



KRR.430.006.2022
Nr ewid. 132/2022/P/22/035/KRR

Informacja o wynikach kontroli

**ZASADY DZIERŻAWY I SPRZEDAŻY
NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH
ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA**

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

p.o. Dyrektor Departamentu
Rolnictwa i Rozwoju Wsi



Marek Adamiak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia

30. 05. 2023.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	13
4. WNIOSKI.....	22
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	23
5.1. Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zasad dzierżaw i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	23
5.1.1. Opracowanie zasad dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.....	24
5.1.2. Dzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ...	28
5.1.3. Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	41
5.1.4. Nadzór nad nieruchomościami będącymi w Zdobie Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz nieruchomościami trwale rozdysponowanymi.....	48
5.1.5. Dochodzenie należności Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z tytułu dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych	54
5.2. Nadzór Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa nad stosowaniem procedur przez Oddział Terenowy w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	56
6. ZAŁĄCZNIKI	59
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	59
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	68
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	84
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	87
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	88

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

DG KOWR, Dyrektor Generalny KOWR	Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa;
Kc, Kodeks cywilny	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.);
KOWR	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa;
Minister RiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
OT KOWR <i>lub</i> OT	oddział terenowy KOWR;
PROW 2014–2020	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020;
RODO	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. L 119 z 4.05.2016, str. 1, ze zm.);
rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego	rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 433);
rozporządzenie ws. sprzedaży	rozporządzenie 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 obniżania ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. z 2021 r. poz. 2092);
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.);
ukur	ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2569);
ustawa gnrsp	ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329);
ustawa KOWR	ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 481, ze zm.);
ustawa o ubezpieczeniach rolnych	ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2019 r. poz. 477);
ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich	ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2433);
ustawa o wstrzymaniu sprzedaży	ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 507);
ustawa z 16 września 2011 r.	ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382);

bezumowne użytkowanie	użytkowanie nieruchomości rolnej bez tytułu prawnego;
gospodarowanie Zasobem WRSP	gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa w sposób określony w art. 24 ustawy gnrsp;
gospodarstwo rolne	gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 ha (art. 2 pkt 2 ukur);
nabycie nieruchomości rolnej	przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego (art. 2 pkt 7 ukur);
nieruchomość rolna (grunt rolny)	zgodnie z art. 461 Kc nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej;
obrót nieruchomościami rolnymi	wszelkie sytuacje, które prowadzą do zmiany podmiotów gospodarczych w gospodarstwie rolnym, tj. polegające na zmianie właściciela lub użytkownika gruntu ¹ ;
ośrodek produkcji rolniczej	zgodnie z art. 24b ust. 1 ustawy gnrsp wyodrębnione przez DG KOWR, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, Zasobu WRSP nieruchomości, które wraz z innymi składnikami mienia, tworzą nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą o powierzchni przekraczającej 50 ha, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie;
podatnik podatku rolnego	zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym osoba fizyczna, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, będące: 1) właścicielami gruntów; 2) posiadaczami samoistnymi gruntów; 3) użytkownikami wieczystymi gruntów; 4) posiadaczami gruntów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, z KOWR lub z innego tytułu prawnego, a także jeżeli dotyczy nieruchomości znajdujących się w Zasobie, o którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 1961, ze zm.), albo jest bez tytułu prawnego, z wyjątkiem gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Lasów Państwowych; w tym przypadku podatnikami są odpowiednio jednostki organizacyjne KOWR i Lasów Państwowych;
producent rolny	osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będąca rolnikiem w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 608, ze zm.) ² ;
prowadzenie działalności rolniczej	prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (art. 2 pkt 3 ukur);

¹ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie Prawo Rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994, s. 88.

² Akt normatywny został uchylony z dniem 1 stycznia 2023 r.

- rolnik** dla potrzeb kontroli przyjęto definicję rolnika w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, zgodnie z którym za rolnika uważa się osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, której gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym Traktatów, określonym w art. 52 TUE w związku z art. 349 i 355 TFUE, oraz która prowadzi działalność rolniczą;
- rolnik indywidualny** osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo (art. 6 ust. 1 ukur);
- użytki rolne** grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami (art. 2 pkt 5 ukur);
- Zasób WRSP, ZWRSP lub Zasób** Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa – zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy gnrsp tworzy go mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy gnrsp, przejęte w trybie tej ustawy oraz zgodnie z art. 12 ust. 2 nieruchomości nabyte przez KOWR, chyba że zostały nabyte ze środków własnych KOWR.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawidłowo realizował zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją przez oddziały terenowe zasad dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP?
2. Czy oddziały terenowe Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa prawidłowo realizowały dzierżawę i sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP?

Jednostki kontrolowane

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
Oddział Terenowy w Gorzowie Wielkopolskim
Oddział Terenowy w Krakowie
Oddział Terenowy w Poznaniu
Oddział Terenowy w Warszawie
Oddział Terenowy we Wrocławiu

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r.³

Od wejścia w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁴, tj. od dnia 30 kwietnia 2016 r. nastąpiła zmiana zasad gospodarowania mieniem Zasobu WRSP i podstawową formą rozdysponowania gruntów rolnych stała się dzierżawa, a nie sprzedaż. Wprowadzenie przepisów o wstrzymaniu sprzedaży⁵ spowodowało zmniejszenie sprzedaży z poziomu 100 tys. ha rocznie przed 2016 r. do poziomu 5 tys. ha rocznie w ostatnich pięciu latach. Głównym sposobem zagospodarowania mienia Zasobu WRSP pozostała wieloletnia dzierżawa.

Według GUS średnia cena 1 ha gruntów ornych w Polsce w latach 2019–2021 wzrosła o 16,0% od 45 743 zł w IV kwartale 2018 r. do 53 524 zł w IV kwartale 2021 r., z tego w 2019 r. o 2,7%, w 2020 r. – 3,9% i 2021 r. – 9,1%. Dla porównania największy wzrost cen nastąpił w 2015 r., gdy cena gruntów ornych wzrosła o około 17%, a w 2014 r. o 27%. Odnosząc bieżący poziom cen 1 ha gruntów ornych do stanu na koniec IV kwartału 2009 r. (17 323 zł za 1 ha), wzrost wyniósł aż 207,4%⁶.

Zgodnie z art. 13 ustawy gnrsp do 30 czerwca 2000 r. do Zasobu WRSP przejmowano nieruchomości rolne Skarbu Państwa, niewydzielone geodezyjnie lasy wchodzące w skład tych nieruchomości, a także inne nieruchomości i składniki mienia pozostałe po likwidacji państwowych gospodarstw rolnych oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń. Do Zasobu WRSP wchodzi także nieruchomości rolne przejmowane na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów szczególnych i nabywanych na własność Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także nabywane m.in. w trybie ustawy gnrsp, ukur i ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne.

Od 1992 r. do końca 2021 r. do Zasobu WRSP przejęto 4754,8 tys. ha, w tym 3762,4 tys. ha (79,1%) z byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Trwale rozdysponowano 3400,2 tys. ha, z tego według stanu na 31 grudnia 2021 r. sprzedano grunty o powierzchni 2726,0 tys. ha, tj. 80,2%, przekazano grunty pod wodami regionalnym zarządom gospodarki wodnej lub marszałkom województw o powierzchni 240,8 tys. ha, tj. 7,1%, wniesiono jako aport do spółek 24,7 tys. ha, tj. 0,7% i rozdysponowano w pozostałych formach 37,0 tys. ha, tj. 1,1%. Pozostałe 371,7 tys. ha, tj. 10,9% całkowitej powierzchni gruntów trwale rozdysponowanych z Zasobu WRSP, zostało przekazane nieodpłatnie, w tym Lasom

³ Z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.

⁴ Zmiany w ustawie gnrsp, wprowadzone ustawą o wstrzymaniu sprzedaży, dotyczące przypadków, w których KOWR może wyrazić zgodę na cesję praw i obowiązków z umowy dzierżawy, miały na celu realizację wniosku sformułowanego w Informacji o wynikach kontroli P/12/164 Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu oraz uwagi NIK zawartą w Informacji o wynikach kontroli P/13/119 Zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych.

⁵ Wprowadzone w 2016 r. ograniczenie na pięć lat sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP, w 2021 r. zostało przedłużone o kolejne pięć lat.

⁶ <https://www.gov.pl/web/arimr/srednie-ceny-gruntow-wg-gus>. Odczyt z dnia 13 września 2022 r.

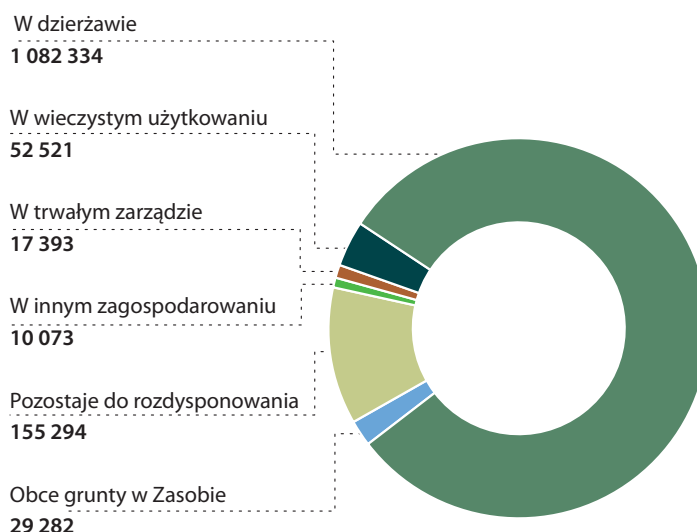
WPROWADZENIE

Państwowym 155,2 tys. ha, tj. 41,8%, kościelnym osobom prawnym 90,3 tys. ha, tj. 24,3%, innym podmiotom 66,3 tys. ha, tj. 17,8% oraz jednostkom samorządu terytorialnego 59,8 tys. ha, tj. 16,1%⁷.

W Zasobie WRSP, według stanu na 31 grudnia 2022 r., znajdowały się nieruchomości rolne Skarbu Państwa o powierzchni 1346,9 tys. ha, w tym w dzierżawie 1082,3 tys. ha (80,4%), z tego w poddzierżawie 4,8 tys. ha, w trwałym zarządzie 17,7 tys. ha (1,3%), w wieczystym użytkowaniu 52,5 tys. ha (3,9%), w innych formach zagospodarowania⁸ 10,1 tys. ha (0,7%). Do rozdysponowania pozostawało 155,3 tys. ha (11,5%), a grunty obce⁹ stanowiły 29,3 tys. ha (2,2%).

Infografika nr 1

Grunty pozostające w Zasobie WRSP (według stanu na 30 czerwca 2022 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

W okresie objętym kontrolą powierzchnia gruntów rolnych pozostająca w Zasobie WRSP zmniejszyła się o 14,4 tys. ha, tj. o 1,0%, przy czym powierzchnia gruntów w dzierżawie wzrosła o 37,9 tys. ha, tj. o 3,7%. Powierzchnia gruntów pozostających do rozdysponowania zmniejszyła się z 207,2 tys. ha do 178,8 tys. ha, tj. o 28,5 tys. ha (13,7%). Sprzedano 11,1 tys. ha, z tego w 2019 r. 3,0 tys. ha, w 2020 r. – 4,5 tys. ha i w 2021 r.

⁷ Według stanu na 30 czerwca 2022 r. powierzchnia gruntów pozostających w Zasobie WRSP wyniosła 1346,9 tys. ha, w tym 1082,3 tys. ha, tj. 80,4% stanowiły grunty będące w dzierżawie, 17,4 tys. ha, tj. 1,3% w trwałym zarządzie, 52,5 tys. ha, tj. 3,9%, w wieczystym użytkowaniu i 10,1 tys. ha, tj. 0,7% w innym zagospodarowaniu. W Zasobie WRSP nie występowały grunty zagospodarowane w formie administrowania produkcyjnego. W całkowitej powierzchni gruntów pozostających w Zasobie WRSP, do rozdysponowania pozostawało 155,3 tys. ha, tj. 11,5%, a grunty obce stanowiły 29,3 tys. ha, tj. 2,2%.

⁸ Tj. w dożywotnim użytkowaniu, w bezumownym użytkowaniu, w użyczeniu itp.

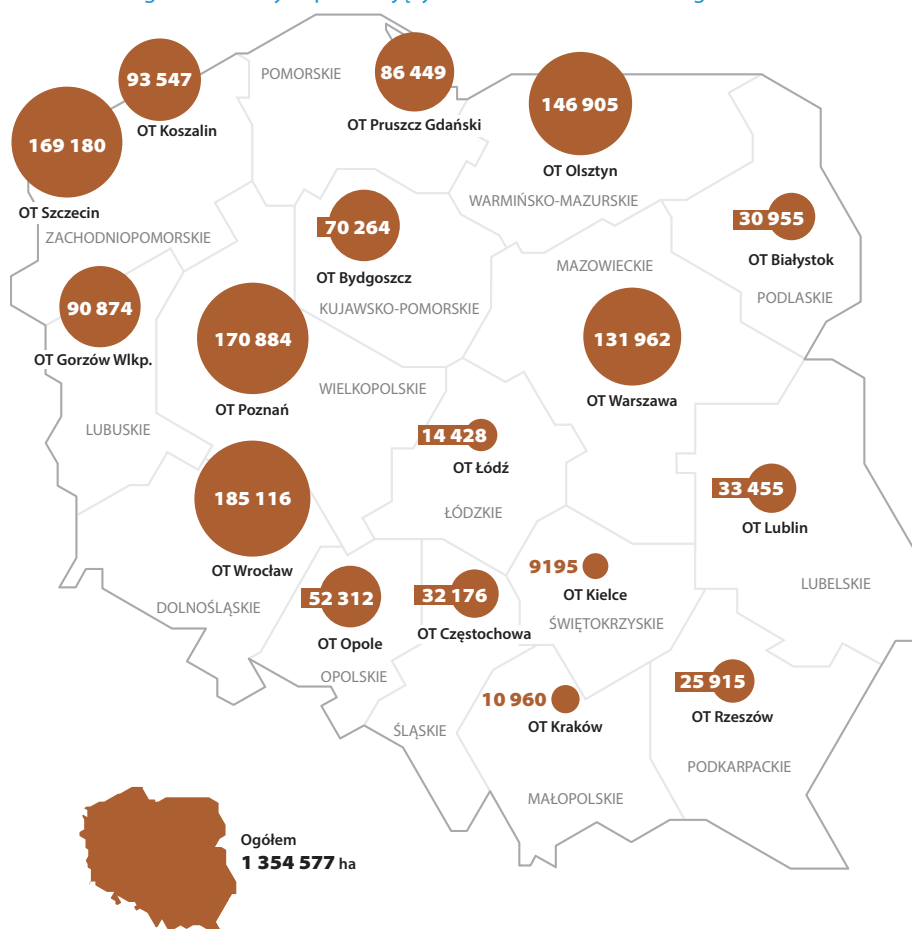
⁹ Grunty, które z mocy prawa przeszły w zarząd lub na własność innych podmiotów, lecz nieostały jeszcze protokolarnie przejęte.

WPROWADZENIE

– 3,6 tys. ha¹⁰. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. największa powierzchnia gruntów rolnych znajdowała się na terenie OT Wrocław (185,1 tys. ha), OT Poznań (170,9 tys. ha), OT Szczecin (169,2 tys. ha) i OT Olsztyn (146,9 tys. ha). Należy zwrócić uwagę, że z wykazywanej w ewidencji Zasobu WRSP OT KOWR w Warszawie powierzchni gruntów ogółem 132,0 tys. ha, w województwie mazowieckim znajdowało się 28,0 tys. ha. Wynika to z faktu, że OT KOWR w Warszawie obejmuje swoim zasięgiem terytorialnym nieruchomości Zasobu znajdujące się na terenie województwa mazowieckiego oraz nieruchomości Zasobu znajdujące się w posiadaniu spółek¹¹, o których mowa w art. 5 ust. 6 ustawy gnrsp.

Infografika nr 2

Powierzchnia gruntów rolnych pozostających w Zasobie WRSP według OT KOWR



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

¹⁰ Według stanu na 31 grudnia 2015 r. w Zasobie WRSP znajdowało się 1406,4 tys. ha, z tego w dzierżawie 1023,9 tys. ha, w trwałym zarządzie 20,2 tys. ha, w wieczystym użytkowaniu 52,3 tys. ha, w innych formach rozdysponowania 15,2 tys. ha, obce grunty w Zasobie WRSP 45 tys. ha. Do rozdysponowania pozostawało 249,7 tys. ha.

¹¹ Spółki hodowli roślin oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej wyszczególnione w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. poz. 1525, ze zm.). W OT KOWR w Warszawie funkcjonuje 69 umów dzierżawy zawartych z 38 spółkami hodowlanymi o łącznym obszarze 105 tys. ha.

W ostatnich latach w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi NIK przeprowadził następujące kontrole:

1. Ochrona gruntów rolnych przed nieuprawnionym wykorzystaniem (P/13/138). Delegatura NIK w Bydgoszczy. Okres objęty kontrolą lata 2009–2013 (I półrocze).
2. Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu (nr P/13/195). Kontrolą objęto lata 2011–2013 (do 30 kwietnia).
3. Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu (nr P/12/164). Okres objęty kontrolą: 2006–2012 (I półrocze).
4. Sprzedaż i wydzierżawianie nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (nr P/07/112/KSR). Departament Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK. Okres objęty kontrolą lata: 2004–2006.
5. Gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa użytkowanym na cele rolne przez Agencję Nieruchomości Rolnych OT w Gorzowie Wielkopolskim (nr S/17/002).
6. Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi przez Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Rzeszowie (nr S/15/004).
7. Sprzedaż gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez OT ANR w Mieście Krapkowie (nr S/08/006).
8. Sprzedaż i udostępnianie majątku Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie (nr I/04/004).
9. Obrót nieruchomościami rolnymi (nr P/18/042).
10. Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych (P/22/037).

Nieprawidłowości w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP dotyczyły: omijania procedur wewnętrznych, nieegzekwowania niezbędnych dokumentów, nieprzestrzegania terminów wywieszenia wykazów nieruchomości i ogłoszeń o przetargach, podawania w ogłoszeniach niezetelnych danych, nie przestrzegania obowiązującego trybu przeprowadzania przetargów, i niewłaściwego określania czynszu dzierżawnego, nienależytego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa oraz niewykorzystywanie wszystkich uprawnień wobec użytkowników bezprawnie korzystających z nieruchomości Zasobu WRSP. Stwierdzono też nieprawidłowości przy udzielaniu ulg w spłacie należności.

W informacji wykorzystane zostały również ustalenia dotyczące realizacji przez KOWR zasad poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP uzyskane w wyniku kontroli doraźnej I/22/004/KRR – Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

2. OCENA OGÓLNA

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa gospodarował Zasobem WRSP poprzez dzierżawę i sprzedaż w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstw rodzinnych. Nastąpił istotny postęp zarówno w zakresie dostosowywania regulacji prawnych, jak i stosowania zasad dzierżawy i sprzedaży tych nieruchomości. Niemniej jednak realizacja zasad poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP nie zawsze była prawidłowa.

Oddziały terenowe KOWR realizowały dzierżawę i sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP w oparciu o opracowane i wdrożone przez Dyrektora Generalnego KOWR wytyczne dotyczące dzierżawy i sprzedaży tych nieruchomości. Prawidłowo sporządzano dokumentację dotyczącą dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych, w tym zlecano rzeczoznawcom wyceny nieruchomości i weryfikowano ich rzetelność oraz ustalano cenę sprzedaży na poziomie rynkowym. Zgodnie z procedurami wyłanianio nabywców i dzierżawców, a wysokość czynszu dzierżawnego ustalana była w oparciu o zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR w tym zakresie i nie odbiegała od cen rynkowych. Prawidłowo egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy oraz kontrolowano przestrzeganie postanowień umów. Dyrektor Generalny KOWR z zachowaniem warunków określonych w przepisach prawa udzielał odroczeń w płatnościach z tytułu umów sprzedaży i dzierżawy oraz ulg w spłacie należności.

Stwierdzone pojedyncze nieprawidłowości w zakresie dzierżawy i sprzedaży polegały m.in. na nieuprawnionym prolongowaniu ponad dopuszczalny okres terminu wydania przez dzierżawcę nieruchomości, rozłożeniu na raty należności z tytułu sprzedaży w sytuacji złożenia wniosku po terminie, niesporządzeniu protokołów z postępowań przetargowych w sytuacji niedokonania wyboru nabywcy, podejmowaniu z opóźnieniem czynności mających na celu naliczenie oraz windykację opłat za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych. Ponadto Dyrektor Generalny KOWR nie spełnił wymogu zwoływania posiedzeń Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP przynajmniej raz na kwartał.

Dyrektor Generalny KOWR sprawował nadzór nad stosowaniem przez oddziały terenowe procedur w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Na bieżąco monitorował prowadzone sprawy, przeprowadzał kontrole w zakresie stosowanych procedur, a także terminowo i rzetelnie rozpatrywał skargi dotyczące dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych.

Na 4757 ha poddzierżawionych nieruchomości rolnych Zasobu WRSP stwierdzono nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów wewnętrznych KOWR, które dotyczyły łącznej powierzchni 811 ha, co stanowiło 17% powierzchni ogółem poddzierżawionych nieruchomości. Nieprawidłowości te dotyczyły wyrażenia przez KOWR zgód na poddzierżawę nieruchomości na podstawie wniosku dzierżawcy niezawierającego uzasadnienia lub z pominięciem wszechstronnej analizy sytuacji dzierżawcy. Ponadto stwierdzono udzielenie przez Dyrektora OT KOWR w Bydgoszczy zgody na zawarcie dwóch umów poddzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP w przypadkach wymagających zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Z kolei Dyrektor OT KOWR w Koszalinie nie rozwiązał umowy dzierżawy nieruchomości o powierzchni 142,4 ha, pomimo, że dzierżawca bez zgody wydzierżawiającego oddał w poddzierżawę część nieruchomości o powierzchni 138,4 ha oraz opóźnił się z zapłatą czynszu za okres dłuższy niż dwa półrocza.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że od wprowadzenia w 2016 r. przepisów o wstrzymaniu sprzedaży, dzierżawa jest podstawowym kierunkiem zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP. Rozdysponowanie tych nieruchomości w formie poddzierżawy natomiast nie powinno stanowić możliwości pominięcia istotnych dla dzierżawy zasad określonych art. 39 ustawy gnrsp.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa gospodarował Zasobem WRSP poprzez dzierżawę i sprzedaż w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstw rodzinnych, natomiast realizacja zasad poddzierżawy nie zawsze była prawidłowa

OCENA OGÓLNA

Wyrażanie zgód na poddzierżawy powinno odbywać się z poszanowaniem tych zasad, aby praktyka ta nie stała się sposobem na obejście ustawy gnrsp. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące poddzierżawy wynikały z nieuregulowania zasad udzielania przez KOWR zgody na poddzierżawę w ustawie gnrsp, a także z braku szczegółowych uregulowań wewnętrznych w tym zakresie.

W związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli doraźnej NIK nieprawidłowościami dotyczącymi poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, Dyrektor Generalny KOWR wprowadził obowiązek sprawozdawczy w zakresie rejestru umów poddzierżawy, co zdaniem NIK przyczyni się do wzmocnienia nadzoru w tym obszarze.

Ponadto ze względu na wygaśnięcie w latach 2023–2026 umów dzierżawy dotyczących 523,4 tys. ha, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność przygotowania w jak najkrótszym czasie i przeprowadzenia przez KOWR postępowań w celu sprawnego i skutecznego rozdysponowania nieruchomości rolnych przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Konieczność podjęcia niezwłocznych działań w tym zakresie w szczególności dotyczy nieruchomości Zasobu WRSP o powierzchni około 96 tys. ha, co do których okresy trwania umów dzierżawy z przyczyn formalno-prawnych, nie mogą zostać przedłużone.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W KOWR zostały opracowane i zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KOWR zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP na podstawie przepisów gnrsp, a także przeszkolono pracowników w zakresie ich stosowania.

Opracowano i wdrożono zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Obowiązywały, wprowadzone zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR, wytyczne m.in. w zakresie:

- dzierżawy i sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP;
- nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP, w tym zasad wykonywania umowy dzierżawy;
- warunków i zasad zabezpieczenia należności KOWR z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP. [str. 24–28]

Dyrektor Generalny KOWR nie spełnił wymogu zwoływania posiedzeń Rady Społecznej przynajmniej raz na kwartał. Zgodnie z § 6 ust. 1 zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 51/2019/Z z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie utworzenia przy Dyrektorsze Generalnym KOWR Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP, posiedzenia Rady zwołuje się w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał. Spowodowane to było m.in. tym, że większość zgłoszonych przez poszczególne organizacje rolnicze propozycji usprawnień, postulatów czy problemów zostało przekazane bezpośrednio do KOWR, a nie poprzez Radę Społeczną, której członkowie nie występowali z wnioskami o zwołanie posiedzeń. [str. 28]

Dyrektor Generalny KOWR nie spełnił wymogu zwoływania posiedzeń Rady Społecznej

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował dzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Przygotowano dokumentację dotyczącą dzierżawy nieruchomości rolnych. Poddane kontroli OT rzetelnie dokumentowały proces przygotowania do zawarcia albo przedłużenia umowy dzierżawy. Zgodnie z procedurami wyłoniono dzierżawców. W latach 2019–2021 przeprowadzonych zostało 16 587 przetargów na dzierżawę gruntów Zasobu WRSP, w których zaoferowano 125,3 tys. ha gruntów, w tym rozstrzygnięto 12 125 przetargów, tj. 73,1%, na dzierżawę gruntów o powierzchni 103,3 tys. ha, tj. 82,4%, a zakończyło się bez wyłonienia dzierżawcy 4462 przetargów, tj. 26,9%, na dzierżawę gruntów o powierzchni 22 tys. ha, tj. 17,6%. Czynsz dzierżawny określony był zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego, a także z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR zawartymi w zarządzeniach w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu WRSP i nie odbiegał od cen rynkowych.

Realizacja dzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

W latach 2019–2021 powierzchnia gruntów rolnych Zasobu WRSP w dzierżawie wzrosła z 1024,1 tys. ha do 1062,0 tys. ha, tj. o 37,9 tys. ha (3,7%). Największa powierzchnia dzierżawionych gruntów na koniec 2021 r. występowała w OT Wrocław (144,6 tys. ha), OT Poznań (129,5 tys. ha), OT Szczecin (125,4 tys. ha) i OT Olsztyn (124,3 tys. ha). Powierzchnia gruntów pozostających do rozdysponowania zmniejszyła się z 207,2 tys. ha do 178,8 tys. ha, tj. o 28,5 tys. ha (13,7%).

Średnia wysokość czynszu dzierżawnego w okresie objętym kontrolą wzrosła o 71,0% i wyniosła w 2019 r. 7,8 dt pszenicy/ha, w 2020 r. – 9,4 dt/ha oraz w 2021 r. – 13,3 dt/ha. Największy wzrost nastąpił w województwie wielkopolskim z 7,4 dt/ha do 16,1 dt/ha, tj. o 116,6% i województwie podkarpackim z 7,5 dt/ha do 15,5 dt/ha, tj. o 106,6%.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. udzielono 29 zgód na zawarcie umów poddzierżawy do 12 miesięcy i 59 zgód powyżej 12 miesięcy na łączną powierzchnię 4757 ha.

Prawidłowo zabezpieczono interesy Skarbu Państwa w umowach. W objętych kontrolą sprawach, treści umów były zgodne ze wzorami określonymi w zarządzeniach w sprawie dzierżawy. W umowach tych, zamieszczano postanowienia o możliwości wypowiedzenia przez OT KOWR umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Załącznikami do umów dzierżawy i aneksów były m.in.: wykazy gruntów z opisem ich stanu uprawnego i protokoły zdawczo-odbiorcze. [str. 28–41]

Konieczność sprawnego przygotowania postępowań w zakresie umów dzierżawy wygasające w latach 2023–2026

W latach 2023–2026 wygaśnie 33 250 umów dzierżawy na łączną powierzchnię 523,4 tys. ha¹², w tym 144 umowy obejmujące łączną powierzchnię 96,0 tys. ha nie mogą zostać wydłużone z przyczyn formalno-prawnych, bowiem dzierżawcy z którymi umowy te zostały zawarte nie przyjęli zaproponowanych zmian do umowy dzierżawy – stosownie do art. 4 ust. 11 ustawy z 16 września 2011 r., tj. nie wyrazili zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność przygotowania w jak najkrótszym czasie i przeprowadzenia przez KOWR postępowań w celu sprawnego i skutecznego rozdysponowania nieruchomości rolnych przejętych do Zasobu WRSP. Konieczność podjęcia niezwłocznych działań w tym zakresie w szczególności dotyczy nieruchomości Zasobu WRSP o powierzchni 96 tys. ha, co do których okres trwania umowy dzierżawy nie może zostać wydłużony z przyczyn formalno-prawnych. [str. 33–34]

Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie poddzierżawy

Dyrektor Generalny KOWR udzielał zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na podstawie zasad określonych w przepisach wewnętrznych KOWR¹³.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 października 2022 r.¹⁴ do KOWR złożono 192 wnioski o wyrażenie zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych WZRSP, w tym negatywnie zostało rozpatrzonych 49 wniosków¹⁵.

¹² Dane KOWR według stanu na 30 września 2022 r.

¹³ Tj. zarządzenie nr 95/2017/Z nr 6 października 2017 r. uchylone zarządzeniem nr 73/2019/Z z 4 lipca 2019 r., które zostało uchylone zarządzeniem nr 105/2020/Z z 20 lipca 2020 r. W zarządzeniach nr 95/2017/Z i nr 73/2019/Z podrozdział pn. Poddzierżawa nieruchomości rolnych stanowił pkt 4.6., a w zarządzeniu nr 105/2020/Z pkt 4.7. (dalej: wytyczne).

¹⁴ Dane dotyczące poddzierżawy zostały ustalone w wyniku kontroli doraźnej I/22/004/KRR – Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przeprowadzonej w Centrali KOWR i trzech OT KOWR: w Bydgoszczy, Lublinie i Koszalinie.

¹⁵ W liczbie tej nie ujęto 14 wniosków zwróconych przez Centralę KOWR do Oddziału Terenowego KOWR do rozpatrzenia przez dyrektora OT KOWR zgodnie z kompetencjami, wniosków wycofanych przez OT, wniosków zwróconych do OT w celu ponownego rozpatrzenia oraz wniosków nierozpatrzonych ze względu na odstąpienie wnioskodawców od zawarcia umów poddzierżawy.

Udzielono 129 zgód na zawarcie umów poddzierżawy, z tego dyrektorzy OT KOWR udzielili 74 zgody, a DG KOWR wyraził 55 zgód.

