



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.003.02.2022

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/035 – Zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa
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 p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 29 października 2020 r. do dnia 31 marca 2022 r., Grzegorz Pięta p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 6 marca 2019 r. do dnia 28 października 2020 r., Piotr Serafin p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 3 lipca 2018 r. do dnia 5 marca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddział Terenowy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2021 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	1. Juliusz Rzeszotarski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/14/2022 z dnia 18 maja 2022 r. 2. Waldemar Wojnicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/15/2022 z dnia 18 maja 2022 r. 3. Maciej Kucharski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/16/2022 z dnia 18 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – Oddziału Terenowego w Warszawie w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019-2021 prawidłowo przygotowywano dokumentację przeznaczonych do dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w tym rzetelnie weryfikowano wyceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, prawidłowo ustalano wysokość czynszu dzierżawnego oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i procedurami wyłaniano nabywców i dzierżawców. Dzięki stosowanym w umowach zabezpieczeniom, skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Prawidłowo sprawowany był nadzór właścicielski m.in. poprzez kontrole wywiązywania się dzierżawców z warunków umownych dotyczących sposobu zagospodarowania nieruchomości oraz monitorowanie regulowania przez nich zobowiązań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja przez Oddział Terenowy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

1. Rozdysponowanie i zagospodarowanie gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Powierzchnia gruntów przejęta³ do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób WRSP) wykazywana w ewidencji⁴ Oddziału Terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie (dalej: OT KOWR w Warszawie) wynosiła według stanu na dzień 31 grudnia:

- 2019 r. – 239 820,2 ha;
- 2020 r. – 239 815,3 ha;
- 2021 r. – 240 265,3 ha.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. zagospodarowanych zostało – 132 380,1 ha gruntów wchodzących w skład Zasobu WRSP OT KOWR w Warszawie, m.in. w formie dzierżawy – 121 031,2 ha, w tym przez spółki hodowlane⁵ – 105 572,0 ha oraz rozdysponowano m.in. przez sprzedaż 84 225,7 ha gruntów, do rozdysponowania pozostało 7 093,1 ha gruntów.

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

³ Od początku gospodarowania Zasobem WRSP, tj. od 1992 r.

⁴ Oddział Terenowy KOWR w Warszawie obejmuje swoim zasięgiem terytorialnym nieruchomości Zasobu znajdujące się na terenie województwa mazowieckiego oraz nieruchomości Zasobu znajdujące się w posiadaniu spółek, o których mowa w art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 514).

⁵ Spółki hodowli roślin oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej wyszczególnione w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. poz. 1525, ze zm.).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. zagospodarowanych zostało – 131 953,3 ha gruntów m.in. w formie dzierżawy – 120 855,0 ha, w tym przez spółki hodowlane – 105 527,8 ha oraz rozdysponowano m.in. przez sprzedaż – 84 499,2 ha gruntów; do rozdysponowania pozostało 6 876,9 ha.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. zagospodarowanych zostało – 131 962,1 ha gruntów m.in. w formie dzierżawy – 121 160,8 ha, w tym przez spółki hodowlane – 105 394,4 ha oraz rozdysponowano m.in. przez sprzedaż – 84 786,9 ha; do rozdysponowania pozostało 6 600,3 ha.

W ewidencji Zasobu WRSP OT KOWR w Warszawie powierzchnia gruntów ogółem wynosiła według stanu na dzień 31 grudnia:

- 2019 r. – 132 380,1 ha, w tym w woj. mazowieckim, 28 262,0 ha;
- 2020 r. – 131 953,2 ha, w tym w woj. mazowieckim 27 877,0 ha;
- 2021 r. – 131 962,1 ha, w tym w woj. mazowieckim 28 017,0 ha.

