



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR. 410.005.01.2022

Pan
Waldemar Humięcki
Dyrektor Generalny
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
ul. Karolkowa 30
01-207 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/037 – Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych

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 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., Witold Strobel, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 1 września 2017 r. do 2 lipca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na rzecz zapewnienia realizacji przez Krajowy Ośrodek prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych w sposób legalny, rzetelny, celowy i gospodarny
Okres objęty kontrolą	Okres od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia kontroli
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. Grzegorz Brzostek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/20/2022 z dnia 24 sierpnia 2022 r. 2. Kinga Salach, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/21/2022 z dnia 24 sierpnia 2022 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa³ na rzecz zapewnienia realizacji przez KOWR prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

Struktura organizacyjna Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa była dostosowana do realizacji zadań dotyczących prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, a pracownicy zostali właściwie przygotowani do wykonania powierzonych im zadań.

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

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

³ Dalej także: KOWR lub Krajowy Ośrodek.

Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka ustalił i przekazał do stosowania wytyczne dotyczące większości zadań realizowanych przez KOWR w zakresie nabywania nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych. Nie wprowadzono wytycznych w odniesieniu do art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴ oraz art. 32a ust. 1 tej ustawy⁵, co było uzasadnione nieznaczną liczbą spraw oraz brakiem zgłaszanych potrzeb w tym zakresie przez Oddziały Terenowe⁶ KOWR.

W Centrali KOWR w sposób prawidłowy prowadzono sprawy związane z realizacją prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, w tym w zakresie analizy celowości korzystania z przysługującego KOWR prawa. Zgodnie z wewnętrznymi procedurami opiniowano przekazywane przez OT KOWR: stanowiska dotyczące skorzystania bądź rezygnacji z przysługującego prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, wnioski w sprawach udzielenia szczególnych pełnomocnictw do nabycia nieruchomości rolnych, a także stanowiska w sprawie odbioru operatów szacunkowych nieruchomości rolnych kupowanych przez OT KOWR na podstawie żądań zbywców.

Złożone przez Dyrektora Generalnego KOWR wnioski o nabycie lub objęcie akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, nieruchomości oraz części przedsiębiorstw zostały pozytywnie rozpatrzone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Aktywów Państwowych.

Efektom realizacji przez KOWR prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych przejętych⁷ do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁸ było zagospodarowanie 85,9%, tj. 9 461,9559 ha, tych nieruchomości, z tego nietrwale – głównie w formie dzierżawy 97%, tj. 9 181,7418 ha oraz trwale – głównie w formie sprzedaży 3%, tj. 280,2141 ha. Według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. do zagospodarowania pozostawały nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 1 553,3588 ha (14,1%). Część przejętych nieruchomości nie została rozdysponowała m.in. z uwagi na trwające procedury zmierzające do zagospodarowania przejętych nieruchomości i sprawy sądowe o wydanie nieruchomości od bezumownego użytkownika. W latach 2017-2021 wartość przyjętego dla KOWR i Zasobu WRSP miernika określonego w układzie zadaniowym wydatków pn. *"Udział powierzchni rozdysponowanej w powierzchni gruntów pozostających w Zasobie (%)"*⁹ wzrastała i wynosiła: 84,44% w 2017 r. 84,86% w 2018 r., 85,50% w 2019 r., 86,34% w 2020 r., 86,80% w 2021 r.

Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka ustalił, w formie zarządzeń, obowiązek sprawozdawczy dotyczący przekazywania przez OT KOWR danych w zakresie realizowanego prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, na podstawie których opracowywano zbiorcze informacje sygnałne oraz sprawozdania okresowe.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 514, ze zm., dalej: ugnr.

⁵ W zakresie realizacji procesu nabywania nieruchomości lub ich części oraz przedsiębiorstw lub zorganizowanych części przedsiębiorstw w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm., dalej: Kc).

⁶ Dalej także: OT.

⁷ W okresie objętym kontrolą do Zasobu przejęto 11 020,9052 ha.

⁸ Dalej także: ZWRSP lub Zasób WRSP.

⁹ Dane na podstawie RB-BZ2 Rocznych sprawozdań z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym dla Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W KOWR właściwie sprawowany był nadzór nad stosowaniem wytycznych w zakresie pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych. Zaplanowano i przeprowadzono w Centrali Krajowego Ośrodka oraz w OT KOWR audyty i kontrole dotyczące prawidłowości realizacji tych zadań, a także zrealizowano sformułowane w ich wyniku zalecenia oraz wnioski.

Terminowo oraz zgodnie z właściwością rozpatrywano wpływające do Centrali KOWR skargi w sprawie realizacji przez Krajowy Ośrodek prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

Wykonano wnioski oraz uwagę NIK sformułowane w wyniku kontroli dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi¹⁰ i realizacji przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu oraz nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A.¹¹

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewystarczającego nadzoru nad realizacją przez OT KOWR w Warszawie zadań z zakresu wykonywania prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości wobec niezapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych w stosunku do realizowanych zadań. Nieprawidłowość ta nie miała jednak wpływu na ogólną ocenę działalności Dyrektora Generalnego KOWR.

III. Opis stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Zadania dotyczące nabywania nieruchomości oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na podstawie ukur realizowane były w Centrali KOWR w Pionie Gospodarowania Nieruchomościami przez Wydział Nabywania w Departamencie Kształtowania Ustroju Rolnego (dalej: DKUR), z wyłączeniem zadań dotyczących obejmowania lub nabywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego na podstawie art. 4b ust. 2 ukur, które były realizowane w Pionie Nadzoru nad Spółkami przez Wydział Wykonywania Praw z Udziałów i Akcji oraz Wydział Analiz Ekonomicznych i Restrukturyzacji Spółek w Departamencie Nadzoru nad Spółkami (dalej: DNS).

Zadania realizowane przez pracowników Wydziału Nabywania w DKUR dotyczące m.in. opiniowania określonych spraw w zakresie realizacji prawa pierwokupu lub prawa nabycia prowadzonych przez OT KOWR¹², opiniowania wniosków OT KOWR o udzielanie szczególnego pełnomocnictwa na nabycie nieruchomości rolnej w ramach realizacji przepisów, o których mowa w art. 3 ust. 4, art. 4 ust. 1 i art. 4b ust. 1 ukur oraz prowadzenia spraw związanych z wykonaniem:

- uprawnień przysługujących KOWR w zakresie nabycia nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 1 ukur, nabycia nieruchomości rolnych od spółek na podstawie art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1 ukur, nabycia udziałów lub akcji spółek kapitałowych na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ukur,
- obowiązku KOWR w zakresie zakupu nieruchomości rolnych na podstawie art. 2a ust. 6 ukur,
- możliwości kupna nieruchomości rolnych na podstawie art. 4b ust. 1 ukur,

zostały określone w regulaminie organizacyjnym KOWR¹³ oraz w zakresach obowiązków pracowników.

¹⁰ Kontrola P/18/042 "Obrót nieruchomościami rolnymi."

¹¹ Kontrola I/21/001 "Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu oraz nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A."

¹² Sprawy dotyczące nieruchomości rolnych o powierzchni od 10 ha do 50 ha oraz udziałów lub akcji spółek kapitałowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 10 ha.

¹³ W okresie objętym kontrolą obowiązywały Regulaminy organizacyjne KOWR wprowadzone na podstawie zarządzenia nr 01/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 1 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, zmienionego zarządzeniami: nr 153/2017/W z dnia 28 listopada 2017 r. oraz nr 73/2018/W z 15 maja 2018 r. Następnie na podstawie zarządzenia

Zadania związane z realizacją prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych wynikające z ugnr realizowane były przez OT KOWR, a za opracowywanie stanowisk i wyjaśnień w sprawie wykonywania przedmiotowych praw odpowiadał Departament Gospodarowania Zasobem (dalej: DGZ) w Centrali KOWR. Departament ten realizował zadania dotyczące nabywania nieruchomości do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na zasadach określonych w art. 32a ugnr. W regulaminie organizacyjnym KOWR w sposób ogólny wskazano dla OT KOWR zadania związane z nabywaniem nieruchomości lub ich części lub zorganizowanych części przedsiębiorstw. W odniesieniu do zadań realizowanych przez OT KOWR w zakresie nabywania nieruchomości na podstawie art. 32a ugnr Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że *„Uszczegółowienie zakresu zadań realizowanych przez oddziały terenowe, nastąpiło w udzielonych przez Dyrektora Generalnego KOWR pełnomocnictwach dla dyrektorów oddziałów terenowych oraz wynika wprost z brzmienia art. 32a ugnr. (...) przedmiotowy przepis nie wprowadził dowolności w zakresie podmiotu, który wnioskuje do Ministra. Wniosek ten ma zostać skierowany przez Dyrektora Generalnego, a nie przez oddział terenowy KOWR.”*

Nie wszystkie zadania dotyczące realizowanego przez KOWR prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości na podstawie ugnr prowadzone w Departamencie Gospodarowania Zasobem w Wydziale Trwałego Zagospodarowania Mienia Zasobu były przypisane wprost konkretnym pracownikom w ich zakresach obowiązków. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego KOWR *„W ramach zakresów obowiązków każdy pracownik prowadził sprawy m.in. z zakresu nabywania nieruchomości do Zasobu WRSP na zasadach określonych w art. 32a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a także sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu w ramach innych zadań zleconych przez przełożonych.”*

Zadania w zakresie obsługi spraw dotyczących nabywania nieruchomości rolnych na podstawie przepisów art. 29 ust. 4 ugnr oraz art. 593 Kc w związku z art. 54 ugnr, które realizowane były w DGZ, nie zostały określone w regulaminie organizacyjnym KOWR oraz wewnętrznych regulaminach organizacyjnych tego Departamentu. Pełniący obowiązki Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że zadania te *„W sposób pośredni zostały uregulowane w wewnętrznych zarządzeniach wydawanych przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka. W zarządzeniach Dyrektora Generalnego KOWR, dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP, zostały wskazane kwestie związane z umownym prawem odkupu oraz prawem pierwokupu. Zgodnie z Zarządzeniami, nadzór merytoryczny nad ich realizacją sprawował Dyrektor Departamentu Gospodarowania Zasobem.”*

Departament Nadzoru nad Spółkami w Centrali KOWR realizował zadania z zakresu obejmowania lub nabywania udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa¹⁴, art. 4b ust. 2 ukur i art. 32a ugnr oraz wykonywania przez KOWR praw

Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa: nr 145/2018/W z dnia 13 września 2018 r. (zmienionego zarządzeniami: nr 156/2018/W z dnia 27 września 2018 r., nr 162/2018/W z dnia 9 października 2018 r., nr 201/2018/W z dnia 12 grudnia 2018 r., nr 20/2019/W z dnia 29 stycznia 2019 r., nr 49/2019/W z dnia 24 maja 2019 r., nr 82/2019/W z dnia 16 lipca 2019 r., nr 137/2019/W z dnia 16 grudnia 2019 r., nr 24/2020/W z dnia 28 stycznia 2020 r., nr 14/2021/W z dnia 26 stycznia 2021 r.), nr 91/2021/W z dnia 20 sierpnia 2021 r. (zmienionego zarządzeniem nr 113/2021/W z dnia 21 października 2021 r.), nr 128/2021/W z dnia 30 listopada 2021 r. (zmienionego zarządzeniami: nr 144/2021/W z dnia 22 grudnia 2021 r., nr 153/2021/W z dnia 31 grudnia 2021 r., nr 15/2022/W z dnia 2 lutego 2022 r. i nr 26/2022/W z dnia 7 marca 2022 r.), nr 43/2022/W z dnia 12 kwietnia 2022 r. (zmienionego zarządzeniem nr 45/2022/W z dnia 14 kwietnia 2022 r.), nr 53/2022/W z dnia 6 maja 2022 r., nr 85/2022/W z dnia 11 lipca 2022 r. (zmienionego zarządzeniami: nr 87/2022/W z dnia 22 lipca 2022 r., nr 93/2022/W z dnia 11 sierpnia 2022 r. i nr 99/2022/W z dnia 23 sierpnia 2022 r.).

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 481, ze zm., dalej: ustawa o KOWR.

z akcji lub udziałów w tych spółkach. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „(...) Oddziały Terenowe KOWR, do których wpływały wnioski/dokumenty inicjujące w ww. sprawach, przekazywały sprawy zgodnie z właściwością do DNS, zgodnie z przepisami Instrukcji Kancelaryjnej KOWR.” Za realizację zadań z zakresu obejmowania lub nabywania udziałów i akcji w spółkach kapitałowych odpowiadał Wydział Wykonywania Praw z Udziałów i Akcji oraz Wydział Analiz Ekonomicznych i Restrukturyzacji Spółek Strategicznych w DNS. W zakresie obowiązków pracowników Wydziału Wykonywania Praw z Udziałów i Akcji było opiniowanie i realizowanie zadań dotyczących nabywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego na wniosek Dyrektora Generalnego KOWR za zgodą lub na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, natomiast dokument ten nie zawierał odniesienia do Ministra Aktywów Państwowych w związku z realizacją zadań na podstawie art. 17 ustawy o KOWR. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że nieścisłość ta zostanie skorygowana, a „(...) obowiązki ogólne każdego z pracowników Wydziału Wykonywania Praw z Udziałów i Akcji obejmują rzetelne, staranne i sumienne wykonywanie prac i obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska, a także poleceń Kierownictwa KOWR, jak również przestrzeganie przepisów, w tym Kodeksu Pracy, Regulaminu Pracy, Kodeksu Etyki oraz Regulaminu Organizacyjnego, a także innych wewnętrznych aktów normatywnych obowiązujących w KOWR.” W zakresie obowiązków pracowników Wydziału Analiz Ekonomicznych i Restrukturyzacji Spółek Strategicznych było m.in. prowadzenie spraw związanych z operacjami dotyczącymi kapitałów zakładowych spółek KOWR, w tym podnoszenia kapitału w drodze aportów nieruchomości ZWRSP oraz przygotowywanie we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi KOWR projektów działań restrukturyzacyjnych spółek strategicznych, w których prawa z udziałów wykonuje KOWR.

