



KRR 430.8.2024

Nr ewid. 109/2024/P/24/038/KRR

Informacja o wynikach kontroli

**NIEODPŁATNE PRZEKAZYWANIE
NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH ZASOBU
WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU
PAŃSTWA**

**DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

p.o. Dyrektor Departamentu
Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Rafał Ostrowski
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, luty 2025 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	8
3. Synteza wyników kontroli	10
4. Wnioski.....	14
5. Ważniejsze wyniki kontroli.....	15
5.1. Przygotowanie KOWR do realizacji zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP	15
5.2. Realizacja przez KOWR zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP	17
5.2.1. Zagospodarowanie nieruchomości Zasobu WRSP	17
5.2.2. Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP jednostkom samorządu terytorialnego	20
5.2.3. Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP do Krajowego Zasobu Nieruchomości.....	23
5.2.4. Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz Lasów Państwowych	25
5.2.5. Nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych	27
5.2.6. Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego	32
5.2.7. Egzekwowanie obowiązków wynikających z umów dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP	35
5.3. Nadzór Dyrektora Generalnego KOWR nad realizacją zadań przez oddziały terenowe	39
6. Załączniki	43
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	43
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	53
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	61
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	63

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Użyte w programie skróty i skrótowce oznaczają

DGZ	Departament Gospodarowania Zasobem KOWR
jst	jednostka lub jednostki samorządu terytorialnego
Kc, Kodeks cywilny	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.)
KOWR	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
K.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572)
KZN	Krajowy Zasób Nieruchomości
Minister RiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
mpzp	miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego
OT KOWR lub OT	oddział terenowy KOWR
regulamin organizacyjny KOWR	ostatni obowiązujący w okresie objętym kontrolą regulamin organizacyjny KOWR został wprowadzony zarządzeniem nr 26/2024/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 2 lipca 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa;
RODO	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. L 119 z 4.05.2016, str. 1, ze zm.)
SEG	System Ewidencji Gruntów funkcjonujący w KOWR
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.)
ukur	ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 423)
ustawa gnrsp	ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 589, ze zm.)
ustawa o gospodarce nieruchomościami	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.)
ustawa KOWR	ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 700)
ustawa o KZN	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2024 r. poz. 1026, ze zm.)
ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1966)
Zasób WRSP, ZWRSP lub Zasób	Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

Użyte w programie pojęcia oznaczają

bezumowne użytkowanie	użytkowanie nieruchomości rolnej bez tytułu prawnego
------------------------------	--

gospodarowanie Zasobem WRSP	gospodarowanie Zasobem w sposób określony w art. 24 ustawy gnrsp
gospodarstwo rolne	gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 ha
nieruchomość rolna (grunt rolny)	zgodnie z art. 46 ¹ Kc nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej
obróć nieruchomości rolnymi	wszelkie sytuacje, które prowadzą do zmiany podmiotów gospodarczych w gospodarstwie rolnym, tj. polegające na zmianie właściciela lub użytkownika gruntu ¹
prowadzenie działalności rolniczej	prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (art. 2 pkt 3 ukur)
szczególne pełnomocnictwo	szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR na nieodpłatne przekazanie nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagane Wytycznymi
Wytyczne	wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR procedury, dotyczące rozpatrywania wniosków i prowadzenia spraw

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

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawidłowo i rzetelnie przekazywał nieodpłatnie na własność mienie wchodzące w skład Zasobu WRSP?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy KOWR prawidłowo i rzetelnie realizował zadania w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP i sprawował nadzór nad OT KOWR w zakresie ich realizacji?

Czy OT KOWR prawidłowo i rzetelnie realizował zadania w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP?

Jednostki kontrolowane

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Oddział Terenowy w Olsztynie

Oddział Terenowy w Poznaniu

Oddział Terenowy w Pruszcze Gdańskim

Oddział Terenowy w Warszawie

Oddział Terenowy we Wrocławiu

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2021 r. –
– 30 czerwca 2024 r.²

