



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.003.01.2022

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 7 września 2022 r.

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Humięcki Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 1 kwietnia 2022 r.  W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:  Małgorzata Gośniowska-Koła, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 29 października 2020 r. do 31 marca 2022 r.  Grzegorz Pięta, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r.  Piotr Serafin, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie i realizacja przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zasad dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Małgorzata Czuchryta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/11/2022 z 18 maja 2022 r. 2. Izabela Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/12/2022 z 18 maja 2022 r. 3. Artur Tomaszewski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/13/2022 z 18 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3, 266)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa prawidłowo realizował zadania z zakresu dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa poprzez:

- wprowadzenie spójnych zasad i procedur mających na celu zapewnienie jednolitości postępowania przy zagospodarowaniu mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w formie dzierżawy lub sprzedaży oraz przeszkoleniu pracowników w zakresie ich stosowania;
- rzetelne przygotowywanie wniosków do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży<sup>3</sup> oraz rzetelne rozpatrywanie wniosków o udzielanie pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zgodnie z art. 24b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>4</sup>;
- tworzenie, zgodnie z przepisami, ośrodków produkcji rolniczej;
- sprawowanie nadzoru nad stosowaniem procedur dot. dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- przeprowadzanie kontroli i audytów oraz rozpatrywanie skarg.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niespełnienia przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wymogu zwoływania posiedzeń Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, określonego w wewnętrznej regulacji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, przynajmniej raz na kwartał. Powyższa nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę działalności KOWR.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### OBSZAR

### **Przygotowanie i realizacja przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zasad dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa**

### Opis stanu faktycznego

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej Krajowy Ośrodek lub KOWR) realizuje zadania w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej ZWRSP lub Zasób WRSP) określone w art. 9 ust. 2 pkt 1-8 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa<sup>5</sup>, w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz w innych przepisach wyznaczających działania KOWR w zakresie obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa.

Zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami ZWRSP, obrotu nieruchomościami rolnymi i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne oraz administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu

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

<sup>3</sup> 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 poz. 507), dalej ustawa o wstrzymaniu sprzedaży.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 514, ze zm., dalej ustawa gnrsp.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 481, ze zm.

Państwa przeznaczonymi na cele rolne realizował w Centrali KOWR - Departament Gospodarowania Zasobem (dalej DGZ).

W Krajowym Ośrodku zostały opracowane i zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KOWR wytyczne oraz zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości ZWRSP. Proces wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP oraz wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości ZWRSP w całości regulowały zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 105/2020/Z z 20 lipca 2020 r. oraz nr 104/2020/Z z 20 lipca 2020 r., natomiast odnośnie sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP, uregulowania obowiązujące w KOWR zawarte były w zarządzeniu nr 61/2020/W z 19 maja 2020 r. oraz zarządzeniu nr 107/2020/W z 20 lipca 2020 r. W okresie objętym kontrolą treść tych regulacji, była zmieniana i dostosowywana do obowiązujących przepisów prawa, w szczególności ustawy gnrsp. Wprowadzenie zmian odbywało się we współpracy z oddziałami terenowymi KOWR (dalej OT KOWR lub OT). Były one omawiane z OT podczas szkoleń i narad organizowanych przez Dyrektora Generalnego KOWR, jak i DGZ.

Wprowadzenie procedur i wytycznych związanych z procesem wydzierżawienia oraz sprzedażą nieruchomości ZWRSP, zdaniem p.o. Dyrektor DGZ, miało na celu zwiększenie nadzoru na jednostkami terenowymi KOWR, w zakresie gospodarowania Zasobem. Dodatkowo nadzór nad stosowaniem procedur przez OT pełniony był w formie rozpatrywania skarg, pism i wniosków kierowanych przez dzierżawców (nabywców) bezpośrednio do Centrali KOWR, czy też rozpatrywania zastrzeżeń na przetargi kierowanych do Dyrektora Generalnego KOWR przez osoby zainteresowane. Pełniąca obowiązki Dyrektor DGZ wyjaśniła, że: *„zasady i wytyczne określone Zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości ZWRSP omawiane są przez pracowników Departamentu Gospodarowania Zasobem na naradach szkoleniowych organizowanych przez oddziały terenowe. Ponadto, Dyrektor Generalny KOWR organizuje również narady z udziałem dyrektorów oddziałów, na których omawiane są m.in. zagadnienia występujące w bieżącej pracy oddziałów w zakresie gospodarowania Zasobem oraz wymieniane są doświadczenia. Nie bez znaczenia są również konsultacje i zapytania pracowników oddziałów terenowych KOWR z pracownikami Centrali KOWR.”*

