



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.411.004.01.2022

Pan
Waldemar Humięcki
Dyrektor Generalny
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
ul. Karolkowa 30
01-201 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.20.2023
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 16 marca 2023 r.

I/22/004/KRR – Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, 01-207 Warszawa, ul. Karolkowa 30.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Humięcki, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 1 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Małgorzata Gośniowska-Kola pełniąca obowiązki Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 29 października 2020 r. do dnia 31 marca 2022 r. Grzegorz Pięta pełniący obowiązki Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 6 marca 2019 r. do dnia 28 października 2020 r. Piotr Serafin, pełniący obowiązki Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 3 lipca 2018 r. do dnia 5 marca 2019 r. (akta kontroli str. 902)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja zasad poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz nadzór nad ich realizacją przez oddziały terenowe KOWR.2. Realizacja zasad dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w przypadkach ich poddzierżawy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do 21 grudnia 2022 r.), z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Joanna Szulowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/42/2022 z 10 listopada 2022 r.2. Kinga Salach, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/43/2022 z 10 listopada 2022 r.3. Małgorzata Grzegorzczuk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/44/2022 z 10 listopada 2022 r.4. Artur Wachowiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/45/2022 z 10 listopada 2022 r. (akta kontroli str. 1-8)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa realizował zasady poddzierżawy i dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa określone w przepisach wewnętrznych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa³.

Umowy poddzierżawy nieruchomości ZWRSP objęte badaniem zawarte były na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy. W umowach poddzierżawy zabezpieczony został interes prawny i ekonomiczny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa poprzez określenie stawek czynszu dzierżawnego zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wyrażenia przez Dyrektora Generalnego KOWR w trzech przypadkach⁴ zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 661,3004 ha na podstawie wniosku dzierżawcy niezawierającego uzasadnienia, co było niezgodne z wytycznymi Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa dotyczącymi wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości ZWRSP⁵.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stwierdzone nieprawidłowości wskazują na możliwość wystąpienia ryzyka rozdysponowania nieruchomości rolnych ZWRSP z pominięciem zasad określonych w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶, według których umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wyrażenie przez Dyrektora Generalnego KOWR zgody na zawarcie umowy poddzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni 3 ha wyłącznie w oparciu o uzasadnienie wniosku, bez dodatkowej i wszechstronnej jego weryfikacji, wskazuje na możliwość wystąpienia ryzyka nierzetelnej oceny przesłanek będących podstawą do wyrażenia zgody na poddzierżawę.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wyrażenie zgody na zawarcie przez dzierżawcę aneksu do umowy poddzierżawy po upływie prawie sześciu miesięcy od dnia wygaśnięcia tej umowy stanowiło akceptację faktycznego użytkowania przez ten okres nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego.

W trakcie kontroli NIK wdrożony został w KOWR z dniem 6 grudnia 2022 r. obowiązek sprawozdawczy dotyczący poddzierżaw. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że właściwe działania Dyrektora Generalnego KOWR w powyższym zakresie należy kontynuować w celu wyeliminowania ryzyka nieprawidłowej i nierzetelnej realizacji zasad poddzierżawy i dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Tj. zarządzenie nr 95/2017/Z nr 6 października 2017 r. uchylone zarządzeniem nr 73/2019/Z z 4 lipca 2019 r., które zostało uchylone zarządzeniem nr 105/2020/Z z 20 lipca 2020 r. W zarządzeniach nr 95/2017/Z i nr 73/2019/Z podrozdział pn. Poddzierżawa nieruchomości rolnych stanowił pkt 4.6., a w zarządzeniu nr 105/2020/Z pkt 4.7. (dalej: wytyczne).

⁴ Dwie poddzierżawy Obiektu Rolnego Koszanowo przez Przedsiębiorstwo Rolniczo-Hodowlane „GAŁOPOŁ” Sp. z o.o. na rzecz: spółki Green Lab Sp. z o.o. (300,5651 ha), Spółdzielni Produkcyjnej w Lubosinie (219,5536 ha), w trzecim przypadku – poddzierżawa gospodarstwa rolnego Kępie (141,1817 ha, umowa zawarta pomiędzy rolnikami indywidualnymi).

⁵ W jednym przypadku było to niezgodne z pkt 4.6. wytycznych⁵, a w dwóch przypadkach niezgodne z pkt. 4.7. wytycznych⁵.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2329, dalej ustawa gnrs.

Rolnej Skarbu Państwa, co przyczyni się do wzmocnienia nadzoru Dyrektora Generalnego KOWR w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zasad poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP oraz nadzór nad ich realizacją przez oddziały terenowe KOWR.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania w zakresie prowadzenia spraw związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej Zasobu WRSP lub ZWRSP) realizowane były w Centrali KOWR przez Departament Gospodarowania Zasobem (dalej DGZ), a w oddziałach terenowych KOWR (dalej OT KOWR) przez Wydziały Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem oraz sekcje zamiejscowe.

Sprawy zawierania umów dzierżawy i poddzierżawy oraz wykonywania umów dzierżawy i poddzierżawy (w szczególności przedłużania umów dzierżawy) regulowały wytyczne.

(akta kontroli str. 766-770)

W wytycznych określono przypadki, w których wymagana jest zgoda Dyrektora Generalnego KOWR (dalej DG KOWR) na zawarcie przez dzierżawcę i poddzierżawcę umowy poddzierżawy całości lub części nieruchomości rolnych ZWRSP oraz przypadki, w których zgoda Dyrektora Generalnego KOWR nie jest wymagana. Do 20 lipca 2020 r. zgoda DG KOWR wymagana była w przypadkach umów poddzierżawy z innymi względów, niż określone w pkt 4.6.1-4, w pozostałych przypadkach zgoda była wyrażana przez Dyrektora OT KOWR. Z dniem 20 lipca 2020 r. w wytycznych⁸ wprowadzono zapis: „W odniesieniu do pkt 4.7.1. zgoda na poddzierżawę Dyrektora Generalnego KOWR nie jest wymagana do umów poddzierżawy zawieranych na okres do 12 miesięcy. Kolejne umowy bądź też umowy na okres przekraczający 12 miesięcy wymagają zgody Dyrektora Generalnego KOWR.”

Departament Gospodarowania Zasobem KOWR nie prowadził rejestru umów poddzierżawy zawartych między dzierżawcą a poddzierżawcą, za zgodą Dyrektora OT KOWR. Departament Gospodarowania Zasobem KOWR nie posiadał szczegółowych informacji na temat, czy umowy poddzierżawy były przedłużane przez Dyrektorów OT KOWR, w przypadkach które wymagałyby zgody DG KOWR.