Na okoliczność różnicy pomiędzy powierzchnią nieruchomości będących w Zasobie WRSP OT KOWR w Warszawie ogółem, a powierzchnią nieruchomości wykazywaną w woj. mazowieckim Dyrektor OT KOWR w Warszawie wyjaśnił, że: „Umowy dzierżawy od początku funkcjonowania spółek nadzorowane są przez OT KOWR w Warszawie. (...) Aktualnie w Oddziale funkcjonuje 69 umów dzierżawy zawartych z 38 spółkami hodowlanymi o łącznym obszarze 105 tys. hektarów. Część spółek dzierżawi nieruchomości w oparciu o więcej niż jedną umowę dzierżawy (umowy zawierane były w różnych terminach, a nieruchomości nimi objęte położone są w różnych województwach, np. Spółka Plantico Zielonki w OT W-wa ma zawartych 6 umów dzierżawy, po przekazaniu do poszczególnych OT miałyby zawarte umowy z 6 OT KOWR, DANKO Hodowla Roślin posiada w OT w Warszawie 4 umowy a po przekazaniu miałyby umowy z 4 OT KOWR, podobnie Poznańska Hodowla Roślin Sp. z o.o. dzierżawi nieruchomości w woj. wielkopolskim, zachodniopomorskim i lubuskim, również Małopolska Hodowla Roślin obecnie dzierżawi z OT w Warszawie nieruchomości na obszarze 6 województw - nieruchomości te pochodzą z różnych byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej). (...) Wcześniej kwestia ta została uregulowana wprost w Statucie ANR, niestety po zmianach organizacyjnych i utworzeniu KOWR kwestia ta została pominięta, choć w ocenie Oddziału, powinna zostać uwzględniona. Pogląd ten został podzielony przez Dyrektora Generalnego KOWR, który udzielił Dyrektorowi Oddziału Terenowego KOWR w Warszawie pełnomocnictwa procesowego do reprezentowania KOWR w sprawach nieruchomości Zasobu położonych na terenie innych województw niż mazowieckie oraz wstrzymał proces przekazywania nieruchomości dzierżawionych przez spółki hodowlane do właściwych terytorialnie oddziałów terenowych KOWR”.

W okresie 2019-2021 na obszarze właściwości działania OT KOWR w Warszawie nie występowały przypadki bezumownego użytkowania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP.

W okresie objętym kontrolą na obszarze właściwości działania OT KOWR w Warszawie nie zostały utworzone ośrodki produkcji rolniczej, o których mowa w art. 24b ust. 1⁶ ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁷ (dalej: ustawa gnrs). Dyrektor OT

⁶ Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, może wyodrębnić z Zasobu nieruchomości, które wraz z innymi składnikami mienia tworzą nierozdzielalną, zorganizowaną całość gospodarczą, o powierzchni przekraczającej 50 ha, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 514.

KOWR w Warszawie wyjaśnił, że „(...) w Zasobie Oddziału wśród nieruchomości pozostających do zagospodarowania nie występują obiekty o takim areale, które spełniałyby powyższe kryteria, zatem Oddział nie przewiduje tworzenia ośrodków produkcji rolniczej (...)”.

(akta kontroli str. 1590-1679)

2. Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości Zasobu WRSP

W okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. OT KOWR w Warszawie przeprowadził 5097 przetargów na sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP, z których rozstrzygnięto 827 (16,3%). Zawarto 577 umów sprzedaży nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 735,2 ha, co stanowiło 69,8% rozstrzygniętych przetargów na sprzedaż nieruchomości rolnych.

W okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. OT KOWR w Warszawie przeprowadził 229 przetargów na dzierżawę, z których rozstrzygnięto 172 (75,1%). Zawarto 148 umów dzierżawy nieruchomości rolnych o aktualnej powierzchni 2 203,6 ha, tj. umowy dzierżawy stanowiły 86% liczby umów dzierżawy w stosunku liczby rozstrzygniętych przetargów.