(akta kontroli str. 449-460, 768-773, 1598-1599, 1775-1782)

Pracownicy KOWR (tj. DGZ oraz wydziałów kształtowania ustroju rolnego i gospodarowania zasobem w OT, dalej WKURiGZ) 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. przeprowadzono dziewięć szkoleń dla 54 osób (tj. pięć z DGZ i 49 z WKURiGZ), a w 2021 r. przeprowadzono 24 szkolenia dla 62 osób (tj. 13 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). W latach objętych kontrolą udział pracowników DGZ przeszkolonych w ogólnej liczbie pracowników departamentu wynosił 55,2%, 16,6%, 44,8% i 17,6%<sup>6</sup>. 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.

<sup>6</sup> Według stanu na 31 grudnia 2019 r. stan zatrudnienia w DNS wynosił 29 osób; według stanu na 31 grudnia 2020 r. 30 osób, a według stanu na 31 grudnia 2021 r. 29 osób. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. liczba pracowników DGZ wyniosła 34.

W badanym okresie z innych niż szkolenia form podnoszenia kwalifikacji zawodowych (tj. porad, konferencji oraz studiów podyplomowych) skorzystało: w 2019 r. – 281 pracowników DGZ i WKURiGZ, a w latach 2020-2021 odpowiednio: ośmiu i dziewięciu pracowników WKURiGZ. W I półroczu 2022 r. odbyła się jedna narada, w której wzięło udział 54 pracowników DGZ i WKURiGZ. Jak wyjaśniła p.o. Dyrektor DGZ epidemia COVID-19 uniemożliwiła pracownikom udział w tego rodzaju przedsięwzięciach.

Kwestie związane z gospodarowaniem Zasobem WRSP były również tematem ośmiu porad przeprowadzonych latach 2020-2022 (I półrocze) w formie zdalnej.

(akta kontroli str. 706-759, 1266-1267, 1598-1599)

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

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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. W ocenie NIK, powyższe wskazuje na niespełnienie wymogu dotyczącego częstotliwości zwoływania posiedzeń Rady, bowiem zgodnie z § 6 ust. 1 ww. zarządzenia, posiedzenia Rady zwołuje się w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego KOWR, praktyka pokazała, że większość zgłoszonych przez poszczególne organizacje rolnicze propozycji usprawnień, postulatów czy problemów zostało skierowanych bezpośrednio do KOWR, co wpłynęło na fakt, że członkowie Rady nie wystąpili z wnioskiem o zwołanie jej posiedzenia. Dyrektor poinformował równocześnie, że przy najbliższej nowelizacji zarządzenia w sprawie utworzenia przy Dyktorze Generalnym KOWR Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, częstotliwość zwoływania posiedzeń Rady zostanie ustalona na co najmniej raz w roku.

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia pozostają bez wpływu na stwierdzoną nieprawidłowość, tym bardziej, że w świetle § 6 ust. 2 zarządzenia ws. utworzenia Rady Społecznej posiedzenia zwołuje Dyrektor Generalny KOWR z własnej inicjatywy lub na wniosek więcej niż połowy liczby członków wchodzących w skład Rady.

Opis stanu  
faktycznego

Protokół został sporządzony z jednego z dwóch posiedzeń Rady, tj. posiedzenia w dniu 24 lutego 2022 r. i zawierał informacje wymagane zarządzeniem ws. utworzenia Rady Społecznej. Na posiedzeniu w dniu 24 lutego 2022 r., członek Rady - przedstawiciel Federacji Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych, przedstawił propozycję wprowadzenia zmian w zarządzeniu nr 105/2020/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie wykonania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP<sup>7</sup>. Dyrektor Generalny KOWR uwzględnił

<sup>7</sup> Zaproponowane zmiany dotyczyły: 1) możliwości wydłużania umów osobom prawnym do 15 lat; 2) możliwości przedłużania umów bez zbędnych wyłączeń, a tam gdzie jest to konieczne uwzględnienie wyłączeń 10%; 3) możliwości złożenia wniosków o wydłużenie na 24 miesiące przed zakończeniem.

zgodzoną propozycję i wydał zarządzenie nr 74/2022/Z z dnia 8 czerwca 2022 r. zmieniające ww. zarządzenie nr 105/2020/Z.