Umowy poddzierżawy nieruchomości ZWRSP objęte badaniem zawarte były na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy. W umowach poddzierżawy zabezpieczony został interes prawny i ekonomiczny KOWR poprzez określenie stawek czynszu dzierżawnego zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR. Głównymi przyczynami poddzierżawiania nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP był stan zdrowotny dzierżawcy, który czasowo uniemożliwiał dzierżawcy prowadzenie działalności rolniczej na całości lub części przedmiotu dzierżawy oraz inne względy społeczno-ekonomiczne. [str. 34–35]

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie poddzierżawy dotyczyły wyrażenia przez Dyrektora Generalnego KOWR¹⁶ i Dyrektora OT KOWR w Lublinie w czterech przypadkach¹⁷ zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych ZWRSP o łącznej powierzchni 668,6 ha na podstawie wniosku dzierżawcy niezawierającego uzasadnienia, co było niezgodne z wytycznymi DG KOWR.

Ponadto w jednym przypadku Dyrektor OT KOWR w Koszalinie wyraził zgodę na poddzierżawę nieruchomości o powierzchni 137,8 ha (stanowiącej 53,8% wszystkich poddzierżawianych w okresie objętym kontrolą nieruchomości), na wniosek syndyka motywowany potrzebą uzyskania dodatkowych wpływów do masy upadłości, z pominięciem wszechstronnej analizy sytuacji dzierżawcy. Powierzchnia przedmiotu dzierżawy była ponad 4-krotnie większa od średniej powierzchni gospodarstwa rolnego na terenie województwa zachodniopomorskiego¹⁸. Z kolei Dyrektor OT KOWR w Koszalinie nie rozwiązał umowy dzierżawy nieruchomości o powierzchni 142,4 ha, pomimo, że dzierżawca bez zgody wydzierżawiającego oddał w poddzierżawę część nieruchomości o powierzchni 138,4 ha oraz opóźnił się z zapłatą czynszu za okres dłuższy niż dwa półrocza.

Stwierdzono również nieprawidłowość dotyczącą udzielenia przez Dyrektora OT KOWR w Bydgoszczy w dwóch przypadkach zgody na zawarcie umowy poddzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP o łącznej powierzchni 0,36 ha na okres powyżej 12 miesięcy, pomimo iż zgodnie z wytycznymi DG KOWR dotyczącymi wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości ZWRSP zgody powinien udzielić Dyrektor Generalny KOWR.

NIK zwraca uwagę, że podstawową formą gospodarowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP jest dzierżawa, a poddzierżawa nie powinna stanowić pominięcia zasad rozdysponowania nieruchomości.

¹⁶ Dwie poddzierżawy Obiektu Rolnego Koszanowo przez Przedsiębiorstwo Rolniczo-Hodowlane „GAŁOPOL” sp. z o.o. na rzecz: spółki Green Lab sp. z o.o. (300,5651 ha), Spółdzielni Produkcyjnej w Lubosinie (219,5536 ha), w trzecim przypadku – poddzierżawa gospodarstwa rolnego Kępie (141,1817 ha, umowa zawarta pomiędzy rolnikami indywidualnymi).

¹⁷ W ramach kontroli doraźnej I/22/004/KRR objęto badaniem 90 przypadków wyrażenia przez KOWR zgody na zawarcie umowy poddzierżawy.

¹⁸ Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego na terenie województwa zachodniopomorskiego wynosi 32,80 ha wg zał. do ogłoszenia Prezesa ARiMR z dnia 15 września 2022 r.

ści Zasobu określonych w art. 39 ustawy gnrsp, np. przeprowadzenia przetargu na dzierżawę nieruchomości, udziału rolników indywidualnych w przetargu ze względu na miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość. Wyrażanie zgód na poddzierżawy powinno odbywać się z poszanowaniem tych zasad, tak aby praktyka ta nie stała się sposobem na obejście ustawy gnrsp. Tymczasem w przepisach wewnętrznych KOWR przesłanki uzasadniające wyrażenie zgody na poddzierżawę zostały sformułowane na dużym stopniu ogólności (np. poprzez zastosowanie pojęcia „innych obiektywnych względów”) i nie nałożono w nich np. obowiązku weryfikowania poddzierżawców jako potencjalnych stron umów pod kątem zasadności uprzywilejowania niektórych osób w dostępie do ziemi rolnej odpowiednio do założeń ustawowych dotyczących dzierżawy. Ponadto wytyczne nie nakładają obowiązku szczególnej staranności przy weryfikacji składanych wniosków, mimo że tego rodzaju praktyka powinna być stosowana wyjątkowo. Stwierdzone w zakresie poddzierżawy nieprawidłowości, zdaniem NIK mogły wynikać z nieuregulowania w tej ustawie uwarunkowań wyrażania zgody na zawarcie przez dzierżawcę umowy poddzierżawy, a także z braku szczegółowych uregulowań wewnętrznych w tym zakresie. [str. 35–37]

Ryzyka w zakresie poddzierżawy

Stwierdzono 12 przypadków wyrażania przez KOWR zgody na zawarcie umów poddzierżawy nieruchomości po zawarciu tych umów przez dzierżawcę. W jednym przypadku stwierdzono wyrażenie zgody na zawarcie przez dzierżawcę aneksu do umowy poddzierżawy po upływie prawie sześciu miesięcy od dnia wygaśnięcia tej umowy, co stanowiło akceptację faktycznego użytkowania przez ten okres nieruchomości rolnych Zasobu WRSP bez tytułu prawnego. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wyrażanie zgody na zawarcie umów po zawarciu tych umów przez dzierżawcę stwarza możliwość wystąpienia ryzyka użytkowania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP z naruszeniem ustawowych zasad gospodarowania tymi nieruchomościami, np. bez tytułu prawnego. Najwyższa Izba Kontroli zauważa ponadto, że wyrażenie przez Dyrektora Generalnego KOWR zgody na zawarcie umowy poddzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni 3 ha wyłącznie w oparciu o uzasadnienie wniosku, bez dodatkowej i wszechstronnej jego weryfikacji, wskazuje na możliwość wystąpienia ryzyka nierzetelnej oceny przesłanek będących podstawą do wyrażenia zgody na poddzierżawę. [str. 37]

W wyniku realizacji gnrsp utworzono ośrodki produkcji rolniczej

W latach 2019–2021 DG KOWR utworzył trzy ośrodki produkcji rolniczej (dalej OPR lub ośrodki), stanowiące zespół nieruchomości Zasobu WRSP wraz z innymi składnikami mienia tworzące nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą, o powierzchni przekraczającej 50 ha, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie, o łącznej powierzchni 1011, ha. Ośrodki zostały rozdysponowane w formie dzierżawy na okres 10 lat. [str. 32–33]

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w zasadzie prawidłowo realizował sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w zasadzie prawidłowo realizował sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Przygotowywano dokumentację dotyczącą sprzedaży nieruchomości rolnych. W skontrolowanych OT KOWR nie stwierdzono przypadków przeznaczenia na sprzedaż

nieruchomości, z nieustalonym stanem formalno-prawnym bądź stanem faktycznym. Rzetelnie dokumentowano proces przygotowania nieruchomości do sprzedaży.

Przed dokonaniem sprzedaży nieruchomości zlecano przeprowadzenie ich wycen. Odbiór operatów szacunkowych przeprowadzały komisje powołane przez dyrektorów OT, które weryfikowały je pod względem zastosowanych metod wyceny, zgodności danych i poziomu cen w obrocie nieruchomości o podobnym przeznaczeniu oraz błędów rachunkowych.

Zgodnie z procedurami wyłoniono nabywców. W latach 2019–2021 przeprowadzono 80 295 przetargów na sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP, w których zaoferowano 50,3 tys. ha gruntów. Rozstrzygnięto 16 505 przetargów, tj. 20,6%, na sprzedaż gruntów o powierzchni 10,4 tys. ha (tj. 20,8%), a zakończono bez wyłonienia nabywcy 63 790 przetargów, tj. 79,4%, na sprzedaż gruntów o powierzchni 39,8 tys. ha (tj. 79,2%).

Pomimo skuteczniejszego prowadzenia postępowań przetargowych dotyczących sprzedaży nieruchomości, udział przetargów rozstrzygniętych wzrósł od 16,6% w 2019 r. do 26,2% w 2021 r., to jednak, w porównaniu z przetargami na dzierżawę (ok. 75%), nadal ich skuteczność utrzymywała się na niskim poziomie. Spowodowane to było m.in. brakiem zainteresowania rolników nieruchomościami rolnymi o małej powierzchni i niskiej wartości użytkowej, niskimi czynszami dzierżawy w relacji do ceny nabycia nieruchomości rolnych, wstrzymaniem działań związanych z procedurą sprzedaży w związku ze zmianami planistycznymi podejmowanymi przez gminy oraz pandemią COVID-19.

W latach 2019–2021 sprzedano 13 786 ha, z tego w 2019 r. sprzedano 3665 ha, w 2020 r. – 5249 ha oraz w 2021 r. – 4872 ha. Największą powierzchnię gruntów sprzedano w: OT Olsztyn – 1667 ha (12,1%), OT Gorzów Wielkopolski – 1610 ha (11,7%) oraz OT Szczecin – 1204 ha (8,7%). Ze sprzedanych w okresie objętym kontrolą 13 786 ha, 9852 ha, tj. 71,5% sprzedano w trybie przetargowych oraz 3934 (28,5%) w trybie bezprzetargowym, z tego 3412 ha, tj. 86,7% dzierżawcom w ramach przysługującego im prawa pierwokupu.

Cena gruntów sprzedanych w 2019 r. wyniosła średnio 31,0 tys. zł/ha, w 2020 r. 35,2 tys. zł/ha oraz w 2021 r. 41,8 tys. zł/ha. W okresie objętym kontrolą średnia cena sprzedaży gruntów wzrosła o 35,0%, przy czym największy wzrost nastąpił w OT Wrocław o 88,1% z 30,4 tys. zł do 57,2 tys. zł za ha oraz OT Poznań o 67,3% z 31,3 tys. zł do 52,4 tys. zł za ha.

W badanym okresie zawarto 10 728 umów sprzedaży gruntów, przy czym z 3886 umów zawartych w 2021 r., 3765, tj. 96,9% umów dotyczyło sprzedaży gruntów o powierzchni do 2,0 ha.

Umowy z nabywcami zawarto w terminach zgodnych z zarządzeniami w sprawie sprzedaży, tj. niezwłocznie po uzyskaniu szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR lub po uzgodnieniu warunków zapłaty ceny. Przed dokonaniem sprzedaży wyegzekwowano od nabywców wymagane oświadczenia, a w przypadku rozłożenia na raty ceny nabycia zastosowano wymagane zabezpieczenia. We wszystkich

analizowanych transakcjach sprzedaży w każdym wymaganym przypadku uzyskano zgodę Ministra RiRW na sprzedaż, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych.

W poddanych kontroli OT KOWR prawidłowo rozpatrywano wnioski o udzielanie pisemnej zgody na przeniesienie własności sprzedanej nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP. W latach 2019–2021 do dyrektorów oddziałów terenowych KOWR złożono 10 wniosków o przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP w trybie art. 29a ust. 4 pkt 1 ustawy gnrsp, w tym jeden w 2019 r., pięć w 2020 r. i cztery w 2021 r.

Stwierdzono, że w OT KOWR w Poznaniu nie udokumentowano oświadczeń członków komisji przetargowych powołanych do sprzedaży nieruchomości z Zasobu o niewystąpieniu przesłanek, o których mowa w § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprzedaży. Zauważyć należy, że w wytycznych dotyczących sprzedaży nieruchomości nie zawarto wzoru oświadczenia członka komisji przetargowej, nie wskazano również by złożenie takiego oświadczenia wymagało formy pisemnej, tak jak w przypadku wytycznych odnoszących się do dzierżawy. [str. 41–46]

Prawidłowo sporządzano wnioski do Ministra RiRW o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Prawidłowo sporządzano wnioski do Ministra RiRW o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części w trybie art. 2 ust. 2 ww. ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. Dyrektor Generalny KOWR złożył do Ministra RiRW 208 wniosków. Wnioski te dotyczyły powierzchni 3,8 tys. ha. Spośród złożonych wniosków tylko jeden nie uzyskał akceptacji Ministra RiRW. [str. 46–47]

Prawidłowo wykonywano kontrole obowiązków wynikających z umów

Zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR, oddziały terenowe sprawowały nadzór nad nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP oraz nieruchomościami trwale rozdysponowanymi. W ramach nadzoru nad mieniem ZWRSP (w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2021 r.) OT KOWR, przeprowadziły 13 803 kontrole dzierżawy nieruchomości niezabudowanych oraz 451 kontrole sprzedaży nieruchomości, których cena została rozłożona na raty lub w umowach sprzedaży określono inne zobowiązania nabywcy. Stwierdzono około 3,5 tys. uchybień w kontroli umów dzierżawy oraz 71 uchybień w kontroli umów sprzedaży. W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień do dzierżawców skierowano zalecenia pokontrolne wraz z określeniem terminów ich usunięcia. Monitorowania realizacji wydanych zaleceń dokonywali pracownicy przeprowadzający kontrole. [str. 48]

Nastąpiło zmniejszenie powierzchni bezumownie użytkowanych gruntów ZWRSP

Powierzchnia gruntów Zasobu WRSP pozostająca w bezumownym użytkowaniu, według stanu na początek 2019 r., wyniosła 25,9 tys. ha, 17,3 tys. ha na koniec 2019 r., 11,1 tys. ha na koniec 2020 r. i 8,1 tys. ha na koniec 2021 r.¹⁹ W okresie objętym kontrolą powierzchnia ta zmniejszyła się o 17,8 tys. ha, tj. 68,7%. Powierzchnia gruntów Zasobu WRSP odzyskanych od bezumownych użytkowników wyniosła 8,7 tys. ha w 2019 r., 6,2 tys. ha w 2020 r. i 3 tys. ha w 2021 r. Zmniejszenie powierzchni zajmowanej przez użytkowników bez tytułu prawnego nastąpiło

¹⁹ Według stanu na koniec I kwartału 2022 r., było to 7,6 tys. ha.

w OT Wrocław z 10,3 tys. ha do 2,7 tys. ha (tj. o 7,5 tys. ha, 73,3%), OT Szczecin z 5,2 tys. ha do 0,7 tys. ha (tj. o 4,5 tys. ha, 86,8%), OT Koszalin z 2,6 tys. ha do 0,8 tys. ha (tj. o 1,8 tys. ha, 69,1%) i OT Poznań z 2,8 tys. ha do 0,6 tys. ha (tj. o 2,2 tys. ha, 78,7%). Problem użytkowania nieruchomości Zasobu WRSP bez tytułu prawnego nie występował na terenie OT Bydgoszcz, OT Kielce, OT Łódź i OT Warszawa.

Zdaniem NIK, na poprawę sytuacji w tym obszarze, tj. zmniejszenie powierzchni nieruchomości rolnych znajdujących się w bezumownym użytkowaniu, przede wszystkim miały wpływ rozwiązania prawne polegające na zaostrzeniu przepisów wobec osób, które korzystają z gruntów Zasobu WRSP bez tytułu prawnego, tj. podwyższenie stawki wynagrodzenia z 5-krotności na 30-krotność²⁰ wywoławczej wysokości czynszu, dożywotne niedopuszczenie do uczestnictwa w przetargach osób, które władają lub władają nieruchomościami Zasobu WRSP bez tytułu prawnego i mimo wezwania KOWR nieruchomości tych nie opuściły²¹ oraz brak możliwości korzystania przez bezumownych użytkowników z płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, jeżeli nie posiadają do nich tytułu prawnego²². [str. 50–52]

Należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości Zasobu WRSP, które stały się wymagalne w 2019 r. wyniosły 119 429 tys. zł, z tego odzyskano 65 343 tys. zł, tj. 54,7%, w 2020 r. – 155 625 tys. zł, odzyskano 5718 tys. zł, tj. 3,7% oraz w 2021 r. wyniosły 142 033 tys. zł, odzyskano 3197 tys. zł, tj. 2,3%. Należności, wymagalne przed 2021 r., wyniosły 502 790 tys. zł, z tego odzyskano 5970 tys. zł, tj. 1,2%. Przyczyną wzrostu należności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości Zasobu WRSP, a tym samym obniżania się wskaźników windykacji, były rozwiązania ustawowe polegające na powyżej wspomnianym zaostrzeniu przepisów wobec osób, które bezumownie wykorzystują grunty Zasobu WRSP, tj. zwiększenie z tego tytułu wynagrodzenia.

Nastąpił wzrost spłacalności należności z tytułu bezumownego użytkowania

W wyniku kontroli OT KOWR we Wrocławiu stwierdzono, że nierzetelnie realizowano działania zmierzające do wyegzekwowania niektórych należności za bezumowne użytkowanie nieruchomości Zasobu WRSP oraz nie podejmowano (lub nie dochowano terminów podejmowania) działań windykacyjnych zgodnie z terminami określonymi w wytycznych w sprawie bezumownego korzystania z nieruchomości. [str. 52–54]

Należności z tytułu umów dzierżawy i sprzedaży, których termin płatności przypadał w 2021 r., wyniosły 1 963 193 tys. zł, w 2020 r. 1 507 191 tys. zł oraz 2019 r. – 1 555 615 tys. zł. Z uwagi na obniżenie na podstawie art. 700 k.c. czynszu dzierżawnego odpowiednio o 1283 tys. zł, 20 727 tys. zł

Stan należności z tytułu umów dzierżawy i sprzedaży

²⁰ Zgodnie z art. 39b ustawy gnrsp (w brzmieniu obowiązującym od dnia 26 czerwca 2019 r.): Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Krajowego Ośrodka wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 30-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

²¹ Art. 29 ust. 3bc i 24b ust. 4 ustawy gnrsp.

²² Art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2114, ze zm.).

i 33 858 tys. zł, dzierżawcy i nabywcy nieruchomości zobowiązani byli do zapłaty w 2021 r. kwoty 1 961 910 tys. zł, w 2020 r. – 1 486 464 tys. zł oraz w 2019 r. – 1 521 757 tys. zł, z tego w terminie uregulowano w 2021 r. – 1 877 906 tys. zł, w 2020 r. – 1 371 333 tys. zł oraz w 2019 r. 1 331 857 tys. zł. W latach 2019–2021 odroczone płaconość należności w kwocie 47 149 tys. zł, rozłożono do spłaty w ratach na kwotę 54 998 tys. zł oraz umorzono należności w kwocie 920 tys. zł. Wskaźnik spłacalności należności bieżących ogółem w 2021 r. wyniósł 95,7% i był wyższy niż w 2020 r. – 92,3% i 2019 r. – 87,52%.

Należności, których termin płatności przypadał w poprzednich okresach sprawozdawczych w okresie objętym kontrolą zmniejszyły się z 1341,4 mln zł do 1325,6 mln zł, tj. o 1,1%. Na podstawie art. 700 k.c. obniżono należności z tytułu czynszu dzierżawnego o kwotę 38 709 tys. zł. Odroczone spłatę 1993 tys. zł, rozłożono na raty 68 062 tys. zł, a w stosunku do 39 337 tys. zł należności nieściągalnych podjęto decyzję o umorzeniu. [str. 54–57]

Prawidłowo egzekwowano należności z tytułu czynszu dzierżawnego i ceny nabycia nieruchomości

Prawidłowo naliczono wysokość czynszu dzierżawnego, a należności z tego tytułu rozliczane były zgodnie z postanowieniami umów oraz stosownie do uregulowań zawartych w zarządzeniach Dyrektora Generalnego. W przypadkach nieuregulowania w terminie zapłaty czynszu dzierżawnego OT podejmowały działania w celu wyegzekwowania należności z tego tytułu przez kontakt telefoniczny z dłużnikiem, wysyłanie upomnień, wykorzystanie określonych w umowach zabezpieczeń, dochodzenie należności na drodze postępowania sądowego, a następnie egzekucyjnego.

Prawidłowo egzekwowano należności z tytułu ceny nabycia nieruchomości. W badanych sprawach odnotowano pojedyncze przypadki nieterminowej spłaty należności (raty) (np. w OT Warszawa, OT Gorzów Wielkopolski). Wobec nabywców podjęto działania zmierzające do wyegzekwowania należności, w wyniku których zostały one uregulowane wraz z odsetkami ustawowymi.

Kontrola prawidłowości prowadzonych postępowań w sprawie udzielania przez OT KOWR ulg w spłacie należności wykazała uchybienia w jednym z pięciu objętych kontrolą OT. [str. 54]

Dyrektor Generalny KOWR sprawował nadzór nad stosowaniem procedur przez OT

Dyrektor Generalny KOWR sprawował nadzór nad stosowaniem procedur przez OT w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Nadzór ten sprawowany był m.in. poprzez monitoring spraw dotyczących dzierżawy i sprzedaży, rozpatrywanie, kontrolę wewnętrzną i audyt oraz rozpatrywanie skarg i wniosków dzierżawców oraz nabywców nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, w tym zastrzeżeń wobec czynności przetargowe. [str. 56–58]

DG KOWR wdrożył obowiązek sprawozdawczy w zakresie rejestru umów poddzierżawy

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019–2021, w KOWR nie prowadzono rejestru umów poddzierżawy. W trakcie kontroli NIK wdrożony został w KOWR z dniem 6 grudnia 2022 r. obowiązek sprawozdawczy w zakresie rejestru umów poddzierżawy. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że właściwe działania Dyrektora Generalnego KOWR w powyższym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zakresie należy kontynuować w celu wyeliminowania ryzyka nieprawidłowej i nierzetelnej realizacji zasad poddzierżawy i dysponowania nieruchomościami rolnymi ZWRSP. Przyczyni się do objęcia właściwym nadzorem Dyrektora Generalnego KOWR w tym zakresie. [str. 34]

W latach 2019–2022 r. (I półrocze) przeprowadzono w OT KOWR w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP 26 kontroli, w tym 19 planowych i siedem doraźnych. Zakres kontroli obejmował m.in.: nadzór OT nad realizacją obowiązków wynikających z postanowień umowy dzierżawy i realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystywanie trybu przedłużania dzierżawy, czynności związanych z procedurą sprzedaży nieruchomości, realizacji wniosków pokontrolnych NIK (po kontroli w 2018 r.), oraz rozdysponowania gruntów Zasobu WRSP. Zalecenia sformułowane w wyniku przeprowadzonych kontroli dotyczyły przede wszystkim: zwiększenia skuteczności działań w zakresie ponownego rozdysponowywania gruntów Zasobu WRSP, prowadzenia przez OT kontroli realizacji umów dzierżawy, zwiększenia nadzoru nad nieruchomościami, do których wydano zalecenia pokontrolne oraz zwiększenia skuteczności działań windykacyjnych. Prowadzono również monitoring realizacji zaleceń pokontrolnych.

Prawidłowa realizacja kontroli wewnętrznej i audytu w KOWR

W latach 2019–2022 r. (I półrocze) przeprowadzono cztery audyty w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu WRSP. W wyniku przeprowadzonych audytów stwierdzono m.in. prowadzenie spraw niezgodnie z przepisami wewnętrznymi dotyczącymi dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, w tym realizacji przetargów, a także sprawowania nadzoru nad wykonaniem obowiązków wynikających z umów dzierżawy i sprzedaży. [str. 56–57]

W okresie objętym kontrolą w Centrali KOWR zarejestrowano 54 skargi (w 2019 r. – cztery, w 2020 r. – 18, w 2021 r. – 26 i w 2022 I półrocze – sześć). Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie uznał za zasadne 42 (77,7%) skargi, w czterech przypadkach uznano ich zasadność, a w sześciu udzielono pisemnych informacji o wynikach przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, a dwie skargi były w trakcie rozpatrywania. Skargi przede wszystkim dotyczyły wyboru trybu przetargu, wyceny nieruchomości rolnych Zasobu WRSP oraz sprawowania nadzoru nad nieruchomościami Zasobu WRSP będącymi w dzierżawie. W okresie objętym kontrolą do KOWR nie wpłynęły wnioski dotyczące dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. [str. 58]

Dyrektor Generalny KOWR terminowo i rzetelnie rozpatrywał skargi

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli w ostatnich latach przeprowadziła ponad 10 kontroli obejmujących swoich zakresem dzierżawę i sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Z uwagi na liczbę i rodzaj stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości, a także znaczące zmniejszenie powierzchni nieruchomości rolnych Zasobu WRSP użytkowanych bez tytułu prawnego, należy zauważyć istotny postęp zarówno w zakresie dostosowywania regulacji prawnych, jak i stosowania zasad dzierżawy i sprzedaży tych nieruchomości. Niemniej jednak nadal poprawy wymagają postępowania przetargowe, a także udzielanie zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Biorąc pod uwagę zadania państwa w zakresie stabilizowania mechanizmów mających oddziaływać na ustrój rolny, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę:

Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

- podjęcia działań w celu uregulowania w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zasad poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP z uwzględnieniem zasad dzierżawy określonych w tej ustawie, ze względu na społeczne znaczenie rozdysponowywania tych nieruchomości, w tym ochronę i rozwój gospodarstw rodzinnych;

Dyrektor Generalny
KOWR

- podejmowania dalszych działań w celu wzmocnienia nadzoru w zakresie realizowanych zadań dotyczących dzierżawy, w tym uszczegółowienie regulacji zasad poddzierżawy określonej w uregulowaniach wewnętrznych KOWR, w sposób gwarantujący przejrzystość postępowania i nienaruszający zasad rozdysponowania nieruchomościami Zasobu unormowanymi w ustawie gnrsp. Wzmocnienie nadzoru konieczne jest również w zakresie sprzedaży nieruchomości rolnych ze szczególnym uwzględnieniem usprawnienia procedur przetargowych oraz procedur dotyczących egzekwowania należności z tytułu wynagrodzenia za użytkowanie nieruchomości Zasobu WRSP bez tytułu prawnego;
- podjęcia działań mających na celu przygotowanie postępowań w celu sprawnego i skutecznego rozdysponowania nieruchomości rolnych przejmowanych w latach 2023–2026 do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, co przyczyni się do wzmocnienia i powiększenia gospodarstw rodzinnych;
- zwoływanie Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP, stanowiącej komisję opiniodawczo-doradczą o charakterze stałym, nie rzadziej niż dwa razy do roku w celu realizacji zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP oraz kształtowania ustroju rolnego.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja przez KOWR zasad dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa gospodarował Zasobem WRSP poprzez dzierżawę i sprzedaż w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstw rodzinnych. Realizacja natomiast zasad poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP nie zawsze było prawidłowa.

Dyrektor Generalny KOWR wprowadził spójne zasady i procedury mających na celu zapewnienie jednolitości postępowania dzierżawie lub sprzedaży oraz zapewnił przeszkolenie pracowników w zakresie ich stosowania. Rzetelnie sprawował nadzór nad ich stosowaniem przez OT KOWR. Dyrektor Generalny KOWR z zachowaniem warunków określonych w przepisach prawa udzielał odroczeń w płatnościach z tytułu umów sprzedaży i dzierżawy oraz ulg w spłacie należności. Prawidłowo egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy oraz kontrolowano przestrzeganie postanowień umów.

Stwierdzone pojedyncze nieprawidłowości w zakresie dzierżawy i sprzedaży polegały m.in. na rozłożeniu na raty należności z tytułu sprzedaży w sytuacji złożenia wniosku po terminie, niesporządzeniu protokołów z postępowań przetargowych w sytuacji niedokonania wyboru nabywcy, podejmowaniu z opóźnieniem czynności mających na celu naliczenie oraz windykację opłat za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych. Ponadto DG KOWR nie spełnił wymogu zwoływania posiedzeń Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP przynajmniej raz na kwartał.

Stwierdzono naruszenia przepisów wewnętrznych w zakresie realizacji zasad poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Dotyczyły one wyrażenia przez KOWR zgód na poddzierżawę o łącznej powierzchni 811 ha na podstawie wniosku dzierżawcy niezawierającego uzasadnienia lub z pominięciem wszechstronnej analizy sytuacji dzierżawcy, udzielenia przez Dyrektora OT KOWR w Bydgoszczy w dwóch przypadkach zgody na zawarcie umowy poddzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP w przypadkach wymagających zgody Dyrektora Generalnego KOWR i nierozwiązania przez Dyrektora OT KOWR w Koszalinie umowy dzierżawy nieruchomości o powierzchni 142,4 ha, pomimo, że dzierżawca bez zgody wydzierżawiającego oddał w poddzierżawę część nieruchomości oraz opóźnił się z zapłatą czynszu za okres dłuższy niż dwa półrocza. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono 12 przypadków wyrażania przez KOWR zgody na zawarcie umów poddzierżawy nieruchomości po zawarciu tych umów przez dzierżawcę. W jednym przypadku stwierdzono wyrażenie zgody na zawarcie przez dzierżawcę aneksu do umowy poddzierżawy po upływie prawie sześciu miesięcy od dnia wygaśnięcia tej umowy, co stanowiło akceptację faktycznego użytkowania przez ten okres nieruchomości rolnych Zasobu WRSP bez tytułu prawnego²³.

²³ Uwzględniono wyniki kontroli doraźnej 1/22/004 Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

5.1.1. Opracowanie zasad dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Wytyczne oraz zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Zasobu WRSP, obrotu nieruchomościami rolnymi i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne oraz administrowaniem zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne realizował w Centrali KOWR – Departament Gospodarowania Zasobem (dalej DGZ), a w OT KOWR – wydziały kształtowania ustroju rolnego i gospodarowania zasobem w OT (dalej WKURiGZ).

W KOWR zostały opracowane i zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KOWR wytyczne oraz zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP.

Dzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu WRSP w kontrolowanym okresie następowała na podstawie wytycznych wprowadzonych zarządzeniem nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zarządzeniach je zmieniających²⁴. W ww. wytycznych zostały zawarte m.in. zasady przygotowania nieruchomości do dzierżawy, wydzierżawiania w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym, przeprowadzenia przetargu na zawarcie umowy dzierżawy, okresu dzierżawy, rozdysponowania nieruchomości z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej oraz sposobu ustalania czynszu dzierżawnego. Do zarządzenia załączono wzory m.in. ogłoszeń o przetargach, zarządzenia w sprawie powołania komisji przetargowej, umowy dzierżawy. Ponadto, wprowadzono zarządzeniem nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP oraz zarządzeniami je zmieniającymi²⁵ wytyczne w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP. W zarządzeniach w sprawie wykonywania umów dzierżawy określone zostały wytyczne dotyczące przedłużania okresu dzierżawy, czynszu dzierżawnego przy przedłużaniu okresu trwania umowy, realizacji umowy dzierżawy, tj. terminów płatności czynszu dzierżawnego, wyłączenia z dzierżawy czę-

²⁴ Zarządzenie nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmienione zostało zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 28/2018/Z z dnia 22 lutego 2018 r. i zastąpione zostało zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 74/2019/Z z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, które zmienione zostało zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 43/2020/Z z dnia 31 marca 2020 r. i nr 49/2020/Z z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i zastąpione zostało zarządzeniem nr 104/2020/Z z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie dzierżawy i najmu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

²⁵ Zarządzenie nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zastąpione zostało zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 73/2019/Z z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, i zmienione zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR nr 38/2020/Z z dnia 20 marca 2020 r. oraz nr 42/2020/Z z dnia 31 marca 2020 r., które z kolei zostało zastąpione zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 105/2020/Z z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

ści nieruchomości, rozliczania remontów i inwestycji, podziału umowy dzierżawy, poddzierżawy nieruchomości rolnych, cesji umowy dzierżawy oraz szczegółowe zasady dzierżawy stawów. W zarządzeniach Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wydzierżawiania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP wskazano, że do wydzierżawienia nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha (od 20 lipca 2020 r. przekraczającej 100 ha) wymagane jest szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR.

Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP w badanym okresie następowała na podstawie wytycznych wprowadzonych zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 72/2017/W z dnia 27 września 2017 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz w zarządzeniach je zmieniających²⁶. Sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP wymagających szczególnego pełnomocnictwa prowadzona była na podstawie odrębnych zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR, tj. zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 74/2017/W z dnia 27 września 2017 r. w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagających szczególnego pełnomocnictwa oraz zmieniających je zarządzeń²⁷. W ww. zarządzeniach zostały zawarte m.in. wytyczne dotyczące przygotowania nieruchomości do sprzedaży, sprzedaży w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym, a także przeprowadzenia przetargu. Do zarządzenia załączono wzory m.in. ogłoszeń o przetargach oraz zarządzenia w sprawie powołania komisji przetargowej.

W okresie objętym kontrolą regulacje te, była zmieniane i dostosowywane do obowiązujących przepisów prawa, w szczególności ustawy gnrsp, m.in. po zmianie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa²⁸ DG KOWR wprowadził możliwość rozdysponowania nieruchomości z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej²⁹.

²⁶ Zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 72/2017/W z dnia 27 września 2017 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zastąpione zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR: nr 70/2019/W z dnia 4 lipca 2019 r. oraz nr 61/2020/W z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

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

²⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1944. Zmiana została wprowadzona rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 682).

²⁹ Zarządzenie nr 49/2020/Z z 20 kwietnia 2020 r. Dyrektora Generalnego KOWR zmieniające zarządzenie nr 74/2019/Z z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu WRSP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wprowadzenie zmian odbywało się we współpracy z OT KOWR. Były one także omawiane podczas szkoleń i narad organizowanych przez Dyrektora Generalnego KOWR, jak i DGZ dla pracowników OT.

Wytyczne w sprawie sposobu postępowania w zakresie nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP zostały określone zarządzeniem nr 92/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 października 2017 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP oraz w zarządzeniach je zmieniających³⁰.

Warunki i zasady zabezpieczenia należności KOWR z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP zostały określone w załączniku do zarządzenia nr 173/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 24 października 2018 r. w sprawie zabezpieczenia należności KOWR z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z kolei zasady dochodzenia należności KOWR z tytułu dzierżawy i sprzedaży mienia Zasobu WRSP zostały zawarte w załączniku do zarządzenia nr 211/2018/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie dochodzenia należności KOWR z tytułu dzierżawy i sprzedaży mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zadania związane z dzierżawą i ze sprzedażą realizowane były w OT przez dyrektorów oddziałów terenowych KOWR, którzy działali na podstawie pełnomocnictw udzielanych przez Dyrektora Generalnego KOWR. Pełnomocnictwa te miały charakter ogólny, określały ramy działania np. limity obszarowe, kwotowe itp. W sytuacji, gdy dana czynność prawna realizowana przez dyrektora OT nie mieściła się w granicach udzielonych pełnomocnictw ogólnych konieczne było wystąpienie o udzielenie pełnomocnictwa szczególnego Dyrektora Generalnego KOWR na dokonanie konkretnej czynności prawnej, jak np. przy sprzedaży nieruchomości powyżej 50 ha lub wartości większej niż równowartość 2 tys. ton żyta.

Szczególne
pełnomocnictwo
Dyrektora Generalnego
KOWR dla dyrektora OT

Sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP wymagających szczególnego pełnomocnictwa prowadzona była na podstawie odrębnych zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR, tj. zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 74/2017/W z dnia 27 września 2017 r. w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagających szczególnego pełnomocnictwa oraz zmieniających je zarządzeń³¹.

³⁰ Zarządzenie nr 92/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 października 2017 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zostało zastąpione zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR: nr 110/2020/W z dnia 21 lipca 2020 r. oraz nr 109/2021/W z dnia 29 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia Wytycznych w sprawie sposobu postępowania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących gospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

³¹ Zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 74/2017/W z dnia 27 września 2017 r. w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagających szczególnego pełnomocnictwa, zastąpione zostało zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR: nr 72/2019/W z dnia 4 lipca 2019 r. i nr 107/2020/W z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagających szczególnego pełnomocnictwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. z OT wpłynęło łącznie 168 wniosków o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa przy sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP. Dyrektor Generalny KOWR nie odmówił udzielenia takiego pełnomocnictwa w żadnym przypadku.

Zgodnie z ww. zarządzeniami do zawarcia przez Dyrektora OT umowy dzierżawy nieruchomości o powierzchni powyżej 100 ha (do dnia 20 lipca 2020 r. – powyżej 50 ha) wymagane było szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR. W związku ze szczególną sytuacją związaną z ogłoszeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego – DG KOWR w latach 2020–2021 udzielał dyrektorom oddziałów terenowych KOWR czasowych pełnomocnictw do zawierania umów dzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP o powierzchni powyżej 50 ha (a po zmianie zarządzeniem nr 104/2020/Z – o powierzchni powyżej 100 ha) – z kandydatami wyłonionymi w drodze przetargów, bez szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. wpłynęło łącznie 60 wniosków o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR na zawarcie umowy dzierżawy nieruchomości. Odmowa udzielenia przez Dyrektora Generalnego KOWR dotyczyła jednego przypadku³². W trzech przypadkach DG KOWR unieważnił przetarg i zaistniała konieczność przeprowadzenia przez oddział ponownej procedury przetargowej, w jednym przypadku oddział odstąpił od procedowania wniosku zamierzając przeznaczyć nieruchomość do trwałego rozdysponowania. W 2020 r. wpłynęło 14 wniosków i jeden wniosek w 2021 r. – zostało przekazanych do rozpatrzenia według kompetencji właściwych dyrektorów OT KOWR w granicach pełnomocnictw udzielonych im przez Dyrektora Generalnego KOWR.

Pracownicy KOWR obsługujący i realizujący zadania związane z dzierżawą oraz sprzedażą nieruchomości brali udział w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych z tego zakresu. W 2019 r. zorganizowano 25 szkoleń, w których uczestniczyło 99 osób (tj. 16 z DGZ i 83 – WKURiGZ), w 2020 r. – dziewięć szkoleń dla 54 osób (tj. pięć osób z DGZ i 49 z WKURiGZ), a w 2021 r. – 24 szkolenia dla 62 osób (tj. 13 osób DGZ i 49 z WKURiGZ). W I półroczu 2022 r. przeprowadzono pięć szkoleń dla 13 pracowników KOWR (tj. sześciu z DGZ i siedmiu z WKURiGZ). Tematy szkoleń dotyczyły m.in. prawnych aspektów gospodarowania i obrotu nieruchomościami, eksploatacji i utrzymania obiektów budowlanych, pomocy publicznej przy przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nadzoru nad realizacją procesu inwestycji budowlanych oraz odszkodowań w gospodarce nieruchomościami.

Szkolenia pracowników

W badanym okresie z innych niż szkolenia form podnoszenia kwalifikacji zawodowych (tj. narad, konferencji oraz studiów podyplomowych) skorzystało: w 2019 r. – 281 pracowników DGZ i WKURiGZ, a w latach 2020–2021 odpowiednio: ośmiu i dziewięciu pracowników WKURiGZ.

³² Dyrektor Generalny KOWR, z uwagi na stan nieruchomości stanowiącej obiekt stawowy, polecił dyrektorowi OT podjęcie działań zmierzających do trwałego rozdysponowania nieruchomości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W I półroczu 2022 r. odbyła się jedna narada, w której wzięło udział 54 pracowników DGZ i WKURiGZ. Zmniejszenie liczby pracowników podnoszących swoje kwalifikacje zawodowe było rezultatem ograniczeń związanych z epidemią COVID-19. Ponadto w latach 2020–2022 (I półrocze) kwestie związane z gospodarowaniem Zasobem WRSP były tematem ośmiu narad przeprowadzonych w formie zdalnej.

Rada Społeczna ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP

Rada Społeczna ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP (dalej Rada Społeczna) działała na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 51/2019/Z z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie utworzenia przy Dyrektorsze Generalnym KOWR Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP. Rada Społeczna była organem opiniodawczo-doradczym przy Dyrektorsze Generalnym KOWR o charakterze stałym, której celem posiedzeń była m.in. bieżąca wymiana informacji, wyrażanie opinii oraz omawianie przedstawianych przez Radę Społeczną propozycji i koncepcji związanych z gospodarowaniem nieruchomości rolnymi Zasobu WRSP. Rada Społeczna działała w składzie określonym w § 3 ust. 2 ww. zarządzenia.

Dyrektor Generalny KOWR nie spełnił wymogu zwoływania posiedzeń Rady Społecznej przynajmniej raz na kwartał

W okresie od 30 maja 2019 r., tj. od dnia powołania Rady Społecznej, do 30 czerwca 2022 r., z wyłączeniem okresu od 17 marca 2020 r. do 13 kwietnia 2021 r., kiedy zawieszono funkcjonowanie Rady w związku ze stanem epidemii COVID-19, odbyły się dwa posiedzenia: inauguracyjne w dniu jej powołania 30 maja 2019 r. oraz 24 lutego 2022 r.

Dyrektor Generalny KOWR nie spełnił wymogu zwoływania posiedzeń Rady Społecznej przynajmniej raz na kwartał. Zgodnie z § 6 ust. 1 ww. zarządzenia, posiedzenia Rady zwołuje się w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał. Spowodowane było m.in. tym, że większość zgłoszonych przez poszczególne organizacje rolnicze propozycji usprawnień, postulatów czy problemów zostało przekazane bezpośrednio do KOWR, a nie poprzez Radę Społeczną i jej członkowie nie występowali z wnioskami o zwołanie posiedzeń. Zarządzeniem nr 7/2023/z DG KOWR z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie w sprawie utworzenia przy Dyrektorsze Generalnym KOWR Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP zmieniono ww. regulacje i zgodnie z § 4 ust. 1 posiedzenia Rady Społecznej zwołuje się w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż dwa razy do roku.

5.1.2. Dzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

W dzierżawie znajdowało się ponad 1000 tys. ha nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

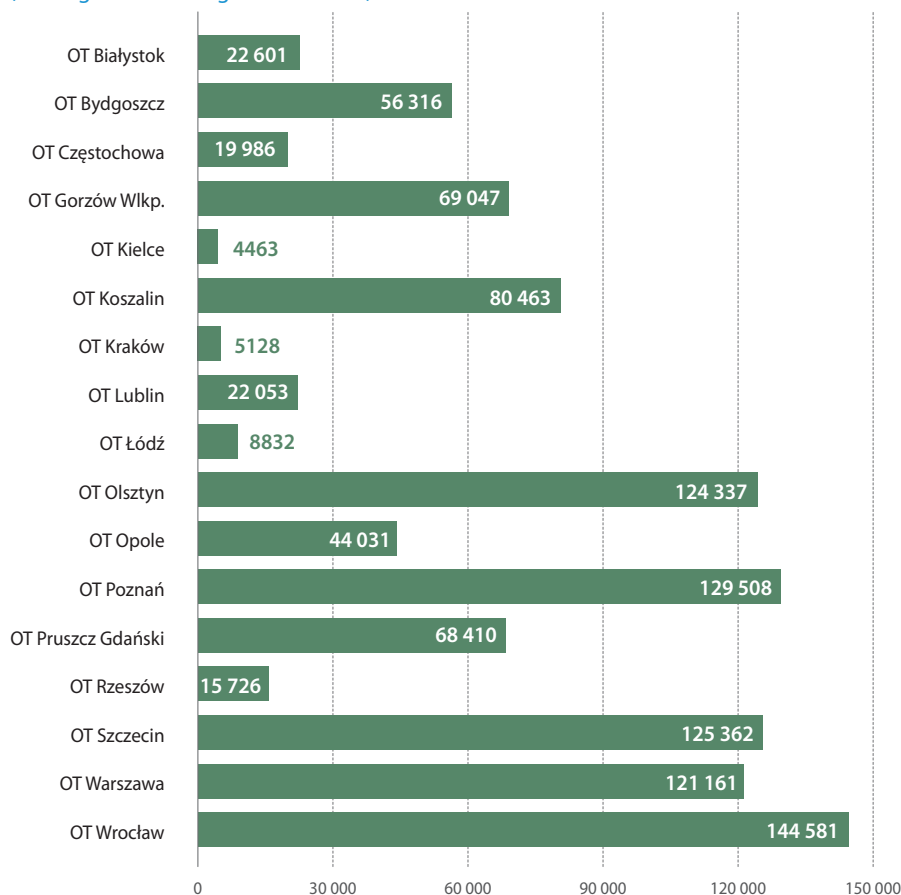
W okresie objętym kontrolą powierzchnia gruntów Zasobu WRSP w dzierżawie wzrosła z 1024,1 tys. ha do 1062,0 tys. ha, tj. o 37,9 tys. ha (3,7%)³³. Największa powierzchnia dzierżawionych gruntów na koniec 2021 r. występowała w OT Wrocław (144,6 tys. ha), OT Poznań (129,5 tys. ha), OT Szczecin (125,4 tys. ha) i OT Olsztyn (124,3 tys. ha). Powierzchnia gruntów pozostających do rozdysponowania zmniejszyła się z 207,2 tys. ha do 178,8 tys. ha, tj. o 28,5 tys. ha (13,7%).

³³ Według stanu na 30 czerwca 2022 r. powierzchnia gruntów w dzierżawie wynosiła 1082,3 tys. ha.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Powierzchnia gruntów rolnych Zasobu WRSP w dzierżawie według OT KOWR (według stanu na 31 grudnia 2021 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

W latach 2019–2021 przeprowadzonych zostało 16 587 przetargów na dzierżawę gruntów Zasobu WRSP, w których zaoferowano 125,3 tys. ha gruntów, w tym rozstrzygnięto 12 125 przetargów, tj. 73,1%, na dzierżawę gruntów o powierzchni 103,3 tys. ha, tj. 82,4%, a zakończyło się bez wyłonienia dzierżawcy 4462 przetargów, tj. 26,9%, na dzierżawę gruntów o powierzchni 22 tys. ha, tj. 17,6%. W 2019 r. przeprowadzono 6434 przetargi, w 2020 r. – 4774 i w 2021 r. – 5379³⁴. (infografika nr 4).

Przeprowadzone przetargi ograniczone (10 197) stanowiły 61,5% ogółu przetargów na dzierżawę i dotyczyły 78,8% oferowanej do dzierżawy powierzchni. Przetargi ograniczone ofert pisemnych (2519) stanowiły 24,7% przetargów ograniczonych, przy czym w sześciu województwach nie były one stosowane³⁵, a np. w województwie kujawsko-pomorskim stanowiły 56,9% przetargów ograniczonych, w województwie wielkopolskim – 54,7%, a zachodniopomorskim – 47,7%. Skuteczność przetargów ograniczonych wyniosła 77,8%, przy czym przetargów ograniczonych ofert pisemnych – 74,4%.

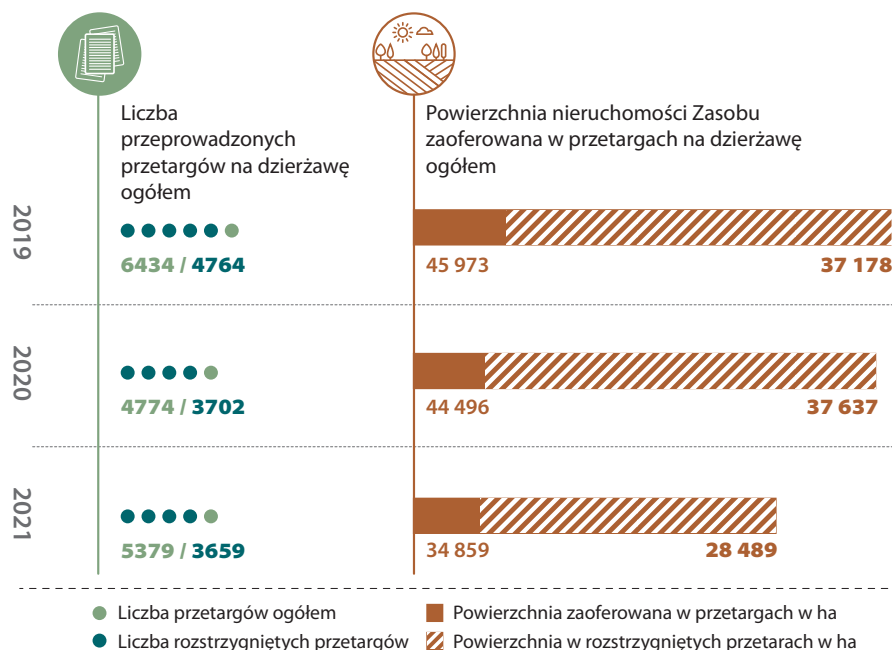
³⁴ Dla porównania w 2015 r. przeprowadzono 7,4 tys. przetargów na dzierżawę.

³⁵ Na przykład w OT Kraków przeprowadzono tylko przetargi ustne, gdyż nie wpłynęły do OT wnioski organizacji rolniczych, w tym izby rolniczej lub rady społecznej, o organizowanie przetargów ofert pisemnych (zgodnie z zarządzeniem nr 104/2020/Z).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Przetargi na sprzedaż gruntów rolnych Zasobu WRSP w latach 2019–2021
(według stanu na 31 grudnia)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

W okresie tym zawarto 12 528 umów na dzierżawę gruntów, w tym 2278 umów (18,2%) w województwie zachodniopomorskim i 2153 (17,2%) w dolnośląskim. Najwięcej umów dotyczyło dzierżawy gruntów o powierzchni od 1,01 ha do 9,99 ha – 5638, tj. 45,0%.

Średnia wysokość czynszu dzierżawnego wzrosła o 71,0% i wyniosła w 2019 r. 7,8 dt pszenicy/ha, w 2020 r. – 9,4 dt/ha oraz w 2021 r. – 13,3 dt/ha. Największy wzrost nastąpił w województwie wielkopolskim z 7,4 dt/ha do 16,1 dt/ha, tj. o 116,6% i województwie podkarpackim z 7,5 dt/ha do 15,5 dt/ha, tj. o 106,6%. Największy spadek wystąpił w województwie łódzkim z 24,1 dt/ha do 17,4 dt/ha, tj. o 27,9% i świętokrzyskim z 9,0 dt/ha do 6,8 dt/ha, tj. o 25,2%. W przypadku województwa świętokrzyskiego należy mieć na uwadze fakt, że w 2020 r. średni czynsz dzierżawny wyniósł 16,4 dt/ha, tj. wzrósł w porównaniu z 2019 r. o 80,9% i następnie w 2021 r. obniżył się do 6,8 dt/ha, tj. o 58,7%.

Zakończenie dzierżawy

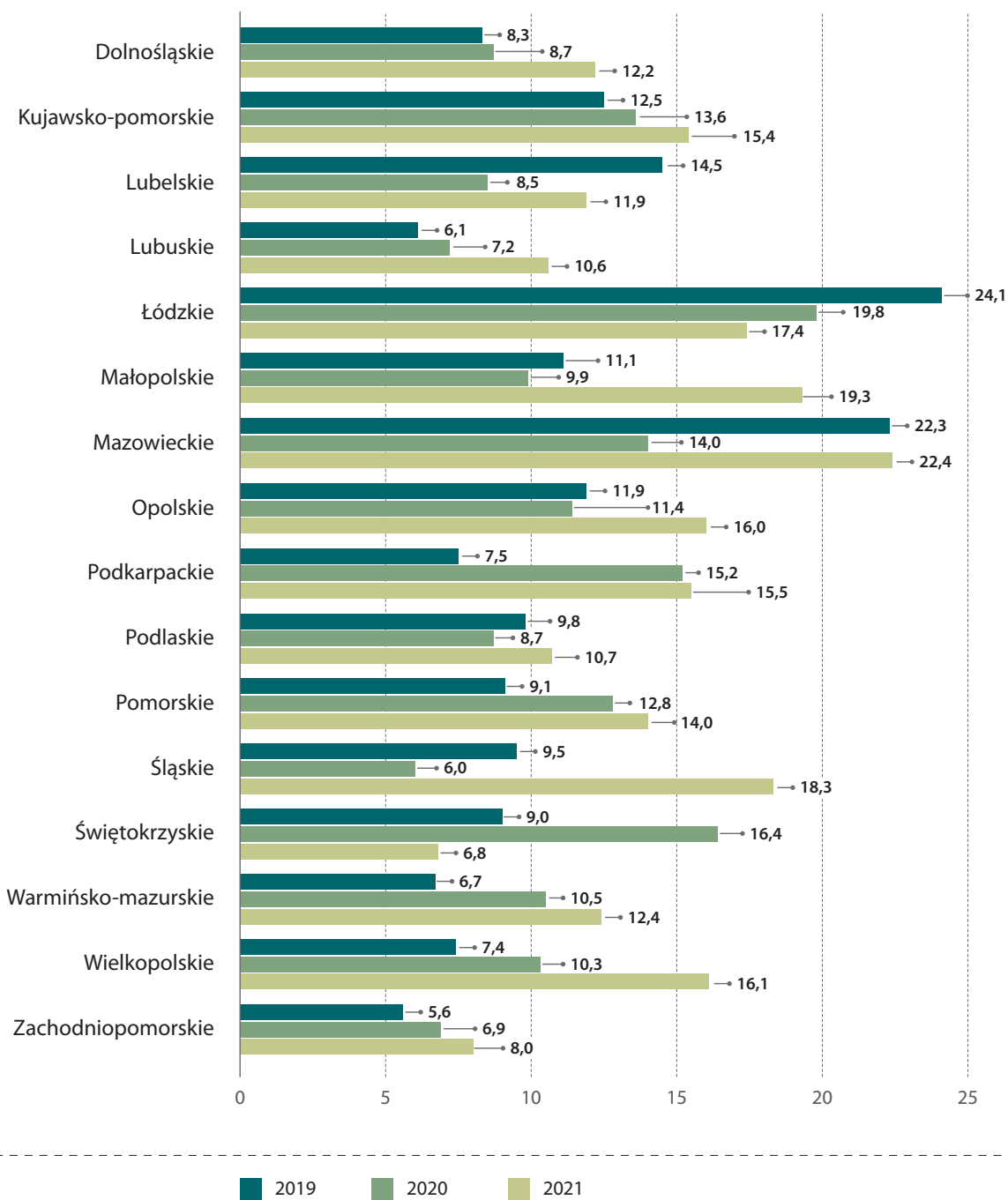
W badanym okresie wygasły 3043 umowy dzierżawy gruntów o powierzchni 44,4 tys. ha, a przedłużonych zostało 16 911 umów dzierżawy gruntów o powierzchni 310,7 tys. ha. Przed terminem rozwiązano łącznie 3470 umów dzierżawy o powierzchni 30,1 tys. ha, w tym 23,9 tys. ha, tj. 79,4%, dotyczyło umów wypowiedzianych przez dzierżawcę (rezygnacja), 3,5 tys. ha, tj. 11,6% dotyczyło umów rozwiązanych z innych przyczyn³⁶, 2,3 tys. ha, tj. 7,5% dotyczyło niedotrzymania warunków finansowych, a 0,5 tys. ha, tj. 1,5% dotyczyło niedotrzymania warunków rzeczowych.

³⁶ Tj. nieważność/odstąpienie całkowite od umowy, wypowiedzenie – zmiana przeznaczenia nieruchomości, zamiar kontrahenta zawarcia innej umowy na tę nieruchomość, wypowiedzenie – sprzedaż gruntów obciążonych prawem dzierżawy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Średnia wysokość czynszu dzierżawnego w latach 2019–2021 (według stanu na 31 grudnia)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

Wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych z umów dzierżawy

Wyłączanie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy realizowane było na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw^{37,38}. W stosunku do tych gruntów, których dalsza dzierżawa była niezbędna do wykonywania obowiązków lub zobowiązań dzierżawcy wynikających z realizowanych programów pomocowych finansowanych z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich lub Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, wyłączenie następowało po wykonaniu tych obowiązków lub zobowiązań, stosownie do art. 4 ust. 12 ustawy z dnia 16 września 2011 r.

W okresie od 3 grudnia 2011 r.³⁹ do 31 grudnia 2021 r. całkowita powierzchnia gruntów w zakresie wyłączeń 30% użytków rolnych z umów dzierżawy wyniosła 75,3 tys. ha. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. rozdysponowano 73,5 tys. ha, tj. 97,7%, w tym w formie sprzedaży 38,2 tys. ha, tj. 52,0%, dzierżawy 34,3 tys. ha, tj. 46,6%, a w innych formach 1,1 tys. ha, tj. 1,4%. Do rozdysponowania pozostało 1,8 tys. ha, tj. 2,3% całkowitej powierzchni gruntów wyłączonych z umów dzierżawy. Prowadzono osiem spraw dotyczących niewydania przez dzierżawców gruntów o powierzchni 2,2 tys. ha, którzy odrzucili propozycję wyłączenia 30% gruntów z umów dzierżaw, w tym sześć spraw dotyczących gruntów o powierzchni 2 tys. ha było przedmiotem postępowań sądowych.

Ośrodki produkcji rolniczej

W latach 2019–2021 na podstawie art. 24b ustawy gnrsp DG KOWR złożył do Ministra RiRW trzy wnioski o wyrażenie zgody na utworzenie ośrodków produkcji rolniczej (dalej OPR lub ośrodki) z nieruchomości Zasobu WRSP na terenie województwa wielkopolskiego. Po uzyskaniu zgody Ministra RiRW, utworzył trzy ośrodki produkcji rolniczej (dalej OPR lub ośrodki) o łącznej powierzchni 1011,6 ha, stanowiące zespół nieruchomości wraz z innymi składnikami mienia tworzące nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą, o powierzchni przekraczającej 50 ha, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie.

W łącznej powierzchni 1011,6 ha, grunty orne stanowiły 906,6 ha (tj. 89,6% łącznej powierzchni dzierżawionych gruntów), lasy – 39,4 ha (3,9%), łąki – 34,3 ha (3,4%), użytki rolne zabudowane – 16,8 ha (1,7%) oraz pozostałe grunty – 14,5 ha (1,4%)⁴⁰. Oprócz gruntów, w skład OPR wchodziły

³⁷ Dz. U. Nr 233, poz. 1382.

³⁸ Agencja Nieruchomości Rolnych, której następcą prawnym jest KOWR, realizując wspomnianą ustawę wysłała 1085 zawiadomień, proponując wyłączenie 135,8 tys. ha gruntów. W stosunku do 62% umów dzierżawy wyrazili zgodę na wyłączenie 30% dzierżawionych gruntów. W stosunku do 38% umów dzierżawy nie wyrażono takiej zgody. Dzierżawcy zgodnie z przepisami ww. ustawy nie mają możliwości przedłużenia okresu obowiązywania danej umowy. Utracili oni również uprawnienie do pierwszeństwa nabycia dzierżawionych gruntów. Informacja Ministra RiRW o przepisach dotyczących dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw z późniejszymi zmianami (lipiec 2021 r.).

³⁹ Od wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382).

⁴⁰ W tym m.in. tereny różne, nieużytki, grunty zadrzewione i zakrzewione, grunty pod rowami.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

budynki i budowle z urządzeniami trwale z nimi związanymi, wyposażenie tych obiektów oraz obiekty zabytkowe wpisane do rejestru zabytków⁴¹, obiekty objęte ochroną konserwatorską i zewidencjonowane stanowiska archeologiczne.

Badaniem objęto wszystkie wnioski o wyrażenie zgody przez Ministra RiRW na utworzenie „OPR Dąbki” o powierzchni 274,2 ha⁴², „OPR Grąblewo” o powierzchni 310,2 ha⁴³ oraz „OPR Stara Dąbrowa” o powierzchni 427,2 ha⁴⁴. Wnioski zawierały uzasadnienie oraz wymagane dokumenty.

Ośrodki produkcji rolniczej zostały rozdysponowane w formie dzierżawy w trybie przetargu nieograniczonego⁴⁵. Zawarto trzy umowy dzierżawy nieruchomości rolnych na okres 10 lat.

W latach 2023–2026 wygaśnie 33 250 umów dzierżawy na łączną powierzchnię 523,4 tys. ha⁴⁶, z tego 97,2% umów dotyczyło dzierżawy nieruchomości rolnych o powierzchni do 100 ha o łącznej powierzchni 226,8 tys. ha, a powyżej 500 ha 0,3% umów dotyczących 109,3 tys. ha. Spośród ogółu 33 250 umów 144 umowy i obejmujące łączną powierzchnię 96,0 tys. ha nie mogą być wydłużone z przyczyn formalno-prawnych, bowiem dzierżawcy z którymi umowy te zostały zawarte nie przyjęli zaproponowanych zmian do umowy dzierżawy – stosownie do art. 4 ust. 11 ustawy z dnia 16 września 2011 r.⁴⁷

Umowy dzierżawy
wygasające
w latach 2023–2026

Oddziały terenowe KOWR podjęły prace nad koncepcją restrukturyzacji nieruchomości, które powrócą do Zasobu WRSP. Przygotowując nieruchomości rolne do rozdysponowania wśród rolników indywidualnych KOWR kieruje się zasadą, że maksymalna powierzchnia takich nieruchomości nie powinna przekraczać więcej niż o 50% średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w województwie, według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za poprzedni rok. Zamiar przeznaczenia do dzierżawy nieruchomości rolnej niezabudowanej o powierzchni większej niż 150% średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym, jest przedstawiany pod obrady terenowej rady społecznej działającej przy danym oddziale terenowym KOWR. W odniesieniu do zorganizowanych nieruchomości Zasobu WRSP rozważone zostanie utworzenie za zgodą Ministra RiRW ośrodków produkcji rolniczej w trybie art. 24b ustawy gnrsp.

Ze względu na powierzchnię areału do rozdysponowania i ograniczone możliwości organizacyjne KOWR w celu utrzymania przejmowanych nieruchomości w dobrej kulturze rolnej KOWR bierze pod uwagę możliwość

⁴¹ Np. zespół pałacowo-parkowy, zespoły folwarczne.

⁴² Ośrodek ukierunkowany na produkcję krzewów owocowych i ozdobnych oraz hodowlę zwierzyny łownej i koni ras szlachetnych.

⁴³ Ośrodek ukierunkowany na hodowlę bydła mlecznego – produkcję mleka.

⁴⁴ Ośrodek o profilu produkcji trzody chlewnej z zapleczem produkcji roślinnej.

