40</sup> Oddział w Warszawie zawarł po siedmiu miesiącach od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Zastępca Dyrektora Oddziału w Warszawie wyjaśnił, że spowodowane to było przedłużającym się uzyskaniem przez rolnika wpisu w zastawie rejestrowym na ciągnik rolniczy, który stanowił zabezpieczenie niespłaconej ceny zakupu i koniecznością sprostowania zapisów w księdze wieczystej dla sprzedawanej nieruchomości.

W kontrolowanym okresie Oddział Agencji osiągnął przychody ze sprzedaży mienia Zasobu w wysokości: 133 601,2 tys. zł (117% planu po zm.) w 2010 r.; 196 018,1 tys. zł (127% planu po zm.) w 2011 r.; 171 687,5 tys. zł (100% planu po zm.) w 2012 r. i 24 738,5 tys. zł (29% planu na I i II kw. 2013 r.) do 30 kwietnia 2013 r. Sprzedaż gruntów wyniosła: w 2011 r. – 5 834 ha (97% planu, tj. 6 000 ha), w 2012 r. – 5 750 ha (99% planu, tj. 6 000 ha), i w 2013 r. – 1 903 ha za I półrocze (na 2013 r. zaplanowano 4 800 ha).

(dowód: akta kontroli tom I str. 167-183, tom II str. 50, 455-475, tom III str. 400-489, tom V str. 1109-1147)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>40</sup> SRG/0056/PFZ/13.

Brak w 10 aktach notarialnych sprzedaży nieruchomości zapisów określonych w wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości, zabezpieczających interes Skarbu Państwa (Oddział w Warszawie).

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK sprzedaż przez Filię w Łodzi nieruchomości na rzecz nabywcy zalegającego z zapłatą Agencji z innych tytułów może stwarzać ryzyko nieuregulowania lub nieterminowego regulowania kolejnych należności.

### **3.2. Realizacja przez Oddział wniosków pokontrolnych dotyczących sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu**

Opis stanu faktycznego

NIK po kontroli P/07/112 „Sprzedaż i wdzierżawianie nieruchomości Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa” przeprowadzonej w 2007 r. oraz kontroli S/11/001 „Wdzierżawienie Hodowli Roślin „Kalinowa” gruntów rolnych z Zasobu WRSP” przeprowadzonej w 2011 r. nie sformułowała wniosków pokontrolnych, które dotyczyły zagadnień objętych niniejszą kontrolą<sup>41</sup>.

W latach 2011–2013 (do 30 kwietnia) Oddział w Warszawie był czterokrotnie kontrolowany przez Zakład Kontroli Wewnętrznej Biura Prezesa Agencji. Jedną z kontroli (w listopadzie 2012 r.) dotyczyła przygotowania do sprzedaży oferty nieruchomości nierolnych (inwestycyjnych). We wnioskach zalecono Oddziałowi w Warszawie intensyfikację działań w celu zwiększenia sprzedaży nieruchomości atrakcyjnych inwestycyjnie.

Sprzedaż przez Filię w Łodzi nieruchomości rolnych nie była kontrolowana przez NIK oraz nie była w latach 2011–2013 (I półrocze) przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 208-223, tom III str. 544)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## **4. Ocena korzystania przez Oddział z praw nabycia, odkupu i pierwokupu nieruchomości zakupionych od Agencji**

### **4.1. Sprawowanie przez Oddział nadzoru w zakresie wywiązywania się nabywców z warunków określonych umowami sprzedaży**

Opis stanu faktycznego

Koordinację działań związanych z nadzorem właścicielskim nad mieniem Zasobu powierzono w Oddziale w Warszawie pracownikowi Sekcji Gospodarowania Zasobem, a w Filii w Łodzi – Kierownikowi tej Sekcji.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 334-335, 476-477, tom V str. 1107-1108)

W Oddziale w Warszawie oraz w Filii w Łodzi w latach 2011–2013 (do 30 kwietnia) nie przeprowadzono kontroli określonych w zarządzeniu Nr 23/07 Prezesa Agencji z 12 listopada 2007 r. w sprawie sprawowania przez Agencję Nieruchomości Rolnych nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>42</sup>. W ramach nadzoru właścicielskiego pracownicy Agencji zobowiązani zostali do

<sup>41</sup> Wystąpienia pokontrolne: LWA 41023–1–2007z 19 września 2007 r., KSR-4112-01-01/2011z 28 września 2011 r.

