



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.005.02.2022

Pan  
Waldemar Humięcki  
Dyrektor Generalny  
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa  
ul. Karolkowa 30  
01-201 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/037 – Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa (dalej: KOWR).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Waldemar Humięcki, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 1 kwietnia 2022 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Małgorzata Gośniowska-Kola p.o. Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 29 października 2020 r. do dnia 31 marca 2022 r.

Grzegorz Pięta pełniący obowiązki Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 6 marca 2019 r. do dnia 28 października 2020 r.

Piotr Serafin, pełniący obowiązki Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 3 lipca do dnia 5 marca 2019 r.

Witold Strobel, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 1 września 2017 r. do 2 lipca 2018 r.

W okresie objętym kontrolą Dyrektorem OT KOWR w Warszawie był Marcin Wysocki od dnia 1 września 2017 r. (dalej; Dyrektor OT KOWR lub Dyrektor OT).

Zakres przedmiotowy kontroli

Realizacja przez OT KOWR prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych

Okres objęty kontrolą

Okres od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 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. Joanna Rogulska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/22/2022 z dnia 24 sierpnia 2022 r.
2. Jolanta Krzyżanowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/23/2022 z dnia 24 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

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

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

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – Oddziału Terenowego w Warszawie<sup>3</sup> w zakresie zapewnienia realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W OT KOWR w sposób prawidłowy analizowano celowość korzystania z przysługującego KOWR prawa pierwokupu nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

W okresie objętym kontrolą OT KOWR nie skorzystał z przysługującego prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych. Przyczynami rezygnacji z prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji były m.in. znikome znaczenie udziałów i akcji w odniesieniu do wypełniania celów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>4</sup> (dalej: ukur) oraz obciążenia hipoteczne nieruchomości. Ww. przyczyny stanowiły uzasadnienie rezygnacji w świetle §6 Zarządzenia nr 60/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce kapitałowej na podstawie art. 3a ust. 1 i 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>5</sup>.

W wyniku analizy trzech objętych badaniem spraw dotyczących realizacji prawa pierwokupu nieruchomości ustalono, że właściwie zabezpieczono interesy Skarbu Państwa m. in. poprzez prowadzenie analizy popytu na nieruchomości rolne, dokonywanie wstępnej analizy celowości skorzystania z przysługującego KOWR prawa, zapłatę ceny za nieruchomości po ich protokolarnym przejęciu, ujęcie przejmowanych nieruchomości w księgach rachunkowych.

Efektom realizacji przez OT KOWR prawa pierwokupu oraz nabycia nieruchomości było przeznaczanie przejętych gruntów<sup>6</sup> rolnych głównie na dzierżawy w celu m.in. umożliwienia rolnikom powiększania gospodarstw rodzinnych, przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, a także zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach. W formie dzierżawy rozdysponowano 85,8% (tj. 357,0379 ha) przejętych do Zasobu nieruchomości. W jednym przypadku dokonano trwałego rozdysponowania w formie nieodpłatnego przekazania nieruchomości pod budowę drogi gminne (0,0482ha). Ogółem poprzez dzierżawę i nieodpłatne przekazanie OT KOWR zagospodarował 357,0861 ha (85,8%) przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: ZWRSP) nieruchomości. Pozostała część przejętych nieruchomości (14,2%) nie została rozdysponowana m.in. z uwagi na trwające procedury zmierzające do zagospodarowania przejętych nieruchomości, sprawy sądowe o wydanie nieruchomości od bezumownego użytkownika.

W sposób prawidłowy prowadzono sprawy związane z realizacją prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niestosowania procedur wewnętrznych, m.in. w zakresie: powoływania komisji ds. ukur, dokumentowania w formie notatki przeprowadzanych oględzin nieruchomości, występowania do Centrali KOWR o opinię w sprawie zamiaru skorzystania bądź rezygnacji z prawa pierwokupu albo

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

<sup>3</sup> dalej: OT KOWR lub OT.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 461.

<sup>5</sup> dalej: wytyczne w sprawie nabywania udziałów i akcji ustalone w 2019 r.

<sup>6</sup> W okresie kontroli do Zasobu przejęto 416,06ha gruntów.

nabycia nieruchomości rolnej. Nieprawidłowości te miały jednak charakter jednostkowy i nie wpływają na ogólną ocenę działalności OT KOWR.

Ponadto, prawidłowo i rzetelnie realizowano obowiązek przekazywania do Centrali KOWR sprawozdań dot. przedmiotu kontroli, a także wdrożono procedury dotyczące rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, wprowadzone przez Dyrektora Generalnego KOWR.

### III. Opis stanu faktycznego

Opis stanu  
faktycznego

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

1.1 W okresie objętym kontrolą do OT KOWR w Warszawie wpłynęło łącznie 15 068 spraw w zakresie realizacji przysługującego KOWR prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 15 052,12 ha. OT KOWR w Warszawie zrealizował przysługujące prawo pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych w stosunku do nieruchomości o łącznej powierzchni 427,2276 ha (2,9%) na podstawie 14 złożonych oświadczeń na łączną kwotę 16 650,4 tys. zł. W okresie tym do OT wpłynęło:

- dwa żądania<sup>7</sup> zbywców dotyczące obowiązku nabycia nieruchomości przez KOWR w związku z art. 2a ust. 6 ukur<sup>8</sup>. Żądania dotyczyły nabycia przez KOWR nieruchomości o powierzchni 4,7500 ha. Dyrektor OT KOWR nabył jedną nieruchomość o powierzchni 0,3400 ha za cenę 29,8 tys. zł;

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił m.in. (...) *Zbywca nie wystąpił w ustawowym terminie do sądu o ustalenie ceny odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości rolnej nabywanej przez KOWR ani też nie złożył pisemnego oświadczenia o cofnięciu żądania nabycia tej nieruchomości przez Krajowy Ośrodek. Zbywca nie podjął, żadnych kroków prawnych ani formalnych. KOWR nie ma wpływu na działania zbywcy, które w efekcie spowodowały, że żądanie nie mogło zostać spełnione a KOWR nie mógł wypełnić obowiązku nabycia, o którym mowa w art. 2a ust.6 ustawy (...).*

- 13 669 warunkowych umów<sup>9</sup> sprzedaży nieruchomości rolnych, w związku z przysługującym KOWR prawem pierwokupu tych nieruchomości na podstawie art. 3 ust. 4 ukur<sup>10</sup>. Umowy dotyczyły zbycia nieruchomości o łącznej powierzchni 11 880,90 ha. W 11 przypadkach (0,08% ogółu) Dyrektor OT KOWR złożył oświadczenia o realizacji prawa pierwokupu nieruchomości rolnych o powierzchni 418,6704 ha (3,52%) za cenę 16 422,3 tys. zł. W jednym przypadku OT KOWR złożył oświadczenie o uchyleniu się od skutków prawnych złożonego oświadczenia w sprawie wykonania prawa pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 ukur w odniesieniu do nieruchomości o powierzchni 5,3631 ha.

<sup>7</sup> W 2017 r. i w 2019 r.