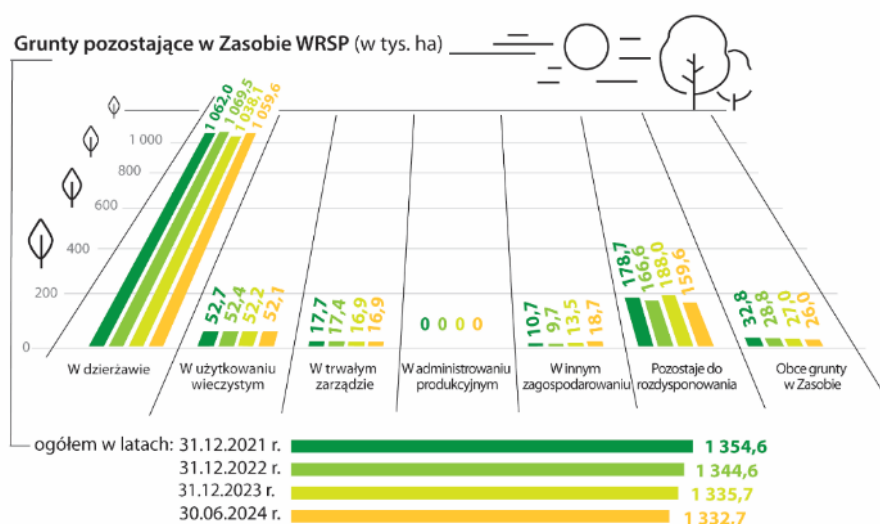
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy gnrsp, tworzy mienie Skarbu Państwa, co do którego zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy gnrsp Skarb Państwa powierzył KOWR wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz. Mienie to³ stanowią:

- nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych,
- inne nieruchomości i składniki mienia pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń,
- lasy niewydzielone geodezyjnie z ww. nieruchomości.

W Zasobie WRSP, według stanu na 30 czerwca 2024 r.⁴, znajdowały się nieruchomości rolne Skarbu Państwa o powierzchni 1332,72 tys. ha gruntów, w tym 1059,59 tys. ha było w dzierżawie, 52,12 tys. ha w użytkowaniu wieczystym, 16,59 tys. ha w trwałym zarządzie, 18,71 tys. ha w innym zagospodarowaniu⁵, 159,64 tys. ha pozostawało do rozdysponowania, 26,06 tys. ha stanowiło grunty obce⁶.

Infografika nr 1

Powierzchnia gruntów rolnych pozostających w Zasobie WRSP
(według stanu na 30 czerwca 2024 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KOWR.

W latach 2021–2024 powierzchnia gruntów w Zasobie ogółem zmniejszyła się o 27,04 tys. ha, tj. o 2,0 %, powierzchnia w dzierżawie zmniejszyła się o 4,52 tys. ha (0,4 %), w użytkowaniu wieczystym o 0,42 tys. ha (0,8 %), w trwałym zarządzie o 1,08 tys. ha (6,1 %), powierzchnia nieruchomości w innym zagospodarowaniu wzrosła o 4,68 tys. ha (36,3 %), powierzchnia gruntów do rozdysponowania zmniejszyła się o 26,09 tys. ha (14,0 %), a gruntów obcych o 8,96 tys. ha (25,6 %).

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. rozdysponowano łącznie 164,05 tys. ha, w tym 16,69 tys. ha zostało sprzedanych, 125,32 tys. ha

² Z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą. W przypadku przekazywania nieruchomości rolnych kościołom i innym związkom wyznaniowym okres kontroli obejmuje również okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

³ Zgodnie z art. 12 ust. 2 mienie nabyte przez KOWR ze środków własnych.

⁴ Dane w Informacji dotyczące powierzchni nieruchomości rolnych Zasobu WRSP podano według danych przekazanych przez KOWR.

⁵ Tj. w dożywotnim użytkowaniu, w bezumownym użytkowaniu, w użyczeniu itp.

⁶ Grunty, które z mocy prawa przeszły w zarząd lub na własność innych podmiotów, lecz nie zostały jeszcze protokolarnie przejęte.

wydzierżawiono, 20,64 tys. ha przekazano nieodpłatnie, 0,13 tys. ha wniesiono aportem do spółek, 1,28 tys. ha rozdysponowano trwale w innych formach⁷.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa może – w drodze umowy na podstawie art. 24 ust. 5 ustawy gnrsp – nieodpłatnie przekazać nieruchomości wchodzące w skład Zasobu WRSP na własność jednostce samorządu terytorialnego oraz osobom bezrobotnym bez prawa do zasiłku, które przez okres co najmniej 5 lat były pracownikami państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Z kolei na podstawie art. 24 ust. 4a ww. ustawy w drodze umowy zawartej między Dyrektorem Generalnym KOWR a nadleśniczym Lasów Państwowych KOWR może przekazać nieodpłatnie nieruchomości Lasom Państwowym. Ponadto zgodnie z art. 70a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które po dniu 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych, mogą być na ich wniosek przekazane nieodpłatnie na własność grunty znajdujące się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi⁸ albo w Zasobie WRSP. Nieruchomości rolne mogą być również nieodpłatnie przekazane w trybie innych przepisów na rzecz byłych właścicieli, osób wyłączonej, Krajowego Zasobu Nieruchomości, parków narodowych, organów właściwych do spraw gospodarowania wodami publicznymi oraz fundacji i organizacji pożytku publicznego.

Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK.

⁷ Tj.: m.in.: przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, scalenie i wymiana gruntów, zamiana nieruchomości, zniesienie współwłasności.

⁸ Zgodnie z art. 3 ust. 2 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 (Dz. U. z 1945 r. nr 3, poz. 13) Państwowy Fundusz Ziemi tworzyły aktywa Funduszu Obrótowego Reformy Rolnej, powołanego ustawą z dnia 9 marca 1932 r. (Dz.U. R. P. Nr 40, poz. 364 z 1934 r.), należności i wpływy z tytułu czynności, związanych z przebudową ustroju rolnego, nieruchomości ziemskie, przejęte na cele reformy rolnej, należności i wpływy z administracji nieruchomości, należności i wpływy z tytułu zbycia nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej, oprocentowanie gotowizny Państwowego Funduszu Ziemi, dotacje Skarbu Państwa oraz inne wpływy

2. OCENA OGÓLNA

KOWR nie zawsze prawidłowo i rzetelnie realizował zadania w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Sprawowany nadzór nie był wystarczający.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie zawsze prawidłowo i rzetelnie przekazywał nieodpłatnie nieruchomości rolne Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a nadzór nad realizacją przez oddziały terenowe KOWR zadań w tym zakresie nie był wystarczający.

Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP realizowane było na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz Wytycznych opracowanych i wprowadzonych przez Dyrektora Generalnego KOWR. Wytyczne zostały wdrożone tylko w prowadzonych postępowaniach wobec niektórych uprawnionych podmiotów, tj.: jednostek samorządu terytorialnego, kościołów i związków wyznaniowych oraz fundacji i organizacji pożytku publicznego. Dyrektor Generalny KOWR nie określił wytycznych w obszarze nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP dla: Krajowego Zasobu Nieruchomości, Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz Agencji Mienia Wojskowego. W przypadku Lasów Państwowych wytyczne nie zostały określone w formie zarządzenia, co było niezgodne z §3 ust. 5 regulaminu organizacyjnego KOWR.

Dyrektor Generalny KOWR sprawował nadzór nad realizacją przez oddziały terenowe zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP przez bieżące monitorowanie spraw oraz należności z tytułu zwrotu wartości nieruchomości wykorzystanych niezgodnie z celem nieodpłatnego przekazania, a także przez przeprowadzanie kontroli i audytów w zakresie prawidłowości prowadzenia spraw. Nadzór ten był jednak niewystarczający. Wskazują na to stwierdzone w skontrolowanych oddziałach terenowych KOWR nieprawidłowości, tj. w 21 przypadkach na 132 zbadanych spraw (15,9 %). Dotyczyły one przede wszystkim nierzetelnego rozpatrywania wniosków o nieodpłatne przekazywanie nieruchomości, niezachowania czternastodniowego terminu wydania postanowień o zajęciu stanowiska, przekazania odwołania od niewyrażenia zgody do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi po siedmiodniowym terminie oraz niepodjęcia przez ponad trzy lata skutecznych działań w celu ustalenia aktualnej wartości nieruchomości. W dwóch OT KOWR nie wystąpiono do wnioskodawców o wpłatę kaucji na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania w formie darowizny na rzecz fundacji lub organizacji pożytku publicznego, co było niezgodne z ust. 6 Wytycznych Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 21 lipca 2020 r.

Oddziały terenowe KOWR rzetelnie weryfikowały kompletność wniosków. Zgodnie z uregulowaniami ustawowymi zabezpieczano w umowach interesy Skarbu Państwa oraz podejmowano działania kontrolne w zakresie wywiązywania się z obowiązków zawartych w umowach przekazania nieruchomości.

