



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.015.01.2022

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 Oddział Terenowy w Olsztynie, ul. Głowackiego 6, 10-448 Olsztyn (dalej: OT KOWR lub Oddział Terenowy)
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: <ul style="list-style-type: none"><li>– Witold Strobel, Dyrektor Generalny, od 1 września 2017 r. do 2 lipca 2018 r.,</li><li>– Piotr Serafin, p.o. Dyrektor Generalny, od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r.,</li><li>– Grzegorz Pięta, p.o. Dyrektor Generalny, od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r.,</li><li>– Małgorzata Gośniowska-Kola, p.o. Dyrektor Generalny, od 29 października 2020 r. do 31 marca 2022 r.</li></ul> W okresie objętym kontrolą Dyrektorem OT KOWR był Grzegorz Kierozalski (od 1 września 2017 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez OT KOWR prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. <sup>1</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Krzysztof Śleszyński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/107/2022 z 6 września 2022 r. 2. Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/104/2022 z 25 sierpnia 2022 r.  (akta kontroli str. 1-3)

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	NIK pozytywnie ocenia realizację przez OT KOWR prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Powyższe zadania były realizowane przez OT KOWR prawidłowo i zgodnie z zapisami ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego <sup>4</sup> . Badanie

<sup>1</sup> Z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

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

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 461, ze zm. (dalej: ukur).

10 spraw z zakresu realizacji prawa pierwokupu lub nabycia, w tym pięciu dotyczących nieruchomości i pięciu dotyczących udziałów lub akcji w spółkach kapitałowych wykazało, że przestrzegano na ogół obowiązujących w tym zakresie wewnętrznych wytycznych Dyrektora Generalnego KOWR. W analizowanych przypadkach przed podjęciem decyzji o skorzystaniu z przysługujących praw dokonywano pełnych analiz zasadności ich wykonania, dokumentując je w odpowiedni sposób, a nieskorzystanie z nich wynikało z przesłanek określonych przez Dyrektora Generalnego. Prawa te realizowano na podstawie kompletnej dokumentacji, przygotowanej zgodnie z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi KOWR. W przypadku nabywania nieruchomości oraz udziałów w spółce kapitałowej właściwie zabezpieczano interesy Skarbu Państwa. Nieruchomości objęte badaniem nabyto po cenach ustalonych w sposób określony przepisami ukur. Grunty te zostały w większości rozdysponowane poprzez przekazanie ich w dzierżawę, głównie rolnikom indywidualnym. Natomiast udziały w spółce nabyto po cenie nominalnej, niższej od wartości proporcjonalnego udziału w jej kapitale podstawowym, a sprawę przekazano do merytorycznego departamentu Centrali KOWR, celem wykonywania w stosunku do tych udziałów praw właścicielskich. Rzetelnie sporządzano również wymagane sprawozdania z powyższego zakresu.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły na ocenę ogólną kontrolowanej działalności. Polegały one na dokonaniu zapłaty za sporządzenie operatu szacunkowego przed jego ostatecznym odbiorem, rozpatrzeniu jednej ze spraw niezgodnie z właściwością terytorialną OT KOWR oraz na przypadkach nieterminowego przekazywania sprawozdań do Centrali KOWR.

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

#### **1. Realizacja przez OT KOWR prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych**

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. do OT KOWR wpłynęło łącznie 8 327 spraw dotyczących realizacji prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 19 046,1 ha. W 99 przypadkach skorzystano z ww. praw i nabyto 4 065,5 ha, tj. 21,3% powierzchni nieruchomości rolnych wskazanych w żądaniach nabycia, umowach warunkowych, zawiadomieniach lub wnioskach za łączną kwotę 127 394,6 tys. zł. W okresie tym do OT KOWR wpłynęło:

- 15 żądań nabycia, na podstawie art. 2a ust. 6 ukur, nieruchomości rolnych o powierzchni 869,7 ha. OT KOWR nabył nieruchomości o powierzchni ogółem 246,4 ha (14,3%) za łączną cenę 5,5 mln zł, wskazaną w 11 żądaniach<sup>5</sup>.
- 7 639 umów warunkowych sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni 12 970,7 ha. OT KOWR złożył oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 ukur w odniesieniu do 69 umów. Prawo pierwokupu wykonano do 2 566,4 ha za 85,4 mln zł, tj. do 19,8% powierzchni objętej umowami warunkowymi.
- 504 zawiadomienia o nabyciu nieruchomości rolnych na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży, o łącznej powierzchni 2 683,6 ha.

<sup>5</sup> W pozostałych przypadkach zbywcy wycofali żądania nabycia przedmiotowych nieruchomości.

OT KOWR skorzystał z przysługującego prawa nabycia na podstawie art. 4 ust. 1 ukur w 10 przypadkach, składając oświadczenia o nabyciu nieruchomości o powierzchni 421,4 ha (14,8%) za łączną kwotę 12,7 mln zł.

- 40 zawiadomień dotyczących prawa nabycia nieruchomości rolnych w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych (art. 4b ust. 1 ukur)<sup>6</sup> dotyczących 2 062,5 ha powierzchni nieruchomości rolnych. OT KOWR złożył oświadczenia o nabyciu sześciu nieruchomości o łącznej powierzchni 755,9 ha za 22,1 mln zł.
- 125 warunkowych umów sprzedaży nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 403,6 ha za kwotę 18 379,4 ha, do których KOWR posiadał prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>7</sup>. W żadnym przypadku nie skorzystano z możliwości realizacji tego prawa.
- 6 wniosków<sup>8</sup> o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni 53,2 ha, co do której OT KOWR posiadał prawo odkupu na podstawie art. 593 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>9</sup>. W trzech przypadkach<sup>10</sup> Oddział Terenowy złożył oświadczenia o wykonaniu prawa odkupu nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 75,5 ha za kwotę 1 628,3 tys. zł.

Ponadto w dwóch sprawach, OT KOWR na podstawie art. 9 ust. 3 ukur wystąpił do sądu z pozwem o nabycie własności nieruchomości rolnych o powierzchni 34,6 ha, których łączną cenę określono na 1 648,3 tys. zł. W jednym przypadku sąd oddalił pozew, zaś w drugim do 30 czerwca 2022 r. nie zapadł wyrok.

Dyrektor OT KOWR podał, że przyczynami nieskorzystania z prawa pierwokupu, nabycia lub odkupu nieruchomości rolnych były przede wszystkim: znikoma przydatność nieruchomości do prowadzenia racjonalnej działalności wytwórczej w rolnictwie, niekorzystny rozłóg gruntu, występująca na terenie nieruchomości zabudowa oraz możliwość zmiany sposobu użytkowania danej nieruchomości (wynikająca z zapisów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub w wydanych decyzjach o warunkach zabudowy). Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor OT KOWR, nie nabywano tych nieruchomości, które przylegały do niezagospodarowanych gruntów KOWR oraz tych, których zakup nie przyczyniłby się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych położonych w danej gminie oraz w gminach z nią graniczących.

(akta kontroli str. 7-34, 47-51)

**1.2.** W okresie od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. OT KOWR nabył nieruchomości o łącznej powierzchni 4 065,5 ha, zaś do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>11</sup> przyjęto protokołami zdawczo-odbiorczymi 3 911,6 ha.

<sup>6</sup> Wejście w życie od 26 czerwca 2019 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 514, ze zm., dalej: ugnr.

<sup>8</sup> W czterech przypadkach KOWR posiadał także prawo pierwokupu na podstawie art. 29 ust. 4 uognr. Dotyczyło to nieruchomości o łącznej powierzchni 31,8 ha (łączna cena w powiadomieniach - 945,5 tys. zł).

<sup>9</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm. (dalej: Kodeks Cywilny).

<sup>10</sup> Dwa z nich dotyczyły spraw, które wpłynęły do ANR (w 2015 r. i w 2016 r.) i były procedowane przez KOWR jako następcę prawnego.

<sup>11</sup> Dalej: Zasób.

Dyrektor OT KOWR podał, że rozbieżność pomiędzy wielkością arealu nieruchomości nabytych, a przejętych protokolarnie do Zasobu wynika z faktu, że niejednokrotnie dzień podpisania aktu notarialnego nie jest tożsamy z dniem podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego.