Dyrektor Generalny KOWR nie występował do Rady Społecznej o opinie w sprawach dot. gospodarowania gruntami rolnymi ZWRSP.

(akta kontroli str. 1283-1352)

W latach 2019-2021 Dyrektor Generalny KOWR z nieruchomości Zasobu WRSP utworzył trzy ośrodki produkcji rolniczej (dalej OPR lub ośrodki), stanowiące zespół nieruchomości wraz z innymi składnikami mienia tworzące nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą, o powierzchni przekraczającej 50 ha, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie.

Badaniem objęto wszystkie trzy wnioski o wyrażenie zgody przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej Ministra RiRW) na utworzenie na terenie województwa wielkopolskiego „OPR Dąbki” o powierzchni 274,2 ha<sup>8</sup>, „OPR Grąblewo” o powierzchni 310,2 ha<sup>9</sup> oraz „OPR Stara Dąbrowa” o powierzchni 427,2 ha<sup>10</sup>. Wnioski zawierały uzasadnienie oraz wymagane dokumenty wskazane w pkt. 5.7 ppkt. 4.1 załącznika do zarządzenia nr 74/2019/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Minister RiRW, na podstawie przedłożonych przez Dyrektora Generalnego KOWR wniosków Dyrektora OT KOWR w Poznaniu, wyraził zgodę na utworzenie ww. ośrodków. Było to zgodne z art. 24b ust. 1 ustawy gnrsp.

Ośrodki zostały rozdysponowane w formie dzierżawy w trybie licytacyjnego przetargu nieograniczonego. Zawarto trzy umowy dzierżawy nieruchomości rolnych na okres 10 lat.

Z kompleksu zabudowań oraz gruntów o 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%)<sup>11</sup>. Oprócz gruntów, w skład OPR wchodziły budynki i budowle z urządzeniami trwale z nimi związanymi, wyposażenie tych obiektów oraz obiekty zabytkowe wpisane do rejestru zabytków<sup>12</sup>, obiekty objęte ochroną konserwatorską i zewidencjonowane stanowiska archeologiczne.

(akta kontroli str.455-460 – plik 79, 1353-1361)

Według stanu na 31 marca 2022 r. powierzchnia gruntów pozostających w Zasobie WRSP wyniosła 1 352,3 tys. ha, w tym 1 065 tys. ha, tj. 78,8% stanowiły grunty będące w dzierżawie, 52,5 tys. ha, tj. 3,9%, stanowiły grunty w wieczystym użytkowaniu i 10,2 tys. ha, tj. 0,8% stanowiły grunty w innym zagospodarowaniu<sup>13</sup>. W Zasobie WRSP nie występowały grunty zagospodarowane w formie administrowania produkcyjnego. W całkowitej powierzchni gruntów pozostających w Zasobie WRSP, do rozdysponowania pozostawało 174,7 tys. ha, tj. 12,9%, a grunty obce stanowiły 32,6 tys. ha, tj. 2,4%.

W okresie od początku utworzenia ZWRSP<sup>14</sup> do 31 marca 2022 r. powierzchnia gruntów trwale rozdysponowana z Zasobu WRSP wyniosła 3 403,0 tys. ha. Według stanu na 31 marca 2022 r. sprzedano grunty o powierzchni 2 727,7 tys. ha, tj. 80,2%, przekazano grunty pod wodami regionalnym zarządom gospodarki wodnej

<sup>8</sup> Ośrodek ukierunkowany na produkcję krzewów owocowych i ozdobnych oraz hodowlę zwierzyny łownej i koni ras szlachealnych.

<sup>9</sup> Ośrodek ukierunkowany na hodowlę bydła mlecznego - produkcję mleka.

<sup>10</sup> Ośrodek o profilu produkcji trzody chlewnej z zapleczem produkcji roślinnej.

<sup>11</sup> W tym m.in. tereny różne, nieużytki, grunty zadrzewione i zakrzewione, grunty pod rowami.

<sup>12</sup> Np. zespół pałacowo-parkowy, zespoły folwarczne.