Dyrektor OT KOWR w Warszawie wyjaśnił, że „(...) to głównie stan i niekorzystne cechy oferowanych nieruchomości powodują stosunkowo niską skuteczność przetargów zarówno na sprzedaż jak i dzierżawę. Wyższa skuteczność przetargów na dzierżawę wynika z faktu, że nie obowiązują przy dzierżawie takie ograniczenia powierzchniowe jak przy sprzedaży, a grunty o większych arealach cieszą się znacznym zainteresowaniem rolników. (...) Odnosząc się do wskazania przyczyn zawarcia umów sprzedaży nieruchomości na poziomie 69,8% (577 umów) oraz zawarcia umów dzierżawy nieruchomości na poziomie 86% (148 umów) w stosunku do rozstrzygniętych przetargów, należy wyjaśnić, że w sprawozdawczości przetargowej jako przetarg liczona jest każda z pozycji przetargowych w danym ogłoszeniu o przetargu. W przypadku gdy kandydat na nabywcę lub dzierżawcę wygrywa przetargi na kilka lub nawet kilkanaście pozycji przetargowych zawierana jest jedna umowa sprzedaży lub dzierżawy, zatem liczba rozstrzygniętych przetargów nie będzie odpowiadać liczbie zawartych umów. Należy jeszcze uwzględnić pojedyncze przypadki odstąpienia wygrywających przetarg od zawarcia umowy skutkujące przepadkiem wpłaconego wadium. Kolejną przyczyną jest zamknięcie okresu sprawozdawczego na koniec 31.12 danego roku, gdzie przetargi rozstrzygnięte np. w listopadzie czy grudniu danego roku nie zostają zakończone zawarciem umowy w danym roku”.

Badaniem kontrolnym objęto 10 umów sprzedaży nieruchomości rolnych⁸ o łącznej powierzchni 354,6 ha, tj. 48,2% powierzchni nieruchomości rolnych ogółem sprzedanych przez OT KOWR w Warszawie w kontrolowanym okresie.

Analiza kontrolowanych postępowań dotyczących sprzedaży nieruchomości rolnych, zakończonych zawarciem umowy w formie aktu notarialnego wykazała, że ich wybór oraz sprzedaż następowała zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, tj. ustawą gnrsp i rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności⁹, a także zgodnie

⁸ Wybrane umowy sprzedaży nieruchomości zostały wybrane celowo według kryterium o największej powierzchni nieruchomości w trybie: bezprzetargowym (5), przetargu ustnego nieograniczonego (3), przetargu ustnego ograniczonego (1), przetargu ustnego nieograniczonego z wykorzystaniem aplikacji zoom (1).

⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 208.

z zasadami określonymi w zarządzeniu Dyrektora Generalnego KOWR nr 72/2017/W z dnia 27 września 2017 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zarządzeniach je zmieniających¹⁰.

Sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP wymagających szczególnego pełnomocnictwa prowadzona była na podstawie odrębnych zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR, tj. zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 74/2017/W z dnia 27 września 2017 r. w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagających szczególnego pełnomocnictwa oraz zmieniających je zarządzeń¹¹.

Dyrektor OT KOWR w Warszawie wyjaśnił, że: „Zgodnie z ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa organem Krajowego Ośrodka jest Dyrektor Generalny, który kieruje Krajowym Ośrodkiem i reprezentuje go na zewnątrz. Dyrektor Generalny wykonuje zadania przy pomocy zastępców Dyrektora Generalnego oraz dyrektorów oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka, którzy działają na podstawie udzielanych pełnomocnictw. Pełnomocnictwa te mają charakter ogólny, gdzie zakreślone zostają ramy działania np. limity obszarowe, kwotowe itp. W sytuacji gdy dana czynność prawna realizowana przez Dyrektora Oddziału Terenowego nie mieści się w granicach udzielonych pełnomocnictw ogólnych konieczne jest wystąpienie o udzielenie pełnomocnictwa szczególnego Dyrektora Generalnego KOWR na dokonanie konkretnej czynności prawnej, jak to ma miejsce np. przy sprzedaży nieruchomości powyżej 50 ha lub wartości większej niż równowartość 2 tys. ton żyta (...)”.

