



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.013.01.2022

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa <sup>1</sup> Oddział Terenowy we Wrocławiu <sup>2</sup> , ul. Mińska 60, 54-610 Wrocław.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Od dnia 1 kwietnia 2022 r. Dyrektorem Generalnym KOWR jest Waldemar Humięcki. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnili uprzednio:<br>a) Małgorzata Gośniowska-Kola, p.o. Dyrektora Generalnego KOWR od 29 października 2020 r. do 31 marca 2022 r.,<br>b) Grzegorz Pięta, p.o. Dyrektora Generalnego KOWR od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r.,<br>c) Piotr Serafin, p.o. Dyrektora Generalnego KOWR od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r.<br><br>Dyrektorem OT KOWR od dnia 25 maja 2020 r. jest Tomasz Krzeszowiec. Poprzednio, w okresie od 4 grudnia 2018 r. do 14 maja 2020 r. dyrektorem OT KOWR był Mirosław Kulesza. |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | Realizacja przez OT KOWR dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura we Wrocławiu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Kontrolerzy                         | 1. Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/113/2022 z 23 maja 2022 r.<br>2. Karol Wilk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/121/2022 z 31 maja 2022 r.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

(akta kontroli: tom I, str. 1; tom II, str. 1)

<sup>1</sup> Dalej: KOWR.

<sup>2</sup> Dalej: OT KOWR.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

OT KOWR prawidłowo realizował zadania z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>5</sup>. Zgodnie z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi KOWR, przygotowywano dokumentację nieruchomości rolnych przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy, przeprowadzano wyceny nieruchomości, ustalano wysokość czynszu dzierżawnego, wyłaniano nabywców i dzierżawców. Podejmowano działania mające na celu egzekwowanie należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych oraz kontrolowano przestrzeganie przez nabywców i dzierżawców zawartych umów z tego zakresu.

OT KOWR prowadził działania mające na celu odzyskanie nieruchomości od bezumownych użytkowników oraz naliczenie i wyegzekwowanie stosownych opłat. W latach 2019-2021 powierzchnia bezumownie użytkowanych gruntów zmniejszyła się z 10 286,2 ha do 2743,4 ha, tj. o 73,3%.

Jednakże w kontrolowanej działalności wystąpiły przypadki zwłoki w naliczaniu oraz windykowaniu opłat za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych w związku z nieuzasadnionym wydłużaniem działań w tym zakresie. W ocenie NIK działania takie były niezgodne z zasadami przyjętymi w ramach KOWR i skutkowały brakiem naliczenia oraz dochodzenia przedmiotowych należności w kwocie ogółem 2 971 050,37 zł.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Realizacja przez OT KOWR dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

#### 1.1. Przygotowanie dokumentacji do dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Opis stanu faktycznego

OT KOWR gospodarował Zasobem WRSP o powierzchni ogółem od 185,4 tys. ha w 2019 r. do 185,1 tys. ha w 2021 r.

Najwięcej nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP, bo od 73,2% (135,8 tys. ha) w 2019 r. do 78,1% (144,6 tys. ha) w 2021 r., pozostawało w dzierżawie. Ponadto 6,3 tys. ha zagospodarowano poprzez wieczyste użytkowanie, 0,2 tys. ha było w trwałym zarządzie, od 11,8 tys. ha w 2019 r. do 3,9 tys. ha w 2021 r. pozostawało w innym nietrwałym zagospodarowaniu (m.in. w dożywotnim oraz bezumownym użytkowaniu), a 0,9 tys. ha stanowiły tzw. grunty obce.

Do zagospodarowania pozostawało 31,4 tys. ha (16,9%) w 2019 r., 31,5 tys. ha (17,0%) w 2020 r. i 29,5 tys. ha (15,9%) w 2021 r.

Na obszarze działania OT KOWR z Zasobu WRSP w sposób trwały zagospodarowano grunty o powierzchni 403,4 ha w 2019 r., 309,1 ha w 2020 r. i 403,5 ha w 2021 r. Najwięcej z nich zostało sprzedanych, bo odpowiednio 174,6 ha (43,3%), 178,8 ha (57,8%) i 330,3 ha (81,9%). Ponadto, odpowiednio 25,8 ha, 82,2 ha i 35,1 ha przekazano nieodpłatnie jednostkom samorządu terytorialnego oraz odpowiednio 118,4 ha, 61,8 ha i 23,5 ha innym podmiotom.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: Zasób WRSP.

<sup>6</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W latach 2019-2021 przeprowadzono w sumie 4364 przetargów na sprzedaż nieruchomości, z czego łącznie rozstrzygnięto 877 (20,1%). W 2019 r. na 1450 przetargów rozstrzygnięto 222 (15,3%), w 2020 r. na 1446 przetargów rozstrzygnięto 238 (16,5%), a w 2021 r. na 1468 przetargów rozstrzygnięto 417 (28,4%).

Stosowano tryb nieograniczony i ograniczony ustny, nie korzystano z możliwości przeprowadzenia przetargu pisemnego. Nie przeprowadzano też przetargów w formie elektronicznej.

W wyniku rozstrzygnięć przetargów zawarto w sumie 962 umów sprzedaży obejmujących powierzchnię 683,8 ha (w 2019 r. - 232 umowy na 174,6 ha, w 2020 r. - 296 umów na 178,8 ha, w 2021 r. - 434 umowy na 330,3 ha).

W trybie bezprzetargowym, najczęściej z dotychczasowym dzierżawcą, zawarto 44 umowy na sprzedaż nieruchomości o łącznej powierzchni 164,5 ha (w 2019 r. - dziewięć umów na 25,8 ha, w 2020 r. - 13 umów na 25,0 ha, w 2021 r. - 22 umowy na 113,7 ha).

Dzierżawców nieruchomości wyłoniono w przetargu stosując tryb ograniczony pisemny i ustny oraz nieograniczony ustny: w 2019 r. - 944 przetargi, z których rozstrzygnięto 519 (55,0%), w 2020 r. - 862 przetargi, z których rozstrzygnięto 220 (25,5%), w 2021 r. - 995 przetargów, z których rozstrzygnięto 553 (55,6%). Wynikiem przeprowadzonych przetargów było zawarcie łącznie 2153 umów dzierżawy na łączną powierzchnię 21 779,5 ha (w 2019 r. - 715 umów na 6053,6 ha, w 2020 r. - 680 umów na 8125,1 ha i w 2021 r. 758 umów na 7600,8 ha). Ponadto, w trybie bezprzetargowym zawarto 38 umów dzierżawy obejmujących grunt o łącznej powierzchni 29,2 ha (średnia powierzchnia wydzierżawionego bezprzetargowo gruntu wynosiła 0,8 ha).

(akta kontroli: tom I, str. 505)

Badanie przeprowadzono w oparciu o próbę umów dobranych na podstawie rejestru umów zawartych w latach 2019-2021 dotyczących sprzedaży i dzierżaw. Wytypowano do badania 10 umów dotyczących sprzedaży<sup>7</sup> 105,3 ha (sześć zawartych po przetargu i cztery w trybie bezprzetargowym z zastosowaniem prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości) oraz 10 umów dotyczących dzierżawy<sup>8</sup> 1674,1 ha (trzy zawarte po przetargu ograniczonym ustnym, trzy po przetargu nieograniczonym, trzy po przetargu ofertowym i jedną bez przetargu).

Analiza dobranych do kontroli umów wykazała, że we wszystkich badanych przypadkach, nieruchomości zostały przygotowane do dzierżawy i sprzedaży zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez Dyrektora Generalnego KOWR<sup>9</sup> zarówno pod względem formalno-prawnym, jak również w aspekcie gospodarczym. W badanej grupie wydzierżawionych nieruchomości nie było nieruchomości bezumownie użytkowanych oraz nieruchomości stanowiących wyłącznie grunty najniższych klas

<sup>7</sup> Umowy sprzedaży nr.: A/4457/20/176253, A/9918/21/179937, A/7692/173979/2019, A/728/21/179620, A/564/21/179562, A/1619/20/175774, A/1213/19/172446, A/76/21/179354, A/196/21/177728, A/410/21/177829.

<sup>8</sup> Umowy dzierżawy nr.: WRO.WKUR.4243.2327.2018, WRO.WKUR.4243.616.2019, WRO.WKUR.4243.2001.2018, WRO.WKUR.4243.1671.2018, WRO.WKUR.4243.1992.2018, SGZ-III/4243/21/2896/2020, WRO.WKUR.4243.35.2020, WRO.WKUR.4243.697.2018, WRO.WKUR.4243.2147.2021, WRO.WKUR.4243.1752.2020.

<sup>9</sup> M.in. zarządzenie Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa nr 73/2017/W z 27 września 2017 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa, od dnia 26 czerwca 2019 r. zmienione zarządzeniem nr 70/2019/W z 4 lipca 2019 r., od dnia 19 maja 2020 r. zmienione zarządzeniem nr 61/2020/W z dnia 19 maja 2020 r. oraz zarządzenia Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa nr 103/2017/Z z 9 października 2017 r., nr 28/2018/Z z 22 lutego 2018 r., nr 104/2020/Z z dnia 20 lipca 2020 r. wydane m.in. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa.

bonitacyjnych<sup>10</sup>. W badanej grupie nie było przypadków sprzedaży nieruchomości o niewyjaśnionym statusie prawnym<sup>11</sup>, stanowiących grunty pod wodami powierzchniowymi, pozostających w procedurze przekazania na cele publiczne, co do których właściwy organ zawiadomił o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji dotyczącej lokalizacji, albo realizacji inwestycji celu publicznego, przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (lub studium uwarunkowań) pod drogi publiczne lub linie kolejowe, w skład których wchodziły budynki mieszkalne<sup>12</sup>, znajdujące się w bezumownym użytkowaniu, itd.

Przeglądu gruntów oraz budynków i budowli dokonywano zgodnie ze wspomnianymi wytycznymi. Przegląd obejmował lustrację (ogłędziny) na miejscu oraz analizę dokumentacji geodezyjnej. We wszystkich badanych przypadkach fakt przeprowadzenia przeglądu udokumentowano protokołem lustracji lub protokołem zdawczo-odbiorczym, w skład których wchodził opis stanu nieruchomości oraz dokumentacja fotograficzna i wykaz działek będących przedmiotem przyszłej dzierżawy.

W badanej populacji nie było przypadków dokonania weryfikacji powierzchni nieruchomości z dokumentów poprzez obmiary w terenie.