W trakcie kontroli, pismem z 6 grudnia 2022 r., skierowanym do Dyrektorów OT KOWR, został wdrożony obowiązek sprawozdawczy w zakresie poddzierżaw. Zebranie danych za trzeci i czwarty kwartał 2022 r. zaplanowano na luty 2023 r. Zestawienie miało obejmować zarówno umowy poddzierżawy zawarte w danym okresie sprawozdawczym, jak i wszystkie umowy poddzierżawy obowiązujące na koniec okresu sprawozdawczego. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że: „W KOWR trwają prace nad wdrożeniem obowiązku sprawozdawczego w zakresie rejestru umów poddzierżawy. Został zaprojektowany wzór rejestru umów poddzierżawy. Dane będą zbierane z częstotliwością kwartalną, począwszy od trzeciego kwartału 2022 r. (...)”. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że wdrożony w KOWR z dniem 6 grudnia

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Zarządzeniem nr 105/2020/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości.

obowiązek sprawozdawczy w zakresie rejestru umów poddzierżawy, umożliwi weryfikację poprawności wydawanych zgód.

(akta kontroli str. 931, 989-994)

Zdaniem NIK właściwe działania Dyrektora Generalnego KOWR w powyższym zakresie należy kontynuować, ze względu na konieczność wyeliminowania ryzyka nieprawidłowej i nierzetelnej realizacji zasad poddzierżawy i dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przyczyni się to również do wzmocnienia nadzoru Dyrektora Generalnego KOWR w tym zakresie.

1.2. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 października 2022 r. z oddziałów terenowych do DG KOWR wpłynęło łącznie 70 wniosków o wyrażenie zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych, z tego:

- 58 wniosków rozpatrzono pozytywnie, w tym w 2019 r. – 13, w 2020 r. – 15, w 2021 r. – 16, a w 2022 r. (do 31 października 2022 r.) – 14.
- sześć wniosków rozpatrzono negatywnie⁹; powodem odmowy wydania zgody na poddzierżawę nieruchomości było niespełnienie przez wnioskodawców wymogów określonych w zarządzeniach Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- dwa wnioski zostały wycofane przez Oddziały Terenowe KOWR;
- dwa wnioski zostały zwrócone do ponownego rozpatrzenia przez Oddziały Terenowe KOWR;
- dwa wnioski zostały zwrócone do OT KOWR, jako będące w kompetencjach dyrektorów Oddziałów Terenowych KOWR.

Badaniu poddano 41 wniosków (tj. 58,6% wniosków złożonych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 października 2022 r.), z tego w 30 przypadkach (73,2% badanej próby) Dyrektor Generalny wyraził zgodę na zawarcie umowy poddzierżawy, a w sześciu (14,6% badanej próby) nie wyraził takiej zgody. Z pozostałych pięciu (tj. 12,2%) badanych przypadków: dwa wnioski zostały zwrócone do OT KOWR jako pozostające w kompetencjach dyrektorów OT KOWR¹⁰, dwa zostały przekazane do OT KOWR do ponownego rozpatrzenia¹¹, a jeden został wycofany przez OT KOWR. Spośród 41 zbadanych spraw osiem dotyczyło wniosków złożonych w 2019 r., 10 w 2020 r., 12 w 2021 r. oraz 11 w 2022 r.

(akta kontroli str. 1026-1031)

W okresie objętym kontrolą w sześciu przypadkach¹² DG KOWR nie wyraził zgody na zawarcie umowy poddzierżawy m. in. z powodu: dużego ryzyka gospodarczego i wysokich kosztów inwestycji planowanej na poddzierżawianych gruntach, braku zdolności prawnej spółki cywilnej do zawarcia umowy poddzierżawy. W trzech sprawach w uzasadnieniu odmowy podkreślono, że poddzierżawa nieruchomości ZWRSP może być stosowana jedynie w nadzwyczajnych i uzasadnionych

⁹ Jeden wniosek w 2019 r., trzy wnioski w 2021 r. oraz dwa wnioski w 2022 r.

¹⁰ Wnioski te dotyczyły przesłanek zawartych w pkt. 5 wytycznych z 2020 r. (wcześniej pkt. 4 wytycznych z 2019 r.), tj. gdy dzierżawca z przyczyn ekonomicznych, technicznych (innych) zaprzestał wykorzystywać obiekt budowlany wchodzący w skład przedmiotu dzierżawy, a obiekt ten nie może być wyłączony z przedmiotu dzierżawy i rozdysponowany w przetargu.

¹¹ DG KOWR nie wyraził zgody na poddzierżawę, jednak wskazał OT KOWR warunki, w których to Dyrektor OT KOWR może samodzielnie podjąć decyzję w danej sprawie zgodnie z wytycznymi.

¹² Sprawy nr: WRMZ.4243.46.2019.MS, WRMZ.4243.75.2021.MS, WRMZ.4243.84.2021.MS, WNZMZ.4243.59.2021.KZ, WNZ.4243.30.2022.JNI oraz WNZ.4243.77.2022.BO.

przypadkach, i nie może stanowić alternatywy dla obowiązujących regulacji w zakresie rozdysponowania nieruchomości ZWRSP.

(akta kontroli str. 1026-1031)

1.3. W przypadku¹³ poddzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni 3 ha jako uzasadnienie wniosku o wyrażenie zgody na poddzierżawę wskazano przyczyny zdrowotne uniemożliwiające dzierżawcy prowadzenie przez określony czas prac związanych z prowadzeniem gospodarstwa. Dzierżawca podał, że przez dwa lata będzie niezdolny do wykonywania prac w gospodarstwie rolnym i przekazał zaświadczenie lekarskie do OT KOWR w Olsztynie potwierdzające niezdolność dzierżawcy do pracy. W zaświadczeniu lekarskim nie podano okresu niezdolności do pracy. Pełniący obowiązki Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR wyraził zgodę na poddzierżawę na okres dwóch lat.

Na powyższą okoliczność p. o. Dyrektor DGZ KOWR wyjaśniła, że: „ (...) dzierżawca znając stan zdrowia wskazuje w jakim czasie nie będzie mógł w pełni prowadzić osobiście działalności rolniczej na przedmiocie dzierżawy. W tym też przypadku dołączył dokument wydany przez lekarza, który potwierdził że stan zdrowia dzierżawcy uniemożliwia mu wykonywanie pracy.(...)” Ponadto wyjaśniła, że wytyczne wskazywały na przyczyny zdrowotne jako uzasadnienie wyrażenia zgody na poddzierżawę na czas określony. Podała ponadto, że z zarządzeń tych nie wynikało, jakie dokumenty powinni przedkładać składający wniosek o poddzierżawę na potwierdzenie zasadności składanego wniosku, w tym okresu niezdolności do pracy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niedokonanie dodatkowej weryfikacji złożonych wniosków o wyrażenie zgody na zawarcie umowy poddzierżawy stwarza możliwość wystąpienia ryzyka nierzetelnej oceny przesłanek będących podstawą do wyrażenia zgody na poddzierżawę. Brak w wytycznych wymogu dokumentowania okoliczności wskazywanych we wnioskach o wyrażenie zgody na poddzierżawę nie uwalnia KOWR z obowiązku wszechstronnej weryfikacji złożonych wniosków, mając na względzie, że zgoda na zawarcie umowy poddzierżawy powinna być wyrażana w szczególnych i uzasadnionych sytuacjach losowych.