<sup>42</sup> Dalej zarządzenie w sprawie nadzoru właścicielskiego.

kontroli obowiązków wynikających z umów sprzedaży nieruchomości, których cena sprzedaży rozłożona została na raty oraz, w których zapisano inne zobowiązania nabywcy. W przypadku umów sprzedaży nieruchomości, których cena sprzedaży rozłożona została na raty, kontrola nieruchomości powinna być przeprowadzona przynajmniej raz w połowie okresu spłaty należności, lub częściej w zależności od potrzeb (np.: skargi, interwencje osób trzecich dotyczące zagospodarowania nieruchomości).

W Oddziale w Warszawie i Filii w Łodzi – wg stanu na 30 kwietnia 2013 r. znajdowało się łącznie 178 czynnych umów sprzedaży nieruchomości rolnych z należnością rozłożoną na raty<sup>43</sup>, zawierających zobowiązanie nabywcy do wykorzystania nieruchomości na cele rolne, z czego połowa okresu spłaty należności przekroczona została w 43 umowach<sup>44</sup>.

Pierwsze dwie kontrole przeprowadzono w Oddziale w Warszawie dopiero w czerwcu 2013 r.<sup>45</sup>, natomiast w Filii w Łodzi nie podjęto żadnej kontroli w ww. zakresie.

Dyrektor Oddziału w Warszawie oraz Zastępca Dyrektora kierujący Filią wyjaśnili, iż jedynie w umowach, w przypadku których nabywcy korzystają z rozłożenia ceny sprzedaży na raty z preferencyjnym oprocentowaniem oraz zawartych w trybie przetargu ograniczonego, zamieszcza się zobowiązanie do rolniczego wykorzystania gruntu. Inne zobowiązania rzeczowe nie występują<sup>46</sup>. Dotychczas nie wpływały skargi dotyczące sposobu wykorzystania gruntów, a nabywcy terminowo spłacali swoje zobowiązania, dlatego takie kontrole nie były wykonywane.

Na podstawie porozumienia zawartego 15 kwietnia 2013 r. pomiędzy Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa a Agencją Nieruchomości Rolnych, czterech pracowników (dwóch z Oddziału w Warszawie i dwóch z Filii w Łodzi) uzyskało dostęp do danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, prowadzonych przez ARiMR, co umożliwi monitorowanie sposobu wykorzystania zakupionych w Agencji nieruchomości rolnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 224-225, tom II str. 51-58, 86-89, 331-333, 419-430, 446-457, 478-483, tom V str. 1095-1108, 1211-1216)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Pomimo obowiązku wynikającego z zarządzenia Prezesa Agencji w sprawie nadzoru właścicielskiego, nie przeprowadzono kontroli stanu zagospodarowania 43 nieruchomości, w których należność za ich sprzedaż rozłożono na raty i w których minęła połowa okresu spłaty należności.

## **4.2. Korzystanie przez Oddział z prawa pierwokupu, nabycia i umownego prawa odkupu**

O przysługującym Agencji prawie pierwokupu i prawie nabycia nieruchomości<sup>47</sup> informowały kancelarie notarialne, przekazując warunkowe umowy sprzedaży. Oddział Agencji nie podejmował dodatkowych czynności w tym zakresie, ponieważ nie miał tytułu prawnego ani możliwości ingerowania w czynności notariusza.

<sup>43</sup> W Oddziale w Warszawie – 104 umowy, a w Filii w Łodzi – 74 umowy.

<sup>44</sup> W Oddziale w Warszawie – 18 umów, a w Filii w Łodzi – 25 umów.

<sup>45</sup> Kontrola przeprowadzona 26 czerwca 2013 r. nieruchomości sprzedanej aktem notarialnym Rep. A Nr 4557/2011 z 16 marca 2011 r. Kontrola przeprowadzona 7 czerwca 2013 r. nieruchomości sprzedanej aktem notarialnym Rep. A Nr 1292/2012 z 7 marca 2012 r. Kontrole potwierdziły wykorzystanie nieruchomości na cele rolne.

<sup>46</sup> Np. poniesienie nakładów inwestycyjnych, zatrudnienie pracowników.