(akta kontroli: tom I, str.14-40, 41-68)

Z wyjaśnień Dyrektora OT KOWR wynikało, że - co do zasady - nie przeprowadzano weryfikacji powierzchni nieruchomości poprzez obmiary w terenie, a wykonywanie takiej czynności byłoby bezzasadne. Dyrektor OT KOWR stwierdził, że ogromna liczba gruntów przygotowywana przez KOWR do sprzedaży i dzierżawy w każdym roku (np. w 2021 r., OT KOWR przygotowaniem do rozdysponowania objęło areał 8863 ha) wyklucza możliwość dokonywania takiej weryfikacji poprzez pomiary w terenie każdej rozdysponowywanej działki. Pomiarów nieruchomości w terenie dokonuje uprawniony geodeta tylko w przypadku pojawienia się wątpliwości w tym zakresie. Konieczność dokonywania tych czynności wiązałaby się również ze znacznym wydłużeniem procesu rozdysponowania gruntów Zasobu. Obmiary działek są usługą płatną i trudno byłoby uzasadnić celowość wydatkowania tak dużych środków finansowych na ten cel, szczególnie, że zgodnie z przepisami ustawy o gnrsp oznaczenie i powierzchnię rozdysponowywanej nieruchomości określa się według danych z ewidencji gruntów. Informacja, że nieruchomości Zasobu sprzedawane są i dzierżawione na podstawie danych z ewidencji geodezyjnej znajduje się w każdym ogłoszeniu przetargowym Oddziału. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>13</sup>, podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Z danych tych korzystają wszystkie instytucje państwowe opierając się na nich w trakcie realizacji swoich zadań ustawowych, bez ich weryfikacji w terenie.

(akta kontroli: tom I, str. 67-68; tom II, str. 21-23, 28-34)

<sup>10</sup> Klasy VI albo gruntów wymienionych w § 7 w rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 433).

<sup>11</sup> W szczególności takich w stosunku do których toczyło się postępowanie w związku z zarzutem o sprzeczne z prawem przejęcie na rzecz Skarbu Państwa, art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 514, ze zm.). Dalej: ustawa o gnrsp.

<sup>12</sup> Gdzie chociażby jedno mieszkanie zajmowane jest na podstawie administracyjnej decyzji o przydziale albo przez osoby, z którymi zawarto (na piśmie lub ustnie) umowy najmu na czas nieokreślony i lokal taki nie został wyodrębniony za wyjątkiem przypadków o których mowa w art. 46a ustawy gnrsp.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2021 r. . poz. 1990, ze zm..

Na podstawie wybranej do kontroli dokumentacji sprzedażowej (10 umów sprzedaży) stwierdzono, że:

- przed zawarciem umowy sprzedaży weryfikowano stan prawny w odniesieniu do wszystkich działek ewidencyjnych należących do nieruchomości oraz danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków;
- sprawdzano rodzaj użytków w ewidencji gruntów i budynków ze stanem faktycznym, tj. czy w odniesieniu do wszystkich nieruchomości zapisy ewidencji były zgodne, ze stanem faktycznym;
- zaciągano informacji w urzędach gmin i analizowano przeznaczenie gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>14</sup> oraz zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ostatnie informacje o stanie nieruchomości przedkładane były jako załączniki do aktu notarialnego, dokonywano odpowiednich zapisów w akcie notarialnym (umowa sprzedaży) lub w umowie dzierżawy.

W dokumentacji analizowanej grupy spraw, umów dzierżawy, nie było przypadków wniesienia odwołania czy skargi, nie było wyroków sądowych lub innych dokumentów wskazujących na przeznaczanie do dzierżawy nieruchomości, w przypadku których wykazano nieprawidłowe ustalenie stanu formalno-prawnego lub stwierdzono niezgodności ze stanem faktycznym.

(akta kontroli: tom I, str. 67)

We wszystkich 10 badanych przypadkach wartość rynkową sprzedawanej nieruchomości ustalono na podstawie operatu szacunkowego. Operaty sporządzane były przez rzeczoznawcę majątkowego wybranego w postępowaniu przetargowym. We wszystkich przypadkach operat szacunkowy wykorzystywany był w okresie ważności, tj. 12 miesięcy od jego sporządzenia.

Z załączonych do operatu dokumentów wynikało, iż rzeczoznawcy wykorzystywali dane będące w posiadaniu OT KOWR o wycenianej nieruchomości. Błędy wykryte na etapie weryfikacji operatu przez pracowników OT KOWR (związane z danymi czy rachunkowe) były niezwłocznie usuwane przez rzeczoznawcę. W czynnościach związanych ze zlecaniem i odbiorem operatów szacunkowych brali udział wyłącznie pracownicy powołani przez Dyrektora OT KOWR<sup>15</sup>, legitymujący się uprawnieniami rzeczoznawcy majątkowego lub ukończonymi kierunkowymi studiami podyplomowymi, względnie ukończonym kursem w zakresie wyceny nieruchomości. Fakt zapoznania się osoby prowadzącej sprzedaż z treścią operatu szacunkowego, szczególnie z częścią zawierającą opis nieruchomości, dokumentowany był w zapisach protokołu odbioru operatu.

(akta kontroli: tom I, str. 2-7, 67)

## 1.2. Odpłatne korzystanie z „Ośrodków produkcji rolniczej”(OPR)

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą na terenie działania OT KOWR nie funkcjonowały ośrodki produkcji rolnej, o których mowa w art. 24b ustawy o gnrsp.

Jak wyjaśnił Dyrektor OT KOWR analiza Zasobu WRSP znajdującego się na terenie właściwym dla OT KOWR, wykazała że nieruchomości nie spełniają kryteriów określonych w ustawie o gnrsp do utworzenia OPR (nie stanowiły bowiem nierozzerwalnych, zorganizowanych całości gospodarczych o powierzchni co najmniej 50 ha, których podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie). Dyrektor OT KOWR stwierdził ponadto, że grunty niezabudowane przeznaczane są na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Opracowane programy rozdysponowania podlegają konsultacji z organizacjami rolniczymi, z rolnikami z danego terenu oraz z terenową

<sup>14</sup> Dalej: mpzp.

<sup>15</sup> Powołania z dnia 4 stycznia 2018 r., z dnia 30 lipca 2019 r. i z dnia 7 października 2020 r.

radą społeczną. Ewentualne wycofanie nieruchomości z przetargów ograniczonych dla rolników, a w zamian tworzenie ośrodków produkcji rolniczej i wydzierżawianie ich w przetargach, w których w swoich założeniach dopuszczane są do uczestnictwa również osoby prawne, spowodowałoby ogromne niezadowolenie w środowiskach rolniczych.

Ustawa o gnrsp w art. 24b ust. 5 wymienia określone warunki umowom dzierżawy OPR i – jak wyjaśnił Dyrektor OT KOWR – ich spełnienie możliwe byłoby jedynie w przypadku niektórych funkcjonujących ośrodków gospodarczych użytkowanych obecnie przez dzierżawców prowadzących przedsiębiorstwa rolne, z którymi OT KOWR nie może przedłużyć umów dzierżawy wygasających w latach 2023-2032. W marcu 2020 r. w OT KOWR na polecenie KOWR podjęto próbę wydzielenia OPR o pow. 74,2 ha w gminie Łądek-Zdrój. Jak wyjaśnił Dyrektor OT KOWR przedstawiona propozycja nie otrzymała akceptacji KOWR z powodu złego stanu budynków, a ponadto wskazano, że nie stanowiła ona zorganizowanej całości, co było warunkiem niezbędnym do utworzenia OPR.

(akta kontroli: tom I, str. 8-13, tom II, str. 4-5)

### **1.3. Wyłanianie nabywców i dzierżawców nieruchomości rolnych Zasobu WRSP**

Opis stanu faktycznego

W formie dzierżawy rozdysponowano w badanym okresie 21 430,8 ha gruntów zawierając 2098 umów dzierżawy.

Po przetargu nieograniczonym zawarto 630 umów, wydzierżawiono 4179,5 ha, tj. 19,5% wydzierżawionego w latach 2019-2021 areалу. Po przetargach ofertowych zawarto 487 umów na dzierżawę 7427,7 ha (34,7% areалу), po ustnych przetargach ograniczonych 941 umów na dzierżawę 9776,4 ha (45,6% areалу). Bezprzetargowo wydzierżawiono 47,2 ha, tj. 0,2% ogółu gruntów wydzierżawionych w badanym okresie.

Średnio powierzchnia dzierżawionych gruntów wynosiła 10,2 ha, przy czym 10 umów dotyczyło areálu powyżej 100 ha (najwięcej 960 ha), 34 umowy dotyczyły areálu od 50 ha do 100 ha, 748 umów areálu od 10 ha do 50 ha, 972 umowy areálu od 1 ha do 10 ha, pozostałe 333 umowy areálu do 1 ha.

(akta kontroli: tom I, str. 14-40, 41-68)

Analiza 10, zakończonych zawarciem umowy, postępowań w sprawie wydzierżawienia gruntów, wykazała, że w dziewięciu przypadkach umowy te zawarto w wyniku prawidłowo przeprowadzonych przetargów. Zastosowanie miały przy tym przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>16</sup> oraz zasady ustalone przez Dyrektora Generalnego KOWR<sup>17</sup>. W przypadku wydzierżawienia gruntów w trybie bezprzetargowym (jeden przypadek w próbie) dotychczasowy dzierżawca złożył w KOWR oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach co, zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o gnrsp, wyłączało konieczność stosowania trybów przetargowych.

W szczególności przestrzegano przepisów dotyczących publikacji ogłoszeń zawierających wykazy nieruchomości rolnych przeznaczonych do dzierżawy, przestrzegano zasad ustalania czynszu dzierżawnego, podmioty biorące udział w przetargu wpłaciły wymagane wadium, w przypadku przetargów ograniczonych określono kategorie osób mogące w nim uczestniczyć, złożone oferty spełniały wymagania ww. rozporządzenia, osoby fizyczne zamierzające uczestniczyć

<sup>16</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1944.

<sup>17</sup> Zarządzeniami wymienionymi w przypisie nr 9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

w przetargu ograniczonym na dzierżawę nieruchomości Zasobu WRSP w ofercie złożyły wymagane oświadczenia.

Zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR powoływane komisje przetargowe składały się z trzech do siedmiu członków wraz z przewodniczącym (będącym w każdym przypadku pracownikiem KOWR).

W skład komisji mogły również wchodzić osoby niebędące pracownikami OT KOWR, m.in. przedstawiciele samorządów terytorialnych, służb ochrony zabytków oraz osoby reprezentujące społeczno-zawodowe organizacje rolnicze (np. izby rolnicze, organizacje zrzeszające dzierżawców i producentów rolnych).

Z czynności przetargowych sporządzano protokół ze wskazaniem ceny wywoławczej, kwoty wadium, ceny postąpienia, zawierający listę uczestników postępowania, wysokość uzyskanej ceny oraz dane osoby, która wygrała przetarg. Protokoły zostały podpisane przez wszystkich członków komisji przetargowej.