(akta kontroli str. 434-438, 1011-1019)

1.4. Uzasadnieniami wniosków o wyrażenie zgody na poddzierżawę w badanych sprawach były m.in.: potrzeba zmiany płodozmianu¹⁴, ubieganie się o dodatkowe punkty w ramach „Premii dla młodych rolników”¹⁵, planowane ćwiczenie wojskowe¹⁶, ułatwienie prowadzenia produkcji¹⁷, realizacja inwestycji budowy farmy wiatrowej, poddzierżawa części dachu elewatora zbożowego w celu zamontowania masztu

¹³ Sprawa nr WNZ.4243.27.2022.JNI

¹⁴ Sprawy nr: WRMZ.4243.37.2021.JN, WRMZ.4243.38.2021.JN, WRMZ.4243.44.2021.KZ.

¹⁵ Sprawa nr WRMZ.4243.22.2020.JN. Wniosek został wycofany w związku z przekazaną przez wnioskującego o poddzierżawę informacją o braku możliwości uzyskania w ramach „Premii dla młodych rolników” dodatkowych punktów w wyniku zawarcia umowy poddzierżawy.

¹⁶ Sprawa nr WRMZ.4243.42.2020.JN.

¹⁷ Sprawa nr WRMZ.4243.77.2020.MS. Grunty osoby zainteresowanej poddzierżawą, będące wcześniej własnością dzierżawcy, przeplatały się z dzierżawionymi gruntami. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyrażając zgodę na poddzierżawę zwrócił uwagę, aby w treści umowy poddzierżawy zawarte zostały zapisy o braku możliwości dalszego wydłużenia uzgodnionej do dnia 30.09.2024 r. poddzierżawy, a po wygaśnięciu umowy dzierżawy i przejęciu jej przedmiotu grunty mogły zostać rozdysponowane.

telekomunikacyjnego, wyodrębnienie części produkcji i przeniesienie jej do spółki zależnej oraz z uwagi na zachowanie sfer ochronnych znajdujących się obok budynków ferm reprodukcyjnych¹⁸. Uzasadnienia wniosków o wyrażenie zgody na poddzierżawę w większości przypadków dotyczyły „innych, obiektywnych względów” niż wymienione w pkt 1-4 wytycznych.

W piśmie przewodnim do DG KOWR zawierano podstawowe informacje dotyczące wniosku oraz załączano dokumenty, wnosząc o wydanie zgody na poddzierżawę. W większości przypadków Oddziały Terenowe KOWR nie opiniowały przekazywanych do Centrali KOWR wniosków o wyrażenie zgody na zawarcie umowy poddzierżawy. W jednej sprawie¹⁹ OT KOWR w Opolu pozytywnie zaopiniował wniosek, a OT KOWR w Szczecinie w dwóch przypadkach²⁰ wskazał, że: „zasadnym jest wyrażenie zgody na poddzierżawę”.

W ramach 41 badanych spraw wnioski o przedłużenie umowy poddzierżawy (wydanie kolejnych zgód na przedłużenie umowy poddzierżawy dla części lub całości przedmiotu poddzierżawy) złożyło 10 dzierżawców, z tego dwa przypadki dotyczyły przedłużenia umowy poddzierżawy więcej niż jednokrotnie w badanym okresie. Uzasadnieniem powyższych wniosków o wyrażenie zgody na poddzierżawę były m. in. uwarunkowania dotyczące przejęcia nieruchomości utrudniające wykonanie niezbędnych zabiegów agrotechnicznych, utrzymanie zatrudnienia pracowników, podlegających ochronie przedemerytalnej, brak możliwości zagospodarowania dzierżawionego areалу, zaprzestanie produkcji trzody chlewnej i niekorzystanie z obiektów przeznaczonych do produkcji.

(akta kontroli str. 494-537, 583-610)

1.5. W jednym przypadku²¹ z 41 badanych wniosków wniosek o przedłużenie umowy poddzierżawy nieruchomości o powierzchni 2,2 ha został złożony do OT KOWR w Bydgoszczy po zakończeniu terminu obowiązywania umowy poddzierżawy, aneks natomiast do tej umowy został zawarty po uzyskaniu zgody Dyrektora Generalnego KOWR z obowiązującą mocą wsteczną. W odniesieniu do tej sprawy p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarowania Zasobem wyjaśniła, powołując się na wyjaśnienia OT KOWR w Bydgoszczy, że: „ (...) dzierżawca przedłużając umowę dzierżawy (...) i podpisując w dniu 27.05.2021 r. na tę okoliczność aneks nr 3 ustnie oświadczył iż (...) zamierza kontynuować poddzierżawę od 01.01.2022 r. Wniosek dzierżawcy z dnia 10.05.2022 r. został potraktowany przez Oddział jako potwierdzenie złożonego wcześniej ustnego oświadczenia w dniu 27.05.2021 r. (...)”.

Nie kwestionując uwarunkowań, w których wyrażono zgodę na zawarcie aneksu do umowy poddzierżawy, zdaniem NIK wyrażenie zgody na zawarcie przez dzierżawcę aneksu do umowy poddzierżawy po upływie prawie sześciu miesięcy od dnia wygaśnięcia tej umowy stanowiło akceptację faktycznego użytkowania przez ten

¹⁸ Sprawa nr WRMZ.4243.118.2019.JN.

¹⁹ Sprawa nr WRMZ.4243.35.2019.MS.

²⁰ Sprawa nr: WRMZ.4243.37.2021.JN i WRMZ.4243.38.2021.JN.

²¹ W sprawie nr WNZ.4243.33.2022.MSA dzierżawca pismem z dnia 10 maja 2022 r. i 31 maja 2022 r. zwrócił się do OT KOWR o przedłużenie umowy poddzierżawy. P.o. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyraził zgodę na przedłużenie umowy poddzierżawy pismem z dnia 7 czerwca 2022 r. (CEN.DGZ.WNZ.4243.33.2022.MSA.). Aneks do umowy poddzierżawy został zawarty w dniu 14 czerwca 2022 r. i obowiązywał od dnia 1 stycznia 2022 r.

okres poddzierżawionej nieruchomości rolnej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego.