<sup>13</sup> Tj. w dożywotnim użytkowaniu, w bezumownym użytkowaniu, w użyczeniu itp.

<sup>14</sup> Tj. od 1992 r.

lub marszałkom województw o powierzchni 241,4 tys. ha, tj. 7,1%, wniesiono jako aport do spółek 24,8 tys. ha, tj. 0,7% i rozdysponowano w pozostałych formach 37 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 Państwowym 155,3 tys. ha, tj. 41,7%, kościelnym osobom prawnym 90,4 tys. ha, tj. 24,3%, innym podmiotom 66,5 tys. ha, tj. 17,9% oraz jednostkom samorządu terytorialnego 59,9 tys. ha, tj. 16,1%.

W latach 2019-2021 przeprowadzono 80 295 przetargów na sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP, w których zaoferowano 50,3 tys. ha gruntów, w tym 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%. We wskazanym okresie zawarto 10 728 umów sprzedaży gruntów, a średnia cena ich sprzedaży wyniosła 36 tys. zł/ha<sup>15</sup>.

Jak wyjaśniła p.o. Dyrektor DGZ, do głównych przyczyn niskiej skuteczności przetargów na sprzedaż gruntów Zasobu WRSP należy zaliczyć ograniczenia ustawowe dotyczące sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP, brak zainteresowania rolników nieruchomościami rolnymi o małej powierzchni i niskiej klasie bonitacji<sup>16</sup>, pracochłonność i czasochłonność procesów sprzedażowych, niskie czynsze dzierżawy w relacji do kosztu nabycia nieruchomości rolnych, wstrzymanie działań związanych z procedurą sprzedaży w związku ze zmianami planistycznymi podejmowanymi przez gminy oraz ogólne spowolnienie procesu sprzedaży nieruchomości spowodowane pandemią COVID-19.

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 4 462 przetargów, tj. 26,9%, na dzierżawę gruntów o powierzchni 22 tys. ha, tj. 17,6%. We wskazanym okresie zawarto 12 528 umów na dzierżawę gruntów, a średnia wysokość czynszu dzierżawnego wyniosła 10,2 decytony pszenicy/ha<sup>17</sup>. W badanym okresie w terminie wygasły 3 043 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 3 470 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 przyczyn<sup>18</sup>, 2,3 tys. ha, tj. 7,5% dotyczyło niedotrzymania warunków finansowych, a 0,5 tys. ha, tj. 1,5% dotyczyło niedotrzymania warunków rzeczowych.

W okresie od 3 grudnia 2011 r.<sup>19</sup> do 31 grudnia 2021 r. całkowita powierzchnia gruntów w zakresie wyłączeń 30% 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%, w formie dzierżawy 34,3 tys. ha,

<sup>15</sup> Średnia cena sprzedaży wyliczona na podstawie średnich cen sprzedaży w poszczególnych latach, tj.: 31 tys. zł/ha w 2019 r., 35 tys. zł/ha w 2020 r. i 42 tys. zł/ha w 2021 r.

<sup>16</sup> Średnia powierzchnia oferowanych nieruchomości wynosi ok. 0,5 ha, z przewagą gruntów słabych, o niskiej klasie bonitacji.

<sup>17</sup> Średnia wysokość czynszu dzierżawnego wyliczona na podstawie średnich wysokości czynszów dzierżawnych w poszczególnych latach, tj.: 7,8 dt/ha w 2019 r., 9,4 dt/ha w 2020 r. i 13,3 dt/ha w 2021 r.

<sup>18</sup> Tj. nieważność/odstąpienie całkowite od umowy, wypowiedzenie - zmiana przeznaczenia nieruchomości, zamiar kontrahenta zawarcia innej umowy na tę nieruchomość, wypowiedzenie - sprzedaż gruntów obciążonych prawem dzierżawy.

<sup>19</sup> Tj. 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).

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.

(akta kontroli str.1362-1448, 1456-1468, 1593-1597)

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 zajęcia bez tytułu prawnego przez osoby trzecie 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%<sup>20</sup>.

Jak wyjaśniła p.o. Dyrektor DGZ, 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, oddziały terenowe KOWR kierowały do sądów pozwy 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%.