(akta kontroli str. 7, 13-41)

**1.3.** W okresie od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. spośród 3 911,6 ha nieruchomości przejętych do Zasobu protokołem zdawczo-odbiorczym zagospodarowano 3 351,3 ha (85,7%), z czego: 8,2 ha sprzedano, 0,2 ha przekazano nieodpłatnie, zaś 3 342,9 ha wydierzawiono.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że rozdysponowanie nieruchomości jest procesem długotrwałym, zależnym od wielu czynników. Podał, że KOWR jest zobowiązany uzyskać m.in. opinie właściwych organów w sprawie przeznaczenia nieruchomości<sup>12</sup>; planowanego przebiegu dróg oraz występowania form ochrony przyrody, zabytków, kopalin na nieruchomościach, powierzchniowych wód płynących i śródlądowych wód powierzchniowych stojących mających charakter jeziora, co trwa średnio od jednego do trzech miesięcy. Ponadto część z nabywanych nieruchomości wymaga podziałów geodezyjnych, których uzyskanie zajmuje średnio cztery - pięć miesięcy. Podał również, że sprzedaż nieruchomości o powierzchni powyżej dwóch ha wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zaś czas niezbędny na uzyskanie takiej zgody to średnio siedem miesięcy. Nadto rozdysponowanie nieruchomości wymaga zachowania terminów ustawowych kolejnych etapów w procesie zarówno sprzedaży, jak i dzierżawy niezbędnych do zawarcia umów.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił również, że na poziom rozdysponowania wpływa także zainteresowanie klientów nabyciem danej nieruchomości. Część gruntów zostaje wydierzawiona dopiero w kolejnych przetargach, co wydłuża proces zagospodarowania, zaś przetargi na niektóre działki pozostają nierozstrzygnięte.

(akta kontroli str. 13-46)

**1.4.** W okresie objętym kontrolą OT KOWR w jednym przypadku wystąpił do sądu o ustalenie ceny nabywanych nieruchomości. Dotyczył on warunkowej umowy z 19 czerwca 2020 r. nabycia trzech niezabudowanych nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 87 ha, położonych w gminie Mikołajki, w powiecie mragowskim, do których OT KOWR przysługiwało prawo pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 ukur.

Analizę celowości nabycia tych nieruchomości przeprowadziła w OT KOWR, zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR<sup>13</sup>, komisja ds. ukur<sup>14</sup>. Rekomendowała ona niekorzystanie przez KOWR z przysługującego mu prawa, co uzasadniono, m.in. znikomą przydatnością nieruchomości do prowadzenia racjonalnej działalności wytwórczej w rolnictwie, brakiem zainteresowania ze strony rolników oraz znacznym obciążeniem hipoteką. W odpowiedzi na pismo OT KOWR z 10 lipca 2020 r. z prośbą o opinię w przedmiotowej sprawie, Dyrektor Generalny KOWR nie podzielił

---

<sup>12</sup> W planie zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego oraz o ewentualnych planowanych zmianach planistycznych.

<sup>13</sup> 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 wprowadzone zarządzeniem nr 62/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z 25 czerwca 2019 r. Dalej: Wytyczne w sprawie nabywania nieruchomości rolnych (art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ukur).

<sup>14</sup> Powołana przez Dyrektora OT stała komisja do analizy celowości wykonania prawa pierwokupu i prawa nabycia nieruchomości oraz udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego i spółkach osobowych, wynikających z ukur. Dalej: komisja ds. ukur.

ww. stanowiska i udzielił Zastępcy Dyrektora OT KOWR pełnomocnictwa szczególnego do nabycia przedmiotowej nieruchomości oraz m.in. do złożenia oświadczenia, że KOWR wystąpi do sądu o ustalenie ceny nieruchomości na podstawie art. 3 ust. 8 ukur.

W dniu 24 lipca 2020 r. KOWR złożył w formie aktu notarialnego trzy oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu ww. nieruchomości, w których zamieszczono informację, że KOWR skorzysta z uprawnienia, o którym mowa w art. 3 ust. 8 ukur, tzn. wystąpi do sądu o ustalenie ceny tych nieruchomości, co nastąpiło 3 sierpnia 2020 r. Zbywca 16 października 2020 r. wystąpił do Sądu z pozwem przeciwko KOWR o ustalenie, że nieważne jest oświadczenie KOWR o wykonaniu prawa pierwokupu oraz, że KOWR nie wykonał skutecznie tego prawa.

Według sporządzonego na zlecenie OT KOWR operatu szacunkowego z 3 marca 2021 r. wartość rynkowa przedmiotowej nieruchomości o powierzchni 86,8 ha (bez działek wskazanych w warunkowej umowie sprzedaży jako drogi wewnętrzne) wyniosła 8,4 mln zł, tj. o 1,7 mln zł mniej niż w warunkowej umowie sprzedaży (10,1 mln zł).

Pismem z 26 marca 2021 r. OT KOWR wystąpił do Centrali KOWR o opinię co do zasadności zawarcia ugody ze zbywcą. W odpowiedzi Dyrektor Generalny wskazał<sup>15</sup>, że ze względu m.in. na konieczność poniesienia wysokich kosztów postępowania sądowego oraz na zarzuty podniesione w powództwach o ustalenie nieskuteczności wykonania przez OT KOWR prawa pierwokupu zasadne jest zawarcie ugody z zastrzeżeniem, że należy uwarunkować zapłatę przez KOWR ceny na rzecz zbywającego koniecznością uprzedniego wykreślenia hipoteki z ksiąg wieczystych.

W uzasadnieniu przytoczono wyrok Sądu Okręgowego w Łomży z 18 lutego 2015 r.<sup>16</sup>, w którym wskazano m.in., że w ocenie sądu różnica na poziomie kilkunastu procent nie nosi znamion rażącej różnicy, bo nieekwiwalentność obu świadczeń musi być na tyle istotna, znacząca, poważna, że jej ocena w świetle reguł słuszności kontraktowej pozwala uznać, że wartości te różnią się w „rażącym stopniu”. W dniu 21 maja 2021 r. OT KOWR zawarł ze zbywającym ugodę, w której ustalono cenę nabycia na 10,8 mln zł, równą cenie z umowy warunkowej. Zawarto także oświadczenie o zezwoleniu na wykreślenie z ksiąg wieczystych hipoteki. Obie strony zobowiązały się do cofnięcia pozwów. Grunty zostały przejęte przez KOWR protokołem zdawczo-odbiorczym z 22 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 52-133)

**1.5.** W okresie objętym kontrolą OT KOWR ujmował w planach finansowych dla Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa m.in. planowane koszty i wydatki w zakresie prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych. Według sporządzonych przez OT KOWR sprawozdań Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na kolejne lata 2017– 2022 planu finansowego agencji wykonawczej – Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa:

- plan kosztów w części A w pozycji VI *Środki na wydatki majątkowe (realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego)* wyniósł łącznie 156 453,8 tys. zł, zaś jego wykonanie – 126 640,4 tys. zł (80,9%),

---

<sup>15</sup> Pismem z 29 marca 2021 r.

<sup>16</sup> Sygn. Akt I C 443/14

- plan wydatków w części B w pozycji III.3.1.1.1 *Inwestycje i remonty dotyczące mienia Zasobu* w zakresie odkupu nieruchomości rolnych wyniósł 1 637 tys. zł, a wykonanie 1 637 tys. zł (100%),
- plan wydatków w części B w pozycji III.3.1.2 *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* wyniósł 157 232,8 tys. zł, a wykonanie 126 557,1 tys. zł (80,5%).

Dyrektor OT KOWR podał, że występujące w poszczególnych latach wahania kwot poniesionych kosztów i wydatków na realizację prawa pierwokupu, odkupu i nabycia w ramach ww. planu wynikały ze zróżnicowanej liczby transakcji, co do których podjęto decyzję o skorzystaniu z tych praw. Plan finansowy, po wykorzystaniu określonego dla Oddziału Terenowego wstępnego limitu, zwiększany był na bieżąco, w zależności od wartości transakcji. Limit ustalany był w planie finansowym tak, aby zabezpieczyć środki finansowe na realizację konkretnego przypadku nabycia przed podjęciem decyzji.