1.6. Przedsiębiorstwo Rolniczo – Hodowlane "GAŁOPOL" Sp. z o.o. z siedzibą w Gałowie (dalej spółka Gałopol)²², w dniu 7 października 2019 r. złożyło wniosek o wydzierżawienie nieruchomości rolnej ZWRSP o łącznej powierzchni 300,5651 ha (dalej gospodarstwo rolne Koszanowo lub Obiekt Rolny Koszanowo), na zasadach bezprzetargowych na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o gnrsp na okres 3 lat do końca 2023 r. Na wniosek OT KOWR w Poznaniu z dnia 9 października 2019 r.²³, który zwrócił się do DG KOWR, o akceptację wcześniejszego wydania tej nieruchomości, wraz z jednoczesnym wykupem przez dzierżawcę produkcji polowej w toku i wniesieniem aportem do Spółki majątku ruchomego, Dyrektor Generalny KOWR zaakceptował wcześniejsze wydanie nieruchomości²⁴. Jako uzasadnienie wniosku o dzierżawę OT KOWR wskazał na brak możliwości zagospodarowania nieruchomości przez Oddział i na konieczność poczynienia natychmiastowych prac polowych oraz żniw. Spółka Gałopol przejęła gospodarstwo rolne Koszanowo na podstawie protokołu zdawczo – odbiorczego w dniu 11 października 2019 r.

Spółka Gałopol pismem z 12 grudnia 2019 r. poinformowała OT KOWR w Poznaniu, iż akceptuje zaproponowaną wysokość czynszu i zapisy umowy dzierżawy, wskazując na uzgodnienia dokonane w siedzibie Dyrektora Generalnego KOWR, z których wynika, że wyraził on zgodę na poddzierżawę nieruchomości Koszanowo w całości dla Green Lab Sp. z o.o. (dalej spółka z o.o.) z siedzibą w Warszawie. Umowę dzierżawy nieruchomości Obiektu Rolnego Koszanowo o nr 4503/R/D/2019 zawarto w dniu 20 grudnia 2019 r. ze Spółką Gałopol z mocą obowiązującą od dnia 11 października 2019 r.

Pismem z dnia 30 grudnia 2019 r.²⁵ Dyrektor OT KOWR w Poznaniu przekazał do DG KOWR wniosek Spółki Gałopol o wyrażenie zgody na poddzierżawienie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego Koszanowo spółce Green Lab Sp. z o.o.²⁶ Umowę poddzierżawy zawarto 20 grudnia 2019 r., która miała obowiązywać do 11 października 2022 r. Ww. umowa została rozwiązana na podstawie porozumienia stron z dnia 29 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 197-264)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Ówczesny Dyrektor Generalny KOWR w dniu 31 grudnia 2019 r. wyraził zgodę²⁷ na zawarcie umowy poddzierżawy Obiektu Rolnego Koszanowo na wniosek spółki Gałopol z dnia 19 grudnia 2019 r., niezawierający uzasadnienia. Było to niezgodne z pkt. 4.6.1 wytycznych, który stanowił, że zgoda na poddzierżawę może być wyrażona m.in. w sytuacji, gdy dzierżawca nie był w stanie z uzasadnionych powodów prowadzić działalności na całości lub części przedmiotu dzierżawy, a zgoda DG KOWR wymagana była w przypadkach umów poddzierżawy z innych obiektów wzniesionych, niż określone w pkt 1-4 wytycznych.

²² 100% udziałów tej spółki należy do KOWR.

²³ Pismo nr POZ.WKUR.4243.1027.2019.MC z 9 października 2019 r.

²⁴ Pismo nr CEN.DGZ.WRMZ.4201.209.2019.JN z 10 października 2019 r.

²⁵ Pismo nr POZ.WKUR.4243.1027.2019.MC.

²⁶ 100% udziałów Green Lab Sp. z o.o. należy do spółek

²⁷ Pismo nr CEN.DGZ.WRMZ.4243.337.2019.JN.5 z 31 grudnia 2019 r.

Zastępca DG KOWR odnośnie do przyczyn wyrażenia zgody na poddzierżawienie ww. nieruchomości wyjaśnił, że DG KOWR nie zgłosił zastrzeżeń (wyraził zgodę) na poddzierżawę. Ponadto wyjaśnił, że wydzierżawienie Obiektu Rolnego Koszanowo Spółce Gałopol związane było z koniecznością zrestrukturyzowania majątku oraz produkcji w toku, zaś zasadniczym celem KOWR było utrzymanie gruntów w kulturze rolnej do czasu przygotowania nieruchomości do rozdysponowania na rzecz rolników indywidualnych, podkreślając, że nabyte przez OT KOWR w Poznaniu gospodarstwo rolne z produkcją w toku nie nadawało się, bez przeprowadzenia restrukturyzacji do natychmiastowego rozdysponowania w trybie przetargów ograniczonych do rolników indywidualnych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wytyczne Dyrektora Generalnego KOWR jednoznacznie określają zasady wydawania zgód na poddzierżawę, wobec czego przedstawiona w wyjaśnieniach argumentacja pozostaje bez wpływu na stwierdzoną nieprawidłowość. Przepisy wewnętrzne KOWR nie przewidują odstępstwa od wymogu uzasadnienia wniosku o wyrażenie zgody na poddzierżawę.

(akta kontroli str. 197-264, 904-918)

Opis stanu
faktycznego

1.7. Pismem z 17 sierpnia 2022 r. (w trakcie obowiązywania umowy poddzierżawy nieruchomości rolnej wchodzącej w skład Obiektu Rolnego Koszanowo spółce Green Lab Sp. z o.o.) Zarząd Spółki Gałopol złożył do OT KOWR w Poznaniu wniosek o wyrażenie zgody na poddzierżawienie przedmiotowej nieruchomości Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Lubosinie (dalej Spółdzielnia). W załączeniu do wniosku przekazano wniosek Spółdzielni z 17 sierpnia 2022 r. o poddzierżawienie ok. 250 ha nieruchomości na okres od 23 sierpnia do 11 października 2022 r. gruntów rolnych należących do gospodarstwa rolnego Koszanowo. Wniosek ten nie zawierał uzasadnienia. Pismem z 23 sierpnia 2022 r. Oddział przekazał wniosek Spółki Gałopol Dyrektorowi Generalnemu KOWR.

W dniu 24 sierpnia 2022 r. DG KOWR wyraził zgodę²⁸ na poddzierżawienie ww. nieruchomości do dnia 11 października 2022 r. na rzecz Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Lubosinie pod warunkiem rozwiązania umowy poddzierżawy z dotychczasowym poddzierżawcą.