Jak wyjaśniła p.o. Dyrektor DGZ, analizy dotyczące gospodarowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP obejmowały liczbę prowadzonych postępowań sądowych oraz powierzchnię gruntów jakich te sprawy dotyczą, a nie czas trwania procesu odzyskiwania nieruchomości od dzierżawców, którzy nie wydali gruntów Zasobu WRSP. Jak wyjaśniła p.o. Główna Księgowa KOWR, toczące się w tej sprawie postępowania sądowe były wielokrotnie bardzo długotrwałe, na co wpływ miały składane w ich toku odwołania, zażalenia i skargi przez dotychczasowych bezumownych użytkowników.

Powierzchnia gruntów Zasobu WRSP odzyskanych od bezumownych użytkowników wynosiła 8,7 tys. ha w 2019 r., 6,2 tys. ha w 2020 r. i 3 tys. ha w 2021 r.<sup>21</sup>

Według stanu na początek 2019 r. pozostająca w bezumownym użytkowaniu powierzchnia gruntów Zasobu WRSP wynosiła 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.<sup>22</sup> W okresie objętym kontrolą powierzchnia ta zmniejszyła się o 17,8 tys. ha, tj. 68,7%.

Jak wyjaśniła p.o. Dyrektor DGZ, prawdopodobną przyczyną spadku powierzchni znajdującej się w bezumownym użytkowaniu w okresie objętym kontrolą, a tym samym liczby prowadzonych spraw w tym zakresie, były rozwiązania ustawowe polegające na zaostrzeniu przepisów wobec osób, które bezumownie wykorzystują grunty Zasobu WRSP, tj. zwiększenie dotychczasowej wysokości wywoławczej czynszu z 5-krotności na 30-krotność<sup>23</sup>, dożywotne niedopuszczenie do uczestnictwa

<sup>20</sup> Odpowiednio z 886 do 650 spraw i z 25,9 do 7,6 tys. ha.

<sup>21</sup> Wg stanu na koniec I kwartału 2022 r., było to 0,5 tys. ha.

<sup>22</sup> Wg stanu na koniec I kwartału 2022 r., było to 7,6 tys. ha.

<sup>23</sup> 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*



w przetargach osób, które władają lub władają nieruchomościami Zasobu WRSP bez tytułu prawnego i mimo wezwania KOWR nieruchomości tych nie opuścili<sup>24</sup> oraz brak możliwości korzystania przez bezumownych użytkowników z płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, jeżeli nie posiadają do nich tytułu prawnego<sup>25</sup>.

Koszty prowadzenia spraw związanych z egzekwowaniem wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości Zasobu WRSP przez KOWR, obejmowały koszty sądowe zasądzone i koszty komornicze (zaliczki) zapłacone. Łącznie koszty te, będące faktycznymi wydatkami KOWR warunkującymi przymusowe dochodzenie roszczeń z tytułu bezumownego użytkowania, które nie zostały dotychczas odzyskane<sup>26</sup>, na koniec 2019 r. wyniosły 6 440 tys. zł, na koniec 2020 r. wyniosły 6 587 tys. zł i na koniec 2021 r. wyniosły 7 088 tys. zł.

Należności bieżące z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości Zasobu WRSP stały się wymagalne w 2019 r. wyniosły 119 429 tys. zł, z czego odzyskano 65 343 tys. zł, tj. 54,7%, stały się wymagalne w 2020 r. wyniosły 155 625 tys. zł, z czego odzyskano 5 718 tys. zł, tj. 3,7% i stały się wymagalne w 2021 r. wyniosły 142 033 tys. zł, z czego odzyskano 3 197 tys. zł, tj. 2,3%. Należności zaległe wymagalne przed 2021 r. wyniosły 502 790 tys. zł, z czego odzyskano 5 970 tys. zł, tj. 1,2%.

Jak wyjaśniła p.o. Główna Księgowa KOWR, przyczyną wzrostu należności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości Zasobu WRSP, a tym samym obniżania się wskaźników windykacji, była zmiana sposobu liczenia opłat z tego tytułu – od dnia 26 czerwca 2019 r. w miejsce dotychczasowej 5-krotności naliczono opłaty w wysokości 30-krotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

(akta kontroli str.1456-1508, 1783-1784)

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. Badaniem objęto pięć takich wniosków. Wnioski zawierały wymagane informacje oraz dokumenty, 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 Państwa<sup>27</sup>. W okresie tym do KOWR nie wpłynęły wnioski o ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP w trybie art. 29a ust. 4 pkt 2 ustawy gnrsp.