W Centrali KOWR nierzetelnie weryfikowano wnioski o zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przekazanie nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego oraz wnioski o udzielenie dyrektorowi Oddziału Terenowego KOWR szczególnego pełnomocnictwa. W trzech z dziewięciu badanych spraw stwierdzono brak protokołu przyjęcia operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości przez OT KOWR, w tym w jednym wniosku brak było notatki z dokumentacją fotograficzną z lustracji nieruchomości.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również przypadki nierzetelnego sporządzania protokołów zdawczo-odbiorczych przekazania nieruchomości do Krajowego Zasobu Nieruchomości. W ośmiu spośród

dziewięciu zbadanych protokołów nie podano pełnych danych dotyczących tych nieruchomości. Ponadto w pięciu z dziewięciu protokołów stwierdzono braki danych wymaganych przepisem art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

Rzetelnie natomiast weryfikowano w Centrali KOWR wnioski dyrektorów OT KOWR o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR oraz wnioski do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na nieodpłatne przekazywanie nieruchomości Zasobu na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego.

Kontrole przeprowadzone przez OT KOWR dotyczące wywiązywania się z obowiązków wynikających z umów z tytułu nieodpłatnego przekazania nieruchomości Zasobu WRSP wykazały nieprawidłowości i uchybienia, polegające na przeznaczeniu nieruchomości na inne cele niż określone w umowie lub jej zbyciu przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia. W związku z tym, NIK zauważa, że ze względu na ponad pięcioletni okres obowiązywania zmienionych regulacji prawnych dotyczących mechanizmów chroniących interes Skarbu Państwa (art. 24 ust. 5a ustawy gnrsp) konieczne jest dokonanie analizy oddziaływania wdrożonych instrumentów na skuteczność zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed niewłaściwym ich wykorzystaniem.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Rozdysponowanie nieruchomości Zasobu WRSP	W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa rozdysponował łącznie 215,67 tys. ha, z tego 20,64 tys. ha zostało przekazanych nieodpłatnie, w tym jst nieodpłatnie przekazano nieruchomości o łącznej powierzchni 1,84 tys. ha, Lasom Państwowym – 1,47 tys. ha, kościołom i innym związkom wyznaniowym – 0,3 tys. ha, organom właściwym do spraw gospodarowania wodami publicznymi – 12,66 tys. ha oraz innym podmiotom – 3,1 tys. ha (m.in. do KZN – 0,2 tys. ha). Pozostałe 195,03 tys. ha zostało rozdysponowane przez KOWR w m.in. w formie dzierżawy i sprzedaży. [str. 18–19]
Dostosowano strukturę organizacyjną KOWR do realizacji zadań	W KOWR prawidłowo dostosowano strukturę organizacyjną do realizacji zadań dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP, a pracownicy zostali przeszkoleni do wykonania zadań w tym zakresie. [str. 15–16]
Nie opracowano wytycznych i nie wdrożono ich zarządzeniem dla niektórych podmiotów	Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP realizowane było przez KOWR na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz Wytycznych opracowanych i wprowadzonych przez Dyrektora Generalnego KOWR. Wytyczne zostały wdrożone w postępowaniach prowadzonych wobec niektórych uprawnionych podmiotów, tj.: jednostek samorządu terytorialnego, kościołów i związków wyznaniowych oraz fundacji i organizacji pożytku publicznego. W wytycznych zawarto wymóg weryfikacji m.in.: zgodności celu nieodpłatnego przekazania nieruchomości z mpzp, czy grunty nie były przedmiotem dzierżawy lub nie została wszczęta procedura związana z trwałym rozdysponowaniem (sprzedaż lub dzierżawa), bądź nie występowały surowce mineralne lub nie były planowane przedsięwzięcia związane z budową dróg. Dyrektor Generalny KOWR nie określił i nie wdrożył zarządzeniami Wytycznych w obszarze nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP dla: Krajowego Zasobu Nieruchomości, Centralnego Portu Komunikacyjnego⁹, Agencji Mienia Wojskowego. W przypadku Lasów Państwowych wytyczne nie zostały określone w formie zarządzenia, co było niezgodne z § 3 ust. 5 regulaminu organizacyjnego KOWR. [str. 16–17]
Nadzór Dyrektora Generalnego KOWR nad oddziałami terenowymi był niewystarczający	Dyrektor Generalny KOWR sprawował nadzór nad realizacją przez oddziały terenowe zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP przez bieżące monitorowanie spraw oraz stanu należności z tytułu zwrotu wartości nieodpłatnie przekazanych nieruchomości, a także przez przeprowadzanie kontroli i audytów w zakresie stosowanych procedur. Prawidłowo ustalił i wprowadził w formie zarządzenia, obowiązek sprawozdawczy przekazywania przez OT KOWR danych dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu. W KOWR monitorowano egzekwowania przez OT KOWR obowiązków wynikających z umów od podmiotów, którym nieodpłatnie przekazano nieruchomości Zasobu, a także egzekwowanie należności z tytułu niezwracania aktualnej wartości pieniężnej przekazanych nieodpłatnie nieruchomości ZWRSP. W zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu KOWR zrealizował dwa zadania audytowe oraz kontrolę wewnętrzną w 17 OT KOWR. Zalecenia sformułowane w wyniku audytów dotyczyły m.in. wydania oraz doprecyzowania zarządzeń w zakresie wytycznych, a także wzmocnienia nadzoru nad prawidłowością i terminowością wprowadzania danych do SEG. W wyniku kontroli z kolei zalecono m.in. wzmocnienie nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości. [str. 39–42]