W badanej próbie (10 postępowań w sprawie dzierżawy gruntu) nie wystąpiły przypadki wniesienia do Dyrektora OT KOWR pisemnych zastrzeżeń w sprawie niedopuszczenia lub dopuszczenia osoby nieuprawnionej do przetargu, czy zastrzeżenia na czynności przetargowe.

(akta kontroli: tom I, str. 506-508)

W latach 2019-2021 nie przeprowadzono przetargów na sprzedaż i dzierżawę przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

Dyrektor OT KOWR wskazał, że możliwość organizowania przetargów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej pojawiła się w lipcu 2020 r. do stosowania w szczególnie uzasadnionych przypadkach. W latach 2019-2021 zorganizowano w OT KOWR 29 przetargów ofertowych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Nie organizowano natomiast przetargów licytacyjnych z wykorzystaniem tej formy komunikacji z przyczyn technicznych. Z wyjaśnień Dyrektora OT KOWR wynikało, że przeszkodą w stosowaniu tej formy przetargu są ograniczenia techniczne, tj. brak w wielu przypadkach wystarczająco wydajnej infrastruktury internetowej oraz umiejętności potencjalnych kontrahentów w obsłudze urządzeń informatycznych. Biorąc pod uwagę dużą liczbę rolników biorących udział w licytacjach na dzierżawę, przewidując przyszłe problemy, które z dużym prawdopodobieństwem wyniknęłyby po stronie zainteresowanych uczestników licytacji z barier technicznych i/lub komunikacyjnych, co z kolei skutkowałooby składaniem zastrzeżeń na czynności przetargowe – odstąpiono od prowadzenia licytacji w formie elektronicznej.

(akta kontroli: tom II, str. 27-28)

W latach 2019-2021 zawarto ogółem 993 umowy sprzedaży nieruchomości, zbyto 717,3 ha gruntów. Przedmiotem 870 (87,6%) transakcji była sprzedaż gruntów, natomiast pozostałe 123 (12,4%) transakcje dotyczyły sprzedaży mieszkań, budynków gospodarczych i ogródków przydomowych<sup>18</sup>. W wyniku rozstrzygnięcia przetargów zawarto 825 umów, tj. 83,1% transakcji sprzedaży. Zbyto w ten sposób 74,6%, tj. 534,8 ha gruntów. W trybie bezprzetargowym dotychczasowym dzierżawcom sprzedano ogółem 175,5 ha gruntów rolnych, tj. 24,5% całości sprzedanego areалу. Zawarto 45 transakcji, co stanowiło 4,5% ogółu.

W przypadku sprzedaży przetargowej, średnia powierzchnia sprzedawanych gruntów wynosiła 0,6 ha, przy czym pięć transakcji dotyczyło powierzchni gruntu większej niż 10 ha (największa 17 ha), siedem transakcji gruntów o powierzchni: od 5 ha do 10 ha, 128 transakcji gruntów o powierzchni od 1 ha do 5 ha, pozostałe 685 transakcji dotyczyło gruntów o powierzchni poniżej jednego hektara.

<sup>18</sup> Wraz z mieszkaniami sprzedano 6,9146 ha gruntów rolnych, tj. ok. 0,9% gruntów zbytych w badanym okresie.



W przypadku sprzedaży bezprzetargowej średnia powierzchnia sprzedawanych gruntów wynosiła 3,9 ha. Osiem transakcji dotyczyło gruntów o powierzchni powyżej 10 ha (największa 33,6 ha), jedna transakcja sprzedaży ośmiu hektarów gruntu, następnie siedem transakcji dotyczących sprzedaży gruntów o powierzchni od 1 ha do 2 ha. Zawarto także 29 transakcji sprzedaży gruntów o powierzchni poniżej jednego hektara.

(akta kontroli: tom I, str. 14-66)

Analiza 10 transakcji sprzedaży nieruchomości i związanych ze sprzedażą procedur wykazała, że w każdym przypadku sprzedaży w trybie przetargowym przestrzegano przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów<sup>19</sup>, w tym § 11 dotyczącego komisji przetargowej.

Zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP, przetarg przeprowadzany był przez komisję powoływaną przez Dyrektora OT KOWR.

W żadnym przypadku do prac w komisji nie zgłoszono uczestnictwa osób niebędących pracownikami jednostki kontrolowanej, np. przedstawiciele związków i organizacji rolniczych.

Z przetargu sporządzano protokół zawierający informacje wymienione w § 12 ust. 2 ww. rozporządzenia.

W przypadku sprzedaży bezprzetargowej, w każdym nabywcą przypadku była osoba uprawniona do nabycia w tym trybie, tj. dzierżawca zbywanej nieruchomości, przy czym dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat. W tych przypadkach cena została ustalona w oparciu o operat szacunkowy.

(akta kontroli: tom I, str. 67)

W odniesieniu do zbadanych postępowań, 10 dotyczących sprzedaży i 10 dotyczących dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP, we wszystkich przypadkach:

- informacje o zasadach sprzedaży i dzierżawienia gruntów z Zasobu WRSP podano do publicznej wiadomości na stronie internetowej i na tablicy informacyjnej w siedzibie OT KOWR, a także w miejscach właściwych ze względu na położenie nieruchomości;
- organizując przetargi w sposób prawidłowy publikowano ogłoszenia o przetargu i wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy - zamieszczano na stronie internetowej KOWR oraz na tablicach informacyjnych w siedzibie OT KOWR i w biurach terenowych, we właściwych starostwach powiatowych, urzędach gmin i sołectwach;
- w ogłoszeniach zawierano klauzule o wykluczeniu dłużników i bezumownych użytkowników oraz dokonywano weryfikacji kandydatów na dzierżawców w tym zakresie, w przypadku przetargu ograniczonego w ogłoszeniach określano kategorie osób mogących w nim uczestniczyć;
- wszystkie podmioty biorące udział w przetargach wpłaciły wadium w ustalonym terminie i w określonej wysokości oraz złożyły wymagane oświadczenia;
- komisje przetargowe sporządzały protokół z postępowania zawierający wymagane elementy dotyczące ceny wywoławczej, kwoty wadium, ceny postąpienia, listy uczestników postępowania, wysokości uzyskanej ceny oraz danych osób, które wygrały przetarg;

---

<sup>19</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2092.

- wyznaczony termin podpisania umów sprzedaży nie przekraczał wymaganych trzech miesięcy od dnia rozstrzygnięcia przetargu lub pięciu miesięcy, jeżeli wymagane było pełnomocnictwo, w przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym zawierano porozumienie ustalające warunki sprzedaży w wymaganej formie aktu notarialnego i przed upływem dwóch miesięcy od złożenia oświadczenia o zamiarze nabycia nieruchomości.

W kontrolowanych postępowaniach nie wystąpiły przypadki umowy cesji, czyli wstąpienia osoby trzeciej w prawa i obowiązki wynikające z umowy dzierżawy, zgodnie z art. 39c ustawy o gnrsp. Należności naliczane były zgodnie z warunkami wynikającymi z umów sprzedaży i umów dzierżawy.

(akta kontroli: tom I, str. 67-68)

#### 1.4. Egzekwowanie postanowień umów

Opis stanu faktycznego

Analiza 10 umów dzierżawy i 10 umów sprzedaży wykazała, że w okresie objętym kontrolą OT KOWR korzystał z wzorów umów wprowadzonych przez Dyrektora Generalnego KOWR.

Od dzierżawców uzyskano wszystkie wymagane oświadczenia, a w umowach, zgodnie z art. 38 ust. 1a ustawy gnrsp, zamieszczano postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez KOWR dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem umowy.

W przypadku wydzierżawienia nieruchomości o powierzchni przekraczającej 100 ha (jeden taki przypadek w badanej grupie) Dyrektor OT KOWR uzyskał wymagane szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR zgodnie z Zasadami wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP.

Wydanie nieruchomości dzierżawcy, następowało po podpisaniu umowy dzierżawy i po sporządzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego. W protokołach opisano stan przedmiotu dzierżawy do których dołączano dokumentację fotograficzną obrazującą stan nieruchomości. Stosowano formy zabezpieczenia należności, m.in. w postaci hipoteki, weksla własnego in blanco.

Dodatkowo w umowach zawierano oświadczenie, że kupujący poddaje się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego<sup>20</sup>. W umowach sprzedaży zamieszczono klauzule dotyczące prawa pierwokupu.

Analiza dokumentacji trzech umów dzierżawy<sup>21</sup>, gdzie przedmiotem dokonywanych zmian było wydłużenie czasu obowiązywania umowy wykazała, że w każdym przypadku zmiany do umowy wprowadzano w formie aneksu. W jednym przypadku powiadomiono dzierżawcę o zbliżającym się terminie wygaśnięcia umowy dzierżawy. We wszystkich trzech przypadkach dzierżawcy spełniali warunki przedłużenia umowy, w szczególności wystąpili ze stosownym wnioskiem z co najmniej trzymiesięcznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu wygaśnięcia umowy, prawidłowo wywiązywali się z obowiązków wynikających z umowy dzierżawy, przedmiot umowy nie był przedmiotem poddzierżawy. Dzierżawę przedłużano na okres od 4 do 5 lat.

(akta kontroli: tom I, str. 67-68, 176-308)

Z wyjaśnień Głównego specjalisty<sup>22</sup> w Wydziale Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem<sup>23</sup> wynikało, że OT KOWR nie prowadził ewidencji

<sup>20</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.

<sup>21</sup> Na potrzeby tego badania próbę 10 umów dzierżawy uzupełniono o dwa elementy.

<sup>22</sup> Pracownika odpowiedzialnego w OT KOWR za obsługę umów dzierżawy.

<sup>23</sup> Dalej: WKURiGZ.

wszystkich zawartych w oddziale aneksów do umów dzierżawy, ani ewidencji wniosków dzierżawców.

Aneksy do umów dzierżawy zawierane były przeważnie na okoliczność przedłużenia okresu trwania dzierżawy, ale też z uwagi na konieczność zaktualizowania przedmiotu dzierżawy (zmiany geodezyjne dzierżawionych działek-podziały, scalenia, obmiary; wyłączenie części przedmiotu dzierżawy z umowy - działek, środków trwałych np. z uwagi na ich likwidację, sprzedaż w pierwszeństwie nabycia), zmiany po stronie dzierżawcy, np. cesja na podstawie art. 39c ustawy o gnrsp, przejęcie praw i obowiązków z dzierżawy przez spadkobiercę, wystąpienie współdzierżawcy z umowy, ujawnienie współmałżonka.