<sup>47</sup> Prawo pierwokupu na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy o gnrsz i art. 3 ustawy o kur, prawo nabycia na podstawie art. 4 ust.1 ustawy o kur.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1, 51-55, 88, 90-93, tom V str. 1104)

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 kwietnia 2013 r. Oddział w Warszawie otrzymał 796 informacji<sup>48</sup> o możliwości skorzystania z przysługującego Agencji prawa pierwokupu (w tym umownego prawa odkupu) i nabycia nieruchomości o łącznej powierzchni 6 635,41 ha i wartości 992 035 841,00 zł<sup>49</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 73-74, tom II str. 66, 486-488)

W tym samym okresie kancelarie notarialne przesłały do Filii w Łodzi 374 informacje o możliwości skorzystania z przysługującego Agencji prawa pierwokupu (w tym umownego prawa odkupu) i nabycia nieruchomości o łącznej powierzchni 3 404,65 ha i wartości 192 059 396,00 zł.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 553-554, str. 723-726)

W żadnym z ww. przypadków Oddział Agencji nie skorzystał z prawa pierwokupu lub nabycia nieruchomości rolnych, określonych w zawiadomieniach kancelarii notarialnych, a w związku z tym nie wystąpiły wydatki na ich realizację.

(dowód: akta kontroli tom II str. 2-30, 34, 53, tom V str. 1109-1147)

Analiza 15 losowo wybranych spraw<sup>50</sup> dotyczących odmowy skorzystania z ww. praw w Oddziale w Warszawie wykazała, że we wszystkich przypadkach dokumentowano zasadność odmowy skorzystania z tych praw. I tak:

- W przypadku prawa pierwokupu z art. 29 ust.4 ustawy o gnrsp, pracownicy w każdej sprawie wydawali pisemną opinię, zawierającą uzasadnienie do podjęcia decyzji. Wszystkie opinie zostały również podpisane przez Kierownika/Zastępcę Kierownika Sekcji Gospodarowania Zasobem.
- W przypadku prawa pierwokupu z art. 3 ust. 4 i nabycia z art. 4 ust. 1 ustawy o kur, analizy celowości nabycia nieruchomości dokonywała Komisja w sprawie analizy nabywania do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nieruchomości rolnych<sup>51</sup>, powołana przez Dyrektora Oddziału<sup>52</sup> stosownie do wymogów określonych w wytycznych Prezesa Agencji w sprawie nabywania nieruchomości z ustawy o kur<sup>53</sup>. Z każdego posiedzenia Komisji został sporządzony protokół<sup>54</sup>, który zawierał uzasadnienie nieskorzystania z przysługujących Agencji praw. Treść protokołu zatwierdzona była przez Dyrektora Oddziału lub jego Zastępcę.

Ostateczną decyzję o nieskorzystaniu z praw pierwokupu czy nabycia podejmował Dyrektor Oddziału lub jego Zastępca – na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Dyrektora Oddziału. Jako przesłanki do nieskorzystania z przysługujących Agencji praw wskazywano brak znaczenia dla realizacji przepisów ustawy o kur<sup>55</sup>, wykorzystanie nieruchomości<sup>56</sup>, jej obciążenia<sup>57</sup>, znikome zainteresowanie nieruchomością na etapie sprzedaży gruntów przez Oddział.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1, 51, 83-85, 90-330, 484, 489-492)

<sup>48</sup> Warunkowych umów sprzedaży/umów innych, niż umowa sprzedaży, dotyczących przeniesienia własności nieruchomości.

<sup>49</sup> Wartość transakcji wskazana w aktach notarialnych.

<sup>50</sup> W których Oddział nie skorzystał z przysługujących Agencji praw na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy o gnrsp (sprawy o nr: GZ-602-art.29/232, GZ-602-art.29/129, GZ-602-art.29/142, GZ-602 art.29/125), na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy o kur (sprawy o nr: 88445, 88495, 88464, 88443), na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o kur (sprawy o nr: 88244, 88519, 88569, 87891), na podstawie umownego prawa odkupu (sprawy o nr: GZ-602-art.29/125/11, GZ-602-art.29/129/11, GZ-602-art.29/254/12).

<sup>51</sup> Dalej Komisja.

