



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ. 411.4.1.2023

Pan  
Henryk Smolarz  
Dyrektor Generalny  
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa  
ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej  
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 maja 2024 r.**

S/23/002/LSZ - Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Szczecinie  
zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym nadzoru nad tymi zadaniami

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Szczecinie, ul. Bronowicka 41, 71-012 Szczecin <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Smolarz, Dyrektor Generalny KOWR od 10 stycznia 2024 r. <sup>2</sup> . W okresie objętym kontrolą stanowisko Dyrektora Generalnego (jako p.o.) zajmowane było: od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r. przez Grzegorza Piętę, od 29 października do 31 marca przez Małgorzatę Gośniowską-Kolę. Od 1 kwietnia 2022 r. do 9 stycznia 2024 r. stanowisko Dyrektora Generalnego KOWR zajmował Waldemar Humięcki.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.</li><li>2. Sprawowany nadzór nad realizacją zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem <sup>3</sup> .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Radosław Kropiowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/181/2023 z 17 listopada 2023 r.</li><li>2. Anna Dobiecka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/182/2023 z 17 listopada 2023 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	NIK negatywnie ocenia prowadzone przez Centralę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa <sup>6</sup> , w ramach sprawowanego nadzoru nad Oddziałem, działania związane z ustaleniem istotnych warunków umowy dzierżawy nieruchomości rolnych nr SEA-42423/00245/1993 z 8 lipca 1993 r. <sup>7</sup> zawartej z PR-P „B.” sp. z o.o. z siedzibą w B. <sup>8</sup> , oraz podpisanie przez Oddział Aneksu nr 9 do tej Umowy bez umocowania (na dzień jego podpisania). Powyższe było bowiem sprzeczne z treścią wniosku
---------------------	--

<sup>1</sup> Dalej: Oddział.

<sup>2</sup> Dalej: Dyrektor Generalny KOWR.

<sup>3</sup> Czynności kontrolne zakończyły się 24 stycznia 2024 r.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dalej: Centrala KOWR.

<sup>7</sup> Dalej: Umowa z 8 lipca 1993 r. lub Umowa.

<sup>8</sup> Dalej: Spółka lub Dzierżawca.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Oddziału o pełnomocnictwo szczególne,<sup>9</sup> skierowanego do Centrali KOWR. Jako działania prawidłowe, poza stwierdzonymi nieprawidłowościami, ocenia się przygotowanie przez Oddział dokumentacji niezbędnej do zawarcia 15 lipca 2021 r. Aneksu nr 8 do Umowy oraz uwzględnienie przez Oddział w powyższym wniosku, wytycznych określonych w zarządzeniach Dyrektora Generalnego KOWR dotyczących okresu, na jaki ma być zawarta Umowa i potrzeb okolicznych rolników w zakresie wyłączeń na ich rzecz gruntów rolnych z przedmiotu dzierżawy.

Ocena NIK oparta została o działania Centrali KOWR oraz Oddziału, związane z procesem przedłużenia czterech umów dzierżawy nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 500 ha, a w szczególności Umowy z 8 lipca 1993 r.<sup>10</sup>. W okresie objętym kontrolą było to jedyne przedłużenie w kraju przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa<sup>11</sup> umowy dzierżawy nieruchomości rolnych na okres powyżej 19 lat (standardowo umowy były przedłużane na okres do 12 lat). W odniesieniu do trzech pozostałych przypadków przedłużenia umów nie stwierdzono nieprawidłowości.

Oddział zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>12</sup> zastosował tryb bezprzetargowy przy przedłużeniu Umowy z 8 lipca 1993 r. Dzierżawca złożył w terminie wymagane oświadczenia o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości, ustalony czynsz nie był niższy niż dotychczasowy. Stosownie do zasad określonych w art. 39 ust. 4a Ustawy, Dzierżawcy zostało przedstawione stanowisko wydzierżawiającego. Poza stwierdzonymi nieprawidłowościami, zgodnie z wytycznymi zawartymi w załączniku do zarządzenia nr 105/2020/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 20 lipca 2020 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>13</sup>, Oddział przygotował dokumentację niezbędną do zawarcia 15 lipca 2021 r. Aneksu nr 8 do Umowy z 8 lipca 1993 r. Wniosek do Dyrektora Generalnego KOWR o pełnomocnictwo szczególne z 13 października 2022 r., uwzględniał wymagania w zakresie terminu na jaki powinna być przedłużona Umowa oraz potrzeby okolicznych rolników w zakresie wyłączeń gruntów, określone w zarządzeniu nr 105/2020/Z wraz ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 74/2022/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 8 czerwca 2022 r. zmieniającym zarządzenie nr 105/2020/Z w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>14</sup>.

Pomimo braku umocowania, Zastępca Dyrektora Oddziału podpisał 27 października 2022 r. Aneks nr 9 do Umowy z 8 lipca 1993 r. (przedłużający termin jej obowiązywania o dwa miesiące). Dyrektor Generalny KOWR nie udzielił do tego dnia pełnomocnictwa szczególnego, a stanowiące w ocenie KOWR podstawę

<sup>9</sup> Niezbędne do przedłużenia ważności umów dzierżawy gruntów rolnych o powierzchni powyżej 500 ha.

<sup>10</sup> Dalej: Umowa z 8 lipca 1993 r. lub Umowa.

<sup>11</sup> Dalej: KOWR.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2329, ze zm.; dalej: Ustawa.

<sup>13</sup> Dalej: Zarządzenie nr 105/2020/Z.

<sup>14</sup> Dalej: Zarządzenie nr 74/2022/Z. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny KOWR wydał zarządzenie nr 104/2023/Z z dnia 30 listopada 2023 r. w zakresie wprowadzenia „Wytycznych w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”. <https://www.gov.pl/web/kowr/zarządzenie-nr-1042023z-w-sprawie-wprowadzenia-wytycznych-w-sprawie-wykonywania-umowy-dzierżawy-nieruchomosci-zasobu-wlasnosci-rolnej-skarbu-panstwa>. Uchyliło ono zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 33/2023/Z z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia „Wytycznych w sprawie wykonywania umów dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”

prawną podpisania tego Aneksu, pisma Dyrektora Generalnego KOWR z 2017 r.<sup>15</sup>, z uwagi na brak uzgodnionych z Dzierżawcą istotnych warunków Umowy (terminu obowiązywania i powierzchni gruntów rolnych, jaka miała zostać wyłączona z jej przedmiotu) nie miały zastosowania do zaistniałego stanu faktycznego. Potwierdzenie tej czynności prawnej w trybie art. 103 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>16</sup> przez Dyrektora Generalnego KOWR, które nastąpiło dopiero 7 września 2023 r., nie ma wpływu na ocenę prawnomaterialną działań Oddziału w dniu podpisania Aneksu.

Okoliczności wskazywane przez Dyrektora Generalnego KOWR, jako przesłanki zmiany, w porównaniu do wniosku Oddziału, istotnych warunków Umowy, nie uzasadniały wyjątkowego traktowania Dzierżawcy przez Centralę KOWR. W kontrolowanym okresie był to bowiem, jedyny przypadek w kraju przedłużenia umowy dzierżawy na okres powyżej 19 lat, w sytuacji gdy Oddział wnioskował o okres 10 lat. Proces ustalania w Centrali KOWR istotnych warunków Umowy był nierzetelny, tzn. brak było możliwości ustalenia podstaw i motywów przyjętych rozstrzygnięć, co sprawia, że nie był on możliwy do zweryfikowania pod kątem przesłanek do ich wydania. Powyższe działania i zaniechania świadczą o możliwości wystąpienia, przy ustalaniu przez Centralę KOWR istotnych warunków Umowy z 8 lipca 1993 r., mechanizmów korupcyjnych takich jak: dowolność postępowania i brak jawności postępowania.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>17</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Realizacja zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP.**

Prawidłowość realizacji zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>18</sup>, sprawdzono na podstawie działań związanych z przedłużeniem terminu obowiązywania Umowy z 8 lipca 1993 r. Była ona jedyną umową dzierżawy nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 500 ha, zawartą przez Oddział, w stosunku do której Centrala KOWR zmniejszyła z ok. 258 ha do ok. 215 ha proponowaną przez Oddział powierzchnię gruntów do wyłączeń na rzecz okolicznych rolników oraz wydłużyła wnioskowany okres obowiązywania jej obowiązywania z 10 do ponad 19 lat.

(akta kontroli str. 26)

Odnośnie ustalenia i zmiany powierzchni przez Centralę KOWR, jaka miała być wyłączona z Umowy Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że *Dyrekcja Oddziału uczestniczyła w wielu spotkaniach zarówno z dzierżawcą jaki i z przedstawicielami środowiska rolniczego (w tym min.: w posiedzeniach Rady Powiatu Gryfińskiego ZIR, spotkaniach z rolnikami indywidualnymi gminy Banie i gmin sąsiednich, spotkaniach z przedstawicielami Wojewódzkich Kółek i Organizacji Rolniczych zrzeszających grupę rolników z powiatu gryfińskiego). Zarząd Zachodniopomorskiej Izby Rolniczej*

<sup>15</sup> Tj. Pismo Dyrektora Generalnego KOWR znak: CEN.DGZ.WNZ.4200.1.2017.JN. z 7 września 2017 r. i pismo Dyrektora Generalnego KOWR znak: CEN.DGZ.WNZ.4200.1.2017.JN.2. z 9 listopada 2017 r.; dalej także: Pisma Dyrektora Generalnego z 2017 r.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.; dalej: k.c.

<sup>17</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>18</sup> Dalej: Zasób WRSP.

opowiedział się za tym aby przedmiotowa umowa dzierżawy nie została przedłużona a grunty objęte tą umową po powrocie do Zasobu zostały rozdysponowane w przetargach ograniczonych na rzecz rolników indywidualnych. Oddział od początku stał jednak na stanowisku, że przedmiotowa umowa powinna zostać przedłużona z tym jednak zastrzeżeniem, że część przedmiotu dzierżawy zostanie wyłączona z umowy i rozdysponowana na rzecz rolników indywidualnych w celu powiększenia gospodarstw rodzinnych. Przedstawiciele Dyrekcji Oddziału takie stanowisko prezentowali zarówno dzierżawcy jak i środowiskom rolniczym. Zgodnie z Zarządzeniem Nr 105/2020/Z Dyrektora Generalnego obowiązującym na dzień podejmowania decyzji o warunkach przedłużenia umowy dzierżawy Oddział przed przedstawieniem dzierżawcy warunków dalszej dzierżawy dokonał analizy pod względem ewentualnego zapotrzebowania na grunty zgłaszane przez rolników indywidualnych. W tym przypadku zapotrzebowanie na nieruchomości rolne przez rolników indywidualnych zostało wykazane. Mając na uwadze duże zapotrzebowanie na nieruchomości rolne Oddział prowadząc rozmowy z dzierżawcą zawsze podkreślał na potrzebę znalezienia racjonalnego rozwiązania tego zagadnienia wskazując na konieczność wykazania przez dzierżawcę działek, które byliby wyłączone z przedmiotu umowy dzierżawy, a jednocześnie, których wyłączenie w możliwie najmniejszym stopniu wpłynęłoby negatywnie na racjonalność gospodarowania na pozostałym areale. W rozmowach z dzierżawcą prowadzonych podkreślano, że wyłączone nieruchomości nie mogą stanowić gruntów najgorszych bonitacyjnie – wskazywano, że zamiarem Oddziału jest wyłączenie gruntów o bonitacji zbliżonej do średniej bonitacji całości dzierżawionych gruntów. Dzierżawca w rozmowach podkreślał, że czuje się oszukany z uwagi na niezrealizowany przez KOWR zapis ustawy z 16.09.2011 r. (uprawnienie do nabycia gruntów) oraz wyłączenie znacznej części dzierżawy. Pomimo spotkań i rozmów (prowadzanych do początku września 2022 r.), powierzchnia gruntów proponowanych przez dzierżawcę do wyłączenia nie spełniała oczekiwań Oddziału z uwagi na duże zapotrzebowanie rolników indywidualnych. Dlatego też 12.09.2022 r. Oddział pocztą e-mail przesłał do Centrali KOWR wstępną propozycję wyłączenia z umowy gruntów o powierzchni 311,7844 ha. W piśmie Centrali KOWR skierowanym do Oddziału znak: CEN.DGZ.WNZ.4201.44.2022.JNI z 20.09.2022 r. – zwrócono się z prośbą o ponowne szczegółowe przeanalizowanie sprawy. Pismo zostało przesłane w związku z korespondencją (...) w sprawie związanej z przedłużeniem umowy dzierżawy z P. „B.” zawierającą informację, że istnieje możliwość pozyskania do Zasobu znacznej powierzchni gruntów rolnych. Analiza taka została dokonana 4.10.2023 r. w miejscowości Trzcińsko Zdrój odbyło się spotkanie, w którym uczestniczyli między innymi rolnicy z terenu gminy Banie. (...). Dyrekcja Oddziału zaprezentowała tam stanowisko wynikające z dokonanej analizy, wskazujące, że zamiarem jest przedłużenie niniejszej umowy wraz z możliwością wyłączenia powierzchni około 258 ha. (...). W dniu 11.10.2023 r. w siedzibie Oddziału odbyło się spotkanie z rolnikami. Na spotkaniu została przedstawiona propozycja powierzchni, która podlegała by wyłączeniu (258 ha) oraz okres jej obowiązywania (2032 r.). Przedstawiona propozycja nie została zanegowana.

(akta kontroli str. 819-820)

Opis stanu  
faktycznego

### **1.1. Przygotowanie dokumentacji do przedłużenia umów dzierżawy.**

Według stanu na 1 stycznia 2020 r. zawartych było w Oddziale 13 umów dzierżawy nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 500 ha (łącznie wydzierżawiono 12 631,94 ha). Na dzień rozpoczęcia kontroli<sup>19</sup>, upłynął okres obowiązywania trzech umów (o łącznej powierzchni 3 292,51 ha), w dzierżawie na podstawie ośmiu umów,

<sup>19</sup> Tj. 17 listopada 2023 r.

pozostawało 8 713,62 ha gruntów rolnych.

