



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.411.004.02.2022

Pan
Waldemar Humięcki
Dyrektor Generalny
Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
ul. Karolkowa 30
01-207 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.24.2023
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, Oddział Terenowy w Lublinie, ul. Karłowicza 4, 20-027 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Humięcki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 1 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Małgorzata Gośniowska-Kola, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 29 października 2020 r. do 31 marca 2022 r. Grzegorz Pięta, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r. Piotr Serafin, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r. W okresie objętym kontrolą Dyrektorem Oddziału Terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Lublinie była Kamila Grzywaczewska od 15 września 2020 r., pełniąca obowiązki Dyrektora Oddziału Terenowego w okresie od 20 stycznia 2020 r. do 14 września 2020 r. Wcześniej, od 1 września 2017 r. do 11 listopada 2019 r., Dyrektorem Oddziału Terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Lublinie ¹ był Kazimierz Choma.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez oddziały terenowe Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zasad poddzierzawy nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz realizacja zasad dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do dnia 21 grudnia 2022 r.), z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	Małgorzata Czuchryta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/46/2022 z 10 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ dalej Dyrektor OT KOWR.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Oddział Terenowy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Lublinie⁴ prawidłowo realizował zasady poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, z wyjątkiem jednego przypadku naruszenia przepisów wewnętrznych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁵.

W latach 2019-2022 (do 31 października) poddzierzawiono odpowiednio: 32,5 ha, 103,2 ha, 5,6 ha i 7,7 ha, co stanowiło 0,1%, 0,5%, 0,002% i 0,003% wydzierżawionych przez Oddział gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Umowy poddzierżawy zawarte były na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy tych nieruchomości. W umowach tych zabezpieczony został interes prawny i ekonomiczny KOWR poprzez wprowadzenie obowiązku przestrzegania postanowień umów dzierżawy oraz poprzez określenie stawek czynszu dzierżawnego zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła wyrażenia przez Dyrektora Oddziału Terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Lublinie zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa o powierzchni 7,3 ha na podstawie wniosku dzierżawcy nie zawierającego uzasadnienia, co było niezgodne z pkt 4.6 wytycznych⁶.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stwierdzone cztery przypadki wyrażenia przez Dyrektora Oddziału Terenowego KOWR zgody na zawarcie umowy poddzierżawy wyłącznie w oparciu o uzasadnienia wniosków o ogólnym charakterze wskazują na możliwość wystąpienia ryzyka nierzetelnej oceny przesłanek będących podstawą do wyrażenia zgody na poddzierżawę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja przez Oddział Terenowy zasad poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Zadania dotyczące poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁷ w OT KOWR należały do Wydziału Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem (dalej WKURiDZ lub Wydział) wraz z sekcjami. Zadania te były realizowane przez Wydział w związku z prowadzeniem przez Oddział spraw w zakresie trwałego i nietrwałego zagospodarowania mienia ZWRSP. W okresie objętym kontrolą w zakresie poddzierżawy obowiązywały wytyczne zawarte w podrozdziale pt. *Poddzierżawa nieruchomości rolnych* wprowadzone zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W wytycznych określono przypadki, w których wymagana jest zgoda Dyrektora Generalnego 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. W powyższych regulacjach nie przewidziano

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ dalej OT KOWR lub Oddział.

⁵ Tj. zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 95/2017/Z nr 6 października 2017 r. uchylonego 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.

⁶ Stanowiących załącznik do zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 95/2017/Z nr 6 października 2017 r.

⁷ dalej ZWRSP lub Zasób WRSP.

m.in. wzoru wniosku o zgodę na poddzierżawę i wzoru umowy poddzierżawy, a także sposobu weryfikowania wniosków dzierżawców ubiegających się o poddzierżawę. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora OT KOWR, funkcjonujące przepisy wewnętrzne nie nakładają na Oddział obowiązku weryfikowania poddzierżawców pod względem spełniania wymogów rolnika indywidualnego w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a instytucja poddzierżawy ma za zadanie zapewnić kontynuowanie prowadzenia właściwej gospodarki na dzierżawionym terenie i jest traktowana przez Oddział jako rozwiązanie doraźnie, stosowane w wyjątkowych sytuacjach.