W przypadku każdej badanej transakcji sprzedaży OT KOWR w Warszawie dokonywał analizy stanu prawnego w odniesieniu do wszystkich działek ewidencyjnych, które miały wejść w skład nieruchomości rolnych przeznaczonych do sprzedaży oraz danych zawartych w ewidencji gruntów, w tym m.in. w zakresie zgodności rodzaju użytków w ewidencji gruntów ze stanem faktycznym. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków rozbieżności tych danych. Oddział Terenowy KOWR w Warszawie każdorazowo analizował zapisy przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku analizowano treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków zmian planu zagospodarowania przestrzennego lub studium, w okresie dokonywania transakcji sprzedaży. Przedstawiciele OT KOWR w Warszawie (jednoosobowo lub w zespole dwuosobowym) każdorazowo dokonywali oględzin nieruchomości przeznaczonych na sprzedaż, dokumentując je zdjęciami i notatką.

Przed dokonaniem sprzedaży nieruchomości OT KOWR w Warszawie zlecał przeprowadzenie ich wycen. Operaty szacunkowe sporządzone zostały od dwóch do 12 miesięcy przed datą umowy sprzedaży przez rzeczoznawców majątkowych posiadających stosowne uprawnienia. Wartości rynkowe wycenianych nieruchomości oszacowano głównie podejściem porównawczym, tj. metodą porównywania parami. Źródłem informacji o tych nieruchomościach były: protokoły z badania księgi wieczystej, wypisy i wyrisy z rejestru gruntów, informacje urzędów gmin o przeznaczeniu działek,

¹⁰ Zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 72/2017/W z dnia 27 września 2017 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zastąpione zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR: nr 70/2019/W z dnia 4 lipca 2019 r. oraz nr 61/2020/W z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

¹¹ Zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 74/2017/W z dnia 27 września 2017 r. w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagających szczególnego pełnomocnictwa, zastąpione zostało zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR: nr 72/2019/W z dnia 4 lipca 2019 r. i nr 107/2020/W z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagających szczególnego pełnomocnictwa.

przeprowadzone oględziny, analiza studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W czynnościach związanych ze zlecaniem i odbiorem operatów szacunkowych uczestniczyli pracownicy, którzy posiadali uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego lub legitymowali się ukończonymi, kierunkowymi studiami podyplomowymi, względnie posiadali ukończony kurs w zakresie wyceny nieruchomości i byli ujęci w zarządzeniu nr 258/021/2019 z dnia 29 sierpnia 2019 r. Dyrektora OT KOWR w Warszawie w sprawie powołania Komisji do spraw odbioru wycen mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP. W poddanych badaniu kontrolnemu 10 transakcjach, Komisja nie wniosła uwag do wycen.

Ogłoszenie o zamiarze sprzedaży publikowano w prasie o zasięgu ogólnopolskim („Rzeczpospolita”, „Dziennik Gazeta Prawna”), wywieszano je na tablicy ogłoszeń: w siedzibie OT KOWR w Warszawie i sekcjach zamiejscowych, we właściwym miejscowo urzędzie gminy, sołectwie, w siedzibie izby rolniczej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej KOWR oraz zamieszczano na stronie internetowej KOWR.

Komisje przetargowe (w przypadku transakcji dokonanych w trybie przetargowym) powołane zostały każdorazowo zarządzeniem Dyrektora OT KOWR w Warszawie i zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami liczyły od trzech do siedmiu członków. W protokołach komisji przetargowych ujmowano m.in. informacje o: ogłoszeniu o zamiarze sprzedaży i o przetargu, cenie wywoławczej, liczbie osób, które przystąpiły do przetargu, wymaganym wadium i dokonaniu jego wpłaty, kwocie postąpienia, wybranym kandydacie na nabywcę.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP oraz o zmianie niektórych ustaw¹², sprzedaż nieruchomości rolnych o powierzchni ponad dwóch hektarów wymagała zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. We wszystkich dziesięciu analizowanych transakcjach sprzedaży sprzedawany areal nieruchomości był wyższy od dwóch hektarów. Odział Terenowy KOWR w Warszawie w każdym wymaganym przypadku uzyskał zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na sprzedaż tych nieruchomości.