(akta kontroli str. 728)

Umowa z 8 lipca 1993 r. została zawarta z Dzierżawcą na okres ośmiu lat. Jej przedmiotem była dzierżawa gruntów rolnych o powierzchni 1 115,57 ha. Łącznie w latach 1993-2023 zawarto do niej 11 aneksów, w tym siedem przed okresem objętym kontrolą. Dotyczyły one m.in. przedłużenia terminu obowiązywania, wyłączeń gruntów, zmian wysokości stawek czynszu dzierżawnego. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>20</sup>, Dzierżawca na podstawie Aneksu nr 7 z 6 września 2012 r. wyłączył z przedmiotu dzierżawy w 2015 r., zgodnie z art. 4 tej ustawy, 283,44 ha gruntów, tj. 30% powierzchni użytków rolnych. Aneks ten wydłużał również termin obowiązywania Umowy do 16 lipca 2021 r.<sup>21</sup>

(akta kontroli str. 437-523)

W związku z dokonanymi wyłączeniami gruntów na podstawie ustawy o zmianie Ustawy, Dzierżawca wystąpił do Sądu Okręgowego w Warszawie z pozwem o przeniesienie przez KOWR na jego rzecz własności nieruchomości będących przedmiotem dzierżawy o łącznej pow. ponad 530 ha.

(akta kontroli str. 215, 771-772)

Prokuratoria Generalna 23 kwietnia 2021 r. powiadomiła Oddział, że Spółka wniosła skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego w sprawie wyroku wydanego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie<sup>22</sup>, w sprawie dotyczącej sprzedaży Spółce przez KOWR, dzierżawionych przez nią nieruchomości rolnych na podstawie ustawy o zmianie Ustawy.

(akta kontroli str. 34, 769, 771)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że *Od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11.12.2020 r. (...) (powództwo P. „B.” sp. z o.o. przeciwko KOWR o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli) – została wniesiona przez stronę powodową skarga kasacyjna. Pismo z Sądu Apelacyjnego w Warszawie z odpisem skargi kasacyjnej zostało doręczone do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 20.04.2021 r. W dniu 25.08.2021 r. Sąd Najwyższy wydał postanowienie, w którym odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (...).*

(akta kontroli str. 729, 760-804)

Wymogi w zakresie przygotowania dokumentacji do przedłużenia umów dzierżaw określone zostały m.in. w zarządzeniu 105/2020/Z, w którym m.in. wprowadzono: możliwość przypomnienia dzierżawcy o konieczności złożenia oświadczenia o zamiarze dalszego korzystania z nieruchomości; obowiązek przeanalizowania toczących się postępowań administracyjnych i sądowych oraz potrzeb w zakresie przeznaczenia gruntów na inne cele, a zwłaszcza wymienione w art. 24 Ustawy; a także opracowania analizy w szczególności pod względem zasadności kontynuowania umowy dzierżawy w dotychczasowym lub zmienionym kształcie i oceny wysokości czynszu oraz sporządzenia notatki, z której wynikałoby, że istotne warunki dalszej dzierżawy oparte zostały na ustaleniach z nadzoru właścicielskiego. Z tego powodu przed określeniem ww. postanowień umowy, oddziały terenowe miały dokonać przeglądu dzierżawionej nieruchomości, stosowanie do wytycznych dotyczących sprawowania nadzoru właścicielskiego.

(akta kontroli str. 555)

<sup>20</sup> Dz.U. poz. 1382; dalej: ustawa o zmianie Ustawy.

<sup>21</sup> Tj. do 28 lat od dnia jej podpisania.

<sup>22</sup> Z 11 grudnia 2020 r., który utrzymał w mocy wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 16 maja 2019 r.

Dzierżawca przekazał Oddziałowi pierwsze oświadczenie o zamiarze dalszego korzystania z nieruchomości w terminie 11 miesięcy przed wygaśnięciem Umowy<sup>23</sup>. Przed podpisaniem 15 lipca 2021 r. Aneksu nr 8 do Umowy Oddział przeanalizował: spełnienie przez Dzierżawcę warunków przedłużenia umowy wyszczególnionych w pkt. 2 zarządzenia nr 105/2020/Z<sup>24</sup>; toczące się postępowania administracyjne, sądowe, a także potrzebę przeznaczenia gruntów na inne cele, a zwłaszcza wymienione w art. 24 Ustawy; zapotrzebowanie na grunty, zgłaszane przez okolicznych rolników oraz aktualną sytuację Dzierżawcy. Przed podpisaniem Aneksów nr 8 i 10<sup>25</sup>, zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Oddziału nr 188/2020<sup>26</sup>, odbyło się posiedzenie Komisji ds. opiniowania wiarygodności finansowo-ekonomicznej kandydatów na dzierżawców nieruchomości i dzierżawców nieruchomości (...). Sporządzony wniosek o pełnomocnictwo szczególne z 13 października 2022 r., po uzupełnieniu 14 grudnia 2022 r. zawierał wszystkie oświadczenia i dokumenty określone w zarządzeniu 105/2020/Z.

(akta kontroli str. 1170-1171, 1175-1179)

Wbrew wymaganiom określonym w punkcie 2 zarządzenia nr 105/2020/Z, Oddział po przeprowadzeniu odrębnej analizy Umowy z 8 lipca 1993 r., w szczególności pod względem zasadności jej kontynuowania w dotychczasowym lub zmienionym kształcie, oceny wysokości czynszu, nie sporządził notatki, w której udokumentowałby ustalenie istotnych warunków dalszej dzierżawy w oparciu o ustalenia z nadzoru właścicielskiego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 555,1168)

## 1.2. Przedłużanie umów dzierżawy.

W okresie objętym kontrolą Oddział nie zawarł nowych umów dzierżaw nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 500 ha, natomiast przedłużył okres obowiązywania czterech umów, z tego trzy przedłużono na okres do 10 lat, a jedną na ponad 19 lat (Umowa z 8 lipca 1993 r.). W żadnym przypadku Oddział nie wnioskował o przedłużenie umowy dzierżawy na okres powyżej 10 lat.

W odniesieniu do czterech propozycji Oddziału<sup>27</sup>, w zakresie terminu przedłużenia umowy, Centrala KOWR dokonała zmiany w jednym przypadku W Umowie z 8 lipca

<sup>23</sup> Z tego powodu Oddział nie przypominał o obowiązku jego złożenia.

<sup>24</sup> Tj. Warunkiem przedłużenia umowy jest w szczególności: - złożenie przez dzierżawcę oświadczenia o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości, najpóźniej na 3 miesiące, przed zakończeniem umowy dzierżawy (art. 39 ust.4 pkt 1 ustawy), - prawidłowość wywiązywania się dzierżawcy ze zobowiązań wynikających z umowy dzierżawy (w tym prowadzenia przez dzierżawcę racjonalnej gospodarki rolnej na dzierżawionej nieruchomości), - wywiązywanie się dzierżawcy z zobowiązań finansowych zarówno wobec KOWR, jak i z innych zobowiązań związanych z przedmiotem dzierżawy, - wiarygodność finansowa dzierżawcy, - zabezpieczenie należności KOWR, - przedmiot umowy dzierżawy nie był przedmiotem poddzierżawy. Przy podejmowaniu decyzji o wydłużeniu umowy dzierżawy należy wziąć pod uwagę kwestię poddzierżawy części lub całości dzierżawionej nieruchomości. Jeżeli część lub całość przedmiotu dzierżawy w trakcie trwania umowy była poddzierżawiana przez dzierżawcę przez okres dłuższy niż 12 miesięcy należy wziąć pod uwagę ewentualność, iż dzierżawca nie może wykonywać obowiązków dzierżawcy lub poddzierżawiana część przedmiotu dzierżawy jest mu zbędna. Zgoda na poddzierżawę może być wydawana w szczególnych i uzasadnionych sytuacjach losowych, nie może stanowić możliwości pominięcia zasad rozdysonowania nieruchomości Zasobu stosownie do treści art. 39 ust. 1 ustawy.

<sup>25</sup> Aneks nr 9 dotyczył tylko przedłużenia terminu obowiązywania Umowy z 8 lipca 1993 r. o dwa miesiące, tj. do 31 grudnia 2022 r. i określał zasady płatności czynszu za II półrocze 2022 r.

<sup>26</sup> Zarządzenie nr 188/2020 Dyrektora Oddziału Terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Szczecinie z 18 czerwca 2020 r. w sprawie powołania Komisji do spraw opiniowania wiarygodności finansowo-ekonomicznej dzierżawców i kandydatów na dzierżawców nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, opiniowania przyjmowanych zabezpieczeń płatności czynszu dzierżawnego i weryfikowanie dotychczas obowiązujących zabezpieczeń.

<sup>27</sup> Ujętych we wnioskach o pełnomocnictwo szczególne.

1993 r.) okres obowiązywania zwiększono z 10 do ponad 19 lat, a także zmniejszono, w stosunku do propozycji Oddziału, powierzchnię gruntów do wyłączeń (z ok. 258 ha do ok. 215 ha)<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 26, 727-730)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że *W trakcie rozpatrywania czterech wniosków Oddziału w sprawie udzielenia szczególnych pełnomocnictw do przedłużenia umów dzierżawy nieruchomości o powierzchni powyżej 500 ha (w latach 2020-2023), Centrala KOWR w Warszawie w żadnym przypadku nie zwróciła się do Oddziału z pisemną propozycją o zweryfikowanie propozycji OT w zakresie terminu przedłużenia dzierżawy. Natomiast jeżeli chodzi o propozycję wyłączeń to w trakcie rozpatrywania wniosku Oddziału z 13.06.2023 r. o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa do wydłużenia umowy dzierżawy nr A-Q2-18/A4#137 zawartej z A. sp. z o.o., w związku z interwencjami rolników w Centrali KOWR w Warszawie, Oddział wznowił rozmowy i negocjacje w sprawie zmiany propozycji wyłączeń z powierzchni 487 ha na większą powierzchnię. Zainteresowani rolnicy zgłaszali w Centrali KOWR liczne wnioski o wyłączenie gruntów rolnych z dzierżawy w/w spółki albo nie przedłużania umowy. W efekcie rozmów i negocjacji przeprowadzonych na poziomie Centrali i Oddziału Terenowego ze spółką A. sp. z o. o., Oddział w piśmie z 11 września 2023 r., (...), zmienił stanowisko w zakresie propozycji wyłączeń z przedmiotu dzierżawy z 487 ha na 572,6360 ha.*

(akta kontroli str. 26, 731)

Według art. 39 ust. 2 pkt 1) Ustawy, przetargu nie stosuje się, jeżeli dotychczasowy dzierżawca złożył Krajowemu Ośrodkowi oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z Krajowym Ośrodkiem, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy. W art. 39 ust. 4a wskazano, że w razie nieprzedstawienia przez Krajowy Ośrodek dotychczasowemu dzierżawcy nieruchomości stanowiska odnośnie warunków dalszego dzierżawienia tej nieruchomości, w terminie miesiąca od dnia złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, domniemywa się, że Krajowy Ośrodek wyraził zgodę na dalsze dzierżawienie nieruchomości na dotychczasowych warunkach przez okres roku.

Dzierżawca zachował termin, o którym mowa w art. 39 ust. 2 pkt 1) Ustawy, a Oddział przedstawił swoje stanowisko w terminie miesiąca od dnia złożenia oświadczenia przez Dzierżawcę, tj. dotychczasowy Dzierżawca z własnej inicjatywy 17 sierpnia 2020 r. złożył oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości (proponowany czas trwania umowy - do 31 grudnia 2048 r., bez wyłączeń gruntów na rzecz okolicznych rolników); Oddział w piśmie z 27 sierpnia 2020 r. określił przedmiot dzierżawy - nieruchomości o pow. 701,5556 ha; czas trwania umowy - do 31 sierpnia 2021 r.; czynsz dzierżawny 4 987,45 decyton pszenicy; zabezpieczenie wykonania umowy 457 080,00 zł.

(akta kontroli str. 823-824, 1168-1171, 1175-1182)

Proces ustalania dwóch istotnych warunków Umowy, tj. czasu obowiązywania (nie na okres prowadzenia dalszych negocjacji, ale na termin od pięciu do ośmiu lat, określony w zarządzeniu nr 105<sup>29</sup> i zmieniony w 2022 r.<sup>30</sup> na okres od ośmiu do 12

<sup>28</sup>W jednym z czterech przypadków przedłużenia dzierżawy gruntów o pow. powyżej 500 ha w okresie objętym kontrolą, Centrala KOWR zwiększyła tę powierzchnię (z ok. 488 ha do ok. 573 ha – dot. umowy A-Q2-18/A4#137 z 1 lutego 1994 r.).

<sup>29</sup> W załączniku do Zarządzenia nr 105/2020/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 20 lipca 2020 r. w sprawie w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (str. 5-6) m.in. stwierdzono, że: Umowa dzierżawy może być przedłużona na poniżej podany okres (z uwzględnieniem okresu pozostającego do wygaśnięcia umowy). Okresy te nie dotyczą spółek hodowli roślin i zwierząt uznanych



lat lub dłuższy) oraz powierzchni gruntów, jaka mała być wyłączona z Umowy na rzecz okolicznych rolników, rozpoczęty oświadczeniem Dzierżawcy z 17 sierpnia 2020 r. zakończył się po 893 dniach, podpisaniem 27 stycznia 2023 r. Aneksu nr 11 do Umowy.

(akta kontroli str. 500-510, 522-523, 556, 823-824, 1170-1171, 1175-1371)

Zgromadzona w Oddziale dokumentacja sporządzona w powyższym okresie obejmowała, co najmniej 38 pism, zawierających m.in. wymianę stanowisk Oddziału i Dzierżawcy odnośnie określenia przedmiotu i terminu obowiązywania Umowy.