Umowę poddzierżawy z nowym poddzierżawcą – Spółdzielnią zawarto 30 sierpnia 2022 r., a jej przedmiotem były nieruchomości rolne o powierzchni 219,5536 ha, zwrócone przez dotychczasowego poddzierżawcę w dniu 30 sierpnia 2022 r.

Po zakończeniu okresu obowiązywania umowy poddzierżawy, Spółka Gałopol pismem z dnia 14 listopada 2022 r. poinformowała²⁹ KOWR, iż przedstawiciele poddzierżawcy tj. Spółdzielni pomimo prawidłowego poinformowania o terminie przekazania nieruchomości nie stawili się w celu podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego. W związku z tym, że według stanu na 14 listopada 2022 r. Spółka Gałopol nie otrzymała zwrotu gruntów, w okresie od 12 października 2022 r., poddzierżawca użytkował nieruchomości będące przedmiotem umowy poddzierżawy bez tytułu prawnego.

(akta kontroli str. 265a-297, 904-918, 1001)

²⁸ Pismo nr CEN.DGZ.WNZ.0154.1592.2022.

²⁹ Pismo nr TR/3087/2022.

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

P.o. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR w dniu 24 sierpnia 2022 r. wyraził zgodę³⁰ na zawarcie umowy poddzierżawy Obiektu Rolnego Koszanowo przez Spółdzielnię na podstawie wniosku, który nie zawierał uzasadnienia. Było to niezgodne z pkt. 4.7.1 wytycznych³¹, który stanowił, że zgoda na poddzierżawę może być wyrażona m.in. w sytuacji, gdy dzierżawca nie był w stanie z uzasadnionych powodów prowadzić działalności na całości lub części przedmiotu dzierżawy, a zgoda DG KOWR wymagana była w przypadkach umów poddzierżawy z innych obiektów innych względów, niż określone w pkt 1-4 wytycznych.

W sprawie przyczyn wyrażenia zgody na poddzierżawę Zastępca DG KOWR wyjaśnił: „(..). Mając na uwadze prowadzoną produkcję w toku na części arealu tych gruntów i zmiany organizacyjne, polegające na przekazaniu nadzoru właścicielskiego siedmiu spółek z Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do Ministerstwa Aktywów Państwowych, a w konsekwencji utraty możliwości prowadzenia tymczasowej produkcji zarówno przez Przedsiębiorstwo Rolniczo-Hodowlane „GAŁOPOL” jak i „Green Lab” sp. z o.o. - w dniu 24.08.2022 r. Dyrektor Generalny KOWR wyraził zgodę na poddzierżawę ww. nieruchomości do dnia 11.10.2022 r. Uzasadnieniem powyższej decyzji było utrzymanie gruntów w kulturze rolnej do czasu sfinalizowania procesu restrukturyzacji.”

Nie kwestionując uwarunkowań, w których wyrażono zgodę na zawarcie umów poddzierżawy, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wytyczne Dyrektora Generalnego KOWR jednoznacznie określają zasady wydawania zgód na poddzierżawę, wobec czego przedstawiona w wyjaśnieniach argumentacja pozostaje bez wpływu na stwierdzoną nieprawidłowość. Przepisy wewnętrzne KOWR nie przewidują odstępstwa od wymogu uzasadnienia wniosku o wyrażenie zgody na poddzierżawę.

(akta kontroli str. 265a-297, 904-918, 1001)

Opis stanu
faktycznego

1.8. Pismem z dnia 12 listopada 2020 r.³² OT KOWR w Krakowie zwrócił się do DG KOWR o wyrażenie zgody na poddzierżawę całości przedmiotu dzierżawy gospodarstwa rolnego Kępie położonego w obr. Kępie, gmina Kozłów, powiatu miechowskiego, woj. Małopolskiego o pow. 141,1817 ha (dalej gospodarstwo rolne Kępie) na czas określony, tj. na 3 lata. Wraz z przedmiotowym pismem przekazany został wniosek dzierżawcy z 22 października 2020 r.³³ o poddzierżawienie przedmiotu dzierżawy.

Jako uzasadnienie wniosku dzierżawca wskazał przyczyny zdrowotne, podkreślając, że nie był w stanie czasowo prowadzić działalności na całości przedmiotu dzierżawy, przy czym czynsz za poddzierżawioną nieruchomość rolną pozostanie na poziomie wynikającym z obowiązującej umowy dzierżawy. Do wniosku nie zostały dołączone żadne dokumenty. We wniosku nie wskazano daty, do której miała zostać udzielona zgoda na zawarcie umowy poddzierżawy oraz danych poddzierżawcy.

³⁰ Pismo nr CEN.DGZ.WNZ.0154.1592.2022.

³¹ Stanowiących załącznik do zarządzenia DG KOWR nr 105 z dnia 20 lipca 2020 r.

³² Pismo nr KRA.WKUR.4243.130.2020.KCW.20 z 12 listopada 2020 r., które wpłynęło do KOWR 17 listopada 2020 r.

³³ 4 listopada 2020 r. - data wpływu do Oddziału

W odpowiedzi DG KOWR poinformował OT KOWR w Krakowie³⁴, że z uwagi na fakt wystąpienia z wnioskiem o zgodę na poddzierżawę wkrótce po uzyskaniu zgody na przedłużenie umowy dzierżawy mogą zachodzić wątpliwości, czy w momencie, analizowania przez Oddział wniosku dzierżawcy o przedłużenie umowy dzierżawy, dzierżawca był w stanie prowadzić gospodarstwo rolne. Dyrektor Generalny KOWR podkreślił, że poddzierżawa nieruchomości Zasobu WRSP może być stosowana jedynie w wyjątkowych i uzasadnionych sytuacjach i nie może stanowić więc alternatywy dla przepisów i wytycznych dotyczących głównych kierunków rozdysponowywania nieruchomości Zasobu WRSP. Dyrektor Generalny KOWR wskazał również, że zgodnie z wytycznymi w sytuacji, gdy z przyczyn zdrowotnych lub innych uzasadnionych powodów przez czas określony dzierżawca nie jest w stanie prowadzić działalności na dzierżawionej nieruchomości rolnej. Zgoda na poddzierżawę DG KOWR nie jest wymagana do umów poddzierżawy zawieranych na okres do 12 miesięcy, więc zawarcie poddzierżawy w takim przypadku należy do Dyrektora OT KOWR.