⁴⁵ Spośród 26 ofert złożonych we wszystkich trzech przetargach, do udziału w nich zakwalifikowano 25 osób. Jeden kandydat w przetargu dotyczącym OPR w Dąbkach nie został zakwalifikowany w związku z art. 29 ust. 3bc pkt 1 ustawy gnrsp, tj.: posiadaniem zadłużenia wobec KOWR.

⁴⁶ Dane KOWR według stanu na 30 września 2022 r.

⁴⁷ Na przykład z 248 umów dzierżawy o powierzchni powyżej 100 ha, które trwają 10 lat i dłużej i wygasną w 2023 r., dzierżawcy złożyli 95 wniosków o ich przedłużenie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

rzekazania części tych gruntów do użytkowania spółkom Skarbu Państwa na czas niezbędny do przeprowadzenia restrukturyzacji nieruchomości i ich dalszego rozdysponowania⁴⁸.

Zgodnie z wytycznymi stanowiącymi załącznik do zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP – KOWR może wyrazić zgodę na poddzierżawę całości lub części nieruchomości rolnej, na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy, w szczególności jeżeli dzierżawca nie jest w stanie, z przyczyn zdrowotnych lub innych uzasadnionych powodów, przez czas określony, prowadzić działalności na całości lub części przedmiotu dzierżawy.

W wytycznych określono przypadki, w których wymagana jest zgoda Dyrektora Generalnego KOWR na zawarcie przez dzierżawcę i poddzierżawcę umowy poddzierżawy całości lub części nieruchomości rolnych ZWRSP. Do 20 lipca 2020 r. zgoda DG KOWR wymagana była w przypadkach umów poddzierżawy z innych względów niż określone w wytycznych, w pozostałych przypadkach zgoda była wyrażana przez Dyrektora OT KOWR. Z dniem 20 lipca 2020 r. w wytycznych wprowadzono postanowienie, że zgoda na poddzierżawę Dyrektora Generalnego KOWR nie jest wymagana do umów poddzierżawy zawieranych na okres do 12 miesięcy. Kolejne umowy bądź też umowy na okres przekraczający 12 miesięcy wymagają zgody Dyrektora Generalnego KOWR.

W okresie objętym kontrolą w KOWR nie prowadzono rejestru umów poddzierżawy. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że w KOWR trwają prace nad wdrożeniem obowiązku sprawozdawczego w zakresie rejestru umów poddzierżawy i został zaprojektowany wzór tego rejestru. Dane będą zbierane z częstotliwością kwartalną, począwszy od trzeciego kwartału 2022 r. W trakcie kontroli, pismem z 6 grudnia 2022 r., skierowanym do Dyrektorów OT KOWR, został przez DG KOWR wdrożony obowiązek sprawozdawczy w tym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przyczyni się to do wzmocnienia nadzoru Dyrektora Generalnego KOWR w tym zakresie.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 października 2022 r.⁴⁹ do KOWR złożono 192 wnioski o wyrażenie zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, w tym negatywnie zostało rozpatrzonych 49 wniosków⁵⁰. Udzielono 129 zgód na zawarcie umów poddzierżawy, z tego Dyrektorzy OT KOWR udzielili 74 zgody, a DG KOWR wyraził

⁴⁸ Informacja Ministra RiRW na posiedzenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP w dniu 13 stycznia 2023 r. na temat gospodarowania zasobem ziemi rolnej przez KOWR, stanowiącej własność Skarbu Państwa, ilości umów dzierżawy jakie wygasają w poszczególnych latach (2023–2026) oraz powierzchni gruntów objętych umowami wygasającymi w tym okresie.

⁴⁹ Dane dotyczące poddzierżawy zostały ustalone w wyniku kontroli doraźnej I/22/004/KRR – Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przeprowadzonej w Centrali KOWR i trzech OT KOWR: w Bydgoszczy, Lublinie i Koszalinie.

⁵⁰ W liczbie tej nie ujęto 14 wniosków zwróconych przez Centralę KOWR do Oddziału Terenowego KOWR do rozpatrzenia przez dyrektora OT KOWR zgodnie z kompetencjami, wniosków wycofanych przez OT, wniosków zwróconych do OT w celu ponownego rozpatrzenia oraz wniosków nierozpatrzonych przez OT ze względu na odstąpienie wnioskodawców od zawarcia umów poddzierżawy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

55 zgód. Dyrektor Generalny KOWR wyraził 28 zgód na zawarcie umów poddzierżawy na okres do 12 miesięcy, a liczba zgód wyrażonych przez DG KOWR z obiektywnych względów innych niż wymienione w pkt 1–4 wytycznych wyniosła³⁷.

Główną przyczyną poddzierżawiania nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP był stan zdrowotny dzierżawcy, który czasowo uniemożliwiał dzierżawcy prowadzenie działalności rolniczej na całości lub części przedmiotu dzierżawy oraz inne względy społeczno-ekonomiczne (członek rodziny korzystający z programu ARiMR dla młodych rolników, programy hodowlane, konieczność stosowania płodozmianu i inne). Odmowa udzielenia zgody na zawarcie umowy poddzierżawy wynikała m. in. z powodu: dużego ryzyka gospodarczego i wysokich kosztów inwestycji planowanej na poddzierżawianych gruntach, braku zdolności prawnej spółki cywilnej do zawarcia umowy poddzierżawy. W trzech sprawach w uzasadnieniu odmowy wyrażenia zgody na zawarcie umowy poddzierżawy przez rolników indywidualnych wskazano, że poddzierżawa nieruchomości ZWRSP może być stosowana jedynie w nadzwyczajnych i uzasadnionych przypadkach, i nie może stanowić alternatywy dla obowiązujących regulacji w zakresie rozdysponowania nieruchomości ZWRSP.

Umowy poddzierżawy nieruchomości ZWRSP objęte badaniem zawarte były na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy. W umowach poddzierżawy zabezpieczony został interes prawny i ekonomiczny KOWR poprzez m.in. określenie stawek czynszu dzierżawnego zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR.

Przykłady nieprawidłowości stwierdzone w kontroli doraźnej I/22/004 Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Centrala KOWR

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na wyrażeniu w trzech przypadkach zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP o łącznej powierzchni 661,3 ha niezgodnie z przepisami wewnętrznymi w tym zakresie.

Ówczesny Dyrektor Generalny KOWR w dniu 31 grudnia 2019 r. wyraził zgodę na zawarcie umowy poddzierżawy Obiektu Rolnego Koszanowo (o pow. 300,5651 ha) na wniosek spółki „GAŁOPOL” sp. z o.o. z dnia 19 grudnia 2019 r. niezawierający uzasadnienia. Było to niezgodne z pkt 4.6.1 wytycznych, który stanowił, że zgoda na poddzierżawę może być wyrażona m.in. w sytuacji, gdy dzierżawca nie był w stanie z uzasadnionych powodów prowadzić działalności na całości lub części przedmiotu dzierżawy, a zgoda DG KOWR wymagana była w przypadkach umów poddzierżawy z innych obiektywnych względów, niż określone w pkt 1–4 wytycznych.

Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR w dniu 24 sierpnia 2022 r. wyraził dzierżawcy zgodę na zawarcie umowy poddzierżawy Obiektu Rolnego Koszanowo (o pow. 219,5536 ha) przez Spółdzielnię Produkcyjną w Lubosinie na podstawie wniosku z 17 sierpnia 2022 r., który nie zawierał uzasadnienia. Było to niezgodne z pkt 4.7 wytycznych⁵¹, który stanowił, że zgoda na poddzierżawę może być wyrażona m.in. w sytuacji, gdy dzierżawca nie był w stanie

⁵¹ Stanowiących załącznik do zarządzenia DG KOWR nr 105 z dnia 20 lipca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z uzasadnionych powodów prowadzić działalności na całości lub części przedmiotu dzierżawy, a zgoda DG KOWR wymagana była w przypadkach umów poddzierżawy z innych obiektywnych względów, niż określone w pkt 1–4 wytycznych.

Ówczesny zastępca Dyrektora Generalnego KOWR, działający z upoważnienia byłego p.o. Dyrektora Generalnego KOWR, w dniu 22 września 2021 r. wydał zgodę na wniosek z 21 września 2021 r. dzierżawcy na przedłużenie umowy poddzierżawy gospodarstwa rolnego Kępie (o pow. 141,1817 ha), mimo niespełnienia przesłanek warunkujących wyrażenie zgody, określonych w pkt 4.7 wytycznych. Tymczasem jako uzasadnienie we wniosku dzierżawcy wskazano obopólną chęć dzierżawcy i poddzierżawcy do kontynuowania umowy poddzierżawy.

OT KOWR w Lublinie

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wyrażeniu przez Dyrektora OT KOWR w Lublinie zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP o powierzchni 7,3 ha na podstawie wniosku dzierżawcy niezawierającego uzasadnienia, co było niezgodne z pkt 4.6 wytycznych.

OT KOWR w Koszalinie

Stwierdzone w kontroli OT KOWR w Koszalinie nieprawidłowości polegały na:

- nierozwiązania umowy dzierżawy nieruchomości o łącznej powierzchni 142,4 ha, mimo że dzierżawca bez zgody wydzierżawiającego oddał w poddzierżawę część nieruchomości obejmującą 137,8 ha oraz opóźnił się z zapłatą czynszu za okres dłuższy niż dwa półrocza;
- wyrażenia przez Dyrektora OT KOWR w Koszalinie zgody na poddzierżawę nieruchomości o powierzchni 137,8 ha (stanowiącej 53,8% wszystkich poddzierżawianych w okresie objętym kontrolą nieruchomości przez OT KOWR), na wniosek syndyka motywowany potrzebą uzyskania dodatkowych wpływów do masy upadłości, z pominięciem wszechstronnej analizy sytuacji dzierżawcy. Należy zaznaczyć, że powierzchnia przedmiotu dzierżawy była ponad czterokrotnie większa od średniej powierzchni gospodarstwa rolnego na terenie województwa zachodniopomorskiego⁵².

OT KOWR w Bydgoszczy

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła udzielenia przez Dyrektora OT KOWR w Bydgoszczy w dwóch przypadkach zgody na zawarcie umowy poddzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP o łącznej powierzchni 0,36 ha na okres powyżej 12 miesięcy, pomimo iż zgodnie z regulacjami wewnętrznymi Dyrektora Generalnego KOWR dotyczącymi wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości ZWRSP zgody powinien udzielić DG KOWR.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stwierdzone przypadki wyrażenia przez Dyrektora Generalnego KOWR i dyrektorów OT KOWR w Koszalinie i w Lublinie zgód na zawarcie umowy poddzierżawy nieruchomości rolnych wyłącznie w oparciu o uzasadnienie wniosku o ogólnym charakterze, bez dodatkowej i wszechstronnej jego weryfikacji, wskazuje na możliwość wystąpienia ryzyka nierzetelnej oceny przesłanek będących podstawą do wyrażenia zgody na poddzierżawę.

⁵² Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego na terenie województwa zachodniopomorskiego wynosi 32,80 ha wg zał. do ogłoszenia Prezesa ARiMR z dnia 15 września 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku kontroli w Centrali KOWR oraz w OT KOWR w Bydgoszczy i w Koszalinie stwierdzono 12 przypadków wyrażania zgody na zawarcie umów poddzierżawy po zawarciu tych umów przez dzierżawcę. W jednym przypadku stwierdzono wyrażenie zgody na zawarcie przez dzierżawcę aneksu do umowy poddzierżawy po upływie prawie sześciu miesięcy od dnia wygaśnięcia tej umowy, co stanowiło akceptację faktycznego użytkownika przez ten okres nieruchomości rolnych Zasobu WRSP bez tytułu prawnego. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wyrażanie zgody na zawarcie umów poddzierżawy po zawarciu tych umów przez dzierżawcę stwarza możliwość wystąpienia ryzyka użytkownika nieruchomości rolnych Zasobu WRSP z naruszeniem ustawowych zasad gospodarowania tymi nieruchomościami, tj. bez tytułu prawnego.

NIK zwraca uwagę, że podstawową formą gospodarowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP jest dzierżawa, a poddzierżawa nie powinna stanowić pominięcia zasad rozdysponowania nieruchomości Zasobu określonych w art. 39 ustawy gnrsp, np. przeprowadzenia przetargu na dzierżawę nieruchomości, udziału rolników indywidualnych w przetargu ze względu na miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość. Tymczasem w przepisach wewnętrznych KOWR przesłanki uzasadniające wyrażenie zgody na poddzierżawę zostały sformułowane na dużym stopniu ogólności (np. poprzez zastosowanie pojęcia „innych obiektywnych względów”) i nie nałożono w nich np. obowiązku weryfikowania poddzierżawców jako potencjalnych stron umów pod kątem zasadności uprzywilejowania niektórych osób w dostępie do ziemi rolnej odpowiednio do założeń ustawowych dotyczących dzierżawy. Ponadto wytyczne nie nakładają obowiązku szczególnej staranności przy weryfikacji składanych wniosków, mimo że tego rodzaju praktyka powinna być stosowana wyjątkowo. Stwierdzone w zakresie poddzierżawy nieprawidłowości, zdaniem NIK mogły wynikać z nieuregulowania w tej ustawie uwarunkowań wyrażania zgody na zawarcie przez dzierżawcę umowy poddzierżawy, a także z braku szczegółowych uregulowań wewnętrznych w tym zakresie.

Zgodnie z wytycznymi w sprawie wydzierżawiania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP przygotowanie nieruchomości do dzierżawy odbywało się na podstawie dokumentacji geodezyjno-prawnej i obejmowało sprawdzenie zgodności danych w ewidencji gruntów i budynków ze stanem faktycznym na gruncie, w szczególności liczby budynków, sposobu użytkowania gruntów. Przygotowując nieruchomości do dzierżawy weryfikowano ich powierzchnię, sposób użytkowania działek, zgodność zapisów ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków ze stanem faktycznym na gruncie poprzez oględziny w terenie i analizę danych ewidencyjnych. W odniesieniu do wszystkich działek ewidencyjnych porównano dane z własnej bazy danych o nieruchomościach z danymi z ewidencji gruntów i budynków oraz przeprowadzono analizę planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego właściwej miejscowo gminy. W przypadku stwierdzenia podczas oględzin konieczności wykonania prac geodezyjnych polegających na wznowieniu granic działki, obliczeniu jej powierzchni, czy też weryfikacji

Przygotowanie
nieruchomości
Zasobu WRSP
do dzierżawy

Przetargi na dzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

użytków gruntowych, takie prace były zlecane i wykonywane przez uprawnionych geodetów⁵³. W sytuacji, gdy stan faktyczny na gruncie odpowiadał zapisom w ewidencji gruntów i budynków nie zlecano wykonywania prac geodezyjnych.

Poddane kontroli OT KOWR rzetelnie dokumentowały proces przygotowania do zawarcia albo przedłużenia umowy dzierżawy.

W poddanych kontroli OT prawidłowo wyłoniono dzierżawców w trybie przetargowym, przestrzegano zasad dotyczących wyboru przetargu ograniczonego i określenia kategorii osób mających prawo wzięcia udziału w przetargu, wynikających z przepisów art. 24 ust. 1, art. 29 ust. 3b ustawy gnrsp i regulacji wewnętrznych. Przeprowadzono przetargi ograniczone i formie ustnych licytacji oraz przetargów ofert pisemnych.

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 i w biurach terenowych, we właściwych starostwach powiatowych, urzędach gminy i sołectwach. W ogłoszeniach wskazano, że przedmiotem poszczególnych dzierżaw były nieruchomości określone w opublikowanym wcześniej wykazie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu NRSP przeznaczonych do dzierżawy.

W ogłoszeniach o przetargach ograniczonych na dzierżawę, zgodnie z art. 29 ust. 3b pkt 1 i art. 29 ust. 3bb pkt 1 ustawy gnrsp podawano kategorie osób mogących uczestniczyć w przetargu (wyłącznie osoby fizyczne, które są rolnikami indywidualnymi w rozumieniu art. 6 ukur, zamierzającymi powiększyć gospodarstwo rodzinne, spełniający określone warunki⁵⁴). W ogłoszeniach zawierano klauzule o wykluczeniu dłużników i bezumownych użytkowników oraz dokonywano weryfikacji kandydatów na dzierżawców w tym zakresie. W przypadku ustnych postępowań przetargowych (licytacji) z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w treści ogłoszeń przetargowych zaznaczono, że przetarg może zostać przeprowadzony przy użyciu środków komunikacji elektronicznej z wykorzystaniem aplikacji Zoom⁵⁵.

⁵³ Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, do wykonania czynności związanych ze wznowieniem znaków granicznych, wyznaczeniem punktów granicznych lub ustaleniem przebiegu granic działek ewidencyjnych uprawnieni byli wyłącznie przedsiębiorcy posiadający wymagane uprawnienia. Ponadto zgodnie z art. 7d przywołanej wyżej ustawy, ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą właściwi starostowie.

⁵⁴ W przetargach, o których mowa w art. 29 ust. 3 b ustawy gnrsp organizowanych wyłącznie dla rolników indywidualnych, o których mowa w ust. 3b pkt 1 mogą uczestniczyć również osoby, które nie spełniają jedynie wymogu dotyczącego 5-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, określonego w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, w przypadku gdy osoby te w dniu ogłoszenia wykazu nieruchomości rolnych Zasobu WRSP przeznaczonych do sprzedaży mają nie więcej niż 40 lat.

⁵⁵ Informacja o ostatecznym sposobie przeprowadzenia przetargu miała zostać udostępniona co najmniej na 3 dni przed przetargiem na stronie internetowej i stronie BIP KOWR oraz przesłana sms i email do uczestników przetargu, którzy złożyli wymagane dokumenty i wpłacili wadium. Na 3 dni przed przetargiem uczestnicy otrzymali hasło (sms) i link uprawniający do udziału w przetargu (email). Identyfikacja tożsamości uczestnika przed rozpoczęciem przetargu była dokonywana poprzez weryfikację cyfr/liter z serii i numeru dowodu osobistego oraz numeru PESEL. W ogłoszeniu podano adres opisu minimalnych wymagań dla aplikacji ZOOM oraz instrukcji obsługi aplikacji ZOOM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Komisje przetargowe powołane zostały zarządzeniami dyrektorów OT KOWR, zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami, tj. składały się z 3 do 7 członków. W pracach komisji uczestniczyli powołani przedstawiciele organizacji rolniczych. W protokołach komisji przetargowych ujawniano m.in. następujące informacje: o ogłoszeniu o zamiarze dzierżawy i o przetargu, o wymaganym wadium i o dokonaniu jego wpłaty, o kwocie postąpienia, o wybranym kandydacie na nabywcę.

Członkowie komisji przetargowych złożyli wymagane oświadczenia dotyczące: powiązań rodzinnych i/lub biznesowych z kandydatem na dzierżawcę (jeśli takie zaistnieją to zrezygnują z pracy w komisji), zobowiązania zachowania w poufności informacji prawnie chronionych, zapoznania się z regulacjami RODO.

Wszystkie podmioty biorące udział w przetargach wpłaciły wadium w wymaganym terminie i w określonej wysokości oraz złożyły wymagane oświadczenia. Były to oświadczenia o zapoznaniu się między innymi z granicami nieruchomości, jej stanem zagospodarowania oraz warunkami przetargu.

Po zakończonych przetargach komisje przetargowe sporządzały protokoł z postępowania, zawierający wymagane elementy dotyczące ceny wywoławczej, kwoty wadium, ceny postąpienia, listy uczestników postępowania, wysokości uzyskanej ceny oraz danych osób, które wygrały przetarg. W przypadku przetargów ograniczonych, OT KOWR wyłaniał komisyjnie podmioty uprawnione do uczestniczenia w tych przetargach.

Wyznaczony termin podpisania umów sprzedaży nie przekraczał wymaganych trzech miesięcy od dnia rozstrzygnięcia przetargu lub pięciu miesięcy, jeżeli wymagane było pełnomocnictwo.

W dwóch z pięciu objętych kontrolą OT wpłynęły zastrzeżenia wobec czynności przetargowych.

W przypadku jednego postępowania zakończonego zawarciem umowy dzierżawy w 2019 r. do Dyrektora OT w Gorzowie Wielkopolskim wpłynęły trzy zastrzeżenia wobec czynności przetargowych od dwóch uczestników przetargu, które zostały przez Dyrektora OT oddalone ze względu na ich bezzasadność. Po oddaleniu zastrzeżeń, jeden z uczestników wniósł zastrzeżenia do Dyrektora Generalnego KOWR, który utrzymał w mocy rozstrzygnięcie Dyrektora OT. W badanych przypadkach nie odnotowano skarg lub zażaleń wniesionych na sposób przeprowadzenia przetargów.

Ponadto do Dyrektora OT w Krakowie wpłynęło: sześć zastrzeżeń w sprawie niedopuszczenia do przetargu (wszystkie zostały oddalone; na trzy wniesiono zastrzeżenia do Dyrektora Generalnego KOWR, który utrzymał zastrzeżenia w mocy); jedno zastrzeżenie w sprawie dopuszczenia osoby nieuprawnionej do uczestniczenia w przetargu (zostało nieuwzględnione); trzy zastrzeżenia na czynności przetargowe (pozostawione bez rozpoznania; na jedno rozstrzygnięcie wniesiono zastrzeżenia do Dyrektora Generalnego KOWR, który pozostawił je bez rozpoznania).

Zastrzeżenia
na czynności
przetargowe

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa

W objętych kontrolą sprawach, treści umów były zgodne ze wzorami określonymi w wytycznych w sprawie dzierżawy. W umowach tych, zgodnie z art. 38 ust. 1a ustawy gnrsp, zamieszczano postanowienia o możliwości wypowiedzenia przez OT KOWR umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Załącznikami do umów dzierżawy i aneksów były, podpisane przez dzierżawcę i KOWR, m.in.: wykazy gruntów z opisem ich stanu prawnego i protokoły zdawczo-odbiorcze.

Czynsz dzierżawny ustalony był zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁵⁶, a także z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR zawartymi w zarządzeniach w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu WRSP. W umowach czynsz dzierżawny określany był w wysokościach ustalanych w wyniku przeprowadzonych przetargów.

W umowach dzierżawy wprowadzono zapisy zabezpieczające interes Skarbu Państwa w zakresie ewentualnych roszczeń z tytułu wad wydanych nieruchomości. Dzierżawca w umowie złożył oświadczenie, że zapoznał się z przedmiotem dzierżawy, w tym z przebiegiem jego granic oraz ograniczeniami w jego używaniu i w związku z tym nie będzie występował z roszczeniami z tytułu rękojmi za wady przedmiotu dzierżawy.

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 cywilnego⁵⁷. W umowach dzierżawy zamieszczono klauzule dotyczące prawa pierwokupu oraz obowiązku uzyskania zgody KOWR na zawarcie umowy poddzierżawy.

Przed przedłużeniem umowy dzierżawy na kolejny okres pracownicy OT KOWR przeprowadzili oględziny nieruchomości, które wykazały m.in., że były one użytkowane prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem.

Przykład

OT KOWR we Wrocławiu

W latach 2019–2021 zorganizowano w OT KOWR we Wrocławiu 29 przetargów ofertowych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Nie organizowano natomiast przetargów licytacyjnych z wykorzystaniem tej formy komunikacji z przyczyn technicznych. Przeszkodą były 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,

⁵⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 433.

⁵⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

które z dużym prawdopodobieństwem wyniknęłyby po stronie zainteresowanych uczestników licytacji z barier technicznych lub komunikacyjnych, co z kolei skutkowałooby składaniem zastrzeżeń wobec czynności przetargowych – odstąpiono od prowadzenia licytacji w formie elektronicznej.

5.1.3. Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

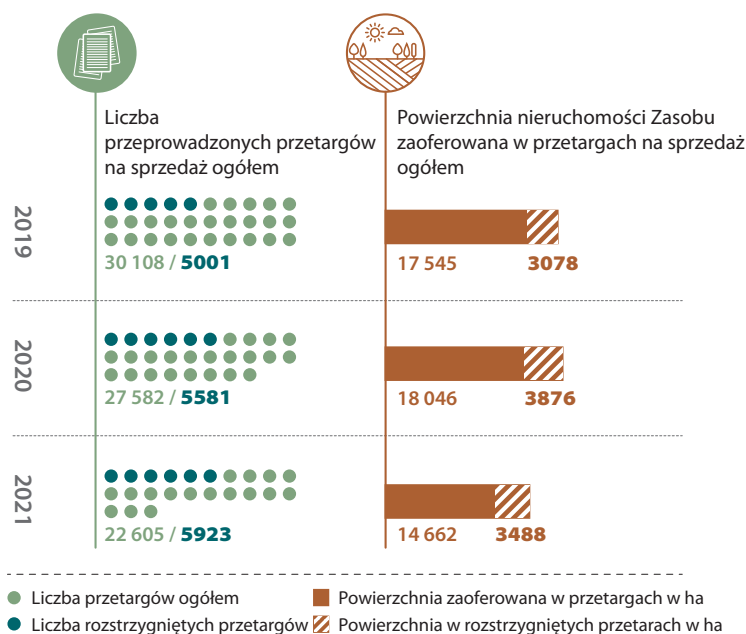
W latach 2019–2021 sprzedano 13 786 ha gruntów rolnych, z tego w 2019 r. sprzedano 3665 ha, w 2020 r. – 5249 ha oraz w 2021 r. – 4872 ha. Największą powierzchnię gruntów sprzedano w OT Olsztyn – 1667 ha (12,1%), OT Gorzów Wielkopolski – 1610 ha (11,7%) oraz OT Szczecin – 1204 ha (8,7%).

W latach 2019–2021 przeprowadzono 80 295 przetargów na sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP, w których zaoferowano 50,3 tys. ha gruntów. W 2019 r. przeprowadzono 30 108 przetargów, w 2020 r. – 27 582 i w 2021 r. 22 605⁵⁸. Rozstrzygnięto 16 505 przetargów, tj. 20,6%, na sprzedaż gruntów o powierzchni 10,4 tys. ha (tj. 20,8%), a zakończono bez wyłonienia nabywcy 63 790 przetargów, tj. 79,4%, na sprzedaż gruntów o powierzchni 39,8 tys. ha (tj. 79,2%). W okresie objętym kontrolnym liczba przeprowadzonych przetargów zmniejszyła się o 24,9%, przy czym liczba przetargów rozstrzygniętych wzrosła o 18,4% (infografika nr 5). W 2021 r. w porównaniu do 2019 r. wzrosła skuteczność rozstrzygnięcia przetargów z 16,6% do 26,2%.

Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Infografika nr 6

Przetargi na sprzedaż gruntów rolnych Zasobu WRSP w latach 2019–2021 (według stanu na 31 grudnia)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

Pomimo skuteczniejszego prowadzenia postępowań przetargowych dotyczących sprzedaży nieruchomości, to jednak, w porównaniu z przetargami na dzierżawę (ok. 75%), nadal ich skuteczność utrzymywała się

⁵⁸ Dla porównania w 2015 r. przeprowadzono 54,2 tys. przetargów na sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, w których zaoferowano do nabycia 83,9 tys. ha.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na niskim poziomie. Spowodowane to było m.in. brakiem zainteresowania rolników nieruchomościami rolnymi o małej powierzchni i niskiej wartości użytkowej⁵⁹, niskimi czynszami dzierżawy w relacji do ceny nabycia nieruchomości rolnych, wstrzymaniem działań związanych z procedurą sprzedaży w związku ze zmianami planistycznymi podejmowanymi przez gminy oraz pandemią COVID-19.

Ze sprzedaży w okresie objętym kontrolą 13 786 ha, 9852 ha sprzedano w trybie przetargowych oraz 3934 w trybie bezprzetargowym, z tego 3412 ha, tj. 86,7% dzierżawcom w ramach przysługującego im prawa pierwokupu.

Spośród 80 295 przetargów, przetargi ograniczone stanowiły 7,2% i dotyczyły 14,3% oferowanej powierzchni nieruchomości. Dotyczyły głównie ofert na rzecz rolników indywidualnych powiększających gospodarstwa rodzinne (97,7%). W badanym okresie nie przeprowadzono ograniczonych przetargów ofert pisemnych na sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP.

W latach 2019–2021 (31 grudnia) zawarto 10 728 umów sprzedaży gruntów, przy czym z 3886 umów zawartych w 2021 r., 3765, tj. 96,9% umów dotyczyło sprzedaży gruntów o powierzchni do 2,0 ha.

Cena sprzedanych nieruchomości rolnych w 2019 r. wyniosła średnio 31,0 tys. zł/ha, w 2020 r. 35,2 tys. zł/ha oraz w 2021 r. 41,8 tys. zł/ha. W okresie objętym kontrolą średnia cena sprzedaży gruntów wzrosła o 35,0%, przy czym największy wzrost nastąpił w OT Wrocław o 88,1% oraz OT Poznań o 67,3%.

Przygotowanie nieruchomości do sprzedaży

W poddanych kontroli OT KOWR, przed zawarciem umowy sprzedaży, weryfikowano stan prawny w odniesieniu do wszystkich działek ewidencyjnych należących do nieruchomości oraz danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków i porównywano ze stanem faktycznym – stan faktyczny wszystkich nieruchomości był zgodny z zapisami w ewidencji. Analizowano przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Informacje o stanie nieruchomości przedkładane były jako załączniki do aktu notarialnego⁶⁰.

⁵⁹ Średnia powierzchnia oferowanych nieruchomości wynosi ok. 0,5 ha, z przewagą gruntów słabych.

⁶⁰ Przeprowadzona przez OT analiza tego stanu obejmowała zebranie niezbędnych informacji otrzymanych m.in. od jednostek samorządu terytorialnego, zarządców dróg, wojewódzkiego konserwatora zabytków, regionalnej dyrekcji ochrony środowiska, zarządu melioracji i urzędzeń wodnych, regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Dokonywano wglądu w księgi wieczyste, analizowano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin, pozyskując stosowne zaświadczenia o zapisach w tych dokumentach oraz o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Wszczęte przez niektóre gminy postępowania w sprawie zmian studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego nie przewidywały zmiany przeznaczenia terenu działek wchodzących w skład nieruchomości Zasobu w stosunku do ich przeznaczenia we wcześniej obowiązującym studium.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W skontrolowanych OT KOWR nie stwierdzono przypadków przeznaczenia na sprzedaż nieruchomości z nieustalonym stanem formalno-prawnym bądź stanem faktycznym. Rzetelnie dokumentowano proces przygotowania nieruchomości do sprzedaży.

Przygotowując nieruchomość do sprzedaży przeprowadzono oględziny nieruchomości w terenie, dokumentując je zdjęciami i notatką, zgodnie z pkt 9 ppkt 3 wytycznych w sprawie sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Celem było ustalenie czy nieruchomość nie jest zajęta przez bezumownego użytkownika. W trakcie oględzin sprawdzano m.in. stan zagospodarowania działki, położenie względem sąsiednich gruntów i zbiorników wodnych, występowanie zadrzewień oraz obiektów budowlanych. W aktach spraw znajdowała się dokumentacja geodezyjno-prawna oraz dokumentacja potwierdzająca dokonanie lustracji gruntów.