Z oszacowania dokonanego przez pracowników OT KOWR wynikało, że w latach 2019-2021 zawarto około 2620 szt. aneksów do umów dzierżawy, w tym około 2370 szt. dotyczyło przedłużenia umowy dzierżawy. Oszacowano również, że w latach 2019-2021 było około 80 przypadków odmowy przedłużenia umowy. Powodami odmowy były: niewywiązywanie się przez dzierżawców z obowiązków umowy co do dbałości o przedmiot dzierżawy, niewywiązywanie się z obowiązku wydania części gruntów zgodnie z zapisami umowy, posiadanie zaległości płatniczych wobec OT KOWR, niezłożenie wniosku o przedłużenie dzierżawy na trzy miesiące przed końcem umowy, brak zgody na wyłączenie 30% powierzchni dzierżawionych użytków rolnych na podstawie ustawy gnrsp, zapisy ogłoszenia przetargowego, a następnie umowy dzierżawy, ograniczające czas jej trwania.

W badanej grupie umów sprzedaży nie wystąpiły przypadki wnioskowania przez nabywców o udzielenie pisemnej zgody na przeniesienie własności lub ustanowienie hipoteki na nabytej nieruchomości.

(akta kontroli: tom I, str. 67-68, 176-308)

Główny specjalista WKUiGZ wyjaśniła, że zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR<sup>24</sup>, jeżeli przewiduje się możliwość dalszej dzierżawy, można odpowiednio wcześniej poinformować dzierżawcę o zbliżającym się terminie wygaśnięcia umowy i o trybie jej przedłużenia. Dodała, że przypomnienie takie nie jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa, natomiast ma ono na celu usprawnienie pracy i zapobieżenie użytkowaniu nieruchomości bez tytułu prawnego. Wskazała również, że OT KOWR praktykuje powiadamianie dzierżawców o wygasaniu umowy, albo pisemnie, albo telefonicznie<sup>25</sup>. W przypadku umów dzierżawy obejmujących duże areale gruntu preferowaną formą zawiadomienia jest pismo ze wskazaniem daty, do kiedy powinien zostać złożony wniosek o przedłużenie umowy. Nadmieniła, że w przypadku braku wniosku dzierżawcy i zbliżania się ostatniego dnia jego złożenia, pracownicy OT KOWR dodatkowo dzwonią do dzierżawców z przypomnieniem o złożeniu wniosku o przedłużenie umowy dzierżawy.

(akta kontroli: tom I, str. 509-512)

Analiza kwartalnych planów kontroli dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się na terenie własności OT KOWR wykazała, że przy opracowaniu tych planów (harmonogramów) kierowano się zasadami wskazanymi w zarządzeniach Dyrektora Generalnego KOWR<sup>26</sup> w sprawie wprowadzenia wytycznych w sprawie sposobu postępowania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania

<sup>24</sup> Zawartymi w Zarządzeniu nr 105/2020/Z z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości ZWRSP, KOWR.

<sup>25</sup> Tam, gdzie w krótkim czasie wygasa duża liczba umów dzierżawy - szczególnie tych obejmujących małe areale gruntu; wykonanie telefonu do dzierżawcy jest szybsze niż wysyłanie korespondencji.

<sup>26</sup> [1] nr 92/2017/W z dnia 4 października 2017 r., obowiązujące do 20 lipca 2020 r., [2] nr 110/2020/W z dnia 21 lipca 2020 r., obowiązujące od 21 lipca 2020 r. do 28 września 2021 r., [3] nr109/2021/W z dnia 29 września 2021 r. obowiązujące od 29 września 2021 r.

Zasobu WRSP, w szczególności w zakresie zachowania kolejności przy kwalifikacji umów do kontroli. Harmonogramy były zatwierdzane przez Dyrektora OT KOWR.

Plany te, co do zasady, były realizowane, a w przypadku niewykonania kontroli w wyznaczonym terminie postępowanie to było realizowane w kwartale następującym.

Kontrolami obejmowano dzierżawców, w zakresie stanu gospodarowania na przedmiocie dzierżawy, nabywców nieruchomości na warunkach preferencyjnych, umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości na własność podmiotom, o których mowa w art. 24 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o gnrsp. Ogółem w analizowanym okresie przeprowadzono 709 kontroli, w tym 501 u dzierżawców i 40 u nabywców nieruchomości na warunkach preferencyjnych. Sprawdzono 108 umów nieodpłatnego przekazania nieruchomości wspomnianym wyżej podmiotom.

Kontrole prowadzono zgodnie ze wspomnianymi wyżej wytycznymi, a dokumentowano protokołami sporządzanymi według obowiązującego wzoru.

W badanej grupie 10 umów sprzedaży i 10 umów dzierżawy nie prowadzono kontroli planowych. W trzech przypadkach przeprowadzono kontrole pozaplanowe u dzierżawców nieruchomości. W jednym przypadku kontrola dotyczyła stanu technicznego nieruchomości znajdującej się na dzierżawionym gruncie, w dwóch pozostałych dotyczyła osobistego użytkowania przedmiotu dzierżawy. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie gospodarowania przedmiotem dzierżawy w zakresie stanu utrzymania nieruchomości, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie osobistego użytkowania przedmiotu dzierżawy.

(akta kontroli: tom I, str. 156-175)

Wyjaśnienie w sprawie prowadzenia kontroli umów złożył Dyrektor OT KOWR podając, że zgodnie z Zarządzeniem<sup>27</sup> Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wytycznych w sprawie sposobu postępowania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP, kontrolę nieruchomości zabudowanej (w skład której wchodzi ośrodek gospodarczy, tj. z bazą budynkową), przeprowadza się nie rzadziej niż raz na 2-3 lata.

W związku powyższym OT KOWR przeprowadza kontrole nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych<sup>28</sup> w sposób obligatoryjny. W obrębie badanej próby przeprowadzono kontrole doraźne, w jednym przeprowadzono inwentaryzację terenową, która również jest formą kontroli mienia Skarbu Państwa, w siedmiu przypadkach nie upłynął jeszcze 2-3 letni termin, po którym nieruchomości powinny być poddane kontroli kompleksowej, natomiast w międzyczasie nie było sygnałów o występujących nieprawidłowościach. Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że część kontroli w omawianym okresie nie mogła się odbyć, co było związane z wprowadzonym stanem epidemiologicznym, a tym samym obowiązującymi ograniczeniami w przemieszczeniu się oraz okresowym zakazem kontaktów z osobami trzecimi.

(akta kontroli: tom II, str. 4-35)

Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 24 maja 2022 r., w ośmiu przypadkach (na 10 zbadanych), dzierżawcy nie zalegali z płatnościami czynszu za okres od 2019 r. do 2021 r. W dwóch przypadkach dzierżawcy (nr 15091457 i nr 15091559) nie zapłacili w terminie, tj. do dnia 28 lutego 2022 r., czynszu dzierżawy za II półrocze 2021 r. w wysokości odpowiednio 90 135,45 zł i 146 583,41 zł. Działania windykacyjne w stosunku do wymienionych zaległości podjęto, wzywając do zapłaty, 26 kwietnia 2022 r., a następnie 15 czerwca 2022 r.

<sup>27</sup> Nr 109/2021/W z dnia 29 września 2021 r.

<sup>28</sup> Próba 10 umów dzierżawy obejmowała sześć nieruchomości zabudowanych i cztery niezabudowane.

W przypadku sprzedaży nieruchomości we wszystkich 10 zbadanych przypadkach nabywcy uregulowali należności zgodnie z postanowieniami umów.

(akta kontroli: tom I, str. 69-109)

Do szczegółowego badania wytypowano po trzy sprawy z badanego okresu dotyczące umorzenia, odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty należności z tytułu umów sprzedaży i dzierżawy. Analiza dokumentów wykazała, że wnioski w sprawach ulg były rozpatrywane w czasie od czterech do 36 dni kalendarzowych, średnio było to 21 dni. Wnioski rozpatrywała, powoływana zarządzeniem Dyrektora OT KOWR, sześciuosobowa komisja do udzielania ulg w spłacaniu należności KOWR. Z posiedzenia komisji sporządzano protokół zawierający kluczowe informacje dotyczących rozpatrywanego wniosku oraz uzasadnienie decyzji. Przy rozkładaniu należności na raty, liczba rat w badanej grupie wynosiła od dwóch do siedmiu, przy maksymalnie 3-letnim okresie spłaty (raty półroczne), w przypadku należności wynikających ze sprzedaży gruntów nabywca wpłacił nie mniej niż 10% jej ceny oraz przedłożył zabezpieczenie spłaty kwoty należności rozłożonej na raty. Uzasadnieniem pozytywnego rozpatrzenia wniosków była, przeważnie, trudna sytuacja na rynku rolnym.

W badanej grupie, wnioski dotyczące udzielenia ulgi zawierały informacje o przesłankach umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty oraz o sytuacji finansowej wnioskodawcy.

Z tytułu rozłożenia spłaty wierzytelności na raty od należności głównej pozostającej do spłaty pobierane było oprocentowanie w które w stosunku rocznym nie było niższe niż stopa dyskontowa stanowiąca stopę bazową ogłaszaną w komunikacie Komisji Europejskiej, powiększoną o 1%.

(akta kontroli: tom I, str. 110-149)

## **1.5. Działania wobec bezumownych użytkowników nieruchomości rolnych Zasobu WRSP**

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 1 stycznia 2019 r. w OT KOWR zidentyfikowano 72 bezumownych użytkowników wykorzystujących 10 286,2 ha gruntów. W okresie objętym kontrolą zmniejszała się zarówno liczba bezumownych użytkowników, jak i wykorzystywanego przez nich areалу: o 51,4% spadła liczba bezumownych użytkowników oraz o 73,3% powierzchnia wykorzystywanego przez nich areálu. Na dzień: 31 grudnia 2019 r. było to odpowiednio 66 użytkowników i 9764,9 ha, 31 grudnia 2020 r. – 40 użytkowników i 5356,3 ha, a 31 grudnia 2021 r. – 35 użytkowników i 2743,4 ha<sup>29</sup>.

Ponadto na koniec 2021 r. w OT KOWR pozostały 63 sprawy dotyczące samowolnego zajęcia nieruchomości o łącznej powierzchni około 36 ha, gdzie bezumowni użytkownicy nie zostali ustaleni.

Łączna liczba dłużników<sup>30</sup> związanych z bezumownym użytkowaniem nieruchomości Zasobu WRSP wynosiła kolejno 1170 w 2019 r., 1061 w 2020 r. i 1069 w 2021 r. Wartość naliczeń z tytułu bezumownego użytkownika za okres od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2021 r. osiągnęła w OT KOWR kwotę 361 176 731,89 zł.

W okresie objętym kontrolą naliczono opłaty za bezumowne użytkowanie w kwocie ogółem 243 006 717,47 zł (78 116 874,06 zł w 2019 r., 76 725 987,13 zł w 2020 r. i 88 163 856,28 zł w 2021 r.). W tym samym czasie wyegzekwowano kwotę 10 655 533,10 zł (3 242 988,10 zł w 2019 r., 3 677 827,94 zł w 2020 r. i 3 734 717,06 zł w 2021 r.), tj. 4,4% naliczonego wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie.