(akta kontroli str. 13-35, 134-187)

**1.6.** W okresie objętym kontrolą do OT KOWR nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych.

(akta kontroli str. 185)

**1.7.** Analiza dokumentacji pięciu spraw dotyczących realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 1 275,8 ha (spośród 19 077,9 ha gruntów, do których KOWR miał prawo pierwokupu, nabycia bądź odkupu, tj. 6,7%), które wpłynęły do OT KOWR w okresie objętym kontrolą (w tym czterech spraw<sup>17</sup>, w których OT KOWR skorzystał z przysługującego mu prawa nabycia nieruchomości oraz jednej sprawy<sup>18</sup>, w której nie dokonano zakupu) wykazała, że:

- W przypadku realizacji obowiązku nabycia nieruchomości rolnej przez KOWR wynikającego z art. 2a ust. 6 ukur, żądanie jej nabycia odnosiło się do decyzji OT KOWR o niewyrażeniu zgody na nabycie nieruchomości rolnej z 4 grudnia 2019 r., wydanej na wniosek zbywcy. Żądanie to dotyczyło tej samej nieruchomości rolnej, której dotyczyła decyzja i zostało złożone w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (termin ustawowy, o którym mowa w art. 2a ust. 6 ukur został zachowany).
- W dwóch przypadkach dotyczących prawa pierwokupu nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 3 ust. 4 ukur, były one zbywane warunkowo na rzecz rolników indywidualnych. Przedmiotowe nieruchomości nie były położone na terenie gminy będącej miejscem zamieszkania ww. rolnika, ani na terenie gminy graniczącej z tą gminą, dlatego prawo pierwokupu przysługiwało KOWR.
- W przypadku prawa nabycia nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ukur, sprawa dotyczyła przysądzenia prawa własności do tych gruntów spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, która według Krajowego Rejestru Sądowego<sup>19</sup> nie prowadziła działalności rolniczej. OT KOWR otrzymał odpis prawomocnego

<sup>17</sup> Metodą doboru celowego wybrano sprawy, które dotyczyły nabycia nieruchomości rolnych o najwyższej powierzchni oraz wartości w różnych trybach: 1) na podstawie art. 2a ust. 6 ukur (obowiązek nabycia nieruchomości rolnej) - 29,7 ha za 729,4 tys. zł, 2) art. 3 ust. 4 ukur (prawo pierwokupu nieruchomości rolnej) – 2,63 ha za 40 tys. zł, 3) art. 4 ust. 1 ukur (prawo nabycia nieruchomości rolnej) – 279,05 ha za 9 250,3 tys. zł, 4) art. 4b ust. 1 ukur (możliwość nabycia nieruchomości rolnej) – 683,9539 ha za 17 446,6 tys. zł.

<sup>18</sup> Sprawa dotyczyła rezygnacji z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej o powierzchni 250,5 ha za cenę 11 000,0 tys. zł na podstawie art. 3 ust. 4 ukur.

<sup>19</sup> Dalej: KRS.

orzeczenia w sprawie wraz z wypisem z rejestru gruntów, stosownie do art. 4 ust. 5 pkt 2 ukur.

- W przypadku możliwości nabycia nieruchomości rolnej na podstawie art. 4b ust. 1 ukur, wniosek o nabycie nieruchomości rolnej został złożony przez spółkę kapitałową prowadzącą działalność rolniczą.

(akta kontroli str. 197-201, 284-286, 300-303, 328-331, 370-373, 442-445)

Analiza trzech, spośród pięciu powyższych, spraw dotyczących prawa pierwokupu lub nabycia nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4 lub art. 4 ust. 1 ukur, wykazała, że OT KOWR realizował ww. prawo zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie nabywania nieruchomości rolnych (art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ukur) i obowiązującymi przepisami ukur, gdyż m.in.:

- Dokonywano wstępnej analizy celowości skorzystania z przysługującego KOWR prawa, dokumentując to notatką przedłożoną Dyrektorowi OT KOWR.
- Analizę popytu na nieruchomości rolne prowadzono na podstawie informacji uzyskanych m.in. od urzędów gmin, Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej, Ośrodka Doradztwa Rolnictwa w Olsztynie oraz podczas lustracji terenowych.
- We wszystkich przypadkach Dyrektor OT KOWR skierował sprawy do dalszego rozpatrzenia do komisji ds. ukur i przeprowadził oględziny nieruchomości w terenie.
- Komisja ds. ukur dokonała rozszerzonej analizy celowości skorzystania z prawa pierwokupu/nabycia nieruchomości rolnej, a z przebiegu prac sporządziła protokół z konkluzją o skorzystaniu bądź rezygnacji z ww. praw, na podstawie której Dyrektor OT KOWR podjął decyzję w tym zakresie.
- W przypadku dwóch nieruchomości o powierzchni powyżej 50 ha (nabywanych w trybie art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 1 ukur) Dyrektor OT KOWR, wystąpił z wnioskiem do Centrali KOWR o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa bądź o podjęcie decyzji w zakresie rezygnacji w ciągu 14 dni od daty wpływu umowy warunkowej (zawiadomienia), tj. w terminie wskazanym w §17 ust. 2 ww. wytycznych.
- Pisma do Centrali KOWR zawierały m.in. stanowisko Dyrektora OT KOWR wraz z uzasadnieniem zakupu lub rezygnacji z prawa nabycia bądź pierwokupu gruntów oraz kopię notatki z ww. analizy (nie wystąpiły przypadki zwrotu do uzupełnienia tych dokumentów przez Centralę KOWR). We wszystkich trzech przypadkach Dyrektor Generalny przychylił się do propozycji OT KOWR w zakresie zamiaru nabycia bądź rezygnacji z przysługujących KOWR praw.
- W przypadku, w którym KOWR zrezygnował z prawa pierwokupu Centrala KOWR poinformowała o tym na piśmie zawiadamiającego.
- W przypadku dwóch spraw, w których skorzystano w prawa pierwokupu/nabycia nieruchomości Zastępca Dyrektora OT złożył w imieniu KOWR, na podstawie pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego, oświadczenie w formie aktu notarialnego o skorzystaniu z ww. praw. Oświadczenia te złożono w ciągu 28 dni od otrzymania oświadczeń, tj. z zachowaniem terminu miesiąca wynikającego z przepisów art. 596 Kodeksu Cywilnego.
- Oświadczenia te zawierały wymagane wytycznymi elementy, m.in. zawiadomienie zbywającego, że KOWR nabywa nieruchomości wymienione w warunkowej umowie sprzedaży na warunkach określonych w tej umowie (w przypadku pierwokupu) lub, że KOWR wykonuje prawo nabycia na podstawie art. 4 ust. 1 ukur, informację o sposobie zapłaty ceny sprzedaży oraz wnioski do Sądu



o zmianę wpisu w księgach wieczystych w zakresie dotyczącym właściciela nieruchomości.

- W obu przypadkach OT KOWR powiadomił zbywcę odrębnym pismem, wysłanym przesyłką poleconą za potwierdzeniem odbioru, o skorzystaniu z prawa pierwokupu/nabycia, załączając do niego ww. oświadczenie oraz opublikował je na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu wysłania oświadczenia pocztą.
- Ceny sprzedaży ww. nieruchomości zapłacono w terminie i w formie określonych w oświadczeniu, a w odrębnym piśmie, załączonym do oświadczenia, wyznaczono termin przystąpienia do protokołu zdawczo-odbiorczego.
- W przypadku skorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości o powierzchni 2,63 ha, zbywca uchylał się od przekazania mienia należnego KOWR. Oddział Terenowy trzykrotnie wzywał go do przekazania nieruchomości (pisma z 2 i 18 marca oraz 8 kwietnia 2021 r.), a następnie (28 kwietnia 2021 r.) złożył pozew do sądu o nakazanie wydania nieruchomości. W dniu 19 lipca 2021 roku Sąd Rejonowy w Ostródzie wydał wyrok nakazujący wydanie nieruchomości. Nieruchomość została przekazana protokołem zdawczo-odbiorczym 18 lutego 2022 r.
- W przypadku nabycia nieruchomości o powierzchni 279,1 ha w trybie art. 4 ust. 1 ukur prawo własności tej nieruchomości przekazano protokolarnie w terminie 15 dni od złożenia oświadczenia przez KOWR. Pismem z 18 lutego 2022 r. poinformowano dzierżawcę o przeniesieniu własności nieruchomości na KOWR. Wyznaczono datę wydania nieruchomości na dzień następujący po dniu kończącym termin umowy dzierżawy. Nie przychylnono się do wniosku dotychczasowego dzierżawcy o zawarcie nowej umowy ze względu m.in. na brak użytkowania przez niego rolniczo przedmiotowych nieruchomości. Przejęcia gruntów protokołem zdawczo-odbiorczym dokonano 16 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 4-6, 272-369, 441, 449-452)

Analiza sprawy<sup>20</sup> dotyczącej możliwości nabycia nieruchomości rolnych na podstawie art. 4b ust. 1 ukur wykazała, że realizowano ją zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR<sup>21</sup> i obowiązującymi przepisami ukur, bowiem m.in.:

- Dokonano sprawdzenia wniosku pod względem formalnym oraz w zakresie możliwości wypełnienia celu ustawowego określonego w art. 1 ust. 1 ukur, tj. poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Ustalono m.in., że: grunty stanowiły nieruchomość rolną zabudowaną w rozumieniu ukur, która składała się w ponad 70% z gruntów stanowiących użytki rolne, a także potwierdzono istnienie gruntów Zasobu możliwych do przeznaczenia na powiększenie okolicznych gospodarstw rolnych.
- Przed zleceniem wyceny dokonano lustracji terenowej, którą udokumentowano protokołem z 10 października 2019 r. Podczas lustracji zgromadzono informacje o zabudowie nieruchomości, stanie zagospodarowania i utrzymania gruntu oraz o zainteresowaniu nabywaniem gruntów przez okolicznych rolników.
- Sporządzono opis nieruchomości zawierający elementy wymagane ww. wytycznymi, a także przeanalizowano posiadane dokumenty i dane pod kątem

<sup>20</sup> Sprawa znak: OLS.WKUR.SKUR.522.2.2019.