<sup>52</sup> Zarządzeniem nr 509 Dyrektora Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie z dnia 14 lipca 2010 r. w sprawie powołania komisji do opiniowania warunkowych umów sprzedaży, w których występuje prawo pierwokupu lub innych umów, w których występuje prawo nabycia nieruchomości rolnych, na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

<sup>53</sup> W Części IV. „Ogólne zasady analizy celowości nabycia”.

<sup>54</sup> „Protokół z posiedzenia komisji odnośnie skorzystania z prawa pierwokupu”, dalej „Protokół”.

<sup>55</sup> Niska przydatność rolnicza gruntów, słaba jakość bonitacyjna, grunty odlogowane, przeniesienie własności części zorganizowanej przedsiębiorstwa, nieruchomości na terenach gdzie nie ma rozwijających się gospodarstw rodzinnych

<sup>56</sup> M.in. dalsze prowadzenie gospodarstwa rolnego przez potencjalnego nabywcę (spadkobierców właścicieli, rodzinę), przeniesienie własności nieruchomości w zamian za udziały w przedsiębiorstwie prowadzącym działalność rolniczą.

<sup>57</sup> Długoletnia dzierżawa, hipoteka.

Analiza losowo wybranych 22 spraw dotyczących odmowy skorzystania z prawa pierwokupu lub nabycia nieruchomości w Filii w Łodzi<sup>58</sup> wykazała, że:

- W przypadku prawa pierwokupu z art. 29 ust. 4 ustawy o gnrsz pracownicy, w uzasadnionych przypadkach, sporządzali pisemną opinię dotyczącą odstąpienia od prawa pierwokupu. Opinie zostały podpisane przez Zastępcę Dyrektora Oddziału kierującego Filią.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 555, 565-609)

- W przypadku prawa pierwokupu z art. 3 ust. 4 i nabycia z art. 4 ust.1 ustawy o kur, analizy (opinie) uzasadniające podjęcie decyzji o odstąpieniu od ww. praw również sporządzili pracownicy Filii w Łodzi. Wszystkie opinie zostały zaakceptowane przez Kierownika Sekcji Gospodarowania Zasobem i przyjęte przez Zastępcę Dyrektora Oddziału kierującego Filią. Opinie sporządzane były wg jednolitego wzoru, zawierały numery geodezyjne i powierzchnie sprzedawanych działek oraz ich przeznaczenie w planach zagospodarowania przestrzennego, a w uzasadnieniu opinii wskazywano, iż nabywcy nie spełniają warunków zawartych w art. 5 i 6 ustawy „o kształtowaniu ustroju rolnego”, a transakcja nie narusza celów założonych przez tę ustawę.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 557, 611, 728, 736, 751, 767, 774, 780, 790, 801, 809, 815, 832, 846, 862, 879)

Mimo wymogu określonego w wytycznych Prezesa Agencji w sprawie nabywania nieruchomości z ustawy o kur, Zastępca Dyrektora Oddziału kierujący Filią nie powołał komisji ds. sporządzania analiz celowości skorzystania lub rezygnacji z prawa pierwokupu i nabycia przysługującego Agencji na podstawie ustawy o kur. Zastępca Dyrektora Oddziału kierujący Filią wyjaśnił, że zasadność skorzystania lub rezygnacji z prawa pierwokupu/wykupu dokumentowana jest przez pracowników SGZ w postaci opinii.

(dowód: akta kontroli tom V str. 1208-1216)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W Filii w Łodzi nie powołano komisji ds. sporządzania analiz celowości skorzystania lub rezygnacji z prawa pierwokupu i nabycia przysługującego Agencji na podstawie ustawy o kur.  
Zdaniem NIK, prawa przysługujące Agencji z mocy tej ustawy, to istotne narzędzie realizacji zadań polityki rolnej państwa w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych i przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości na obszarze działania Filii w Łodzi. Zatem decyzje Zastępcy Dyrektora kierującego Filią, w takich sprawach, powinny być podejmowane na podstawie komisyjnie sporządzanych analiz i opinii.
2. Analizy sporządzane dla podjęcia decyzji o odstąpieniu od przysługujących Agencji praw z ustawy o kur i ustawy o gnrsz sporządzane były w sposób ogólnikowy. Nie zawierały one, zdaniem NIK, wystarczających informacji do podjęcia właściwej decyzji o skorzystaniu/odmowie skorzystania z przysługujących Agencji praw, w szczególności informacji o popycie rolników indywidualnych na grunty rolne na danym terenie.