<sup>8</sup> W przypadku niewyrażenia zgody, o której mowa w ust. 4, Krajowy Ośrodek, na pisemne żądanie zbywcy nieruchomości rolnej złożone w terminie miesiąca od dnia, w którym decyzja o niewyrażeniu zgody stała się ostateczna.

<sup>9</sup> W okresie objętym kontrolą wpłynęła następująca liczba umów warunkowych: w 2017 r. – 57, w 2018 r. – 158, w 2019 r. – 2041, w 2020 r. – 3829, w 2021 r. – 5350, w 2022 r. (do dnia 30 czerwca 2022 r.) – 2234.

<sup>10</sup> w przypadku braku uprawnionego do pierwokupu dzierżawcy, o którym mowa w ust. 1, albo niewykonania przez niego tego prawa.

- 16 powiadomień<sup>11</sup>, w związku z przysługującym KOWR prawem pierwokupu na podstawie art. 3b ust. 1 ukur<sup>12</sup>. Powiadomienia dotyczyły nieruchomości o łącznej powierzchni 309,7714 ha. W okresie objętym kontrolą Dyrektor OT KOWR nie złożył oświadczenia o skorzystaniu z ww. prawa.
- 1245 zawiadomień<sup>13</sup>, w związku z przysługującym KOWR prawem pierwokupu na podstawie art. 4 ust. 1 ukur<sup>14</sup>. Zawiadomienia dotyczyły nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 2 737,48 ha. W trzech przypadkach (0,24% ogółu) Dyrektor OT złożył oświadczenia o skorzystaniu z prawa nabycia nieruchomości rolnej o powierzchni 8,5501 ha (0,31%) za cenę 70,5 tys. zł.

W jednym przypadku w odniesieniu do nieruchomości objętych oświadczeniem KOWR o łącznej powierzchni 2,2800 ha, Sąd<sup>15</sup> oddalił wnioski o wpisanie prawa własności nieruchomości do księgi wieczystej (wobec złożonego przez nabywcę oświadczenia o bezskuteczności oświadczenia KOWR).

- 20 umów warunkowych<sup>16</sup>, w związku z przysługującym KOWR prawem pierwokupu na podstawie art. 9a ust. 3 ukur<sup>17</sup>. Umowy dotyczyły zbycia nieruchomości o powierzchni 30,3088 ha. W okresie objętym kontrolą Dyrektor OT nie złożył oświadczenia o skorzystaniu z ww. prawa.
- jedno powiadomienie<sup>18</sup>, w związku z przysługującym KOWR prawem nabycia na podstawie art. 4b ust. 1 ukur<sup>19</sup>. Powiadomienie dotyczyło nieruchomości o powierzchni 0,4600 ha. Dyrektor OT nie złożył oświadczenia o skorzystaniu z ww. prawa.
- 114 umów warunkowych<sup>20</sup>, w związku z przysługującym KOWR prawem nabycia nieruchomości rolnych na podstawie art. 29 ust. 4<sup>21</sup> ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>22</sup> (dalej: ugnr). W okresie objętym kontrolą Dyrektor Oddziału nie złożył oświadczeń o skorzystaniu z ww. prawa.

<sup>11</sup> W okresie objętym kontrolą wpłynęła następująca liczba powiadomień: w 2017 r. - 2, w 2018 r. - 6, w 2021 r. - 8.

<sup>12</sup> W przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha w stanie prawnym obowiązującym od dnia 26 czerwca 2019 r. (w stanie prawnym przed tym dniem nie obowiązywał limit dotyczący powierzchni nieruchomości).

<sup>13</sup> W okresie objętym kontrolą wpłynęła następująca liczba zawiadomień: w 2018 r.-2, w 2019 r. -186, w 2020 r.- 339, w 2021 r. - 474, w 2022 r. (do dnia 30 czerwca 2022 r.) - 244.

<sup>14</sup> Jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub jednostronnej czynności prawnej, lub orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego.

<sup>15</sup> Sąd Rejonowy w Grójcu, I Wydział Cywilny.

<sup>16</sup> W okresie objętym kontrolą wpłynęła następująca liczba umów warunkowych: w 2020 r. - 6, w 2021 r. - 13, w 2022 r. (do dnia 30 czerwca 2022 r.) - 1.

<sup>17</sup> Dotyczy sytuacji, gdy nabywca nie zrealizował warunków określonych w art. 9a ust. 3 ukur.

<sup>18</sup> Powiadomienie wpłynęło w 2020 r.

<sup>19</sup> Dotyczy nabywania nieruchomości rolnych w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

<sup>20</sup> W okresie objętym kontrolą wpłynęła następująca liczba umów warunkowych: w 2017 r. - 10, w 2018 r. - 21, w 2019 r. - 15, w 2020 r. - 28, w 2021 r. - 17, w 2022 r. (do dnia 30 czerwca 2022 r.) - 23.

<sup>21</sup> Dotyczy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia nieruchomości od Krajowego Ośrodka.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 514, ze zm.

Ponadto w jednej sprawie OT KOWR na podstawie art. 9 ust. 3 ukur<sup>23</sup> wystąpił do sądu z wnioskiem o nabycie nieruchomości o powierzchni 7,3200 ha. Na mocy postanowienia Sądu<sup>24</sup>, OT KOWR nabył nieruchomość za cenę 127,8 tys. zł.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił m.in., że wykonywanie prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych (...) *każdorazowo opiera się o indywidualną ocenę nieruchomości, jej przydatności do realizacji ustawowych celów, które zakładają tworzenie silnych i stabilnych ekonomicznie gospodarstw rolnych, prowadzone przez osoby fizyczne jako gospodarstwa rodzinne. Z powyższego w konsekwencji wynika również wnikliwa analiza osoby Nabywcy nieruchomości pod kątem posiadanych nieruchomości rolnych, miejsca zamieszkania, prowadzenia gospodarstwa rolnego czy posiadania statusu rolnika indywidualnego. Oceniana jest jakość nieruchomości rolnej, bonitacja, rodzaj użytków i kształt oraz ewentualne sąsiedztwo gruntów ZWRSP. Dokonywana ocena zasadności skorzystania z przysługującego prawa pierwokupu uwzględnia także występujący popyt na danym terenie i zainteresowanie rolników powiększaniem swoich gospodarstw rodzinnych. Ocena ta dokonywana jest pod kątem możliwości przyszłego zagospodarowania nieruchomości przez KOWR (...).*

(akta kontroli str. 1438-1469, 1475-1479, 1494, 1501-1505)

**1.2** W okresie od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. OT KOWR nabył<sup>25</sup> nieruchomości o łącznej powierzchni 427,2226 ha, zaś do ZWRSP przyjęto protokołami zdawczo odbiorczymi 416,0572 ha.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że rozbieżność pomiędzy arealem nabytym, a protokołarnie przejętym do ZWRSP wynika, z faktu że zbywca nieruchomości, pomimo dwukrotnych wezwań nie stawił się w wyznaczonym miejscu i nie wydał nieruchomości. Ponadto Dyrektor OT wyjaśnił, że w związku z nieprzekazaniem przez zbywcę nieruchomości będącej przedmiotem transakcji, KOWR nie uiszczył ceny za nieruchomość oraz złożył do sądu pozew o wydanie nieruchomości.