<sup>21</sup> Wytyczne w sprawie kupna nieruchomości rolnych na podstawie art. 4b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wprowadzone zarządzeniem nr 121/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z 11 października 2019 r. Dalej: Wytyczne w sprawie kupna nieruchomości rolnych (art. 4b ust. 1 ukur).

m.in.: położenia nieruchomości, rodzaju użytków, zabudowy, występowania ewentualnych utrudnień i ograniczeń możliwości rolniczego użytkowania, obciążeń nieruchomości, utrudnień i ograniczeń dot. nieruchomości, zapisów dotyczących przeznaczenia nieruchomości<sup>22</sup>, a Dyrektor OT KOWR skierował sprawę do dalszego rozpatrywania.

- Zlecono operat szacunkowy, którego odbioru dokonano zgodnie z zapisami Wytycznych w sprawie kupna nieruchomości rolnych (art. 4b ust. 1 ukur).
- Zastępca Dyrektora OT KOWR wystąpił z wnioskiem do Dyrektora Generalnego KOWR o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa na nabycie nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha. Aktem notarialnym z 23 grudnia 2019 r. Dyrektor Generalny KOWR udzielił stosownego pełnomocnictwa i upoważnił Dyrektora OT KOWR do nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.
- Przed podjęciem działań skutkujących przeniesieniem własności przedmiotowej nieruchomości rolnej OT KOWR przeprowadził oględziny nieruchomości w terenie oraz sprawdził zapisy księgi wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości. W protokole z lustracji z 24 grudnia 2019 r. wskazano, że stan zagospodarowania gruntów nie uległ zmianie od 10 października 2019 r. i odpowiadał stanowi uwzględnionemu przez rzeczoznawcę w operacie szacunkowym oraz w księgach wieczystych.
- Pismem z 24 grudnia 2019 r. powiadomiono wnioskodawców o wysokości równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości oraz zawiadomiono o miejscu i terminie zawarcia umowy.
- W dniu 30 grudnia 2019 r. zawarto umowę sprzedaży w formie aktu notarialnego<sup>23</sup> oraz dokonano protokolarnego przekazania nieruchomości. Płatność zrealizowano zgodnie z umową.
- OT KOWR poinformował dzierżawcę, m.in. że dokonał nabycia przedmiotowej nieruchomości, zaś w powiadomieniach płatności wystawianych w okresie władania podawał numer konta bankowego KOWR do płatności czynszu dzierżawnego oraz jego wysokość. Po wygaśnięciu umowy dzierżawy, protokołem zdawczo-odbiorczym z 31 sierpnia 2020 r. przejęto nieruchomość.

(akta kontroli str. 4-6, 370-441, 449-452)

Analiza sprawy<sup>24</sup> dotyczącej obowiązku nabycia nieruchomości rolnych wykazała, że procedowano ją zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR<sup>25</sup> i obowiązującymi przepisami ukur, gdyż m.in.:

- Dokonano weryfikacji pisma zbywcy z żądaniem nabycia nieruchomości, a z przeprowadzonej czynności sporządzono notatkę. Na podstawie posiadanej dokumentacji dokonano opisu nieruchomości rolnej będącej przedmiotem żądania, który został przedłożony dyrektorowi OT KOWR.
- Zlecono rzeczoznawcy majątkowemu określenie wartości rynkowej nieruchomości rolnej.

<sup>22</sup> W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego / w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

<sup>23</sup> Akt notarialny Rep. A nr 6057/2019 z 30 grudnia 2019 r.

<sup>24</sup> Znak: OLS.WKUR.SKUR.520.3.2019.AM.

<sup>25</sup> Wytyczne w sprawie zakupu nieruchomości rolnych na podstawie art. 2a ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzone zarządzeniem nr 58/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z 25 czerwca 2019 r., dalej: Wytyczne w sprawie zakupu nieruchomości rolnych (art. 2a ust. 6 ukur).

- Odbioru operatu szacunkowego dokonała 20 stycznia 2020 r. powołana<sup>26</sup> do tego celu komisja stała składająca się z ośmiu pracowników OT KOWR, a z przebiegu prac tej komisji sporządzono protokół. Wystąpiono do Dyrektora Departamentu DKUR o przekazanie przez Centralę KOWR ewentualnych zastrzeżeń do operatu szacunkowego (27 stycznia 2020 r.), a pracownik OT KOWR prowadził z Centralą KOWR korespondencję mailową w sprawie odbioru operatu szacunkowego. Mailem z 28 stycznia 2020 r. pracownik Centrali KOWR zgłosił uwagi do operatu, które zostały uwzględnione przez wykonawcę. Pismem z 12 lutego 2022 r. (wpływ do OT 13 lutego 2022 r.) Centrala poinformowała o braku uwag do ww. dokumentu.
- Ostatecznego rozstrzygnięcia w zakresie odbioru operatu szacunkowego dokonał Dyrektor OT KOWR (według wyjaśnień - 13 lutego 2022 r.), akceptując dokonanie odbioru operatu.
- W ciągu 45 dni od otrzymania żądania zbywcy (z zachowaniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 2a ust. 6 ukur) OT KOWR powiadomił go o wysokości ceny, która stanowić miała zapłatę za kupowaną nieruchomość rolną. Odpowiadała ona wartości rynkowej gruntu określonej przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym przyjętym przez OT KOWR.
- Ustalono wysokość zobowiązań finansowych zbywcy wobec KOWR wynikającą z niespłaconej części ceny sprzedaży tej nieruchomości.
- Przed podjęciem działań skutkujących przeniesieniem własności przedmiotowej nieruchomości rolnej przeprowadzono oględziny nieruchomości w terenie oraz sprawdzono zapisy księgi wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości, a z czynności tych sporządzono notatkę (20 marca 2020 r.), przedłożoną Dyrektorowi OT KOWR.
- Na podstawie pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR, Dyrektor Oddziału Terenowego zawarł, w imieniu KOWR, umowę sprzedaży nieruchomości w formie aktu notarialnego<sup>27</sup>, zawierającą dane wymagane zapisami Wytycznych w sprawie zakupu nieruchomości rolnych (art. 2a ust. 6 ukur).
- Protokolarne wydanie nieruchomości nastąpiło w dniu zawarcia umowy sprzedaży, zaś płatności ceny dokonano w ciągu 7 dni od przejęcia nieruchomości do Zasobu, w wysokości wskazanej w umowie, pomniejszonej o należności KOWR.

(akta kontroli str. 4-6, 188-271, 441, 449-452)

**1.8.** Jako uzasadnienie do podjęcia decyzji o realizacji prawa pierwokupu/nabycia nieruchomości w analizowanych sprawach wskazano:

- przydatność nieruchomości do prowadzenia racjonalnej działalności rolniczej, obecność w niedalekim sąsiedztwie dużych kompleksów wydzierżawionych gruntów ZWRSP oraz zainteresowanie rolników przetargami gruntów rolnych w gminie (nabycie na podstawie art. 3 ust. 4 ukur),
- przydatność nieruchomości do prowadzenia racjonalnej działalności wytwórczej w rolnictwie, duża powierzchnia nieruchomości, która w znacznej mierze mogła przyczynić się do poprawienia struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych

<sup>26</sup> Zarządzeniem Dyrektora OT KOWR nr 843/2019 z 29 marca 2019 r. w sprawie zlecenia i odbioru operatów szacunkowych nieruchomości, wyceny majątku, opisów budynków i budowli, oszacowania wartości rynkowej zmian i inwentaryzacji lokali mieszkalnych (wycena mienia).

<sup>27</sup> Umowa sprzedaży w formie aktu notarialnego rep. A nr 1885/2020 z 7 kwietnia 2020 r.

w gminie oraz gminach sąsiednich, bezpośrednie sąsiedztwo działek KOWR, które stanowią drogi dojazdowe zapewniające dostęp m.in. do drogi publicznej, zainteresowanie okolicznych rolników powiększeniem swoich gospodarstw rodzinnych oraz nabycie gruntu przez spółkę kapitałową, która według KRS nie prowadziła działalności rolniczej (nabycie na podstawie art. 4 ust. 1 ukur),

- zainteresowanie rolników indywidualnych zakupem lub dzierżawą ziemi w okolicy (nabycie na podstawie art. 4b ust. 1 ukur).

W przypadku rezygnacji z realizacji prawa pierwokupu nieruchomości rolnej uzasadnieniem do podjęcia takiej decyzji był m.in. brak popytu na nieruchomości rolne o dużej powierzchni w danej lokalizacji oraz fakt, że nabywcą był rolnik indywidualny.