<sup>29</sup> Liczba umów objętych postępowaniem sądowym 31 grudnia 2019 r. wynosiła 49 (dot. 9069,7 ha), 31 grudnia 2020 r. – 21 (dot. 5055,8 ha), a 31 grudnia 2021 r. – 22 (dot. 2582,6 ha).

<sup>30</sup> Ze statusem spraw: [1] należności wymagalne, [2] w postępowaniu sądowym i [3] objęte nakazem.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że bezpośrednią przyczyną istotnego zwiększenia się naliczanych z tytułu bezumownego użytkowania kwot, a w konsekwencji statystycznie niskiej skuteczności egzekucji naliczanych opłat była przede wszystkim zmiana art. 39b ustawy o gnrsp<sup>31</sup>.

OT KOWR naliczał opłaty od dużego arealu gruntów, co do których toczyły się już wcześniej postępowania o wydanie nieruchomości po zakończonych umowach dzierżawy.

Jak wyjaśnił Dyrektor OT KOWR, brak woli wydania nieruchomości oraz przewlekłość procesów sądowych nie pozwalała na przejęcie gruntów i zaprzestanie naliczania opłaty. Dyrektor OT KOWR wskazał, że w większości przypadków opłatą za bezumowne korzystanie zostały obciążone spółki prawa handlowego, pozostające w sporze sądowym z KOWR. OT KOWR skierował wnioski do sądu o prawne zabezpieczenia roszczeń Skarbu Państwa, jednakże majątek spółek z o.o. na ogół tylko w niskim procencie stanowił zabezpieczenie tych roszczeń.

(akta kontroli: tom II, str. 4-9, 17-20, 28, 36)

Powierzchnia gruntów odzyskanych przez OT KOWR po bezumownym użytkowaniu wyniosła odpowiednio 521,2 ha w 2019 r., 4408,6 ha w 2020 r. i 2612,9 ha w 2021 r. W okresie objętym kontrolą odzyskano łącznie 7542,8 ha.

W latach 2019-2021 z powodu braku terminowego wydania gruntów (po wygaśnięciu umów) 11 byłych dzierżawców<sup>32</sup> stało się bezumownymi użytkownikami 12 nieruchomości gruntowych o pow. 287,5 ha<sup>33</sup>. Według stanu na 19 lipca 2022 r. dziewięć nieruchomości zostało wydanych OT KOWR, a trzy nadal pozostawały w bezumownym użytkowaniu<sup>34</sup>. W przypadku sześciu bezumownych użytkowników (siedmiu nieruchomości) wszystkie należności zostały uregulowane<sup>35</sup>, natomiast wobec pozostałych pięciu byłych dzierżawców (pięciu nieruchomości) trwały procedury windykacyjne<sup>36</sup>.

OT KOWR odzyskiwał grunty od bezumownych użytkowników na różnych etapach: [1] przedsądowym (po wezwaniu bezumownego użytkownika do wydania nieruchomości), [2] w toku postępowania sądowego (po wytoczeniu powództwa o wydanie), [3] po zakończeniu postępowania sądowego i uzyskaniu prawomocnego orzeczenia, [4] na etapie egzekucji komorniczej. Zgodnie z pkt 2.35. rozdziału IV załącznika<sup>37</sup> do Zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR<sup>38</sup> z 24 października 2018 r., dzierżawcy składali oświadczenia w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks

<sup>31</sup> Zgodnie z jego znowelizowaną treścią bezumowni użytkownicy byli zobowiązani do zapłaty na rzecz KOWR wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 30-krotność wywoławczej wysokości czynszu (do 25 czerwca 2019 r. była to 5-krotność czynszu), który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Wysokość wynagrodzenia należało ustalić na dzień, w którym KOWR zażądał zwrotu nieruchomości.

<sup>32</sup> Ośmiu w 2019 r., dwóch w 2020 r. oraz jeden w 2021 r.

<sup>33</sup> OT KOWR pierwotnie określił przedmiotową powierzchnię na 262,4 ha. Jednakże na skutek korekty naliczenie wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie w przypadku jednego z byłych dzierżawców ograniczono do powierzchni faktycznie użytkowanej, tj. 0,1 ha (z pierwotnych 35,1 ha). Jednocześnie OT KOWR przedłużając termin wydania nieruchomości innemu dzierżawcy nie rozpoczął procedury naliczania opłaty za bezumowne użytkowanie za dodatkowe 60,2 ha (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W konsekwencji łączna pow. bezumownie użytkowanych gruntów wyniosła 287,5 ha.

<sup>34</sup> W dwóch sprawach wszczęto postępowanie sądowe o zwrot nieruchomości, a w jednym przypadku dotychczasowy dzierżawca złożył pozew przeciwko OT KOWR celem ustalenia stosunku dzierżawy/złożenia zastępczego oświadczenia woli.

<sup>35</sup> Ewentualnie trwa spłata zgodnie z uzgodnionym harmonogramem.

<sup>36</sup> Wobec dwóch dłużników była to windykacja przedsądowa, a wobec dwóch kolejnych toczyła się egzekucja komornicza. W jednym przypadku część należności podlega egzekucji komorniczej, a część jest jeszcze na etapie przedsądowym.

<sup>37</sup> Wytyczne w sprawie zabezpieczania należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

<sup>38</sup> Nr 173/2018/Z.

postępowania cywilnego, co skracало czas odzyskiwania bezumownie użytkowanej nieruchomości<sup>39</sup>. Ponadto w OT KOWR pobierano również oświadczenia (w trybie ww. przepisu) w zakresie poddania się przez dzierżawców egzekucji, co do zapłaty czynszu dzierżawnego oraz wynagrodzenia z tytułu bezumownego użytkowania.

W okresie objętym kontrolą OT KOWR wszczął 12 postępowań sądowych w zakresie wydania nieruchomości gruntowych. Na dzień 30 czerwca 2022 r. siedem spraw zostało zakończonych (nieruchomości zwrócone do Zasobu WRSP), a pięć nadal procedowano<sup>40</sup>. W tym samym okresie zakończono 119 spraw (umów) bezumownego użytkowania (nastąpiło wydanie nieruchomości).

Jak wyjaśnił Dyrektor OT KOWR, postępowanie o wydanie nieruchomości gruntowej trwało średnio około 12-18 miesięcy<sup>41</sup> i było uzależnione m.in. od rodzaju nieruchomości, stopnia skomplikowania sprawy, obłożenia sądu, ewentualnie zawieszenia postępowania przez sąd, postawy procesowej pozwanego, wniesienia środków zaskarżenia przez którąś ze stron, itd.

(akta kontroli: tom II, str. 4-9, 17-20, 34, 160-164)

Ponadto Dyrektor OT KOWR zwrócił uwagę na trudności związane z ochroną gruntów Skarbu Państwa. Artykuł 39 ustawy gnrsp, dotyczący kwestii wysokości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, jest w opinii Dyrektora OT KOWR, niewystarczający gdy sprawa sądowa o wydanie gruntów lub o zapłatę wynagrodzenia, jest skierowana wobec podmiotu prawa handlowego lub osoby, która już w tym momencie jest niewypłacalna. Nie bez znaczenia pozostawała także przewlekłość postępowań sądowych w tych sprawach.

(akta kontroli: tom II, str. 30)

W latach 2019-2021 niezagospodarowanych pozostawało kolejno 31 356,3 ha (16,9%), 31 506,1 ha (17,0%) i 29 512,4 ha (15,9%).

Według stanu na 7 lipca 2022 r.<sup>42</sup> niezagospodarowane grunty obejmowały 25 153,5 ha (46 575 działek), co stanowiło około 13,6% łącznej powierzchni gruntów znajdujących się w Zasobie OT KOWR<sup>43</sup>.

Wśród gruntów niezagospodarowanych działki o powierzchni: do jednego ha obejmowały łącznie powierzchnię 10 607,0 ha, tj. 42,2% (41 440 działek), pomiędzy jeden a pięć ha obejmowały 8511,4 ha, tj. 33,8% (4715 działek), pomiędzy pięć a dziesięć ha stanowiły 1479,3 ha, tj. 5,9% (214 działek) oraz powyżej dziesięciu ha obejmowały 4555,8 ha, tj. 18,1% (206 działek).

(akta kontroli: tom II, str. 5-6, 18-19, 23, 34)

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że znaczna część niezagospodarowanego Zasobu to nieruchomości najmniej atrakcyjne dla potencjalnych nabywców lub dzierżawców<sup>44</sup>, obciążone dożywotnim użytkowaniem, objęte zakazem obrotu cywilnoprawnego<sup>45</sup>, czy podlegające procedurze trwałego rozdysponowania<sup>46</sup>. Jednocześnie najbardziej zagrożone samowolnym zajęciem były grunty o największych powierzchniach. Dodał, że 430 działek o powierzchni powyżej 5 ha obejmowało 24% wszystkich niezagospodarowanych gruntów.

<sup>39</sup> W ramach badanej próby pięciu spraw dotyczyło to jednego bezumownego użytkownika.

<sup>40</sup> Ponadto w latach 2019-2021 toczyło się kilkanaście postępowań zainicjowanych we wcześniejszym okresie.

<sup>41</sup> Czas odzyskiwania gruntów w poszczególnych przypadkach wynosił od trzech miesięcy do około pięciu lat.

<sup>42</sup> Część systemów używanych w OT KOWR nie ma możliwości generowania raportów zawierających dane historyczne.

<sup>43</sup> Tj. 184 595,3 ha. Dane na koniec miesiąca czerwca 2022 r.

<sup>44</sup> M.in. grunty poniżej 1 ha, rozdrobnione, zadrzewione, zakrzewione, ze słabą lokalizacją, nieforemnymi rozłogami czy utrudnionym dostępem itd.

<sup>45</sup> W związku z procedurą objęcia działek inwestycjami celu publicznego (budowy dróg lub gazociągów).

<sup>46</sup> Dotyczy zmian w gminnym studium lub w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił ponadto, że niezagospodarowane grunty monitorowane były pod kątem ich samowolnego zajęcia przede wszystkim w momencie przeznaczenia ich do rozdysponowania. OT KOWR nie prowadził okresowych kontroli tych nieruchomości z powodu braku zasobu kadrowego. Weryfikacja bezumownego zajęcia odbywała się również w przypadku ewentualnych zgłoszeń tych zdarzeń przez osoby trzecie.