Zadania związane z realizacją przez KOWR prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych wykonywało w Centrali KOWR, według stanu na¹⁵:

- 1 września 2017 r.: dziewięciu pracowników (z tego: trzech w DKUR, dwóch w DGZ i czterech w DNS),
- 31 grudnia 2018 r.: dziewięciu pracowników (z tego: trzech w DKUR, dwóch w DGZ i czterech w DNS),
- 31 grudnia 2019 r.: 13 pracowników (z tego: czterech w DKUR, dwóch w DGZ i siedmiu w DNS),
- 31 grudnia 2020 r.: 12 pracowników (z tego: trzech w DKUR, dwóch w DGZ i siedmiu w DNS),
- 31 grudnia 2021 r.: 14 pracowników (z tego: trzech w DKUR, dwóch w DGZ i dziewięciu w DNS),
- 30 czerwca 2022 r.: 16 pracowników (z tego: czterech w DKUR, trzech w DGZ i dziewięciu w DNS).

W wyniku zgłaszanych do Dyrektora Generalnego KOWR wniosków w sprawie wzmocnienia kadrowego DKUR, w okresach spiętrzenia spraw związanych z obsługą zadań dotyczących realizacji przysługujących KOWR praw, pozyskiwani byli pracownicy w celu realizacji tych zadań. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że o przypisaniu pracowników do poszczególnych wydziałów decydował dyrektor komórki organizacyjnej.

¹⁵ W liczbie pracowników nie uwzględniono dyrektorów komórek organizacyjnych.

Pracownicy Centrali KOWR oraz OT KOWR podnosili kwalifikacje zawodowe uczestnicząc m.in. w szkoleniach wewnętrznych jak i zewnętrznych, w konferencjach oraz studiach podyplomowych. W związku ze zmianą przepisów prawa w zakresie dotyczącym pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, tj. nowelizacją ukur¹⁶, która weszła w życie w dniu 26 czerwca 2019 r., z inicjatywy Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego odbyły się dwie narady szkoleniowe, w których uczestniczyli pracownicy OT KOWR, w których realizowane były te zadania. Pierwsza narada odbyła się w dniach 17-18 czerwca 2019 r., a kolejna w dniach 12-13 grudnia 2019 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego KOWR, w kolejnych latach z uwagi na występującą sytuację epidemiczną nie było zasadne organizowanie szkoleń z tak licznym udziałem pracowników. Do wymiany doświadczeń pomiędzy DKUR i OT KOWR wykorzystywano w związku z tym korespondencję pisemną i na bazie zgłaszanych przez OT KOWR pytań i zagadnień w 2021 r. został udostępniony materiał szkoleniowy dotyczący wybranych zagadnień realizowanych przez KOWR, wynikających z ukur. Narady szkoleniowe dotyczące ukur organizowane były ponadto przez OT KOWR, dla pracowników w nich zatrudnionych. W drugiej połowie 2019 r. narady zorganizowały OT KOWR w: Olsztynie, Szczecinie, Warszawie, Pruszczu Gdańskim, Lublinie, Łodzi i Opolu. W 2021 r. narady organizowały OT KOWR w: Lublinie, Białymstoku, Kielcach, Szczecinie i Wrocławiu, a w 2022 r. OT KOWR w Lublinie.

(akta kontroli str. 7-33, 38-242, 296-314, 1665-1671, 3023-3123)

2. Dyrektor Generalny KOWR określił wytyczne w sprawie nabywania nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych w zakresie dotyczącym przysługujących KOWR praw na podstawie przepisów ukur oraz ustawy o KOWR. W okresie objętym kontrolą w tym zakresie obowiązywały:

- zarządzenie nr 98/2017/W z dnia 6 października 2017 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zmienione zarządzeniami nr 81/2018/W z dnia 23 maja 2018 r., nr 190A/2018/W z dnia 29 listopada 2018 r. i nr 61/2019/W z dnia 25 czerwca 2019 r., uchylone zarządzeniem nr 88/2020/W z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,
- zarządzenie nr 62/2019/W z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,
- zarządzenie nr 122/2019/W z dnia 11 października 2019 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,
- zarządzenie nr 120/2017/W z dnia 24 października 2017 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 2a ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zmienione zarządzeniem nr 83/2018/W z dnia 23 maja 2018 r., uchylone zarządzeniem nr 58/2019/W z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie zakupu nieruchomości rolnych na podstawie art. 2a ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,

¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080).

- zarządzenie nr 121/2019/W z dnia 11 października 2019 r. w sprawie kupna nieruchomości rolnych na podstawie art. 4b ust.1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,
- zarządzenie nr 103/2021/W z dnia 24 września 2021 r. w sprawie wytycznych w zakresie obejmowania i nabywania odpłatnie albo nieodpłatnie przez KOWR udziałów/akcji w spółkach prawa handlowego na własność Skarbu Państwa oraz tworzenia spółek,
- zarządzenie nr 72/2017/W z dnia 27 września 2017 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, uchylone zarządzeniem nr 70/2019/W z dnia 4 lipca 2019 r., uchylone zarządzeniem nr 61/2020/W z dnia 19 maja 2020 r.,
- zarządzenie nr 99/2017/W z dnia 6 października 2017 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zmienione zarządzeniami nr 82/2018/W z dnia 23 maja 2018 r., nr 190/2018/W z dnia 29 listopada 2018 r. i nr 59/2019/W z dnia 25 czerwca 2019 r., uchylone zarządzeniem nr 87/2020/W z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁷,
- zarządzenie nr 60/2019/W z dnia 25.06.2019 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce kapitałowej na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁸,
- zarządzenie nr 125/2017/W z dnia 27 października 2017 r. w sprawie wnoszenia mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do spółek wymienionych w wykazie spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w których prawa z udziałów albo akcji wykonuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 października 2016 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. poz. 1746), uchylone zarządzeniem nr 77/2020/W z dnia 17 czerwca 2020 r. w sprawie wnoszenia mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do spółek wymienionych w wykazie spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w których prawa z udziałów albo akcji wykonuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Pracownicy OT KOWR mogli zapoznać się z zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR na stronie intranetowej KOWR. Projekty zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR zawierające wytyczne w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego były opracowywane przez DKUR we współpracy z komórkami Centrali KOWR, których dotyczył zakres objęty tymi regulacjami m.in. z: Biurem Prawnym i Zamówień Publicznych, Biurem Finansowo-Księgowym oraz Departamentem Nadzoru nad Spółkami. Nie zlecano na zewnątrz dokonania analiz stanu prawnego ani opracowania projektów tych zarządzeń, jak również nie korzystano z rozwiązań stosowanych w innych krajach.

¹⁷ Dotyczy realizacji praw w stosunku do umów zawartych przed dniem 26 czerwca 2019 r. i innych czynności prawnych dokonanych przed tym dniem, a także zdarzeń prawnych, które nastąpiły przed tym dniem.

¹⁸ Dotyczy realizacji praw w stosunku do umów zawartych po dniu 25 czerwca 2019 r. i innych czynności prawnych dokonanych po tym dniu, a także zdarzeń prawnych, które nastąpiły po tym dniu.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KOWR „Rozwiązania prawne wprowadzone ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego zaliczyć można w znacznym zakresie do regulacji unikatowych. W związku z powyższym, trudno byłoby poszukiwać ich analogii w innych krajach. Przy opracowaniu zarządzeń kierowano się natomiast własnymi doświadczeniami oraz sprawdzonymi już rozwiązaniami w podobnym obszarze (głównie w odniesieniu do zagadnień dotyczących prawa pierwokupu nieruchomości).”

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wystąpił natomiast do Prokuratury Generalnej RP o wydanie opinii prawnej w przedmiocie wykładni oraz stosowania art. 32a ugrn w związku z art. 30 tej ustawy oraz o wyjaśnienie art. 32a ugrn w zakresie dopuszczalności nabycia oraz ewentualnego wygaśnięcia użytkowania wieczystego.

W odniesieniu do nieokreślenia regulacji wewnętrznych dotyczących nabywania nieruchomości rolnych w trybie art. 29 ust. 4 ugrn (prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie pięciu lat od nabycia tej nieruchomości od KOWR), p.o. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił że „Z uwagi na nieznaczoną liczbę tego typu spraw w odniesieniu do wszystkich zadań realizowanych przez Departament¹⁹ (...) oraz brak zgłaszanych w tym obszarze przez Oddziały Terenowe KOWR wniosków, nie zostały ustalone procedury wewnętrzne w tym zakresie. Procedura w każdym przypadku była realizowana w oparciu o brzmienie przepisu ustawy oraz posiadane przez dyrektorów oddziałów pełnomocnictwa. Za pewną formę instrukcji (...) należy przyjąć ograniczenia w wykonywaniu prawa pierwokupu wynikające z udzielonych dyrektorom oddziałów pełnomocnictw. Zgodnie z treścią udzielonych pełnomocnictw dyrektor oddziału terenowego KOWR upoważniony był m.in. do: dokonywania wszelkich czynności faktycznych i prawnych związanych z realizacją przysługujących Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa praw i obowiązków wynikających z art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tj. pierwokupu co do nieruchomości o powierzchni do 50 ha, a także nieruchomości, których wartość określona zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie przekracza równowartości 2 tys. ton żyta, ustalonej stosownie do przepisów o podatku rolnym.” Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR, w przypadku gdy skorzystanie z prawa pierwokupu wykracza poza zakres udzielonych dyrektorom OT KOWR pełnomocnictw, właściwą komórką do wydania opinii na wniosek dyrektora OT KOWR o skorzystaniu lub nie z tego prawa jest Departament Gospodarowania Zasobem. W okresie objętym kontrolą w Departamencie Gospodarowania Zasobem nie były opiniowane wnioski OT KOWR w tym zakresie.

W sprawie przyczyn dla których w KOWR nie określono wytycznych dotyczących realizacji procesu nabywania nieruchomości lub ich części oraz przedsiębiorstw lub zorganizowanych części przedsiębiorstw w trybie art. 32a ust. 1 ugrn, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że wynikało to z nieznacznej liczby spraw w odniesieniu do zadań realizowanych przez Departament Gospodarowania Zasobem oraz braku zgłaszanych potrzeb w tym zakresie przez OT KOWR, natomiast w każdym przypadku procedura była realizowana w oparciu o brzmienie przepisu ustawy, tj. wniosek o zgodę ministra właściwego do spraw rozwoju wsi składał Dyrektor Generalny KOWR, a inicjatorem procesu mógł być zarówno Dyrektor Generalny KOWR jak i dyrektor OT KOWR.

(akta kontroli str. 38-53, 243-304, 471-483, 1665-1671, 2532-2544, 2551-2562, 3023-3104, 3127-3133)

¹⁹ Departament Gospodarowania Zasobem.

3. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny KOWR ustalił, w formie zarządzeń, obowiązek sprawozdawczy dotyczący przekazywania przez OT KOWR danych w zakresie realizowanego prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych oraz w zakresie wystąpień do sądów o ustalenie ceny nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji nabywanych przez KOWR. Na podstawie tych danych w Centrali KOWR opracowywane były zbiorcze informacje sygnalne oraz zbiorcze sprawozdania okresowe, przedkładane Kierownictwu KOWR. Obowiązek sprawozdawczy w zakresie dotyczącym realizowanych przez KOWR – prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji został określony zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR. W okresie objętym kontrolą obowiązywały:

- zarządzenie nr 97/2017/W z dnia 6 października 2017 r. w sprawie sprawozdań, informacji sygnalnych i doraźnych dotyczących wybranych zadań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie kształtowania ustroju rolnego zmienione zarządzeniem nr 174/2017/W z dnia 28 grudnia 2017 r. uchylone zarządzeniem nr 63/2019/W z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań, informacji sygnalnych i doraźnych dotyczących wybranych zadań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie kształtowania ustroju rolnego zmienionym zarządzeniem nr 120/2019/W z dnia 11 października 2019 r.²⁰,
- zarządzenie nr 80/2017/W z dnia 2 października 2017 r. w sprawie opracowywania sprawozdań, meldunków sygnalnych i raportów dotyczących rzeczowego mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa uchylone zarządzeniem nr 32/2019/W z dnia 22 marca 2019 r. w sprawie opracowywania sprawozdań, meldunków sygnalnych i raportów dotyczących rzeczowego mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa²¹.

Zarządzenia te określały m.in. zasady sporządzania miesięcznych informacji sygnalnych oraz sprawozdań okresowych oraz wzory tych informacji i sprawozdań, precyzując zakres danych przekazywanych przez oddziały terenowe KOWR. Zarządzenia były publikowane na portalu wewnętrznym Krajowego Ośrodka, do którego prawo dostępu posiadali pracownicy Centrali i OT KOWR. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „(...) wytyczne w zakresie zasad m.in. sporządzania sprawozdań okresowych wybranych zadań KOWR wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego określone zostały wskazanymi wyżej zarządzeniami, które określają m.in. wzory przekazywanych przez oddziały sprawozdań oraz wymogi w zakresie sposobu prezentowanych tam danych. Jednolity sposób agregowania danych i generowania raportów zapewnia SEG, wszystkie procesy obsługi opisuje szczegółowo Instrukcja użytkownika Systemu Ewidencji Gruntów. Sporządzanie sprawozdań z zagospodarowania nieruchomości ZWRSP jest uregulowane Zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR i regulacjami wewnętrznymi w formie pism DGZ do OT KOWR(...)”.

²⁰ Zarządzenia dotyczyły sprawozdawczości w zakresie realizacji przez KOWR prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych wynikających z art. 2a ust. 6, art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1, art. 3c ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 4b ust. 1 ukur, realizacji pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych wynikających z art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ukur, obowiązku wynikającego z art. 2a ust. 6 ukur oraz wystąpień KOWR do sądu o ustalenie ceny nieruchomości rolnej i udziałów/akcji nabywanych przez KOWR na podstawie ukur.

²¹ Zarządzenia dotyczyły sprawozdawczości w zakresie realizacji przez KOWR prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych wynikających z art. 29 ust. 4 ugrn, art. 32a ust. 1 pkt 1 ugrn i art. 593 Kc w związku z art. 54 ugrn.