(akta kontroli str. 9-20, 23-219, 223-224)

W okresie objętym kontrolą podstawą do wyrażenia zgody na poddzierżawę były wnioski (podania) dzierżawców składane do OT KOWR. Łącznie do Oddziału wpłynęło 18 wniosków o wyrażenie zgody na poddzierżawę całości lub części dzierżawionej nieruchomości Zasobu WRSP (dalej wnioski), z tego w 2019 r. – dziewięć, w 2020 r. – dwa, w 2021 r. – trzy oraz według stanu na koniec października 2022 r. – cztery. Spośród złożonych wniosków w 10 przypadkach (tj. ponad 55 %) Dyrektor OT KOWR udzielił zgody na poddzierżawę. W jednym przypadku wniosek został rozpatrzony negatywnie, o czym wnioskodawca został niezwłocznie powiadomiony. Udzielając odmowy Oddział wskazał na przedłożenie przez wnioskodawcę niewłaściwej dokumentacji z tytułu niezdolności do pracy. Bez rozpatrzenia pozostawiono siedem wniosków, z uwagi na odstąpienie wnioskodawców od zawarcia umów poddzierżawy.

Analiza 10 wniosków⁸ o wyrażenie zgody na poddzierżawę złożonych do OT KOWR wykazała, że:

- wszystkie wnioski zostały złożone przed wydaniem zgody przez OT KOWR na poddzierżawę i przed podpisaniem umowy poddzierżawy;
- wszystkie wnioski zawierały dane dzierżawcy i poddzierżawcy, lokalizację gruntu przeznaczonego do poddzierżawy oraz oznaczenie nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów;
- w trzech przypadkach wskazano okres poddzierżawy, a w pozostałych siedmiu okres ten był uzgadniany z dzierżawcą telefonicznie.

(akta kontroli str. 220, 235, 225-226, 230, 285, 303, 331-332, 373, 400, 421)

W latach objętych kontrolą Dyrektor OT KOWR wyraził zgodę na poddzierżawę nieruchomości rolnej ZWRSP na podstawie wytycznych⁹, tj. gdy dzierżawca nie był w stanie z przyczyn zdrowotnych lub innych uzasadnionych powodów prowadzić działalności na całość lub część przedmiotu dzierżawy. Były to przypadki niewymagające zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Wszystkie zgody były wyrażone przez pracowników posiadających stosowne upoważnienia¹⁰.

Łącznie w OT KOWR wydano 10 zgód, z tego cztery przez WKURiDZ i sześć przez sekcje zamiejscowe OT KOWR. W czterech przypadkach Dyrektor OT KOWR wyraził zgodę na poddzierżawę w związku z oświadczeniem dzierżawcy o stanie zdrowia uniemożliwiającym wykonywanie pracy na dzierżawionej nieruchomości ZWRSP, co zostało potwierdzone stosownymi dokumentami. Pozostałych sześć wniosków stanowiło podstawę do wydania przez OT KOWR zgody na poddzierżawę z tytułu innych uzasadnionych powodów, przy czym w jednym przypadku podstawą wyrażenia zgody były okoliczności potwierdzone w dokumentacji załączonej do wniosku.

⁸ Badaniem objęto wnioski, co do których KOWR udzielił zgody na poddzierżawę.

⁹ 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.

¹⁰ Dyrektor OT KOWR na podstawie upoważnienia wydanego przez Dyrektora Generalnego KOWR, a w przypadku zastępców OT KOWR i pracowników sekcji zamiejscowych upoważnień wydanych przez dyrektora OT KOWR.

W czterech przypadkach zgoda z tytułu innych uzasadnionych powodów (pkt 4.6.1 lub pkt 4.7.1 wytycznych) była wyrażona przez Dyrektora OT KOWR wyłącznie w oparciu o uzasadnienia zawarte we wnioskach dzierżawców, bez względu na ogólny charakter uzasadnienia. W żadnym z tych przypadków nie żądano od dzierżawców dokumentów potwierdzających okoliczności podniesionych we wniosku oraz nie przeprowadzono w tym kierunku dodatkowych czynności sprawdzających. Zastępca Dyrektora OT KOWR wyjaśniła, że obowiązujące przepisy wewnętrzne KOWR nie nakładają na Oddział obowiązku żądania od dzierżawców dokumentów potwierdzających okoliczności podniesione we wnioskach oraz przeprowadzania innych dodatkowych czynności.

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.