Przy podejmowaniu decyzji o realizacji oraz rezygnacji z prawa pierwokupu bądź nabycia nieruchomości rolnych Dyrektor OT KOWR korzystał z analiz przeprowadzonych przez pracowników merytorycznych i komisję ds. ukur.

(akta kontroli str. 284-286, 300-303, 328-331, 370-373, 442-445)

**1.9.** Według stanu na 30 czerwca 2022 r. wydzierżawiono 715,14 ha spośród 995,29 ha znajdujących się w Zasobie i będących przedmiotem analizowanych transakcji, z czego: 597,65 ha (83,6%) – rolnikom indywidualnym, zaś 117,49 ha (16,4%) osobom fizycznym. Udział powierzchni rozdysponowanej do powierzchni pozostającej w Zasobie wyniósł 71,9%. Do 30 czerwca 2022 r. OT KOWR uzyskał przychód z tytułu dzierżawy badanych nieruchomości w kwocie 1 911,9 tys. zł. Nierozdysponowane grunty, nabyte na podstawie art. 4 ust. 1 ukur, zostały przejęte do Zasobu 16 maja 2022 r. Według stanu na dzień 15 września 2022 r. OT KOWR opublikował ogłoszenia o przetargu na dzierżawę ww. działek.

(akta kontroli str. 442-445)

**1.10.** OT KOWR, w ramach analizowanych transakcji<sup>28</sup>, dokonał nabycia 1 027,36 ha nieruchomości rolnych za łączną kwotę 27 466 tys. zł po cenie:

- odpowiadającej wartości rynkowej ustalonej w operacji szacunkowym zleconym podmiotowi zewnętrznemu - w przypadku obowiązku nabycia nieruchomości w trybie art. 2a ust. 6 ukur oraz skorzystania z możliwości nabycia gruntu na podstawie art. 4b ust. 1 ukur,
- wynikającej z orzeczenia sądu, stosownie do art. 4 ust. 2 ukur (ww. cenę ustalono w przetargu przeprowadzonym 12 kwietnia 2021 r. w ramach postępowania egzekucyjnego) – w przypadku realizacji prawa do nabycia nieruchomości na podstawie art. 4 ust. 1 ukur,
- określonej w warunkowej umowie sprzedaży nieruchomości – w sprawie, w której skorzystano z prawa pierwokupu w trybie art. 3 ust. 4. Przed nabyciem OT KOWR dokonał analizy transakcji podobnych zaistniałych na rynku w celu stwierdzenia, czy cena nieruchomości nie odbiega rażąco od cen rynkowych, stosownie do zapisów § 5 ust. 1 Wytycznych w sprawie nabywania nieruchomości rolnych (art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ukur). W tym celu skorzystano z danych o średnich cenach gruntów ornych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny oraz z danych gromadzonych we własnym zakresie, które wskazały na brak zasadności występowania do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości.

---

<sup>28</sup> Próba opisana w punkcie 1.7.

W związku z nabyciem nieruchomości poddanych analizie poniesiono koszty notarialne w łącznej kwocie 32,3 tys. zł oraz koszty operatów szacunkowych w kwocie 9,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 284-286, 300-303, 328-331, 370-373, 442-445)

Ponadto analiza badanych pięciu spraw wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- nabywane nieruchomości nie były przedmiotem skarg, odwołań, wyroków sądowych, oprócz przypadku nabycia nieruchomości w trybie art. 4 ust. 1 ukur, w którym OT KOWR posiadał prawo nabycia nieruchomości rolnej przysądzonej osobie prawnej (co opisano w punkcie 1.7),
- po nabyciu przez KOWR nieruchomości rolnych, dokonano w dziale II ksiąg wieczystych wpisów własności na rzecz KOWR w Warszawie,
- po odbiorze nieruchomości protokołem zdawczo-odbiorczym dokonano ich przyjęcia do ewidencji Zasobu oraz ewidencji księgowej,
- nie wystąpiły przypadki zwrotu do OT wniosków o opinie, pełnomocnictw, innych dokumentów niezbędnych do podjęcia decyzji o realizacji lub rezygnacji z realizacji prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych przekazanych z OT do Centrali KOWR, celem ich poprawy lub usunięcia błędów.

(akta kontroli str. 185, 300-303, 441, 446-448)

**1.11.** W okresie objętym kontrolą w Oddziale Terenowym prowadzono analizy danych stanowiących podstawę do skorzystania z przysługujących KOWR praw pierwokupu, odkupu lub nabycia nieruchomości rolnych. Dokonywano tego na podstawie analizy danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny oraz baz własnych, które zawierały informacje na temat cen nieruchomości rolnych zbywanych przez ANR/KOWR na podstawie ugnr oraz nieruchomości rolnych zbywanych z ograniczeniami przewidzianymi w ukur (umowy warunkowe, zawiadomienia o przysługującym KOWR prawie nabycia). Od 12 czerwca 2020 r. OT KOWR posiadał również dostęp do bazy ogłoszeń o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnych publikowanych na, udostępnianym przez KOWR, portalu erolnik.gov.pl. W sprawach nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 2a ust. 6 oraz art. 4b ust. 1 ukur OT KOWR korzystał również z usług podmiotów zewnętrznych, zlecając wykonanie operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości. Do 2020 roku w celu badania popytu występującego na grunty rolne Oddział Terenowy występował z prośbą o opinię do Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej w Olsztynie oraz właściwych terytorialnie urzędów gmin, a także dokonywano rozeznania w terenie oraz konsultacji z pracownikiem merytorycznym, prowadzącym rozdysonowanie na danym terenie w celu ustalenia zapotrzebowania na grunty rolne, zgłaszanego przez okolicznych rolników.

Pismem z 2 listopada 2020 r. Dyrektor Generalny KOWR wprowadził dla wszystkich oddziałów terenowych ujednolicony sposób pozyskiwania informacji w zakresie obserwowanego przez samorząd, izby rolnicze oraz ośrodki doradztwa rolniczego na danym terenie popytu na grunty rolne ze strony miejscowych rolników indywidualnych, którzy byli zainteresowani powiększeniem swoich gospodarstw rodzinnych. Zbieranie tych informacji odbywało się raz na pół roku. Oprócz danych pozyskiwanych zgodnie z zaleceniami Centrali KOWR, Oddział Terenowy kontynuował przeprowadzanie rozeznania w terenie podczas lustracji nieruchomości oraz korzystał z informacji posiadanych przez pracowników merytorycznych prowadzących sprawy związane z rozdysonowaniem nieruchomości na danym terenie.

(akta kontroli str. 453-465)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W dniu 31 stycznia 2020 r. zapłacono kwotę 1,5 tys. zł za wykonanie operatu szacunkowego<sup>29</sup>, a więc przed uzyskaniem na jego temat opinii Centrali KOWR oraz podjęciem ostatecznej decyzji w zakresie jego odbioru przez Dyrektora OT KOWR (13 lutego 2020 r.). Zgodnie z § 9 ust. 8 Wytycznych w sprawie zakupu nieruchomości rolnych (art. 2a ust. 6 ukur) ostateczne rozstrzygnięcie w zakresie dokonania odbioru operatu szacunkowego należy do Dyrektora OT KOWR, z zastrzeżeniem § 14 ust. 1, że w przypadku nieruchomości o powierzchni od 10 ha Dyrektor OT KOWR przed podjęciem tej decyzji występuje na piśmie o zgłoszenie przez Centralę KOWR ewentualnych zastrzeżeń w zakresie odbioru zlecenia.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił m.in., że faktura została opłacona rutynowo na zasadach jakie obowiązują przy odbiorze pozostałych usług wyceny dotyczących mienia ZWRSP i, jego zdaniem, z odbiorem operatu nie należało czekać do czasu uzyskania opinii Centrali KOWR. Zgodnie z §4 ust. 2 umowy odbiór przedmiotu umowy winien nastąpić w terminie 7 dni od daty przekazania zamawiającemu przez wykonawcę operatu szacunkowego. Zaznaczył również, że zgodnie z §4 ust. 7 umowy „wykonawca jest zobowiązany do poprawienia błędów i usunięcia wad wykrytych przez zamawiającego po przyjęciu operatu. Fakt zapłaty wynagrodzenia nie stanowi przeszkody do żądania przez zamawiającego wykonania tej czynności”, co miało miejsce w tej sytuacji. Po opłaceniu faktury zostały zgłoszone przez Centralę uwagi do operatu, które uwzględnił Rzeczoznawca. Zastępca Dyrektora OT KOWR wyjaśnił natomiast, że zatwierdzenie wydatku było zgodne z terminem wskazanym w umowie zawartej z rzeczoznawcą majątkowym i w przypadku braku realizacji płatności w terminie wykonawca mógłby wystąpić do KOWR o naliczenie kar umownych.