(akta kontroli str. 1170-1171, 1175-1182, 1186-1192, 1199-1215, 1228-1247, 1253-1340, 1348-1351, 1362, 1365, 1371)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że *Aneks określający istotne warunki umowy dzierżawy został podpisany 15.07.2021 r. Aneks zawiera wszystkie istotne warunki umowy ustalone między stronami tj. okres trwania umowy, przedmiot umowy i czynsz dzierżawny. Jest odzwierciedleniem stanowiska KOWR w zakresie warunków przedłużenia umowy dzierżawy do 31 października 2022 r. Wskazać należy że KOWR nie przewidywał w okresie pomiędzy 17 lipca 2021 r. a 31 października 2022 r. wyłączeń żadnych działek z przedmiotu umowy. Przedłużenie umowy dzierżawy na okres do 31 października 2022 r. odbyło się z uwzględnieniem pełnomocnictwa DG KOWR (Covidowe). Aneks nr 8 zakończył postępowanie rozpoczęte wnioskiem spółki z 17 sierpnia 2020 r. w stosunku, do którego Oddział zajął stanowisko (pismo ... z 27.08.2020 r.) w rozumieniu art. 39 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie nie zaszła przesłanka, o której mowa w art. 39 ust. 4a ww. ustawy w zakresie domniemania, iż KOWR wyraził zgodę na dalsze dzierżawienie nieruchomości na dotychczasowych warunkach przez okres roku. Faktem jest, że strony zastrzegły sobie prawo prowadzenia negocjacji o dalszym*

---

przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi za strategiczne dla gospodarki narodowej: o okres od 5 do 15 lat - jeżeli dzierżawcą nieruchomości jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, albo osoba nie mająca więcej niż 40 lat, jeśli nie spełnia wyłącznie wymogu dotyczącego 5-letniego osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, o okres od 5 do 8 lat - jeżeli dzierżawcą nieruchomości nie jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. W odniesieniu do takich umów, KOWR przed przedstawieniem warunków dalszej dzierżawy powinien dokonać analizy pod względem ewentualnego zapotrzebowania na grunty, zgłaszanego przez okolicznych rolników oraz aktualnej sytuacji dzierżawcy (np. profil prowadzonej produkcji rolniczej, udział w programach finansowanych albo współfinansowanych ze środków pomocowych, dla których wymagany jest okres „związania celem”, poziom zatrudnienia, nakłady poniesione w ramach prowadzonej działalności rolniczej). Ustalenia te powinny stanowić kryterium ewentualnego wyłączenia z umowy gruntów w chwili wydłużenia okresu dzierżawy, czy też zamieszczenia w umowie takiego zastrzeżenia, które umożliwiłoby wyłączenie w przyszłości gruntów w zależności od zgłaszanego zapotrzebowania. W przypadku, jeżeli w momencie określania warunków dalszej dzierżawy istnieje znaczne zapotrzebowanie na grunty ze strony rolników indywidualnych mających miejsce zamieszkania w gminie, gdzie położone są grunty objęte umową dzierżawy lub w gminie graniczącej z tą gminą, jednak z uzasadnionych względów np. gospodarczych, społecznych, formalno-prawnych - nieprzedłużenie okresu trwania umowy dzierżawy lub zmniejszenie przedmiotu dzierżawy wywołałoby negatywne skutki - KOWR powinien zaproponować dzierżawcy krótszy okres dzierżawy, albo wskazać późniejszy termin wyłączenia gruntów. Pozwoliłoby to na przeprowadzenie racjonalnej restrukturyzacji dzierżawionej nieruchomości, a dzierżawcy - na podjęcie działań mających na celu zmianę profilu lub ograniczenie prowadzonej działalności rolniczej. Wydłużanie umów na wskazane wyżej okresy stanowić powinno generalną zasadę przy rozpatrywaniu przez KOWR wniosków dzierżawców. Jednakże mając na uwadze specyfikę działalności rolniczej i szereg występujących uwarunkowań formalno-prawnych, gospodarczych i organizacyjnych (np. profil prowadzonej produkcji rolniczej, nakłady poniesione w ramach prowadzonej działalności rolniczej) - wydłużenie umowy dzierżawy może zostać ustalone na krótszy okres. Dotychczasowa praktyka wykazała, że może to mieć miejsce w szczególności w przypadku, gdy: nieruchomość stanowiąca przedmiot dzierżawy stanowi przedmiot roszczeń lub postępowania sądowego i istnieje możliwość przeniesienia prawa jej własności na inny podmiot.

Powyższe dwa okresy na podstawie niżej wskazanego zarządzenia, zmienione zostały na jeden okres od 8 lat do 12 lat.

<sup>30</sup> Zarządzenie nr 74/2022/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 8 czerwca 2022 r. zmieniające Zarządzenie nr 105/2020/Z w sprawie wykonywania umowy dzierżawy Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; dalej: zarządzenie 74/2022.

trwaniu umowy (pismo ... z 28.06.2021 r.). Wymagało to złożenia nowego wniosku o przedłużenie umowy. Taki wniosek został złożony w styczniu 2022 r. W przedmiotowej sprawie istotne jest, że w okresie do 16 lipca 2022 r. nie została rozstrzygnięta ostatecznie sprawa powództwa P. „B.” sp. z o.o. wniesionego przeciwko KOWR o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli. Od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11.12.2020 r. (...) została wniesiona przez stronę powodową skarga kasacyjna. Pismo z Sądu Apelacyjnego w Warszawie z odpisem skargi kasacyjnej zostało doręczone do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 20.04.2021 r. Do dnia przedłużenia umowy dzierżawy Oddział nie posiadał wiedzy w zakresie terminu rozpoznania skargi. Sytuacja ta uniemożliwiała zmianę przedmiotu dzierżawy po 16 lipca 2022 r., a ewentualne zmiany mogłyby mieć miejsce dopiero po odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej lub jej rozpoznania przez Sąd Najwyższy. W konsekwencji wpłynęło to na okres przedłużenia. Oddział podjął decyzję o zakończeniu postępowania i postanowił przedłużyć umowę tylko na jeden okres wegetacyjny (uwzględniając specyfikę działalności dzierżawcy tj. uprawę znacznej powierzchni ziemniaka i buraka cukrowego), umożliwiającą poznanie rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego oraz podjęcie dalszych negocjacji. Przedłużenie na dłuższy okres czasu niż 31 października 2022 r. bez możliwości zmiany przedmiotu dzierżawy z punktu widzenia KOWR było niezasadne (z uwagi na planowane wyłączenia z przedmiotu dzierżawy, których zakres mógł być określony dopiero po ostatecznym zakończeniu procesu sądowego). Powyższe okoliczności stanowią oczywistą i niezależną od KOWR przyczynę, dla której umowa nie mogła być przedłużona na dłuższy okres określony w Zarządzeniu Nr 105/2020/Z (...). Przy podjęciu decyzji uwzględniono również pełnomocnictwo „Cowidowe” DG KOWR. Skoro nie przewidywano dłuższego okresu trwania umowy niezasadne było występowanie o szczególne pełnomocnictwo. Sąd Najwyższy 25.08.2021 r., a więc po dacie zawarcia aneksu nr 8 przedłużającego umowę do 31 października 2022 r. wydał postanowienie, którym odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (...). Postanowienie to otworzyło nowe możliwości w sprawie ustalenia w przyszłości kształtu przedmiotu dzierżawy. Wskazać należy, że 17.01.2022 r. w siedzibie Centrali KOWR spółka P. B. sp. z o.o. złożyła nowy wniosek o przedłużenie okresu dzierżawy. Oddział (...) po otrzymaniu korespondencji z Centrali niezwłocznie wszczął postępowanie i zajął stanowisko, o którym mowa w art. 39 ust. 4a ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami Rolnymi (...) (pismo znak: ... z 08.02.2022 r.). (...) Po przeprowadzeniu stosownych czynności (...), Oddział wypracował warunki dalszej dzierżawy określone w piśmie Oddziału (...) z 12.10.2022 r., które były podstawą do wystąpienia w kolejnym dniu z wnioskiem o udzielenie przez DG KOWR pełnomocnictwa szczególnego do wydłużenia przedmiotowej umowy (...) z 13.10.2022 r. Wyżej opisana procedura prowadzona była od 17.01.2022 r. i została zakończona aneksem nr 11 z 27.01.2023 r., potwierdzającym przedłużenie umowy dzierżawy do 31.10.2042 r.

(akta kontroli str. 815-816)

Przywołany Aneks nr 8 z 15 lipca 2021 r. poprzedzony był pismem Oddziału do Dzierżawcy z 28 czerwca 2021 r. w którym stwierdzono m.in.: (...) uzgodniono następujące warunki przedłużenia umowy dzierżawy: (...) 2/ Czas trwania umowy – od dnia 01.07.1993 r. do dnia 31.10.2022 r., tj. na czas prowadzenia negocjacji zmierzających do uzgodnienia warunków dalszej dzierżawy. (...).

(akta kontroli str. 826-827)

Dzierżawca w każdym ze swoich stanowisk wnioskował o określenie maksymalnie długiego terminu obowiązywania Umowy oraz możliwie najmniejszą powierzchnię gruntów, jaką musiałby wyłączyć z jej przedmiotu na rzecz okolicznych rolników. Dzierżawca nie występował z wnioskiem o wydłużenie umowy na czas tzw.

„związania celem”, z uwagi na zamiar uczestnictwa w programach pomocowych finansowanych m.in. ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>31</sup>.

(akta kontroli str. 1169, 1175-1179, 1186-1188, 1231-1234, 1236-1242, 1244-1247, 1264-1269, 1308-1316, 1321-1324)

Według pkt. 1.1. zarządzenia 105/2020/Z szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR wymagane było w przypadku zmiany umowy dzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 500 ha. w części dotyczącej: a) zmiany terminu obowiązywania umowy dzierżawy, b) zmiany dzierżawcy w wyniku cesji praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy.

(akta kontroli str. 554)

Umowa z 8 lipca 1993 r. w okresie objętym kontrolą przedłużana była czterokrotnie, tj.: 1) Aneks nr 8 z 15 lipca 2021 r.: na okres 15,5 miesiąca, tj. do 31 października 2022 r., na podstawie Pełnomocnictwa z 26 marca 2021 r., wystawionego przez Dyrektora Oddziału dla Zastępcy Dyrektora Oddziału<sup>32</sup>; 2) Aneks nr 9 z 27 października 2022 r.: na okres do 31 grudnia 2022 r. (tj. na dwa miesiące), według stanowiska Oddziału na podstawie Pism Dyrektora Generalnego z 2017 r.; 3) Aneks nr 10 z 29 grudnia 2022 r.: do 31 stycznia 2023 r. (tj. na okres jednego miesiąca, na podstawie powyższych pism<sup>33</sup>) oraz 4) Aneks nr 11 z 27 stycznia 2023 r. na okres 19 lat i dziewięciu miesięcy, na podstawie szczególnego pełnomocnictwa z 20 grudnia 2022 r. zmienionego 27 stycznia przez Zastępcę Dyrektora Generalnego KOWR w zakresie terminu obowiązywania umowy<sup>34</sup>.

(akta kontroli str. 437-443, 467-523, 960-961, 988-989, 1408-1413, 1166-1168)

Dyrektor Oddziału w sprawie podpisania Aneksu nr 10, którego treść nie była zbieżna z treścią pełnomocnictwa szczególnego z 20 grudnia 2022 r., wyjaśnił, że (...) *umowa dzierżawy wygasła z dniem 31 grudnia 2022 r. Pełnomocnictwo z 20 grudnia 2022 r. określało warunki na jakich Dyrektor Generalny wyraził zgodę na przedłużenie umowy dzierżawy. Stanowisko Dyrektora Generalnego prezentowane na dzień udzielenia pełnomocnictwa nie było jednak jednoznaczne z osiągnięciem przez strony zgody co do wszystkich warunków na jakich dzierżawiona będzie przedmiotowa nieruchomość. W dniu 28 grudnia 2022 r. odbyło się w Warszawie spotkanie dzierżawcy z kierownictwem KOWR którego konsekwencją była decyzja o konieczności przedłużenia umowy dzierżawy o jeden miesiąc w celu dokonania analizy warunków trwania umowy. Informacja o podjętej decyzji została przekazana Oddziałowi telefonicznie celem jej realizacji. (...). pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego z 20 grudnia 2022 r. upoważniało do przedłużenia umowy do 31 sierpnia 2034 r. Pełnomocnictwo to upoważniało również do zawarcia dodatkowego postanowienia umownego w oparciu o które do 31 sierpnia 2023 r. z umowy dzierżawy wyłączonych zostanie 215 hektarów gruntów. Skoro do 31 stycznia*

<sup>31</sup> Dzierżawca brał udział w takim programie, którego okres obowiązywania określono na lata 2021-2026.

<sup>32</sup> Pełnomocnictwo wystawione przez Dyrektora Oddziału (który w tym zakresie posiadał pełnomocnictwo udzielone przez Dyrektora Generalnego KOWR) dla Zastępcy Dyrektora Oddziału z 26 marca 2021 r. (znak: RP-012/57/2021) zezwalające na podpisywanie aneksów do umów dzierżawy dot. m.in. zmiany terminu obowiązywania umowy bez zgody DG lub bez pełnomocnictwa szczególnego. Umowy podpisywane na podstawie tego pełnomocnictwa mogły być przedłużone do 31 października 2022 r. Dyrektor Oddziału posiadał pełnomocnictwo w powyższym zakresie wystawione przez Dyrektora Generalnego KOWR 15 marca 2021 r. Pełnomocnictwo z 26 marca 2021 r. obowiązywało do 4 stycznia 2022 r.

<sup>33</sup> Oddział otrzymał 20 grudnia 2022 r. pełnomocnictwo szczególne, w którym Dyrektor Generalny KOWR udzielił Dyrektorowi Oddziału pełnomocnictwa do zawarcia aneksu przedłużającego Umowę z 8 lipca 1993 r. m.in. na następujących warunkach: wydłużenie Umowy do 31 sierpnia 2034 r., wyłączenie z Umowy do 31 sierpnia 2023 r. ok. 215 ha gruntów rolnych. Podpisany Aneks nr 10 dotyczył przede wszystkim przedłużenia trwania Umowy do 31 stycznia 2023 r.

<sup>34</sup> Zmieniono w Aneksie nr 11 w porównaniu do treści pełnomocnictwa z 20 grudnia 2022 r. termin obowiązywania Umowy z 31 sierpnia 2034 na 31 października 2042 r.

*2023 r. powierzchnia nieruchomości będących przedmiotem dzierżawy nie miała ulec zmianie to w aneksie nr 10 z 29 grudnia 2022 r. nie występowała konieczność zawierania postanowienia w tym zakresie. Nadto skoro pełnomocnictwo upoważniało do przedłużenia umowy dzierżawy do 31 sierpnia 2034 r. to przedłużenie czasu obowiązywania umowy jedynie do 31 stycznia 2023 r. nie skutkowało przekroczeniem zakresu udzielonego umocowania według zasady „a maiori ad minus”.*

(akta kontroli str. 1159-1160)

W Pismach Dyrektora Generalnego KOWR z 2017 r. zawarto wytyczne, zgodnie z którymi, w odniesieniu do umów, których okres dzierżawy kończył się w najbliższym czasie, a oddział terenowy ustalił z dzierżawcą istotne warunki dalszej dzierżawy, tj. przedmiot, okres dzierżawy, wysokość czynszu - w celu zapewnienia ciągłości trwania umowy – dyrektor oddziału terenowego był upoważniony do zawierania aneksów, przedłużających umowy dzierżawy na dotychczasowych warunkach na dalszy, ściśle określony czas (nie dłuższy niż trzy miesiące).