Ponadto w piśmie DG KOWR wskazał, iż jeśli po upływie okresu 12 miesięcy dzierżawca nadal nie będzie mógł osobiście prowadzić gospodarstwa, i pomimo tego Dyrektor OT KOWR w Krakowie uzna, iż przedmiotowa nieruchomość w nieodległej perspektywie czasu będzie użytkowana przez dzierżawcę i nie ma konieczności rozwiązania umowy oraz ponownego rozdysponowania przedmiotowych gruntów na rzecz rolników indywidualnych, to należy wystąpić „ (...) z wnioskiem do DG KOWR z szczegółowym uzasadnieniem oraz projektem aneksu umowy poddzierżawy o zgodę na wydłużenie terminu jej obowiązywania. Mając jednak na względzie, że powierzchnia przedmiotu dzierżawy jest ponad 34 krotnie większa od średniej powierzchni gospodarstwa rolnego na terenie województwa małopolskiego- przed podjęciem ostatecznej decyzji należy wnikliwie przeanalizować zasadność takiej decyzji.” Poproszono także o poinformowanie DGZ o podjętych rozstrzygnięciach.

Dyrektor OT KOWR w Krakowie poinformował³⁵, że wyraził zgodę na poddzierżawę całości przedmiotu umowy dzierżawy nr DZ/0105/274/94 do 19 listopada 2021 r., tj. na okres do 12 miesięcy. Do pisma załączono umowę poddzierżawy zawartą w dniu 19 listopada 2021 r.

W odpowiedzi DG KOWR³⁶ wskazał, iż jeśli OT KOWR ustali przed upływem 12 miesięcy od zawarcia umowy poddzierżawy, że stan zdrowia dzierżawcy uniemożliwi mu prowadzenie na przedmiotowej nieruchomości działalności rolniczej po wygaśnięciu umowy poddzierżawy, to należy podjąć działania w celu rozwiązania umowy dzierżawy oraz zaplanowania restrukturyzacji nieruchomości w taki sposób, by po wygaśnięciu umowy i przejęciu dzierżawionych gruntów zostały one rozdysponowane na rzecz rolników indywidualnych bez zbędnej zwłoki.

Dzierżawca w dniu 21 września 2021 r. wystąpił do Dyrektora OT KOWR w Krakowie z wnioskiem o wyrażenie zgody na przedłużenie umowy poddzierżawy o dwa lata (do listopada 2023 r.) na rzecz dotychczasowego poddzierżawcy. Wniosek

³⁴ Pismo nr CEN.DGZ.WRMZ.4243.195.2020.MS.2 z 17 listopada 2020 r.

³⁵ Pismem nr KRA.WKUR.4243.130.2020.KCW.25 z 7 grudnia 2020 r.

³⁶ Pismem nr CEN.DGZ.WRMZ.4243.195.2020.MS/KZ z dnia 5 stycznia 2021 r.

dzierżawcy zawierał następujące sformułowania: „(...) wykorzystując moje prawo wynikające z umowy dzierżawy, zwracam się z prośbą o zgodę na przedłużenie na dwa lata – do listopada 2023 r., poddzierżawy gruntów rolnych gospodarstwa w Kępiu (...) Jako długoletni dzierżawca podjąłem decyzję o chęci przedłużenia poddzierżawy gruntów rolnych gospodarstwa (...) Panu (...), który zwrócił się do mnie na piśmie z chęcią kontynuacji poddzierżawienia gruntów gospodarstwa. Osoba jaką akceptuję na poddzierżawienie gruntów jest rolnikiem gwarantującym prowadzenie gospodarstwa na poziomie spełniającym warunki umowy.”

Dyrektor OT KOWR w Krakowie pismem z 22 września 2021 r., zwrócił się do Dyrektora Generalnego KOWR o wyrażenie zgody na przedłużenie umowy poddzierżawy gospodarstwa rolnego Kępie na okres dwóch lat. Odnośnie do okoliczności, w jaki sposób wniosek został przekazany do Centrali KOWR p.o. Dyrektor OT w Krakowie wyjaśniła, że przekazano go osobiście w związku z wizytą Dyrektora OT w Centrali KOWR.

Ówczesny zastępca Dyrektora Generalnego KOWR, działający z upoważnienia byłego p.o. Dyrektora Generalnego KOWR, w dniu 22 września 2021 r. wyraził zgodę dzierżawcy na przedłużenie umowy poddzierżawy gospodarstwa rolnego Kępie.

Dzierżawca został poinformowany pismem z 23 września 2021 r.³⁷, że Dyrektor OT KOWR w Krakowie „po uzyskaniu zgody Dyrektora Generalnego KOWR na przedłużenie umowy poddzierżawy” – „wyraża zgodę na przedłużenie obowiązującej umowy poddzierżawy z poddzierżawcą na okres dwóch lat, tj. do 19 listopada 2023 r.” W dniu 24 września 2021 r. pomiędzy dzierżawcą a poddzierżawcą została zawarta umowa poddzierżawy na przedmiotową nieruchomość do 19 listopada 2023 r., z mocą obowiązującą od 20 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 400-423, 1111-1139, 1154-1160)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Ówczesny zastępca Dyrektora Generalnego KOWR, działający z upoważnienia byłego p.o. Dyrektora Generalnego KOWR, w dniu 22 września 2021 r. wydał zgodę dzierżawcy na przedłużenie umowy poddzierżawy gospodarstwa rolnego Kępie, mimo niespełnienia przesłanek warunkujących wyrażenie zgody, określonych w pkt 4.7 wytycznych, zgodnie z którym, zgoda na poddzierżawę mogła być wyrażona m.in. w sytuacji, gdy dzierżawca nie był w stanie z uzasadnionych powodów prowadzić działalności na całości lub części przedmiotu dzierżawy lub w przypadku innych obiektywnych względów uzasadniających wyrażenie zgody. Tymczasem jako uzasadnienie we wniosku dzierżawcy wskazano obopólną chęć dzierżawcy i poddzierżawcy do kontynuowania umowy poddzierżawy.

Zgoda na przedłużenie ww. umowy poddzierżawy została wyrażona na piśmie Dyrektora Oddziału KOWR w Krakowie z 22 września 2021 r. poprzez adnotację „Akceptuję” złożoną 22 września 2021 r. przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora Generalnego KOWR, działającego z upoważnienia p.o. Dyrektora Generalnego KOWR.

³⁷ znak: KRA.WKUR.4243.126.2021.MSz.5.

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że nie ma informacji co do okoliczności wydania zgody przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora Generalnego KOWR na przedłużenie umowy poddzierżawy, jak też na podstawie jakich przesłanek wskazanych w zarządzeniu Nr 105/2020/Z taka zgoda została wydana. Pismo OT KOWR w Krakowie z dnia 22 września 2021 r. skierowane do ówczesnego Dyrektora Generalnego KOWR nie wpłynęło do DGZ KOWR. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił również, że DGZ KOWR jest jedynym departamentem Centrali KOWR, do zadań którego należy rozpatrywanie wniosków dotyczących wydania zgody na poddzierżawę nieruchomości przez DG KOWR.