(akta kontroli str.1509-1517)

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

---

*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.*

<sup>24</sup> Art. 29 ust. 3bc i 24b ust. 4 ustawy gnrsp.

<sup>25</sup> 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.)

<sup>26</sup> Tj. zostaną zwrócone wierzycielowi jakim jest KOWR w przypadku skutecznej egzekucji.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1772.

wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 27 września 2017 r.<sup>28</sup>, następnie uchylony zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 lipca 2019 r.<sup>29</sup> i wprowadzony wytycznymi z dnia 10 lipca 2019 r.<sup>30</sup>  
(akta kontroli str. 768, 778, 786 plik nr 74, 1207-1210)

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. Dyrektor Generalny 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 RiRW (Minister nie przedstawił powodu odmowy).

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 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 nieruchomości.

Odnosnie 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. Pełniąca obowiązki Dyrektor DGZ wyjaśniła, że w związku z uchwaleniem przez gminę nowego studium, OT KOWR we Wrocławiu, po otrzymaniu aktualnych dokumentów, niezwłocznie zleci wycenę przedmiotowej nieruchomości i tym samym OT będzie kontynuował proces sprzedaży.

(akta kontroli str. 762-767, 791-1135, 1205-1253)

Do podpisania umowy dzierżawy nieruchomości o powierzchni powyżej 100 ha (do dnia 20 lipca 2020 r. – powyżej 50 ha) wymagane było szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR<sup>31</sup>.

Pełniąca obowiązki Dyrektor DGZ wyjaśniła, że 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 przypadku (z uwagi na stan nieruchomości stanowiącej obiekt stawowy – DG KOWR polecił dyrektorowi Oddziału podjęcie działań zmierzających do trwałego rozdysponowania nieruchomości). W trzech przypadkach Dyrektor Generalny 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. Natomiast 14 wniosków, które wpłynęły w 2020 r. i jeden wniosek, który wpłynął w 2021 r. – zostało odesłanych do rozpatrzenia według kompetencji właściwych dyrektorów OT KOWR w granicach pełnomocnictw udzielonych im przez Dyrektora Generalnego KOWR. Pełniąca obowiązki Dyrektor DGZ dodała, że w związku ze szczególną sytuacją związaną z ogłoszeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego – Dyrektor Generalny KOWR w latach 2020-2021

<sup>28</sup> Zarządzenie nr 72/2017/W.

<sup>29</sup> Zarządzenie nr 70/2019/W.

<sup>30</sup> Znak: CEN.DGZ.WRMZ.4200.7.2019.

<sup>31</sup> Udzielanie szczególnych pełnomocnictw Dyrektora Generalnego KOWR na zawarcie umowy dzierżawy nieruchomości uregulowane zostało zarządzeniem nr 104/2020/Z z 20 lipca 2020 r. (wcześniej zarządzeniem nr 74/2019/Z z 4 lipca 2019 r. i 103/2017/Z z 9 października 2017 r.).

udzielał dyrektorom oddziałów terenowych KOWR czasowych pełnomocnictw do zawierania umów dzierżawy nieruchomości ZWRSP 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.

Do sprzedaży nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha lub wartości przekraczającej równowartość 2 tys. ton żyta przez dyrektorów OT KOWR, wymagane było szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR<sup>32</sup>.

Pełniąca obowiązki Dyrektor DGZ wyjaśniła, że w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. wpłynęło łącznie 168 wniosków o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa przy sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP oraz, że nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia takiego pełnomocnictwa przez Dyrektora Generalnego KOWR.

(akta kontroli str. 769-771, 775-790 pliki nr 57-61, 73-75, 77-79, 81, 1518-1592, 1607-1774, 1785-1798)

Zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 32/2019/W z 22 marca 2019 r.<sup>33</sup> wprowadzono wytyczne w sprawie opracowywania sprawozdań, meldunków sygnalnych i raportów dotyczących rzeczowego mienia ZWRSP. Nadzór merytoryczny nad realizacją tego zarządzenia sprawował Dyrektor DGZ. Monitoring transakcji dotyczących dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych realizowany był przez DGZ przy pomocy miesięcznych meldunków sygnalnych sporządzanych na niezamkniętych okresach sprawozdawczych (na podstawie danych przekazanych przez OT KOWR do końca 3 dnia roboczego po miesiącu sprawozdawczym) i raportów miesięcznych sporządzanych na zamkniętych okresach sprawozdawczych. Pełniąca obowiązki Dyrektor DGZ wyjaśniła, że dodatkowo w okresach kwartalnych zbierane były informacje z OT KOWR dot. struktury sprzedanych i wydzierżawionych nieruchomości rolnych Zasobu WRSP służących również do ustalenia wysokości uzyskanych cen gruntów rolnych i czynszów za grunty rolne oraz sprzedanych nieruchomości o charakterze nierolnym.