(akta kontroli str. 1438-1440, 2810-2811, 1494-1500, 1501-1505).

**1.3** W okresie od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. spośród 416,0572 ha nieruchomości przejętych do ZWRSP protokołem zdawczo-odbiorczym zagospodarowano 357,0861 ha (85,8%), z czego: 357,0379 ha wydzierżawiono, a 0,482 ha przekazano nieodpłatnie.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że grunty nie zostały rozdysponowane m.in. z uwagi na nieskuteczne przetargi na dzierżawę i sprzedaż nieruchomości, sprawy sądowe o wydanie nieruchomości od bezumownego użytkownika oraz zasądzenie wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że w odniesieniu do nieruchomości o powierzchni 15,0700 ha planowane jest wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości, a w przypadku nieruchomości o powierzchni 5,1600 ha przetarg został zaplanowany na dzień 4 października 2022 r. Podał również, że na części nieruchomości o powierzchni 1,00 ha znajdują się wody płynące i stojące w wyniku czego do czasu ustalenia linii brzegowej brak jest możliwości rozdysponowania nieruchomości.

(akta kontroli str. 97-99, 1495-1500)

<sup>23</sup> Dotyczy nie spełnienia przez nabywcę nieruchomości rolnej warunków, o których mowa w art. 9 ust. 3 ukur.

<sup>24</sup> z dnia 9 grudnia 2019 r., sygn. akt: I Ns 118/19.

<sup>25</sup> W trybie art. 2a ust. 6, art. 3 ust. 4, art. 4 ust. 1, art. 9 ust. 3 ukur oraz art. 32a ugrn.

1.4 W okresie objętym kontrolą OT KOWR nie występował do sądu o ustalenie ceny nabywanych nieruchomości.

(akta kontroli str. 94)

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

(akta kontroli str. 277-278, 1871-1874)

1.6 W związku z wykonywaniem zadań dotyczących realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych OT KOWR wydatkował:

- w 2019 r. kwotę 3,4 tys. zł tj. 0,17 % planu (2 000,0 tys. zł). Jak wyjaśnił Dyrektor OT KOWR „(...) W planach zakładano, że mogą pojawić się nieruchomości, które będzie można nabyć w ramach ukur, ale do Oddziału trafiły tylko nieruchomości o słabej bonitacji i małej powierzchni, co nie miało istotnego znaczenia dla kształtowania i powiększania gospodarstw na Mazowszu, stąd niskie wykonanie przedmiotowych wydatków (...)”;
- w 2020 r. kwotę 1 066,0 tys. zł tj. 84 % planu (1 273,0 tys. zł). Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że wykonanie zaplanowanych wydatków zrealizowano w kwocie niższej niż zaplanowana o 16,3%, ponieważ wydatek dotyczył transakcji i notarialnego oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu z grudnia 2020 r. Procedura protokolarnego odbioru wydania nieruchomości oraz związany z nią wydatek został dokonany w styczniu 2021 r., a nie jak założono pierwotnie w 2020 r.;
- w 2021 r. kwotę 14 548,2 tys. zł tj. 96 % planu (15 097,0 tys. zł);
- od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r. kwotę 767,0 tys. zł tj. 38 % planu (2 000,0 tys. zł).

Koszty związane z realizacją zadań dotyczących wykonywania zadań w zakresie realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych wyniosły 16 650,4 tys. zł, natomiast wydatki stanowiły kwotę 16 412,2 tys. zł, z tego 16 380,4 tys. zł stanowiły wydatki na nabycie nieruchomości, a 35,8 tys. zł wyniosły opłaty notarialne.

(akta kontroli str. 82-94, 1506-1543)

1.7 W dniu 15 września 2022 r. Dyrektor OT KOWR w Warszawie działając z upoważnienia Dyrektora Generalnego KOWR w Warszawie nabył<sup>26</sup> w trybie art. 32a ust. 1 ugrn od m.st. Warszawy w drodze umowy darowizny<sup>27</sup> nieruchomość o pow. 0,41 ha usytuowaną w Dzielnicy Wola w Warszawie z przeznaczeniem na realizację zadań statutowych KOWR. Wartość nieruchomości została określona na kwotę 10 869,6 tys. zł. Strony umowy zastrzegły, że niewykorzystanie nieruchomości na cel, na jaki została darowana lub przeznaczenie na inny cel, niż ten, na który została darowana w terminie 10 lat skutkować będzie odwołaniem darowizny lub wymagać będzie zmiany warunków umowy przez organ, który wyraził zgodę na dokonanie darowizny.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił m.in., że nabycie nieruchomości planowane jest do wykorzystania pod budowę siedziby KOWR i innych jednostek podległych Ministrowi

<sup>26</sup> Pismem z dnia 9 sierpnia 2022 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na nieodpłatne nabycie nieruchomości.

<sup>27</sup> Akt notarialny Rep. A Nr 5102/2022.

Rolnictwa na terenie Warszawy i nie pozostaje w sprzeczności z celami wymienionymi w art. 32a ust. 1 ugrn, podkreślając przy tym, że nabycie tej nieruchomości o znacznej wartości blisko 11 mln. zł nie wymagało wydatkowania środków finansowych.

(akta kontroli str. 2919-2967)

**1.8** Oceny prawidłowości realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych przez OT KOWR w Warszawie dokonano na podstawie badania pięciu spraw<sup>28</sup>. W trzech przypadkach OT KOWR skorzystał<sup>29</sup> z przysługującego mu prawa pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości o łącznej powierzchni 355,0682 ha (75,2% nieruchomości). Badaniem objęto:

- sprawę<sup>30</sup> dotyczącą realizacji prawa pierwokupu nieruchomości rolnych w trybie art. 3 ust. 4 ukur o łącznej powierzchni 318,6171 ha na podstawie oświadczenia<sup>31</sup> złożonego przez Dyrektora OT w dniu 16 marca 2021 r., w której zbywcą był Syndyk Masy Upadłości;
- sprawę<sup>32</sup> dotyczącą realizacji prawa pierwokupu nieruchomości rolnych w trybie art. 3 ust. 4 ukur o łącznej powierzchni 20,3011 ha na podstawie oświadczenia<sup>33</sup> złożonego przez Dyrektora OT KOWR w dniu 16 stycznia 2019 r.;
- sprawę<sup>34</sup> dotyczącą realizacji prawa pierwokupu nieruchomości rolnych w trybie art. 3 ust. 4 ukur o łącznej powierzchni 16,1500 ha na podstawie oświadczenia<sup>35</sup> złożonego przez Dyrektora OT KOWR w Warszawie w dniu 28 grudnia 2020 r., której zbywcą nieruchomości był Zarządca Masy Sanacyjnej;
- sprawę<sup>36</sup> dotyczącą rezygnacji z realizacji prawa nabycia nieruchomości na podstawie powiadomienia z dnia 21 grudnia 2018 r. złożonego w OT KOWR w Warszawie w trybie art. 3b ust. 1 ukur dotyczącego przystąpienia nowych współników oraz wystąpienia dotychczasowych współników do spółki posiadającej grunty o łącznej powierzchni 19,6351 ha;
- sprawę<sup>37</sup> dotyczącą rezygnacji z realizacji prawa nabycia nieruchomości na podstawie czterech zawiadomień<sup>38</sup> z dnia 12 marca 2021 r., złożonych przez współwłaścicieli nieruchomości złożonych w OT KOWR w Warszawie w trybie art. 4 ust. 1 ukur, dotyczących nieruchomości o łącznej powierzchni 18,8777 ha.