W sprawie okoliczności i przesłanek wyrażenia zgody na przedłużenie ww. umowy poddzierżawy ówczesny Zastępca DG KOWR wyjaśnił: *„moja adnotacja na piśmie z dnia 2021-09-22 o treści „Akceptuję:” nie stanowiła merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy lecz miała na celu nadanie jej biegu zgodnie z obowiązującymi regulacjami i kompetencjami. W przedmiotowej sprawie nie podejmowałem działań merytorycznych i nie gromadziłem dokumentów.”*

Zdaniem NIK, przedstawiona argumentacja pozostaje bez wpływu na stwierdzoną nieprawidłowość. Z powyższych wyjaśnień wynika, że nie dokonano oceny przesłanek warunkujących wyrażenie zgody na poddzierżawę. Niezależnie od tego, wskazywana jako przyczyna poddzierżawy, obopólna wola dzierżawcy i poddzierżawcy do kontynuowania umowy poddzierżawy nie stanowi uzasadnienia dla wyrażenia zgody w kontekście przesłanek określonych w pkt 4.7 wytycznych, tym bardziej, że zgoda na zawarcie umowy poddzierżawy powinna być wyrażana w szczególnych i uzasadnionych sytuacjach losowych. Powyższe wskazuje na możliwość wystąpienia ryzyka pominięcia zasad rozdysponowania nieruchomości rolnych ZWRSP określonych w art. 39 ust. 1 gnrsp, według których umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu.

Należy również zwrócić uwagę, że wbrew twierdzeniom ówczesnego Zastępcy DG KOWR, okoliczności sprawy wskazują, że zgoda na zawarcie umowy poddzierżawy została przez niego wyrażona poprzez adnotację na piśmie z dnia 22 września 2021 r. o treści „Akceptuję”. Obowiązujące przepisy nie przewidywały żadnych wymogów co do formy dla wyrażenia zgody na poddzierżawę. Należy przy tym podkreślić, że w momencie wyrażenia zgody, akceptacja ta była rozumiana jako zgoda, o czym świadczy pismo z 23 września 2021 r., w którym Dyrektor OT KOWR w Krakowie wprost wskazuje na uzyskanie zgody Dyrektora Generalnego KOWR na przedłużenie umowy poddzierżawy.

(akta kontroli str. 400-423, 1007-1010, 1111-1139, 1154-1160)

Opis stanu
faktycznego

1.9. W sześciu badanych sprawach czynsz za poddzierżawę nieruchomości był wyższy od czynszu dzierżawnego. Aneksami do umów dzierżawy nałożono na dzierżawcę obowiązek przekazywania do KOWR nadwyżki ponad poziom czynszu dzierżawnego, co było zgodne z wytycznymi.

Od 1 stycznia 2019 r. w KOWR nie przeprowadzono kontroli ani audytów wewnętrznych dotyczących poddzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP³⁸.

³⁸ Według stanu na dzień 31 października 2022 r.

W okresie objętym kontrolą w Centrali KOWR zarejestrowano jedną skargę³⁹, dotyczącą poddzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP. Skarga dotyczyła zastrzeżeń odnośnie do sposobu gospodarowania przez Regionalny Związek Hodowców Owiec i Kóz w Nowym Targu (dalej: Związek) nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP wydierzżawionymi od KOWR. Dzierżawione grunty stanowiły hale wypasowe i były wykorzystywane, na podstawie umów poddzierżawy zawartych z członkami Związku, do zbiorowego wypasu owiec. Skarżący wyraził chęć poddzierżawiania działki od Związku na okres dłuższy niż jeden rok lub wydierzżawienia ww. nieruchomości rolnych bezpośrednio od KOWR. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa poinformował Skarżącego, że zawarcie długoterminowej umowy dzierżawy bezpośrednio z KOWR będzie możliwe dopiero po wygaśnięciu lub nieprzedłużeniu trwającej do 30 listopada 2024 r. umowy ze Związkiem. Po dokonanej przez KOWR lustracji poddzierżawianych działek, przeprowadzonej w październiku 2021 r., OT KOWR w Krakowie wystąpił na drogę postępowania sądowego wobec Skarżącego z uwagi na bezumowne użytkowanie działki będącej własnością Zasobu.

(akta kontroli str. 634-666, 669-765)

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa realizował zasady poddzierżawy nieruchomości rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa określone w przepisach wewnętrznych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Umowy poddzierżawy zawarte były na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy tych nieruchomości. W umowach zabezpieczono interes prawny i ekonomiczny KOWR poprzez wprowadzenie obowiązku przestrzegania postanowień umów dzierżawy oraz poprzez określenie stawek czynszu dzierżawnego zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wyrażenia przez Dyrektora Generalnego KOWR w trzech przypadkach zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie wniosku dzierżawcy nie zawierającego uzasadnienia, co było niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie wytycznymi.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stwierdzony przypadek wyrażenia przez Dyrektora Generalnego KOWR zgody na zawarcie umowy poddzierżawy wyłącznie na podstawie uzasadnienia wniosku, bez dodatkowej i wszechstronnej jego weryfikacji, wskazuje na możliwość wystąpienia ryzyka nierzetelnej oceny przesłanek będących podstawą do wyrażenia zgody na poddzierżawę.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wyrażanie zgody na zawarcie przez dzierżawcę aneksu do umowy poddzierżawy po upływie prawie sześciu miesięcy od dnia wygaśnięcia tej umowy stanowiło akceptację faktycznego użytkowania przez ten okres nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego.

³⁹ Skarga została przekazana do KOWR przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pismem z 8 kwietnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wprowadzenie obowiązków sprawozdawczych dotyczących poddzierżawy nieruchomości ZWRSP przyczyni się do wzmocnienia nadzoru Dyrektora Generalnego KOWR w tym zakresie.

OBSZAR

2. Realizacja zasad dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w przypadkach ich poddzierżawy

Opis stanu faktycznego

W czterech z 41 zbadanych spraw stwierdzono przedłużenie umowy poddzierżawy wobec wcześniej przedłużonego okresu trwania umowy dzierżawy. Przy przedłużaniu umów dzierżawy dzierżawcy składali oświadczenia o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości, zgodnie z art. 39 ust. 2 gnrsp.