(akta kontroli: tom II, str. 5-6, 18-19)

W latach 2019-2021 miały miejsce przypadki samowolnego, niezwiązanego z upływem terminu umowy dzierżawy, wejścia i zajęcia gruntów przeznaczonych do dzierżawy lub sprzedaży. Zostały one zidentyfikowane dzięki oględzinom nieruchomości na różnych etapach procedury rozdysponowania gruntów, m.in. w toku przygotowania gruntu do dzierżawy czy sprzedaży. Ponadto OT KOWR otrzymywał informacje w sprawie podejrzeń dotyczących bezumownego korzystania z nieruchomości, m.in. od sołtysów czy okolicznych rolników (głównie tych zainteresowanych wydzierżawieniem lub kupnem danych działek). OT KOWR celem ustalenia bezumownego użytkownika zwracał się do m.in. miejscowej Policji<sup>47</sup>, sołtysów, a także do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>48</sup>. OT KOWR nie prowadził odrębnej ewidencji ww. zdarzeń.

(akta kontroli: tom II, str. 6, 28, 36)

Badanie próby pięciu spraw, w których podejmowano działania wobec bezumownych użytkowników nieruchomości rolnych Zasobu WRSP wykazało, że:

Użytkownik nr 1. Umowa dzierżawy gruntu o pow. 25,1 ha użytkownika ujętego w ewidencji pod poz. 15020622 wygasła 31 października 2021 r. Dotychczasowy dzierżawca pismem z 15 października 2021 r. został wezwany do przekazania przedmiotu dzierżawy w dniu 3 listopada 2021 r. Użytkownik pismem z 2 listopada 2021 r. odmówił wydania użytkowanej nieruchomości i poinformował o wniesieniu w dniu 26 października 2021 r. pozwu przeciwko KOWR o złożenie zastępczego oświadczenia woli lub o ustalenie stosunku dzierżawy. Zgodnie z notatką z 9 czerwca 2022 r. przedstawiciel OT KOWR telefonicznie kontaktował się z sądem i otrzymał informację o nienadaniu biegu przedmiotowej sprawie.

(akta kontroli: tom II, str. 172-250)

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że postępowanie sądowe o ustalenie czy dana umowa nadal trwa, jest sprawą dalej idącą niż sprawa o wydanie gruntów i co do zasady ją wstrzymuje. Przygotowanie przedsądowego wezwania do wydania gruntów, a następnie złożenie pozwu (co generuje koszty sądowe po stronie KOWR już na etapie wniesienia pozwu), przy jednoczesnym zawieszeniu sprawy do czasu zakończenia innej sprawy o ustalenie, nie leży w interesie KOWR. Powyższe, zdaniem Dyrektora OT KOWR, potwierdzają inne postępowania sądowe z powództwa KOWR o wydanie oraz przeciwko KOWR o ustalenie stosunku dzierżawy, w ramach tej samej grupy kapitałowej co opisywana Spółka.

OT KOWR rozpoczął naliczanie opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości od 1 listopada 2021 r. do 14 marca 2022 r. i wystawił fakturę<sup>49</sup> za bezumowne użytkowanie na kwotę 24 516,98 zł. Do dnia 30 czerwca 2022 r. bezumowny użytkownik nie wydał zajmowanej nieruchomości i nie dokonał żadnych wpłat na

<sup>47</sup> Wnioski o ustalenie oraz wnioski o podjęcie ścigania i ukarania bezumownego użytkownika. Jak wyjaśnił Dyrektor OT KOWR większość wniosków była umarzana z powodu braku wykrycia sprawcy.

<sup>48</sup> W zakresie nazwisk rolników składających wnioski i dopłaty bezpośrednie za zajęte grunty.

<sup>49</sup> Za okres od 1 listopada 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. Kolejna faktura (za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r.) zostanie wystawiona dopiero w listopadzie 2022 r. Zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do pisma BP.ZGZ.SDN.4200.5.12.3006.EŚ pt. "Postępowanie ANR w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa" z 27 sierpnia 2013 r. (wraz ze zmianami wprowadzonymi pismem nr BP.ZGZ.SDN.4200.16.3.4115.2014.EŚ z 14 października 2014 r.).



poczet przedmiotowego zadłużenia wynoszącego 25 163,49 zł. Przeciwno bezumownemu użytkownikowi toczą się inne postępowania o zapłatę<sup>50</sup>.

(akta kontroli: tom II, str. 29, 172-250)

Użytkownik nr 2. Umowa dzierżawy gruntu o pow. 30,4 ha użytkownika ujętego w ewidencji pod poz. 15015940 wygasła (zgodnie z aneksem) 21 czerwca 2021 r. W związku z koniecznością zebrania zasianych wcześniej zbóż protokolarne przekazanie nieruchomości nastąpiło zgodnie z wyznaczonym przez OT KOWR terminem, tj. 14 sierpnia 2019 r.

OT KOWR naliczył opłatę z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości w okresie od 22 czerwca 2019 r. do 14 sierpnia 2019 r. Wystawiono dwie faktury na łączną kwotę 42 467,58 zł<sup>51</sup>.

Bezumowny dzierżawca 17 października 2019 r. złożył wniosek o odstąpienie od obciążania go opłatą z tytułu bezumownego użytkowania. 19 listopada 2019 r. OT KOWR podtrzymał swoje stanowisko odnośnie wysokości obciążenia. W dniu 4 października 2019 r. oraz 12 lutego 2020 r. skierowano do dłużnika ostateczne przedsądowe wezwania do zapłaty. W dniu 5 marca 2020 r. wezwano do wykupu weksla, a 15 kwietnia 2020 r. OT KOWR skierował pozew o zapłatę. W dniu 5 maja 2020 r. Sąd Rejonowy we Wrocławiu wydał nakaz zapłaty, który klauzulę wykonalności otrzymał 4 czerwca 2021 r.

25 czerwca 2020 r. OT KOWR złożył wniosek o wszczęcie egzekucji, której przedmiotem było zabezpieczenie roszczenia pieniężnego. A następnie, po otrzymaniu klauzuli wykonalności, wniosek o wszczęcie egzekucji, która została rozpoczęta 5 lipca 2021 r.<sup>52</sup>.

Do 30 czerwca 2022 r. bezumowny użytkownik na poczet naliczonej opłaty uiścił 183,75 zł, a zadłużenie na ten dzień wynosiło 56 053,88 zł.

(akta kontroli: tom II, str. 250-314, 658)

Użytkownik nr 3. Umowa dzierżawy gruntu o powierzchni 147,0 ha użytkownika ujętego w ewidencji pod poz. 15030229 miała obowiązywać (zgodnie z aneksem) do 5 listopada 2026 r. W związku z informacją otrzymaną 28 października 2019 r. od komornika sądowego OT KOWR pismem datowanym na 23 grudnia 2019 r. wezwał dzierżawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie poddzierżawienia gruntów bez zgody wydzierżawiającego. Następnie pismem z 16 marca 2020 r. (a ponadto z 17 kwietnia 2020 r.) OT KOWR rozwiązał ww. umowę ze skutkiem natychmiastowym<sup>53</sup>, jednocześnie (ze względu na zasianie gruntów) wyznaczając pierwotnie termin przejęcia nieruchomości na 15 sierpnia 2020 r. Finalnie OT KOWR pismem z 25 sierpnia 2020 r. wyznaczył termin przejęcia nieruchomości na 15 września 2020 r. Odbioru nieruchomości nie dokonano ze względu na brak obecności byłego dzierżawcy. 16 grudnia 2020 r. KOWR poinformował o rozwiązaniu umowy i naliczaniu opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości od 16 września 2020 r. Mimo kolejnych wezwań (z 4 stycznia 2021 r. i 12 lutego 2021 r.) nie doszło do skutecznego przejęcia nieruchomości. 8 marca 2021 r. były dzierżawca poprzez adwokata wezwał do potwierdzenia istnienia stosunku prawnego dzierżawy. OT KOWR pismem z 2 kwietnia 2021 r. podtrzymał dotychczasowe stanowisko o rozwiązaniu umowy. OT KOWR 3 listopada 2021 r. złożył wniosek o wszczęcie egzekucji. Wydanie nieruchomości nastąpiło 16 lutego 2022 r. przy udziale komornika

<sup>50</sup> Pozwy OT KOWR: [1] z 9 czerwca 2020 r. na kwotę 850 744 zł, oraz [2] z 20 października 2020 r. na kwotę 2 082 235 zł w związku z bezumownym użytkowaniem gruntów.

<sup>51</sup> Pierwotnie było to 50 129,78 zł, następnie (z powodu zmiany ceny pszenicy) kwotę tę pomniejszono korektą o 7662,20 zł.

<sup>52</sup> Ponadto OT KOWR złożył w dniu 22 czerwca 2021 r. wniosek o dokonanie wpisów w księdze wieczystej oraz wykonanie opisu i oszacowania, a w dniu 8 lipca 2021 r. uiścił zaliczkę na wydatki gotówkowe.

<sup>53</sup> Pierwsze, nieodebrane pismo w tej sprawie skierowano 17 marca 2020 r.

sądowego. Było to możliwe<sup>54</sup> dzięki odpowiednim postanowieniom zawartym w umowie dzierżawy i złożeniu przez dzierżawcę oświadczenia w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego.

Ponadto z powodu postępowania układowego dotyczącego bezumownego użytkownika w dniu 3 lutego 2020 r. OT KOWR zgłosił wierzytelność w kwocie 212 156,80 zł, a 31 sierpnia 2020 r. głosował przeciwko układowi (ze względu na niekorzystną dla KOWR kolejność zaspokajania roszczeń z majątku upadłego)<sup>55</sup>, mimo to postanowieniem sądu układ został zatwierdzony 14 października 2020 r. W dniu 20 kwietnia 2022 r. dłużnik złożył wniosek o uchylenie układu.

W związku z bezumownym użytkowaniem OT KOWR za okres od 16 września 2020 r. do 16 lutego 2022 r. wystawił trzy faktury oraz dwa zawiadomienia o płatności na łączną kwotę 3 936 211,32 zł. Na dzień 30 czerwca 2022 r. należności zasądzone na rzecz OT KOWR wynosiły 2 087 702,67 zł<sup>56</sup>, a należności niezasądzone 1 949 434,76 zł. OT KOWR wezwał dłużnika do zapłaty 4 maja 2022 r. i 1 lipca 2022 r. Ponadto podjęte zostały procedury zmierzające do skierowania do sądu wniosku o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu dotyczącemu zapłaty całej kwoty niezasądzonej należności.

Wobec bezumownego użytkownika prowadzone są inne postępowania windykacyjne<sup>57</sup>.

Dłużnik nie zapłacił na rzecz OT KOWR żadnych środków z tytułu opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Zaległość na dzień 30 czerwca 2022 r. wynosiła 4 145 602,04 zł.