(akta kontroli str. 2972-2976)

<sup>28</sup> Metodą doboru celowego dokonano wyboru trzech spraw (w trybie art. 3 ust. 4 ukur), które dotyczyły realizacji prawa pierwokupu nieruchomości rolnych o najwyższych cenach sprzedaży oraz dwóch spraw w różnych trybach, (w trybie art. 3b ust. 1 ukur oraz w trybie art. 4 ust. 1), które zostały wybrane losowo według osądu kontrolera w wyniku, których KOWR nie skorzystał z prawa nabycia nieruchomości.

<sup>29</sup> W każdym z trzech przypadków na podstawie art. 3 ust. 4 ukur.

<sup>30</sup> WAR.WKUR.530.135.2021

<sup>31</sup> Repertorium A nr 1649/2021

<sup>32</sup> WAR.WKUR.530.189.2018

<sup>33</sup> Repertorium A nr 368/2019

<sup>34</sup> WAR.WKUR.530.3268.2020

<sup>35</sup> Repertorium A nr 7690/2020.

<sup>36</sup> WAR.WKUR.540.26.2018.

<sup>37</sup> WAR.WKUR.532.13.2021.

<sup>38</sup> Dotyczy tej samej umowy zniesienia współwłasności. OT KOWR został skutecznie zawiadomiony w dniu 12 marca 2021 r.



Analiza trzech spośród pięciu powyższych spraw dotyczących realizacji przez OT KOWR prawa pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 ukur wykazała m.in, że:

- dokonywano wstępnej analizy celowości skorzystania z przysługującego KOWR prawa, dokumentując ten fakt notatką przedłożoną Dyrektorowi OT;
- analizę popytu na nieruchomości rolne prowadzono na podstawie informacji uzyskanych m.in. od urzędów gmin, Mazowieckiej Izby Rolniczej oraz podczas oględzin w terenie;
- w dwóch sprawach Dyrektor OT powołał komisje ds. ukur;
- we wszystkich trzech przypadkach OT KOWR przeprowadził lustrację nieruchomości, przy czym w dwóch przypadkach oględziny zostały udokumentowane notatką.
- w przypadku dwóch spraw komisja ds. ukur dokonała rozszerzonej analizy celowości skorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości, a z przebiegu prac sporządziła protokół z konkluzją o skorzystaniu z przysługującego KOWR prawa.
- w jednej sprawie dotyczącej realizacji prawa pierwokupu nieruchomości, której powierzchnia przekraczała 50 ha Dyrektor OT KOWR, wystąpił z wnioskiem do Centrali o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa (pozostałe dwa przypadki dotyczyły nieruchomości poniżej 50ha, w stosunku do których nie obowiązywał wymóg uzyskania szczególnego pełnomocnictwa).
- w jednej sprawie dotyczącej realizacji prawa pierwokupu nieruchomości OT KOWR terminowo przekazał pismo z prośbą o opinię do Dyrektora DKUR (dotyczy nieruchomości poniżej 50ha).
- we wszystkich trzech przypadkach oświadczenia zostały złożone z zachowaniem terminu określonego w art. 596 Kodeksu Cywilnego, tj. w terminie miesiąca.
- oświadczenia zawierały wymagane wytycznymi elementy m.in. zawiadomienie zbywającego, że KOWR nabywa nieruchomości wymienione w warunkowej umowie sprzedaży na warunkach określonych w tej umowie.
- we wszystkich trzech przypadkach nabycie nieruchomości nastąpiło za cenę określoną w umowach warunkowych.
- w przypadku dwóch spraw, publikacja oświadczeń na stronie podmiotowej BIP KOWR nastąpiła w dniu ich przekazania do zobowiązanego.
- w przypadku realizacji prawa pierwokupu nieruchomości o łącznej powierzchni 318,61 ha jej protokolarne przejęcie nastąpiło w dniu 10 czerwca 2021 r. Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że przyczyną protokolarnego przejęcia nieruchomości po ponad dwóch miesiącach od złożenia oświadczenia było m.in. zaplanowanie przez Syndyka innych czynności na dzień, w którym wyznaczono termin przejęcia nieruchomości. Po nabyciu przez KOWR nieruchomości rolnych, dokonano w dziale II ksiąg wieczystych wpisów własności na rzecz KOWR w Warszawie, z wyjątkiem dwóch działek ewidencyjnych, dla których KOWR jest użytkownikiem wieczystym.
- w przypadku realizacji prawa pierwokupu nieruchomości o łącznej powierzchni 16,1500 ha jej protokolarne przejęcie nastąpiło w dniu 13 stycznia 2021 r. Po nabyciu przez KOWR nieruchomości rolnych, dokonano w dziale II ksiąg wieczystych wpisów własności na rzecz KOWR w Warszawie.

- w przypadku realizacji prawa pierwokupu nieruchomości o łącznej powierzchni 20,3011 ha protokolarnie przejęcie nastąpiło w dniu 23 lipca 2020 r. W protokole wydania/przejęcia nieruchomości wydający nieruchomość oświadczył, że przekazywane grunty są bezumownie użytkowane. W zakresie przedmiotowej sprawy toczą się dwa postępowania sądowe z powództwa KOWR, tj. o wydanie nieruchomości przez bezumownego użytkownika oraz o zasądzenie należności z tytułu bezumownego użytkowania. Ze względu na toczące się postępowania nieruchomość nie została rozdysponowana. Dyrektor wyjaśnił, że KOWR uzyskał wiedzę o bezumownym użytkowniku w dniu 23 lipca 2020 r. na podstawie złożonego przez zbywców oświadczenia. Na okoliczność znacznego upływu czasu (18 miesięcy) od daty złożenia przez KOWR oświadczenia w sprawie realizacji prawa pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 ukur Dyrektor OT KOWR wyjaśnił m.in., że (...) *W przedmiotowej sprawie KOWR nie znalazł uzasadnienia do wystąpienia na drogę sądową przeciwko sprzedającemu o wydanie nieruchomości wraz z równoczesnym naliczeniem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, z uwagi na wystąpienie sprzedającego z pozwem do Sądu Okręgowego w Płocku o stwierdzenie nieważności oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu przez KOWR oraz odmową przez Sąd Rejonowy w Płońsku wpisu KOWR w księgach wieczystych jako właściciela nieruchomości (...).*

Po nabyciu przez KOWR nieruchomości rolnych, dokonano w dziale II ksiąg wieczystych wpisów własności na rzecz KOWR w Warszawie za wyjątkiem jednej działki ewidencyjnej, dla której nie jest rozpatrzony wniosek o odłączenie tej działki i założenie dla niej nowej księgi wieczystej. W zakresie przedmiotowej sprawy toczą się dwa postępowania sądowe z powództwa KOWR: o wydanie nieruchomości przez bezumownego użytkownika oraz o zasądzenie należności z tytułu bezumownego użytkowania.