W sześciu poddanych kontroli umowach cenę nabycia nieruchomości wpłacono w całości. W pozostałych czterech przypadkach skontrolowanych umów sprzedaży nabywcy przed zawarciem umowy wpłacili zgodnie z art. 31 ustawy gnrsp co najmniej 10% ceny, a pozostałe kwoty zostały rozłożone na raty. Raty były wpłacane terminowo. W przypadku rozłożenia na raty ceny nabycia OT KOWR w Warszawie zastosował zabezpieczenia wymagane art. 31 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3a ustawy gnrsp oraz rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokość oprocentowania rozłożonej na raty należności. Zabezpieczeniem zapłaty należności była hipoteka umowna, oświadczenie o poddaniu się egzekucji oraz weksel in blanco. Oprocentowanie ustalono w wysokości stopy dyskontowej stanowiącej stopę bazową ogłoszoną w komunikacie Komisji Europejskiej powiększoną o jeden punkt procentowy. Przed dokonaniem sprzedaży w analizowanych transakcjach OT KOWR w Warszawie uzyskał od nabywców wymagane oświadczenia m.in.: o ich wiedzy na temat prawa pierwokupu nieruchomości przez OT KOWR w Warszawie w okresie pięciu lat w przypadku jej sprzedaży; o tym, że łączna powierzchnia użytków rolnych będących ich własnością nie przekroczy 300 ha; o świadomości, że z chwilą podpisania umowy przechodzą na kupującego korzyści i obowiązki ponoszenia ciężarów związanych z nabyciem.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 507.

Na podstawie analizowanych transakcji, stwierdzono, że przed dokonaniem sprzedaży nieruchomości rolnych OT KOWR w Warszawie uzyskał stosowne odpowiedzi na skierowane zapytania: do urzędów gmin o zagadnienia dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; do zarządców dróg o drogi gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe; do regionalnych zarządów gospodarki wodnej o zagadnienia wynikające z ograniczeń z ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹³; do urzędów marszałkowskich województwa o możliwości występowania złóż naturalnych; do urzędów starostw powiatowych o występowanie kopalni, do urzędów wojewódzkich oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi o toczących się postępowaniach reprivatyzacyjnych, do wojewódzkich urzędów ochrony zabytków o obiekty zabytkowe i stanowiska archeologiczne.

We wszystkich objętych kontrolą umowach sprzedaży zawarte były postanowienia odnoszące się do przysługującego KOWR na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy gnrsp prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia nieruchomości od KOWR. Poza tym, strony postanawiały, że w odniesieniu do zakupionych działek zastrzegają prawo odkupu na rzecz KOWR w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy, z ujawnieniem tego prawa w księdze wieczystej.

W okresie objętym kontrolą do OT KOWR w Warszawie nie wpłynęły skargi dotyczące przeprowadzonych postępowań. Nie było też przypadków powtórzenia procedury przetargowej.

(akta kontroli str. 4-183, 910-911, 1284-1483, 1544-1589)

Wydzierżawianie nieruchomości Zasobu WRSP w kontrolowanym okresie następowało na podstawie wytycznych wprowadzonych zarządzeniem nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zarządzeniach je zmieniających¹⁴. W ww. wytycznych zostały zawarte m.in. informacje dotyczące: przygotowania nieruchomości do dzierżawy, wydzierżawiania w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym, przeprowadzenia przetargu na zawarcie umowy dzierżawy, okresu dzierżawy, rozdysponowania nieruchomości z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, sposobu ustalania czynszu dzierżawnego. Do zarządzenia załączono wzory m.in. ogłoszeń o przetargach, zarządzenia w sprawie powołania komisji przetargowej, umowy dzierżawy.

Ponadto, wprowadzono zarządzeniem nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP oraz zarządzeniami je zmieniającymi¹⁵ wytyczne w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2268.

¹⁴ Zarządzenie nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmienione zostało zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 28/2018/Z z dnia 22 lutego 2018 r. i zastąpione zostało zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 74/2019/Z z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, które zmienione zostało zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 43/2020/Z z dnia 31 marca 2020 r. i nr 49/2020/Z z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i zastąpione zostało zarządzeniem nr 104/2020/Z z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie dzierżawy i najmu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

¹⁵ Zarządzenie nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zastąpione zostało zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 73/2019/Z z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, i zmienione zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR nr 38/2020/Z z dnia 20 marca 2020 r. oraz nr 42/2020/Z z dnia 31 marca 2020 r., które z kolei zostało zastąpione zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 105/2020/Z z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Badaniem kontrolnym objęto 10 umów dzierżawy¹⁶ o łącznej powierzchni 690,9 ha, tj. obejmujących 31,3% powierzchni nieruchomości rolnych ogółem wydzierżawionych przez OT KOWR w Warszawie w kontrolowanym okresie.