W jednym przypadku⁴⁰ umowa dzierżawy została zawarta w 2005 r. i na wniosek dzierżawcy w 2021 r. została przedłużona do 31 grudnia 2027 r. W tym przypadku umowę poddzierżawy części nieruchomości, zawartą na okres od 1 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2021 r., przedłużono w 2022 r. do 15 października 2023 r. Poddzierżawa miała na celu rolnicze wykorzystanie gruntów położonych przy jeziorze w związku z brakiem możliwości uprawy tych gruntów przez dzierżawcę. Dzierżawca deklarował, że nie posiadał odpowiednich narzędzi rolniczych, natomiast rozważał wykorzystanie poddzierżawianych gruntów w przyszłości na potrzeby gospodarki wędkarskiej lub rybackiej, dlatego nie zamierzał rezygnować z ich dzierżawy. Pełniący obowiązki Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR, wyrażając zgodę na poddzierżawę, wskazał, że OT KOWR w Bydgoszczy powinien podjąć rozmowy z dzierżawcą co do możliwości wydzielenia geodezyjnego przedmiotowej nieruchomości i rozdysponowania jej w trybie ustawy gnrsp, uznając, że jest ona zbędna dzierżawcy ze względu na przedłużającą się poddzierżawę.

W drugim przypadku Dyrektor OT KOWR w Poznaniu wnioskiem z 28 września 2022 r. zwrócił się do DG KOWR o przedłużenie okresu trwania do 11 października 2025 r., tj. na trzy lata dzierżawy Obiektu Rolnego Koszanowo o łącznej powierzchni 300,5651 ha na rzecz Spółki Gałopol. We wniosku zawarto informacje o podpisanych, po wyrażeniu przez KOWR zgody, umowach poddzierżawy ze Spółdzielnią oraz Green Lab Sp. z o.o. W uzasadnieniu zawarto informacje o bardzo dużym zapotrzebowaniu na grunty zgłaszane przez rolników (osoby fizyczne), późniejszym dostarczeniu opinii izby rolniczej (po jej uzyskaniu), wywiązywaniu się przez dzierżawcę z obowiązków umowy dzierżawy oraz zapisie o wyłączeniu 30% gruntów będących przedmiotem dzierżawy. Dyrektor Generalny KOWR wydał w dniu 11 października 2022 r. zgodę⁴¹ na przedłużenie umowy dzierżawy na okres roku, tj. do 11 października 2023 r. dla części Obiektu Rolnego Koszanowo o łącznej powierzchni 149,6785 ha.

(akta kontroli str. 265a-297, 439-451)

Dyrektor Generalny KOWR wydał w dniu 11 października 2022 r. zgodę⁴² na przedłużenie umowy dzierżawy dla części Obiektu Rolnego Koszanowo o łącznej powierzchni 173,7120 ha⁴³ pomimo, że przedmiot umowy dzierżawy był wcześniej przedmiotem umowy poddzierżawy⁴⁴. Zgodnie z pkt. 2 wytycznych, warunkiem

⁴⁰ Sprawa nr WNZ.4243.33.2022.MSA.

⁴¹ Pismem nr CEN.DGZ.WNZ.4243.64.2022.MSA.

⁴² Pismem nr CEN.DGZ.WNZ.4243.64.2022.MSA.

⁴³ Powierzchnia we wniosku wynosiła 149,6785 ha, skorygowana została na wniosek OT KOWR w Poznaniu o grunty, na których stwierdzono zasiewy pszenicy.

⁴⁴ Umowa poddzierżawy z dnia 30 sierpnia 2022 r.

przedłużenia okresu trwania umowy dzierżawy jest sytuacja, gdy przedmiot dzierżawy nie był przedmiotem poddzierżawy.

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że wyraził zgodę na przedłużenie umowy dzierżawy jedynie na okres jednego roku, w stosunku do części przedmiotu dzierżawy o powierzchni 173,7120 ha, na której w trakcie obowiązywania umowy dzierżawy znajdowała się produkcja roślinna w toku, z uwagi na konieczność dokończenia restrukturyzacji majątku po Spółdzielni. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił także, że powodem przedłużenia umowy dzierżawy była konieczność dokończenia procesu restrukturyzacji gruntów i majątku po Spółdzielni i dotyczyło jedynie części przedmiotu dzierżawy, z wyłączeniem gruntów, które mogły być przeznaczone do przetargu. Ponadto Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że sfinalizowanie procesu restrukturyzacji było niezbędne, by nie obciążać rolników indywidualnych wartością majątku ruchomego i nieruchomego o znacznej wartości, który pozostał po Spółdzielni. Wartość ta zostałaby skalkulowana w czynszu dzierżawnym, który i tak jest już wysoki z uwagi na cenę pszenicy.

Nie kwestionując uwarunkowań, w których wyrażono zgodę na zawarcie umowy dzierżawy, wytyczne Dyrektora Generalnego KOWR jednoznacznie określają zasady przedłużania okresu trwania umowy dzierżawy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wytyczne powinny zostać uszczegółowione w zakresie przypadków wyrażenia zgody na przedłużenie okresu trwania umowy dzierżawy.

NIK wskazuje, że przy wyrażaniu zgody na przedłużenie umowy dzierżawy, w przypadku poddzierżawy części lub całości przedmiotu dzierżawy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy, zgodnie z wytycznymi należy wziąć pod uwagę ewentualność, czy dzierżawca jest w stanie wykonywać obowiązki określone w umowie dzierżawy lub czy dzierżawiona nieruchomość rolna ZWRSP nie stała się mu zbędna.

(akta kontroli str. 265a-297)

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor Generalny KOWR prawidłowo realizował zasady dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w ramach ich poddzierżawy. Zdaniem NIK, stwierdzony przypadek dotyczący przedłużenia umowy dzierżawy pomimo, że przedmiot umowy dzierżawy był wcześniej przedmiotem umowy poddzierżawy, nie kwestionując uwarunkowań, w których wyrażono zgodę na zawarcie umowy, wskazuje na konieczność uszczegółowienia wytycznych w tym zakresie.

IV. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o rozpatrywanie wniosków o wydanie zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych ZWRSP przy uwzględnieniu zasad określonych w uregulowaniach wewnętrznych KOWR.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 21 grudnia 2022 r.

Kontroler
Joanna Szulowska
Główny specjalista kp.

/-/

Kontroler
Artur Wachowiak

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektor
Marek Adamiak

/-/

specjalista kp.

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Marek Adamiak, p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Najwyższej Izbie Kontroli

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- 1) dopisanie na str. 7 wystąpienia pokontrolnego w wierszu dwudziestym pierwszym od góry, po liczbie „610” numerów stron akt kontroli, tj. zapisu o treści „ , 1158-1161”,
- 2) dopisanie na str. 7 wystąpienia pokontrolnego po pierwszym akapicie od dołu strony sformułowania o treści: „(akta kontroli str. 439-451, 1014-1017)”.

Kontrolerzy:

Joanna Szulowska
Główny specjalista kp.

Artur Wachowiak
Specjalista kp.

Warszawa, dnia 24 stycznia 2023 r.