- w przypadku dwóch<sup>39</sup> spraw, nieruchomości były obciążone hipoteką, co wynikało z umów warunkowych, jednak hipoteki te wygasły w dniu złożenia przez KOWR oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości:
  - nieruchomość o łącznej powierzchni 318,6171 ha, w przypadku której nabycie nastąpiło od Syndyka masy upadłości. Zgodnie z art. 313 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe<sup>40</sup> sprzedaż dokonana w postępowaniu upadłościowym ma skutki sprzedaży egzekucyjnej. Nabywca składników masy upadłości nie odpowiada za zobowiązania podatkowe upadłego, także powstałe po ogłoszeniu upadłości.
  - nieruchomość o łącznej powierzchni 16,1500 ha, w przypadku której nabycie nastąpiło od Zarządcy masy sanacyjnej. Zgodnie z art. 323 ust. 3 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne<sup>41</sup> sprzedaż mienia należącego do dłużnika i wchodzącego w skład masy sanacyjnej takie skutki jak sprzedaż dokonana przez syndyka w postępowaniu upadłościowym.
- w każdym przypadku płatności za nieruchomości dokonano po jej protokolarnym przejęciu.

<sup>39</sup> Sprawa WAR.WKUR.530.3268.2020 oraz WAR.WKUR.530.135.2021

<sup>40</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1520.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1588.

Analiza dwóch spośród pięciu objętych badaniem spraw, w których OT KOWR nie skorzystał z przysługującego prawa nabycia nieruchomości rolnych (na podstawie powiadomienia, które wpłynęło do OT KOWR w trybie art. 3b ust. 1 ukur oraz zawiadomienia, które wpłynęło do OT KOWR w trybie art. 4 ust. 1 ukur) wykazała m.in., że:

- w obu przypadkach sporządzono notatkę z przeprowadzonej wstępnej analizy celowości skorzystania z przysługującego KOWR prawa nabycia.

Ponadto analiza pięciu badanych spraw wykazała, że:

- w związku z realizacją prawa pierwokupu nieruchomości do OT KOWR nie wpływały skargi i wnioski;
- po odbiorze protokołem zdawczo-odbiorczym nieruchomości, w stosunku do których zrealizowano prawo pierwokupu, zostały ujęte w księgach rachunkowych.

W związku z nabyciem nieruchomości będących przedmiotem badania, poniesiono koszty w łącznej kwocie 14 630,0 tys. zł, w tym 14 563,8 tys. zł stanowiła koszty nabycia nieruchomości, 18,6 tys. zł wyniosły opłaty notarialne. Ponadto poniesiono koszty sądowe w wysokości 47,9 tys.

(akta kontroli str.1506, 1513, 2900, 2972-2976, 2980-2991)

**1.9** Jako uzasadnienie do podjęcia decyzji o realizacji prawa pierwokupu w analizowanych sprawach wskazano m.in.:

- istotny potencjał produkcyjno-rolniczy nieruchomości;
- szerokie spektrum możliwości rozdysponowania nieruchomości;
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- duże zainteresowaniem ze strony rolników indywidualnych nabywaniem nieruchomości rolnych na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

W przypadku podjęcia decyzji o rezygnacji z prawa nabycia w analizowanych sprawach wskazano m.in. położenie nieruchomości na terenach o znikomej przydatności rolniczej oraz w sąsiedztwie gruntów nieużytkowanych rolniczo, zalesionych, gruntów rozdrobnionych o niekorzystnym rozłogu oraz wydzielonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a także brak przesłanek ustawowych do nabycia nieruchomości.

Wskazane powyżej podstawy podjęcia decyzji o realizacji prawa pierwokupu oraz rezygnacji z prawa nabycia nieruchomości miały odzwierciedlenie w regulacjach wewnętrznych.

(akta kontroli str. 2972-2975)

**1.10** Spośród 355,0682 ha będących przedmiotem badanych transakcji, w stosunku do których zrealizowano przysługujące KOWR prawo pierwokupu nieruchomości, wydzierżawiono łącznie 328,9036 ha.

(akta kontroli str. 2812-2899)

**1.11** Oddział Terenowy KOWR Warszawa dokonywał analiz badania lokalnego rynku w zakresie popytu na nieruchomości rolne. Poza danymi pozyskiwanymi zgodnie z wytycznymi otrzymanymi z Centrali KOWR, Oddział korzystał z wiedzy i doświadczenia pracowników Wydziału Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił m.in., że (...) Oddział korzysta z posiadanych informacji własnych, utworzonych na podstawie zapytań kierowanych do urzędów gmin oraz izb rolniczych. W poszczególnych przypadkach analizuje się skuteczność przetargów oraz liczbę uczestników w organizowanych przez Oddział przetargach w danym rejonie. Podkreślić należy, że w tym zakresie niezwykle pomocna jest też wiedza i wieloletnie doświadczenie pracowników zajmujących się gospodarowaniem ZWRSP, z których większość ukończyła podyplomowe studia z zakresu wyceny nieruchomości, a troje posiada uprawnienia państwowe rzeczoznawcy majątkowego (...).

Pismem z dnia 2 listopada 2020 r.<sup>42</sup> Dyrektor Generalny KOWR wprowadził dla wszystkich oddziałów terenowych sposób pozyskiwania informacji obserwowanego przez samorząd, izby rolnicze oraz ośrodki doradztwa rolniczego na danym terenie popytu na grunty rolne ze strony miejscowych rolników indywidualnych, którzy byli zainteresowani powiększeniem swoich gospodarstw rodzinnych.

(akta kontroli str. 29, 1547, 1765, 1862, 2807-2808, 2812-2817)

**1.12** W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia tej nieruchomości od Krajowego Ośrodka, których dotyczy realizacja prawa pierwokupu (odkup na podstawie art. 29 ust. 4 ugrn).

**1.13** Zadania związane z wykonywaniem prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych realizowane były w OT KOWR przez Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem.

(akta kontroli str. 1456, 1886)

**1.14** Od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 grudnia 2018 roku ewidencja spraw dotyczących realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych prowadzona była w formie zestawień w arkuszu kalkulacyjnym, natomiast od 2019 r. obsługa spraw prowadzona była w oparciu Program WWW Zasób.