Oględziny nieruchomości

Weryfikacja powierzchni działek, sposób ich użytkowania, zgodność zapisów ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków ze stanem faktycznym realizowana była poprzez oględziny w terenie i analizę danych ewidencyjnych. W sytuacji, gdy stan faktyczny odpowiadał zapisom w ewidencji gruntów i budynków nie zlecano wykonywania prac geodezyjnych. W akcie notarialnym zastrzegano, iż nieruchomość zostaje sprzedana zgodnie z wypisem z rejestru gruntów i budynków, a nabywcy nie będą występować wobec zbywcy z roszczeniami z tytułu ewentualnej różnicy rzeczywistej powierzchni nabywanej nieruchomości z powierzchnią wskazaną w umowie sprzedaży.

Weryfikacja powierzchni działek

Przed dokonaniem sprzedaży nieruchomości zlecano przeprowadzenie ich wycen. Operaty sporządzane były przez rzeczoznawcę majątkowego wybranego w postępowaniu przetargowym. Odbiór operatów szacunkowych przeprowadzały komisje powołane przez dyrektorów OT, które weryfikowały je pod względem zastosowanych metod wyceny, zgodności danych i poziomu cen w obrocie nieruchomości o podobnym przeznaczeniu oraz błędów rachunkowych. Stwierdzone na etapie weryfikacji operatu przez pracowników OT KOWR błędy (np. rachunkowe) były korygowane przez rzeczoznawców.

Ustalenie wartości rynkowej nieruchomości

W czynnościach związanych ze zlecaniem i odbiorem operatów szacunkowych uczestniczyli wyłącznie pracownicy OT, którzy posiadali uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego lub legitymowali się ukończonymi, kierunkowymi studiami podyplomowymi, bądź ukończyli kurs w zakresie wyceny nieruchomości i byli ujęci w zarządzeniu dyrektora OT w sprawie powołania zespołu do odbioru operatów szacunkowych wyceny nieruchomości.

Operaty były wykorzystane w okresie ich ważności, tj. stosownie do art. 156 ust. 3 i 4 ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub po uzyskaniu od rzeczoznawcy majątkowego potwierdzenia jego aktualności.

Przestrzegano obowiązujących przepisów dotyczących publikacji ogłoszeń o zamiarze sprzedaży. Ogłoszenia publikowano w prasie lokalnej, wywieszono na tablicy ogłoszeń: w siedzibie OT i jego sekcjach zamiejscowych, we właściwym miejscowo urzędzie gminy, sołectwie, izbie rol-

Publikacja ogłoszeń dotyczących sprzedaży

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

niczej i na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej KOWR oraz zamieszczano na stronie internetowej KOWR. Wykazy zawierały dane wymagane art. 28 ust. 2 ustawy gnrsp. Analogicznie publikowano ogłoszenia o przetargu. Wykazy wywieszono w sposób określony w art. 28 ust. 1 ustawy gnrsp, przez okres 14 dni.

Pierwszeństwo nabycia Oddział terenowy KOWR, w przypadkach umów z pierwszeństwem nabycia nieruchomości, zawiadamiał wnioskodawców o zamiarze sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP i informował, że zgodnie z art. 29 ust. 1d ustawy gnrsp dzierżawca skorzysta z pierwszeństwa, jeśli w terminie 21 dni od daty otrzymania tego zawiadomienia złoży w OT KOWR oświadczenie o zamiarze nabycia nieruchomości (po cenie i na warunkach określonych w zawiadomieniu). Po złożeniu oświadczeń podpisywano porozumienie w sprawie ustalenia warunków sprzedaży i OT zawiadamiał nabywców o terminie i miejscu podpisania notarialnej umowy sprzedaży.

Wybór najlepszej oferty Komisje przetargowe, w przypadku transakcji dokonanych w trybie przetargowym, powołane zostały każdorazowo zarządzeniem Dyrektora OT KOWR i zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami liczyły od trzech do siedmiu członków wraz z przewodniczącym (w każdym przypadku był to pracownik KOWR).

W poddanych kontroli przetargach, wyboru najlepszych ofert dokonano zgodnie z warunkami zawartymi w ogłoszeniach oraz wynikającymi z ww. rozporządzenia w sprawie trybu sprzedaży. Wszyscy biorący udział w badanych przetargach wnieśli wadium we właściwych wysokościach i terminach, na wskazane w ogłoszeniach rachunki bankowe OT. Uczestnicy postępowań złożyli wymagane dokumenty i oświadczenia oraz oferty w postępowaniu pisemnym. W przetargach ustnych minimalne postąpienia były zgodne z wynikającymi z ogłoszeń o przetargach.

Z czynności przetargowych sporządzano protokoły ze wskazaniem ceny wywoławczej, wymaganego wadium i dokonania jego wpłaty, ceny postąpienia, zawierający listę uczestników postępowania, wysokość uzyskanej ceny oraz dane osoby, która wygrała przetarg. Protokoły zostały podpisane przez wszystkich członków komisji przetargowej. Po zakończeniu postępowań przetargowych OT KOWR wysyłał do zwycięzcy przetargu zawiadomienie o terminie aktu notarialnego i wysokości pozostałej do zapłaty kwoty.

W badanym okresie w OT KOWR objętych kontrolą nie wniesiono do dyrektorów OT KOWR zastrzeżeń w sprawie niedopuszczenia osoby uprawnionej lub dopuszczenia osoby nieuprawnionej do przetargu na sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, na czynności przetargowe, bądź złożenia skarg dotyczących przeprowadzonych postępowań.

Przykład

OT KOWR w Poznaniu

W OT KOWR w Poznaniu stwierdzono, że nie sporządzano dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie dwóch nierozstrzygniętych, tj. niezakończonych wyborem nabywcy, postępowań przetargowych. Jako przyczynę

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wskazano brak obowiązku sporządzania protokołów, czy innej formy dokumentowania przetargów nierozstrzygniętych w wytycznych w sprawie sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP.

Ponadto w OT KOWR w Poznaniu, w jednej z dwóch zbadanych spraw, uczestnicy przetargu ustnego przeprowadzonego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, zostali powiadomieni o sposobie jego przeprowadzenia z naruszeniem terminu wskazanego w § 7a ust. 3 rozporządzenia w sprawie sprzedaży.

Zgodnie z powyższym przepisem, organizator przetargu, co najmniej na trzy dni przed podjęciem pierwszej czynności z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, informuje uczestników przetargu, że czynności w przetargu ustnym, wymagające stawienia się będą podejmowane przy użyciu tych środków oraz wskazuje sposób w jaki uczestnik przetargu będzie mógł wziąć w nim udział.

Stwierdzono również, że w OT KOWR w Poznaniu nie udokumentowano oświadczeń członków komisji przetargowych powołanych do sprzedaży nieruchomości z Zasobu o niewystąpieniu przesłanek, o których mowa w § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprzedaży. Zgodnie z tym przepisem nie może być członkiem komisji osoba:

- która uczestniczy w przetargu jako uczestnik przetargu;
- której małżonek, krewny lub powinowaty do drugiego stopnia pokrewieństwa uczestniczy w przetargu jako uczestnik przetargu;
- która jest współnikiem lub pełnomocnikiem uczestnika przetargu;
- która jest pracownikiem uczestnika przetargu albo jest członkiem organu osoby prawnej, będącej uczestnikiem przetargu.

Zauważyć należy, że w wytycznych dotyczących sprzedaży nieruchomości nie zawarto wzoru oświadczenia członka komisji przetargowej, nie wskazano również by złożenie takiego oświadczenia wymagało formy pisemnej, tak jak w przypadku wytycznych odnoszących się do dzierżawy.

Dyrektor Generalny KOWR we wrzeniu 2022 r. polecił⁶¹ dyrektorom OT KOWR niezwłoczne wprowadzenie i stosowanie poniższych zasad:

- każdorazowo, komisja przetargowa powołana do przeprowadzenia przetargu, zobowiązana jest sporządzić protokół z czynności przetargowych, również w przypadku jego nierozstrzygnięcia;
- zapewnienie, w każdym przypadku, terminowego powiadomienia uczestników przetargu o zamiarze jego przeprowadzenia przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej;
- przy sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP, zaleca się dokumentowanie faktu złożenia przez członków komisji przetargowych oświadczeń o niewystąpieniu przesłanek, o których mowa w §11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprzedaży.

Przed dokonaniem sprzedaży egzekwowano od nabywców wymagane na podstawie art. 28a ust. 3 ustawy gnrsp oświadczenia. We wszystkich objętych kontrolą umowach sprzedaży zawarte były postanowienia odnoszące się do przysługującego KOWR na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy gnrsp prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia nieruchomości

Zabezpieczenie
interesów
Skarbu Państwa

⁶¹ Pismo DG KOWT z dnia 28 września 2023 r. do dyrektorów OT KOWR znak CEN.DGZ.WTZ.0910.2.2022.TOP/MLC.2.

od KOWR. Ponadto w umowach zawarto postanowienia dotyczące zastrzeżenia prawa odkupu na rzecz KOWR w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy oraz ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej.

W przypadku rozłożenia na raty ceny nabycia zastosowano zabezpieczenia wymagane art. 31 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3a ustawy gnrsp oraz rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności. Zabezpieczeniem zapłaty należności była hipoteka umowna, oświadczenie o poddaniu się egzekucji oraz weksel *in blanco*. Oprocentowanie ustalono w wysokości stopy dyskontowej stanowiącej stopę bazową ogłoszoną w komunikacie Komisji Europejskiej powiększoną o jeden punkt procentowy.

Przed dokonaniem sprzedaży nieruchomości rolnych otrzymano pisemne informacje od właściwych organów administracji publicznej dotyczące przedmiotowych nieruchomości. Z urzędów gmin w zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; od zarządców dróg w sprawie dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych; od regionalnych zarządów gospodarki wodnej w sprawie zagadnień wynikających z ograniczeń z ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁶²; od urzędów marszałkowskich województwa o możliwości występowania złóż naturalnych; od urzędów starostw powiatowych w zakresie występowania kopalni, od urzędów wojewódzkich oraz z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie toczących się postępowaniach reprivatyzacyjnych, od wojewódzkich urzędów ochrony zabytków w zakresie obiektów zabytkowych i stanowisk archeologicznych.

Umowy z nabywcami zawarto w terminach zgodnych z zarządzeniami w sprawie sprzedaży, tj. niezwłocznie po uzyskaniu szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR lub po uzgodnieniu warunków zapłaty ceny.

W przypadku rozłożonych na raty należności z tytułu sprzedaży, zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy gnrsp, przed zawarciem umów nabywcy wpłacili co najmniej 10% ceny sprzedaży. Przy rozłożeniu spłaty pozostałej należności na raty OT stosowały oprocentowanie ustalone zgodnie z art. 31 ust. 4 ustawy gnrsp.

W przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym zawierano porozumienie ustalające warunki sprzedaży w formie aktu notarialnego i przed upływem dwóch miesięcy od złożenia oświadczenia o zamiarze nabycia nieruchomości.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży, sprzedaż nieruchomości rolnych o powierzchni ponad dwóch hektarów wymagała zgody Ministra RiRW. We wszystkich analizowanych transakcjach sprzedaży w każdym wymaganym przypadku uzyskano zgodę Ministra RiRW na sprzedaż tych nieruchomości.

⁶² Dz. U. z 2022 r. poz. 2625.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W poddanych kontroli pięciu OT KOWR prawidłowo rozpatrywano wnioski o udzielanie pisemnej zgody na przeniesienie własności sprzedanej nieruchomości.

W latach 2019–2021 do dyrektorów oddziałów terenowych KOWR wpłynęło 10 wniosków o przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP w trybie art. 29a ust. 4 pkt 1 ustawy gnrsp, w tym jeden w 2019 r., pięć w 2020 r. i cztery w 2021 r. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie. Wnioski zawierały wymagane informacje oraz dokumenty⁶³, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1–3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu udzielania pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości albo na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁶⁴.

W badanym okresie do KOWR nie wpłynęły wnioski o ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP w trybie art. 29a ust. 4 pkt 2 ustawy gnrsp.

Zgodnie z art. 2. ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, Minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Dyrektora Generalnego KOWR, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Wzór wniosku o uzyskanie zgody Ministra RiRW na przeznaczenie do sprzedaży nieruchomości został wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 27 września 2017 r.⁶⁵, następnie uchylony zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 lipca 2019 r.⁶⁶ i wprowadzony wytycznymi z dnia 10 lipca 2019 r.⁶⁷

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. DG KOWR złożył do Ministra RiRW 208 wniosków o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części w trybie art. 2 pkt 2 ww. ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. Wnioski te dotyczyły powierzchni 3,8 tys. ha. Spośród złożonych wniosków jeden nie uzyskał akceptacji Ministra.

Szczegółowym badaniem objęto 10 wniosków przekazanych do Ministra RiRW o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP lub ich części – po trzy wnioski z każdego roku dotyczące największych powierzchni oraz wniosek, który nie uzyskał akceptacji Ministra RiRW. Wnioski zostały sporządzone prawidłowo, zawierały wszystkie niezbędne informacje oraz załączniki wymagane zarządzeniem lub wytycznymi

Wnioski o udzielanie pisemnej zgody na przeniesienie własności sprzedanej nieruchomości oraz o wyrażenie zgody na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP

Wnioski o zgodę na sprzedaż nieruchomości

⁶³ Tj. imię i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres albo nazwę oraz siedzibę i adres właściciela nieruchomości; oznaczenie nieruchomości (numer działki, obręb i powierzchnia), określenie wysokości kredytu i wskazanie celu, na jaki kredyt ma zostać udzielony.

⁶⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1772.

⁶⁵ Zarządzenie nr 72/2017/W.

⁶⁶ Zarządzenie nr 70/2019/W.

⁶⁷ Znak: CEN.DGZ.WRMZ.4200.7.2019.

Dyrektora Generalnego KOWR. Ze zbadanych dziewięciu wniosków, co do których Minister RiRW wyraził zgodę na sprzedaż nieruchomości, w siedmiu sprawach doszło do podpisania aktu notarialnego sprzedaży nieruchomości⁶⁸.

5.1.4. Nadzór nad nieruchomościami będącymi w Zasobie WRSP oraz nieruchomościami trwale rozdysponowanymi

Zasady nadzoru nad nieruchomościami Zasobu WRSP

Wytyczne w sprawie sposobu postępowania w zakresie nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP zostały określone zarządzeniem nr 92/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 października 2017 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP oraz w zarządzeniach je zmieniających⁶⁹.

Zgodnie z ww. wytycznymi nadzór nad nieruchomościami będącymi w Zasobie WRSP oraz nieruchomościami trwale rozdysponowanymi, objętymi umowami, z których wynikają obowiązki strony co do ich zagospodarowania jest prowadzony przez OT KOWR. Nadzór ten jest realizowany w formie lustracji nieruchomości oraz sprawdzenia stosownej dokumentacji.

Kontrole realizacji obowiązków wynikających z umów dzierżawy i sprzedaży

W ramach nadzoru nad mieniem ZWRSP (w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2021 r.) OT KOWR, przeprowadziły 13 803 kontrole dzierżawy nieruchomości niezabudowanych oraz 451 kontrole sprzedaży nieruchomości, których cena została rozłożona na raty lub w umowach sprzedaży zawarto inne zobowiązania nabywcy. Stwierdzono około 3,5 tys. uchybień w 31,4% kontroli umów dzierżawy oraz 71 uchybień w kontroli umów sprzedaży.

Stwierdzone uchybienia przede wszystkim dotyczyły: niewłaściwego zagospodarowania gruntów, braku ubezpieczenia budynków od ognia i innych zdarzeń losowych, braku ważnej polisy ubezpieczeniowej, braku (ewentualnie nieprowadzenia) ksiąg obiektów budowlanych stosownie do wymogów prawa budowlanego, niedokonywanie napraw i remontów obiektów budowlanych z częstotliwością niezbędną do ich prawidłowego użytkowania, braku zgłoszenia, zgodnie z umową, do dnia 28 lutego wykonanych remontów w poprzednim roku lub brak realizacji zgłoszonych remontów, zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego, braku kontroli zasobności gruntów, braku konserwacji urządzeń melioracji szczegółowej, braku realizacji zaleceń pokontrolnych, a także użytkowanie działek przez osoby trzecie bez zgody KOWR.

⁶⁸ Odnośnie do jednej nieruchomości sprzedaż nie została zrealizowana, ponieważ osoba, której przysługiwało prawo pierwszeństwa złożyła rezygnację z możliwości nabycia ww. nieruchomości. Powodem braku realizacji sprzedaży kolejnej nieruchomości było wstrzymanie procedury sprzedaży do czasu ustalenia przez Oddział nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W związku z uchwaleniem przez gminę nowego studium, OT KOWR we Wrocławiu, po otrzymaniu aktualnych dokumentów, zlecił ponowną wycenę przedmiotowej nieruchomości.

⁶⁹ Zarządzenie nr 92/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 października 2017 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zostało zastąpione zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR: nr 110/2020/W z dnia 21 lipca 2020 r., a następnie zarządzeniem nr 109/2021/W z dnia 29 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia Wytycznych w sprawie sposobu postępowania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących gospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Odziały terenowe KOWR prawidłowo realizowały zadania w zakresie kontroli wywiązywania się dzierżawców i nabywców ze zobowiązań. Protokoły sporządzono zgodnie z ww. wytycznymi. W protokołach tych oprócz ustaleń z lustracji gruntów i budynków, wskazano sposób zabezpieczenia czynszu dzierżawnego i ustalono wywiązywanie się dzierżawcy ze zobowiązań finansowych. Załącznikami do wszystkich protokołów kontroli były fotografie sprawdzanej nieruchomości. W aktach spraw znajdowały się również dokumenty, w tym fotograficzne świadczące o wykonaniu przez dzierżawców zaleceń pokontrolnych. Nie ujawniono przypadków, w których nabywca nieruchomości zbył lub przeznaczył tę nieruchomość na cele inne niż określone w umowie.

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień do dzierżawców skierowano zalecenia pokontrolne wraz z określeniem terminów ich usunięcia. Monitorowania realizacji wydanych zaleceń dokonywali pracownicy przeprowadzający kontrole.

W poddanych kontroli OT w czterech z pięciu zrealizowano plan kontroli wywiązywania się dzierżawców z obowiązków umowy dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP. Ponadto przeprowadzono kontrole pozaplanowe. Na przykład w OT KOWR w Krakowie w 2019 r. zaplanowano 59 kontroli, przeprowadzono 44 oraz dodatkowo 10 pozaplanowych, w 2020 r. zaplanowano 29 kontroli, przeprowadzono 27 oraz dodatkowo 47 pozaplanowych, w 2021 r. zaplanowano 87 kontroli, przeprowadzono 65 oraz dodatkowo 22 pozaplanowych. Kontrole zaplanowane, które nie zostały wykonane były przeniesione na późniejszy okres i wykonane.

W 2021 r. planu kontroli nie zrealizowano w OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim, gdzie z zaplanowanych 349 kontroli zrealizowano 321 kontroli planowych oraz siedem kontroli pozaplanowych. Przyczyną braku realizacji harmonogramu w powyższym zakresie w 2021 r. był przede wszystkim utrzymujący się w I kwartale 2021 r., w którym nie wykonano 27 zaplanowanych kontroli, stan epidemii COVID-19. W 2019 r. i w 2020 r. zrealizowano plan kontroli i przeprowadzono w 2019 r. 164 kontrole planowe i dwie pozaplanowe oraz w 2020 r. – 314 kontroli oraz cztery kontrole pozaplanowe.

Przykład

OT KOWR w Poznaniu

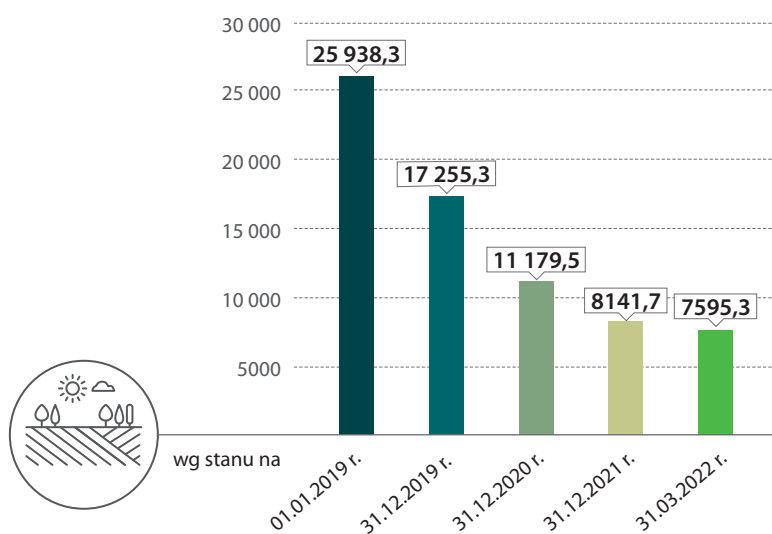
W OT KOWR w Poznaniu przeprowadzono łącznie 2264 kontrole (zaplanowano 2380 kontrole), w tym 389 kontroli umów dzierżawy nieruchomości zabudowanych, 1609 umów dzierżawy nieruchomości niezabudowanych oraz 266 kontroli dotyczących nieodpłatnego przekazania nieruchomości na własność uprawnionym podmiotom. W badanym okresie OT KOWR odstąpił od przeprowadzenia 15 kontroli ujętych w harmonogramie, z powodu m.in. uzyskania informacji o wykonaniu zaleceń przez dzierżawcę i braku konieczności przeprowadzania kontroli sprawdzającej, wygaśnięcia umowy dzierżawy, śmierci dzierżawcy. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. OT KOWR nie przeprowadzał kontroli umów sprzedaży nieruchomości. Przyczyną niepodjęcia działań kontrolnych były ograniczenia kadrowe oraz konieczność objęcia czynnościami kontrolnymi znacznej liczby umów dzierżawy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Bezumowne użytkowanie gruntów Zasobu WRSP

Według stanu na początek 2019 r. pozostająca w bezumownym użytkowaniu powierzchnia gruntów Zasobu WRSP wyniosła 25,9 tys. ha, 17,3 tys. ha na koniec 2019 r., 11,1 tys. ha na koniec 2020 r. i 8,1 tys. ha na koniec 2021 r.⁷⁰ W okresie objętym kontrolą powierzchnia ta zmniejszyła się o 17,8 tys. ha, tj. 68,7%. Powierzchnia gruntów Zasobu WRSP odzyskanych od bezumownych użytkowników wyniosła 8,7 tys. ha w 2019 r., 6,2 tys. ha w 2020 r. i 3 tys. ha w 2021 r.⁷¹

Infografika nr 7
Zasobu WRSP użytkowana bez tytułu prawnego w latach 2019–2021
(według stanu na 31 marca 2022 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

Największe obszary użytkowane bez tytułu prawnego według stanu na 31 grudnia 2021 r. były w OT Wrocław (2,7 tys. ha), OT Gorzów Wielkopolski (1,0 tys. ha) oraz OT Olsztyn (0,9 tys. ha). W okresie objętym kontrolą zmniejszenie powierzchni nieruchomości będących we władaniu użytkowników bez tytułu prawnego nastąpiło w OT Wrocław z 10,3 tys. ha do 2,7 tys. ha (tj. o 7,5 tys. ha, 73,3%), OT Szczecin z 5,2 tys. ha do 0,7 tys. ha (tj. o 4,5 tys. ha, 86,8%), OT Koszalin z 2,6 tys. ha do 0,8 tys. ha (tj. o 1,8 tys. ha, 69,1%) i OT Poznań z 2,8 tys. ha do 0,6 tys. ha (tj. o 2,2 tys. ha, 78,7%). Użytkowanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP bez tytułu prawnego nie występowało na terenie OT Bydgoszcz, OT Kielce, OT Łódź i OT Warszawa.

Według stanu na 31 marca 2022 r. prowadzono 650 spraw dotyczących bezumownego użytkowania gruntów Zasobu WRSP o powierzchni 7,6 tys. ha, w tym 495 spraw, tj. 76,2%, dotyczyło samodzielnego zajęcia gruntów o powierzchni 0,3 tys. ha, tj. 3,5%, a 155 spraw, tj. 23,8%, dotyczyło niewydania przez dzierżawców gruntów o powierzchni 7,3 tys. ha, tj. 96,5%. W porównaniu do stanu na 1 stycznia 2019 r. nastąpiło zmniejszenie liczby spraw dotyczących bezumownego użytkowania gruntów Zasobu WRSP o 236, tj. 26,6% i dotyczących ich powierzchni gruntów o 18,3 tys. ha, tj. 70,7%⁷².

⁷⁰ Według stanu na koniec I kwartału 2022 r., było to 7,6 tys. ha.

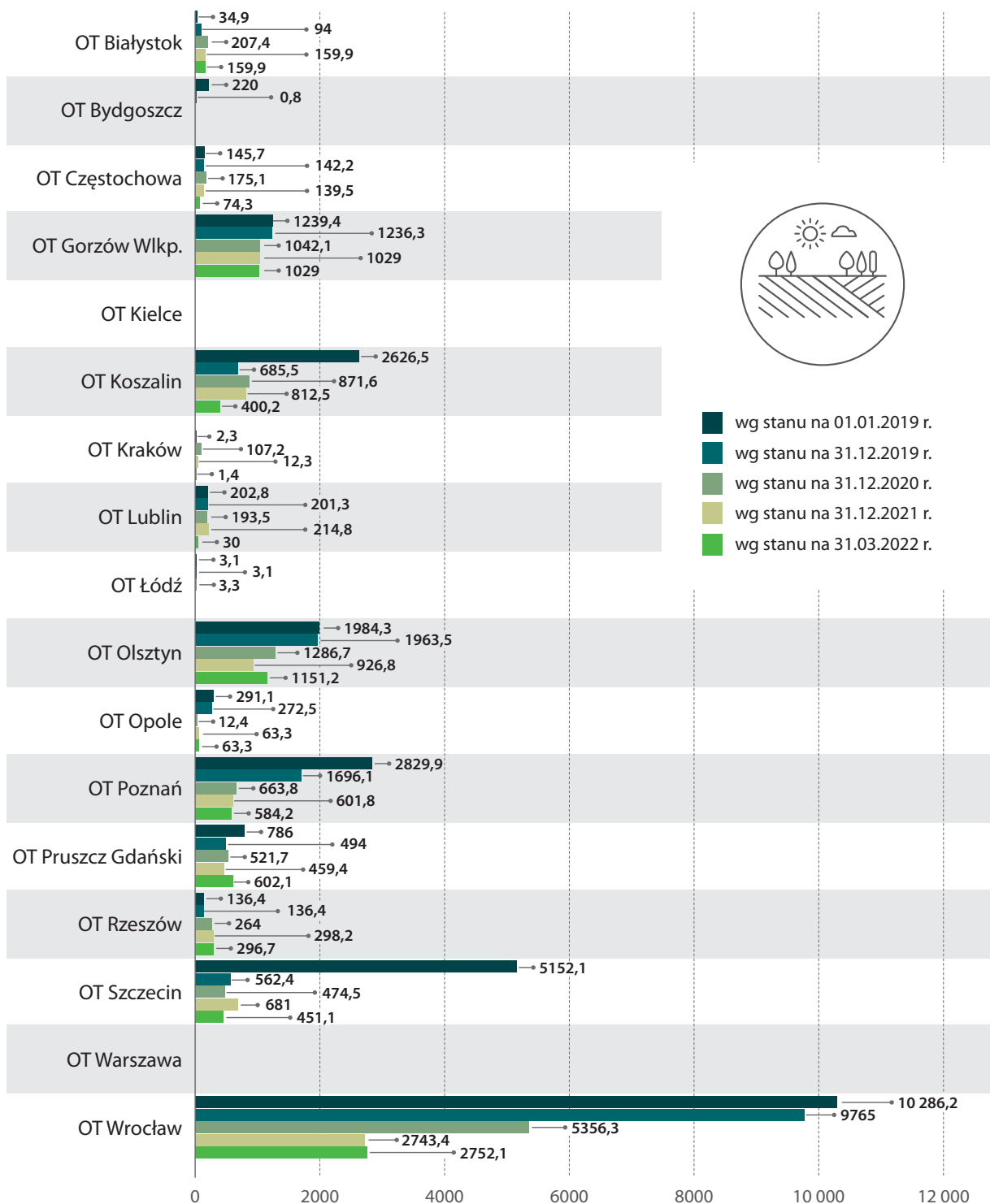
⁷¹ Według stanu na koniec I kwartału 2022 r., było to 0,5 tys. ha.

⁷² Odpowiednio z 886 do 650 spraw i z 25,9 do 7,6 tys. ha.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Powierzchnia gruntów Zasobu WRSP użytkowana bez tytułu prawnego w latach 2019–2021 w podziale na OT KOWR (według stanu na 31 marca 2022 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W zakresie postępowania w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu WRSP w KOWR, jako następcy prawnym Agencji Nieruchomości Rolnych, obowiązywały zasady określone przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa w dokumencie pt. „Postępowanie ANR w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”⁷³.

W celu wyegzekwowania zwrotu gruntów ZWRSP użytkowanych bezumownie, do dzierżawców, którzy nie wydali gruntów w terminie kierowano pisemne wezwania, a wobec tych dzierżawców, którzy odmawiali wydania gruntów pomimo wezwania, oddziały terenowe KOWR występowały na drogę sądową o wydanie nieruchomości.

Według stanu na 31 marca 2022 r. prowadzonych było 77 postępowań sądowych z dzierżawcami, którzy nie wydali gruntów o powierzchni 6,7 tys. ha. W porównaniu do stanu na 1 stycznia 2019 r. nastąpiło zmniejszenie liczby tych postępowań sądowych o 60, tj. 43,8% i dotyczących ich powierzchni gruntów o 12,2 tys. ha, tj. 64,8%.

Zdaniem NIK, na poprawę sytuacji w tym obszarze, tj. zmniejszenie powierzchni nieruchomości rolnych znajdujących się w bezumownym użytkowaniu, przede wszystkim miały wpływ rozwiązania ustawowe polegające na zaostrzeniu przepisów wobec osób, które korzystają z gruntów Zasobu WRSP bez tytułu prawnego, tj. podwyższenie stawki wynagrodzenia z 5-krotności na 30-krotność⁷⁴ wywoławczej wysokości czynszu, dożywotne niedopuszczenie do uczestnictwa w przetargach osób, które władają lub władały nieruchomościami Zasobu WRSP bez tytułu prawnego, dożywotne niedopuszczenie do uczestnictwa w przetargach osób, które władają lub władały nieruchomościami Zasobu WRSP bez tytułu prawnego i mimo wezwania KOWR nieruchomości tych nie opuściły⁷⁵ oraz brak możliwości korzystania przez bezumownych użytkowników z płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, jeżeli nie posiadają do nich tytułu prawnego⁷⁶.

Należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości Zasobu WRSP w 2019 r. wyniosły 119 429 tys. zł, z tego odzyskano 65 343 tys. zł, tj. 54,7%, w 2020 r. wyniosły 155 625 tys. zł, odzyskano 5718 tys. zł, tj. 3,7% i w 2021 r. wyniosły 142 033 tys. zł, odzyskano 3197 tys. zł, tj. 2,3%. Należności, wymagalne przed 2021 r. wyniosły 502 790 tys. zł, odzyskano 5970 tys. zł, tj. 1,2%. Przyczyną wzrostu należ-

⁷³ 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.).

⁷⁴ Zgodnie z art. 39b ustawy gnrsp (w brzmieniu obowiązującym od dnia 26 czerwca 2019 r.): Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Krajowego Ośrodka wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 30-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

⁷⁵ Art. 29 ust. 3bc i 24b ust. 4 ustawy gnrsp.

⁷⁶ Art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2114, ze zm.)

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości Zasobu WRSP, a tym samym obniżania się wskaźników windykacji, były rozwiązania ustawowe polegające na powyżej wspomnianym zastrzeżeniu przepisów wobec osób, które bezumownie wykorzystują grunty Zasobu WRSP, tj. zwiększenie wynagrodzenia z tego tytułu.

Proces odzyskania nieruchomości trwał średnio od 6 do 18 miesięcy, a w pojedynczych przypadkach do 5 (OT Poznań) i 7 lat (OT Kraków). Czas trwania postępowania o wydanie nieruchomości rolnej był uzależniony m.in. od rodzaju nieruchomości, stopnia skomplikowania sprawy, ewentualnie zawieszenia postępowania przez sąd bądź wniesienia środków zaskarżenia.

W większości przypadków do zapłaty wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie zostały obciążone spółki prawa handlowego. OT KOWR kierował 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. Regulacje zawarte w artykule 39b ustawy gnrsp, dotyczące kwestii wysokości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w praktyce KOWR okazały się niewystarczające, gdy sprawa sądowa o wydanie gruntów lub o zapłatę wynagrodzenia, była skierowana wobec podmiotu prawa handlowego lub osoby, która była niewypłacalna (nie bez znaczenia pozostawała także długotrwałość postępowań sądowych w tych sprawach).

Przykład

OT KOWR we Wrocławiu

OT KOWR nierzetelnie realizował działania w celu wyegzekwowania od dwóch użytkowników należności za bezumowne użytkowanie nieruchomości z Zasobu WRSP. Pomimo wystawienia dokumentów księgowych z terminami płatności na 27 i 28 lutego 2022 r. oraz braku wpłat na łączną kwotę 1576,7 tys. zł (wraz z odsetkami według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.), OT KOWR nie skierował tych spraw na drogę postępowania sądowego.

W przypadku jednego z tych użytkowników OT KOWR nie naliczył opłaty za bezumowne użytkowanie w szacunkowej wysokości 999,7 tys. zł, naliczając jedynie czynsz dzierżawny w wysokości 33,5 tys. zł. W rezultacie użytkownik został obciążony opłatą niższą od wymaganej o 966,3 tys. zł. Wypowiadając umowę dzierżawy ze skutkiem natychmiastowym, OT KOWR wyznaczył termin na wydanie nieruchomości na dzień 15 sierpnia 2020 r. wydłużając go następnie do 15 września 2020 r. Działanie takie było niezgodne z zasadami postępowania w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu WRSP. Stosownie do tych zasad proces informowania dzierżawcy o terminie odbioru nieruchomości powinien przebiegać w taki sposób, aby moment rozpoczęcia naliczania opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości przypadła na dzień następny po wygaśnięciu umowy. Powinien to być zatem 7 kwietnia 2020 r. W konsekwencji naliczenie opłaty z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości było możliwe dopiero od dnia 16 września 2020 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 161 dni.

W ramach badanej próby pięciu spraw dotyczących bezumownych użytkowników stwierdzono, że nie podejmowano (lub nie dochowano terminów podejmowania) wszystkich działań windykacyjnych zgodnie z terminami określonymi w zasadach postępowania. Powyższe dotyczyło kierowania

przedsądowego wezwania do wydania nieruchomości, a także pozwu o wydanie nieruchomości. Jako przyczynę wskazywano złożoność poszczególnych spraw. Ponadto wskazano, że z dotychczasowych doświadczeń OT KOWR wynika, że miesięczny termin na wystąpienie do sądu z pozwem o wydanie nieruchomości jest praktycznie niemożliwy do dochowania z uwagi na pracochłonność przygotowania pozwu.

W przypadku jednego z dzierżawców OT KOWR w związku z wygaśnięciem umowy dzierżawy przedłużył termin wydania nieruchomości o ponad rok i dziesięć miesięcy, chociaż zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez Dyrektora Generalnego KOWR termin taki można było przedłużyć jedynie o 12 miesięcy. Dodatkowa prolongata na okres 307 dni była działaniem niezgodnym z przyjętymi zasadami, co skutkowało brakiem obciążenia opłatą za bezumowne użytkowanie w wysokości 463,6 tys. zł, a jedynie opłatą za korzystanie z nieruchomości na poziomie odpowiadającym kwocie czynszu jaki dzierżawca byłby zobowiązany zapłacić, gdyby umowa nadal trwała, tj. kwotą 35,5 tys. zł. W konsekwencji użytkownik został obciążony opłatą niższą od wymaganej o 428,1 tys. zł.

5.1.5. Dochodzenie należności Zasobu WRSP z tytułu dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych

Dochodzenie należności z tytułu umów dzierżawy i sprzedaży

Prawidłowo naliczano wysokość czynszu dzierżawnego, a należności z tego tytułu rozliczane były zgodnie z postanowieniami umów oraz stosownie do uregulowań zawartych w zarządzeniu Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie dzierżaw z 2017 r. oraz w zarządzeniu nr 105/2020/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W przypadkach nieuregulowania w terminie zapłaty czynszu dzierżawnego OT podejmowały działania w celu wyegzekwowania należności z tego tytułu przez kontakt telefoniczny z dłużnikiem, wykorzystanie określonych w umowach zabezpieczeń, dochodzenie należności na drodze postępowania sądowego, a następnie egzekucyjnego.

Prawidłowo egzekwowano należności z tytułu ceny nabycia nieruchomości. W badanych próbach odnotowano pojedyncze przypadki nieterminowej spłaty należności (np. w OT Warszawa, OT Gorzów Wielkopolski). Wobec nabywców podjęto działania zmierzające do wyegzekwowania należności, w wyniku czego zostały uregulowane wraz z odsetkami ustawowymi.

W badanych przypadkach, w których dzierżawcy w okresie trwania umów dzierżawy realizowali remonty lub inwestycje w ramach umowy dzierżawy, OT KOWR prawidłowo dokonywały rozliczeń z tego tytułu (np. OT w Poznaniu).

Stan należności z tytułu umów dzierżawy i sprzedaży

Należności z tytułu umów dzierżawy i sprzedaży, których termin płatności przypadał w 2021 r., wyniosły 1 963 193 tys. zł, w 2020 r. 1 507 191 tys. zł oraz 2019 r. – 1 555 615 tys. zł. Z uwagi na obniżenie na podstawie art. 700 k.c. czynszu dzierżawnego odpowiednio o 1283 tys. zł, 20 727 tys. zł i 33 858 tys. zł, dzierżawcy i nabywcy nieruchomości zobowiązani byli do zapłaty w 2021 r. kwoty 1 961 910 tys. zł, w 2020 r. – 1 486 464 tys. zł oraz w 2019 r. – 1 521 757 tys. zł, z tego w terminie uregulowano w 2021 r. – 1 877 906 tys. zł, w 2020 r. – 1 371 333 tys. zł

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oraz w 2019 r. 1 331 857 tys. zł. W latach 2019–2021 odroczone płaćności należności w kwocie 47 149 tys. zł, rozłożono do spłaty w ratach na kwotę 54 998 tys. zł oraz umorzono kwotę 920 tys. zł. Wskaźnik spłacalności należności bieżących ogółem w 2021 r. wyniósł 95,7% i był wyższy niż w 2020 r. – 92,3% i 2019 r. 87,52%.

Należności, których termin płaćności przypadał w poprzednich okresach sprawozdawczych w okresie objętym kontrolą zmniejszyły się z 1341,4 ml zł do 1325,6 mln zł, tj. 1,1%. Na podstawie art. 700 Kc obniżono należności z tytułu czynszu dzierżawnego o kwotę 38 709 tys. zł. Odroczone spłatę 1993 tys. zł, rozłożono na raty 68 062 tys. zł, a w stosunku do 39 337 tys. zł należności nieściągalnych podjęto decyzję o umorzeniu.

W zakresie postępowań dotyczących udzielania ulg w spłaćcie należności kontrola wykazała nieprawidłowości w jednym z pięciu objętych kontrolą OT. Wnioski o udzielenie ulgi rozpatrywały komisje powoływane przez dyrektorów OT KOWR. Komisje sporządzały protokoły zawierające informacje dotyczące rozpatrywanego wniosku oraz uzasadnienie rozstrzygnięcia. W przypadku, gdy wnioski nie zawierały wszystkich wymaganych elementów oraz niezbędnej dokumentacji OT KOWR wzywał do ich uzupełnienia w terminie 14 dni od daty otrzymania pisma. Głównymi przyczynami składania wniosków o ulgę w spłaćcie należności były szkody w gospodarstwie rolnym spowodowane wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, w tym m.in. suszy.

Pisemne informacje o rozstrzygnięciu zostały przesyłane dzierżawcom. W zbadanej próbie wnioski rozpatrywane były bez zbędnej zwłoki.

Przykład

OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim

Stwierdzono, że Dyrektor OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim rozpatrzył wniosek rolnika z dnia 29 stycznia 2020 r. (uzupełniony ostatecznie 9 marca 2020 r.) o udzielenie ulgi, tj. rozłożenie na raty należności w wysokości 27 505,18 zł z tytułu sprzedaży majątku i udzielił w dniu 16 marca 2020 r. ulgi, pomimo iż wniosek o rozłożenie na raty należności wniesiony został po upływie ponad 3 miesiące od terminu płaćności należności, co było niezgodne z § 3 ust. 4 rozporządzenia MRiRW z dnia 31 października 2017 r. W myśl ww. przepisu wniosek taki należało pozostawić bez rozpatrzenia, szczególnie, że wnioskodawca nie uprawdopodobnił, że uchybienie terminu nastąpiło nie z jego winy.

Z akt sprawy nie wynikał fakt uprawdopodobnienia przez wnioskodawcę, że uchybienie terminu nastąpiło nie z jego winy. Protokół z oszacowania zakresu i wysokości szkód w gospodarstwie rolnym spowodowanych wystąpieniem niekorzystnego zjawiska atmosferycznego został potwierdzony przez Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. 1 października 2019 r. (komisja stwierdziła szkody 23 lipca 2019 r.), a zatem przed upływem terminu płaćności. Należność KOWR wynikająca z zastosowanej ulgi została uregulowana przez nabywcę.

5.2. Nadzór Dyrektora Generalnego KOWR nad stosowaniem procedur przez OT w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Dyrektor Generalny KOWR sprawował nadzór nad stosowaniem procedur przez OT w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Nadzór ten sprawowany był m.in. poprzez monitoring transakcji dotyczących dzierżawy i sprzedaży, kontrolę wewnętrzną i audyt oraz rozpatrywanie skarg, a także wniosków dzierżawców oraz nabywców nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, w tym zastrzeżeń wobec czynności przetargowych. W trakcie kontroli doraźnej NIK, tj. w grudniu 2022 r. Dyrektor Generalny KOWR wprowadził obowiązek sprawozdawczy w zakresie rejestru umów poddzierżawy.

Monitoring transakcji dotyczących dzierżawy i sprzedaży

Monitoring transakcji dotyczących dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych realizowany był w KOWR na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 32/2019/W z 22 marca 2019 r.⁷⁷ przez DGZ. Sporządzano miesięczne meldunki sygnałne dla niezamkniętych okresów sprawozdawczych (na podstawie danych przekazanych przez OT KOWR do końca 3. dnia roboczego po miesiącu sprawozdawczym) i raporty miesięczne dla zamkniętych okresów sprawozdawczych. Dodatkowo kwartalnie zbierane były informacje z OT KOWR dotyczące struktury sprzedanych i wydzierżawionych nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Dane te służyły również do ustalenia wysokości uzyskanych cen gruntów rolnych i czynszów dzierżawnych.

Kontrole i audyty

W latach 2019–2022 (I półrocze) w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych ZWRSP przeprowadzono w OT: 26 kontroli, w tym 19 planowych i siedem doraźnych, tj. w zakresie: nadzoru OT nad realizacją obowiązków wynikających z postanowień umowy dzierżawy i realizacji zaleceń pokontrolnych OT, w zakresie wykorzystywania trybu przedłużania dzierżawy, czynności związanych z procedurą sprzedaży nieruchomości, realizacji wniosków pokontrolnych NIK, w wyniku kontroli zrealizowanej w 2018 r., w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi oraz w zakresie rozdysponowania gruntów ZWRSP⁷⁸.

Zalecenia pokontrolne sformułowane w wyniku przeprowadzonych kontroli dotyczyły przede wszystkim: zwiększenia skuteczności działań w zakresie ponownego rozdysponowywania gruntów Zasobu WRSP, prowadzenia przez OT kompleksowych kontroli realizacji umów dzierżawy, zwiększenia nadzoru nad nieruchomościami odnośnie do wydanych przez OT zaleceń pokontrolnych, stosowania wewnętrznych wytycznych przy przedłużaniu umów dzierżawy i prowadzeniu nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących gospodarowania mieniem Zasobu WRSP, zwiększenia skuteczności działań windykacyjnych oraz liczby pozwów o zapłatę należności z tytułu regulowania przez kontrahentów należności za sprzedaż lub dzierżawę, zobligowania pra-

⁷⁷ Na podstawie tego zarządzenia utraciło moc zarządzenie nr 80/2017/W z 2 października 2017 r. w sprawie opracowywania sprawozdań, meldunków sygnałnych i raportów dotyczących rzeczowego mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

⁷⁸ W 2022 r. rozpoczęte zostały dwie kontrole w zakresie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu WRSP – do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 31 lipca 2022 r., kontrole te były w toku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

owników OT do badania w ramach czynności kontrolnych realizacji przez kontrahentów zobowiązań umownych, konsekwentnego egzekwowania od dzierżawcy realizacji wydawanych w wyniku przeprowadzonych kontroli zaleceń pokontrolnych, podejmowania niezwłocznych działań w celu zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa. Prowadzono monitoring realizacji sformułowanych w wyniku kontroli zaleceń.

W latach 2019–2022 (I półrocze) w zakresie gospodarowania mieniem ZWRSP przeprowadzono cztery audyty. Audyty dotyczyły:

- sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP w trybie przetargów ograniczonych dla rolników indywidualnych (2019 r.),
- dochodzenia należności z tytułu umów dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP (2019 r.),
- wybranych form zagospodarowania mienia Zasobu WRSP (2020 r.),
- przejmowania mienia do Zasobu WRSP (2021 r.).

Stwierdzone uchybienia dotyczyły m.in.:

- prowadzenia działań niezgodnie z zapisami dokumentacji wewnętrznej KOWR, w tym w sprawie realizacji przetargów oraz nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących gospodarowania mieniem Zasobu WRSP;
- braku spójności treści wewnętrznych przepisów regulujących badany obszar;
- braku potwierdzenia niezależności członków komisji przetargowej;
- brakujących dokumentów istotnych z punktu widzenia zainteresowanego kupnem;
- nieprawidłowych wyliczeń wartości nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży;
- nadzoru nad weryfikacją operatów szacunkowych;
- podejmowania czynności windykacyjnych po upływie terminów ustalonych w „Zasadach dochodzenia należności KOWR z tytułu dzierżawy i sprzedaży mienia ZWRSP”;
- nadzoru nad realizacją zarządzeń DG KOWR i związanych z nimi wytycznych.

Sformułowane zalecenia dotyczyły przeprowadzenia analizy potrzeb w zakresie aktualizacji zapisów wytycznych, podejmowania czynności zgodnie z zasadami dochodzenia należności, dołożenia przez OT należytej staranności w prowadzeniu spraw oraz wzmocnienie nadzoru w tym zakresie.

Po zrealizowanych w 2019 i 2020 r. audytach przeprowadzono czynności sprawdzające i monitorujące wdrożenie wydanych przez audyt zaleceń. W ich wyniku stwierdzono, że zalecenia audytowe zostały wdrożone, wdrożone częściowo lub były w trakcie realizacji⁷⁹.

⁷⁹ Czynności sprawdzające po audycie zrealizowanym w 2021 r. „Przejmowanie mienia do Zasobu WRSP” zaplanowane zostały na 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Skargi dotyczące dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych

W okresie objętym kontrolą w Centrali KOWR zarejestrowano 54 skargi w 2019 r. – cztery, w 2020 r. – 18, w 2021 r. – 26 i w I połowie 2022 – sześć). Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie uznał za zasadne 42 (77,7%) skarg spośród wszystkich wniesionych, w czterech przypadkach uznano ich zasadność, a w sześciu - udzielono pisemnych informacji o wynikach przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, a dwie skargi były w trakcie rozpatrywania.

Największa liczba skarg dotyczyła funkcjonowania oddziałów terenowych i Centrali KOWR (24 skargi – 44,4% ogółu) oraz postępowań i rozstrzygnięć przetargów dotyczących sprzedaży i dzierżawy gruntów Zasobu WRSP (11 skarg – 22,9% ogółu). Skargi dotyczyły także nieprawidłowości w procedowaniu umów z dzierżawcami, niezadawalającego stanu dzierżawionych nieruchomości oraz odszkodowań za brak możliwości nabycia dzierżawionych gruntów Zasobu WRSP.

W skargach dotyczących funkcjonowania KOWR podnoszono m.in. wybór trybu przetargu, sposób wyceny nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, realizację umów dzierżawy oraz sprawowanie nadzoru nad majątkiem Skarbu Państwa oddanych w dzierżawę. W przypadku skarg na przebieg i rozstrzygnięcia przetargów zgłaszane problemy dot. m.in. niewłaściwego przygotowania przetargu na sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, możliwości popełnienia przestępstwa przy składaniu nieprawdziwych oświadczeń przez osoby zainteresowane dzierżawą lub nabyciem nieruchomości, nienależytego wykonywania obowiązków przez pracowników KOWR podczas realizacji procedury sprzedaży oraz braku staranności działania i opieszłości w podejmowaniu czynności przed zawarciem umowy sprzedaży.

Badanie dokumentacji sześciu losowo wybranych skarg wykazało, że podjęte działania były zgodne z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸⁰ oraz przywołaną wyżej procedurą. Wszyscy skarżący po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, przed upływem miesiąca, zostali poinformowani o sposobie rozpatrzenia zarzutów. Wszystkie skargi zostały uznane za bezzasadne.

W okresie objętym kontrolą do KOWR nie wpłynęły wnioski dotyczące dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP.

⁸⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli była odpowiedź na pytanie czy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawidłowo realizował zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Cel główny kontroli

1. Czy Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją przez oddziały terenowe zasad dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP?

Cele szczegółowe

2. Czy oddziały terenowe Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa prawidłowo realizowały dzierżawę i sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP?

Kontrola została przeprowadzona w KOWR w centrali oraz pięciu oddziałach terenowych w Gorzowie Wielkopolskim, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

Zakres podmiotowy

Kontrolę KOWR przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸¹, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kryteria kontroli

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. Czynności kontrolne prowadzono od 23 maja 2022 r. do 10 sierpnia 2022 r.

Okres objęty kontrolą

W kontroli uzyskano informacje na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Ministra RiRW dotyczące pełnomocnictw udzielanych przez DG KOWR dyrektorom OT KOWR oraz zasięgu terytorialnego OT KOWR w Warszawie.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w 6 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierownika skontrolowanych podmiotów.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 10 wniosków pokontrolnych. Według stanu na dzień 6 października 2022 r. osiem wniosków zrealizowano, a dwa były w trakcie realizacji.

1. Wnioski pokontrolne skierowano do Dyrektora Generalnego KOWR w związku z kontrolą przeprowadzoną w:

- Centrali KOWR w Warszawie o zwoływanie posiedzeń Rady Społecznej z częstotliwością wynikającą z zarządzenia ws. utworzenia Rady Społecznej;
- OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim o rozpatrywanie wniosków o udzielenie ulg respektując terminy wynikające z rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2017 r.

⁸¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

ZAŁĄCZNIKI

- w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności KOWR oraz trybu postępowania w tych sprawach⁸²;
- OT KOWR w Poznaniu o:
 - sporządzanie protokołów z postępowań przetargowych, przez powołane do ich przeprowadzenia komisje, również w przypadku nierozstrzygnięcia przetargów;
 - zapewnienie, w każdym przypadku, terminowego powiadomienia uczestników przetargu o zamiarze jego przeprowadzenia przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej;
 - dokumentowanie faktu złożenia oświadczenia o bezstronności przez członków komisji przetargowych także w przypadku sprzedaży nieruchomości z Zasobu;
- OT KOWR we Wrocławiu o:
 - podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie należności za bezumowne użytkowanie od użytkowników nr 3 i 5 w łącznej kwocie 2 971 050,37 zł;
 - podejmowanie działań mających na celu ustalenie czy dzierżawcy użytkują grunty w sposób niezgodny z umową dzierżawy niezwłocznie po uzyskaniu informacji w tym przedmiocie;
 - w sprawach związanych z bezumownym korzystaniem z nieruchomości Zasobu WRSP podejmowanie działań windykacyjnych zgodnie z terminami określonymi w regulacjach wewnętrznych;
 - informowanie dzierżawców o terminie wydania gruntu zgodnie z obowiązującymi zasadami;
 - zapewnienie przestrzegania zasad dotyczących przedłużania terminu wydania nieruchomości, określonych przez Dyrektora Generalnego KOWR.

W rezultacie kontroli przeprowadzonej w OT KOWR we Wrocławiu, w związku z przekroczeniem uprawnień i niedopełnieniem obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, w dniu 13 grudnia 2022 r. skierowano do Prokuratury Rejonowej dla Wrocławia-Fabrycznej zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Dyrektor Generalny KOWR poinformował, że:

- OT KOWR będą dokładały należytej staranności w podejmowaniu wszelkich działań mających na celu ustalenie bezumownych użytkowników, naliczenie opłaty za bezumowne użytkowanie oraz wyegzekwowanie należności z tego tytułu;
- zobowiązano pracowników rozpatrujących wnioski o udzielenie ulg do respektowania terminów wynikających z rozporządzenia Ministra RiRW w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozkładania na raty lub umorzenia należności KOWR oraz trybu postępowania w tych sprawach;
- zobowiązano pracowników do terminowego powiadamiania uczestników przetargów o zamiarze przeprowadzenia przetargu przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;

ZAŁĄCZNIKI

- zobowiązano komisje przetargowe do sporządzania protokołów, również w przypadku nierozstrzygnięcia przetargu;
- zostaną podjęte działania mające na celu ujednoczenie uregulowania kwestii składania oświadczeń przez członków komisji przetargowych w obowiązujących zarządzeniach oraz wytycznych oraz zmianę regulacji w zakresie częstotliwości zwoływania posiedzeń Rady Społecznej

Wniesiono zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 28 lipca 2022 r. w związku z kontrolą przeprowadzoną w Centrali KOWR. Spośród ośmiu zastrzeżeń, uchwałą z dnia 7 września 2022 r. trzy zostały uwzględnione przez Komisję Rozstrzygającą NIK w całości, jedno częściowo i cztery zostały oddalone.

W niniejszej informacji wykorzystane zostały również ustalenia dotyczące poddzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP uzyskane w wyniku kontroli doraźnej I/22/004/KRR – Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przeprowadzonej w Centrali KOWR i trzech OT KOWR: w Bydgoszczy, Lublinie i Koszalinie w okresie od 14 listopada 2022 r. do 21 grudnia 2022 r. Wyniki kontroli przedstawiono w 4 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierownika skontrolowanych podmiotów.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 4 wnioski pokontrolne. Według stanu na dzień 12 stycznia 2023 r. wnioski te nie zostały realizowane.

Do Dyrektora Generalnego KOWR w związku z kontrolami przeprowadzonymi w Centrali KOWR w Warszawie oraz OT KOWR w Bydgoszczy, Lublinie i Koszalinie skierowano wnioski pokontrolne o rozpatrywanie wniosków o wydanie zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP przy uwzględnieniu zasad określonych w uregulowaniach wewnętrznych KOWR.

Wniesiono zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 21 grudnia 2022 r. w związku z kontrolą przeprowadzoną w Centrali KOWR, do wystąpień pokontrolnych z dnia 20 grudnia 2022 r. w związku z kontrolami przeprowadzonymi w OT KOWR w Bydgoszczy i Lublinie oraz wystąpienia z dnia 21 grudnia 2022 r. w związku z kontrolą przeprowadzoną w OT KOWR w Koszalinie. Spośród 19 zastrzeżeń, uchwałami z dnia 16 marca 2023 r. 10 zostało częściowo uwzględnionych przez Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej w NIK a 9 zostało oddalonych.

Najwyższa Izba Kontroli przygotowuje zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych wynikających z przepisów wewnętrznych dotyczących poddzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP.

Finansowe rezultaty kontroli określono w wysokości 2998,6 tys. zł.

Na ww. kwotę składały się finansowe rezultaty kontroli, stanowiące uszczuplenie środków lub aktywów określono w wysokości ogółem 2971,1 tys. zł w związku z nierzetelnym prowadzeniem przez OT KOWR we Wrocławiu

Finansowe rezultaty
kontroli

ZAŁĄCZNIKI

działań zmierzających do ustalenia i wyegzekwowania należności za bezumowne użytkowanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP.

Finansowe rezultaty kontroli, stanowiące kwoty wydatkowanie z naruszeniem prawa określono w wysokości 27,5 tys. zł w związku z udzieleniem ulgi, tj. rozłożenie należności wobec KOWR na raty, pomimo złożenia wniosku trzy miesiące po upływie terminu płatności należności (OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim).

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
I. P/22/035 Zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa			
1.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	Waldemar Humięcki, DG KOWR od 1 kwietnia 2022 r. Małgorzata Gośniowska-Kola, p.o. DG KOWR od 29 października 2020 r. do 31 marca 2022 r. Grzegorz Pięta, p.o. DG KOWR od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r. Piotr Serafin, p.o. DG KOWR od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r.
2.		Oddział Terenowy KOWR w Warszawie	
3.	Delegatura NIK w Krakowie	Oddział Terenowy KOWR w Krakowie	
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	Oddział Terenowy KOWR w Poznaniu	
5.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Oddział Terenowy KOWR we Wrocławiu	
6.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Oddział Terenowy KOWR w Gorzowie Wielkopolskim	
II. P/22/004/KRR – Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa			
1.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	
2.		Oddział Terenowy KOWR w Bydgoszczy	
3.		Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Koszalinie	
4.		Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Lublinie	

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek⁸³

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁸³)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
I.	P/22/035 Zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa			
1.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwaw	W formie opisowej	Dyrektor Generalny KOWR prawidłowo realizował zadania z zakresu dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP poprzez: <ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie spójnych zasad i procedur mających na celu zapewnienie jednolitości postępowania przy zagospodarowaniu mienia Zasobu WRSP, w formie dzierżawy lub sprzedaży oraz przeszkoleniu pracowników w zakresie ich stosowania; – rzetelne przygotowywanie wniosków do Ministra RIRW o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży oraz rzetelne rozpatrywanie wniosków o udzielenie pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP, zgodnie z art. 24b ust. 1 ustawy gnrs; <ul style="list-style-type: none"> – tworzenie, zgodnie z przepisami, ośrodków produkcji rolniczej; – sprawowanie nadzoru nad stosowaniem procedur dotyczących dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP; – przeprowadzanie kontroli i audytów oraz rozpatrywanie skarg. 	Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niespełnienia przez Dyrektora Generalnego KOWR wymogu zwoływania posiedzeń Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP, określonego w wewnętrznej regulacji KOWR, przynajmniej raz na kwartał.
2.	Oddział Terenowy KOWR w Gorzowie Wielkopolskim	W formie opisowej	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa OT w Gorzowie Wlkp. prawidłowo realizował zadania w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019–2021, prawidłowo przygotowano dokumentację do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP. Prawidłowo przeprowadzano również wycenę nieruchomości oraz ustalano wysokość czynszu dzierżawnego. Nabywcy i dzierżawcy byli wylani zgodnie z procedurami wynikającymi z powszechnie obowiązujących przepisów oraz zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR. Interesy Skarbu Państwa zostały właściwie zabezpieczone w umowach zawartych z nabywcami i dzierżawcami. Wobec bezumownych użytkowników podjęto działania zmierzające do wyegzekwowania zapłaty wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości.	Stwierdzona nieprawidłowość, polegała na rozłożeniu na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości ze względu na suszę panującą w 2019 r. w sytuacji złożenia wniosku po wymaganym terminie.
3.	Oddział Terenowy KOWR w Krakowie	Ocena pozytywna	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prowadzone przez OT KOWR w Krakowie postępowania zmierzające do wydzierżawienia i sprzedaży nieruchomości rolnych należących do Zasobu WRSP.	Nie stwierdzono.