(akta kontroli str. 13-34, 188-201, 207-221, 224-231, 262-271, 452)

Zdaniem NIK jednostka sektora finansów publicznych powinna dokonywać wydatków ze środków publicznych po należyтым zrealizowaniu przedmiotu umowy i ostatecznej jego weryfikacji i odbiorze w sposób określony w wewnętrznych procedurach.

## **2. Realizacja przez OT KOWR prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** W okresie od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. do OT KOWR wpłynęło łącznie 60 spraw dotyczących realizacji prawa pierwokupu lub nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na łączną kwotę 166 052,5 tys. zł, z których:

- 46 dotyczyło prawa pierwokupu udziałów/akcji, na podstawie art. 3a ust. 1 ukur, za łączną cenę 65 032,2 tys. zł,
- 14 dotyczyło prawa nabycia udziałów/akcji, na podstawie art. 4 ust. 6 ukur, za łączną cenę 101 020,3 tys. zł.

Spośród ww. 60 spraw OT KOWR w jednym przypadku skorzystał z prawa pierwokupu 276 udziałów za cenę 27,6 tys. zł. Dotyczyło to zawiadomienia złożonego na podstawie art. 3a ust. 1 ukur. Natomiast nieskorzystanie w pozostałych

<sup>29</sup> Na podstawie umowy nr 1/2020.TS z 16 stycznia 2020 r. Operat sporządzony w związku ze sprawą nr OLS.WKUR.SKUR.520.3.2019.AM, dotyczącą realizacji obowiązku nabycia nieruchomości rolnej o powierzchni 29,7 ha.

59 przypadkach z przysługującego KOWR prawa pierwokupu lub nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych wynikało głównie z:

- znikomej przydatności gruntów rolnych będących własnością spółek, których udziały lub akcje były przedmiotem sprzedaży, pod względem realizacji celów ukur służących zapewnieniu właściwemu zagospodarowaniu ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem podstawowy przedmiot ich działalności nie był związany z rolnictwem lub też nieruchomości rolne będące własnością spółek nie były przydatne do prowadzenia działalności rolniczej (m.in.: niewykorzystywane rolniczo, zabudowane, stanowiące tereny objęte wydobywaniem złóż, o małych powierzchniach),
- faktu, iż przedmiotem transakcji był mniejszościowy pakiet udziałów, którego zakup nie był uzasadniony z perspektywy realizacji celów ukur,
- sytuacji finansowej spółki, w tym m.in. z: obciążenia jej nieruchomości rolnych hipotekami, wysokiego zadłużenia, prowadzonych w stosunku do niej postępowań egzekucyjnych (dotyczy pierwokupu na podstawie art. 3a ust. 1 ukur),
- nabywania udziałów przez dotychczasowych współników spółki w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego poprzez ustanowienie nowych udziałów (dotyczy nabycia na podstawie art. 4 ust. 6 ukur).

(akta kontroli str. 466-473)

W okresie objętym kontrolą do OT KOWR nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące realizacji prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

(akta kontroli str. 185)

Prawidłowość realizacji przez OT KOWR prawa pierwokupu i nabycia udziałów/akcji w spółkach kapitałowych zbadano na podstawie dokumentacji pięciu spraw, które wpłynęły do OT KOWR w okresie objętym kontrolą, w tym czterech spraw<sup>30</sup>, w których KOWR nie skorzystał z przysługującego mu prawa oraz jedynej sprawy<sup>31</sup>, w której dokonano zakupu udziałów. Łączna wartość udziałów procedowanych w ramach tych spraw wyniosła 71 937,5 tys. zł<sup>32</sup>, w tym 17 665,6 tys. zł – na podstawie art. 3a ust. 1 ukur i 54 271,9 tys. zł – na podstawie art. 4 ust. 6 ukur. Analiza dokumentacji tych spraw wykazała m.in., że:

- dotyczyły one w trzech przypadkach wykonania prawa pierwokupu lub nabycia udziałów mniejszościowych, tzw. udziałów nie kontrolujących (tj. 12,2%, 43% i 46%), a w dwóch – większościowych (tj. 70,8% i 100%),
- we wszystkich trzech przypadkach dotyczących prawa pierwokupu udziałów, o którym mowa w art. 3a ust. 1 ukur, były one zbywane warunkowo na rzecz: innej spółki prawa handlowego z siedzibą na terenie kraju, osoby fizycznej posiadającej obywatelstwo polskie i większościowy pakiet udziałów lub osoby fizycznej posiadającej obywatelstwo francuskie<sup>33</sup>,
- w obu przypadkach realizacji prawa nabycia udziałów, o którym mowa w art. 4 ust. 6 ukur, dotyczyło to podwyższenia kapitału zakładowego spółek poprzez

<sup>30</sup> Wybrano metodą doboru celowego (kierując się m.in. wartością udziałów będących przedmiotem zawiadomienia) po dwie sprawy prowadzone na podstawie art. 3a ust. 1 oraz art. 4 ust. 6 ukur, zakończone podjęciem decyzji przez dyrektora OT KOWR, tj. odpowiednio o wartości 17 638 tys. zł oraz 54 271,9 tys. zł.

<sup>31</sup> Zakupu udziałów za cenę 27,6 tys. zł na podstawie art. 3a ust. 1 ukur.

<sup>32</sup> Co stanowiło 43,3% wartości udziałów podanych w zawiadomieniach/aktach notarialnych.

<sup>33</sup> W przypadku tej warunkowej umowy sprzedaży KOWR skorzystał z prawa pierwokupu udziałów.

objęcie nowych udziałów przez dotychczasowych wspólników (osób fizycznych lub spółki z siedzibą we Włoszech),

- zawiadomienia o przysługującym KOWR prawie pierwokupu/nabycia udziałów złożone zostały przez spółki kapitałowe posiadające łącznie 950,5 ha gruntów (od 9,8 ha do 804,2 ha),
- w każdym przypadku OT KOWR został skutecznie zawiadomiony o przysługującym mu prawie pierwokupu/nabycia udziałów, bowiem, oprócz zawiadomienia, otrzymał m.in. dokumenty, o których mowa w art. 3a ust. 4 ukur, w tym m.in. wypisy z ewidencji gruntów posiadanych przez spółkę, sprawozdania finansowe, a także, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczenia zarządów spółek kapitałowych o wysokości zobowiązań warunkowych,
- w czterech przypadkach OT KOWR był oddziałem właściwym do rozpatrzenia sprawy, zaś w przypadku zawiadomienia złożonego przez spółkę z siedzibą w Warszawie oddziałem właściwym był Oddział Terenowy KOWR w Warszawie (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

OT KOWR we wszystkich pięciu analizowanych sprawach zrealizował prawo pierwokupu lub nabycia udziałów w spółkach kapitałowych zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR<sup>34</sup> (z wyjątkiem niezachowania w jednym przypadku właściwości terytorialnej przy rozpatrywaniu sprawy), bowiem m.in.:

- każdorazowo dokonywano wstępnej analizy celowości skorzystania z przysługującego KOWR prawa, dokumentując to notatką, zaakceptowaną przez Dyrektora OT KOWR,
- we wszystkich zbadanych sprawach w ww. notatkach zawarto propozycje rezygnacji z prawa nabycia/pierwokupu uzasadniając to tym, iż:
  - nieruchomości posiadane przez spółkę były w znacznym stopniu zabudowane obiektami szklarni i magazynów i z uwagi na bliskie położenie Olsztyna mogły być przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, zamiast do produkcji rolnej; ponadto grunty te były obciążone hipotekami znacznie przekraczającymi łączne aktywa spółki; dlatego też, w opinii OT KOWR, nabycie udziałów nie umożliwiłoby przejęcia większego areалу atrakcyjnych rolniczo użytków rolnych;
  - spółka nie prowadziła działalności rolniczej, lecz zajmowała się działalnością deweloperską, a z posiadanej przez nią łącznej powierzchni gruntów 51,6 ha, jedynie ok. 1,7 ha miało przeznaczenie i charakter gruntów rolnych (na gruntach spółki zlokalizowany był ośrodek żeglarsko-wypoczynkowy z portem jachtowym oraz wpisany do rejestru zabytków zespół parkowo-pałacowy z XVII-XIX w., otoczony 18-hektarowym parkiem);
  - podstawowy przedmiot działalności spółki nie był związany z prowadzeniem działalności rolniczej lub przetwórczej w rolnictwie (spółka zajmowała się produkcją wyrobów betonowych budowlanych), a posiadana przez nią nieruchomość rolna charakteryzowała się bardzo niską przydatnością do prowadzenia działalności rolniczej (71% powierzchni stanowiły grunty orne klasy VI, a 29% – użytki leśne);

---

<sup>34</sup> Wytyczne 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, wprowadzone przez Dyrektora Generalnego KOWR zarządzeniami: nr 99/2017/W z 6 października 2017 r. (ze zmianami), nr 60/2019/W z 25 czerwca 2019 r. oraz nr 87/2020/W z 1 lipca 2020 r., dalej: Wytyczne ws. nabywania udziałów.