Dyrektor Generalny KOWR nie ustalił wytycznymi obowiązku sprawozdawczego w odniesieniu do realizowanego przez KOWR prawa nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na podstawie art. 4b ust. 2 pkt 1 i 2 ukur, art. 32a ust. 1 pkt 1 ugrn oraz art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „Procedura nabywania udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, art. 4b ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego i art. 32a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie zakłada procedowania na podstawie wniosków składanych przez Oddziały Terenowe. W związku z tym nie było potrzeby nakładania na Oddziały obowiązku sprawozdawczego dotyczącego przekazywania danych w tym zakresie. Jednocześnie Departament Nadzoru nad Spółkami co roku przekazuje dane o nabytych w ciągu poprzedniego roku udziałach i akcjach do komórki odpowiedzialnej za przygotowanie rocznego sprawozdania, które na podstawie przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o KOWR Dyrektor Generalny składa Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa do dnia 15 maja każdego roku. Ponadto DNS, zgodnie z postanowieniami zarządzenia nr 103/2021/W, po nabyciu akcji lub udziałów przekazuje umowę, na podstawie której nastąpiło nabycie, do Biura Finansowo-Księgowego”.

(akta kontroli str. 34-37, 2100-2117)

4. W okresie objętym kontrolą Krajowy Ośrodek:

- na 68 żądań zbywców, które wpłynęły do KOWR na podstawie art. 2a ust. 6 ukur²², w 39 aktach notarialnych zobowiązał się do zakupu nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 1 952,6217 ha za cenę 70 735,7 tys. zł,
- na 106 915 warunkowych umów sprzedaży nieruchomości rolnych, które wpłynęły do KOWR na podstawie art. 3 ust. 4 ukur²³, złożył 452 oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 7 674,9332 ha za cenę 264 422,7 tys. zł,
- na 58 powiadomień, które wpłynęły do KOWR na podstawie art. 3b ust. 1 ukur²⁴, nie oświadczył woli skorzystania z prawa nabycia,
- na 9 706 zawiadomień, które wpłynęły do KOWR na podstawie art. 4 ust. 1 ukur²⁵, złożył 37 oświadczeń o wykonaniu prawa nabycia nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 814,0652 ha za cenę 24 072,0 tys. zł,
- na 94 wnioski, które wpłynęły do KOWR na podstawie art. 4b ust. 1 ukur²⁶, złożył 11 oświadczeń o wykonaniu prawa nabycia nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 825,6275 ha za cenę 25 620,1 tys. zł,

²² W przypadku niewyrażenia zgody, o której mowa w ust. 4, Krajowy Ośrodek, na pisemne żądanie zbywcy nieruchomości rolnej złożone w terminie miesiąca od dnia, w którym decyzja o niewyrażeniu zgody stała się ostateczna.

²³ W przypadku braku uprawnionego do pierwokupu dzierżawcy, o którym mowa w ust. 1, albo niewykonania przez niego tego prawa.

²⁴ W przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha w stanie prawnym obowiązującym od dnia 26 czerwca 2019 r. (w stanie prawnym przed tym dniem nie obowiązywał limit dotyczący powierzchni nieruchomości).

²⁵ Jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub jednostronnej czynności prawnej, lub orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego.

²⁶ Dotyczy nabywania nieruchomości rolnych w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

- na trzy wystąpienia KOWR do sądu o nabycie własności nieruchomości na podstawie art. 9 ust. 3 ukur²⁷, w jednym przypadku nabył nieruchomości rolne o powierzchni 7,3201 ha za cenę 127,8 tys. zł,
- na 45 umów, które wpłynęły do KOWR na podstawie art. 9a ust. 3 ukur²⁸, nie oświadczył woli skorzystania z prawa nabycia,
- na 1 135 umów warunkowych, które wpłynęły do KOWR, złożył dwa oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 29,2975 ha za cenę 736,2 tys. zł, na podstawie art. 29 ust. 4 ugnr²⁹,
- na sześć procedowanych spraw na podstawie art. 32a ust. 1 pkt 2 ugnr, złożył jedno oświadczenie o wykonaniu prawa nabycia nieruchomości rolnych o powierzchni 0,0393 ha za cenę 5,7 tys. zł,
- na 21 wniosków, które wpłynęły do KOWR na podstawie art. 593 Kc w związku z art. 54 ugnr, złożył 17 oświadczeń o wykonaniu prawa odkupu nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 276,7008 ha za cenę 6 010,4 tys. zł.

W sprawie nieskorzystania z prawa nabycia nieruchomości rolnych na podstawie art. 3b ust. 1 ukur, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił m.in., że „(...) na bazie swoich doświadczeń Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zauważył, że szczególnie w odniesieniu do powierzchniowo niewielkich nieruchomości rolnych (nierzadko wykorzystywanych przez spółkę także do innych celów) korzystanie przez KOWR z możliwości ich nabycia na podstawie art. 3b ust 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego generalnie mogłoby nie być uzasadnione. Z drugiej zaś strony każda zaistniała sprawa dotycząca prawa nabycia nieruchomości rolnej podlega indywidualnemu rozpoznaniu (angażując siły i środki KOWR). Z tych też względów Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zgłasza do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi swoje propozycje wprowadzenia zmian obowiązujących przepisów, w tym m.in. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W zakresie omawianej regulacji art. 3b ww. ustawy nowelizacja przepisów określiła, że obecnie przepisy te dotyczą już takich spółek osobowych, które są właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha. Przed 26.06.2019 r. przepisy art. 3b ww. ustawy dotyczyły wszystkich tych spółek osobowych, które były właścicielami jakiegokolwiek nieruchomości rolnej”.

W sprawie nieskorzystania przez KOWR z prawa nabycia nieruchomości rolnych na podstawie art. 9a ust. 3 ukur, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka wyjaśnił, że „(...) uregulowania art. 9a ust. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ustawodawca odniósł do specyficznej sytuacji, tj. ściśle skorelował z przepisami art. 1b tej ustawy odnoszącymi się do przypadków, w których następuje nabycie nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast przy jednoczesnym zachowaniu określonych warunków (...). (...) regulacje art. 1b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a co za tym idzie także art. 9a tej ustawy, odnoszą się do takich nieruchomości rolnych położonych w granicach miast, na których realizowane będą inwestycje mieszkaniowe, a dla tego terenu brak jest obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca przyjął, że w takich okolicznościach, w granicach miast, priorytet będą miały cele mieszkaniowe, przed

²⁷ Dotyczy nie spełnienia przez nabywcę nieruchomości rolnej warunków, o których mowa w art. 9 ust. 3 ukur.

²⁸ Dotyczy sytuacji, gdy nabywca nie zrealizował warunków określonych w art. 9a ust. 3 ukur.

²⁹ Dotyczy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia nieruchomości od Krajowego Ośrodka.

celami rolnymi. Przepisy te z uwagi na swoją specyfikę mogą znaleźć zastosowanie w pojedynczych przypadkach. (...) tego rodzaju sytuacje występują sporadycznie i dotyczą relatywnie niedużych powierzchniowo nieruchomości. (...) faktu nabycia w trybie art. 1b ww. ustawy przez dany podmiot konkretnej nieruchomości rolnej – nie można w żaden sposób automatycznie utożsamiać z sytuacją przysługującego KOWR prawa nabycia tej nieruchomości. (...) po wpłynięciu do KOWR od notariusza wypisu aktu notarialnego obejmującego umowę przenoszącą własność nieruchomości rolnej – prawo nabycia KOWR-owi jeszcze nie przysługuje, i może w ogóle nie przysługiwać jeżeli nabywca wywiąże się w terminie z podjętych zobowiązań. (...) terminy, o których mowa w art. 9a ust. 3, mogą być też, na wniosek inwestora, przedłużone przez KOWR nie dłużej jednak niż o rok, licząc od dnia upływu tych terminów, jeżeli nie mogły zostać dotrzymane z przyczyn niezależnych od inwestora (stosownie do postanowień art. 9a ust. 4 ww. ustawy). (...) omawiana regulacja prawna odnosi się do położonych w granicach administracyjnych miast nieruchomości, na których prowadzona ma być określona inwestycja mieszkaniowa. Ustawodawca założył, że nabywca maksymalnie w ciągu pierwszych dwóch lat po nabyciu powinien uzyskać stosowne pozwolenie na budowę, a następnie w ciągu kolejnych 5 lat od jego uzyskania m.in. powinien zrealizować i oddać do użytkowania co najmniej 50% budynków mieszkalnych wchodzących w skład danej inwestycji. (...) aby Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa mógł w konkretnym przypadku ewentualnie wykonać prawo nabycia nieruchomości rolnej, o której mowa w art. 1b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego - to takie uprawnienie musi mu przysługiwać (tj. muszą najpierw ziszczyć się warunki, o których mowa w art. 9a ust. 3 ww. ustawy) oraz musi wystąpić racjonalne uzasadnienie do takiego działania”.

W sprawie niepełnej realizacji przysługującego prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4 ukur i art. 4 ust. 1 ukur, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „(...) ustawodawca przyznał KOWR stosowne uprawnienia (tj. prawo pierwokupu nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 3 ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz prawo nabycia nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ukur), z których KOWR może skorzystać w uzasadnionych przypadkach. Ustawodawca nie nałożył zaś na KOWR obowiązku korzystania z ww. uprawnień - tym samym przyjął, że nie w każdym przypadku skorzystanie z ww. uprawnień byłoby zasadne. (...) Uzasadnieniem do rezygnacji z nabycia danej nieruchomości może być (...) m.in.: znikoma przydatność do prowadzenia racjonalnej działalności w rolnictwie, duże koszty przywrócenia gruntów do rolniczego wykorzystania (np. tereny zadrzewione oraz zakrzaczone, wieloletnie odłogi, dzikie wysypiska śmieci, tereny do rekultywacji po wyrobiskach), charakter zabudowy (np. w rzeczywistości mało przydatny do prowadzenia działalności rolniczej), położenie nieruchomości (np. w granicach miasta) powodujące, iż w niedalekiej przyszłości może nastąpić zmiana sposobu jej użytkowania na cele niezwiązane z produkcją rolniczą. Odnosząc się do danych sprawozdawczych dotyczących szczególnie liczby warunkowych umów sprzedaży, które w kontrolowanym okresie wpłynęły do KOWR, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden ważny element. Występują bowiem przypadki, że w okresie przewidzianym na skorzystanie przez KOWR z prawa pierwokupu, strony rozwiązują wcześniej zawartą warunkową umowę sprzedaży, rezygnując z planowanej transakcji. Tym samym mimo, że KOWR otrzymał warunkową umowę sprzedaży, to po jej rozwiązaniu przez strony, nie miał już prawnych możliwości nabycia danej nieruchomości. Podsumowując należy wyjaśnić, że korzystanie w każdym przypadku z możliwości

nabycia nieruchomości rolnych (tj. z prawa pierwokupu oraz prawa nabycia) nie było uzasadnione, a w części przypadków niemożliwe. W przypadkach uzasadnionych złożone zostały stosowne oświadczenia o nabyciu konkretnych nieruchomości rolnych.”

W sprawie niepełnej realizacji przysługującego KOWR prawa nabycia nieruchomości rolnych na podstawie art. 4b ust. 1 ukur, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „Zgodnie z art. 4b ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego KOWR może nabywać na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolne w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Nabycie nieruchomości rolnej następuje wówczas po cenie odpowiadającej wartości rynkowej tej nieruchomości, uwzględniającej ich obciążenia. Istotne jest tu więc zarówno to, czy dana nieruchomość jest nieruchomością rolną w rozumieniu ww. ustawy, jak też to, czy wypełniony byłby wskazany cel ustawowy. Kupno nieruchomości rolnej następuje na pisemny wniosek sprzedającego, a wycofanie przez sprzedającego wniosku może nastąpić na każdym etapie sprawy. KOWR dokonuje analizy celowości nabycia danej nieruchomości rolnej, w trakcie której ustala możliwości wypełnienia ww. celu ustawowego. W uzasadnionych przypadkach (np. ze względu na ujawniony stan faktyczny lub stan prawny nieruchomości) dyrektor oddziału terenowego KOWR na każdym etapie sprawy może podjąć decyzję o rezygnacji z kupna przez KOWR danej nieruchomości. Jeśli konkretna nieruchomość rolna wpisuje się w powyższy cel - wówczas zlecane jest niezależnemu rzeczoznawcy majątkowemu dokonanie wyceny przedmiotowej nieruchomości. Po odbiorze operatu szacunkowego Oddział informuje pisemnie wnioskodawcę o cenie, za którą będzie mógł nabyć daną nieruchomość rolną. W sytuacji, gdy obie strony zgadzają się na przedstawione warunki, zawierana jest u notariusza umowa kupna nieruchomości rolnej. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na podstawie art. 4b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – KOWR nie składa jednostronnego oświadczenia woli skorzystania z prawa nabycia nieruchomości rolnej, ale zawiera ze sprzedającym dwustronną umowę kupna nieruchomości rolnej.”

W sprawie niepełnej realizacji przysługującego KOWR prawa pierwokupu nieruchomości rolnych na podstawie art. 29 ust. 4 ugnr, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „(...) Analiza zasadności lub braku zasadności skorzystania z prawa pierwokupu, odbywa się każdorazowo w Oddziale Terenowym w oparciu o posiadaną przez Oddział wiedzę i informację w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Z dotychczasowej praktyki w Oddziałach Terenowych KOWR wynika, iż w dokonywanej analizie brane były pod uwagę zasoby posiadanych przez KOWR gruntów na terenie, gdzie znajduje się nieruchomość podlegająca prawu pierwokupu, a także zgłaszane bezpośrednio do oddziałów terenowych wnioski rolników, Izby Rolniczych, Ośrodków Doradztwa Rolniczego, urzędów gmin w zakresie zwiększenia posiadanego arealu gruntów Zasobu na danym terenie. W dokonywanej analizie zasadności skorzystania z prawa pierwokupu, nie bez znaczenia jest również cena za jaką Krajowy Ośrodek może ewentualnie nabyć grunty. Krajowy Ośrodek jako podmiot zajmujący się również m.in. zbywaniem nieruchomości Zasobu WRSP, posiada aktualną wiedzę w zakresie cen kupna – sprzedaży uzyskiwanych na rynku lokalnym. Prawo pierwokupu nie było realizowane w przypadkach gdzie cena wskazana w akcie notarialnym, odbiegała od przeciętnych cen uzyskiwanych na rynku (była wyższa).”