⁸³ W brzmieniu pisma ośrodkowego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo ośrodkowe w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Oddział Terenowy KOWR w Krakowie	Ocena pozytywna	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prowadzone przez OT KOWR w Krakowie postępowania zmierzające do wydzierżawienia i sprzedaży nieruchomości rolnych należących do Zasobu WRSP. Przygotowana przez OT dokumentacja nieruchomości rolnych przeznaczonych do dzierżawy i sprzedaży była zgodna ze stanem faktycznym, Stan formalno-prawny nieruchomości był rzetelnie udokumentowany. Dla wszystkich sprzedawanych nieruchomości sporządzone zostały przez rzeczoznawców majątkowych operaty szacunkowe ich wyceny. Nabywcy i dzierżawcy tych nieruchomości zostali wyłonieni zgodnie z obowiązującymi procedurami. Umowy dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych były zgodne obowiązującymi przepisami, przed ich podpisaniem uzyskano wszystkie wymagane przepisami oświadczenia od dzierżawców i nabywców. W umowach sprzedaży zawierano zapisy o zabezpieczeniu interesu Skarbu Państwa. Czynnysz dzierżawny był naliczany zgodnie z zawartymi umowami. W przypadku nieterminowego regulowania wpłat OT wysłał do dzierżawców wezwania do zapłaty. Nie stwierdzono nieprawidłowości przy odraczaniu, rozkładaniu na raty oraz umarzaniu należności KOWR. W latach objętych kontrolą OT prowadził postępowania wobec 43 bezumownych użytkowników nieruchomości o łącznej powierzchni 133,8 ha. Do 15 lipca 2022 r. wszyscy wydali bezumownie zajmowane grunty i 37 zapłaciło wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie.	Nie stwierdzono.
4.	Oddział Terenowy KOWR w Poznaniu	Ocena pozytywna	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działalność OT KOWR w Poznaniu w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Wybór nieruchomości Zasobu WRSP przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy został dokonany zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami i zasadami ustalonymi przez Dyrektora Generalnego KOWR. W OT rzetelnie i zgodnie z wewnętrznymi regulacjami przygotowywano pod względem formalno-prawnym dokumentację do sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Wartość sprzedanych nieruchomości została ustalona rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W OT prawidłowo i zgodnie z procedurami wylaniano dzierżawców i nabywców nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. W przypadku nierozstrzygnięcia przetargów, podejmowano dalsze działania, w celu skutecznego pozyskania nabywcy. Prawidłowo wylaniano także podmioty, którym oddawano w dzierżawę nieruchomości „ośrodków produkcji rolniczej”.	Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: – niesporządzenia dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie dwóch postępowań przetargowych, wszczętych ogłoszeniami z 3 października dotyczących nieruchomości o powierzchni 24,2 ha, które nie zakończyły się wyborem nabywcy, co stanowiło naruszenie §12 ust. 1 rozporządzenia ws. sprzedaży; – w jednym przypadku uczestnicy przetargu ustnego przeprowadzonego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, zostali powiadomieni o sposobie jego przeprowadzenia z naruszeniem terminu wskazanego w § 7a) ust. 3 rozporządzenia ws. sprzedaży;

4.	Oddział Terenowy KOWR w Poznaniu	Ocena pozytywna	<p>W zawieranych przez OT umowach prawidłowo zabezpieczano interesy Skarbu Państwa. W umowach sprzedaży zawierano zapisy o przysługującym KOWR prawie pierwokupu nieruchomości, a w wymaganych przypadkach zapisy dotyczące prawa odkupu. Przy rozkładaniu na raty płatności za zakup w umowach zamieszczano zapisy dotyczące zabezpieczenia hipotecznego należności pozostałej do zapłaty. Nadzór nad realizacją zawartych umów sprawowany był prawidłowo. Pracownicy OT KOWR przeprowadzali kontrole sprawdzające wykonanie przez dzierżawców zaleceń pokontrolnych, a w przypadku stwierdzenia, że dzierżawca nie wywiązuje się z warunków umowy i nie wypełnia zaleceń pokontrolnych podejmowano odpowiednie decyzje.</p> <p>Na bieżąco podejmowano czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległych należności. Ulgi w spłacie zobowiązań były udzielane tylko w uzasadnionych przypadkach, po przeprowadzeniu szczegółowego postępowania wyjaśniającego i zgromadzeniu kompletnej dokumentacji potwierdzającej zasadność złożonych wniosków. Działania wobec bezumownych użytkowników nieruchomości podejmowane były bezzwłocznie, prawidłowo naliczono czynsz z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu, a w przypadku odmowy wydania nieruchomości, kierowano sprawy na drogę postępowania sądowego oraz do egzekucji komorniczej.</p>	<p>– nieudokumentowania oświadczeń członków komisji przetargowych powołanych do sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP o niewystąpieniu przesłanek, o których mowa w § 11 ust. 2 rozporządzenia ws. sprzedaży.</p> <p>Nieprawidłowości te nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.</p>
5.	Oddział Terenowy KOWR w Warszawie	Ocena pozytywna	<p>Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania OT KOWR w Warszawie w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP.</p> <p>W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019–2021 prawidłowo przygotowywano dokumentację przeznaczonych do dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, w tym rzetelnie weryfikowano wyceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, prawidłowo ustalano wysokość czynszu dzierżawnego oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i procedurami wyłaniano nabywców i dzierżawców. Dzięki stosowanym w umowach zabezpieczeniom, skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Prawidłowo sprawowany był nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących gospodarowania mieniem Zasobu WRSP, m.in. poprzez kontrole wywiązywania się dzierżawców z warunków umownych dotyczących sposobu zagospodarowania nieruchomości oraz monitorowanie regulowania przez nich zobowiązań.</p>	Nie stwierdzono.
6.	Oddział Terenowy KOWR we Wrocławiu	W formie opisowej	<p>OT KOWR we Wrocławiu prawidłowo realizował zadania z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP. Zgodnie z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi KOWR, przygotowywano dokumentację nieruchomości rolnych przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy, przeprowadzano wyceny nieruchomości, ustalano wysokość czynszu dzierżawnego oraz 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. Prowadzono działania mające na celu odzyskanie nieruchomości od bezumownych użytkowników oraz naliczono i egzekwowano stosownych opłat.</p>	<p>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 2971,1 tys. zł.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
II.	I/22/004/KRR – Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa			
1.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	W formie opisowej	<p>Dyrektor Generalny KOWR realizował zasady poddzierżawy i dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP określone w przepisach wewnętrznych KOWR. Umowy poddzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP objęte badaniem zawarte były na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy. W umowach poddzierżawy zabezpieczony został interes prawny i ekonomiczny KOWR poprzez określenie stawek czynszu dzierżawnego zgodnie z wytycznymi DG KOWR. W trakcie kontroli NIK wdrożony został w KOWR z dniem 6 grudnia 2022 r. obowiązek sprawozdawczy dotyczący poddzierżaw. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że właściwe działania DG KOWR w powyższym zakresie należy kontynuować w celu wyeliminowania ryzyka nieprawidłowej i nierzetelnej realizacji zasad poddzierżawy i dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP, co przyczyni się do wzmocnienia nadzoru DG KOWR w tym zakresie.</p> <p>Ponadto NIK zauważa, że wyrażenie zgody na zawarcie przez dzierżawcę aneksu do umowy poddzierżawy po upływie prawie sześciu miesięcy od dnia wygaśnięcia tej umowy, co stanowiło akceptację faktycznego użytkowania przez ten okres nieruchomości rolnych Zasobu WRSP bez tytułu prawnego.</p> <p>W trakcie kontroli NIK wdrożony został w KOWR z dniem 6 grudnia 2022 r. obowiązek sprawozdawczy dotyczący poddzierżaw. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że właściwe działania DG KOWR w powyższym zakresie należy kontynuować w celu wyeliminowania ryzyka nieprawidłowej i nierzetelnej realizacji zasad poddzierżawy i dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP, co przyczyni się do wzmocnienia nadzoru DG KOWR w tym zakresie.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wyrażenia przez DG KOWR w trzech przypadkach zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP o łącznej powierzchni 661,3 ha na podstawie wniosku dzierżawcy niezawierającego uzasadnienia, co było niezgodne z wytycznymi DG KOWR dotyczącymi wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP.</p> <p>Zdaniem NIK, stwierdzone nieprawidłowości wskazują na możliwość wystąpienia ryzyka rozdysonowania nieruchomości rolnych ZWRSP z pominięciem zasad określonych w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, według których umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu.</p>
2.	Oddział Terenowy KOWR w Bydgoszczy	W formie opisowej	<p>Oddział Terenowy KOWR w Bydgoszczy prawidłowo realizował zasady poddzierżawy i dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP, z wyjątkiem dwóch przypadków naruszenia przepisów wewnętrznych KOWR.</p> <p>Zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP były wydawane przez OT KOWR na uzasadniony wniosek dzierżawcy. Umowy poddzierżawy zawarte zostały na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy nieruchomości. W umowach poddzierżawy zabezpieczony został interes prawny i ekonomiczny KOWR poprzez określenie stawek czynszu dzierżawnego zgodnie z wytycznymi DG KOWR oraz poprzez uprawnienie do wstępu na teren poddzierżawianej nieruchomości w celu skontrolowania przestrzegania przez poddzierżawcę postanowień umowy.</p> <p>Ponadto NIK zauważa, że stwierdzone przypadki wyrażania przez Dyrektora OT KOWR zgody na zawarcie umów poddzierżawy nieruchomości po zawarciu tych umów przez dzierżawcę stwarzają możliwość wystąpienia ryzyka użytkowania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP z naruszeniem ustawowych zasad gospodarowania tymi nieruchomościami.</p>	<p>Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła udzielenia przez Dyrektora OT KOWR w dwóch przypadkach zgody na zawarcie umowy poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 0,36 ha na okres powyżej 12 miesięcy, pomimo iż zgodnie z regulacjami wewnętrznymi DG KOWR dotyczącymi wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP zgody powinien udzielić DG KOWR.</p>

3.	Oddział Terenowy KOWR w Koszalinie	W formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą OT KOWR w Koszalinie realizował zasady poddzierżawy i dysponowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP określone w przepisach wewnętrznych KOWR.</p> <p>Umowy poddzierżawy zawarte były na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy tych nieruchomości. W umowach zabezpieczono interes prawny i ekonomiczny KOWR poprzez wprowadzenie obowiązku przestrzegania postanowień umów dzierżawy oraz poprzez określenie stawek czynszu dzierżawnego zgodnie z wytycznymi DG KOWR.</p> <p>Ponadto NIK zauważa, że stwierdzone przypadki wydawania przez Dyrektora OT KOWR zgody na zawarcie umów poddzierżawy nieruchomości w przypadku wcześniejszego zawarcia umowy poddzierżawy przez dzierżawcę stwarzają możliwość wystąpienia ryzyka użytkowania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP z naruszeniem ustawowych zasad gospodarowania tymi nieruchomościami.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nierozwiązania umowy dzierżawy nieruchomości o łącznej powierzchni 142,4 ha, mimo że dzierżawca bez zgody wydzierżawiającego oddał w poddzierżawę część nieruchomości obejmującą 137,8 ha oraz opóźnił się z zapłatą czynszu za okres dłuższy niż dwa półrocza; - wyrażenia zgody na poddzierżawę ww. nieruchomości obejmującej 137,8 ha (stanowiącej 53,8% wszystkich poddzierżawianych w okresie objętym kontrolą nieruchomości), na wniosek syndyka motywowany potrzebą uzyskania dodatkowych wpływów do masy upadłości, z pominięciem wszechstronnej analizy sytuacji dzierżawcy, szczególnie, że powierzchnia przedmiotu dzierżawy była ponad 4-krotnie większa od średniej powierzchni gospodarstwa rolnego na terenie województwa zachodniopomorskiego.
4.	Oddział Terenowy KOWR w Lublinie	W formie opisowej	<p>Oddział Terenowy KOWR w Lublinie prawidłowo realizował zasady poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, z wyjątkiem jednego przypadku naruszenia przepisów wewnętrznych KOWR.</p> <p>W latach 2019–2022 (do 31 października) poddzierżawiono odpowiednio: 32,5 ha, 103,2 ha, 5,6 ha i 7,7 ha, co stanowiło 0,1%, 0,5%, 0,002% i 0,003% wydzierżawionych przez OT KOWR gruntów Zasobu WRSP. Umowy poddzierżawy zawarte były na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy tych nieruchomości. W umowach tych zabezpieczony został interes prawny i ekonomiczny KOWR poprzez wprowadzenie obowiązku przestrzegania postanowień umów dzierżawy oraz poprzez określenie stawek czynszu dzierżawnego zgodnie z wytycznymi DG KOWR.</p> <p>Zdaniem NIK, stwierdzone cztery przypadki wyrażenia przez Dyrektora OT KOWR zgody na zawarcie umowy poddzierżawy wyłącznie w oparciu o uzasadnienia wniosków o ogólnym charakterze wskazują na możliwość wystąpienia ryzyka nierzetelnej oceny przesłanek będących podstawą do wyrażenia zgody na poddzierżawę.</p>	<p>Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła wyrażenia przez Dyrektora OT KOWR w Lublinie zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP o powierzchni 7,3 ha na podstawie wniosku dzierżawcy nie zawierającego uzasadnienia, co było niezgodne z pkt 4.6 wytycznych.</p>

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy gnrsp, Skarb Państwa powierzył KOWR wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, które stanowią:

- nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych;
- innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń;
- lasów niewydzielonych geodezyjnie z ww. nieruchomości.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy gnrsp, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne. Ponadto na mocy art. 5 ust. 3 tej ustawy KOWR wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa powierzonym KOWR po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym również prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy gnrsp Zasób WRSP tworzy mienie Skarbu Państwa, o którym mowa powyżej, przejęte w trybie ustawy gnrsp oraz nieruchomości nabyte przez KOWR zgodnie z art. 12 ust. 2, chyba że zostały nabyte ze środków własnych KOWR. Zasobem WRSP dysponuje KOWR na zasadach określonych w ustawie gnrsp.

Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy gnrsp KOWR gospodaruje Zasobem WRSP w drodze:

- 1) w pierwszej kolejności wydzierżawienia albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, na zasadach określonych w rozdziałach 6 lub 8 ustawy gnrsp, z wyłączeniem nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha oraz nieruchomości rolnych przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, miejscowym planie rewitalizacji albo miejscowym planie odbudowy na cele inne niż rolne, a w przypadku braku miejscowego planu – na cele niezwiązane z kierunkami i zasadami kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- 2) oddania mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym na zasadach określonych w rozdziale 8 i 9 ustawy gnrsp;

- 3) wniesienia mienia lub jego części do spółki prawa handlowego⁸⁴;
- 4) oddania na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania, na zasadach określonych w art. 25 ustawy gnrsp;
- 5) przekazania w zarząd;
- 6) zamiany nieruchomości.

Gremium doradcze Dyrektora Generalnego KOWR w sprawach dotyczących zagospodarowania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP stanowią rady społeczne działające przy oddziałach terenowych oraz Dyrektorze Generalnym KOWR.

Rady społeczne działające przy oddziałach terenowych oraz Dyrektorze Generalnym KOWR

Zarządzeniem nr 51/2019/Z z dnia 30 maja 2019 r.⁸⁵ DG KOWR utworzył radę społeczną przy Dyrektorze Generalnym KOWR ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP. W skład rady wchodzi po jednym przedstawicielu Krajowej Izby Rolniczej, Federacji Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych „Solidarność”, Związku Zawodowego Rolnictwa Samoobrona, Związku Zawodowego Centrum Narodowe Młodych Rolników, Polskiego Towarzystwa Rolniczego, Sekretariatu Rolnictwa Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Związku Zawodowego Rolników „Ojczyzna”, Związku Byłych Pracowników Państwowych Gospodarstw Rolnych, Związku Zawodowego Pracowników Rolnictwa w RP, Związku Zawodowego Rolników Rzeczypospolitej „Solidarni” oraz Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych.

Posiedzenia Rady odbywają się w celu:

1. bieżącej wymiany informacji pomiędzy KOWR a członkami rady, w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP oraz kształtowania ustroju rolnego;
2. konsultacji problemów powstałych przy wykonywaniu przez KOWR jego zadań, w szczególności związanych z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP oraz kształtowaniem ustroju rolnego;
3. wyrażania opinii w sprawach przedstawionych radzie przez Dyrektora Generalnego KOWR;
4. omawiania przedstawianych przez radę propozycji i koncepcji, w zakresie realizacji zadań dot. gospodarowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP oraz kształtowania ustroju rolnego.

Posiedzenia rady zwołuje DG KOWR z własnej inicjatywy lub na wniosek więcej niż połowy liczby członków wchodzących w skład rady.

⁸⁴ Od dnia 2 października 2022 r. zgodnie z art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1846) treść art. 24 ust.1 pkt 3 ustawy gnrsp otrzymała brzmienie: „wniesienia mienia lub jego części do spółki prawa handlowego, w szczególności Spółki Celowej, o której mowa w art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1354, ze zm.) oraz spółki, o której mowa w art. 15 ust. 1 tej ustawy, której powierzono zadania związane z gospodarowaniem Zasobem, o którym mowa w art. 2 pkt 13 tej ustawy”.

⁸⁵ Zarządzenie nr 51/2019/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie utworzenia przy Dyrektorze Generalnym KOWR Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP. Zarządzenie zostało opublikowane na stronie <https://bip.kwr.gov.pl/zarzadzenia-dyrektora-generalnego>.

Przedmiotowy zakres uzgodnień i konsultacji dokonywanych z radami terenowymi i innymi organizacjami społeczno-zawodowymi rolników został określony w:

1. Zarządzeniu nr 104/2020 Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie dzierżawy i najmu nieruchomości Zasobu WRSP⁸⁶;
2. Zarządzeniu nr 61/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z 19 maja 2020 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP⁸⁷.

Do zadań rady społecznej przy Dyrektorze OT należy w szczególności:

- opiniowanie wniosków Dyrektora w sprawach dotyczących zagospodarowania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP),
- zgłaszanie do Dyrektora wniosków dotyczących sposobu zagospodarowania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP.

Rady społeczne działające w oddziałach terenowych KOWR zostały powołane na podstawie zarządzenia nr 21/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁸⁸. Ww. zarządzenie wprowadza regulamin rad społecznych działających przy oddziałach terenowych KOWR. Regulamin określa sposób powołania Rady, zasady naboru członków Rady, sposób zwoływania posiedzeń, tryb pracy i podejmowanie ustaleń.

W związku z ogłoszeniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego⁸⁹ w związku z rozprzestrzenianiem się COVID-19 zarządzeniem nr 37/2020/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 17 marca 2020 r. zostały zawieszony obowiązki konsultowania spraw dotyczących sposobu gospodarowania Zasobem WRSP zawarte w zarządzeniach i wytycznych Dyrektora Generalnego KOWR. Wznowienie działania rad nastąpiło z dniem 13 kwietnia 2021 r. na podstawie zarządzenia nr 41/2021/Z Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wznowienia działania Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych oraz Dyrektorze Generalnym KOWR⁹⁰.

Dzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Umowa dzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP jest umową wzajemną, w której wydzierżawiający, tj. KOWR zobowiązuje się oddać dzierżawcy nieruchomość do używania i pobierania pożytków na czas oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz (art. 693 Kc w związku z art. 38 gnrsp).

⁸⁶ Zarządzenie zostało opublikowane na stronie <https://bip.kwr.gov.pl/zarzadzenia-dyrektora-generalnego>.

⁸⁷ Zarządzenie nie zostało opublikowane.

⁸⁸ Zarządzenie nr 21/2018/Z zmienione zarządzeniem nr 35/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 5 marca 2018 r., zarządzeniem nr 43/2018/Z z dnia 12 marca 2018 r. oraz zarządzeniem nr 41/2021/Z z dnia 13 kwietnia 2021 r. Zarządzenie zostało opublikowane na stronie <https://bip.kwr.gov.pl/zarzadzenia-dyrektora-generalnego>.

⁸⁹ Nastąpiło to Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemiologicznego (Dz. U. poz. 433, ze zm.).

⁹⁰ Zarządzenie zostało opublikowane na stronie <https://bip.kwr.gov.pl/zarzadzenia-dyrektora-generalnego>.

Dzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu WRSP prowadzona jest na zasadach określonych w ustawie gnrsp, Kodeksu cywilnego oraz w przepisach wykonawczych, tj.:

- w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁹¹;
- w rozporządzeniu 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 Państwa⁹².

Zasady dzierżawy nieruchomości rolnych zostały uregulowane w rozdziale 8 ustawy gnrsp. Zgodnie z treścią art. 38 ust. 1 ustawy, mienie wchodzące w skład Zasobu może być wydzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym, na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym (z zastrzeżeniem art. 38a). Dla nieruchomości Zasobu przeznaczonych do wydzierżawienia lub pod najem, KOWR sporządza wykaz na zasadach określonych w art. 28 ustawy (znajdują tutaj odpowiednio, zastosowanie zasady określone dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży). Wykaz ten jest ogłaszany w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu.

Zgodnie z treścią art. 39 ust. 1 ustawy gnrsp, umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego (art. 29 ust. 3–3g oraz 6–14 stosuje się odpowiednio). W art. 39 ust. 2 ustawy gnrsp ustawodawca wskazał przypadki, w których nie stosuje się przetargu.

KOWR może wypowiedzieć umowę dzierżawy, także zawartą na czas oznaczony, w celu wyłączenia z dzierżawy części lub całości nieruchomości, która w czasie trwania umowy została przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Wypowiedzenie umowy dzierżawy dotyczące części nieruchomości pociąga za sobą odpowiednie zmniejszenie czynszu (art. 39 ust. 5 ustawy gnrsp).

Czynsz dzierżawny ustala się w umowie jako sumę pieniężną albo jako równowartość pieniężną odpowiedniej ilości pszenicy. Czynsz ten jest płatny za półrocze roku kalendarzowego z dołu. Czynsz dzierżawny ustalony w sumie pieniężnej, poczynając od drugiego terminu płatności podlega waloryzacji przy zastosowaniu wskaźników zmian cen skupu podstawowych produktów rolnych w półroczu roku kalendarzowego poprzedzającym termin płatności (art. 39a ust. 3 i 4 ustawy gnrsp). Sposób ustalania wysokości czynszu dzierżawnego, w zależności od potencjału produkcyjnego przedmiotu dzierżawy, w szczególności w zależności od rodzaju i klasy gruntów oraz miejsca ich położenia, wartości księgowej budynków i budowli, charakteru możliwej do prowadzenia działalności gospodarczej określono w rozporządzeniu

⁹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1944.

⁹² Dz. U. z 2022 r. poz. 433.

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.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy gnrsp nie pobiera się czynszu za użytki rolne klasy VI, a zgodnie z art. 40 ust. 2 tej ustawy KOWR może zwolnić dzierżawcę z opłat czynszowych na warunkach określonych w umowie: w okresie pierwszych trzech lat dzierżawy użytków rolnych odłogowanych co najmniej przez okres jednego roku przed dniem zawarcia umowy dzierżawy, a na okres nie dłuższy niż 5 lat, w przypadkach uzasadnionych stanem przedmiotu dzierżawy lub realizacją inwestycji tworzących nowe miejsca pracy.

W okresie objętym kontrolą wytyczne w sprawie dzierżawy i najmu nieruchomości Zasobu WRSP wprowadzono następującymi zarządzeniami DG KOWR⁹³:

- zarządzenie nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (do 19 lipca 2020 r.);
- zarządzenie nr 104/2020 Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie dzierżawy i najmu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (od 20 lipca 2020 r.).

Zgodnie z ust. 2.2. zarządzenia w sprawy dzierżawy zamiar przeznaczenia do dzierżawy nieruchomości rolnej niezabudowanej większej niż 150% średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym, powinien być przedstawiony terenowej radzie społecznej działającej przy oddziale. W przypadku, gdy powierzchnia nieruchomości rolnej zabudowanej przekracza trzykrotność średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w województwie, wg danych ARiMR, przedmiot przetargu powinien być skonsultowany z terenową radą społeczną.

Na wydzierżawienie nieruchomości o powierzchni przekraczającej 100 ha, zgodnie z ust. 9.1 zarządzenia w sprawie dzierżawy, wymagane jest szczególne pełnomocnictwo DG KOWR.

Wytyczne w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP zostały określone Zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa:

- nr 72/2017/W z dnia 27 września 2017 r. obowiązujące do 25 czerwca 2019 r.,
- nr 73/2019/Z z dnia 4 lipca 2019 r. obowiązujące od 26 czerwca 2019 r. do 19 lipca 2021 r.⁹⁴,
- nr 105/2020/Z z dnia 20 lipca 2020 r. obowiązujące od 20 lipca 2021 r.⁹⁵

Wytyczne określają zasady przedłużania umowy, ustalania czynszu przy przedłużaniu okresu trwania umowy, warunki wyłączenia z dzierżawy

⁹³ Zarządzenia zostały opublikowane na stronie <https://bip.kwr.gov.pl/zarzadzenia-dyrektora-generalnego>.

⁹⁴ Zarządzenia 72/2017 i 73/2019 nie zostały opublikowane.

⁹⁵ Zarządzenia zostały opublikowane na stronie <https://bip.kwr.gov.pl/zarzadzenia-dyrektora-generalnego>.

wy części nieruchomości oraz rozliczania remontów i inwestycji, podziału umowy dzierżawy, zmiany klasyfikacji i powierzchni przedmiotu dzierżawy, poddzierżawiania nieruchomości rolnych, cesji umowy dzierżawy oraz obniżania czynszu na podstawie art. 700 Kc.

Wytyczne te określają:

- a) warunki udzielenia szczególnego pełnomocnictwa DG KOWR wymaganego jest w przypadku zmiany umowy dzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 500 ha,
- b) zasady przedłużania okresu dzierżawy,
- c) zasady ustalania czynszu dzierżawny przy przedłużaniu okresu trwania umowy,
- d) zasady podwyższania czynszu po 10 latach,
- e) terminy płatności czynszu dzierżawnego,
- f) zasady wyłączenia z dzierżawy części nieruchomości,
- g) zasady gospodarowania obiektami budowlanymi zbędnymi dla dzierżawcy,
- h) warunki wyłączenia z podstawy naliczania czynszu dzierżawnego obiektów budowlanych,
- i) zasady gospodarowania obiektami budowlanymi przeznaczonymi do likwidacji,
- j) zasady rozliczania remontów i inwestycji,
- k) zasady podziału umowy dzierżawy,
- l) warunki obniżania czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 k.c.,
- m) zasady poddzierżawy nieruchomości,
- n) warunki cesji umowy dzierżawy,
- o) postępowanie w przypadku zakończenia umowy dzierżawy,
- p) szczegółowe zasady dzierżawy stawów.

Wydanie nieruchomości dzierżawcy, bez względu na okres, na jaki umowa została zawarta, następuje po podpisaniu umowy dzierżawy i wymaga formy protokołu zdawczo-odbiorczego. W protokole powinien zostać szczegółowo opisany stan przedmiotu dzierżawy oraz załączona dokumentacja fotograficzna obrazująca stan nieruchomości. Umowa oraz zmiany do niej powinny być na bieżąco ewidencjonowane.

Zgodnie z wytycznymi, ze względu na przejęcie przez dzierżawcę zobowiązań wynikających z umowy, np. odnośnie płacenia podatków, składek na rzecz spółki wodnej bądź zobowiązań wobec innych instytucji, informacja o zawartej umowie powinna być przekazana odpowiednim podmiotom (w tym m.in. konserwatorowi zabytków).

Po rozwiązaniu umowy dzierżawy, nieruchomości powinny być odbierane niezwłocznie. Wyznaczeni pracownicy Oddziału lub Filii powinni co kwartał dokonywać przeglądu informacji dotyczących wygasłych/rozwiązanych umów dzierżawy w ostatnim kwartale i w miarę potrzeby zgłaszać ewentualne korekty do tego systemu, do sekcji prowadzących windykacje należności.

Zgodnie z art. 39b ust. 1 ustawy gnrsp osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu WRSP bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz KOWR wynagrodzenia za korzystanie z tej nierucho-

ZAŁĄCZNIKI

mości w wysokości stanowiącej 30-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

W ww. Wytycznych w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP w pkt 4.7 „Poddzierżawa nieruchomości rolnych” określono zasady poddzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP. KOWR może wyrazić na piśmie zgodę na poddzierżawę całości lub części nieruchomości rolnej, na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy, jeżeli dzierżawca:

- 1) nie jest w stanie, z przyczyn zdrowotnych lub innych uzasadnionych powodów, przez czas określony, prowadzić działalności na całości lub części przedmiotu dzierżawy, lub
- 2) rozpoczął starania o uzyskanie świadczeń emerytalno-rentowych, a poddzierżawcą ma być ustanowiony jego następca, lub
- 3) nie może prowadzić działalności gospodarczej w związku z wyborem do pełnienia funkcji publicznych lub
- 4) ze względu na podejrzenie występowania kopaliny lub występowania na dzierżawionej nieruchomości kopaliny i brak innej możliwości udostępnienia dzierżawionej nieruchomości podmiotom zajmującym się badaniem ich występowania
- 5) z przyczyn ekonomicznych, technicznych (innych) zaprzestał wykorzystywać obiekt budowlany wchodzący w skład przedmiotu dzierżawy, a obiekt ten nie może być wyłączony z przedmiotu dzierżawy i rozdysponowany w przetargu.

Do 20 lipca 2020 r. zgoda DG KOWR wymagana była w przypadkach umów poddzierżawy z innych względów niż określone w wytycznych, w pozostałych przypadkach zgoda była wyrażana przez Dyrektora OT KOWR. Z dniem 20 lipca 2020 r. w wytycznych wprowadzono postanowienie, że zgoda na poddzierżawę DG KOWR nie jest wymagana do umów poddzierżawy zawieranych na okres do 12 miesięcy. Kolejne umowy bądź też umowy na okres przekraczający 12 miesięcy wymagają zgody DG KOWR.

W przypadku gdy czynsz za poddzierżawioną nieruchomość rolną (lub jej część) jest wyższy niż czynsz dzierżawny, dzierżawca przez cały okres trwania umowy poddzierżawy zobowiązany jest do przekazywania do KOWR czynszu w wysokości obejmującej dotychczasowy czynsz oraz całą nadwyżkę ponad poziom czynszu dotychczasowego za przedmiot poddzierżawy. W takiej sytuacji zawarcie umowy poddzierżawy i wynikające z niej podwyższenie wysokości czynszu powinno być wprowadzone aneksem do umowy dzierżawy.

Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP zgodnie z art. 27 ustawy gnrsp prowadzi KOWR.

Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży, w okresie 10 lat od dnia wejścia w życie ustawy, tj. 30 kwietnia 2016 r., wstrzymano sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład

Zasobu WRSP. Podstawowym sposobem zagospodarowania tych nieruchomości są trwałe dzierżawy.

Wstrzymanie sprzedaży ww. nieruchomości rolnych Zasobu WRSP w myśl art. 2 ust. 1 ww. ustawy nie stosuje się do:

1. nieruchomości i ich części przeznaczonych w:
 - a. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub
 - b. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub
 - c. ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne, lub
2. nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub
3. domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródków przydomowych, lub
4. nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha.

Minister właściwy do spraw rozwoju wsi zgodnie z art. 2 ust. 2 ww. ustawy, na wniosek DG KOWR, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi.

Według art. 28 ustawy gnrsp wykaz nieruchomości Zasobu WRSP przeznaczonych do sprzedaży ogłasza się na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej KOWR, w siedzibie właściwej miejscowo izby rolnej oraz właściwym miejscowo urzędzie gminy przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu lub planowanym terminem sprzedaży w innym trybie niż przetarg. Dodatkowo wykaz może być ogłoszony w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości, znajdującej się w obrębie geodezyjnym, w którym położona jest nieruchomość.

Wykaz powinien zawierać m.in.: oznaczenie i powierzchnię nieruchomości według danych z ewidencji gruntów; rodzaj użytków i ich klasy; oznaczenie księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, opis budynków i innych składników majątkowych przeznaczonych do sprzedaży, przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu – w ustaleniach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dla nieruchomości oraz cenę. W przypadku sprzedaży nieruchomości, której wartość szacunkowa przekracza równowartość 10 tysięcy kwintali żyta⁹⁶, informacje o zamiarze sprzedaży KOWR ogłasza w prasie o zasięgu, co najmniej wojewódzkim.