- rentowność spółki była na minimalnym poziomie i utrzymywała się głównie dzięki dotacjom, zatem nabycie mniejszościowego pakietu udziałów (12,2%) mogło narazić Skarb Państwa na ponoszenie znacznych kosztów finansowych w celu utrzymania dalszej ciągłości spółki; zaznaczono jednocześnie, że udziały w spółce nabywała osoba posiadająca pakiet większościowy (powyżej 50%);
- grunty spółki charakteryzowały się niewielką przydatnością rolniczą, bowiem znaczna część ich powierzchni była zadrzewiona, a całość obszaru otoczona była bardzo dużymi kompleksami leśnymi; brak jednolitego rozłogu nieruchomości rolnej, urozmaiconego bardzo dużą ilością zadrzewionych enklaw, powodował, w opinii OT KOWR, duże utrudnienia w jego uprawie, a obecność lasów mogła dodatkowo wpływać na występowanie, ze strony dzikich zwierząt, dużych szkód w uprawach rolniczych; ponadto, w ocenie OT KOWR, występowało niewielkie zainteresowanie okolicznych rolników indywidualnych możliwością powiększenia prowadzonych przez nich gospodarstw rolnych;
- powyższe uzasadnienia spełniały przesłanki do rezygnacji z prawa pierwokupu/nabycia udziałów, określone w § 6 Wytycznych ws. nabywania udziałów,
- w każdym przypadku Dyrektor OT KOWR zaakceptował przedstawione w ww. notatkach propozycje rezygnacji z prawa pierwokupu/nabycia udziałów, nie korzystając z uprawnienia skierowania sprawy do komisji ds. ukur,
- w przypadku czterech spółek kapitałowych, będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o powierzchni większej niż 10 ha Dyrektor OT KOWR, zgodnie z § 17 Wytycznych ws. nabywania udziałów, nie później niż na 10 dni przed upływem terminu do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa nabycia/pierwokupu udziałów, wystąpił na piśmie o opinię do Centrali KOWR,
- ww. pisma do Centrali KOWR zawierały m.in. stanowisko Dyrektora OT KOWR wraz z uzasadnieniem rezygnacji z prawa nabycia/pierwokupu udziałów oraz kopię notatki z ww. analizy (dokumenty te nie były zwracane przez Centralę KOWR do uzupełnienia/korekty),
- spośród czterech spraw przesłanych do Centrali KOWR Dyrektor Generalny negatywnie zaopiniował zamiar rezygnacji z prawa nabycia 46% udziałów w spółce posiadającej w gminie Pozezdrze obręb Kuty grunty rolne o powierzchni 20 ha, podając iż na jej gruntach prowadzona jest głównie działalność rolnicza, a w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa na terenie obrębu brak jest wolnych gruntów i mając na uwadze cenę transakcyjną udziałów (tj. 27,6 tys. zł) zasadnym jest wykonanie ich pierwokupu,
- w każdym z czterech przypadków, w których KOWR zrezygnował z prawa pierwokupu/nabycia udziałów Oddział Terenowy poinformował o tym na piśmie zawiadamiającego,
- w przypadku sprawy, w której Centrala KOWR podała, że zasadnym jest wykonanie prawa pierwokupu udziałów, Zastępca Dyrektora Oddziału Terenowego złożył w imieniu KOWR 30 maja 2018 r., na podstawie pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego, oświadczenie o skorzystaniu z ww. prawa, zawierającego wymagane elementy, m.in. zawiadomienie zbywającego, że KOWR nabywa udziały wymienione w warunkowej umowie

sprzedaży, na warunkach określonych w tej umowie, oraz informację o sposobie zapłaty ceny sprzedaży,

- OT KOWR powiadomił spółkę i zbywcę odrębnym pismem, wysłanym przesyłką poleconą z potwierdzeniem odbioru, o skorzystaniu z prawa pierwokupu udziałów, załączając do niego ww. oświadczenie oraz opublikował je na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu jego wysłania drogą pocztową,
- cena sprzedaży udziałów (27,6 tys. zł) została zapłacona przez OT KOWR cztery dni po wskazaniu przez zbywcę numeru rachunku bankowego, tj. w terminie określonym w oświadczeniu.

Analiza dokumentacji sprawy, w której KOWR skorzystał z prawa pierwokupu udziałów w spółce wykazała również m.in., że:

- zakupu 46% udziałów w spółce za kwotę 27,6 tys. zł OT KOWR dokonał według ich wartości nominalnej oraz ceny określonej w warunkowej umowie sprzedaży udziałów<sup>35</sup>;
- przed ich nabyciem OT KOWR nie dokonywał analizy podobnych transakcji zaistniałych na rynku – Dyrektor OT KOWR wyjaśnił w tej sprawie, że w Oddziale zdecydowano, na podstawie wstępnej analizy celowości, o rezygnacji z przysługującego prawa, jednakże zamiar rezygnacji przez OT KOWR z prawa pierwokupu udziałów został negatywnie zaopiniowany przez Centralę, m.in. mając na uwadze cenę transakcyjną udziałów;
- inne koszty związane z nabyciem ww. udziałów wyniosły 0,6 tys. zł (koszty notarialne oświadczenia KOWR);
- wartość kapitału podstawowego spółki na koniec 2017 r. wynosiła 135,1 tys. zł, w tym 60 tys. zł kapitału zakładowego (kapitał ten dzielił się na 600 udziałów po 100 zł), a 46-procentowy udział w ww. kapitale podstawowym spółki wyniósł 64,8 tys. zł, co stanowiło 234,8% ceny zapłaconej przez OT KOWR;
- po nabyciu przez KOWR udziałów w spółce w rubryce 7 „Dane wspólników” KRS dokonano 6 września 2018 r. wpisu posiadanych przez KOWR ww. 276 udziałów w spółce o wartości 27,6 tys. zł oraz ujęto je w księgach rachunkowych OT KOWR,
- nabyte udziały nie były przedmiotem skarg, odwołań lub wyroków sądowych.

(akta kontroli str. 185, 468-575)

Dyrektor OT wyjaśnił, że Oddział Terenowy, pismem z 29 czerwca 2018 r., przekazał, zgodnie z zadaniami przypisanymi Departamentowi Nadzoru nad Spółkami<sup>36</sup> w Centrali KOWR, celem przejęcia wykonywania praw właścicielskich w stosunku do nabytych udziałów w spółce: oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, podpisaną przez zarząd spółki aktualną listę wspólników oraz kopie wniosków złożonych do KRS i na tym etapie zakończył rozpatrywanie sprawy. W związku z powyższym nie posiada informacji jakie działania i kiedy, w związku z nabyciem ww. udziałów, podjęto dotychczas w kierunku realizacji celów ukur, jakie efekty uzyskano w wyniku zakupu udziałów w ww. spółce oraz czy i w jaki sposób KOWR korzystał z uprawnień wspólnika.

---

<sup>35</sup> W aktach tej sprawy nie zamieszczono ewentualnych dokumentów dotyczących analiz podobnych transakcji zaistniałych na rynku.

<sup>36</sup> Zgodnie z regulaminem organizacyjnym KOWR wykonywanie praw z akcji lub udziałów nabytych na podstawie ukur należało do zadań Wydziału Wykonywania Praw z Udziałów i Akcji Departamentu Nadzoru nad Spółkami w Centrali KOWR.

Dyrektor OT KOWR wystąpił w trakcie kontroli NIK do Centrali KOWR o udzielenie informacji w ww. sprawach, uzyskując odpowiedź Departamentu Nadzoru nad Spółkami w Centrali KOWR, w której podano m.in., że wykonywanie praw z udziałów odbywało się na zasadach przewidzianych w kodeksie spółek handlowych, a posiadanie 46% kapitału zakładowego oznacza, że KOWR nie dysponuje kontrolnym pakietem udziałów i nie posiada decydującego wpływu na działalność i strategię spółki. Departament ten wykonywał prawa z 46% udziałów w tej spółce poprzez udział jego przedstawicieli, na podstawie pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR, w Zgromadzeniach Wspólników spółki, głosując nad jego uchwałami. W powyższej odpowiedzi podano również, że do zadań ww. departamentu nie należy dokonywanie analiz efektów uzyskanych w wyniku nabycia udziałów na podstawie prawa pierwokupu wynikającego z ukur.