W okresie objętym kontrolą w ramach realizacji prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych Krajowy Ośrodek:

- na 9 519 umów warunkowych, które wpłynęły do KOWR na podstawie art. 3a ust. 1 ukur³⁰, złożył 1 080 oświadczeń woli skorzystania z prawa pierwokupu 3 318 367 akcji i 5 481 udziałów w spółkach kapitałowych, których wartość według cen nabycia wyniosła 36 594,6 tys. zł,
- na 335 zawiadomień, które wpłynęły do KOWR na podstawie art. 4 ust. 6 ukur, złożył dwa oświadczenia woli skorzystania z prawa nabycia 2 012 udziałów w spółkach kapitałowych, których wartość według cen nabycia wyniosła 2 000,6 tys. zł,
- na podstawie sześciu wniosków złożonych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trybie art. 4b ust. 2 pkt 1 ukur³¹, nabył 120 602 udziałów w spółkach kapitałowych, których wartość według cen nabycia wyniosła 25 183,8 tys. zł,
- na podstawie 10 wniosków złożonych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trybie art. 32a ust. 1 pkt 1 ugnr³², nabył 224 000 udziałów i 19 648 akcji w spółkach kapitałowych, których wartość według cen nabycia wyniosła 45 964,8 tys. zł,
- na podstawie ośmiu wniosków złożonych, w trybie art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR³³, nabył 93 434 318 akcji i 874 500 udziałów w spółkach kapitałowych, których wartość według cen nabycia wyniosła 337 959,3 tys. zł.

W sprawie niepełnej realizacji przysługującego prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na podstawie art. 3a ust. 1 ukur i art. 4 ust. 6 ukur p.o. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że „(...) ustawodawca przyznał KOWR stosowne uprawnienia (tj. prawo pierwokupu udziałów/akcji w spółce kapitałowej, o której mowa w art. 3a ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz prawo nabycia udziałów/akcji w spółce kapitałowej, o którym mowa w art. 4 ust. 6 ukur), z których KOWR może skorzystać w uzasadnionych przypadkach. Konstrukcja prawna „prawa pierwokupu” (i analogicznie „prawa nabycia”) sama w sobie zakłada, że uprawniony może (ale nie musi) skorzystać z tego uprawnienia, o ile oczywiście jest to zasadne. Ustawodawca przyjmując taką konstrukcję prawną przyjął zatem, że nie w każdym przypadku skorzystanie przez KOWR z ww. uprawnień byłoby celowe. Dlatego też nie nałożył on na KOWR obowiązku wykonania prawa pierwokupu oraz prawa nabycia w każdym możliwym przypadku. Ustawodawca wprowadzając powyższe uregulowania uwzględnił fakt, iż każdy tego rodzaju przypadek należy rozpatrywać indywidualnie z zachowaniem konieczności racjonalnego działania oraz podejmowania rozstrzygnięć adekwatnych do określonego stanu faktycznego danej sytuacji. Każda sprawa dotycząca skorzystania przez KOWR z prawa pierwokupu oraz prawa nabycia udziałów/akcji w spółce kapitałowej jest przedmiotem

³⁰ Krajowemu Ośrodkowi przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha (w stanie prawnym przed tym dniem nie obowiązywał limit dotyczący powierzchni nieruchomości).

³¹ Dotyczy nabywania przez KOWR udziałów i akcji za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, jeżeli wymaga tego realizacja zadań wynikających z polityki państwa w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich.

³² Dotyczy obejmowania lub nabywania, odpłatnie albo nieodpłatnie akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi wydaną na uzasadniony wniosek Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka.

³³ Dotyczy posiadania, obejmowania lub nabywania akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego za zgodą ministra właściwego do spraw aktywów państwowych (przed dniem 29 lutego 2020 r. – za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi).

indywidualnego rozpoznania. Ostatecznie więc decyzja o wykonaniu prawa pierwokupu czy prawa nabycia zostaje podjęta m.in. w oparciu o analizę celowości nabycia konkretnych udziałów/akcji konkretnej spółki (w tym, czy nabycie danych udziałów/akcji jest w ogóle w zasięgu możliwości finansowych KOWR-u oraz czy będzie miało istotne znaczenie dla realizacji celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego). (...) wykonanie przez KOWR wskazanych wyżej uprawnień powoduje, iż KOWR działając na rzecz Skarbu Państwa nabywa udziały/akcje konkretnej spółki kapitałowej, czyli staje się jej współnikiem. W takich sytuacjach właścicielem nieruchomości rolnych pozostaje nadal spółka, która jest samodzielnym podmiotem prawnym. Wykonywanie zaś przez KOWR praw z nabytych udziałów/akcji obwarowane jest ogólnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności przepisami Kodeksu spółek handlowych. Z tych też względów nie można zapominać, iż pozycja współnika w spółce kapitałowej (w tym realne możliwości prawne oddziaływania na zarządzanie taką spółką) zależy od wielu czynników związanych m.in. z liczbą posiadanych udziałów/akcji oraz ich „przełożeniem” na liczbę głosów na zgromadzeniu współników (walnym zgromadzeniu akcjonariuszy). Istotna może być tu także m.in. forma prawna dokonywanego obrotu – swoją specyfikę posiada np. nabywanie przez daną spółkę własnych udziałów w celu ich dobrowolnego umorzenia. Ponadto należy zaznaczyć, iż z uwagi na przyjętą w ustawie o kształtowaniu nieruchomości rolnych definicję „nieruchomości rolnej” – szczególnie w sytuacjach braku aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (które przeważają) – niejednokrotnie nawet duża spółka prowadząca działalność zgoła inną niż rolnicza (np. zajmująca się wydobywaniem węgla) posiada jednak wśród puli swoich nieruchomości również takie, które zaliczyć należy do nieruchomości rolnych. Powyższe formalnie powoduje powstanie prawa pierwokupu oraz prawa nabycia przy dokonywaniu obrotu udziałami/akcjami takiej spółki. Wskazane wyżej uwarunkowania powodują, że do KOWR-u liczebnie wpływa stosunkowo dużo więcej warunkowych umów sprzedaży udziałów/akcji w spółkach kapitałowych (oraz zawiadomień o takich nabyciach) niż jest przypadków, w których byłoby racjonalnie uzasadnione nabycie przez KOWR przedmiotowych udziałów/akcji. Wykonując uprawnienia wynikające z przysługującego KOWR prawa pierwokupu i prawa nabycia udziałów/akcji w spółce kapitałowej trzeba mieć zatem na uwadze zarówno to, aby działania te były racjonalnie uzasadnione realizacją celów ustawy, jak również to, żeby środki finansowe przeznaczone na ten cel były wydane z zachowaniem dyscypliny finansów publicznych.”

Realizując prawo pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów/akcji w spółkach kapitałowych w przypadkach, gdy zachodziły wątpliwości co do ceny odbiegającej od wartości rynkowej, w celu zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa, KOWR występował do sądów o ustalenie ceny tych nieruchomości oraz udziałów i akcji. W okresie od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. Krajowy Ośrodek wystąpił do sądów o ustalenie ceny nieruchomości rolnych w odniesieniu do 17 oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 723,8308 ha. Kwestionowana cena nieruchomości wyniosła 39 157 043,28 zł. Ponadto Krajowy Ośrodek wystąpił do sądów o ustalenie ceny udziałów/akcji w odniesieniu do 906 oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu i nabycia 2 874 427 udziałów/akcji. Kwestionowana cena wyniosła 27 110 971,80 zł.

Szczegółowym badaniem objęto sześć, losowo wybranych, spraw dotyczących udzielenia Dyrektorom OT KOWR szczególnych pełnomocnictw do nabycia nieruchomości rolnych, z tego:

- trzy sprawy dotyczące udzielenia szczególnych pełnomocnictw do nabycia nieruchomości rolnych o powierzchni 256,2132 ha, na podstawie art. 3 ust. 4 ukur³⁴,
- jedna sprawa dotycząca udzielenia szczególnego pełnomocnictwa do nabycia nieruchomości rolnych o powierzchni 279,0500 ha, na podstawie art. 4 ust. 1 ukur³⁵,
- dwie sprawy dotyczące udzielenia szczególnych pełnomocnictw do nabycia nieruchomości rolnych o powierzchni 738,1461 ha, na podstawie art. 4b ust. 1 ukur³⁶.

W wyniku badania stwierdzono, że zadania w zakresie udzielania przez Centralę Krajowego Ośrodka szczególnych pełnomocnictw do nabycia przez OT KOWR nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 50 ha, wykonane zostały w sposób prawidłowy, zgodnie z postanowieniami:

- § 17 zarządzenia nr 62/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,
- § 22 zarządzenia nr 88/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,
- § 16 zarządzenia nr 121/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie kupna nieruchomości rolnych na podstawie art. 4b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Szczegółowym badaniem objęto również osiem, losowo wybranych, spraw dotyczących wydawania opinii w zakresie realizacji przez OT KOWR zadań dotyczących pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, w tym:

- dwie sprawy dotyczące wydania opinii dotyczących odbioru operatów szacunkowych nieruchomości o łącznej powierzchni 63,0599 ha, w związku z ich zakupem na żądanie zbywcy na podstawie art. 2a ust. 6 ukur³⁷,
- jedna sprawa dotycząca wydania opinii w zakresie pierwokupu nieruchomości rolnych o powierzchni 47,1700 ha, na podstawie art. 3 ust. 4 ukur³⁸,
- trzy sprawy dotyczące wydania opinii w zakresie pierwokupu 44 298 udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością posiadających nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 369,6811 ha, na podstawie art. 3a ust. 1 ukur³⁹,
- jedna sprawa dotycząca wydania opinii w zakresie nabycia nieruchomości rolnych o powierzchni 22,4483 ha, na podstawie art. 4 ust. 1 ukur⁴⁰,
- jedna sprawa dotycząca wydania opinii w zakresie pierwokupu 710 udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, na podstawie art. 4 ust. 6 ukur⁴¹.

³⁴ Sprawy nr: CEN.DKUR.WN.530.199.2021.MJ, CEN.DKUR.WN.530.110.2021.MJ, CEN.DKUR.WN.532.27.2022.MJR.

³⁵ Sprawa nr CEN.DKUR.WN.532.50.2021.MJ.

³⁶ Sprawy nr: CEN.DKUR.WN.522.1.2019.RGN, CEN.DKUR.WN.522.2.2019.RGN.

³⁷ Sprawy nr: CEN.DKUR.WN.520.7.2019.RGN, CEN.DKUR.WN.520.6.2020.RG.

³⁸ Sprawa nr CEN.DKUR.WN.530.70.2020.MJ.

³⁹ Sprawy nr: CEN.DKUR.WN.540.52.2020.BO, CEN.DKUR.WN.540.79.2020.BO, CEN.DKUR.WN.540.120.2020.BO.

⁴⁰ Sprawa nr CEN.DKUR.WN.532.65.2021.MJ.

⁴¹ Sprawa nr CEN.DKUR.WN.541.12.2020.BO.

W wyniku badania stwierdzono, że zadania w zakresie wydawania przez Centralę KOWR opinii dotyczących: odbioru operatów szacunkowych nieruchomości o powierzchni od 10 ha, pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych o powierzchni od 10 do 50 ha, pierwokupu udziałów w spółkach kapitałowych, które posiadały nieruchomości rolne o powierzchni większej niż 10 ha, zostały wykonane w sposób prawidłowy, zgodnie z postanowieniami:

- § 18 zarządzenia nr 62/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,
- § 17 zarządzenia nr 60/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,
- § 14 zarządzenia nr 58/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie zakupu nieruchomości rolnych na podstawie art. 2a ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

W okresie objętym kontrolą, w OT KOWR w Warszawie wystąpiły przypadki postępowania niezgodnie z obowiązującymi procedurami tj. m.in. niepowołanie komisji do rozpatrzenia sprawy w zakresie realizacji prawa pierwokupu nieruchomości rolnych, niepozyskanie opinii Centrali KOWR w sprawie realizacji prawa pierwokupu nieruchomości rolnych, nieterminowe wystąpienie do Centrali KOWR o opinię w sprawie realizacji prawa pierwokupu nieruchomości rolnych.

Dyrektor OT KOWR w Warszawie wskazał, że od początku funkcjonowania KOWR OT w Warszawie wielokrotnie zgłaszał potrzebę zasilenia kadrowego, mając na uwadze konieczność zapewnienia właściwego funkcjonowania i terminowej realizacji zadań. W okresie od 22 czerwca 2018 r. do marca 2019 r. wstrzymano wszystkie procesy rekrutacyjne nawet w odniesieniu do posiadanych etatów. Zwrócił uwagę, że w zaistniałej sytuacji koniecznym było delegowanie zadań na pozostałych pracowników celem uniknięcia ryzyka niedotrzymania obowiązujących terminów. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił m.in., że *„W odniesieniu (...) do spraw (...) procedowanych samodzielnie przez oddziały terenowe KOWR – Centrala KOWR pozyskuje wiedzę w tym obszarze głównie na podstawie przeprowadzanych planowych czynności audytowych oraz kontrolnych, przeprowadzanych przez właściwe do tego komórki Centrali KOWR. (...) W sporadycznych (...) wypadkach – wynikających przede wszystkim z natłoku zadań oraz liczby rozpatrywanych w danym momencie spraw - Centrala KOWR zwraca uwagę na powyższe bądź bezpośrednio w piśmie kierowanym w danej sprawie do danego oddziału terenowego, bądź (...) w bezpośredniej rozmowie przeprowadzonej z dyrektorem OT. Ponadto, na tego rodzaju kwestie, zwracana jest przez Centralę KOWR także uwaga na naradach szkoleniowych, merytorycznie obejmujących tematykę związaną z realizacją zadań wynikających z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego”*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Zdaniem NIK, Dyrektor Generalny KOWR sprawował niewystarczający nadzór nad realizacją przez OT KOWR w Warszawie zadań dotyczących wykonywania prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości wobec niezapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych w stosunku do realizowanych zadań, mimo wielokrotnie zgłaszanych przez Dyrektora OT KOWR w Warszawie potrzeb zasilenia kadrowego Wydziału Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem.