<sup>58</sup> Do kontroli wybrano: 8 spraw dotyczących odmowy prawa pierwokupu z art. 29 ust. 4 ustawy o gnrsz, 9 spraw dotyczących odmowy prawa pierwokupu z art. 3 ust. 4 ustawy o kur, 5 spraw dotyczących odmowy nabycia nieruchomości z art. 4 ust. 1 ustawy o kur.

### 4.3. Kontrole w zakresie egzekwowania przez Oddział praw do nabycia, odkupu i pierwokupu nieruchomości rolnych

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie w Oddziale Agencji nie wyodrębniono komórki kontroli wewnętrznej i audytu. Zespoły takie funkcjonowały na poziomie Biura Prezesa Agencji – Zespół Kontroli Wewnętrznej i Zespół Audytu Wewnętrznego.

W badanym okresie Biuro Prezesa Agencji nie przeprowadzało kontroli i nie dokonywało oceny egzekwowania przez Oddział Agencji prawa do pierwokupu, nabycia i umownego prawa odkupu nieruchomości. W Oddziale nie było kontroli zewnętrznych dotyczących ww. praw.

(dowód: akta kontroli tom I str. 208-215, 245-275, tom II str. 51-52, 89, tom III str. 34-77, 544)

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Oddziału Agencji z okresu objętego kontrolą, Dyrektor Oddziału odpowiada przed Prezesem Agencji za pracę Oddziału oraz podległej Filii<sup>59</sup>.

Dyrektor Oddziału Agencji w kwestii nadzoru nad funkcjonowaniem Filii w Łodzi wyjaśnił, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym Oddziału działalnością Filii w Łodzi kieruje Zastępca Dyrektora Oddziału, który samodzielnie podejmuje decyzje w granicach udzielonych pełnomocnictw i ponosi za nie odpowiedzialność. Zakres pełnomocnictw Zastępcy dyrektora Oddziału pokrywa się z zakresem pełnomocnictw udzielonych przez Prezesa Agencji dla dyrektora Oddziału. Odnośnie gospodarowania Zasobem, w tym wykonania planu sprzedaży, Filia jest rozliczana przez Biuro Prezesa oddzielnie, co wynika z prowadzonej sprawozdawczości i obiegu korespondencji (np. Filia bezpośrednio występuje o odrębne pełnomocnictwa Prezesa na sprzedaż).

(dowód: akta kontroli tom I str. 200, 248-251, tom III str. 37, 66)

Ewidencja i koordynacja załatwiania skarg i wniosków należały do sekcji organizacyjno-prawnych<sup>60</sup>. W kontrolowanym okresie ani do Oddziału w Warszawie, ani do Filii w Łodzi nie wpłynęły skargi dotyczące niespełniania przez nabywcę warunków umów zakupu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 224-233, 263, tom II str. 33, tom III str. 74-75, 541-543)

Do Biura Prezesa Agencji wpłynęły skargi na sprzedaż nieruchomości z Zasobu Oddziału w Warszawie, tj. nieruchomości położonych:

- w Dzierżanowie o powierzchni 210,8925 ha,
- w Chojnowie o powierzchni 200,6059 ha,
- w Ślubowie o powierzchni 257,2771 ha,
- w Strzałkowie o powierzchni 404,8800 ha.

W wyniku zbadania skarg dotyczących sprzedaży ww. nieruchomości Zasobu ustalono, że nieruchomości położone w Chojnowie, Ślubowie i Strzałkowie zostały zbyte przez Oddział w Warszawie spadkobiercom byłych właścicieli. Nieruchomości te, w dacie sprzedaży, obciążone były wieloletnimi umowami dzierżawy. Analiza dokumentacji dotyczącej przygotowania nieruchomości do sprzedaży, samej sprzedaży (tryb bezprzetargowy zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o gnrsp) oraz zawarcia umowy na ich sprzedaż, w tym zabezpieczenia w nich interesów Skarbu Państwa, nie wykazała po stronie Oddziału w Warszawie nieprawidłowości. Ustalono też, że cena tych nieruchomości została, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji w sprawie opiniowania i przyjmowania zabezpieczeń, rozłożona na raty. Przy czym jako zabezpieczenie ustanowione zostały hipoteki na zbywanych przez

<sup>59</sup> §3 ust. 3 Regulaminów Organizacyjnych: z 2009 r. i z 2012 r.