(akta kontroli str. 468-473, 482-490, 568-569)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OT KOWR rozpatrzył sprawę związaną z realizacją prawa nabycia udziałów w spółce z siedzibą w Warszawie<sup>37</sup>, pomimo że zgodnie z § 4 ust. 2 Wytycznych ws. nabywania udziałów w związku z § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa<sup>38</sup> oddziałem właściwym terytorialnie według siedziby spółki był Oddział Terenowy KOWR w Warszawie.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że przepisy ukur nie wskazują, który oddział terenowy jest właściwym terytorialnie i odpowiedzialny za rozpatrzenie danego zawiadomienia spółki, a powyższe wytyczne stanowią uregulowania wewnętrzne KOWR. Podał, że w trakcie rozpatrywania ww. zawiadomienia uzyskano pozytywną opinię Centrali KOWR w sprawie zamiaru rezygnacji z wykonania prawa nabycia przedmiotowych udziałów. W jego opinii wymogi wskazane w ukur zostały dopełnione i KOWR w ustawowym terminie wypowiedział się w zakresie przysługującego mu prawa nabycia udziałów w spółce prawa handlowego, a fakt rozpatrywania sprawy przez tutejszy Oddział Terenowy w żaden sposób nie wpłynął na jej merytoryczne procedowanie.

(akta kontroli str. 468-474, 495-497, 513-524, 558-567)

NIK podziela ww. stanowisko, że rozpatrywanie analizowanej sprawy przez OT KOWR w Olsztynie nie wpłynęło na jej merytoryczne procedowanie i zostało przeprowadzone zgodnie z ukur. Należy jednak zauważyć, że OT KOWR zobowiązany jest również do rzetelnego stosowania uregulowań wewnętrznych wprowadzonych przez Dyrektora Generalnego KOWR, który wydanym zarządzeniem, określił szczegółową procedurę rozpatrywania takich spraw. Tym bardziej, że Dyrektor Generalny KOWR, w opinii w sprawie rezygnacji z wykonania prawa nabycia przedmiotowych udziałów zauważył, że, zgodnie z jego zarządzeniem, oddziałem właściwym do rozpatrzenia tej sprawy był oddział terenowy KOWR właściwy terytorialnie według siedziby spółki.

(akta kontroli str. 474, 495-497)

<sup>37</sup> Zawiadomienie spółki King Cross Shopping Warsaw Sp. z o.o. złożone w OT KOWR 15 lipca 2020 r. W tej sprawie KOWR nie skorzystał z przysługującego mu prawa nabycia udziałów.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 408.

Opis stanu faktycznego

### **3. Sporządzanie przez OT KOWR sprawozdań w zakresie realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych**

**3.1.** W okresie objętym kontrolą OT KOWR sporządzał i przekazywał do Centrali KOWR następujące sprawozdania dotyczące realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych:

- Wystąpienia KOWR do sądu o ustalenie ceny nieruchomości rolnej nabywanej przez KOWR na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (roczne),
- Wystąpienia KOWR do sądu o ustalenie ceny udziałów/akcji nabywanych przez KOWR na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (roczne),
- Prawo pierwokupu udziałów/akcji przysługujące KOWR na podstawie art. 3a ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (półroczne),
- Prawo nabycia udziałów/akcji przysługujące KOWR na podstawie art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (półroczne),
- Prawo pierwokupu nieruchomości rolnych przysługujące KOWR na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (kwartalne),
- Prawo nabycia nieruchomości rolnych przysługujące KOWR na podstawie art. 3b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (kwartalne),
- Prawo nabycia nieruchomości rolnych przysługujące KOWR na podstawie art. 3c ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (kwartalne),
- Prawo nabycia nieruchomości rolnych przysługujące KOWR na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (kwartalne),
- Nabywanie nieruchomości rolnych przez KOWR na podstawie art. 4b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (kwartalne).

Badanie ww. sprawozdań rocznych sporządzonych za 2021 r., półrocznych – za okres od początku roku do 30 czerwca 2022 r. oraz kwartalnych – za drugi kwartał 2022 r. wykazało m.in., że:

- opracowano je według wzoru określonego w Wytyczny w sprawie sprawozdań, informacji sygnałnych i doraźnych dotyczących wybranych zadań KOWR w zakresie kształtowania ustroju rolnego<sup>39</sup>,
- zawierały kompletne dane, prezentowane zgodnie z ww. wytycznymi (m.in. kwoty i ceny podawane z dokładnością do 1 gr),
- informacje prezentowane w sprawozdaniach za analizowane okresy wynikały z danych posiadanych przez OT KOWR i prowadzonych ewidencji,
- zostały one przekazane do Centrali KOWR 11 dni (sprawozdania roczne) i 5 dni (kwartalne i półroczne) po terminie określonym w ww. wytycznych (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 576-636)

**3.2.** Obieg dokumentów w Oddziale Terenowym regulowało w okresie objętym kontrolą zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt w KOWR<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Wytyczne wprowadzone zarządzeniem Nr 63/2019/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 25 czerwca 2019 r. (ze zmianami), dalej: Wytyczne ws. sprawozdań.

<sup>40</sup> Zarządzenie Nr 03/2017/W z 1 września 2017 r. (ze zmianami) oraz zarządzenie Nr 132/2021/W z 9 grudnia 2021 r.

Podstawowym narzędziem do dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw był System Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (dalej: EZD). Dokumenty wpływające do Oddziału Terenowego ewidencjonowane były w Rejestrze Przesyłek Wpływających, a następnie przekazywane do dekretacji. Pracownik merytoryczny po otrzymaniu dokumentu nadawał mu właściwy znak sprawy zgodny z jednolitym rzeczowym wykazem spraw. Po zarejestrowaniu sprawy pracownik merytoryczny Sekcji Kształtowania Ustroju Rolnego OT KOWR wprowadzał dane do arkusza kalkulacyjnego. Obieg dokumentów pomiędzy Centralą KOWR, a Oddziałem Terenowym odbywał się zarówno w systemie EZD oraz listownie, za pośrednictwem Poczty Polskiej, natomiast sprawozdania przekazywane były pocztą elektroniczną na adres skrzynki mailowej Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego w Centrali KOWR. W ww. zakresie nie została wdrożona, poza wyżej opisanym systemem obsługi spraw, dedykowana aplikacja (lub program) wspierająca obsługę spraw oraz przepływ dokumentów i informacji, w tym sporządzonych sprawozdań pomiędzy Oddziałem Terenowym, a Centralą KOWR.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły w Oddziale Terenowym trudności w uzgadnianiu danych pomiędzy poszczególnymi okresami sprawozdawczymi. Natomiast, jak podał Dyrektor OT KOWR, w związku ze spiętrzeniem i kumulacją spraw, na zaistnienie których istotny wpływ miała również sytuacja epidemiczna na terenie kraju, wywołana wystąpieniem choroby COVID-19, wystąpiły trudności z zachowaniem terminowości załatwianych spraw.

Na podstawie pisma Dyrektora Generalnego KOWR z 18 marca 2020 r. w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni do 0,50 ha ograniczono do końca sierpnia 2020 r. konieczność stosowania wymogów określonych zarządzeniem nr 62/2019/W z 25 czerwca 2019 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 1 ukur, w szczególności dotyczących dokonywania w każdym przypadku analizy wstępnej oraz informowania na piśmie zobowiązanego (właściciela nieruchomości rolnej) o rezygnacji przez KOWR z wykonania prawa pierwokupu lub prawa nabycia danej nieruchomości rolnej.

(akta kontroli str. 453-460)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Sprawozdania w zakresie zadań dotyczących realizowanego prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych za 2021 r. oraz za II kwartał i I półrocze 2022 r. OT KOWR przekazał do Centrali KOWR 11 dni (sprawozdania roczne) i 5 dni (kwartalne i półroczne) po terminie określonym w § 6 ust. 6 Wytycznych ws. sprawozdań. Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że nieterminowe przekazanie sprawozdań za 2021 r. spowodowane było zaistniałą sytuacją epidemiczną. Natomiast w przypadku ww. sprawozdań z 2022 r. wynikało to z konieczności realizacji bieżących spraw. O powyższym fakcie Oddział zawiadomił telefonicznie Centralę KOWR.

(akta kontroli str. 13-34, 576-578, 590-637)

#### **IV. Uwagi i wnioski**

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Dokonywanie zapłaty za sporządzenie operatu szacunkowego po jego ostatecznym odbiorze przez Dyrektora OT KOWR.
2. Rozpatrywanie przez Oddział Terenowy spraw związanych z nabyciem akcji lub udziałów zgodnie z właściwością terytorialną.
3. Terminowe przekazywanie do Centrali KOWR sprawozdań w zakresie realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

## 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 Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, 11 października 2022 r.

Kontroler  
Krzysztof Śleszyński  
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor  
z up.  
Piotr Wanic  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Olga Ratkiewicz  
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*