(akta kontroli str. 13-14)

Oddział 13 października 2022 r., tj. na 18 dni przed wygaśnięciem Umowy, sporządził wniosek do Dyrektora Generalnego KOWR o wydanie szczególnego pełnomocnictwa (wysłany w tym samym dniu). Oddział uzupełnił go 14 grudnia 2022 r. Pełnomocnictwo szczególne wydane zostało 20 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 834-837, 1166, 1413)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że *Przedłużenie umów dzierżawy było jednym z głównych zadań realizowanych w Oddziale w 2022 r. (...). W okresie od 01.09.2022 r. do 31.10.2022 r. prowadzonych było 48 spraw dotyczących przedłużenia dzierżawy, w tym 23 sprawy dotyczące przedłużenia nieruchomości powyżej 100 ha (wymagających zgód lub pełnomocnictw Dyrektora Generalnego). Tylko w 2022 r. Oddział zawarł ponad 600 aneksów do umów dzierżaw (przedłużających termin obowiązywania umowy). W przedmiotowej sprawie od daty wszczęcia postępowania (tj. od 19.01.2022 r. – data wpływu wniosku) w sprawie oświadczenia spółki P. B. o zamiarze dalszej dzierżawy nieruchomości, w Oddziale prowadzone były liczne czynności w celu wypracowania warunków przedłużenia umowy (...). Szczególnie trudną do uzgodnienia była kwestia wyłączeń działek z przedmiotu dzierżawy w celu powiększenia gospodarstw rodzinnych prowadzonych przez okolicznych rolników indywidualnych. Przedstawiciele środowisk rolniczych zgłaszali różne postulaty od najbardziej radykalnych tj. braku zgody na przedłużanie przedmiotowej umowy dzierżawy i przejęcie całości nieruchomości do wyłączenia takiej powierzchni, która spowodowałaby, że przedmiotem dzierżawy pozostałaby powierzchnia około 300 ha. Z drugiej strony dzierżawca podtrzymywał wolę dalszej dzierżawy przy nieznacznych wyłączeniach. (...). Podkreślono również, że Oddział co do zasady zamierza przedłużyć umowę dzierżawy. Po spotkaniu przedstawiciele rolników prosili o możliwość zapoznania się z szczegółami dotyczącymi wyłączeń. Spotkanie z Dyrekcją Oddziału odbyło się w siedzibie KOWR 11.10.2022 r. Wszystkie powyższe okoliczności miały bezpośredni lub pośredni wpływ na termin przekazania wniosku do Centrali. W związku z powyższym i zbliżającym się terminem wygaśnięcia umowy Oddział sformułował warunki dalszej dzierżawy w piśmie (...) z 12.10.2022 r., a następnego dnia, tj. 13.10.2023 r. wystąpił z wnioskiem do Dyrektora Generalnego KOWR o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa do wydłużenia przedmiotowej umowy do 31.08.2032 r. wskazując jednocześnie zakres wyłączeń (258,4889 ha).*

(akta kontroli str. 816-818)

Aneks nr 9 do Umowy podpisany został bez umocowania, bowiem nie miały do niego zastosowania Pisma z 2017 r. gdyż wbrew wytycznym zawartym w tych pismach, Oddział nie ustalił wspólnie z Dzierżawcą okresu obowiązywania Umowy z 8 lipca 1993 r. i powierzchni gruntów, jaka ma być wyłączona przez Dzierżawcę na rzecz okolicznych rolników, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 13-14, 496-497, 1308-1330)

Oddział wystąpił 7 września 2023 r. do Dyrektora Generalnego KOWR o potwierdzenie czynności prawnej dokonanej Aneksem nr 9 z 27 października 2022 r.<sup>35</sup> polegającej na przedłużeniu Umowy do 31 grudnia 2022 r.

W oświadczeniu potwierdzającym czynność prawną sporządzonym w trybie art. 103 § 1 k.c. z 7 września 2023 r. stwierdzono m.in., że czynność prawna polegająca na zawarciu 27 października 2022 r. Aneksu nr 9 do Umowy była dokonana bez umocowania<sup>36</sup>.

(akta kontroli str. 1406-1407)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że *Zastępca Dyrektora (...) był umocowany do zawarcia aneksu nr 9 z 27 października 2022 r. w oparciu o upoważnienie Dyrektora Generalnego KOWR z 7 września 2017 r. (...). Bezpośrednią przyczyną wystąpienia do Dyrektora Generalnego KOWR z wnioskiem o potwierdzenie czynności prawnej w postaci aneksu nr 9 było zaostrenie twierdzeń protestujących rolników o nieważności aneksu nr 9, a tym samym całej umowy dzierżawy. Pomimo ważności aneksu nr 9 (ponieważ został on podpisany w oparciu o upoważnienie z 7 września 2017 r. oraz faktu, że Dyrektor Generalny dodatkowo co najmniej dwukrotnie w sposób dorozumiany potwierdzał, że sam uznaje, że aneks nr 9 obowiązuje albowiem nie miał jakichkolwiek wątpliwości udzielając dalszych pełnomocnictw szczególnych z 19 i 20 grudnia 2022 r.) - Oddział zdecydował się na wystąpienie o potwierdzenie tej czynności (na podstawie art. 103 § 1 k.c.) - celem zanegowania bezpodstawnych zarzutów protestujących rolników.*

(akta kontroli str. 1163-1164)

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że (...) *Dyrektorzy Oddziałów Terenowych KOWR do dnia 31.10.2023 r. byli umocowani do samodzielnego zawierania aneksów wydłużających umowy dzierżawy na okres do trzech miesięcy na wypadek rozbieżności stanowisk stron umowy dzierżawy, co do zaproponowanych warunków kontynuowania umowy. Możliwość taka pozwalała niejednokrotnie na osiągnięcie w tym czasie kompromisu dla stron umowy dzierżawy, co do warunków przedłużenia umowy dzierżawy. Zatem przedłużenie umowy dzierżawy o 3 miesiące w wielu wypadkach pozwalało uniknąć wygaśnięcia umowy dzierżawy, której kontynuowanie zakładały obie strony umowy. Taka też sytuacja miała miejsce w przypadku przedłużenia umowy dzierżawy na krótkie okresy z P. „B.” - sp. z o.o. (...). W związku z wątpliwościami zgłaszanymi przez jednostki kontrolujące w zakresie stosowanych procedur przedłużania umów dzierżawy oraz w związku ze złożonym przez Oddział Terenowy KOWR w Szczecinie wnioskiem o ponowne potwierdzenie czynności prawnej dokonanej aneksem nr 9 z dnia 27.10.2022 r., Zastępca Dyrektora Generalnego potwierdził dokonaną czynność prawną. Natomiast sformułowanie „potwierdzam czynność prawną dokonaną bez*

<sup>35</sup> Tj. po 315 dniach od jego podpisania.

<sup>36</sup> Oświadczenie potwierdzające czynność prawną z 7 września 2023 r. (CEN.BPZP.WP.0120.121.2023.BBA.1) podpisane z up. Dyrektora Generalnego KOWR przez Zastępcę Dyrektora Generalnego KOWR. W oświadczeniu stwierdzono m.in.: jako Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i na podstawie art. 103 § 1 Kodeksu cywilnego oraz pełnomocnictwa z dnia 19 kwietnia 2023 r., rep. A numer 21334/2023 niniejszym potwierdzam czynność prawną dokonaną bez umocowania przez Pana Jarosława Staszaka p.o. zastępcy dyrektora Oddziału Terenowego KOWR w Szczecinie, polegającą na zawarciu w dniu 27 października 2022 r., aneksu nr 9 do umowy dzierżawy nr 42423/00245/1993, z P. "B." sp. z o.o. z siedzibą w B.

*umocowania" wynika z dyspozycji art. 103 § 1 k.c., który stanowi, że w przypadku jeśli osoba występująca w charakterze pełnomocnika nie miała umocowania albo przekroczyła jego zakres to ważność umowy zależy od jej potwierdzenia przez osobę, w imieniu której umowa została zawarta. (...). W związku z tym, że wątpliwości organów kontrolujących dotyczyły umocowania pełnomocnika, a nie przekroczenia uprawnień oraz aby w piśmie Zastępcy Dyrektora Generalnego, potwierdzającym dokonaną czynność prawną, wyraźnie zaakcentować, że potwierdzenie czynności dotyczyło umocowania pełnomocnika, a nie przekroczenia uprawnień, w oświadczeniu użyto zwrotu „bez umocowania” zgodnie z treścią przepisu i dla podkreślenia, że jeżeli są jakiegokolwiek wątpliwości co do umocowania to właśnie w związku z tym, z ostrożności czynność została potwierdzona. Nie oznacza to jednak, że Dyrektor Generalny stoi na stanowisku, iż Dyrektor Oddziału działał bez umocowania, a udzielone upoważnienia nie stanowiły podstawy jego działania. Wręcz przeciwnie, ale z ostrożności dokonał tej czynności dla zachowania bezpieczeństwa obrotu i ochrony dzierżawcy, aby wyeliminować wszelkie wątpliwości, które mogłyby skutkować nieważnością czynności prawnej, zważywszy, że po aneksie nr 9 zostały zawarte kolejne aneksy nr 10 i 11.*

(akta kontroli str. 1163-1164)

### **1.3. Zabezpieczanie interesu Skarbu Państwa w zawartych umowach dzierżawy.**

Aneksy nr 8, 9, 10 i 11 do Umowy sporządzone zostały według wzorów umów, określonych zarządzeniem nr 105/2020/Z. Przy czym w Aneksie nr 8 nie było §23<sup>37</sup>, a w Aneksie nr 11, dodano w § 5 postanowienie<sup>38</sup> dotyczące wyłączenia powierzchni części nieruchomości z dalszego użytkowania, którego nie określał wzór umowy<sup>39</sup>.

(akta kontroli str. 469-479, 496-510, 566-572, 1169)

Przy przedłużaniu umów dzierżawy przestrzegano zasad ustalania czynszu dzierżawnego, określonych w art. 39 ust. 2 pkt 1 Ustawy (nie był niższych niż dotychczasowy), zasad określonych w pkt. 3.1 zarządzenia nr 105/2020/Z<sup>40</sup> oraz postanowieniach § 15 ust. 3-4 Umowy.

(akta kontroli str. 522-523, 942-954, 1168-1169)

Według Aneksu nr 8 do Umowy, od 17 lipca 2021 r. czynsz dzierżawny wynosił ogółem 4 987,45 decyton pszenicy, z tego: za grunty rolne 4 389,40, a za budynki 598,05 decyton; do 16 lipca 2021 r. wynosił odpowiednio: 2 913,2242; 2 315,1742 i 598,05 decyton pszenicy. Kolejne Aneksy nr 9 i 10 nie dotyczyły zmiany stawek czynszu. W Aneksie nr 11 utrzymano postanowienia Aneksu nr 8 w zakresie wysokości czynszu dzierżawnego. Oddział sporządzał analizy stawek czynszu.

(akta kontroli str. 475, 487, 505, 522-523, 741, 1227)

W okresie objętym kontrolą Oddział nie przekazywał dzierżawcom nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 500 ha środków finansowych na inwestycje i remonty.

<sup>37</sup> Co było spowodowane tym, że we wzorze umowy umieszczono § 18, który nie dotyczył Dzierżawcy (dot. osób fizycznych) i przesunięta została numeracja § od 18 do 22, a nie przesunięto numeru § 24.

<sup>38</sup> Zaakceptowane przez Dyrektora Generalnego KOWR.

<sup>39</sup> Załącznik nr 6.2 do Zarządzenia nr 105/2020/Z.

<sup>40</sup> Według pkt. 3.1. Zarządzenia nr 105/2020/Z (w tej samej treści określonym w zarządzeniu nr 33/2023) KOWR przysługuje prawo podwyższenia czynszu po upływie każdego 10 lat dzierżawy, o ile umowa została zawarta na okres dłuższy niż 10 lat. W § 3 ust. 1 wzoru umowy dzierżawy zapisano, że Wydierżawiający zastrzega sobie prawo podwyższenia wysokości czynszu nie więcej jednak niż do wysokości wynikającej z obowiązującego rozporządzenia. Jeżeli czynsz ustalony na podstawie rozporządzenia będzie niższy - wówczas czynsz pozostaje na dotychczasowym poziomie.

(akta kontroli str. 729, 1171)

#### **1.4. Egzekwowanie postanowień zawartych umów dzierżawy.**

Według obowiązujących do 22 grudnia 2022 r. zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR, dotyczących sprawowania nadzoru właścicielskiego, kontrolę kompleksową dla umów dzierżawy nieruchomości zabudowanej, w skład której wchodzi ośrodek gospodarczy – powinno przeprowadzać się nie rzadziej niż raz na 2-3 lata, a od 22 grudnia 2022 r. raz na trzy lata<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 994, 1025, 1066, 1105, 992-1157)

W okresie objętym kontrolą Oddział przeprowadził następujące kontrole i lustracje wykonywania postanowień Umowy: 17 lutego 2021 r. kontrola kompleksowa (nie zostały sformułowane zalecenia do natychmiastowego wykonania); 13 września 2022 r. lustracja stanu nieruchomości - notatka służbowa - zlustrowano stan działek pod kątem użytkowania rolniczego. Nie zostały stwierdzone nieprawidłowości, nie zostały sformułowane wnioski; 16 marca 2023 r. - kontrola doraźna warunków umowy dzierżawy (przedstawiciele KOWR i Ministerstwa Rolnictwa) - brak uwag ze względu na nieobecność kontrolowanego; od 18 kwietnia do 19 czerwca 2023 r. kontrola kompleksowa (sformułowano 11 uwag i wniosków kontrolujących, nie zostały wydane zalecenia do natychmiastowego wykonania; sporządzono propozycję siedmiu zaleceń pokontrolnych). Oddział 8 sierpnia 2023 r. zwrócił się do Dzierżawcy o wyjaśnienie siedmiu nieprawidłowości (odpowiedź z 23 sierpnia).