Dyrektor Generalny KOWR, na pytanie jakie działania podjął w sprawie zwiększenia liczby etatów oraz zatrudnienia pracowników w związku z licznymi wnioskami OT KOWR w Warszawie nie odniósł się w udzielonych wyjaśnieniach do powyższej kwestii.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą protokolarnie przejęto do Zasobu WRSP nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 11 020,9052 ha, z tego:

- 1 951,6170 ha w związku z realizacją obowiązku wynikającego z art. 2a ust. 6 ukur,
- 7 399,8583 ha w związku z realizacją praw wynikających z art. 3 ust. 4 ukur,
- 652,9562 ha w związku z realizacją praw wynikających z art. 4 ust. 1 ukur,
- 826,9726 ha w związku z realizacją praw wynikających z art. 4b ust. 1 ukur,
- 7,3201 ha w związku z realizacją praw wynikających z art. 9 ust. 3 ukur,
- 29,2975 ha w związku z realizacją praw wynikających z art. 29 ust. 4 ugnr,
- 0,0393 ha w związku z realizacją praw wynikających z art. 32a ust. 1 pkt 2 ugnr,
- 152,8442 ha w związku z realizacją praw wynikających z art. 593 Kc w związku z art. 54 ugnr.

W związku z nieprzejęciem do Zasobu WRSP wszystkich nieruchomości rolnych, wobec których KOWR oświadczył wolę skorzystania z pierwokupu i nabycia na podstawie art. 3 ust. 4 ukur⁴², art. 4 ust. 1 ukur⁴³ i art. 593 Kc w związku z art. 54 ugnr⁴⁴, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka wyjaśnił, że „Wszelkie dane sprawozdawcze KOWR wykazane „za określony okres” odnoszą się do określonych zdarzeń zaistniałych we wskazanym okresie. Z tych też względów jeżeli np. oświadczenie woli o nabyciu konkretnej nieruchomości rolnej, złożone przez KOWR na podstawie art. 3 ust. 4 czy art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – odnotowane jest w sprawozdaniu jako zdarzenie zaistniałe na koniec okresu sprawozdawczego, to w sprawozdaniu za ten sam okres dotyczących „przejęcia do Zasobu WRSP”, powierzchnia tej nieruchomości prawdopodobnie nie będzie jeszcze uwzględniona. Należy bowiem zauważyć, że wykonując prawo pierwokupu oraz prawo nabycia nieruchomości rolnej, KOWR składa jednostronne oświadczenie woli w formie aktu notarialnego. Natomiast późniejsze przejęcie nabytej nieruchomości rolnej do Zasobu WRSP odbywa się na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego – co wymaga już zgodnego działania dwóch stron (tj. zbywcy oraz KOWR-u). Są to zatem dwa odrębne zagadnienia oraz - co będzie tu istotne - generalnie „rozciągnięte” w czasie. Ponadto mogą zaistnieć sytuacje, gdy nabyta przez KOWR nieruchomość rolna znajduje się w tym momencie we władaniu osoby trzeciej. Wówczas, jak już wskazywano, na taką okoliczność ustawodawca przewidział odpowiednie uregulowanie. I tak, zgodnie z art. 8 ust. 2 ww. ustawy nieruchomości rolne, nabyta przez KOWR działająca na rzecz Skarbu Państwa, znajdująca się w dniu wejścia w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa we władaniu innych osób na podstawie umów, pozostaje nadal we władaniu tych osób na dotychczasowych warunkach, do chwili zawarcia z Krajowym Ośrodkiem nowych umów. Jeżeli nowe umowy nie zostaną zawarte w terminie roku od dnia wejścia nieruchomości w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, dotychczasowe umowy wygasają (art. 8 ust. 3 ww. ustawy). KOWR wykonał prawo odkupu w trybie art. 593 ustawy z dnia 23 kwietnia 1954 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.) w związku z art. 54 ugnrSP (umowy) w stosunku do nieruchomości rolnych o łącznej

⁴² Na podstawie art. 3 ust. 4 ukur KOWR oświadczył wolę skorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 7 674,9332 ha, natomiast do Zasobu WRSP przejęto nieruchomości o łącznej powierzchni 7 399,8583 ha.

⁴³ Na podstawie art. 4 ust. 1 ukur KOWR oświadczył wolę skorzystania z prawa nabycia nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 814,0652 ha, natomiast do Zasobu WRSP przejęto nieruchomości o łącznej powierzchni 652,9562 ha.

⁴⁴ Na podstawie art. 593 Kc w związku z art. 54 ugnr KOWR oświadczył wolę skorzystania z prawa nabycia nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 276,7008 ha, natomiast do Zasobu WRSP przejęto nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 152,8442 ha.

powierzchni 276,7008 ha, w tym protokołarnie przejęto do Zasobu WRSP 152,8442 ha. Pozostałych nieruchomości nie przejęto dotychczas do Zasobu WRSP z uwagi na ich niewydanie przez właścicieli. Przypadki niewydania nieruchomości wystąpiły w Oddziale Terenowym KOWR w Koszalinie i w Pruszczu Gdańskim. W OT KOWR w Koszalinie ww. sytuacja wystąpiła w dwóch przypadkach i dotyczy nieruchomości o łącznej powierzchni 7,0526 ha. W stosunku do nieruchomości o powierzchni 4,9980 ha, położonej na terenie Miasta Szczecinek i jej niewydaniu przez właściciela, KOWR skierował pozew do sądu. Sąd I instancji oddalił powództwo, została złożona apelacja, która również została oddalona. Sprawa została zakończona. W drugim przypadku KOWR trzykrotnie wzywał stronę do stawienia się u notariusza celem złożenia oświadczenia o przeniesieniu własności, z uwagi na brak stawienia się właściciela, KOWR złożył pozew do sądu - sprawa w toku. Natomiast w OT w Pruszczu Gdańskim sytuacja niewydania nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli zaistniała w ośmiu przypadkach i dotyczy nieruchomości o łącznej powierzchni 116,804 ha. W jednym przypadku został sporządzony operat szacunkowy na okoliczność oceny zasadności dochodzenia roszczenia na drodze sądowej. W sześciu kolejnych przypadkach przygotowywane są pozwy do sądu. W ósmym przypadku, sprawa w toku, został złożony pozew do Sądu Rejonowego w Gdańsku.”

W badanym okresie zagospodarowane zostały nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 9 461,9559 ha, tj. 85,9% przejętych w wyniku realizacji praw i obowiązków (11 020,9052 ha), w tym nietrwale 9 181,7418 ha (głównie w formie dzierżawy) i trwale 280,2141 ha (głównie w formie sprzedaży). Według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. do zagospodarowania pozostawały nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 1 553,3588 ha⁴⁵.

W sprawie niezagospodarowania przejętych do Zasobu WRSP nieruchomości rolnych o powierzchni 1 553,3588 ha, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka wyjaśnił, że „Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizuje różnego rodzaju zadania powierzone mu stosownymi przepisami. Jednym z tych zadań jest gospodarowanie mieniem wchodzącym w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa gospodaruje Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa w pierwszej kolejności w drodze wydzierżawiania albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych. Wskazać należy, iż sama realizacja prawa pierwokupu przez Krajowy Ośrodek, nie jest równoznaczna z równoległym przejęciem nieruchomości do Zasobu i jednoczesną możliwością ich zagospodarowania w formach przewidzianych przez przepisy prawa. Przejmowane nieruchomości wymagają niejednokrotnie przeprowadzenia restrukturyzacji, ewentualnych podziałów geodezyjnych (dostosowania powierzchni nieruchomości do zapotrzebowania rolników) lub wydzielenia części nieruchomości celem ich dalszego przekazania (np. gminie na cele drogowe). Jednocześnie należy zauważyć, iż przetargowa procedura wyłaniania geodetów uprawnionych do podziałów geodezyjnych niejednokrotnie jest nieskuteczna i długotrwała. Ponadto, na części przejmowanych nieruchomości trwają prace planistyczne, które w znaczny sposób utrudniają możliwość obrania stosownych kierunków zagospodarowania nieruchomości. W coraz większej ilości przypadków, w odpowiedzi na zapytania kierowane do urzędów gmin, jednostki te, ze względu na zbyt wczesny etap

⁴⁵ Powierzchnia gruntów pozostająca do zagospodarowania (tj. 1 558,9493 ha) została pomniejszona o 5,5905 ha w związku z dokonanymi korektami wynikającymi m.in. ze zmian geodezyjnych.

planistyczny, nie są w stanie precyzyjnie wskazać kierunków lub przeznaczenia nieruchomości w nowo opracowywanych dokumentach. Powyższe okoliczności stanowiły podstawowe przyczyny niezagospodarowania nieruchomości, o których mowa w piśmie kontrolujących".

W odniesieniu do ewidencjonowania przejętego przez KOWR mienia w postaci nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „Wszystkie transakcje po zrealizowaniu prawa pierwokupu i/lub nabycia nieruchomości oraz udziałów/akcji spółek kapitałowych – przejęcie nabytych nieruchomości lub udziałów/akcji miały odzwierciedlenie w księgach rachunkowych ZWRSP i zostały wprowadzone do systemów informatycznych: ewidencji gruntów – SEG szczegółowo wg nabytych działek i finansowo-księgowego FIX. Natomiast w księgach rachunkowych KOWR ujęto nabycie udziałów Krajowej Spółki Owocowo - Warzywnej POLOWOC Sp. z o.o. i Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo Sp. z o.o., które wymagały zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa.” Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił również, że „(...) W spółkach utworzonych na podstawie art. 17, w których kapitał został pokryty wkładem pieniężnym, wydatki zostały ujęte w księgach KOWR, natomiast w przypadku pokrycia kapitału wkładem niepieniężnym w postaci prawa własności do nieruchomości, wydatki zostały ujęte w księgach ZWRSP. (...) Zasady ewidencji nabycia nieruchomości oraz udziałów/akcji spółek kapitałowych ujęte są w polityce rachunkowości ZWRSP (Zarządzenie Nr 89/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 01.07.2020 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki Rachunkowości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z późniejszymi zmianami) i KOWR (Zarządzenie Nr 90/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 02.07.2020 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości w zakresie mechanizmów krajowych i działalności administracyjnej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z późniejszymi zmianami).”

W sprawie efektów uzyskanych w wyniku realizacji przez KOWR przysługujących praw pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych wynikających z ukur i ugnr, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił: „(...) Działania KOWR w zakresie realizacji uprawnień wynikających z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego należy postrzegać jako jeden z elementów oddziaływania państwa nakierowanego m.in. na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Należy podkreślić, że zbyt małe jednostki gospodarcze mają ograniczone (o ile nie znikome) możliwości bycia efektywnymi podmiotami prowadzącymi ekonomicznie uzasadnioną działalność rolniczą. Z tego też wynika dążenie rolników do powiększania funkcjonujących gospodarstw rolnych – wspierane przez państwo różnorodnymi działaniami. Pozytywny efekt powyższego można już zaobserwować i pośrednio „zmierzyć” porównując średnią powierzchnię gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym na przestrzeni lat, z uwzględnieniem poszczególnych województw, podawaną w ogłoszeniach Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W skali kraju średnia ta w 2017 r. wynosiła 10,65 ha, a w 2021 roku wyniosła już 11,20 ha. Tendencja wzrostowa w tym zakresie zarysowała się we wszystkich województwach - chociaż tempo wzrostu nie w każdym przypadku było takie same. (...) Nabycie (...)nieruchomości wpłynęło korzystnie na poprawę struktury obszarowej gruntów.”

W latach 2017-2021 wartość przyjętego dla KOWR miernika określonego w układzie zadaniowym wydatków pn. "Udział powierzchni rozdysponowanej w powierzchni gruntów pozostających w Zasobie (%)"⁴⁶ wzrastała i wynosiła: 84,44% w 2017 r., 84,86% w 2018 r., 85,50% w 2019 r., 86,34% w 2020 r., 86,80% w 2021 r. W sprawie wykonania tego miernika Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „Funkcjonujący w KOWR wskaźnik "Udział powierzchni rozdysponowanej w powierzchni gruntów pozostających w Zasobie (%)" obejmuje wszystkie zdarzenia dotyczące gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Na realizację tego wskaźnika ma zatem wpływ zarówno przejmowanie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nowych nieruchomości m.in. w związku z realizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, z nabyciem gruntów w wyniku restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne czy też w związku ze zmianami geodezyjnymi działek, odzyskiwaniem gruntów z bezumownego użytkowania. Na wykonanie miernika wpływ mają różne formy rozdysponowania, głównie nietrwałego tj. dzierżawa, wieczyste użytkowanie, trwałe zarząd, użyczenie, dożywotnie użytkowanie (...)". Wyjaśnił również, że „(...) W latach 2017-2021 wskaźnik Udział powierzchni rozdysponowanej w powierzchni gruntów pozostających w Zasobie (%) systematycznie wzrastał. Zasadniczy wpływ na zmiany miernika ma powierzchnia gruntów pozyskiwanych do Zasobu WRSP oraz powierzchnia rozdysponowanych nieruchomości, przede wszystkim w formie dzierżawy. Udział dzierżawy w nietrwałym rozdysponowaniu mienia sukcesywnie wzrasta, przy jednoczesnych niewielkich zmianach wielkości gruntów w wieczystym użytkowaniu i w trwałym zarządzie jak również przy zmniejszaniu się wielkości gruntów pozostających do rozdysponowania. Dzięki efektywnej i zaangażowanej pracy Oddziałów na Zasobie WRSP, polegającej na systematycznym przygotowywaniu nieruchomości do rozdysponowania, udaje się rozdysponować coraz więcej działek, które do tej pory były niezagospodarowane”.