Analiza kontrolowanych postępowań dotyczących dzierżawy nieruchomości rolnych, zakończonych zawarciem umowy, wykazała, że OT KOWR w Warszawie prawidłowo, tj. zgodnie z zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR, dokonywał analizy stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy. W odniesieniu do wszystkich działek ewidencyjnych porównano dane z własnej bazy danych o nieruchomościach z danymi z ewidencji gruntów i budynków oraz przeprowadzono analizę planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego właściwej miejscowo gminy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami OT KOWR w Warszawie publikował ogłoszenia zawierające wykaz nieruchomości rolnych przeznaczonych do dzierżawy, a następnie publikował ogłoszenia o przetargu. Uczestnicy biorący udział w przetargu dokonali wpłaty wadium w wymaganym terminie. Komisje przetargowe powołane zostały zarządzeniami Dyrektora OT KOWR w Warszawie zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami w tym zakresie. Uczestniczyli w nich również powołani przedstawiciele organizacji rolniczych. Po zakończonych przetargach komisje przetargowe sporządzały protokół z postępowania, zawierający wymagane elementy dotyczące ceny wywoławczej, kwoty wadium, ceny postąpienia, listy uczestników postępowania, wysokości uzyskanej ceny oraz danych osób, które wygrały przetarg. W przypadku przetargów ograniczonych, OT KOWR w Warszawie wyłaniał komisyjnie podmioty uprawnione do uczestniczenia w tych przetargach.

Badane umowy dzierżawy były sporządzone zgodnie ze wzorami określonymi w zarządzeniach Dyrektora Generalnego KOWR.

W umowach tych, zgodnie z art. 38 ust. 1a ustawy gnrsp, zamieszczano postanowienia o możliwości wypowiedzenia przez OT KOWR w Warszawie umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Czynsz dzierżawny określony był zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹⁷, a także wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR zawartymi w zarządzeniach w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu WRSP. W umowach czynsz dzierżawny był podany w rozmiarze wylicytowanym w przetargu.

Według stanu na dzień 8 czerwca 2022 r. w jednym przypadku analizowanych umów była zaległość zapłaty z tytułu czynszu dzierżawnego w łącznej wysokości 20,2 tys. zł. Pismami z dnia 4 maja 2022 r. oraz 3 czerwca 2022 r. OT KOWR w Warszawie wezwał kontrahenta do zapłaty należnego czynszu dzierżawnego.

W okresie objętym kontrolą do OT KOWR w Warszawie nie wpłynęły skargi dotyczące przeprowadzonych postępowań przetargowych na dzierżawę. Nie było też przypadków powtórzenia procedury przetargowej.

(akta kontroli str. 233-711, 913-1283)

¹⁶ Umowy zostały wybrane celowo według transakcji największych obszarowo i zrealizowanych w różnych trybach, tj. przetarg ustny ograniczony (6), przetarg ustny nieograniczony (2), przetarg ustny nieograniczony z wykorzystaniem aplikacji zoom (1), przetarg ustny ograniczony z wykorzystaniem aplikacji zoom (1).

¹⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 433.

3. Kontrola wywiązywania się dzierżawców z warunków umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP

Wytyczne w sprawie sposobu postępowania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP zostały określone zarządzeniem nr 92/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 października 2017 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP oraz w zarządzeniach je zmieniających¹⁸.