(akta kontroli str. 138-296, 1172)

Kontrole z 17 lutego 2021 r. i 16 marca 2023 r. oraz przeprowadzona od 18 kwietnia do 19 czerwca 2023 r. udokumentowane zostały na wzorach protokołów kontroli stanowiących załączniki do ww. zarządzeń nr 110/2020/W i 144/2022/W. W protokołach wraz z załącznikami odniesiono się do wszystkich przewidzianych zagadnień. Do każdego dołączona została dokumentacja fotograficzna. Uchybienia w prowadzonych kontrolach, stwierdzone przez Biuro Kontroli wewnętrznej KOWR, przedstawione zostały w pkt. III.2.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 138-296, 1039-1046, 1120-1128, 1149-1154, 1155-1157, 1172)

Zagadnienie przeznaczenia przez Dzierżawcę części nieruchomości na inne cele niż określone w Umowie, było przedmiotem kontroli prowadzonej przez Ministerstwo Rolnictwa i sformułowanych zaleceń, opisanych w pkt. III.2.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 53-82)

W zakresie realizacji przez Dzierżawcę, w okresie objętym kontrolą, postanowień Umowy stwierdzono m.in., że Oddział nie wyraził pisemnych zgód na ponoszenie przez Dzierżawcę nakładów inwestycyjnych. Dzierżawca nie wnioskował o wyrażanie zgody na poddzierżawianie części przedmiotu Umowy osobom trzecim,

---

<sup>41</sup> 1) Zarządzenie nr 144/2022/W Dyrektora Generalnego KOWR z 22 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów/decyzji dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. 2) Zarządzenie nr 109/2021/W Dyrektora Generalnego KOWR z 29 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia Wytycznych w sprawie sposobu postępowania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. 3) Zarządzenie nr 110/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z 21 lipca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Wytycznych w sprawie sposobu postępowania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. 4) Zarządzenie nr 92/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z 4 października 2017 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; dalej: zarządzenia w sprawie nadzoru właścicielskiego.

co najmniej raz na trzy lata wykonał badania próbek gruntu<sup>42</sup>, regulował zobowiązania publiczno-prawne związanych z przedmiotem dzierżawy oraz posiadał polisy ubezpieczenia budynków od ognia i wody.

(akta kontroli str. 141, 143, 253, 255, 915-923, 1216-1218, 1415-1416)

Oddział posiadał deklaracje wekslowe wraz z wekslami „bez protestu” – załączniki nr 3 i 5 do Aneksu nr 8 (§ 16 ust. 1 pkt. 1<sup>43</sup> oraz § 16 ust. 2<sup>44</sup> Umowy) podpisane przez Prezesa Zarządu Spółki z datą 15 lipca 2021 r. Dzierżawca złożył oświadczenie w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji – stosowanie do art. 777 § 1 pkt 4 k.c. w zakresie wydania nieruchomości, o których mowa w § 5 ust. 2 pkt. 1 Umowy i w § 17 ust. 6 Umowy oraz złożył zaświadczenie o zablokowaniu środków na rachunku bieżącym do kwoty 831 800,00 zł (§ 16 ust. 1 Umowy). W dwóch deklaracjach nie zostało wskazane imię i nazwisko pracownika w obecności, którego zostały złożone podpisy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 488-495, 940)

Dzierżawca regulował zobowiązania wynikające z czynszu dzierżawnego w terminach i wysokości określonej w Umowie z 8 lipca 1993 r., z wyłączeniem płatności za II półrocze 2019 r. oraz I i II półrocze 2020 r., co opisano w Sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Do rozliczeń za poszczególne półrocza przyjęto ceny za jedną decytonę pszenicy, opublikowane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Dzierżawca nie ubiegał się o ulgę w formie odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności KOWR wynikających z Umowy, jak również o obniżenie czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 k.c. Oddział nie wyrażał zgody na zapłatę czynszu w inny sposób niż określony w § 15 ust. 3-5 Umowy, w szczególności poprzez potrącenie

(akta kontroli str. 918, 942-954, 1415-1416)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że Dzierżawca przed okresem objętym kontrolą zawarł także umowę dzierżawy 42423/00378/2003. Obowiązywała ona w okresie od 15 października 2003 r. do 30 września 2016 r. i dotyczyła dzierżawy gruntów rolnych o powierzchni 14,8196 ha, położonych w obrębie ewidencyjnym B. gmina Banie, powiat gryfiński. Spółka nie zawierała z Oddziałem umów sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP. Oddział nie zawierał z udziałowcami Spółki umów dzierżawy oraz sprzedaży nieruchomości. Prezes Zarządu Spółki był także udziałowcem B-P sp. z o.o. Podmiot ten (jak również jego prokurent) nie byli kontrahentami Oddziału.

(akta kontroli str. 726-727, 733-758)

W Aneksie nr 11 do Umowy (§ 5 ust. 2 pkt. 1) Dzierżawca zobowiązał się do wyłączenia gruntów o łącznej pow. ok. 215 ha w terminie do 31 sierpnia 2023 r. Protokół zdawczo-odbiorczy podpisany został 31 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 502-503, 805-809)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pomimo braku umocowania (tj. pełnomocnictwa szczególnego wystawionego przez Dyrektora Generalnego KOWR) oraz nieustalenia z Dzierżawcą istotnych

<sup>42</sup> Tj. 26 kwietnia 2019 r. i 17 sierpnia 2022 r.

<sup>43</sup> Dzierżawca, w celu zabezpieczenia zapłaty należności wynikających z umowy dzierżawy złożył weksel in blanco bez protestu. Weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową stanowi załącznik nr 3 do Aneksu nr 8.

<sup>44</sup> Dzierżawca, w celu zabezpieczenia ewentualnych należności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości, określonej w § 2, złożył weksel in blanco z własnego wystawienia. Weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową stanowi załącznik nr 5 do Aneksu nr 8.



warunków Umowy z 8 lipca 1993 r. (tj. docelowego okresu jej obowiązywania i powierzchni gruntów, jaka ma być wyłączona przez Dzierżawcę na rzecz okolicznych rolników) p.o. zastępcy Dyrektora Oddziału zawarł 27 października 2022 r. Aneks nr 9 do tej Umowy.

(akta kontroli str. 13-14, 496-497, 1308-1330)

Według pkt. 1.1. zarządzenia 105/2020/Z szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR wymagane było w przypadku zmiany umowy dzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 500 ha. w części dotyczącej: a) zmiany terminu obowiązywania umowy dzierżawy, b) zmiany dzierżawcy w wyniku cesji praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy.

(akta kontroli str. 554)

Dyrektor Generalny KOWR w piśmie z 7 września 2017 r., stwierdził m.in.: (...) *W odniesieniu do umów, których okres dzierżawy kończy się w najbliższym czasie, a Oddział ustalił z dzierżawcą istotne warunki dalszej dzierżawy, tj. przedmiot, okres dzierżawy, wysokość czynszu - w celu zapewnienia ciągłości trwania umowy upoważniam Panią Dyrektora/Pana Dyrektora do zawierania aneksów, przedłużających umowy dzierżawy na dotychczasowych warunkach na dalszy, ściśle określony czas (nie dłuższy niż 3 miesiące) (...).* W piśmie z 11 listopada 2017 r. Dyrektor Generalny KOWR stwierdził m.in., że: (...) *zawarcie takiego aneksu ma na celu przede wszystkim zapewnienie ciągłości trwania umowy w sytuacji, jeżeli okres do jej zakończenia jest na tyle krótki, że nie jest możliwe w tym czasie uzyskanie wymaganej zgody lub pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR na przedłużenie umowy dzierżawy, na uzgodnionych między stronami istotnych warunkach dalszej dzierżawy, bądź też gdy Oddział Terenowy KOWR poinformował dzierżawcę że odmawia przedłużenia umowy na dalszy okres. Ww. pismo z 07.09.2017 r. daje możliwość zastosowania takiego rozwiązania również w dowolnym przyszłym czasie, co będzie miało też wpływ na dołożenie należytej staranności przy rozpatrywaniu spraw w tym zakresie. Po zawarciu aneksu wydłużającego umowę na dotychczasowych warunkach – należy niezwłocznie wystąpić do Dyrektora Generalnego KOWR o uzyskanie stosownej zgody lub pełnomocnictwa na dokonanie dalszych czynności w odniesieniu do umów dzierżawy. W takich przypadkach dzierżawca nie jest zobowiązany do składania kolejnego wniosku o wydłużenie umowy dzierżawy (...).*

(akta kontroli str. 13-14)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że (...) *Podkreślenia wymaga fakt, że aneksy zawarte na podstawie w/w upoważnień z 2017 r. były skuteczne i ważne, o czym świadczy treść pełnomocnictw udzielonych przez Dyrektora Generalnego KOWR do wydłużenia dzierżawy nieruchomości o pow. powyżej 500 ha. W przypadku braku skuteczności prawnej aneksów zawartych na podstawie upoważnień z 2017 r., a więc braku ciągłości dzierżawy, nie byłoby podstaw do udzielenia pełnomocnictw szczególnych. Podkreślić przy tym należy, że zdaniem Oddziału w Centrali KOWR nie było wątpliwości, co do faktu, że przywołane powyżej pisma dotyczące wydłużenia okresu obowiązywania umów są wiążące. Podstawą prawną podpisania aneksu nr 9 z 27 października 2022 r. był art. 39 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z uwzględnieniem wytycznych zawartych w Zarządzeniu nr 105/2020/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 20 lipca 2020 r. w sprawie wykonywania umów dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz upoważnienie Dyrektora Generalnego udzielone pismem znak:GEN.DGZ.WNZ.NZ.4200.1.2017.JN z 7 września 2017 r. W Dziale 2 Zarządzenia nr 105/2020/Z „Przedłużanie umowy dzierżawy” na stronie 4 wskazuje się, że „Umowy dzierżawy KOWR może*

przedłużyć, na podstawie art. 39 ust. 2 pkt. 1 ustawy, na nowych warunkach uzgodnionych z dzierżawcą, z tym że czynsz nie może być niższy od dotychczasowego. (...) Obowiązek przedstawienia dzierżawcy (...) warunków dalszej dzierżawy (...) nie jest jednoznaczny z koniecznością osiągnięcia między stronami porozumienia w tym terminie. Strony umowy mają czas na ich akceptację lub ewentualne podjęcie negocjacji do końca obowiązywania umowy dzierżawy.” Natomiast w piśmie Dyrektora Generalnego z 7 września 2017 r. (...) wskazano, że „W odniesieniu do umów, których okres dzierżawy kończy się w najbliższym czasie, a Oddział ustalił istotne warunki dalszej dzierżawy, tj. przedmiot, okres dzierżawy, wysokość czynszu – w celu zapewnienia ciągłości trwania umowy upoważniam Panią Dyrektora/Pana Dyrektora do zawierania aneksów przedłużających umowy dzierżawy na dotychczasowych warunkach na dalszy, ściśle określony czas (nie dłuższy niż 3 miesiące), bez konieczności uzyskania zgody wynikającej z pełnomocnictwa z 1 września br., ...” Oddział wskazuje, że pismem z 12 października 2022 r. (...) wskazano dzierżawcy warunki na jakich zdaniem Oddziału przedmiotowa umowa dzierżawy może zostać przedłużona, Wnioskiem z 13 października 2022 r. Oddział Terenowy wystąpił do Dyrektora Generalnego KOWR o udzielenie pełnomocnictwa szczególnego do przedłużenia umowy. W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że w pkt. 5 tego wniosku wskazano, że na dzień w którym ma być zawarty aneks przedłużający umowę dzierżawy przedmiotem dzierżawy byłby grunt o pow. 701,5556 ha to jest o powierzchni tożsamej z stanem dotychczasowym. Pismem z 15 października 2022 r. dzierżawca wskazał, że spornymi elementami są postanowienia umowy dzierżawy dotyczące gruntów, które mają zostać wyłączone. W piśmie (...) z 20 października 2022 r. kierowanym do dzierżawcy Oddział jednoznacznie wskazał, że „w celu zachowania ciągłości okresu dzierżawy, zachodzi konieczność potwierdzenia stosownym aneksem przedłużenia dzierżawy na okres do 31.12.2022 r. tj. na czas umożliwiający przeprowadzenie postępowania”. Przedstawiona powyżej chronologia wydarzeń jednoznacznie wskazuje, że Oddział ustalił tj. określił ze swojej strony warunki na jakich może być przedłużona umowa dzierżawy. Tym samym spełnione zostały przesłanki określone w piśmie Dyrektora Generalnego z 7 września 2017 r. upoważniające do zawarcia aneksu nr 9 z 27 października 2022 r. Tak więc przedmiotowy aneks był niezbędny ze względu na zapewnienie ciągłości trwania umowy dzierżawy z uwagi na: a) konieczność uzgodnienia wszystkich warunków na jakich miałyby być kontynuowana umowa dzierżawy. W tym zakresie stanowisko KOWR określone zostało w piśmie Oddziału Terenowego w Szczecinie z 12.10.2022 r., (...), b) zbliżający się termin wygaśnięcia umowy dzierżawy przypadający na 31.10.2022 r., c) postępowanie w Centrali KOWR wszczęte na wniosek Oddziału z 13.10.2022 r., (...) w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR. Poprawność praktyki stosowanej przez Oddział w oparciu o przedstawione powyżej upoważnienie z 7 września 2017 r. potwierdza także pismo Dyrektora Generalnego KOWR skierowane do wojewody zachodniopomorskiego (...) z 11.05.2023 r. (...).

(akta kontroli str. 820-821, 1158-1160)

W nawiązaniu do powyższych wyjaśnień, NIK zauważa, że jeżeli przy podpisaniu Aneksu nr 9 miałyby zastosowanie wytyczne określone w zarządzeniu nr 105/2020/Z, to Oddział, w dniu jego zawarcia, powinien posiadać pełnomocnictwo szczególne na przedłużenie Umowy - dzierżawy nieruchomości rolnej o pow. powyżej 500 ha. Ponadto przywołane Pisma Dyrektora Generalnego z 2017 r., wbrew cytatom zawartemu w wyjaśnieniach, jednoznacznie stwierdzają, że miały one zastosowanie w przypadku ustalenia z Dzierżawcą istotnych warunków dalszej dzierżawy, co nie zostało jednak uzgodnione. Jednoznacznie potwierdzają ten fakt m.in. pisma Dzierżawcy i jego działania w Centrali KOWR, prowadzone aż do

stycznia 2023 r. W ich wyniku m.in. nie został w grudniu 2022 r. podpisany aneks do Umowy, którego postanowienia byłyby zbieżne z treścią pełnomocnictwa szczególnego z 20 grudnia 2022 r., a 29 grudnia 2022 r. podpisano Aneks nr 10 przedłużający Umowę o kolejny miesiąc.

2. Wbrew wymogom określonym w pkt. 2 zarządzenia nr 105/2020/Z, według których istotne warunki dalszej dzierżawy powinny być oparte na ustaleniach z nadzoru właścicielskiego i na tę okoliczność Oddział powinien sporządzić stosowną notatkę, zawarto 15 lipca 2021 r. Aneks nr 8 do Umowy, bez sporządzenia takiej notatki.