(akta kontroli: tom II, str. 167-171, 315-488)

Użytkownik nr 4. Umowa dzierżawy gruntu o powierzchni 10,3 ha użytkownika ujętego w ewidencji pod poz. 15015017 obowiązywała (zgodnie z aneksem) do 12 kwietnia 2019 r. Odebranie nieruchomości w terminie wyznaczonym przez OT KOWR (15 kwietnia 2019 r.) nie było możliwe z powodu jego rolniczego użytkowania. Dotychczasowy dzierżawca złożył oświadczenie, że działkę wyda po zbiorach. Protokolarne odebranie nieruchomości (zgodnie z terminem wskazanym w przedsądowym wezwaniu do wydania nieruchomości) nastąpiło 31 lipca 2019 r.

Opłata za bezumowne użytkowanie naliczona została za okres od 13 kwietnia 2019 r. do 31 lipca 2019 r. w łącznej kwocie 33 472,13 zł na podstawie dwóch faktur. 18 września 2019 r. bezumowny użytkownik złożył wniosek (m.in. ze względu na gradobicie) o rozłożenie na raty istniejącej ówczasie należności<sup>58</sup> wobec KOWR. Po skutecznym uzupełnieniu przez niego dokumentacji, w dniu 18 grudnia 2019 r. podpisano porozumienie w sprawie zasad i warunków spłaty zadłużenia. Bezumowny użytkownik zobowiązał się do spłaty pozostałego zadłużenia<sup>59</sup> w czterech ratach<sup>60</sup>.

Wypełniając warunki porozumienia bezumowny użytkownik do 30 czerwca 2022 r. uiścił łącznie 9321,22 zł. Do zapłaty pozostało 8775,09 zł<sup>61</sup>.

(akta kontroli: tom II, str. 489- 527)

<sup>54</sup> Wykorzystanie tej drogi skróciło okres odzyskiwania nieruchomości od byłego dzierżawcy.

<sup>55</sup> Pismo nadane 15 września 2020 r.

<sup>56</sup> Na podstawie postanowień z 29 września 2021 r. oraz 14 stycznia 2022 r.

<sup>57</sup> M.in.: [1] nakaz zapłaty na kwotę 115 732,02 zł z 22 marca 2019 r., [2] nakaz zapłaty z 18 września 2019 r. na kwotę 5293 zł oraz [3] wniosek o wszczęcie egzekucji na kwotę 2243,86 zł z 4 kwietnia 2022 r. OT KOWR w ramach postępowania windykacyjnego dotyczącego czynszu dzierżawnego wypełnił weksel in blanco wystawiony przez dłużnika i poręczony przez jego rodziców.

<sup>58</sup> Częściowo spłaconej – w 2019 r. dłużnik wpłacił łącznie 16 530,65 zł.

<sup>59</sup> Wynoszącego według stanu na 23 grudnia 2019 r. 17 408,38 zł.

<sup>60</sup> Płatność rat ustalono na 31 sierpnia 2020 r., 31 sierpnia 2021 r., 31 sierpnia 2022 r. oraz 31 sierpnia 2022 r.

<sup>61</sup> W tym zaległość w kwocie 75,09 zł. Stan na 30 czerwca 2022 r.

Użytkownik nr 5. Umowa dzierżawy gruntu o pow. 61,9 ha użytkownika ujętego w ewidencji pod poz. 15014280 obowiązywała do 10 grudnia 2019 r. 6 grudnia 2019 r. dzierżawca złożył wniosek o wydłużenie terminu wydania nieruchomości do 30 września 2020 r. W konsekwencji w dniu 10 grudnia 2019 r.<sup>62</sup> zawarto porozumienie dotyczące korekty terminu wydania nieruchomości<sup>63</sup> przy jednoczesnym zachowaniu wysokości ponoszonych przez dzierżawcę kosztów utrzymania nieruchomości<sup>64</sup> oraz opłaty za korzystanie z nieruchomości na poziomie odpowiadającym kwocie czynszu jaki dzierżawca byłby zobowiązany zapłacić, gdyby umowa nadal trwała. W chwili podpisywania porozumienia wnioskodawca nie posiadał zaległości wobec OT KOWR. Na wniosek użytkownika ponownie wydłużono termin wydania nieruchomości, tj. do dnia 30 września 2021 r. (na podstawie aneksu nr 1 z 30 września 2020 r. do porozumienia z 10 grudnia 2019 r.)<sup>65</sup>. OT KOWR nie zgodził się na wnioskowane przesunięcie terminu do 30 listopada 2021 r.<sup>66</sup> i ostatecznie termin odbioru nieruchomości wyznaczono na 15 października 2021 r. W dniu tym protokolarnie przejęto 60,2 ha nieruchomości niezabudowanej. Dotychczasowy dzierżawca nie wydał części zabudowanej o powierzchni 1,7 ha. Mimo podjęcia dwóch prób przejęcia nieruchomości (w dniu 1 lutego i 15 marca 2022 r.) stan ten utrzymywał się do 11 lipca 2022 r., kiedy to OT KOWR złożył pozew o wydanie nieruchomości znajdującej się w bezumownym użytkowaniu.

Od 16 października 2021 r. OT KOWR rozpoczął naliczanie opłaty z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości (o powierzchni 1,7 ha) i wystawił, 4 lutego 2022 r., fakturę na kwotę 17 928,46 zł<sup>67</sup>. Mimo wezwań do zapłaty (4 marca 2022 r., 3 czerwca 2022 r. i 18 lipca 2022 r.) dłużnik nie uregulował na rzecz OT KOWR żadnych kwot<sup>68</sup>, a zaległość na dzień 30 czerwca 2022 r. wyniosła 18 535,33 zł.

(akta kontroli: tom II, str. 528-657)

Analiza przedmiotowej próby wykazała, że OT KOWR podejmował działania zmierzające do odzyskiwania nieruchomości, naliczania i egzekwowania opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości, co do zasady w sposób rzetelny i terminowy uwzględniając specyfikę poszczególnych spraw.

Do czasu zakończenia kontroli (stan na 19 lipca 2022 r.) w sprawach badanych w ramach przedmiotowej próby odzyskano grunty o powierzchni ogółem 248,0 ha. W bezumownym użytkowaniu pozostał grunt o powierzchni 26,8 ha. W stosunku do wszystkich badanych przypadków bezumownego użytkowania OT KOWR naliczał opłatę z tego tytułu.

W związku z okolicznościami spraw użytkowników nr 2 i 4 należy uznać, że formalne uchybienia nie miały wpływu na podejmowanie działań zmierzających do odebrania gruntu, naliczenia opłaty za bezumowne użytkowanie oraz odzyskania należności Skarbu Państwa. W przypadku użytkownika nr 1 niezachowanie terminów skierowania wezwania, a następnie złożenia pozwu do sądu było uzasadnione wszczęciem przez dotychczasowego dzierżawcę procesu sądowego przeciwko OT KOWR (o złożenie zastępczego oświadczenia woli lub o ustalenie stosunku dzierżawy) i koniecznością oczekiwania na jego rozstrzygnięcie.

W działaniach OT KOWR wobec użytkowników nr 3 i 5 wystąpiły nieprawidłowości, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>62</sup> Na ten dzień dzierżawca nie miał zaległości wobec OT KOWR.

<sup>63</sup> Było to możliwe w związku z pismami p.o. Dyrektora Generalnego KOWR z 24 października 2018 r., nr CEN.DGZ.WNZNZ.4201.102.2018.JN.15 oraz z 7 stycznia 2019 r., nr CEN.DGZ.WNZNZ.4201.102.2018.JN.

<sup>64</sup> M.in. podatków i ubezpieczenia budynków.

<sup>65</sup> W momencie podpisania aneksu użytkownik zalegał z zapłatą w wysokości 1270,15 zł. Należność ta została uregulowana 27 października 2020 r.

<sup>66</sup> Przygotowany projekt aneksu nr 2 został negatywnie zaopiniowany przez radcę prawnego KOWR.

<sup>67</sup> Za okres od 16 października do 31 grudnia 2021 r.

<sup>68</sup> Tytułem opłaty za bezumowne użytkowanie.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

(akta kontroli: tom II, str. 160-163, 659-660)

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

**1)** OT KOWR nierzetelnie realizował działania zmierzające do wyegzekwowania niektórych należności za bezumowne użytkowanie nieruchomości z Zasobu WRSP. W przypadku użytkowników nr 3 i 5, mimo wystawienia dokumentów księgowych z terminami płatności na 27 i 28 lutego 2022 r. oraz brakiem wpłat na łączną kwotę 1 576 658,99 zł (wraz z odsetkami według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.), OT KOWR nie skierował tych spraw na drogę postępowania sądowego.

(akta kontroli: tom II, str. 167-171, 315-488, 528-657)

Dyrektor OT KOWR w odniesieniu do użytkownika nr 3 uzasadniał zwłokę chęcią objęcia jednym wnioskiem o nadanie klauzuli wykonalności całości zadłużenia tego kontrahenta<sup>69</sup>. Jednocześnie wskazał, że OT KOWR skieruje do sądu przedmiotowy wniosek (po ukazaniu się w lipcu 2022 r. aktualnej ceny pszenicy za I półrocze 2022 r. i po dokonaniu niezbędnych przeliczeń<sup>70</sup>). Natomiast w przypadku użytkownika nr 5 zadeklarował, że OT KOWR niezwłocznie podejmie działania zmierzające do zasądzenia należności za bezumowne użytkowanie nieruchomości za okres od 16 października 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. (z terminem wymagalności na 28 lutego 2022 r.)<sup>71</sup>.

(akta kontroli: tom II, str. 28-35)

**2)** OT KOWR w odniesieniu do użytkownika nr 3 nierzetelnie podejmował działania mające na celu ustalenie czy użytkuje on grunty w sposób niezgodny z umową dzierżawy (poddzierżawa gruntów o powierzchni 147,0 ha bez zgody OT KOWR). Mimo powzięcia w dniu 28 października 2019 r. informacji od komornika sądowego o niezgodnym z umową dzierżawy sposobie wykorzystania gruntów dzierżawionych od KOWR, pismo do dzierżawcy z żądaniem wyjaśnień w tej sprawie wysłano w dniu 23 grudnia 2019 r., a wypowiedzenie umowy – w dniu 16 marca 2020 r.

W konsekwencji OT KOWR z opóźnieniem rozpoczął naliczanie opłaty za bezumowne użytkowanie<sup>72</sup> (o czym niżej) oraz z opóźnieniem wynikającym z powyższych okoliczności uruchomiono również procedurę odzyskiwania nieruchomości.

Zwłokę w podejmowaniu działań w tej sprawie Dyrektor OT KOWR wyjaśniał koniecznością wystąpienia do dzierżawcy i oczekiwania na jego wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. W ocenie Dyrektora OT KOWR samo uzyskanie informacji od komornika sądowego nie powinno stanowić podstawy do rozwiązania umowy dzierżawy bez możliwości wypowiedzenia się przez stronę umowy. Dzierżawca nie ustosunkował się do wezwania ze strony KOWR z dnia 23 grudnia 2019 r., czego konsekwencją było m.in. wypowiedzenie przedmiotowej umowy dzierżawy.