W sprawie wykazywania działania 4.4.1.5 Gospodarowanie mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zarówno w sprawozdaniu Rb-BZ2 sporządzanym dla KOWR jak i ZWRSP oraz wydatków realizowanych w ramach tego działania, p.o. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że „W ramach działania 4.4.1.5 w RB-BZ2 KOWR są ujęte wydatki przeznaczone na administrację Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, w tym m.in. wynagrodzenia pracowników KOWR, którzy wykonują/obsługują procesy/mechanizmy związane z gospodarowaniem i rozporządzaniem mieniem Zasobu. (...) Wydatki w RB-BZ2 KOWR ustalone są dla danej pozycji za pośrednictwem klucza podziału opartego na ilości pracowników przypisanych do realizacji danego mechanizmu względem ogólnej liczby pracowników, pomnożonej przez łączne wydatki administracyjne poniesione przez KOWR w danym okresie. Wydatki w RB-BZ2 KOWR obejmują jedynie wydatki w części 33, a tym samym nie zawierają wydatków na POIR⁴⁷ i POPŻ⁴⁸ (część 20 i część 44) oraz nie obejmują nadwyżki przekazywanej do budżetu państwa. Wydatki w RB-BZ2 ZWRSP obejmują wydatki związane z realizacją zadań związanych w szczególności z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa i ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, a tym samym nie zawierają przekazów zewnętrznych, tj. wpłat do budżetu państwa i do Funduszu Rekompensacyjnego (wydatki w gestii MSWiA) oraz środków na koszty funkcjonowania KOWR (wydatki wykazywane w budżecie zadaniowym KOWR).”

⁴⁶ Dane na podstawie RB-BZ2 Rocznych sprawozdań z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym dla Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

⁴⁷ POIR - Program Operacyjny Inteligentny Rozwój.

⁴⁸ POPŻ - Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa.

W okresie od 1 września 2017 do 30 czerwca 2022 r. KOWR nabył bądź objął udziały i akcje w 25⁴⁹ spółkach kapitałowych posiadających nieruchomości rolne, w tym:

- 4 781 udziałów i 3 318 367 akcji o wartości 36 504,6 tys. zł w ośmiu spółkach, w wyniku realizacji zadań wynikających z art. 3a ust. 1 ukur,
- 2 012 udziałów o wartości 2 000,6 tys. zł w dwóch spółkach, w związku z realizacją zadań wynikających z art. 4 ust. 6 ukur,
- 120 602 udziały o wartości 25 183,8 tys. zł w czterech spółkach, w związku z realizacją zadań wynikających z art. 4b ust. 2 pkt 1 ukur,
- 224 000 udziałów i 19 648 akcji o wartości 45 964,8 tys. zł w 10 spółkach, w związku z realizacją zadań wynikających z art. 32a ust. 1 pkt 1 ugnr,
- 93 434 318 akcji i 674 500 udziałów o wartości 137 959,3 tys. zł czterech spółkach, w związku z realizacją zadań wynikających z art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR.

W sprawie efektów uzyskanych w wyniku realizacji przez KOWR przysługujących praw pierwokupu i nabycia akcji i udziałów w spółkach kapitałowych, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że *„Korzystanie przez KOWR z przysługujących mu uprawnień oraz wykonywanie nałożonych obowiązków oraz możliwości wynikających z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – skutkujące nabyciem przez KOWR konkretnych nieruchomości rolnych oraz udziałów/akcji w spółkach kapitałowych – stanowi zatem element realizacji (...) założeń i celów ustawowych będących elementem polityki rolnej państwa. Ponadto, ma także pośrednie oddziaływanie prewencyjne pokazujące, że nie są to tylko teoretycznie, ale faktycznie używane instrumenty interwencji państwa na rynku nieruchomości rolnych.”*

W sprawie efektów uzyskanych w wyniku dokapitalizowania spółek⁵⁰ Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że *„Podstawową rolą m.in. ww. Spółek jest kreowanie i upowszechnianie postępu biologicznego w rolnictwie. Przeprowadzone dokapitalizowania ww. Spółek KOWR miały właśnie na celu utrzymanie ich strategicznego charakteru, wzrost efektywności działań Spółek przy jednoczesnym stworzeniu w przyszłości warunków do uzyskiwania lepszych wyników zarówno hodowlanych jak i ekonomicznych, a także utrzymania dziedzictwa narodowego jakim jest hodowla koni prowadzona w części dokapitalizowanych Spółkach.”*

(akta kontroli str. 315-470, 484-588, 941-1604, 1665-2099, 2118-2217, 2329-2531, 3124-3126, 3127-3133, 3363-3452)

5. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zgodnie z art. 4b ust. 2 pkt 1 ukur za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wydaną na uzasadniony wniosek Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, może obejmować i nabywać odpłatnie albo nieodpłatnie, na własność Skarbu Państwa, akcje i udziały w spółkach prawa handlowego, jeżeli wymaga tego realizacja zadań wynikających z polityki państwa w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich.

⁴⁹ W przypadku jednej spółki nabyto udziały na podstawie art. 3 ust. 1 ukur, art. 4 ust. 6 ukur i art. 4b ust. 2 pkt 1 ukur, a w odniesieniu do drugiej – na podstawie art. 3a ust. 1 ukur i 4b ust. 2 pkt 1 ukur.

⁵⁰ Dokapitalizowanie dotyczyło następujących spółek: Stadnina Koni Prudnik Sp. z o.o., Kwaciarski Zakład Doświadczalny Instytutu Ogrodnictwa Nowy Dwór Sp. z o.o., Stadnina Koni Liski Sp. z o.o., Stado Ogierów w Łącku Sp. z o.o., Stadnina Koni "Racot" Sp. z o.o., Stado Ogierów Starogard Gdański Sp. z o.o., Stadnina Koni Janów Podlaski Sp. z o.o., Stadnina Koni "Iwno" Sp. z o.o., Stadnina Koni Prudnik Sp. z o.o., Ośrodek Hodowli Zwierząt Zarodowych w Chodczku Sp. z o.o., Ośrodek Hodowli Zarodowej "Gajewo" Sp. z o.o.

Badaniem objęto sześć, tj. 100%, wniosków złożonych przez Dyrektora Generalnego KOWR do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w okresie objętym kontrolą. Wnioski złożone na podstawie art. 4b ust. 2 pkt 1 ukur w sprawie nabycia łącznie 120 602 udziałów o wartości 25 183 726,73 zł przygotowywane były w Departamencie Nadzoru nad Spółkami i dotyczyły wyrażenia zgody na:

- zakup 100% udziałów (71 867 szt.) Kwaciarskiego Zakładu Doświadczalnego Instytutu Ogrodnictwa – Nowy Dwór Sp. z o.o., cena nabycia 12 500 000 zł, uzasadnieniem złożenia wniosku było rozwijanie polskich gospodarstw ogrodniczych wobec rosnącego rynku roślin ozdobnych oraz dużego udziału materiału szkółkarskiego pochodzącego z importu,
- podwyższenie kapitału dla spółki Kwaciarski Zakład Doświadczalny Instytutu Ogrodnictwa – Nowy Dwór Sp. z o.o., objęcie 45 801 nowoutworzonych udziałów o wartości 5 999 931 zł, dokapitalizowanie miało zapewnić dalszy rozwój prac hodowlanych w spółce oraz progres jej potencjału organizacyjnego i hodowlanego,
- zakup pięciu udziałów Centrum Hodowli i Rozrodu Zwierząt w Poznaniu z/s w Tulcach Sp. z o.o., cena nabycia 250 zł, uzasadnieniem złożenia wniosku było działanie zgodne z dotychczasową polityką właścicielską Skarbu Państwa, KOWR był udziałowcem spółki,
- zakup 759 udziałów „Wesoła” Sp. z o.o., cena nabycia 4 344 750,93 zł, uzasadnieniem złożenia wniosku było dążenie do uzyskanie większej kontroli nad spółką w wyniku posiadania 90% głosów na Zgromadzeniu Wspólników co umożliwi decydowanie o przyszłości podmiotu,
- zakup 240 udziałów „Wesoła” Sp. z o.o., cena nabycia 1 373 824,80 zł, uzasadnieniem złożenia wniosku było nabycie brakujących udziałów do uzyskania przez KOWR 100% udziałów w kapitale zakładowym spółki,
- podwyższenie kapitału dla spółki Stądnina Koni Prudnik Sp. z o.o. poprzez aport, objęcie 1 930 nowoutworzonych udziałów o wartości 965 000 zł, uzasadnieniem złożenia wniosku było strategiczne znaczenie aportu dla spółki i pozytywny wpływ na możliwości rozwoju stądniny i poprawę efektywności jej działania.

W przypadku wniosku dotyczącego dokapitalizowania Kwaciarskiego Zakładu Doświadczalnego Instytutu Ogrodnictwa – Nowy Dwór Sp. z o.o. KOWR przekazał do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dodatkowe wyjaśnienia w sprawie testu prywatnego inwestora.

Wszystkie wnioski złożone przez Dyrektora Generalnego KOWR uzyskały zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a transakcje których one dotyczyły zostały sfinalizowane.

W okresie objętym kontrolą KOWR nie obejmował ani nie nabywał akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie art. 4b ust. 2 pkt 2 ukur.

(akta kontroli str. 1079, 1082, 1605-1613, 2532-2544, 2635-2710, 2838-2845, 2918-2919, 2982-3022)

6. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zgodnie z art. 32a ugnr za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi wydaną na uzasadniony wniosek Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, może obejmować lub nabywać odpłatnie albo nieodpłatnie akcje lub udziały w spółkach prawa handlowego oraz nabywać odpłatnie albo nieodpłatnie nieruchomości lub ich części oraz przedsiębiorstwa lub zorganizowane części przedsiębiorstw w rozumieniu Kodeksu cywilnego – na własność Skarbu Państwa, jeżeli wymaga tego realizacja zadań wynikających z polityki państwa w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej, rozwoju obszarów wiejskich oraz wspierania rozwoju sektora rolno-spożywczego.

Badaniem objęto 14, tj. 100%, wniosków⁵¹ złożonych przez Dyrektora Generalnego KOWR do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w okresie objętym kontrolą. Spośród wniosków złożonych na podstawie art. 32a ust. 1 ugnr, 10 dotyczyło nabycia 224 000 udziałów i 19 648 akcji, których wartość wyniosła 44 000 000 zł. Złożone przez Dyrektora Generalnego KOWR wnioski dotyczyły wyrażenia zgody na:

- nieodpłatne nabycie 100% akcji (tj. 19 648 szt.) TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji, uzasadnieniem złożenia wniosku była konsolidacja spółek z sektora rolno-spożywczego, w tym spółki Elewarr Sp. z o.o. przez Ministra Aktywów Państwowych, warunkiem przekazania spółki Elewarr Sp. z o.o. do Ministerstwa Aktywów Państwowych (dalej: MAP) było wcześniejsze wyłączenie TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji ze struktury tej spółki,
- wyrażenia zgody na podwyższenie kapitału dla spółki:
 - Stadnina Koni Liski Sp. z o.o., objęcie 12 000 nowoutworzonych udziałów o wartości 6 000 000 zł,
 - Stado Ogierów w Łącku Sp. z o.o., objęcie 50 000 nowoutworzonych udziałów o wartości 5 000 000 zł,
 - Stadnina Koni „Racot” Sp. z o.o., objęcie 14 000 nowoutworzonych udziałów o wartości 7 000 000 zł,
 - Stado Ogierów Starogard Gdański Sp. z o.o., objęcie 60 000 nowoutworzonych udziałów o wartości 6 000 000 zł,
 - Stadnina Koni Janów Podlaski Sp. z o.o., objęcie 14 800 nowoutworzonych udziałów o wartości 7 400 000 zł,
 - Stadnina Koni „Iwno” Sp. z o.o., objęcie 7 200 nowoutworzonych udziałów o wartości 3 600 000 zł,
 - Stadnina Koni Prudnik Sp. z o.o., objęcie 6 000 nowoutworzonych udziałów o wartości 3 000 000 zł,
 - Ośrodek Hodowli Zwierząt Zarodowych w Chodczku Sp. z o.o., objęcie 30 000 nowoutworzonych udziałów o wartości 3 000 000 zł,
 - Ośrodek Hodowli Zarodowej „Gajewo” Sp. z o.o., objęcie 30 000 nowoutworzonych udziałów o wartości 3 000 000 zł,

złożenie wniosków o dokapitalizowanie spółek miało na celu zapewnienie dalszego rozwoju prac hodowlanych, wzrost efektywności działania spółek oraz progres ich potencjału organizacyjnego i hodowlanego.

W odniesieniu do wniosku Dyrektora Generalnego KOWR dotyczącego dokapitalizowania Stadniny Koni „Iwno” Sp. z o.o., Stadniny Koni Prudnik Sp. z o.o., Ośrodka Hodowli Zwierząt Zarodowych w Chodczku Sp. z o.o. i Ośrodka Hodowli Zarodowej „Gajewo” Sp. z o.o., Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwrócił uwagę m.in. na konieczność uwzględnienia we wniosku informacji o sytuacji finansowej spółek za 2019 r. i pierwsze półrocze 2020 r. oraz wykonanie testu prywatnego inwestora w odniesieniu do każdej ze spółek. Dyrektor Generalny KOWR przekazał do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi informacje uzupełniające dotyczące dokapitalizowania tych spółek. Wszystkie wnioski złożone przez Dyrektora Generalnego KOWR w zakresie objęcia nowych udziałów oraz wniosek w sprawie nieodpłatnego nabycia akcji uzyskały zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a transakcje których dotyczyły zostały sfinalizowane.

(akta kontroli str. 1020, 1024, 2532-2544, 2563-2634, 2786-2800, 2838-2841, 2918-2968, 2982-3022)

⁵¹ Dyrektor Generalny KOWR złożył do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dwa wnioski w sprawie dokapitalizowania spółek strategicznych, z których każdy dotyczył czterech spółek.