(akta kontroli str. 555, 1168)

Dyrektor Oddziału oświadczył, że powyższe sformułowanie *należy interpretować w kontekście postępowania w zakresie nadzoru właścicielskiego uregulowanego w Zarządzeniu nr 110/2020/W DG z 21.07.2020 r. (...) Zgodnie z postanowieniami Rozdziału IV pkt. 1) przebieg czynności oraz wnioski z kontroli powinny być utrwalone w formie protokołu lub notatki z dokumentacją fotograficzną. Stąd też notatka o jakiej mowa w Zarządzeniu nr 105/2020/Z (...) dotyczy nadzoru właścicielskiego a nie całego procesu ustalania warunków dzierżawy. (...) Podkreślenia wymaga, że oprócz ustaleń nadzoru właścicielskiego istotnymi okolicznościami, na których oparte są warunki dalszej dzierżawy są m.in. wywiązywanie się z płatnościami czynszu, brak zaległości z tytułu zobowiązań publiczno-prawnych, wiarygodność finansowa i zabezpieczenia umowy, uczestnictwo w programach (...) ARiMR, zamierzenia inwestycyjne i inne.*

(akta kontroli str. 1173)

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że Zarządzenie nr 105/2020/Z rozróżniało: 1) obowiązek dokonania przeglądu dzierżawionej nieruchomości, stosownie do wytycznych dotyczących sprawowania nadzoru właścicielskiego, przed ustaleniem nowych warunków dzierżawy (co zostało zrealizowane), od 2) obowiązku sporządzenia notatki w sprawie określenia istotnych warunków dalszej dzierżawy na podstawie ustaleń wynikających z nadzoru właścicielskiego. W jego ramach Oddział miał obowiązek sprawdzić m.in. wywiązywanie się z płatności czynszu, regulowanie zobowiązań publiczno-prawnych. A następnie na tej podstawie, Oddział był zobowiązany określić istotne warunki dalszej dzierżawy, a czynność ustalenia udokumentować notatką.

(akta kontroli str. 555, 1077-1078)

3. Pomimo obowiązku wynikającego z pkt. 3.2 załącznika do zarządzenia nr 173/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z 24 października 2018 r. w sprawie zabezpieczenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, dwie deklaracje wekslowe stanowiące załączniki do Aneksu nr 8 do Umowy, nie zostały podpisane przez pracownika Oddziału. Stosownie do zapisów ww. punktu, wystawca weksla powinien złożyć czytelny podpis na wekslu i deklaracji wekslowej w obecności upoważnionego pracownika KOWR, co powinno zostać przez pracownika KOWR potwierdzone na deklaracji wekslowej. W przypadku braku możliwości złożenia podpisu w obecności upoważnionego pracownika KOWR, dopuszczalne było przedkładanie dokumentów z podpisem notarialnie poświadczonym

(akta kontroli str. 488, 491, 673-674, 940)

Specjalista, zatrudniona w Wydziale Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem Oddziału oświadczyła, że Prezes Zarządu Spółki złożył podpisy na wekslach i deklaracjach wekslowych w jej obecności. Brak jej podpisu na

deklaracjach wekslowych wynikał z przeoczenia spowodowanego licznymi pytaniami przedstawiciela spółki kierowanymi do mnie w krótkim czasie dotyczącym treści aneksu i postępowania oddziału w sprawie (...).

(akta kontroli str. 941)

Podstawą określenia kwoty czynszu dzierżawnego za II półrocze 2019 r. (płatna do 28 lutego 2020 r.) oraz za I i II półrocze 2020 r., nie były postanowienia Umowy z 8 lipca 1993 r. w brzmieniu obowiązującym na dzień wystawienia przez Oddział faktur<sup>45</sup>, ale ustalenia z notatki urzędowej sporządzonej 9 września 2017 r.

(akta kontroli str. 464-469, 942-947)

We wzorze umowy załączonym do Zarządzenia nr 105/2020/Z zawarto postanowienia dotyczące określenia w umowie wysokości czynszu dzierżawnego.

(akta kontroli str. 568)

Dyrektor Oddziału oświadczył, że po wyłączeniu z przedmiotu dzierżawy ok. 283 ha gruntów (Aneks nr 7), wyliczono należność, jaką powinna być obciążona Spółka i 11 lutego 2016 r. został przygotowany aneks nr 8 zmniejszający m.in. wysokość czynszu i inne kwestie regulujące przedmiot dzierżawy. Spółka nie wyraziła zgody na podpisanie aneksu w wersji jej przedstawionej, akceptując wskazaną powierzchnię i wyliczenia czynszu po ww. wyłączeniach. Dzierżawca pomimo, iż nie podpisał aneksu płacił kwoty wynikające z wystawionych faktur uznając je za należne i bezsporne. W dniu 15 lipca 2021 r. dzierżawca pisemnie zaakceptował wartość jaka była proponowana była przez ANR w pierwszym projekcie aneksu nr 8 (którego Spółka nie podpisała).

(akta kontroli str. 1417-1418)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Oddział prawidłowo, poza stwierdzonymi nieprawidłowościami, przygotował dokumentację wymaganą m.in. zarządzeniem nr 105/2020/Z, niezbędną do zawarcia 15 lipca 2021 r. Aneksu nr 8 do Umowy, przedłużającego okres jej obowiązywania do 31 października 2022 r. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt. 2) oraz 39 ust. 4a Ustawy zastosowany został tryb bezprzetargowy, a Aneks nr 8 podpisany został na podstawie i w granicach udzielonego pełnomocnictwa. NIK negatywnie ocenia zawarcie przez zastępcę Dyrektora Oddziału, bez żadnego umocowania prawnego, Aneksu nr 9 do umowy. Dyrektor Generalny KOWR nie udzielił pełnomocnictwa szczególnego do podpisania tego Aneksu, a Oddział, jako podstawę jego zawarcia, niezasadnie uznał pisma Dyrektora Generalnego z 2017 r., które z uwagi na brak uzgodnionych z Dzierżawcą istotnych warunków Umowy, nie miały zastosowania do zaistniałego stanu faktycznego. Potwierdzenie tej czynności prawnej 7 września 2023 r. przez Dyrektora Generalnego KOWR nie ma wpływu na ocenę stanu prawnego w dniu podpisania Aneksu nr 9. We wniosku o wydanie pełnomocnictwa szczególnego z 13 października 2022 r., zgodnie z obowiązującym zarządzeniem nr 74/2022/Z, Oddział określił termin przedłużenia ważności Umowy o 10 lat, tj. do 31 sierpnia 2032 r. oraz uwzględnił oczekiwania rolników w zakresie powierzchni gruntów, jaka powinna być wyłączona z przedmiotu Umowy, tj. ok. 258 ha. Aneks nr 10 (przedłużający okres trwania Umowy o kolejny miesiąc) Dyrektor Oddziału podpisał 29 grudnia 2022 r. na ustne polecenie Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR. Udzielił on 20 grudnia 2022 r. pełnomocnictwa szczególnego do przedłużenia okresu ważności Umowy do 31 sierpnia 2034 r. i wyłączenia ok. 215 ha. Jednak po rozmowie z Dzierżawcą, Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR zmienił ocenę zasadności przedłużenia Umowy do ww. terminu. Ostateczne określenie warunków Umowy z 8 lipca z 1993 r. nastąpiło w Aneksie nr 11 z 27 stycznia 2023 r. Dyrektor Oddziału podpisał go w oparciu o powyższe

<sup>45</sup> Określonym w Aneksie nr 6.

pełnomocnictwo z 20 grudnia 2022 r., przy czym 27 stycznia 2023 r. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR dokonał zmiany w jego treści, tj. wydłużył termin ważności Umowy z 31 sierpnia 2034 r. do 31 października 2042 r. Aneks nr 11 sporządzony został zgodnie ze wzorem umowy określonym w zarządzeniu nr 105/2020/Z. Oddział sprawował nadzór właścicielski nad realizacją warunków Umowy w formie i terminach określonych m.in. w zarządzeniach w sprawie nadzoru właścicielskiego. Uchybienia w tym zakresie stwierdzone przez Centralę KOWR przedstawiono w pkt. III.2.2.1 Wystąpienia pokontrolnego.

OBSZAR

## 2. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP

Opis stanu faktycznego

### 2.1. Nadzór/kontrola nad przedłużaniem umów dzierżawy.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 16 listopada 2023 r. w Oddziale przeprowadzonych zostało 15 kontroli, z tego: siedem przez Biuro Kontroli Wewnętrznej/Biuro Kontroli Wewnętrznej i Audytu KOWR oraz osiem przez podmioty zewnętrzne (w tym jedną przeprowadziło Ministerstwo Rolnictwa). Dwie kontrole (z 15) dotyczyły zagadnień związanych z przedłużeniem Umowy. Pierwszą przeprowadził Departament Kontroli i Audytu Ministerstwa Rolnictwa (*kontrola doraźna w zakresie zawierania umów dzierżawy w okresie od 1 stycznia 2021 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych z możliwością zasięgnięcia informacji z wcześniejszych okresów*), po której sporządzone zostało sprawozdanie z kontroli z 17 kwietnia 2023 r.<sup>46</sup>). Drugą zrealizowało Biuro Kontroli Wewnętrznej oraz Departament Gospodarowania Zasobem KOWR (*kontrola doraźna w zakresie zbadania zaprezentowanych przez MRiRW w Sprawozdaniu z Kontroli (pismo z 17.04.2023 r. (...) ustaleń, dokonanych w wyniku przeprowadzonej kontroli pozaplanowej w zakresie zawierania umów dzierżawy w okresie od 01.01.2021 r. do 17.04.2023 r. dot. sprawowanego przez OT KOWR w Szczecinie nadzoru właścicielskiego nad umową dzierżawy zawartą z P. B.) - sprawozdanie z kontroli doraźnej z 2 maja 2023 r.*

(akta kontroli str. 27-33, 35-47, 53-82, 320-329, 414,436)

W sprawozdaniu z 17 kwietnia 2023 r. stwierdzono m.in. *Procesu przedłużenia umowy dzierżawy nie wspierała właściwie i kompleksowo wdrożona regulacja wewnętrzna - zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 105/2020/Z z 20.07.2020 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmienione zarządzeniem Nr 74/2022/Z z 8.06.2022 r., bowiem nie zawierała ona postanowień w przypadku szczególnych okoliczności i potrzeby zawarcia krótkookresowej umowy w związku z przedłużającym się terminem uzgodnienia warunków umowy dzierżawy i przygotowania szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR. Zawarte w IV kwartale 2022 r. 2 aneksy nr 9 i 10 z P. B. dotyczące przedłużenia umowy, na 2 miesiące i kolejny na 1 miesiąc, podpisano na podstawie pism Dyrektora Generalnego KOWR sporządzonych 3 lata wcześniej, tj. 7.09.2017 r. i 9.11.2017 r, a nie na podstawie zarządzenia. W piśmie z 7.09.2017 r. Dyrektor Generalny KOWR określił, że dyrektor oddziału terenowego może zawrzeć krótkookresową umowę, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, w odniesieniu do umów, w których oddział ustalił z dzierżawcą istotne warunki dzierżawy, tj. m.in. przedmiot i okres dzierżawy, podczas gdy, warunki te w odniesieniu do umowy z P. B. nie zostały uzgodnione i były przedmiotem sporu Centrali KOWR i OT KWOR z dzierżawcą.*

<sup>46</sup> Dalej: sprawozdanie z 17 kwietnia.

W sprawozdaniu sformułowano siedem zaleceń<sup>47</sup>. Oddział informował Centralę KOWR o realizacji zaleceń nr 5-7, w tym sporządził opinię prawną, która stwierdza, że dokonane przez Dzierżawcę ingerencje w przedmiot dzierżawy, nie mogły stanowić podstawy do jednostronnego rozwiązania Umowy. Centrala KOWR przekazała Ministerstwu Rolnictwa trzy informacje o realizacji wniosków.

(akta kontroli str. 55, 78, 81-121, 373-400, 891-900)

W sprawozdaniu z 2 maja 2023 r. zapisano m.in., że: *Oddział w okresie kontrolowanym sprawował nadzór właścicielski nad realizacją przez P. B. umowy dzierżawy. Stwierdzone uchybienia dotyczące stosowania wewnętrznych wytycznych w zakresie: nie zachowania częstotliwości przeprowadzonych przez OT kontroli kompleksowych, braku przedłożenia do kontroli upoważnień do kontroli/stosownej notatki o poinformowaniu telefonicznym dzierżawcy o kontroli, braku w protokole kontroli syntetycznej informacji nt. prawidłowości realizacji przez dzierżawcę postanowień umowy/ewentualnych nieprawidłowości lub ich braku w utrzymaniu obiektów budowlanych, nie załączenia do protokołu z kontroli kompleksowej dokumentacji fotograficznej obrazującej wnętrza obiektów budowlanych, nie rzutowały na sprawowany przez OT nadzór nad realizacją przedmiotowej umowy.* Dyrektor Oddziału zobowiązany został do: 1. Stosowania wewnętrznych wytycznych dot. nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z zawartych umów, ze szczególnym uwzględnieniem częstotliwości przeprowadzania kontroli kompleksowych. 2. Dołożenia należytej staranności w procesie dokumentowania przeprowadzonych nadzorów właścicielskich. 3. Skompletowania brakującej dokumentacji. Dyrektor Oddziału w piśmie do Dyrektora Generalnego KOWR z 16 maja 2023 r. powiadomiła, że wnioskowane działania zostaną podjęte.

(akta kontroli str. 329)

W latach 2020-2022 ogólna liczba przedłużonych umów dzierżaw w kraju wyniosła 1 297, wszystkie (poza jedną umową dzierżawy 0,3836 ha) zostały przedłużona na okres do 12 lat.