(akta kontroli str. 769-771, 775-790, 1139-1204)

W okresie 2019-2022 r. (I połowa) 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 zaleceń pokontrolnych wydanych przez NIK, w wyniku kontroli zrealizowanej w 2018 r., w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi oraz w zakresie rozdysponowania gruntów ZWRSP. Jednocześnie w 2022 r. rozpoczęte zostały dwie kontrole w OT w zakresie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu WRSP – do dnia zakończenia czynności kontrolnych, kontrole te były w toku. Zalecenia pokontrolne dotyczyły przede wszystkim: zwiększenia skuteczności działań w zakresie ponownego rozdysponowywania gruntów Zasobu WRSP, prowadzenia przez OT kompleksowych kontroli realizacji umów dzierżawy, zwiększenia nadzoru

<sup>32</sup> Udzielanie szczególnych pełnomocnictw Dyrektora Generalnego KOWR przy sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP uregulowane zostało zarządzeniem nr 107/2020/W z dnia 20 lipca 2020 r. (wcześniej zarządzeniem nr 72/2019/W z dnia 4 lipca 2019 r. i nr 74/2017/W z dnia 27 września 2017 r.). Upoważnienie dla dyrektorów OT KOWR do sprzedaży nieruchomości o powierzchni nieprzekraczającej 50 ha lub wartości nieprzekraczającej równowartość 2 tys. ton żyta, wynikało z pełnomocnictw ogólnych udzielonych poszczególnym dyrektorom przez Dyrektora Generalnego KOWR.

<sup>33</sup> Mocą tego zarządzenia utraciło moc zarządzenie nr 80/2017/W z 2 października 2017 r. w sprawie opracowywania sprawozdań, meldunków sygnalnych i raportów dotyczących rzeczowego mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

nad nieruchomościami odnośnie do wydanych przez OT zaleceń pokontrolnych, stosowania wewnętrznych wytycznych przy przedłużaniu umów dzierżawy i prowadzeniu nadzoru właścicielskiego, zwiększenia skuteczności działań windykacyjnych oraz liczby pozwów o zapłatę zaległości z tytułu regulowania przez kontrahentów należności za sprzedaż lub dzierżawę, zobligowania pracowników 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. Zalecenia były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 4-29)

W okresie 2019-2022 r. (do 1 czerwca) w zakresie gospodarowania mieniem ZWRSP przeprowadzono cztery audyty. Audyty dotyczyły:

- sprzedaży nieruchomości z ZWRSP w trybie przetargów ograniczonych dla rolników indywidualnych (2019 r.),
- dochodzenia należności z tytułu umów dzierżawy nieruchomości ZWRSP (2019 r.),
- wybranych form zagospodarowania mienia ZWRSP (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 właścicielskiego,
- 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 upominawczo/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.

Po zrealizowanych w 2019 i 2020 r. audytach przeprowadzono czynności sprawdzające i monitorujące wdrożenie wydanych przez audyt zaleceń. W notatkach informacyjnych z tych czynności zapisano, że zalecenia audytowe zostały wdrożone, wdrożone częściowo lub były w trakcie realizacji. Czynności sprawdzające po audycie zrealizowanym w 2021 r. „Przejmowanie mienia do Zasobu WRSP”, zaplanowane zostały na 2022 r.

(akta kontroli str. 33-265)

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 połowie – sześć). Za pośrednictwem urzędów<sup>34</sup> do wyjaśnienia wpłynęło 21 skarg, a od osób fizycznych - 33 skargi. Krajowy Ośrodek nie uznał za zasadne 42 (77,7%) skarg spośród wszystkich wniesionych, w czterech przypadkach uznano ich zasadność, a w sześciu wnoszącym skargi udzielono pisemnych informacji o wynikach przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego<sup>35</sup>. Na dzień zakończenia kontroli dwie skargi były w trakcie rozpatrywania.