<sup>60</sup> § 25 ust. 2.2<sup>1</sup> pkt 6 regulaminu organizacyjnego z 2009 r., § 15 ust. 1 pkt 5 regulaminu organizacyjnego z 2012 r.

Oddział w Warszawie nieruchomościach oraz na nieruchomościach osób trzecich – poręczycieli, którzy jednocześnie byli poręczycielami weksli wystawianych przez spadkobierców. Ponadto ustalono, że w przypadku nieruchomości położonych w Chojnowie i Ślubowie ich nabywcy zawarli przedwstępne umowy sprzedaży nieruchomości na rzecz poręczycieli.

W przypadku nieruchomości położonej w Dzierżanowie transakcja sprzedaży nie doszła do skutku w związku z tym, iż w trakcie procedury sprzedaży okazało się, iż istnieją rozbieżności co do danych osobowych b. właściciela i spadkobierców. Niezależnie od tego jeden ze spadkobierców, ustanawiając swojego pełnomocnika<sup>61</sup>, upoważnił go do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, a następnie do zbycia jej na rzecz wybranej przez pełnomocnika osoby trzeciej, w tym zawarcia warunkowej umowy sprzedaży.

Do Filii w Łodzi nie wpłynęły skargi dotyczące sprzedaży nieruchomości na rzecz spadkobierców.

(dowód: akta kontroli tom I str. 278-310)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Mimo iż działania Oddziału Agencji w przedstawionych sprawach były rzetelne i legalne, to jednak, zdaniem NIK, zawieranie przez spadkobierców byłych właścicieli warunkowych umów sprzedaży nieruchomości na rzecz osób trzecich wskazuje, że w przypadku nieskorzystania przez Oddział w Warszawie z prawa pierwokupu tych nieruchomości, staną się one własnością osób trzecich, które wejdą w ich posiadanie w trybie bezprzetargowym.

#### 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>62</sup>, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do jednolitego stosowania w Oddziale Agencji wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości w odniesieniu do przeprowadzania i dokumentowania analiz, jak też dokonywania i dokumentowania lustracji nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, stosownie do ust. 8 wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości,
- 2) powołanie w Filii w Łodzi komisji ds. sporządzania analiz celowości skorzystania lub rezygnacji z prawa pierwokupu i nabycia przysługującym Agencji na podstawie ustawy o kur,
- 3) przeprowadzenie kontroli stanu zagospodarowania nieruchomości, w których należność za ich sprzedaż rozłożono na raty, i w których minęła połowa okresu spłaty należności, zgodnie z zarządzeniem Prezesa Agencji w sprawie nadzoru właścicielskiego,
- 4) rozważenie możliwości weryfikacji oświadczeń składanych przez wielokrotnych nabywców, w sytuacji uzasadniającej przekroczenie przez nich limitu określonego w art. 28a ust. 1 ustawy o gnrsp,
- 5) prawidłowe, zgodne z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprzedaży nieruchomości, ustalanie kwot wadium w przetargach ograniczonych,
- 6) zamieszczanie w zawieranych umowach na sprzedaż nieruchomości Zasobu zapisów, określonych w wytycznych Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości, zabezpieczających interes Skarbu Państwa,
- 7) wyeliminowanie przypadków nieprawidłowego ustalania ceny wywoławczej nieruchomości,

<sup>61</sup> Na etapie ustalania prawa pierwszeństwa do nabycia nieruchomości.

<sup>62</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

- 8) pozyskiwanie informacji o strukturze okolicznych gospodarstw, w celu uwzględniania ich przy określaniu powierzchni działek do sprzedaży w trybie przetargu ograniczonego na danym terenie.

## 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 Warszawie.

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.

Warszawa,      sierpnia 2013 r.

Kontroler

Wiesława Bronisz  
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

.....  
*Podpis*

Kontroler  
Lidia Łucka  
gł. specjalista k.p.

.....  
*Podpis*

Kontroler  
Stefania Moczulska  
gł. specjalista k.p.

.....  
*Podpis*

Kontroler  
Zbigniew Żyromski  
gł. specjalista k.p.

.....  
*Podpis*