(akta kontroli str. 80)

Opisane w pkt. III.1.1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego działania Centrali KOWR, dotyczące zmiany propozycji Oddziału w zakresie terminu obowiązywania Umowy oraz powierzchni gruntów, jakie miały zostać wyłączone z przedmiotu

---

<sup>47</sup> 1) podejmowanie skutecznych działań mających na celu wypracowanie spójnego, jednolitego stanowiska w zakresie warunków umowy dzierżawy wewnątrz KOWR, a następnie prezentowanie go w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi; 2) zapewnienie w procesie przedłużania umów dzierżawy równego traktowania wszystkich wnioskodawców, mając na względzie stosowaną przez KOWR praktykę i ugruntowane zasady generalne przedłużania umów; 3) wprowadzenie zmian w regulacjach wewnętrznych, mających na celu zapewnienie skuteczności i efektywności procesu wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości, w szczególności wprowadzenia postanowień określających sposób postępowania w przypadku szczególnych okoliczności i potrzeby zawarcia krótkookresowej umowy w związku z przedłużającym się terminem uzgodnienia warunków umowy dzierżawy i przygotowania szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR; 4) zapewnienie dostępności wszystkich regulacji wewnętrznych dotyczących wykonywania umowy dzierżawy dla zainteresowanych podmiotów poprzez przejrzyste publikowanie ich na stronie Biuletynu Informacji Publicznej KOWR; 5) przeprowadzenie przez OT KOWR w ramach nadzoru właścicielskiego kompleksowej, szczegółowej kontroli realizacji warunków umowy z P.B. w związku z przedłużeniem umowy na kolejne ponad 19 lat, pozwalającej na jednoznaczne ustalenie w jakim zakresie i kiedy nastąpiła ingerencja w przedmiot dzierżawy, z uwzględnieniem informacji, uzyskanych od innych organów do których wystąpił KOWR; 6) niezwłoczne przekazanie uzyskanych informacji w związku z: - wystąpieniem do dzierżawcy o przedłożenie dokumentacji dot. systemów nawadniania oraz studni głębinowych znajdujących się na dzierżawionych działkach, z uwzględnieniem inwentaryzacji tych obiektów w terenie, - wystąpieniem do Zarządu Dróg Powiatowych w Gryfinie o udostępnienie dokumentów związanych ze stwierdzeniem pod drogą powiatową poprowadzonych 2 rur odpływowych, wmurowanych w przepust, - wystąpieniem do Starostwa Powiatowego w Gryfinie z zapytaniem, czy jest w posiadaniu map lub zapisów wskazujących, że szlak komunikacyjny istniał przed wydzierżawieniem gruntów 1993 r., czy też dzierżawca sam utworzył szlak bez zgody KOWR; 7) na podstawie wyników kontroli podjęcie decyzji czy dokonana przez dzierżawcę ingerencja w przedmiot dzierżawy stanowi przesłankę skutkującą rozwiązaniem umowy dzierżawy.

Umowy na rzecz okolicznych rolników, były nierzetelne<sup>48</sup>, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

## **2.2. Działania podejmowane przez inne organy w związku z przedłużaniem umów dzierżawy.**

Dyrektor Generalny KOWR wystąpił 9 maja 2023 r. do Prokuratury Generalnej o wydanie opinii prawnej w przedmiocie oceny prawidłowości przedłużenia przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Oddział Terenowy w Szczecinie Umowy z 8 lipca 1993 r. do 31 października 2042 r. na rzecz Spółki, w oparciu o Aneks nr 11 zawarty 27 stycznia 2023 r. a także o dokonanie oceny zgodności działań KOWRu z art. 39 Ustawy. We wniosku Dyrektor Generalny KOWR stwierdził m.in., że w jego ocenie przedłużenie umowy dzierżawy do 31 października 2042 r. Aneksem nr 11, nastąpiło zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności art. 39 ust. 2 pkt 1 Ustawy. Nie wykluczył jednak przyjęcia, że zawarta przez Strony umowa dzierżawy mogła ulec przedłużeniu jedynie o rok, w myśl art. 39 ust. 4a Ustawy (z uwagi na nieprzedstawienie przez KOWR warunków nowej umowy dzierżawy w terminie miesiąca od daty wpływu wniosku Spółki o przedłużenie Umowy).

(akta kontroli str. 529-530)

Wydająca opinię Wiceprezes Prokuratury Generalnej stwierdziła m.in., że (...) *W ocenie Prokuratury Generalnej, art. 39 ugnrSP budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych i brak jest wystarczających podstaw do stwierdzenia, że zawarcie aneksu nr 11, jak również poprzedzających go aneksów zmieniających nr 9 i 10, nastąpiło niezgodnie z art. 39 ugnrSP. Jednocześnie, z uwagi na wątpliwości interpretacyjne opisane w opinii, poddajemy pod rozwagę całościową analizę przepisów art. 39 ugnrSP, a zwłaszcza art. 39 ust. 4 pkt 1 ugnrSP, pod kątem zasadności ich doprecyzowania. (...) Prokuratura Generalna zastrzega, że powyższa analiza prawna nie obejmuje badania zakresu umocowania reprezentanta KOWR do zawarcia ww. aneksów zmieniających, co wymaga oceny z punktu widzenia regulacji wewnętrznych KOWR ani oceny zasadności i celowości objętych opinią działań w świetle zadań i celów KOWR (...).*

(akta kontroli str. 540)

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że KOWR dokonał badania zakresu umocowania reprezentantów KOWR do zawierania aneksów z punktu widzenia regulacji wewnętrznych oraz w świetle zadań i celów KOWR. *Dotychczasowe upoważnienie wydane przez Dyrektora Generalnego KOWR z 7.09.2017 r. uzupełnione 9.11.2017 r., stanowiło odrębną i szczególną regulację wewnętrzną, która miała na celu przedłużanie w wyjątkowych sytuacjach przez dyrektorów OT umów dzierżawy na okres nie dłuższy niż 3 miesiące na dotychczasowych warunkach, aby umożliwić dokończenie stosownej procedury przedłużenia umowy. W ocenie KOWR, wpisywało się to niewątpliwie w jego zadania wynikające z polityki państwa w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich związane z obrotem nieruchomościami. (...), taka forma wcześniej nie budziła wątpliwości organów kontrolujących i nie była przez nie kwestionowana. KOWR pismem z 11.10.2023 r. odwołał dotychczasowe upoważnienia. Ponadto potwierdzenie czynności prawnej*

---

<sup>48</sup> Niniejsza kontrola była prowadzona m.in. pod względem kryterium rzetelności. Zgodnie z nim NIK analizuje m.in. czy: 1) jeśli nie jest wymagane formalne uzasadnienie, można ustalić podstawy i motywy rozstrzygnięcia sprawy (przyjmując, że każde rozstrzygnięcie uznaniowe powinno być sprawdzalne, możliwe do zweryfikowania pod kątem przesłanek jego wydania); 2) nie występuje skłonność do lekceważenia wymogów dotyczących prowadzenia dokumentacji, traktowania ich jako uciążliwej biurokracji, podczas gdy często te formalności stanowią główny element przejrzystości transakcji z udziałem majątku publicznego.

było działaniem dodatkowym, pomimo, że dyrektor Oddziału posiadał stosowne upoważnienie wynikające z pism z 7.09.2017 r. i 9.11.2017 r. (...).

(akta kontroli str. 887)

Na stronie internetowej Wydawnictwa PR sp. z o.o.<sup>49</sup>: zamieszczono informację o następującej treści *Pismem z 29 sierpnia Prokuratura Okręgowa w Szczecinie, 2 Wydział do spraw Przeszłości Gospodarczej, poinformowała Władysława Serafina, prezesa KZRKiOR, o wszczęciu śledztwa (podkreślenie red.) „w sprawie mającego miejsce nie później niż od 27 października 2022 r. do 27 stycznia 2023 r. w Szczecinie, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków, wynikających z ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu (...) oraz Zarządzenia nr 74/2022/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez funkcjonariuszy publicznych, zatrudnionych w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w Szczecinie poprzez zawarcie aneksów nr 9, 10 i 11 do umowy dzierżawy nieruchomości rolnej z 8 lipca 1993 r. z P. B. Sp. z o.o. bez wymaganego pełnomocnictwa szczególnego Dyrektora Generalnego KOWR oraz z przekroczeniem terminu, ograniczającego możliwość przedłużenia okresu dzierżawy na okres od 5 do 8 lat, a także nie dokonując uprzednio analizy pod względem ewentualnego zapotrzebowania na grunty, zgłaszanego przez okolicznych rolników, czym działano na szkodę interesu publicznego, w szczególności ograniczając możliwość wydzierżawienia nieruchomości na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, tj. o czyn z art. 231 § 2 kk”.*

(akta kontroli str. 552)

Prokurator Prokuratury Okręgowej w Szczecinie poinformowała<sup>50</sup>, że: 30 czerwca 2023 r. wszczęto śledztwo w zakresie przywołanym w treści zapytania. Sprawa została zarejestrowana w Prokuraturze Okręgowej w Szczecinie 2 Wydziale ds. Przeszłości Gospodarczej pod sygn. akt 3040-2 Ds. 34.2023. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane zawiadomieniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz zawiadomieniem (...) Prezesa Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych. Aktualnie ustalono, iż W.S. nie jest uprawniony do reprezentacji ww. Związku. W sprawie weryfikowane są dokumenty, o które zwrócono się do Ministerstwa, zaplanowano również przesłuchanie głównego specjalisty Wydziału Kontroli Jednostek Departamentu Kontroli i Audytu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie dostarczył dotychczas podstaw do przedstawienia komukolwiek zarzutu.

(akta kontroli str. 552, 956-958)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że Oddział nie posiada korespondencji i zawiadomień w przedmiotowej sprawie. (...).

(akta kontroli str. 730)

Rada Społeczna<sup>51</sup> działająca przy Oddziale, nie zgłaszała Dyrektorowi Oddziału, w okresie objętym kontrolą, wniosków dotyczących sposobu zagospodarowania nieruchomości rolnych będących przedmiotem Umowy z 8 lipca 1993 r. Dyrektor

<sup>49</sup> <https://polskarola.pl/rolnictwo/prokuratura-wszczela-sledztwo-w-sprawie-umowy-dzierzawy-z-b.../>

<sup>50</sup> W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK zwrócono się o udzielenie informacji przez Prokuratora Okręgowego w Szczecinie.

<sup>51</sup> Gremium doradcze i opiniujące dla dyrektora oddziału terenowego. Rady Społeczne zostały utworzone na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 21/2018/Z z 5 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych KOWR.



Oddziału nie występował do Rady o zajęcie stanowiska w przedmiocie określenia warunków Umowy<sup>52</sup>.

(akta kontroli str. 9-10)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1) działania Centrali KOWR związane z przedłużeniem Umowy i określeniem powierzchni gruntów, jaka miała zostać wyłączona z jej przedmiotu, w ramach prowadzonego nadzoru, były nierzetelne, tzn. brak było możliwości ustalenia podstaw i motywów rozstrzygnięć sprawy (przyjmując, że każde rozstrzygnięcie uznaniowe powinno być sprawdzalne, możliwe do zweryfikowania pod kątem przesłanek jego wydania) oraz nie była prowadzona dokumentacja wskazująca przesłanki podejmowanych przez Centralę KOWR decyzji. Przez to zaniechanie, nie została zagwarantowana przejrzystość transakcji z udziałem majątku publicznego.

(akta kontroli str. 54-55, 79-81, 534, 1348-1350, 1364-1365, 1371)

W sprawie przedłużenia terminu obowiązywania Umowy i zmiany powierzchni gruntów, jakie miały być wyłączone z przedmiotu Umowy Dyrektor Generalny wyjaśnił:

a) odnośnie zmiany propozycji Oddziału zawartej we wniosku z 13 października 2022 r. w sprawie udzielania pełnomocnictwa szczególnego. *Oddział Terenowy KOWR w Szczecinie, wnioskiem z 13.10.2022 r. wystąpił o szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR na przedłużenie umowy dzierżawy z P. „B.” sp. z o.o. Oddział zaproponował przedłużenie umowy dzierżawy na okres do 31.08.2032 r. oraz wyłączenie z przedmiotu umowy gruntów o powierzchni 258,4889 ha najpóźniej do 31.08.2023 r., które następnie zostałyby rozdysponowane rolnikom indywidualnym w drodze przetargów ograniczonych. Dyrektor Generalny KOWR udzielając szczególnego pełnomocnictwa dla Dyrektora Oddziału Terenowego KOWR na wydłużenie umowy dzierżawy, może zaakceptować warunki zaproponowane przez Oddział na jakich umowa będzie przedłużona, zwłaszcza jeżeli między stronami umowy zostało osiągnięte porozumienie w tym zakresie. W innych sytuacjach, jeżeli strony umowy nie są zgodne co do warunków na jakich umowa dzierżawy miałyby być kontynuowana - Dyrektor Generalny KOWR analizuje zarówno argumenty przedstawiane przez Oddział, jak i przez dzierżawcę. W przypadku umowy dzierżawy zawartej z P. „B.”, pomiędzy Oddziałem a dzierżawcą nie został wypracowany kompromis co do długości trwania umowy, jak i kształtu nieruchomości, jaka miałaby pozostać w dalszej dzierżawie. Należy jednak podkreślić, że obie strony umowy były zgodne co do jej kontynuowania. We wniosku Oddział podał m.in., że powierzchnia wolnych gruntów Zasobu WRSP wg stanu na dzień 13.10.2022 r. na terenie gminy Banie, wynosiła 256 ha, a na terenie gmin graniczących (Bielice, Chojna, Gryfino, Kozielice, Myślibórz, Trzcianko-Zdrój, Widuchowa) - wynosiła łącznie 2927 ha. Dodatkowo, spotkania jakie miały miejsce w Centrali KOWR, z przedstawicielami Oddziału, Spółki i rolników, miały wpływ na ustalenie przez Dyrektora Generalnego KOWR warunków określonych szczególnym pełnomocnictwem, tym bardziej, że dzierżawca stał na stanowisku, że wypełnił już ustawowy obowiązek wyłączenia z umowy 30% powierzchni użytków rolnych dla rolników indywidualnych i dalsze wyłączenia gruntów z umowy dzierżawy, w jego przekonaniu, stoją w opozycji co do intencji ustawodawczych w tym zakresie. (...) działania Oddziału, w odpowiedzi na*

<sup>52</sup> Regulamin rady nie określał też takiego obowiązku.