(akta kontroli: tom II, str. 167-171, 315-488)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działanie OT KOWR w tej sprawie było nierzetelne. Czynności wobec dzierżawcy mające na celu sprawdzenie informacji przedstawionych przez komornika podjęto w dniu 23 grudnia 2019 r., tj. po 55 dniach od uzyskania przedmiotowej informacji. Po kolejnych 84 dniach (tj. 16 marca 2020 r.) wysłano wypowiedzenie umowy.

**3)** W ramach badanej próby pięciu spraw dotyczących bezumownych użytkowników stwierdzono, że nie podejmowano (lub nie dochowano terminów podejmowania)

<sup>69</sup> W związku z odbiorem nieruchomości gruntowej 16 lutego 2022 r.

<sup>70</sup> Okoliczność istotna z uwagi na określenie wysokości żądania.

<sup>71</sup> W odniesieniu do obu użytkowników Dyrektor OT KOWR wskazał ponadto na działania windykacyjne (m.in. wezwania do zapłaty i rozmowę telefoniczną) podejmowane przez OT KOWR.

<sup>72</sup> Naliczając w tym okresie czynsz dzierżawny.

wszystkich działań windykacyjnych zgodnie z terminami określonymi w załączniku do pisma<sup>73</sup> pn. „Postępowanie ANR w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa” z dnia 27 sierpnia 2013 r. Powyższe dotyczyło kierowania pierwszego i drugiego, przedsądowego wezwania do wydania nieruchomości, a także pozwu o wydanie nieruchomości.

Jak wyjaśnił Dyrektor OT KOWR wiązało się to m.in. ze złożonością poszczególnych spraw czy postawami dotychczasowych dzierżawców.

Jednocześnie Dyrektor OT KOWR poinformował, że z dotychczasowych doświadczeń OT KOWR wynika, że miesięczny termin na wystąpienie do sądu z pozwem o wydanie nieruchomości jest praktycznie niemożliwy do dochowania. Przekazanie sprawy do radcy prawnego oraz przygotowanie pozwu do sądu wymaga więcej czasu niż jeden miesiąc, szczególnie w sprawach dotyczących nieruchomości o znacznych powierzchniach i o dużym stopniu skomplikowania stanu faktycznego. Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że fakt niedochowania przedmiotowego terminu nigdy nie był kwestionowany przez pracowników KOWR, w tym tych, którzy odpowiadają za tworzenie wytycznych i zarządzeń.

(akta kontroli: tom II, str. 22-23, 659-660)

NIK zwraca jednak uwagę, że w powyższej sprawie nie występowano do KOWR<sup>74</sup> celem zmiany wytycznych m.in. w zakresie terminu na wystąpienie do sądu z pozwem o wydanie nieruchomości w ciągu miesiąca od przedsądowego wezwania bezumownego użytkownika do wydania nieruchomości. NIK nie podziela poglądu przedstawionego przez Dyrektora OT KOWR i wskazuje, że przedmiotowy załącznik jest obowiązującym aktem wewnętrznym, a przestrzeganie jego postanowień jest obligatoryjne do czasu ewentualnego uchylecia czy modyfikacji stosownych regulacji przez Dyrektora Generalnego KOWR.

**4)** W przypadku użytkownika nr 3 OT KOWR, wypowiadając umowę dzierżawy ze skutkiem natychmiastowym, wyznaczył termin na wydanie nieruchomości na dzień 15 sierpnia 2020 r.<sup>75</sup>, co było niezgodne z zasadami określonymi przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych<sup>76</sup>. Stosownie do ww. zasad proces informowania dzierżawcy o terminie odbioru nieruchomości powinien przebiegać w taki sposób, by moment rozpoczęcia naliczania opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości przypadła na dzień następny po wygaśnięciu umowy. Powinien to być zatem 7 kwietnia 2020 r.<sup>77</sup>.

W konsekwencji naliczenie opłaty z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości było możliwe dopiero od dnia 16 września 2020 r.<sup>78</sup>, zamiast od dnia 7 kwietnia 2020 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 161 dni.

W wyjaśnieniach Dyrektor OT KOWR powołał się m.in. na pismo p.o. Dyrektora Generalnego KOWR<sup>79</sup> z dnia 24 października 2018 r. i wskazał, że wyznaczanie daty przejścia nieruchomości po zakończeniu cyklu produkcyjnego przyczynia się do

<sup>73</sup> Nr BP.ZGZ.SDN.4200.5.12.3006.EŚ, wraz ze zmianami wprowadzonymi pismem nr BP.ZGZ.SDN.4200.16.3.4115.2014.EŚ z dnia 14 października 2014 r.

<sup>74</sup> Czy wcześniej Biura Prezesa ANR.

<sup>75</sup> Pismem z dnia 25 sierpnia 2020 r. Zastępca Dyrektora OT KOWR wydłużył termin na wydanie nieruchomości z 15 sierpnia na 15 września 2020 r.

<sup>76</sup> KOWR jest następcą prawnym Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa. Wytyczne wydane w przedmiotowej sprawie przez Prezesa ANR są obowiązujące także w KOWR. Zasady określone zostały w załączniku do pisma BP.ZGZ.SDN.4200.5.12.3006.EŚ pt. „Postępowanie ANR w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa” z 27 sierpnia 2013 r. (wraz ze zmianami wprowadzonymi pismem nr BP.ZGZ.SDN.4200.16.3.4115.2014.EŚ z 14 października 2014 r.).

<sup>77</sup> Dzierżawca nie odebrał korespondencji dotyczącej wypowiedzenia umowy dzierżawy ze skutkiem natychmiastowym i za datę doręczenia wypowiedzenia przyjęto 6 kwietnia 2020 r. (zgodnie z § 17 ust. 8 pkt d aneksu do umowy dzierżawy).

<sup>78</sup> Dzień po wyznaczonym terminie odbioru nieruchomości, które okazało się nieskuteczne.

<sup>79</sup> Nr CEN.DGZ.WNZNZ.4201.102.2018.JN.15.

racjonalnego gospodarowania na gruntach Zasobu, zmniejszenia zarówno liczby przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości, jak i kosztów ponoszonych przez KOWR, w związku z rozliczaniem nakładów dzierżawcy w postaci produkcji w toku. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora OT KOWR intencją KOWR było uświadomienie dzierżawcy jego sytuacji względem KOWR już w marcu 2020 r. z możliwością zakończenia przez niego czynności agrotechnicznych w 2020 r. (pod rygorem konsekwencji ustawowych braku wydania gruntów we wrześniu 2020 r.).

(akta kontroli: tom II, str. 21-23, 28-35, 37-51, 167-171, 315-488)

NIK wskazuje, że rozpoczęcie naliczania opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości powinno nastąpić bezpośrednio po skutecznym wypowiedzeniu umowy (tj. od 7 kwietnia 2020 r.) i bezzwłocznie wystosowanym wezwaniu do natychmiastowego wydania nieruchomości. Taki sposób postępowania (zgodny z ww. załącznikiem do pisma Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych) OT KOWR zastosował wobec użytkowników nr 1, 2 i 4. Ponadto użytkownik nr 3 nie tylko bez zgody OT KOWR oddał grunty w poddzierżawę, ale ponadto na dzień otrzymania informacji od komornika sądowego (tj. 28 października 2019 r.) zalegał z płatnościami na rzecz OT KOWR w wysokości 304 667,39 zł. Z tego względu nie było możliwe skorzystanie z rozwiązań zawartych w powołanym w wyjaśnieniach piśmie p.o. Dyrektora Generalnego KOWR.

W konsekwencji OT KOWR nie naliczył opłaty za bezumowne użytkowanie w szacunkowej wysokości 999 724,55 zł (naliczając jedynie czynsz dzierżawny w kwocie 33 456,09 zł). W konsekwencji użytkownik został obciążony opłatą niższą od wymaganej o 966 268,46 zł.

5) W przypadku użytkownika nr 5 w związku z wygaśnięciem umowy dzierżawy OT KOWR przedłużył termin wydania nieruchomości o ponad rok i dziesięć miesięcy, podczas gdy zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez Dyrektora Generalnego KOWR termin taki można było przedłużyć jedynie o 12 miesięcy<sup>80</sup>.

Jak wyjaśnił Dyrektor OT KOWR przedłużenie tego terminu do dnia 30 września 2021 r. nastąpiło decyzją Zastępcy Dyrektora OT KOWR. Decyzja ta nie była konsultowana z nim, ani z Zastępcą Dyrektora OT KOWR odpowiedzialnym za Zasób WRSP.

NIK wskazuje, że dodatkowa prolongata na okres 307 dni<sup>81</sup> była działaniem niezgodnym z przyjętymi zasadami, co skutkowało brakiem obciążenia bezumownego dzierżawcy stosowaną opłatą za bezumowne użytkowanie w szacowanej wysokości 463 608,27 zł, a jedynie opłatą za korzystanie z nieruchomości na poziomie odpowiadającym kwocie czynszu jaki dzierżawca byłby zobowiązany zapłacić, gdyby umowa nadal trwała, tj. 35 485,35 zł. W konsekwencji użytkownik został obciążony opłatą niższą od wymaganej o 428 122,92 zł.

(akta kontroli: tom II, str. 21-23, 28-34, 528-657)

## 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 uwagi i wnioski: Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Uwagi

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu wyegzekwowania należności za bezumowne użytkowanie od użytkowników nr 3 i 5 w łącznej kwocie 2 971 050,37 zł.

<sup>80</sup> Pisma p.o. Dyrektora Generalnego KOWR:

a) z 24 października 2018 r.: nr CEN.DGZ.WNZNZ.4201.102.2018.JN.15,

b) z 7 stycznia 2019 r. nr CEN.DGZ.WNZNZ.4201.102.2018.JN.

<sup>81</sup> W tym 292 dni na podstawie aneksu nr 1 z 30 września 2020 r. Dodatkowe 15 dni wynikało z wyznaczenia kolejnego terminu (15 października 2021 r.) wydania nieruchomości.

2. Podejmowanie działań mających na celu ustalenie czy dzierżawcy użytkują grunty w sposób niezgodny z umową dzierżawy niezwłocznie po uzyskaniu informacji w tym przedmiocie.
3. W sprawach związanych z bezumownym korzystaniem z nieruchomości Zasobu WRSP podejmowanie działań windykacyjnych zgodnie z terminami określonymi w regulacjach wewnętrznych.
4. Informowanie dzierżawców o terminie wydania gruntu zgodnie z obowiązującymi zasadami.
5. Zapewnienie przestrzegania zasad dotyczących przedłużania terminu wydania nieruchomości, określonych przez Dyrektora Generalnego KOWR.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, lipca 2022 r.

Kontrolerzy:  
Ryszard Puchała  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Karol Wilk  
Inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*