W okresie objętym kontrolą zrealizowano plan kontroli wywiązywania się dzierżawców z warunków umowy dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP. W 2019 r. OT KOWR w Warszawie przeprowadził 208 spośród zaplanowanych 205 kontroli, w wyniku których stwierdzono 22 uchybienia. W 2020 r. przeprowadzono 178 spośród 175 zaplanowanych kontroli (13 uchybień) oraz w 2021 r. przeprowadzono 143 spośród zaplanowanych 144 kontroli (11 uchybień). Stwierdzone uchybienia dotyczyły przede wszystkim: niewłaściwego zagospodarowania gruntów, braku ubezpieczenia budynków od ognia i innych zdarzeń losowych, braku ważnej polisy ubezpieczeniowej, braku (ewentualnie nieprowadzenia) ksiąg obiektów budowlanych stosownie do wymogów prawa budowlanego (dwa przypadki), niedokonywanie napraw i remontów obiektów budowlanych z częstotliwością niezbędną do ich prawidłowego użytkowania, braku zgłoszenia, zgodnie z umową, do dnia 28 lutego wykonanych remontów w poprzednim roku lub brak realizacji zgłoszonych remontów, zalegania z regulowaniem czynszu dzierżawnego.

W wyniku przeprowadzonych kontroli OT KOWR w Warszawie, w jednym przypadku, w 2021 r. zastosował sankcje wypowiedając umowę dzierżawy.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli umów sprzedaży nieruchomości z rozłożeniem na raty i umów, w których cena sprzedaży została obniżona ze względu na wpisanie nieruchomości lub jej części do rejestru zabytków. Dyrektor OT KOWR w Warszawie wyjaśnił, że „(...) w okresie objętym kontrolą nr P/22/035 nie były zaplanowane w ramach nadzoru właścicielskiego kontrole umów sprzedaży nieruchomości z rozłożeniem na raty i umów, w których cena sprzedaży została obniżona ze względu na wpisanie nieruchomości lub jej części do rejestru zabytków. Ponadto, w analizowanym okresie Wydział Finansowo-Księgowy i Windykacji nie wnioskował o przeprowadzenie kontroli w/w umów. Nadmieniam, że w okresie poprzedzającym kontrolę nr P/22/035, tj. od 30 kwietnia 2016 r. obowiązuje ustawa z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 869 ze zm.), która znacznie ograniczyła liczbę umów sprzedaży nieruchomości z rozłożeniem na raty i umów, w których cena sprzedaży została obniżona ze względu na wpisanie nieruchomości lub jej części do rejestru zabytków, co przełożyło się na plany kontroli w ramach nadzoru właścicielskiego zgodnie z zarządzeniem nr 92/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR”.

W kontrolowanym okresie do OT KOWR w Warszawie nie wpłynęły wnioski, petycje oraz skargi w zakresie sprzedaży i dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP.

(akta kontroli str. 758-909, 16-1681)

¹⁸ Zarządzenie nr 92/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 października 2017 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zostało zastąpione zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR: nr 110/2020/W z dnia 21 lipca 2020 r. oraz nr 109/2021/W z dnia 29 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia Wytucznych w sprawie sposobu postępowania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących gospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

4. Dochodzenie należności KOWR z tytułu dzierżawy i sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP

Warunki i zasady zabezpieczenia należności KOWR z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP zostały określone w załączniku do zarządzenia nr 173/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 24 października 2018 r. w sprawie zabezpieczenia należności KOWR z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zasady dochodzenia należności KOWR z tytułu dzierżawy i sprzedaży mienia Zasobu WRSP zostały zawarte w załączniku do zarządzenia nr 211/2018/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie dochodzenia należności KOWR z tytułu dzierżawy i sprzedaży mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor OT KOWR w Warszawie dokonał jednego umorzenia należności związanej ze sprzedażą nieruchomości. W dniu 27 czerwca 2019 r., na podstawie § 2 ust. 1 pkt 2 i 3 w związku z § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności KOWR oraz trybu postępowania w tych sprawach¹⁹, Dyrektor OT KOWR w Warszawie²⁰ w dniu 5 lipca 2019 r. wydał oświadczenie o umorzeniu należności w wysokości 265,8 tys. zł. Umorzenie dotyczyło części odsetek od należności głównej do dnia umorzenia, przysługującej od „Porta Nova” sp. z o.o. z siedzibą w Nowogardzie z tytułu zawartej w dniu 21 lutego 2001 r. umowy sprzedaży nieruchomości o powierzchni 175,8 ha, po zlikwidowanym Państwowym Gospodarstwie Hodowli Roślin w Scholastykowie. Spółka nie uregulowała w terminie należności wynikających z umowy sprzedaży, a w dniu 8 stycznia 2003 r. ogłoszona została jej upadłość.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor OT KOWR w Warszawie dokonał w jednym przypadku umorzenia części rat czynszu dzierżawnego w wysokości 17,8 tys. zł, tj. 49,4% łącznego pierwotnego czynszu dzierżawnego, w związku z poniesionymi przez dzierżawcę stratami, które powstały w wyniku suszy.