<sup>34</sup> Głównie za pośrednictwem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (16 skarg).

<sup>35</sup> Sposób załatwienia skarg w podziale na: zasadny, niezasadny i udzielenie wyjaśnień był zgodny z procedurą KWE\_P4.

Największą grupę stanowiły skargi dotyczące funkcjonowania oddziałów terenowych i Centrali KOWR (24 skarg – 44,4% ogółu) oraz przebiegu i rozstrzygnięć przetargów na sprzedaż i dzierżawę gruntów ZWRSP (11 skarg – 22,9% ogółu)<sup>36</sup>. Pozostałe skargi dotyczyły m.in. nieprawidłowości w procedowaniu umów z dzierżawcami, niezadawalającego stanu dzierżawionych nieruchomości oraz odszkodowań za brak możliwości nabycia dzierżawionych gruntów Zasobu WRSP.

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

Badanie dokumentacji sześciu losowo<sup>37</sup> wybranych skarg (cztery na niedopełnienie przez pracowników OT KOWR obowiązków przy organizacji przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu WRSP, jedną - dotyczącą przebiegu przetargu na dzierżawę oraz jedną - dotyczącą sposobu rozliczenia umowy dzierżawy) wykazało, że podjęte działania były zgodne z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>38</sup> oraz przywołaną wyżej *Procedurą*. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego wszyscy skarżący, przed upływem miesiąca, zostali poinformowani o sposobie rozpatrzenia zarzutów. Wszystkie skargi zostały uznane za bezzasadne.

W okresie objętym kontrolą do KOWR nie wpłynęły wnioski (w rozumieniu art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego) dotyczące dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu WRSP.

(akta kontroli str. 296-436, 1268)

W okresie objętym kontrolą do KOWR wpłynęły propozycje i uwagi w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, głównie od Krajowej Rady Izb Rolniczych, wojewódzkich izb rolniczych oraz Federacji Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych. Zgłoszono propozycje zmian przepisów prawa w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz procedur wewnętrznych KOWR, które dotyczyły m.in. wydłużenia okresu obowiązywania umów dzierżawy, zmiany sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego, zwiększenia możliwości zakupu nieruchomości rolnych przez młodych rolników, współpracy z samorządem rolniczym przy konsultowaniu spraw związanych z obrotem ziemią rolną, a także zmiany punktacji przetargów ofertowych na dzierżawę gruntów ZWRSP i uproszczenia procedur związanych z zagospodarowaniem małych działek rolnych. W każdym przypadku KOWR informował o obowiązującym stanie prawnym i sposobie wykorzystania zgłaszanych propozycji oraz uwag.

(akta kontroli str. 461-705)

<sup>36</sup> Podział skarg ze względu na problematykę wynikały z Procedury KWE\_P4 *Skargi, wnioski i petycje* wprowadzonej zarządzeniem nr 126/2020/KP Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Księgi Procedur „Kontrola Wewnętrzna”. Wcześniej procedury „Skargi, wnioski i petycje” (KDM\_P4) będącej załącznikiem do zarządzenia nr 158/2017/KP Dyrektora Generalnego KOWR z 4 grudnia 2017 r. w sprawie Księgi Procedur „Kontrola”.

<sup>37</sup> Do badania wybrano po dwie skargi z: 2019 r., 2020 r. i 2021 r.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zwoływanie posiedzeń Rady Społecznej z częstotliwością wynikającą z zarządzenia ws. utworzenia Rady Społecznej.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 28 lipca 2022 r.

Kontrolerzy  
Małgorzata Czuchryta  
Główny specjalista kp.

/-/

Izabela Piotrowska  
Główny specjalista kp.

/-/

Artur Tomaszewski  
Inspektor kp.

/-/

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

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Marek Adamiak p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Najwyższej Izbie Kontroli.

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

1. zastąpienie na str. 4 w przypisie szóstym — skrótu „DNS” na „DGZ”;
2. zastąpienie na str. 5 — w pierwszym zdaniu w czwartym akapicie — wyrazu „postulaty” na „postulatów”, wyrazu „problemy” na „problemów” i wyrazu „wystąpiły” na „wystąpili”.

Kontroler  
Małgorzata Czuchryta  
główny specjalista kp.

/-/

Warszawa, dnia        sierpnia 2022 r.