(akta kontroli str. 24-29)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W jednej z poddanych badaniu spraw, dotyczącej realizacji przez OT KOWR w Warszawie prawa pierwokupu nieruchomości w trybie art. 3 ust. 4 ukur o łącznej powierzchni 20,3011 ha na podstawie oświadczenia złożonego w formie aktu notarialnego w dniu 16 stycznia 2019 r., stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niepowołania komisji ds. ukur, podczas gdy obowiązek ten został określony w §8 ust. 1 wytycznych w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stanowiących załącznik do zarządzenia nr 98/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 6.10.2017 r. (dalej: wytyczne w sprawie nabywania nieruchomości rolnych ustalonych w 2017 r.);

<sup>42</sup> CEN.DKUR.WN.500.6.2020.BO.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że (...) *Zawiadomienie o przysługującym prawie pierwokupu wpłynęło do OT Warszawa w dniu 17.12.2018 roku, ze względu na przypadający w tym czasie okres świąteczny i noworoczny, czas na podjęcie czynności zmierzających do wykonania przysługującego prawa nabycia przedmiotowej nieruchomości był skrócony przez przypadające w tym okresie dni wolne od pracy. W celu dochowania terminu na złożenie oświadczenia odstąpiono od powołania komisji ds. ukur (...).*

- nieudokumentowania w formie notatki przeprowadzonych oględzin nieruchomości, co było niezgodne z wymogiem §9 ust. 6 wytycznych w sprawie nabywania nieruchomości ustalonych w 2017 r.;

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że (...) *Ze względu na przypadający, czasie prowadzenia analizy w zakresie wykonania pierwokupu w/w nieruchomości, okres świąteczny i noworoczny, czas na podjęcie czynności zmierzających do wykonania przysługującego prawa nabycia przedmiotowej nieruchomości był skrócony przez przypadające w tym okresie dni wolne od pracy. W celu dochowania procedur przeprowadzono oględziny sporządzając jedynie dokumentację fotograficzną nabywanych nieruchomości (...).*

- przekazania do Dyrektora Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego (dalej: Dyrektor DKUR) pisma o opinię w sprawie zamiaru podjęcia decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej dwa dni przed upływem terminu do złożenia oświadczenia woli o skorzystaniu z tego prawa, podczas gdy zgodnie z §23 ust. 1 wytycznych w sprawie nabywania nieruchomości ustalonych w 2017 r. ww. pismo powinno zostać przekazane 10 dni przed upływem tego terminu;

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że opóźnienie wynikało z przypadającego w tym czasie okresu świątecznego oraz zachowania terminu złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości.

- przekazania zobowiązanemu z prawa pierwokupu zawiadomienia o wykonaniu tego prawa w terminie sześciu dni po dniu publikacji oświadczenia woli o skorzystaniu z tego prawa na stronie podmiotowej BIP KOWR, co było niezgodne z art. 4 ust. 10 ukur oraz §11 ust. 3 wytycznych w sprawie nabywania nieruchomości ustalonych w 2017 r.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że (...) *Informacja o złożeniu oświadczenia dyrektora OT KOWR w Warszawie o skorzystaniu z prawa pierwokupu przedmiotowej nieruchomości została wysłana do zobowiązanego dopiero w dniu 22.01.2019r., z powodu niedopatrzenia pracownika merytorycznego, spowodowanego koniecznością realizacji innych obowiązków służbowych. W/w oświadczenie zostało opublikowane na stronie podmiotowej BIP KOWR w dniu 16.01.2019r. (...).*

(akta kontroli str. 1859-1888, 1889-2108, 2972-2975)

2. W jednej sprawie dotyczącej rezygnacji z prawa nabycia w trybie art. 3b ust. 1 ukur nieruchomości o łącznej powierzchni 19,6351 ha, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:
- nieprzedłożenia Dyrektorowi OT notatki z przeprowadzonej wstępnej analizy celowości skorzystania z przysługującego KOWR prawa nabycia, co stanowiło naruszenie §13 ust. 1 wytycznych w sprawie nabywania nieruchomości ustalonych w 2017 r.;
  - niepoinformowania spółki o rezygnacji z prawa nabycia nieruchomości rolnych przysługujących KOWR na podstawie art. 3b ust. 1 ukur, co stanowiło naruszenie §13 ust. 2 wytycznych w sprawie nabywania nieruchomości ustalonych w 2017 r.
  - nieprzekazania do Dyrektora DKUR pisma o opinię w sprawie zamiaru rezygnacji z nabycia nieruchomości rolnej na podstawie art. 3b ust. 1 ukur, co stanowiło naruszenie §23 ust. 1 wytycznych w sprawie nabywania nieruchomości ustalonych w 2017 r.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Dyrektor OT KOWR wyjaśnił m.in., że przyczyną niedochowania procedur było duże obciążenie zadaniami pracowników UKUR, ograniczone zasoby kadrowe oraz przypadające dodatkowe dni wolne od pracy w okresie świątecznym. Jednocześnie wskazał, że w okresie od 22 czerwca 2018 r. do marca 2019 r. wstrzymano wszystkie procesy rekrutacyjne nawet w odniesieniu do posiadanych etatów.

(akta kontroli str. 1768-1790, 2972-2975, 2901-2918)

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą do OT KOWR w Warszawie wpłynęło łącznie 499 zawiadomień, z tego:

- 468 zawiadomień<sup>43</sup> w związku z przysługującym KOWR na podstawie art. 3a ust. 1 ukur<sup>44</sup> prawem pierwokupu udziałów i akcji na łączną kwotę 2 569 808,7 tys. zł. Dyrektor OT nie skorzystał z przysługującego prawa pierwokupu w ww. zakresie.
- 31 zawiadomień<sup>45</sup> w związku z przysługującym KOWR na podstawie art. 4 ust. 6 ukur prawem nabycia udziałów i akcji na łączną kwotę 201 186,2 tys. zł. Dyrektor OT nie skorzystał z przysługującego prawa nabycia w ww. zakresie. Dyrektor OT KOWR wyjaśniając przyczyny nieskorzystania z prawa pierwokupu/nabycia stwierdził, że „(...) biorąc pod uwagę znikomą przydatność udziałów i akcji do realizacji celów ukur OT KOWR w Warszawie dotychczas nie wykonywał przysługującego prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji (...)”

(akta kontroli str. 73-76)

<sup>43</sup> Od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. – 56 zawiadomień, w 2018 r. – 227, w 2019 r. – 117, w 2020 r. – 25, w 2021 r. – 22, od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2022 r. – 21.

<sup>44</sup> Krajowemu Ośrodkowi przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha (w stanie prawnym przed tym dniem nie obowiązywał limit dotyczący powierzchni nieruchomości).

<sup>45</sup> Od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. – 4 zawiadomienia, w 2018 r. – 11, w 2019 r. – 2, w 2020 r. – 5, w 2021 r. – 8, od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2022 r. – 1.

2.2 W wyniku analizy sześciu spraw objętych badaniem<sup>46</sup>, cztery sprawy dotyczyły pierwokupu udziałów i akcji w trybie art. 3a ust. 1 ukur, a dwie sprawy - nabycia udziałów i akcji w trybie art. 4 ust. 6 ukur, to jest:

- sprawa dotycząca prawa pierwokupu 70 432 062 akcji o wartości 1 920 488,2 zł<sup>47</sup> w trybie art. 3a ust. 1 ukur, na podstawie zawiadomienia o przysługującym KOWR prawie pierwokupu w z dnia 9 października 2017 r. Po przeprowadzeniu wstępnej analizy, sporządzono protokół, w którym przedstawiono propozycję rezygnacji z prawa pierwokupu. Uzasadnieniem rezygnacji z prawa pierwokupu akcji był brak przydatności nieruchomości do produkcji rolnej<sup>48</sup>. Dyrektor OT KOWR podjął decyzję o rezygnacji z prawa pierwokupu akcji i nie skierował sprawy do dalszego procedowania. O rezygnacji z prawa pierwokupu Dyrektor OT KOWR poinformował na piśmie spółkę kapitałową.