W jednym przypadku zawarcie umowy poddzierżawy nastąpiło bez wcześniejszej zgody Dyrektora Oddziału. Zgodę na poddzierżawę Dyrektor OT KOWR wydał 19 kwietnia 2019 r., tj. po upływie ponad dwóch tygodni od daty zawarcia umowy poddzierżawy (1 kwietnia 2019 r.). Wniosek o wyrażenie zgody na poddzierżawę został złożony 28 marca 2019 r. w związku z oświadczeniem dzierżawcy o stanie zdrowia uniemożliwiającym wykonywanie pracy na dzierżawionej nieruchomości ZWRSP, co zostało potwierdzone stosowymi dokumentami. Zastępca Dyrektora OT KOWR wyjaśniła m.in., że „(...) celem przyspieszenia sprawy pracownik Sekcji Zamiejscowej skontaktował się telefonicznie z Dzierżawcą informując go o konieczności sporządzenia projektu umowy poddzierżawy, która będzie stanowiła załącznik do wniosku. Powyższe skutkowało dostarczeniem umowy poddzierżawy opatrzonej datą 1 kwietnia 2019 r. (...)”. Ponadto, zastępca Dyrektora OT KOWR wyjaśnił, że wytyczne oraz umowa dzierżawy wprost nie określają, że umowa poddzierżawy powinna zostać zawarta dopiero po wydaniu zgody przez KOWR oraz, że zgoda wydana post factum sankcjonuje ważność zawartej umowy poddzierżawy, natomiast w przypadku gdy takiej zgody nie uzyska, w świetle § 9 umowy dzierżawy zawarta umowa poddzierżawy nie będzie ważna.

Nie kwestionując twierdzenia, że zgoda wydana po zawarciu umowy poddzierżawy sankcjonuje ważność tej umowy, zdaniem NIK wyrażenie zgody na zawarcie umowy poddzierżawy nieruchomości po jej zawarciu przez dzierżawcę stwarza możliwość wystąpienia ryzyka użytkowania nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z naruszeniem ustawowych zasad gospodarowania tymi nieruchomościami.

(akta kontroli str. 220, 230-232, 234, 236, 255, 373-374, 437, 455-456, 459, 557)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W jednym przypadku Dyrektor Oddziału wyraził zgodę na poddzierżawę nieruchomości rolnej ZWRSP o powierzchni 7,3 ha w oparciu o wniosek bez pisemnego uzasadnienia. Było to niezgodne z pkt 4.6.1 wytycznych¹¹, który stanowił,

¹¹ Stanowiących załącznik do zarządzenia nr 95/2017/Z nr 6 października 2017 r.

że zgoda na poddzierżawę może być wyrażona m.in. w sytuacji, gdy dzierżawca nie był w stanie z uzasadnionych powodów prowadzić działalności na całość lub część przedmiotu dzierżawy. W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora OT KOWR potwierdziła, że wniosek dzierżawcy nie określał wprost przyczyny zawarcia umowy poddzierżawy oraz wyjaśniła, że przyczyny te zostały ustalone telefonicznie.

(akta kontroli str. 12-15, 230-232, 235, 282-285)

Opis stanu
faktycznego

Powierzchnia gruntów poddzierżawiona przez OT KOWR (na podstawie umów zawartych w okresie objętym kontrolą) wyniosła na koniec: 2019 r. – 32,5 ha, 2020 r. - 103,2 ha, w 2021 r. - 5,6 ha i w 2022 r. (do 31 października) - 7,7 ha, co stanowiło odpowiednio: 0,1%, 0,5%, 0,002% i 0,003% wydzierżawionych przez OT KOWR gruntów Zasobu WRSP. W przypadku 15 umów ich przedmiotem były m.in. grunty orne, użytki zielone, łąki i grunty zadrzewione, a w jednym przypadku wyłącznie budynki oraz urządzenia trwałe. Analiza wszystkich 16 umów poddzierżawy wykazała, że:

- zawierały postanowienia dotyczące: przedmiotu umowy, okresu obowiązywania umowy, wysokości czynszu dzierżawnego, terminu i sposobu jego płatności;
- zawierały zapis o przestrzeganiu postanowień umowy dzierżawy;
- zostały zawarte na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy, z tego: osiem umów do dnia obowiązywania umowy dzierżawy, cztery umowy na okres 12 miesięcy, trzy umowy na jeden sezon agrotechniczny oraz jedna umowa na okres czterech lat i trzech miesięcy;
- czynsz za poddzierżawę został ustalony w wysokości odpowiadającej równowartości czynszu określonego w umowie dzierżawy.

(akta kontroli str. 220-222, 226, 300-302, 367-368, 502-516)

Oddział Terenowy nie wydawał opinii dla Dyrektora Generalnego KOWR w zakresie zasadności zawarcia umowy poddzierżawy. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przedłużenia umowy dzierżawy, w sytuacji uzyskanej zgody na poddzierżawę całości lub części nieruchomości rolnej ZWRSP.

(akta kontroli str. 7)

W okresie objętym kontrolą do OT KOWR nie wpłynęły skargi dotyczące poddzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP. Nie wpłynęły również wnioski ani uwagi w tym zakresie.

(akta kontroli str. 21, 224)

IV. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wyrażanie zgody na zawarcie umowy poddzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP przy uwzględnieniu zasad określonych w przepisach 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, 20 grudnia 2022 r.

Kontroler
Małgorzata Czuchryta
Główny specjalista kp.

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

/-/

/-/

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