Cztery spośród 14 wniosków złożonych przez Dyrektora Generalnego KOWR w okresie objętym kontrolą do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie art. 32a ust. 1 ugrn dotyczyło wyrażenia zgody na:

- nieodpłatne nabycie nieruchomości celem regulacji stanu formalno-prawnego nieruchomości i poprawy układu komunikacyjnego, w tym wydzierżawionych przez KOWR działek w zamian za przekazanie na rzecz gminy części działki będącej we władaniu KOWR, wykorzystywanej przez mieszkańców wsi jako droga. Wniosek uzyskał zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi natomiast transakcja nie została sfinalizowana. KOWR otrzymał informację z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Szczecinie, że działka nie powinna zostać zbyta z zasobów Skarbu Państwa, ponieważ koliduje ona z prowadzoną inwestycją i jej zbycie skutkować będzie koniecznością poniesienia w przyszłości kosztów nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa. Pełniący obowiązki Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że *„Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, a w szczególności brak możliwości przekazania gminie działki nr 56/6, działka nr 55/2 nie została nabyta do Zasobu WRSP”*.
- nabycie nieruchomości pod budynkami będącymi własnością KOWR celem regulacji stanu formalno-prawnego, zwiększenia ich atrakcyjności i umożliwienia trwałego rozdysponowania. Wniosek uzyskał zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, transakcja została sfinalizowana, cena za nabyte działki wyniosła 5 730 zł.
- nabycie części dwóch upadłych przedsiębiorstw (na podstawie dwóch oddzielnych wniosków Dyrektora Generalnego KOWR) w postaci nieruchomości oraz ich wyposażenia w celu wspierania sektora rolno-spożywczego. Pismami z dnia 6 lipca 2022 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na nabycie części przedsiębiorstw objętych wnioskami Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 28 czerwca 2022 r.⁵² Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR w toku były czynności zmierzające do nabycia, w tym w zakresie ustalenia wartości.

Projekty dwóch pierwszych wniosków zostały przekazane do Centrali KOWR z Oddziału Terenowego KOWR w Szczecinie i na ich podstawie sporządzone zostały wnioski Dyrektora Generalnego KOWR do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W pozostałych przypadkach wnioski zostały zainicjowane w Centrali KOWR.

(akta kontroli str. 1032, 1049, 1605-1613, 2134-2168, 2846-2893, 2908-2917, 2982-2986, 3023-3033)

Ponadto, pismem z dnia 22 lipca 2022 r. Dyrektor Generalny KOWR złożył na podstawie art. 32a ust. 1 ugrn wniosek do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na nieodpłatne nabycie przez KOWR nieruchomości⁵³ w celu poprawy zagospodarowania nieruchomości przyległej będącej w Zasobie WRSP przeznaczonej pod budowę budynku administracyjno-biurowego stanowiącego siedzibę KOWR i jednostek podległych Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Projekt wniosku został sporządzony przez Dyrektora Oddziału Terenowego KOWR w Warszawie i na jego podstawie, po uprzednim zasięgnięciu opinii Biura Prawnego i Zamówień Publicznych, Dyrektor Generalny KOWR złożył wniosek do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który uzyskał akceptację. W dniu 15 września 2022 r.

⁵² W odniesieniu do jednej ze spraw, była ona przedmiotem wniosku złożonego w 2020 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wniosek został pozytywnie zaopiniowany, natomiast zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego KOWR *„(...) z uwagi na ówczesny stan faktyczny i prawny nieruchomości, tj. obciążenie nieruchomości umową dzierżawy, KOWR nie przystąpił do nabycia nieruchomości w trybie art. 32a ust. 1 ugrn. Wniosek ten był kontynuowany w 2022 roku, jednak z uwagi na upływ czasu, opinie Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmianę stanu formalno-prawnego, został ponownie skierowany do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.”*

⁵³ Nieruchomość usytuowana w Dzielnicy Wola w Warszawie o powierzchni 0,4179 ha i wartości 10 869,6 tys. zł.

zawarty został akt notarialny w przedmiotowej sprawie (umowa darowizny zawarta pomiędzy Miastem Stołecznym Warszawa oraz KOWR w trybie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁴), zgodnie z którym nieruchomość zostanie wydana w terminie 30 dni od dnia sporządzenia tego dokumentu. Nieruchomość nie została jeszcze przekazana protokołem zdawczo-odbiorczym do Zasobu WRSP.⁵⁵ Strony umowy zastrzegły, że niewykorzystanie nieruchomości na cel, na jaki została darowana lub przeznaczenie na inny cel, niż ten, na który została darowana w terminie 10 lat, skutkować będzie odwołaniem darowizny lub wymagać będzie zmiany warunków umowy przez organ, który wyraził zgodę na dokonanie darowizny. Podpisanie aktu notarialnego dotyczącego umowy darowizny nieruchomości zostało poprzedzone analizą w zakresie możliwości posiadania na niej budynku administracyjno-biurowego oraz szacunkowych kosztów jego budowy.

(akta kontroli str. 2218-2328, 2894-2917)

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że *„Zadania dotyczące gospodarowania mieniem Zasobu WRSP, powierzone zostały dyrektorom poszczególnych oddziałów terenowych. W ramach wykonywania powierzonych im obowiązków, mogą wystąpić przypadki, gdzie ewentualne nabycie nieruchomości do Zasobu WRSP może być uzasadnione dbałością o prawidłowe zagospodarowanie nieruchomości Zasobu (np. regulacja stanu prawnego (granic nieruchomości), poprawa warunków zagospodarowania nieruchomości Zasobu itp.). Zatem, w przypadku gdy nabycie nieruchomości lub ich części związane jest bezpośrednio z gospodarowaniem Zasobem WRSP, inicjatorem procesu może być oddział terenowy KOWR.”(...), pozostała część procesu, po uzyskaniu zgody Ministra Rolnictwa, realizowana jest przez właściwy terenowo oddział terenowy KOWR.”*

(akta kontroli str. 305-309)

W okresie objętym kontrolą KOWR nie obejmował ani nie nabywał akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego oraz nie nabywał nieruchomości lub ich części i przedsiębiorstw lub zorganizowanych części przedsiębiorstw na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie art. 32a ugrn.

(akta kontroli str. 2532-2544)

7. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR, za zgodą Ministra Aktywów Państwowych, może tworzyć lub przystępować do spółki prawa handlowego oraz posiadać, obejmować lub nabywać akcje lub udziały w spółkach.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny KOWR złożył osiem wniosków na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR (w tym dwa do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵⁶ i sześć do Ministra Aktywów Państwowych). Wnioski dotyczyły 874 500 udziałów i 93 453 966 akcji o wartości 337 959 318 zł, przygotowane były w Departamencie Nadzoru nad Spółkami. Badaniem objęto osiem, tj. 100% wniosków złożonych przez Dyrektora Generalnego KOWR, które dotyczyły wyrażenia zgody na:

⁵⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 1899, ze zm.

⁵⁵ Według stanu na dzień 7 października 2022 r. – pismo Dyrektora Generalnego KOWR, GEN.BKW.WKW.0910.14.2022.DJ.213.

⁵⁶ Na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080) art. 17 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 1154) otrzymał z dniem 26 czerwca 2019 r. brzmienie: „Krajowy Ośrodek, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, może tworzyć lub przystępować do spółki prawa handlowego oraz posiadać, obejmować lub nabywać akcje lub udziały w spółkach. (...)”. Przepis ten został zmieniony z dniem 29 lutego 2020 r. ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284), tj. zgody udziela zamiast ministra właściwego do spraw rozwoju wsi – minister właściwy do spraw aktywów państwowych.

- utworzenie spółki celowej Krajowa Spółka Owocowo Warzywna POLOWOC Sp. z o.o. i objęcie 20 000 udziałów o wartości 10 000 000 zł w celu zagospodarowania towaru przejętego na własności KOWR od Eskimos S.A. w związku z brakiem możliwości prowadzenia przez KOWR działalności gospodarczej w tym zakresie, wniosek uzyskał akceptację Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵⁷,
- utworzenie spółki celowej Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo Sp. z o.o. poprzez objęcie wszystkich 4 000 udziałów w kapitale zakładowym spółki o wartości 2 000 000 zł, uzasadnieniem złożenia wniosku było wsparcie eksportu produktów rolnych, wniosek uzyskał akceptację Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a następnie w związku ze zmianą ustawy o KOWR został złożony do Ministra Aktywów Państwowych, który poinformował, że nie ma potrzeby wyrażania zgody, ponieważ zgoda wydana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zachowała ważność,
- utworzenie spółki celowej Jurajski Agro Fresh Park S.A. wspólnie z Regionalnym Funduszem Gospodarczym S.A. z siedzibą w Częstochowie i objęcie 93 434 318 akcji o wartości 93 434 318 zł pokrytych wkładem niepieniężnym w postaci nieruchomości gruntowych, uzasadnieniem złożenia wniosku była budowa rynku hurtu rolno-spożywczego,
- nieodpłatne nabycie 100% akcji (tj. 19 648 szt.) TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji, uzasadnieniem złożenia wniosku była konsolidacja spółek z sektora rolno-spożywczego, w tym spółki Elewarr Sp. z o.o. przez Ministra Aktywów Państwowych, warunkiem przekazania spółki Elewarr Sp. z o.o. do MAP było wcześniejsze wyłączenie TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji ze struktury tej spółki,
- utworzenie spółki celowej EURO-PARK Ząbkowice Sp. z o.o. wspólnie z Agencją Rozwoju Przemysłu S.A. i objęcie 650 500 udziałów o wartości 32 525 000 zł pokrytych wkładem niepieniężnym w postaci prawa własności do nieruchomości rolnej, uzasadnieniem złożenia wniosku było utworzenie parku przemysłowego, zlokalizowanego na obszarze Ząbkowic Śląskich, który przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej tego regionu, wniosek uzyskał akceptację Ministra Aktywów Państwowych, natomiast w związku z koniecznością dokonania zmian w projekcie aktu założycielskiego zawiązywanej spółki, wynikającą z uwag przekazanych przez KPRM⁵⁸ wniesiono o aktualizację zgody i ją uzyskano,
- utworzenie spółki Rolno-Spożywcza Spółka Inwestycyjna Sp. z o.o. i objęcie wszystkich, tj. 200 000 udziałów o wartości 200 000 000 zł, przedmiotem działalności spółki będzie m.in. nabywanie spółek prawa handlowego, przedsiębiorstw lub ich zorganizowanych części lub mienia podmiotów działających w sektorze rolno-spożywczym.

Wszystkie wnioski złożone przez Dyrektora Generalnego KOWR uzyskały zgodę odpowiednio Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub Ministra Aktywów Państwowych, a transakcje których dotyczyły zostały sfinalizowane.

(akta kontroli str. 1589-1599, 1605-1664, 2532-2544, 2711-2831, 3334-3362)

W odniesieniu do nieodpłatnego nabycia przez KOWR 100% akcji w spółce TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 27 lipca 2021 r. wyraził zgodę na nabycie przez KOWR akcji spółki na podstawie art. 32a ugrn. Następnie Dyrektor Generalny KOWR wystąpił do Ministra Aktywów

⁵⁷ Krajowa Spółka Owocowo Warzywna POLOWOC Sp. z o.o. zakończyła swoją działalność i została wykreślona z Krajowego Rejestru Sądowego w związku z niespełnieniem celu, do którego została powołana, co zostało opisane w Informacji o wynikach kontroli *Wykonanie w 2021 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej* (KRR.430.004.2022, Nr ewid. 100/2022/P/22/001/KRR).

⁵⁸ Zmiany doprecyzowywały pewne zapisy i korygowały oczywiste omyłki, nie wpływały na sytuację prawną stron.

Państwowych o wyrażenie zgody na nieodpłatne nabycie tych akcji na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „Ze względu na fakt, że nieodpłatne nabycie akcji w TDM ARRTRANS S.A. było związane z procesem konsolidacji spółek z branży rolno-spożywczej, prowadzonym przez Ministra Aktywów Państwowych, w ocenie KOWR zasadne stało się uzyskanie zgody tegoż Ministra na nieodpłatne nabycie akcji, stosownie do przepisu art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR. Zasadność uzyskania takiej zgody potwierdził Minister Aktywów Państwowych w piśmie z dnia 25 sierpnia 2021 r., w którym wyraził zgodę na nieodpłatne nabycie przez KOWR od spółki Elewarr sp. z o.o. wszystkich akcji TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji.”

(akta kontroli str. 2563-2568, 2786-2800, 2969-2981)

W KOWR nie ustalono wzoru wniosków składanych przez Dyrektora Generalnego KOWR do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie art. 32a ust. 1 ugnr, art. 4b ust. 2 pkt 1 ukur oraz do Ministra Aktywów Państwowych na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR. Pełniący obowiązki Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że wynika to z niewielkiej liczby wniosków kierowanych do obu ministrów, a ponadto w KOWR obowiązują wytyczne dotyczące rozpatrywania spraw związanych z nabywaniem i obejmowaniem udziałów i akcji wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 103/2021/W z dnia 24 września 2021 r.⁵⁹ Pełniący obowiązki Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wskazał również, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Minister Aktywów Państwowych nie przekazywali do KOWR wytycznych/instrukcji dotyczących tych wniosków.

(akta kontroli str. 2982-2986)

8. W planach działalności KOWR na poszczególne lata okresu objętego kontrolą nie były uwzględnione szczegółowe zadania dotyczące realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

Pełniący obowiązki Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił m.in., że „(...) wiedza o tym, że ma nastąpić lub nastąpił na rynku prywatnym obrót nieruchomościami rolnymi (udziałami/akcjami w spółkach kapitałowych), w stosunku do których KOWR przysługuje prawo pierwokupu lub prawo nabycia, pozyskiwana jest ze stosowych aktów notarialnych, powiadomień i zawiadomień, które wpłyną do KOWR-u. Obowiązek zaś niezwłocznego poinformowania o zawartej przez strony warunkowej umowy sprzedaży (gdy KOWR przysługuje prawo pierwokupu), a także każdej innej umowy nabycia (czynności prawnej, orzeczenia itd.) (gdy KOWR przysługuje prawo nabycia) - wynika wprost z przepisów (...) ustawy oraz przepisów Kodeksu cywilnego. Brak jest natomiast przede wszystkim faktycznych możliwości, jak też odpowiednich mechanizmów prawnych, umożliwiających pozyskanie przez KOWR „z wyprzedzeniem np. rocznym” wiedzy w powyższym zakresie o planowanych już transakcjach, a tym bardziej o takich które nawet jeszcze nie są brane pod uwagę przez obecnych właścicieli nieruchomości rolnych oraz współników spółek kapitałowych(...).”