*zapotrzebowanie okolicznych rolników na grunty Zasobu, co do zasady, nie powinny prowadzić do likwidacji działalności dotychczasowego dzierżawcy;*

*b) odnośnie wskazania osoby, która w Centrali KOWR podjęła decyzję, aby zmienić powyższą propozycję Oddziału: Przedłużenie umowy na okres do 31.10.2042 r. jest okresem dłuższym niż wskazane w obowiązującym wówczas Zarządzeniu 74/2022/Z okresy, na jakie mogły być wydłużane umowy dzierżawy, stanowiące generalną zasadę przy rozpatrywaniu przez KOWR wniosków dzierżawców. Jednak jak wskazują zasady określone zarówno Zarządzeniem Nr 105/2020/Z, jak i kolejnymi zarządzeniami nr 33/2023/Z i 104/2023/Z, w uzasadnionych przypadkach, za uprzednią zgodą Dyrektora Generalnego KOWR, wydłużenie umowy może nastąpić na dłuższy okres. Biorąc pod uwagę specyfikę działalności rolniczej i szereg występujących uwarunkowań formalnoprawnych, gospodarczych i organizacyjnych kierownictwo KOWR podjęło decyzję o wyłączeniu z umowy dzierżawy ok. 215 ha po zbiorach w 2023 r. i przychyliło się do wniosku Spółki o wydłużenie umowy dzierżawy na okres do 31.10.2042 r. Rozpatrując wniosek dzierżawcy o przedłużenie umowy dzierżawy i ustalając warunki jej kontynuowania, analizie poddano również 30 lat działalności Spółki P. B. i uwzględnione zostały przez KOWR następujące aspekty: 1) dzierżawca złożył w terminie wniosek o przedłużenie umowy, 2) dzierżawca podlegał procedurze wyłączenia 30% użytków rolnych na podstawie ww. ustawy z dnia 16.09.2011 r. i z końcem 2015 r. wyłączył z umowy grunty o powierzchni ok. 284 ha, a tym samym nie stracił uprawnień do przedłużenia umowy dzierżawy. Wyłączone grunty zostały rozdysponowane w przetargach na rzecz rolników indywidualnych, 3) pierwotna umowa dzierżawy obejmowała powierzchnię 1 115,57 ha (od początku trwania umowy z przedmiotu dzierżawy łącznie wyłączono ok. 414 ha), a po wyłączeniu z umowy kolejnych gruntów ok. 215 ha po zbiorach w 2023 r. - w przedmiocie dzierżawy pozostanie ok. 487 ha wraz z zabudowaniami, 4) dzierżawca posiadał wiarygodność finansową, wywiązywał się terminowo z zobowiązań wobec KOWR z tytułu czynszu dzierżawnego oraz wobec innych jednostek z tytułu zobowiązań publiczno-prawnych, 5) gospodarstwo rolne w B., w trakcie trwania umowy dzierżawy, zostało znacznie zmodernizowane przez Spółkę i prowadzone jest na wysokim poziomie agrotechnicznym; w strukturze zasiewów znajdują się przede wszystkim ziemniaki konsumpcyjne i hodowlane, a areal upraw jest nawadniany zainstalowanym specjalnie w tym celu systemem nawadniającym, 6) długość okresu dzierżawy jest związana w szczególności z rentownością realizowanych oraz planowanych przez Spółkę nakładów inwestycyjnych; Spółka planuje budowę zakładu produkcji biogazu oraz infrastruktury związanej z przetwórstwem ziemniaka;*

*c) odnośnie przedłużeń w skali kraju umów dzierżawy powyżej 500 ha (poza Umową), na okres powyżej 19 lat: (...) w latach 2020-2023 Dyrektor Generalny KOWR nie udzielał szczególnych pełnomocnictw na przedłużenie umowy dzierżawy na okres powyżej 19 lat;*

*d) odnośnie liczby przypadków, w których istotne postanowienia umów dzierżawy o pow. powyżej 500 ha, dzierżawcy negocjowali z Centralą KOWR (Dyrektorem lub Zastępcą Dyrektora Generalnego KOWR), w sytuacji, w której dzierżawcy nie zgadzali się z propozycjami oddziałów terenowych w zakresie warunków przedłużenia umów: Na poziomie Departamentu Gospodarowania Zasobem nie są gromadzone dane na temat wniosków dzierżawców (składanych na piśmie lub w trakcie spotkań z kierownictwem KOWR), co do warunków przedłużenia umowy dzierżawy obejmującej powierzchnię powyżej 500 ha. (...) zasady przyjęte zarządzeniem nr 105/2020/Z Dyrektora Generalnego KOWR (i jego wcześniejsze i późniejsze wersje) mają na celu ujednoczenie działania Oddziałów Terenowych KOWR odnośnie najważniejszych kwestii związanych z wykonywaniem umowy*

dzierżawy nieruchomości ZWRSP. W związku z funkcją kontrolną pełnioną przez Centralę KOWR w ramach nadzoru właścicielskiego, jednym z takich rozwiązań jest wymóg uzyskania przez Dyrektora Oddziału Terenowego KOWR, na terenie którego znajduje się dana nieruchomość, szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR, jeżeli przedłużenie umowy dotyczy powierzchni powyżej 500 ha. Dyrektor Generalny KOWR, w odniesieniu do tych umów, udziela szczególnego pełnomocnictwa do ich wydłużenia na warunkach zawartych we wniosku Oddziału albo może zmienić te warunki w oparciu o przeprowadzoną dodatkową analizę. Procedura przedłużenia umowy dzierżawy nieruchomości o powierzchni powyżej 500 ha zakłada, że ostateczną decyzję co do warunków dalszego dzierżawienia takiej nieruchomości podejmuje Dyrektor Generalny KOWR i w swojej decyzji nie jest związany propozycją Oddziału Terenowego KOWR. (...);

e) odnośnie liczby spotkań rolników i dzierżawców w Centrali KOWR bez udziału dyrektorów Oddziałów Terenowych w sprawach dotyczących przedłużania umów dzierżaw o pow. powyżej 500 ha: Poza sprawą umowy dzierżawy zawartej z P. „B.” Sp. z o.o. w B., sporadycznie odbywały się spotkania z wielkoobszarowymi dzierżawcami, na których poruszane było szereg spraw, m.in. mogących dotyczyć przedłużenia umowy, jednakże nie są prowadzone statystyki takich spotkań;

f) odnośnie zakresu w jakim dyrektor oddziału terenowego KOWR jest związany treścią udzielonego pełnomocnictwa szczególnego przy podpisywaniu aneksów do umów dzierżawy (w związku z odmienną treścią Aneksu nr 10 od udzielonego pełnomocnictwa szczególnego): Po uzyskaniu 20.12.2022 r. przez Dyrektora Oddziału Terenowego KOWR szczególnego pełnomocnictwa na zawarcie aneksu wydłużającego umowę dzierżawy pn. „B.” - dzierżawca pismem z 20.12.2022 r. został poinformowany przez Oddział o warunkach określonych tym pełnomocnictwem i poproszony o ustalenie terminu na podpisanie aneksu, najpóźniej do 30.12.2022 r. Dzierżawca 21.12.2022 r. wystosował do Dyrektora Generalnego KOWR i Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR pismo z prośbą o spotkanie, w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji i przedstawienia dodatkowych informacji. Na spotkaniu 28.12.2022 r., Zastępca Dyrektora, po wysłuchaniu wyjaśnień dzierżawcy, wyraził zgodę na przedłużenie umowy jeszcze o jeden miesiąc, co miało pozwolić na dodatkową analizę warunków przedłużenia umowy. W związku z tym, 29.12.2022 r. zawarty został aneks nr 10, wydłużający umowę do 31.01.2023 r. W miesiącu styczniu 2023 r. odbyły się w Centrali KOWR spotkania z dzierżawcą oraz z przedstawicielami rolników. Ostatecznie, Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR, pełnomocnictwem z 27.01.2023 r. zmienił wcześniejsze szczególne pełnomocnictwo z 20.12.2022 r. w części dotyczącej okresu trwania umowy, natomiast zakres wyłączeń pozostał bez zmian. W dniu 27.01.2023 r., pomiędzy Oddziałem Terenowym KOWR w Szczecinie a P. „B.” sp. z o.o. zawarty został aneks przedłużający umowę do 31.10.2042 r. W treści umowy zamieszczono zapis o wyłączeniu ok. 215 ha gruntów w terminie do 31.08.2023 r.;

(akta kontroli str. 79-81,884-886, 888)

Podczas kolejnego spotkania, zorganizowanego z inicjatywy Spółki przez Dyrektora Generalnego KOWR (17 stycznia 2023 r.), ustalone zostały warunki przedłużenia Umowy: spod dzierżawy miały zostać wyłączone grunty o pow. ok. 100 ha - najpóźniej do 30 listopada 2023 r. obejmujące działki w obrębie B., nr: 86 o pow. 5,0800 ha, 75/4 o pow. 8,8896 ha, 95/15 o pow. 34,9986 ha, 80/1 o pow. 11,9668 ha, część działki nr 82/64 o pow. 5 ha, część działki nr 95/16 o pow. ok. 17 ha oraz część działki o nr 103/3 o pow. ok. 17 ha; wydłużenie umowy na okres 20 lat, tj. do

31 października 2042 r.; wykreślenie postanowienia dot. możliwości wyłączenia dalszych gruntów rolnych<sup>53</sup>.

(akta kontroli str. 534)

Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR podczas spotkania z rolnikami, jakie odbyło się w Centrali KOWR 24 stycznia 2023 r. poinformował m.in., że ostateczne decyzje co do skali wyłączenia gruntów z umowy dzierżawy podlegać będą ustaleniom z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi; z kolei rolnicy zgłosili propozycje działek do wyłączenia o łącznej pow. ok. 456 ha, natomiast Oddział zaproponował wyłączenia z przedmiotu dzierżawy grunty o pow. ok. 230 ha (pkt 5, 7 i 8 notatki ze spotkania z grupą rolników z 24 stycznia 2023 r., podpisanej przez Zastępcę Dyrektora Generalnego KOWR i rolników).

(akta kontroli str. 1371)

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że (...) Z-ca Dyrektora Generalnego KOWR poinformował rolników, że „ostateczne decyzje co do skali wyłączenia gruntów z umowy dzierżawy podlegać będą ustaleniom z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (...) Na prośbę Ministerstwa (...) przekazywane były informacje na temat aktualnego stanu faktycznego i prawnego sprawy dotyczącej dzierżawy nieruchomości przez Spółkę (...). W głównej mierze informacje te były przekazywane do Ministerstwa z uwagi na pisma Ambasadora Francji, kierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Odnośnie natomiast ustaleń co do zakresu wyłączeń gruntów z umowy dzierżawy w związku z jej przedłużeniem, kwestie dotyczące sprawy wydłużenia umowy ze Spółką oraz warunki dzierżawy, jakie ostatecznie zostały określone szczególnym pełnomocnictwem Dyrektora Generalnego KOWR, przekazywane były ustnie Kierownictwu Ministerstwa przez Zastępcę Dyrektora Generalnego KOWR. Informacje te dotyczyły m.in. wielkości gruntów proponowanych do wyłączenia przez strony umowy oraz ostatecznie wyłączonych. Z przekazywania tych informacji nie została sporządzona notatka służbowa.

(akta kontroli str. 911-912)

Powyższe działania Centrali KOWR, związane z przedłużeniem okresu obowiązywania Umowy i zmianą powierzchni gruntów, jaka miała zostać wyłączona z przedmiotu Umowy (opisane również w sprawozdaniu z 17 kwietnia 2023 r. przytoczonym w pkt. III.2.2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), świadczą o możliwości wystąpienia przy ich podejmowaniu mechanizmów korupcyjnych, tj. nieprawidłowości powodujących bądź zwiększających ryzyko korupcji<sup>54</sup>, takich jak: dowolność postępowania (nieprawidłowość polegająca na tym, że urzędnik rozstrzygający określone sprawy postępuje nie według określonych reguł, lecz według własnej woli, czy nawet samowoli); brak jawności postępowania (instytucja publiczna uniemożliwia bądź utrudnia dostęp do informacji o swojej działalności)<sup>55</sup>. Przywołane notatki zawierają ustalenia końcowe spotkań, ale nie przedstawiają przebiegu prowadzonych pomiędzy Centralą KOWR i Dzierżawcą negocjacji dotyczących istotnych warunków Umowy i nie przytaczają argumentów podnoszonych przez strony.

<sup>53</sup> Co wynikało z notatki z 17 stycznia 2023 r., podpisanej przez uczestników spotkania (Dyrektora Generalnego KOWR, Z-cę Dyrektora Generalnego KOWR, p.o. kierownika w Departamencie Gospodarowania Zasobem KOWR, radcę prawnego w Biurze Prawnym i Zamówień Publicznych KOWR, Prezesa Zarządu Spółki oraz jej pełnomocników). Opisanej w opinii Prokuratury Generalnej.

<sup>54</sup> Definiowanej przez NIK, jako wykorzystywanie funkcji publicznych dla nienależnych korzyści prywatnych.

<sup>55</sup> Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf>

## OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia prowadzone, w ramach sprawowanego nadzoru nad Oddziałem, działania Centrali KOWR związane z ustaleniem, wbrew propozycji Oddziału, istotnych warunków Umowy. Stan faktyczny przedstawiony w udzielonych wyjaśnieniach, w tym złożenie w terminie przez Dzierżawcę wniosku o przedłużenie umowy; wyłączenie 30% gruntów na podstawie ustawy o zmianie Ustawy, terminowe regulowanie zobowiązań wobec KOWR z tytułu czynszu dzierżawnego, a także znaczne zmodernizowanie gospodarstwa i prowadzenie go na wysokim poziomie agrotechnicznym oraz rentowność realizowanych oraz planowanych przez Spółkę nakładów inwestycyjnych, nie uzasadniał wyjątkowego traktowania Dzierżawcy przez Centralę KOWR (jedeny przypadek w kraju, w okresie objętym kontrolą przedłużenia umowy dzierżawy na okres powyżej 19 lat (standardowo od ośmiu do 12 lat; Oddział wnosił o 10 lat). Tylko w przypadku tego przedłużenia (z czterech zrealizowanych przez Oddział), Centrala KOWR zmniejszyła, w stosunku do wniosku Oddziału powierzchnię gruntów, jaką dzierżawca miał wyłączyć na rzecz okolicznych rolników (z ok. 258 ha do ok. 215 ha). Proces ustalania w Centrali KOWR istotnych warunków Umowy był nierzetelny, tzn. brak było możliwości zweryfikowania podstaw i motywów przyjętych rozstrzygnięć, w aspekcie przesłanek ich wydania. Powyższe działania i zaniechania świadczą o możliwości wystąpienia przy ustalaniu istotnych warunków Umowy mechanizmów korupcyjnych takich jak: dowolność postępowania i brak jawności postępowania.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Rzetelne dokumentowanie procesu ustalania przez Dyrektora Generalnego KOWR istotnych warunków, na jakich są przedłużane umowy dzierżawy gruntów rolnych.
2. Rzetelne przygotowywanie przez Oddział dokumentacji niezbędnej do przedłużenia umów dzierżaw, w zakresie wynikającym z zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR.
3. Podpisywanie przez pracowników Oddziału deklaracji wekslowych, jako dowód podpisania weksla i deklaracji wekslowej przez wystawcę weksla.

Uwagi

Najwyższa Izba kontroli nie formułuje uwag.

## 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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 24 stycznia 2024 r.

Zmian w wystąpieniu  
pokontrolnym dokonał:

Kontrolerzy:

Radosław Kropiowski  
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie  
Dyrektor  
Z up.  
Bogusław Wójcik  
p.o. Wicedyrektor Delegatury

.....  
/-/

.....  
/podpisano elektronicznie/

Anna Dobiecka  
starszy  
inspektor kontroli państwowej

.....  
/-/