W okresie objętym kontrolą na podstawie 126 decyzji Dyrektora OT KOWR w Warszawie 83 podmiotom dzierżawiącym nieruchomości Zasobu WRSP zmniejszono czynsz dzierżawny na podstawie art. 700 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny²¹, łącznie o 1 726,3 tys. zł, tj. 21,8% łącznego pierwotnego czynszu dzierżawnego. Badaniem kontrolnym objęto trzy wnioski o największej wartości obniżenia czynszu. Zmniejszenie raty czynszu dzierżawnego związane było z obniżeniem przychodu gospodarstw rolnych spowodowanym występującymi niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. Do każdego wniosku dołączony został protokół z szacowania zakresu i wysokości szkód w gospodarstwie. Wnioski były rozpatrywane przez komisję do udzielania ulg w spłaceniu należności KOWR powołaną przez Dyrektora OT KOWR w Warszawie. W analizowanych trzech przypadkach komisja stwierdziła, że obniżenie czynszu było zasadne. Wnioski komisji dotyczące obniżenia czynszu zostały zatwierdzone przez Dyrektora OT KOWR w Warszawie, o czym dzierżawcy zostali poinformowani odrębnymi pismami.

¹⁹ Dz. U. poz. 2116.

²⁰ Działając na podstawie pełnomocnictwa p.o. Dyrektora Generalnego KOWR.

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360.

W okresie objętym kontrolą na podstawie 63 decyzji Dyrektora OT KOWR w Warszawie 47 podmiotom dzierżawiącym nieruchomości Zasobu WRSP dokonano prolongaty raty czynszu dzierżawnego na kwotę 5 604,8 tys., tj. 90,5% należnych rat w pierwotnych terminach. Analizie poddano trzy wnioski o największej wartości prolongaty. Ustalono, że wnioski kontrahentów dotyczące o odroczenie płatności rat z tytułu umowy dzierżawy zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komisję do spraw odraczania, rozkładania na raty lub umarzania należności KOWR i zatwierdzone przez Dyrektora OT KOWR w Warszawie. Podstawą prawną tych decyzji był § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności.

W okresie objętym kontrolą na podstawie sześciu decyzji Dyrektora OT KOWR w Warszawie trzem podmiotom, które nabyły nieruchomości z Zasobu WRSP, dokonano prolongaty zapłaty rat z tytułu umowy sprzedaży na okres od pół do jednego roku na łączną kwotę 1 262,9 tys. zł, tj. 80,9% należnych rat w pierwotnych terminach. Podstawą prawną tych decyzji był § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności KOWR oraz trybu postępowania w tych sprawach. Wnioski o prolongatę płatności nabywcy uzasadniali obniżeniem osiągniętego dochodu z gospodarstw na skutek niekorzystnych warunków atmosferycznych oraz epidemią COVID-19. Dyrektor OT KOWR w Warszawie decyzje o prolongacie płatności rat z tytułu umów sprzedaży podjął na podstawie pozytywnej opinii komisji do udzielania ulg w spłaceniu należności KOWR, powołaną przez Dyrektora OT KOWR w Warszawie.

(akta kontroli str. 113-232, 912-913, 1484-1543)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

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.

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, dnia lipca 2022 r.

Kontrolerzy
Juliusz Rzeszotarski
Główny specjalista k.p.

/-/

Waldemar Wojnicz
Doradca ekonomiczny

/-/

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

/-/