(akta kontroli str. 389-515)

Analiza przedmiotowej sprawy wykazała, że sporządzono protokół z analizy celowości nabycia akcji spółki prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnych zamiast notatki, o której mowa w § 7 ust. 4 Zarządzenia nr 99/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 06 października 2017 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art. 3a ust. 1 i 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>49</sup> (dalej: wytyczne w sprawie nabywania udziałów i akcji ustalone w 2017 r.) Sporządzony dokument merytorycznie odpowiadał notatce, a Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że „użycie słowa „protokół” jest omyłką oczywistą”.

- sprawa dotycząca prawa pierwokupu 3 518 955 udziałów o wartości 223 700,0 tys. zł<sup>50</sup>, w trybie art. 3a ust. 1 ukur na podstawie zawiadomienia o przysługującym KOWR prawie pierwokupu z dnia 18 grudnia 2018 r. Przeprowadzono wstępną analizę oraz sporządzono notatkę dokumentującą przeprowadzenie tej analizy, w której przedstawiono propozycję rezygnacji z prawa pierwokupu. OT KOWR podjął decyzję o rezygnacji z prawa pierwokupu akcji.

Odnosnie decyzji ws. rezygnacji z wykonania prawa pierwokupu udziałów, Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że „*akcje będące przedmiotem zawiadomienia nie miały żadnego znaczenia do wypełniania celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, nieruchomości posiadane przez spółkę służyły jej działalności związanej z handlem detalicznym i przeznaczone były pod rozbudowę centrów handlowych, nie posiadały żadnego potencjału w produkcji rolnej. Spółka posiadała 3,8577 ha nieruchomości rolnych, podczas gdy cena zbywanych udziałów wynosiła ponad 223 mln zł. Oczywisty był brak współmierności przydatności nabywanych udziałów spółki zajmującej się handlem detalicznym dla celów ustawy kształtowania ustroju rolnego*”.

Rezygnacji dokonano zgodnie z § 6 ust. 1 lit. a *in fine* wytycznych w sprawie nabywania udziałów i akcji ustalonych w 2017 r.

(akta kontroli str. 516-562)

<sup>46</sup> Dotyczy spraw o najwyższych wartościach transakcji. Z uwagi na fakt, że przedmiotem transakcji były udziały/akcje spółek prawa handlowego w typowaniu do badania przyjęto kryterium transakcji o najwyższych wartościach z rozróżnieniem trybów, tj. art. 3a ust. 1 ukur i art. 4 ust. 6 ukur. Trzy spośród badanych spraw dotyczyły zawiadomień w sprawach, w których powierzchnia gruntów rolnych nie przekraczała 5 ha.

<sup>47</sup> Sprawa nr WAR.WKUR.540.12.2017

<sup>48</sup> Nieruchomości nieprzydatne do działalności rolniczej, stanowiące obiekt Elektrowni w Rybniku, tereny przemysłowe w Rumii oraz tereny wód powierzchniowych i dróg.

<sup>49</sup> Zmienne zarządzeniem nr 82/2018/W DG KOWR z dnia 23 maja 2018 r. oraz zarządzeniem nr 190/2018/W DG KOWR z dnia 29 listopada 2018 r.

<sup>50</sup> Sprawa nr WAR.WKUR.540.34.2017

- sprawa dotycząca 18 949 udziałów o wartości 15 800,0 tys. zł<sup>51</sup> w trybie art. 3a ust. 1 ukur na podstawie zawiadomienia o przysługującym KOWR prawie pierwokupu z dnia 27 lutego 2020 r. Przeprowadzono wstępną analizę oraz sporządzono notatkę dokumentującą przeprowadzenie tej analizy. W notatce przedstawiono propozycję rezygnacji z prawa pierwokupu wskazując przesłankę do rezygnacji z prawa pierwokupu zawartą w §6 ust.1 lit. g wytycznych w sprawie nabywania udziałów i akcji ustalonych w 2019 r., tj. znaczne obciążenie nieruchomości hipoteką. Powyższe znalazło potwierdzenie w piśmie skierowanym do Dyrektora DKUR<sup>52</sup>. W odpowiedzi<sup>53</sup> Centrala KOWR zaopiniowała negatywnie zamiar rezygnacji z wykonania prawa pierwokupu udziałów. Wobec powyższego, na podstawie Zarządzenia<sup>54</sup> ws. powołania Komisji ds. zaopiniowania wniosku o skorzystanie z prawa pierwokupu udziałów, OT KOWR powołał komisję, która w protokole z dnia 22 kwietnia 2020 r.<sup>55</sup> zarekomendowała skorzystanie z prawa pierwokupu udziałów. W dniu 24 kwietnia 2020 r. Dyrektor Generalny KOWR poinformował OT KOWR<sup>56</sup> że *„w związku z aktualną sytuacją i wynikającą z niej potrzebą ograniczenia działań w zakresie wydatkowania środków publicznych, a także mając na uwadze cenę nabycia ww. udziałów zmianie ulega wcześniejsza opinia zawarta w ww. piśmie. Centrala KOWR opiniuje zatem pozytywnie zamiar rezygnacji z wykonania pierwokupu przedmiotowych udziałów.”*

(akta kontroli str.563-977)

- sprawa dotycząca 161 172 161 akcji o wartości 440 000,0 tys.<sup>57</sup> zł w trybie art. 4 ust. 6 ukur na podstawie zawiadomienia o przysługującym KOWR prawie nabycia akcji z dnia 7 czerwca 2022 r. Dokonano wstępnej analizy oraz sporządzono notatkę wraz z rekomendacją rezygnacji z prawa nabycia akcji, z uwagi na niską przydatność gruntów do poprawy ustroju rolnego. Dyrektor OT KOWR podjął decyzję o rezygnacji z prawa nabycia akcji, zatem nie powoływano komisji ds. ukur. O rezygnacji z nabycia akcji w spółce kapitałowej OT KOWR poinformował na piśmie spółkę kapitałową.

*Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że „nabycie akcji nie znalazło uzasadnienia w kontekście realizowania przez KOWR zadań i celów ustawowych z uwagi na fakt, że spółka nie prowadzi działalności rolniczej, nie posiada gruntów mogących przyczynić się znacząco do poprawy struktury gospodarstw rolnych a analiza ksiąg wieczystych wykazała obciążenia hipoteczne na rzecz podmiotów gospodarczych oraz Skarbu Państwa”.*

(akta kontroli str. 1222-1405)

- sprawa dotycząca 113 407 782 akcji o wartości 56 307,0 tys. zł<sup>58</sup> w trybie art. 3a ust.1 ukur na podstawie zawiadomienia o przysługującym prawie pierwokupu w dniu 29 grudnia 2021 r. Zawiadomienie o przysługującym prawie pierwokupu zostało uzupełnione w dniu 5 stycznia 2022 r. Po przeprowadzeniu wstępnej analizy nieruchomości wymienionych w

<sup>51</sup> Sprawa nr WAR.WKUR.54.9.2020

<sup>52</sup> Pismo nr WAR.WKUR.540.9.2020.EP.3 z dnia 27.03.2020 r.