Pełniący obowiązki Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił również, że „(...) Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa przysługuje prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od dnia nabycia tej nieruchomości od Krajowego Ośrodka. Jak wynika z dyspozycji przedmiotowego przepisu, Krajowy Ośrodek może skorzystać z tego

⁵⁹ Zarządzenie nr 103/2021/W w sprawie wytycznych w zakresie obejmowania i nabywania odpłatnie albo nieodpłatnie przez KOWR udziałów/akcji w spółkach prawa handlowego na własność Skarbu Państwa oraz tworzenia spółek.

prawa jedynie w przypadku odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od dnia nabycia. Zatem warunkiem możliwości realizacji tego prawa przez Krajowy Ośrodek jest odsprzedaż nieruchomości przez jej nabywcę. Krajowy Ośrodek nie ma wpływu na ilość zawieranych transakcji odsprzedaży gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na rynku prywatnym, a co za tym idzie zaplanowanie powierzchni nieruchomości będących przedmiotem pierwokupu jest trudne. Dlatego też w planach działalności Krajowego Ośrodka nie zostały uwzględnione szczegółowe zadania dotyczące realizacji tego prawa. Niezależnie od powyższego (...) w planach finansowych, każdorocznie, zabezpieczone są środki finansowe na realizację przedmiotowego prawa. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku nabywania nieruchomości lub ich części, przedsiębiorstw lub ich części (...). Z uwagi na nieznaczną liczbę tego typu spraw (...), w planach działalności Krajowego Ośrodka nie zostały uwzględnione szczegółowe zadania dotyczące realizacji tego prawa."

W okresie objętym kontrolą w Centrali KOWR nie przeprowadzono analiz dotyczących wpływu realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na kształtowanie ustroju rolnego w Polsce.

Pełniący obowiązki Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że „Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie przeprowadzał analizy wpływu działań związanych z wykonywaniem prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości rolnych (tj. praw przysługujących KOWR na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego) na sytuację na rynku nieruchomości rolnych. Powyższe spowodowane jest wieloma czynnikami (np. dysponowaniem znikomą w skali kraju ilością danych, relatywnie krótkim okresem oddziaływania na rynek, różnorodnego rodzaju unikatowymi lokalnymi czynnikami, wpływem wielu zmiennych, różnorodnością przyczynowo-skutkową), a także złożonością zjawiska oraz koniecznością rozpatrywania zagadnienia nie tylko w odniesieniu do jednego elementu kształtującego rynek, ale również w kontekście innych elementów oraz wzajemnych powiązań występujących pomiędzy nimi. Przeanalizowanie powyższego, wymagałoby prawdopodobnie podjęcia działań na pograniczu badań naukowych, do czego KOWR nie jest powołany. Nie prowadzono również analiz związanych z wpływem realizacji prawa pierwokupu na kształtowanie ustroju rolnego. W przypadku prawa nabycia z ugnr, ze względu na jego nieznaczną skalę (ilość realizowanych dotychczas przypadków), również nie były prowadzone badania w przedmiotowym zakresie. Jednakże wymaga podkreślenia, iż w przypadku realizacji tego uprawnienia, już na jego wstępnym etapie, Krajowy Ośrodek bada zasadność nabycia i jego wpływu na Zasób WRSP. Nie prowadzono również analiz obejmowania lub nabywania akcji lub udziałów w spółkach na kształtowanie ustroju rolnego."

(akta kontroli str. 3234-3242)

9. Nadzór nad realizacją zadań KOWR w zakresie pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych sprawowany był m.in. przez komórki audytu oraz kontroli wewnętrznej.

W okresie objętym kontrolą zostały przeprowadzone dwa zadania audytowe, tj. „Wykonywanie prawa pierwokupu/ nabycia udziałów i akcji spółek handlowych będących właścicielami nieruchomości rolnych”⁶⁰ oraz „Obowiązek nabycia nieruchomości rolnych na żądanie zbywcy, zgodnie z art. 2a ust. 6 ukur."

⁶⁰ Audyt został zakończony na etapie przeglądu wstępnego.

Zadanie audytowe „Wykonywanie prawa pierwokupu/ nabycia udziałów i akcji spółek handlowych będących właścicielami nieruchomości rolnych” zrealizowane zostało w Centrali KOWR (w Departamencie Kształtowania Ustroju Rolnego) oraz w 10 OT KOWR (w: Bydgoszczy, Częstochowie, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Pruszczu Gdańskim, Warszawie). W wyniku tego audytu nie sformułowano zaleceń.

Zadanie audytowe „Obowiązek nabycia nieruchomości rolnych na żądanie zbywcy, zgodnie z art. 2a ust. 6 ukur.” przeprowadzone zostało w Centrali KOWR (w Departamencie Kształtowania Ustroju Rolnego) oraz w dziewięciu OT KOWR (w: Białymstoku, Bydgoszczy, Koszalinie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Pruszczu Gdańskim, Szczecinie, Warszawie). W wyniku tego audytu sformułowano zalecenia dotyczące głównie: terminowości realizowanych zadań, działalności komisji do odbioru operatów szacunkowych, postępowania i dokumentowania czynności w zakresie weryfikacji formalnej żądania zbywcy oraz ustalania wysokości ewentualnych zobowiązań finansowych zbywcy wobec KOWR, a także sposobu powiadamiania zbywcy o terminie i miejscu zawarcia umowy notarialnej.

Pełniący obowiązki Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że „(...) Z uwagi na datę zakończenia zadania, tj. 11.07.2022 r., czynności monitorujące i sprawdzające są zaplanowane do realizacji w bieżącym i przyszłym roku.”

W badanym okresie komórka kontroli wewnętrznej w Centrali KOWR przeprowadziła w OT KOWR 12 kontroli, w tym dwie kontrole doraźne i 10 kontroli planowych. Kontrole zostały przeprowadzone w 10 OT KOWR (w: Bydgoszczy, Częstochowie, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu) i obejmowały m.in.: działania związane z przygotowaniem i realizacją procesu wykonania prawa odkupu i pierwokupu nieruchomości sprzedanych z Zasobu WRSP, realizację procesu wydawania decyzji dotyczących nabycia nieruchomości rolnych na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, realizację prawa pierwokupu oraz prawa nabycia przysługującego KOWR na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni do 10 ha oraz do udziałów akcji spółek kapitałowych będących właścicielami nieruchomości rolnych o powierzchni do 10 ha. Zalecenia wydane w wyniku tych kontroli dotyczyły przede wszystkim terminowości i rzetelności rozpatrywania wpływających do OT KOWR spraw w zakresie realizacji uprawnień wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz sposobu zawiadamiania o wyznaczeniu terminu i miejsca zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnych. Realizując te zalecenia, Dyrektorzy OT KOWR m.in. zobowiązali podległych pracowników do bezwzględnego przestrzegania wewnętrznych uregulowań w zakresie realizacji prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Departamentów: Kształtowania Ustroju Rolnego, Gospodarowania Zasobem oraz Nadzoru nad Spółkami w Centrali Krajowego Ośrodka, nie przeprowadzali w OT KOWR kontroli dotyczących realizacji zadań w zakresie pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „(...) do właściwości Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego nie należą zadania dotyczące planowania oraz przeprowadzania w oddziałach terenowych KOWR systemowych kontroli odnoszących się do realizowanych przez te jednostki zadań (w tym kontroli dotyczących realizacji zadań związanych z przysługującym KOWR na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prawem pierwokupu i prawem nabycia nieruchomości rolnych oraz prawem pierwokupu i prawem nabycia udziałów/akcji spółek kapitałowych). Tym samym Departament Kształtowania Ustroju Rolnego nie przeprowadzał samodzielnie planowych kontroli we wskazanym wyżej zakresie. W badanym okresie pracownicy Departamentu Gospodarowania Zasobem nie przeprowadzali kontroli w zakresie realizacji prawa pierwokupu, odkupu oraz nabycia nieruchomości. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym KOWR, dokonywanie czynności kontrolnych znajduje się w kompetencjach innych komórek Centrali KOWR – Biura Kontroli Wewnętrznej. Departament Nadzoru nad Spółkami nie prowadzi kontroli i nie sprawuje nadzoru nad działalnością OT KOWR, w tym w zakresie nabywania udziałów i akcji spółek prawa handlowego (...).”

(akta kontroli str. 296-300, 3190-3233)

10. W okresie od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. do Centrali KOWR wpłynęło 10 skarg dotyczących sposobu realizacji przez KOWR prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone przez KOWR w ramach swojej właściwości. Do KOWR nie wpłynęły wnioski w tych sprawach.

Badaniem objęto pięć spośród 10 złożonych w KOWR skarg. Postępowanie KOWR ze skargami było zgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁶¹ wydanym na podstawie art. 226 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶². Cztery spośród badanych skarg rozpatrzono przed upływem miesiąca od ich wpływu do KOWR, zostały one uznane za niezasadne i dotyczyły:

- przedłużającej się procedury nabycia nieruchomości rolnej na podstawie art. 2a ust. 6 ukur przez OT KOWR w Olsztynie,
- zastrzeżenia odnośnie sposobu rozstrzygnięcia przez OT KOWR w Opolu „Wniosku o wyrażenie zgody na zbycie lub oddanie w posiadanie innym podmiotom nieruchomości rolnych w drodze art. 4 ustroju rolnego (prawo nabycia nieruchomości rolnej)”,

⁶¹ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

⁶² Dz. U. z 2022 r. poz. 2000.

- zastrzeżeń do złożonego przez KOWR oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, objętej warunkową umową sprzedaży,
- wycofania decyzji KOWR w sprawie skorzystania z przysługującego zgodnie z art. 3 ust. 4 ukur prawa pierwokupu nieruchomości rolnej.

Jedna badana skarga, dotycząca zastrzeżeń co do prawidłowości skorzystania przez OT KOWR w Lublinie z przysługującego KOWR prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, została wycofana przez skarżącego przed upływem terminu na jej rozpatrzenie.

(akta kontroli str. 3128-3189)

11. Zrealizowane zostały wnioski pokontrolne NIK po kontroli P/18/042 „Obrót nieruchomościami rolnymi” przeprowadzonej w 2018 r., dotyczące:

- zapewnienia rzetelnego prowadzenia czynności związanych z analizą i gromadzeniem danych stanowiących podstawę do skorzystania z prawa pierwokupu nabycia i odkupu nieruchomości rolnych do Zasobu WRSP oraz wydaniem decyzji w sprawie zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego;
- terminowego informowania zobowiązanych/notariuszy o rezygnacji przez KOWR z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej/udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego;
- zwiększenia nadzoru Dyrektora Generalnego KOWR nad realizacją zadań dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi w związku z wystąpieniem w oddziałach terenowych nieprawidłowości w zakresie przestrzegania procedur obrotu nieruchomościami rolnymi.

W ramach realizacji tych wniosków, m.in.:

- pracownicy OT KOWR zostali zobowiązani do ponownego zapoznania się z aktami prawa wewnętrznego regulującymi procedury nabywania nieruchomości rolnych, przeprowadzono również szkolenia pracowników OT KOWR w tym zakresie,
- zobowiązano pracowników OT KOWR do przestrzegania terminów w związku z realizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym terminów informowania zobowiązanych oraz notariuszy o stanowisku OT KOWR w sprawie skorzystania z przysługującego prawa pierwokupu nieruchomości rolnych,
- zapewniono pracownikom OT KOWR dostęp do centralnej bazy ksiąg wieczystych stanowiącej podstawowe źródło informacji o nieruchomościach rolnych, a także dostęp do krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności ułatwiającego ustalenie czy nabywcy nieruchomości rolnej są producentami rolnymi i czy nieruchomości są użytkowane rolniczo,

- Dyrektor Generalny KOWR, na podstawie zarządzenia nr 32/2019/W z dnia 22 marca 2019 r., określił obowiązek opracowywania sprawozdań, meldunków sygnalnych oraz raportów dotyczących rzeczowego mienia Zasobu WRSP w celu prowadzenia monitoringu procesu wydzierżawiania i sprzedaży gruntów Zasobu WRSP, struktury sprzedanych i wydzierżawionych nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, wysokości uzyskanych cen gruntów rolnych i czynszów za grunty rolne, a także sprzedanych nieruchomości o charakterze nierolnym,
- zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 20 lipca 2020 r. nr 105/2020/Z i nr 104/2020/Z wprowadzono wymóg uzyskania zgody Dyrektora Generalnego na zmianę podmiotową dzierżawcy nieruchomości rolnej lub wydłużenie albo odmowę wydłużenia terminu obowiązywania umowy dzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 100 ha, a także wymóg uzyskania szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego na sprzedaż nieruchomości z Zasobu WRSP o powierzchni przekraczającej 50 ha oraz nieruchomości, której wartość przekracza równowartość 2 tys. ton żyta, a także na zawarcie umowy dzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 100 ha oraz na czynności związane z wydłużeniem umowy oraz zmianą podmiotową umowy dzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 500 ha,
- na naradach szkoleniowych organizowanych dla pracowników Centrali KOWR omówiono zasady i wytyczne dotyczące przestrzegania procedur obrotu nieruchomościami rolnymi.

Zrealizowana została również uwaga NIK sformułowana w wyniku kontroli I/21/001 „Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A.” dotycząca konieczności zapewnienia przez Dyrektora Generalnego KOWR niezależności audytu wewnętrznego w odniesieniu do zakresu i sposobu wykonywania zadań audytowych.

W ramach realizacji tej uwagi, w strukturze organizacyjnej Krajowego Ośrodka wyodrębniono komórkę organizacyjną (tj. Biuro Audytu Wewnętrznego), która nie wchodzi w skład innej komórki organizacyjnej i realizuje tylko funkcję audytu wewnętrznego. Komórka ta wchodzi w skład Pionu Finansowo-Administracyjnego KOWR, który jest bezpośrednio nadzorowany przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka.

(akta kontroli str. 3243-3333)

IV. Uwaga

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę.

Uwaga Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w OT KOWR w Warszawie mogą wskazywać na niewystarczający nadzór Dyrektora Generalnego KOWR nad realizacją zadań dotyczących wykonywania prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości wobec niezapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych w stosunku do realizowanych zadań.

Z powyższych względów, zdaniem NIK wskazane jest dokonanie przeglądu przyjętych w ramach nadzoru rozwiązań pod kątem skuteczności ich funkcjonowania i wdrożenie, w oparciu o wyniki przeprowadzonej analizy, rozwiązań minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze.

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
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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, 18 października 2022 r.

Kontrolerzy
Grzegorz Brzostek
doradca ekonomiczny

/-/

Kinga Salach
specjalista kp.

/-/

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

/-/