⁹⁶ W Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2021 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2022 (M.P. poz. 958) na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333) ogłoszono, że średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy 2022 wyniosła 61,48 zł za 1 dt. (analogicznie 2021 – 58,55 zł za 1dt, 2020 – 58,46 zł za 1 dt, 2019 r. – 54,36 zł za 1dt).

Zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy gnrsp sprzedaż nieruchomości rolnej przez KOWR może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha oraz nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę nie przekroczy 300 ha.

Przy ustalaniu ww. powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem współwłasności należało uwzględnić powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnić łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy gnrsp, pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu po cenie ustalonej według zasad określonych w ustawie (z zastrzeżeniami wymienionymi w art. 17a ust. 1, art. 17b ust. 4 i art. 42 ustawy gnrsp), przysługuje:

- spółdzielni produkcji rolnej władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 z dniem 31 grudnia 1993 r.,
- dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli faktyczna dzierżawa trwała, przez okres co najmniej trzech lat;
- zarządzającemu specjalną strefą ekonomiczną w odniesieniu do nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych.

O przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, zgodnie z art. 29 ust 1c ustawy gnrsp, KOWR jest zobowiązany zawiadomić na piśmie osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Osoby te korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie o wyrażeniu zgody na jej nabycie po cenie określonej w zawiadomieniu, z tym że termin nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy gnrsp nieruchomości, które nie zostały sprzedane na zasadach pierwszeństwa, oraz te, które nie zostały przeznaczone do sprzedaży najemcom w trybie art. 42 ustawy gnrsp oraz pozostające we władaniu osób fizycznych i prawnych na podstawie art. 17a ustawy gnrsp, podlegają sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacja), z tym że nieruchomości rolne od 1 ha oraz nieruchomości przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na użytkowanie rolnicze, a w przypadku braku miejscowego planu objęte ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określającymi kierunki i zasady kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, podlegają sprzedaży w pierwszej kolejności w trybie przetargu, w którym mogą uczestniczyć wyłącznie podmioty, których mowa w ust. 3b, tj.:

- 1) rolnicy indywidualni, w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą lub

ZAŁĄCZNIKI

- 2) osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, lub
- 3) pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne, lub
- 4) rolnicy, którzy po dniu 31 grudnia 1991 r. sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezbędne na cele publiczne, lub
- 5) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości, zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne, lub
- 6) repatrianci w rozumieniu przepisów o repatriacji, przybyli do Rzeczypospolitej Polskiej nie wcześniej niż sześć lat przed dniem przetargu, lub
- 7) spółki prawa handlowego, w których 100% akcji albo udziałów należy do pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa może organizować przetargi, w których oprócz:

- 1) rolników indywidualnych, o których mowa w ust. 3b pkt 1, może uczestniczyć również osoba, która nie spełnia jedynie wymogu dotyczącego 5-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, określonego w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, w przypadku gdy osoba ta:
 - a) w dniu ogłoszenia wykazu, o którym mowa w art. 28 ust. 1, na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej KOWR ma nie więcej niż 40 lat lub
 - b) realizuje warunki określone w decyzji o przyznaniu pomocy, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich,
- 2) osób, o których mowa w ust. 3b pkt 2, mogą uczestniczyć również osoby, którym pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych, przyznano pomoc finansową, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich albo w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, a termin na uzupełnienie tych kwalifikacji jeszcze nie upłynął.

Zgodnie z art. 29 ust. 3ba ustawy gnrsp w przetargach ograniczonych nie może uczestniczyć podmiot, który:

- 1) kiedykolwiek nabył z Zasobu WRSP nieruchomości o powierzchni łącznej co najmniej 300 ha użytków rolnych, przy czym do powierzchni tej wlicza się powierzchnię użytków rolnych, które zostały nabyte z Zasobu WRSP, a następnie zbyte, chyba że zbycie nastąpiło na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, lub
- 2) naruszył chociażby jedno z postanowień umowy określonych w art. 29a ust. 1 pkt 1 lub 2, lub 3, lub
- 3) w dniu opublikowania wykazu, o którym mowa w art. 28, posiadał udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego będących właścicielami nieruchomości rolnych lub w spółce zależnej lub dominującej w stosunku do takiej spółki, z wyjątkiem akcji dopuszczonych do obrotu na rynku

giełdowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁹⁷ lub spółce, będącej grupą producentów rolnych, o której mowa w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw⁹⁸.

Ponadto zgodnie z art. 29 ust. 3bc ustawy gnrsp w przetargu nie mogą brać udziału podmioty, które:

- 1) mają zaległości z tytułu zobowiązań finansowych wobec KOWR, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a w szczególności zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, z wyjątkiem przypadków gdy uzyskały one przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu, lub
- 2) władają lub władały nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego i mimo wezwania KOWR nieruchomości tych nie opuściły.

KOWR zgodnie z art. 29 ust. 3bd ww. ustawy może również zastrzec, że ten sam podmiot nie może brać udziału w więcej niż jednym przetargu, o którym mowa w ust. 3b, w przypadku gdy:

- 1) w jednym z przetargów podmiot ten został wyłoniony jako kandydat na nabywcę oraz
- 2) poszczególne przetargi zorganizowano w celu sprzedaży:
 - a) wydzielonych przed przetargami części nieruchomości Zasobu lub
 - b) kilku nieruchomości Zasobu znajdujących się na terenie jednej miejscowości⁹⁹.

Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej zbywanej na zasadach określonych w art. 29 ust. 1 i 3b lub art. 31 ust. 2 ustawy gnrsp zgodnie z art. 29a ust. 1 powinna zawierać w szczególności zobowiązania nabywcy nieruchomości do:

- 1) nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP przez okres 15 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych do osobistego prowadzenia tej działalności,
- 2) nieustanawiania w okresie, o którym mowa w pkt 1, hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu na rzecz innych podmiotów niż KOWR,
- 3) zapłaty kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży w przypadku:

⁹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 328, ze zm.

⁹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1026, ze zm.

⁹⁹ Od dnia 2 października 2022 r. art. 18 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego, w ustawie gnrsp w art. 29 po ust. 3 bd dodano ust. 3 be, zgodnie z którym KOWR może zastrzec, że rolnik indywidualny albo osoba, która utraciła status rolnika indywidualnego, o których mowa w ust. 3b pkt 8, nie mogą brać udziału w więcej niż jednym przetargu określonym w ust. 3b pkt 8, w przypadku gdy w jednym z tych przetargów:

- 1) rolnik ten albo osoba, która utraciła status rolnika indywidualnego, zostali wyłonieni jako kandydat na nabywcę albo
- 2) małżonek tego rolnika albo osoby, która utraciła status rolnika indywidualnego, został wyłoniony jako kandydat na nabywcę.

ZAŁĄCZNIKI

- a) niedotrzymania przez nabywcę nieruchomości któregośkolwiek ze zobowiązań, o których mowa w pkt 1 i 2, albo
- b) złożenia nieprawdziwego oświadczenia, o którym mowa w art. 29b ust. 1.

Ponadto nabywca zobowiązuje się do osobistego prowadzenia działalności rolniczej.

Zgodnie z art. 29a ust. 4 ustawy gnrsp KOWR może wyrazić zgodę na:

- 1) przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu – w przypadku gdy nabywca nieruchomości jest osobą fizyczną:
 - a) zamierzającą powiększyć gospodarstwo rodzinne albo
 - b) posiadającą kwalifikacje rolnicze w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego i zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne, albo
 - c) której przyznano pomoc finansową, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich;
- 2) ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu – w przypadku gdy hipoteka ma stanowić zabezpieczenie spłaty kredytu zaciąganego na:
 - a) zakup nieruchomości rolnej na powiększenie gospodarstwa rodzinnego lub
 - b) zakup inwentarza żywego lub maszyn i urządzeń służących do prowadzenia gospodarstwa rodzinnego, lub
 - c) budowę, rozbudowę lub modernizację budynków służących prowadzeniu produkcji rolniczej, lub
 - d) odbudowę budynków zniszczonych w wyniku zdarzeń losowych, lub
 - e) realizację przedsięwzięcia, na które jest udzielana pomoc ze środków publicznych w związku z zaistniałymi zdarzeniami losowymi.

Szczegółowy tryb udzielania pisemnej ww. zgody, w tym wymagania w zakresie danych i dokumentów niezbędnych do prawidłowego rozpatrzenia wniosku zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego w sprawie szczegółowego trybu udzielania pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości albo na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹⁰⁰.

Zgodnie z art. 29b ust. 1 ustawy gnrsp każdy nabywca nieruchomości Zasobu przed zawarciem umowy sprzedaży składa oświadczenie o pochodzeniu środków finansowych na ten cel oraz że nie zawarł umowy przedwstępnej na zbycie tej nieruchomości. Osoba, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.

W myśl art. 29c ww. ustawy czynność prawna dotycząca zbycia nieruchomości dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub dokonana w wyniku przetargu, który odbył się niezgodnie z przepisami ustawy, lub w którym jako nabywcę nieruchomości wyłoniono osobę, która nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 29 ust. 3ba, jest nieważna.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1772.

Nabycie nieruchomości następuje po cenie ustalonej zgodnie z art. 30 ustawy gnrsp.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 32 ustawy gnrsp minister właściwy do spraw rozwoju wsi określił:

- 1) szczegółowy tryb sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP i ich części składowych, w tym tryb sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych, na rzecz osób uprawnionych do pierwszeństwa nabycia, o którym mowa w art. 29 ust. 1, a także sposób przeprowadzania publicznych przetargów ustnych (licytacji) i przetargów ofert, w tym ograniczonych do osób, o których mowa w art. 29 ust. 3, obejmujący wymagania dotyczące wadium,
- 2) szczegółowe warunki obniżania ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków,
- 3) stawki szacunkowe, o których mowa w art. 30 ust. 2, z uwzględnieniem rodzaju gruntu, jego klasy oraz okręgu podatkowego

rozporządzeniem 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 gruntów¹⁰¹.

W przetargu, zgodnie z art. 29 ust. 3e ustawy gnrsp w przetargach w trybie publicznego przetargu ustnego lub ofert pisemnych mogą brać udział osoby fizyczne i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli wniosą wadium¹⁰² w terminie, miejscu i w formie wyznaczonych w ogłoszeniu o przetargu oraz spełnią inne warunki podane w ogłoszeniu.

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 2 ustawy gnrsp, jeżeli nabywca przed zawarciem umowy sprzedaży wpłaci co najmniej 10% ceny i przedłoży zabezpieczenie spłaty kwoty należności rozłożonej na raty, KOWR może rozłożyć spłatę pozostałej należności na roczne lub półroczne raty, na okres nie dłuższy niż 15 lat. Przy rozłożeniu spłaty pozostałej należności na roczne lub półroczne raty KOWR stosuje oprocentowanie, które nie może być w stosunku rocznym niższe niż stopa dyskontowa stanowiąca stopę bazową ogłaszaną w komunikacie Komisji Europejskiej, powiększona o 1% (art. 31 ust. 4). Natomiast jeżeli nabywca zbędzie nieruchomość lub jej część przed zaplaceniem całej należności, KOWR może zażądać zapłaty całej niespłaconej należności w wyznaczonym terminie (art. 31 ust. 5).

¹⁰¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2092.

¹⁰² Zgodnie z art. 29 ust. 3f gnrsp osoby fizyczne, którym na mocy odrębnych przepisów przysługuje prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej realizowanej w formie zaliczenia na poczet ceny sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa wartości pozostawionych nieruchomości, zwalnia się z obowiązku wniesienia wadium do wysokości kwoty nieprzekraczającej wysokości potwierdzonego prawa do rekompensaty, jeżeli złożą pisemne zobowiązanie do uiszczenia kwoty równej wysokości niewniesionego wadium w przypadku uchylecia się od zawarcia umowy.

Przy sprzedaży nieruchomości w trybie, o którym mowa w art. 29 ust. 3b ustawy gnrsp, zgodnie z art. 31 ust. 3a zabezpieczeniem spłaty kwoty należności może być hipoteka lub weksel *in blanco*.

W okresie objętym kontrolą sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP regulowały następujące zarządzenia DG KOWR w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP¹⁰³:

- nr 71/2017/W z dnia 27 września 2017 r. obowiązujące do 25 czerwca 2019 r.,
- nr 70/2019/W z dnia 4 lipca 2019 r. obowiązujące od 26 czerwca 2019 r. do 18 maja 2020 r.,
- nr 61/2020/W z dnia 19 maja 2020 r. obowiązujące od 19 maja 2020 r.

W zarządzeniach zawarto wytyczne w sprawie sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, które określają m.in:

- 1) kategorie nieruchomości, których nie przeznaczają się do sprzedaży;
- 2) proces przygotowania nieruchomości do sprzedaży;
- 3) proces ustalania ceny sprzedaży nieruchomości rolnych;
- 4) zasady podawania do publicznej wiadomości wykazów i ogłoszeń przetargów na sprzedaż, w tym wymóg umieszczania informacji o zastrzeżeniu możliwości wprowadzenia do umowy sprzedaży umownego prawa do odkupu na podstawie kodeksu cywilnego;
- 5) zasady zawiadamiania osób uprawnionych do pierwszeństwa nabycia;
- 6) wyłączenia od zasady umieszczania informacji o zastrzeżeniu możliwości wprowadzenia do umowy sprzedaży umownego prawa do odkupu na podstawie kodeksu cywilnego;
- 7) miejsce składania w przetargu ofert pisemnych – u wyznaczonego notariusza;
- 8) cel na jaki powinny być przeznaczone nieruchomości rolne niezabudowane;
- 9) zasadę, że jeżeli pierwszy przetarg ograniczony okaże się nieskuteczny, kolejne przetargi organizuje się jako przetargi nieograniczone, z zastrzeżeniem ust. 34. Jeżeli w przetargu ograniczonym wyłoniony został kandydat na nabywcę, który następnie nie przystąpił do zawarcia umowy sprzedaży, wówczas organizuje się kolejny przetarg ograniczony;
- 10) zasady ustalania składu komisji przetargowej;
- 11) kategorie nieruchomości, których nie przeznaczają się do sprzedaży w drodze przetargów ograniczonych;
- 12) zasady uzgodnienia warunków rozłożenia na raty ceny sprzedaży nieruchomości sprzedawanej w trybie przetargowym;
- 13) oświadczenia kupującego i postanowienia konieczne do zamieszczenia w umowie;
- 14) zasady określania i przesuwania terminu zawarcia umowy.

W przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP wieczystemu użytkownikowi odrębne uregulowania zostały zawarte w zarządzeniu Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie sprzedaży nieruchomości

¹⁰³ Zarządzenia nie zostały opublikowane.

Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wieczystemu użytkownikowi nieruchomości¹⁰⁴:

- nr 73/2017/W z dnia 27 września 2017 r., obowiązującym do 5 czerwca 2020 r.,
- nr 93/2020/W z dnia 2 lipca 2020 r. obowiązującym od 6 lipca 2020 r.

W przypadku nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, do sprzedaży których wymagane jest szczególne pełnomocnictwo DG KOWR odrębne uregulowania zostały zawarte w zarządzeniu Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagających szczególnego pełnomocnictwa¹⁰⁵:

- nr 74/2017/W z dnia 3 września 2017 r., obowiązującym do 25 czerwca 2019 r.,
- nr 72/2019/W z dnia 4 lipca 2019 r. obowiązującym od 26 czerwca 2019 r. do 19 lipca 2020 r.
- nr 107/2020/W z dnia 20 lipca 2020 r. obowiązującym od 20 lipca 2020 r.

Odroczenie lub rozłożenie na raty przez KOWR płatności z tytułu umów sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP oraz ulgi w opłatach czynszu, a także umorzenie czynszu dzierżawnego

Zgodnie z art. 23a ust. 1 ustawy gnrsp KOWR może odroczyć określony w umowie albo w decyzji, o której mowa w art. 35 ust. 1, termin zapłaty należności, rozłożyć ją na raty albo umorzyć w części lub w całości, jeżeli przemawiają za tym ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe.

Szczegółowe przesłanki odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności oraz tryb postępowania w tych sprawach określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach¹⁰⁶.

Zgodnie z §3 ust. 1 ww. rozporządzenia umorzenie całości lub części należności, odroczenie terminu zapłaty należności lub rozłożenie jej na raty jest dokonywane na uzasadniony i udokumentowany wniosek dłużnika. Wniosek powinien zawierać co najmniej:

- 1) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres albo nazwę, siedzibę i adres dłużnika,
- 2) kwotę zadłużenia w podziale na poszczególne składniki,
- 3) informacje dotyczące przesłanek umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty całości lub części należności,
- 4) proponowane terminy i kwoty spłaty oraz źródła pokrycia zadłużenia,

¹⁰⁴ ibidem.

¹⁰⁵ ibidem.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2116.

ZAŁĄCZNIKI

5) informację o aktualnej sytuacji finansowej i majątkowej dłużnika, w tym o jego zobowiązaniach, wraz z dokumentami uzasadniającymi wnioski.

Umorzenie całości lub części należności, odroczenie terminu zapłaty należności lub rozłożenie jej na raty zgodnie z § 4 ust. 1 może nastąpić przez zawarcie umowy w formie pisemnej.

Umorzenie należności w wysokości powyżej 100 tys. zł – zgodnie z § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia – wymaga uzyskania wcześniejszej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Informacja o takim umorzeniu każdorazowo podlega ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej KOWR.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329).
2. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2569).
3. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 481, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2022 r. 507).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).
7. Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2022 r. poz. 1728, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2097).
11. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2433).
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634).
13. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
14. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333).
16. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2019 r. poz. 477).
17. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2022 r. poz. 933, ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 408).
19. Rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 1944).

ZAŁĄCZNIKI

20. Rozporządzenie 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).
21. Rozporządzenie 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 obniżania ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. z 2021 r. poz. 2092).
22. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności (Dz. U. poz. 208).
23. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. U. z 2017 r. poz. 2116).
24. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. L 119 z 4.05.2016, str. 1, ze zm.).

Zarządzenia DG KOWR

1. Zarządzenie nr 104/2020/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie dzierżawy i najmu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (weszło w życie z dniem 20 lipca 2020 r.).
2. Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 22 lutego 2018 r. zmieniające zarządzenie nr 103/2017/Z z dnia 09 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.
3. Zarządzenie nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (utraciło moc z dniem 20 lipca 2020 r.).
4. Zarządzenie nr 105/2020/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (weszło w życie z dniem 20 lipca 2020 r.).
5. Zarządzenie nr 73/2019/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (utraciło moc z dniem 20 lipca 2020 r.).

ZAŁĄCZNIKI

6. Zarządzenie nr 92/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 października 2017 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (obowiązujące od 4 października 2017 r. do 21 lipca 2020 r.).
7. Zarządzenie nr 109/2021/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 29 września 2021 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (obowiązujące od 29 września 2021 r.).
8. Zarządzenie nr 110/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 21 lipca 2020 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (obowiązujące od 21 lipca 2020 r. do 28 września 2021 r.).
9. Zarządzenie nr 21/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Zmienione zarządzeniem nr 35/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 5 marca 2018 r. zmieniające Zarządzenie nr 21/2018/Z w sprawie wprowadzenia Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych KOWR i zarządzeniem nr 43/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 12 marca 2018 r. zmieniające zarządzenie nr 21/2018/Z z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych KOWR.
10. Zarządzenie nr 173/2018 Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 24 października 2018 r. w sprawie zabezpieczenia należności KOWR z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP.
11. Zarządzenie nr 211/2018/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie dochodzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z tytułu dzierżawy i sprzedaży mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
9. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa, 21 czerwca 2023 r.
znak sprawy: DNI.mr.073.82.2023
telefon: 226231429
e-mail: Leszek.Juszczak@minrol.gov.pl

Pan Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/22/035 "Zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa".

Szanowny Panie Prezesie,

odnosząc się do wniosków wynikających z ww. Informacji, uprzejmie informuję, co następuje.

W odniesieniu do wskazanej przez Najwyższą Izbę Kontroli potrzeby podjęcia dalszych działań w celu wzmocnienia nadzoru w zakresie realizowanych zadań dotyczących dzierżawy, należy wskazać, że przy zmianie w przyszłości treści obecnie obowiązującego zarządzenia Nr 33/2023/Z z dnia 19 kwietnia 2023 r. (które zmieniło zarządzenie nr 105/2020/Z), Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (powoływany dalej jako „KOWR”), dokona ponownej analizy wytycznych w zakresie poddzierżawy nieruchomości rolnych w celu wprowadzenia ewentualnych nowych rozwiązań związanych z rozpatrywaniem wniosków dzierżawców o poddzierżawę części albo całości nieruchomości rolnej, w kontekście uwag i spostrzeżeń przedstawianych przez Najwyższą Izbę Kontroli. W obecnie obowiązujących wytycznych zostały wskazane najczęściej występujące sytuacje (zdarzenia), kiedy to dzierżawcy zwracają się do KOWR o zgodę na przekazanie w poddzierżawę części albo całości nieruchomości. Dotychczasowa praktyka wykazała, że trudno jest wyodrębnić wszystkie takie przypadki i wprowadzić sztywne ramy postępowania

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
+48 22 250 01 18

kancelaria@minrol.gov.pl
www.gov.pl/rolnictwo

KOWR, bowiem każdy przypadek jest odmienny, różne są sytuacje życiowe dzierżawców, a niektóre z nich wystąpiły incydentalnie.

Mając jednak na uwadze wniosek pokontrolny przedstawiony przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym o znaku: KRR.411.004.01.2022, z dnia 21 grudnia 2022 r., dotyczącym kontroli I/22/004/KRR – Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – Dyrektor Generalny KOWR skierował do dyrektorów oddziałów terenowych KOWR pismo, w którym:

- przypomniał zasady poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (powoływanego dalej jako „ZWRSP”),
- wskazał, że poddzierżawa nie może budzić wątpliwości co do racjonalnego zagospodarowania nieruchomości rolnych ZWRSP, a tym samym nie może stanowić alternatywy dla obowiązujących przepisów i wytycznych dotyczących głównych kierunków rozdysponowywania nieruchomości ZWRSP,
- zobowiązał dyrektorów oddziałów terenowych KOWR do dołożenia należytej staranności przy rozpatrywaniu wniosków wpływających do danego oddziału od osób zainteresowanych poddzierżawą nieruchomości ZWRSP, a w szczególności do zgromadzenia dokumentacji pozwalającej na przeprowadzenie dokładnej analizy zasadności wyrażenia zgody na poddzierżawę, czy też uznania, że dana nieruchomość jest zbędna dzierżawcy i czy mogłaby być rozdysponowana w jednej z form przewidzianych w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329, z późn. zm.),
- zwrócił uwagę, że umowa poddzierżawy pomiędzy dzierżawcą danej nieruchomości a jej poddzierżawcą powinna być zawierana po wyrażeniu zgody przez wydzierżawiającego (dyrektora oddziału terenowego KOWR albo przez Dyrektora Generalnego KOWR), o czym dzierżawcy powinni być informowani przez oddziały terenowe KOWR.

Począwszy od trzeciego kwartału 2022 r. wdrożony został w KOWR obowiązek sprawozdawczy w zakresie rejestru umów poddzierżawy, a ze strony oddziałów terenowych KOWR niezbędne będzie staranne i systematyczne prowadzenie takiego rejestru. Na wdrożenie przez KOWR obowiązku sprawozdawczego w tym zakresie wskazuje również Najwyższa Izba Kontroli w ww. Informacji o wynikach kontroli.

W odniesieniu do wskazanej przez Najwyższą Izbę Kontroli potrzeby podjęcia działań mających na celu przygotowanie postępowań w celu sprawnego i skutecznego rozdysponowania nieruchomości rolnych przejmowanych w latach 2023-2026 do ZWRSP, należy wskazać, że KOWR, w ramach przysługujących mu uprawnień właścicielskich, decyduje o sposobie zagospodarowania nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP, co wynika wprost z art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 24 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przepisy tej ustawy precyzyjnie regulują sposób gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez KOWR (w tym jego rozdysponowywanie w drodze dzierżawy). Podkreślenia wymaga, iż KOWR gospodaruje ZWRSP w pierwszej kolejności poprzez dzierżawę albo sprzedaż nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych. KOWR rozdysponowuje grunty rolne ZWRSP na rzecz rolników indywidualnych w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, m.in. w drodze ograniczonych przetargów na dzierżawę lub sprzedaż nieruchomości.

W odniesieniu do umów dzierżawy wygasających w latach 2023-2026, które z przyczyn formalno-prawnych nie będą mogły być przedłużone, bowiem ich dzierżawcy odrzucili zaproponowane warunki w zakresie wyłączeń „30%” na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382) – oddział terenowy KOWR, który dysponuje ZWRSP na terenie swojego obszaru działania, na którym położona jest dzierżawiona nieruchomość, odpowiednio wcześniej podejmuje prace mające na celu wypracowanie optymalnego i racjonalnego sposobu ponownego rozdysponowania nieruchomości, zwłaszcza tych o dużych powierzchniach. W przypadku nieruchomości zabudowanych i obejmujących znaczny areał, proces opracowania wtórnej restrukturyzacji jest złożony, bowiem wymaga zgromadzenia i analizy wielu dokumentów oraz szczegółowego rozpoznania nieruchomości objętych umową. Ważnym elementem w zakresie wypracowania sposobu rozdysponowania gruntów rolnych są konsultacje społeczne ze środowiskami rolniczymi, w tym izbą rolniczą, jednostkami samorządów terytorialnych, czy też radą społeczną działającą przy danym oddziale terenowym KOWR.

Trudno jest więc obecnie jednoznacznie stwierdzić, jakie rozwiązania restrukturyzacyjne zostaną ostatecznie wypracowane i przyjęte do realizacji, w odniesieniu do umów dzierżawy kończących się w 2023 r. i w latach następnych. Bezsprzeczne pozostaje, iż zdecydowana większość nieruchomości rolnych, objętych tymi umowami, trafi do rolników indywidualnych, gdyż jest to główny kierunek rozdysponowania gruntów ZWRSP. Oddziały terenowe KOWR przeprowadzają też analizy pod kątem możliwości utworzenia ośrodków produkcji rolniczej.

Dotychczasowy proces rozdysponowania przejętych nieruchomości po zakończonych już umowach dzierżawy wskazuje, że podejmowane przez KOWR działania muszą w sobie łączyć zarówno spełnienie celów ustawowych, tj. poprawę struktury powierzchniowej gospodarstw rodzinnych, przy jednoczesnym zachowaniu dbałości o powierzony majątek Skarbu Państwa, tak aby nie doszło do pogorszenia jego stanu. Należy też dodać, że oddziały terenowe KOWR dokładają wszelkich starań, aby przejęcie gruntów z umowy dzierżawy nastąpiło w sposób zapewniający racjonalne wygaszanie produkcji rolnej na gruntach objętych umową dzierżawy z zachowaniem terminów agrotechnicznych, w tym możliwości dokonania zbiorów, a także zapewnieniem racjonalnego wygaszania produkcji zwierzęcej w dzierżawionych obiektach. Wszystkie etapy wydawania nieruchomości przez byłych dzierżawców są z nimi konsultowane i tak planowane, aby na gruntach nie było już zasiewów, zaś rozłóg odbieranych gruntów umożliwił ich ponowne, racjonalne rozdysponowanie, a odbiór nieruchomości odbywał się w taki sposób, aby grunty jak najszybciej trafiły do rolników indywidualnych po przeprowadzeniu procedury przetargowej.

Ze względu na sytuacje często niezależne od KOWR (np. problemy z wyłonieniem geodetów i podziałami geodezyjnymi, zwrot nieruchomości przez byłego dzierżawcę z zasiewami), powodujące wydłużenie procesu ponownego zagospodarowania przejmowanych nieruchomości, na podstawie art. 39 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, KOWR, aby zabezpieczyć mienie ZWRSP, bierze pod uwagę możliwość zawarcia w trybie bezprzetargowym umów dzierżawy z jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa utworzonymi przez KOWR. Należy też dodać, że ze względów organizacyjnych, a także dzięki doświadczeniu i dobrze wyposażonemu parkowi maszynowemu tych spółek, KOWR korzysta z możliwości zawierania z nimi krótkoterminowych umów

dzierżawy na czas niezbędny do przeprowadzenia wtórnej restrukturyzacji nieruchomości powracających z wygasających umów dzierżawy. Zabieg ten umożliwi utrzymanie wysokiej kultury rolnej gruntów, do czasu ich rozdysponowania w drodze przetargów ograniczonych do rolników indywidualnych.

Odnosząc się do kwestii wzmocnienia działań nadzorczych w zakresie sprzedaży nieruchomości rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem usprawnienia procedur przetargowych, należy wskazać, że w ramach Departamentu Gospodarowania Zasobem w Centrali KOWR powstała grupa robocza ds. wdrożenia platformy licytacyjnej. Głównym celem prac grupy roboczej jest wypracowanie założeń oraz przygotowanie zmian legislacyjnych w zakresie implementacji koncepcji platformy licytacyjnej jako narzędzia usprawniającego formułę przetargową rozdysponowania nieruchomości ZWRSP. Platforma korzystnie wpłynie na dostępność i udział w przetargach organizowanych przez KOWR.

Podkreślenia również wymaga, że KOWR podejmie także niezbędne działania w kierunku egzekwowania należności z tytułu wynagrodzenia za użytkowanie nieruchomości ZWRSP bez tytułu prawnego, zgodnie z obowiązującymi procedurami.

W nawiązaniu do wskazanej przez Najwyższą Izbę Kontroli potrzeby zwoływania posiedzeń Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP, podkreślenia wymaga, iż w 2023 r. odbędą się, jak poinformował KOWR, co najmniej dwa posiedzenia ww. Rady Społecznej, zgodnie z częstotliwością wskazaną w regulacjach zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 07/2023/Z w sprawie utworzenia przy Dyrektorsze Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Pierwsze z posiedzeń miało miejsce w dniu 20 stycznia 2023 r., a w drugiej połowie roku planowane jest kolejne posiedzenie. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że posiedzenia zwoływane są zgodnie z zaleceniami wskazanymi we wnioskach Najwyższej Izby Kontroli.

Odnosząc się z kolei do wniosku skierowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o „*podjęcie działań w celu uregulowania w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zasad poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP z uwzględnieniem zasad dzierżawy*”

ZAŁĄCZNIKI

określonych w tej ustawie, ze względu na społeczne znaczenie rozdysponowywania tych nieruchomości, w tym ochronę i rozwój gospodarstw rodzinnych”, uprzejmie informuję, że kwestia ta zostanie poddana szczegółowej analizie i w przypadku uznania, że jest konieczne wprowadzenie zmian do obowiązujących w tym zakresie przepisów, zostanie podjęta decyzja o uruchomieniu właściwej ścieżki legislacyjnej.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Rafał Romanowski

sekretarz stanu

/podpisano elektronicznie/