<sup>53</sup> Pismo nr CEN.DKUR.WN.540.52.2020.BO z dnia 09.04.2020 r.

<sup>54</sup> Zarządzenie nr 92/021/2020 z dnia 15 kwietnia 2020 r.

<sup>55</sup> Pismo Nr WAR.WKUR.540.9.2020.EP

<sup>56</sup> Pismo nr CEN.DKUR.WN.540.52.2020.BO.10 z dnia 24.04.2020 r.

<sup>57</sup> Sprawa nr WAR.WKUR.541.5.2022

<sup>58</sup> Sprawa nr WAR.WKUR.540.1.2021



umowie warunkowej sprzedaży została sporządzona notatka. W notatce nie przedstawiono propozycji skorzystania bądź rezygnacji z prawa pierwokupu. Sprawa nie została skierowana do dalszego procedowania z uwagi na to, że łączna powierzchnia nieruchomości rolnych stanowiła mniej niż 5 ha. Oddział Terenowy KOWR poinformował na piśmie spółkę kapitałową o niekorzystaniu z prawa pierwokupu.

Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że po dokonaniu analizy złożonego zawiadomienia pod kątem art. 3a ust. 1 ukur (w szczególności czy spółka, której obrotem są akcje jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha) stwierdzono, że łączna powierzchnia nieruchomości rolnych stanowi powierzchnię mniejszą niż 5 ha. W związku z powyższym, obrót akcjami spółki nie podlegał ukur i nie było podstaw do dokonywania dalszych analiz, celem których byłoby podejmowanie decyzji o skorzystaniu bądź rezygnacji z prawa pierwokupu przez KOWR.

(akta kontroli str. 978-1221)

- sprawa dotycząca 2 807 104 udziałów o wartości 140 355,2 tys. zł<sup>59</sup> w trybie art. 4 ust. 6 ukur na podstawie zawiadomienia o przysługującym KOWR prawie nabycia udziałów z dnia 7 października 2019 r. Dokonano wstępnej analizy, z której sporządzono notatkę, w której zawarto informację, że łączna powierzchnia nieruchomości rolnych nie przekraczała 5 ha. O rezygnacji z prawa pierwokupu OT KOWR nie poinformował na piśmie spółki kapitałowej. Odnośnie rezygnacji z nabycia udziałów Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że spółka nie była zobowiązana do zawiadamiania KOWR o nabyciu udziałów, w związku z niespełnieniem ustawowego wymogu minimalnej powierzchni 5 ha nieruchomości rolnych wskazanych w ustawie. Nie było zatem podstaw do podejmowania decyzji o rezygnacji lub nabyciu udziałów.

(akta kontroli str. 1405a - 1427)

*Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że „po nowelizacji przepisów ukur wprowadzonych ustawą z dnia z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (...) i wejściu w życie zmian ustawowych zawiadomienia takie nie są rozpatrywane pod względem merytorycznym w zakresie ewentualnego skorzystania z prawa pierwokupu czy nabycia, bowiem prawa takie KOWR nie przysługują. KOWR nie ma wpływu na to jakie zawiadomienia są do niego kierowane, w wielu wypadkach zupełnie nadmiarowo czy też z tzw. ostrożności procesowej. Ze względu na liczbę napływających spraw nie jest możliwa ich weryfikacja na etapie kancelaryjnym i dopiero po rejestracji zawiadomienia następuje jego analiza pod kątem statusu nieruchomości posiadanych przez spółki oraz ewentualnych praw jakie mogą przysługiwać w danej sprawie KOWR”.*

(akta kontroli str. 1462)

**2.3** W okresie objętym kontrolą do OT KOWR nie wpłynęły skargi w sprawie realizacji prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

(akta kontroli str. 277-278)

<sup>59</sup> Sprawa nr CEN.DKUR.WN.0157.188.2019

2.4 W latach objętych kontrolą OT KOWR nie występował do sądu o ustalenie ceny nieruchomości oraz ceny udziałów i akcji nabywanych przez KOWR.

(akta kontroli str. 93, 118-120)

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto sprawozdania kwartalne sporządzone za drugi kwartał 2022 r., półroczne sporządzone za okres od początku roku do 30 czerwca 2022 r. oraz sprawozdania roczne sporządzone za 2021 r.<sup>60</sup>

Sprawozdania zostały sporządzone według wzorów i opracowane zgodnie z zasadami określonymi w procedurach wewnętrznych z zachowaniem terminów określonych w tych procedurach. Dane wykazane w sprawozdaniach były kompletne i wynikały z danych z ewidencji prowadzonej w OT KOWR. Sprawozdania były sporządzane i przekazywane do Centrali KOWR, zgodnie z zasadami określonymi w regulacjach wewnętrznych<sup>61</sup>.

(akta kontroli str. 112-276)

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji nie stwierdzono nieprawidłowości.

## **IV. Wnioski**

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

Wniosek      Podejmowanie działań mających na celu rzetelną i zgodną z wewnętrznymi uregulowaniami realizację zadań dotyczących prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych.

<sup>60</sup> Wystąpienia KOWR do sądu o ustalenie ceny nieruchomości rolnej nabywanej przez KOWR na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (R); Wystąpienia KOWR do sądu o ustalenie ceny udziałów/akcji nabywanych przez KOWR na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (R); Prawo pierwokupu udziałów/akcji przysługujące KOWR na podstawie art. 3a ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (P); Prawo nabycia udziałów/akcji przysługujące KOWR na podstawie art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (P); Prawo pierwokupu nieruchomości rolnych przysługujące KOWR na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (K); Prawo nabycia nieruchomości rolnych przysługujące KOWR na podstawie art. 3b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (K); Prawo nabycia nieruchomości rolnych przysługujące KOWR na podstawie art. 3c ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (K); Prawo nabycia nieruchomości rolnych przysługujące KOWR na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (K); Nabywanie nieruchomości rolnych przez KOWR na podstawie art. 4b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (K).

<sup>61</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały: Zarządzenie Nr 97/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6.10.2017 r. w sprawie sprawozdań, informacji sygnałnych i doraźnych dotyczących wybranych zadań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie kształtowania ustroju rolnego; Zarządzenie Nr 174/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniającego Zarządzenie Nr 97/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6.10.2017 r. w sprawie sprawozdań sygnałnych, informacji sygnałnych i doraźnych dotyczących wybranych zadań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie kształtowania ustroju rolnego; Zarządzenie Nr 63/2019/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań, informacji sygnałnych i doraźnych dotyczących wybranych zadań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie kształtowania ustroju rolnego; Zarządzenie Nr 120/2019/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 11 października 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie sprawozdań, informacji sygnałnych i doraźnych dotyczących wybranych zadań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie kształtowania ustroju rolnego.

## 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 21 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, 17 października 2022 r.

*Kontrolerzy*  
Joanna Rogulska  
Specjalista kontroli państwowej

/-/

Jolanta Krzyżanowska  
Doradca ekonomiczny

/-/

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

/-/