⁹ Spółka z o.o. powołana na mocy art. 11 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 545, ze zm.)

**Prawidłowa
weryfikacja przez OT
KOWR wniosków jst
i nieodpłatnego
przekazania
nieruchomości
na ich rzecz**

Prawidłowo weryfikowano wnioski i przekazano nieodpłatnie nieruchomości na rzecz jst. KOWR przekazał o łącznie 1838,64 ha, w tym w 2021 r. – 406,31 ha, w 2022 r. – 512,60 ha, w 2023 r. – 596,16 ha, a w okresie od 1 stycznia 2024 r do 30 czerwca 2024 r. – 323,57 ha. Przed przekazaniem dokonywano weryfikacji m.in. zgodności celu nieodpłatnego przekazania nieruchomości z mpzp i zakresu działań realizowanych przez wnioskodawcę oraz sposobu rozdysponowania (sprzedaż lub dzierżawa). W umowach zabezpieczono interesy Skarbu Państwa zgodnie z przepisami prawa i Wytycznymi. Przykładem dobrej praktyki w OT KOWR w Poznaniu było zobowiązanie jst (w umowach nieodpłatnego przekazania nieruchomości) do informowania KOWR, w terminie nie później niż do 31 grudnia każdego roku, o aktualnym sposobie przeznaczenia oraz wykorzystania nieruchomości. [str. 20–23]

**Nierzetelna
weryfikacja
wniosków o zgodę
Ministra RiRW
dotycząca jst
i nierzetelne
sporządzanie
protokołów zdawczo-
odbiorczych do KZN**

W KOWR nierzetelnie weryfikowano wnioski o zgodę Ministra RiRW na przekazanie nieruchomości jst oraz wnioski o udzielenie Dyrektorowi OT KOWR szczególnego pełnomocnictwa. W trzech z dziewięciu badanych wniosków stwierdzono brak protokołu przyjęcia przez OT KOWR operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości, w tym w jednym dokumentacji rozpatrywania wniosku brak było notatki z lustracji nieruchomości z dokumentacją fotograficzną. Stwierdzono przypadki nierzetelnego sporządzania protokołów zdawczo-odbiorczych i przekazanie nieruchomości do KZN bez pełnych danych dotyczących tych nieruchomości. W przypadku dziewięciu badanych spraw, w ośmiu protokołach stwierdzono braki danych wymaganych wzorem protokołu, w tym w pięciu nie było danych wymaganych przepisem art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy o KZN, tj. informacji o stanie prawnym nieruchomości. W przypadku czterech z dziewięciu badanych spraw w protokołach zdawczo odbiorczych podano informacje niezgodne ze stanem faktycznym, dotyczące korzystania ze wsparcia Unii Europejskiej. [str. 23–25]

**Prawidłowe
przekazywanie przez
KOWR nieruchomości
Lasom Państwowym**

Prawidłowo weryfikowano wnioski i przekazano nieruchomości Lasom Państwowym, tj. grunty przewidziane na lasy lub nieprzydatne z punktu widzenia gospodarki rolnej, w stosunku do których nie było zainteresowania rolników ich dzierżawą lub nabyciem. Działki zostały przekazane na podstawie protokołów zdawczo- odbiorczych podpisanych przez dyrektora OT KOWR oraz nadleśniczych reprezentujących właściwe nadleśnictwo. [str. 25–27]

**Rzetelnie
weryfikowano
wnioski o
przekazanie
nieruchomości
rolnych osobom
prawnym Kościoła
Katolickiego**

Rzetelnie weryfikowano kompletność wniosków w celu zajęcia stanowiska przez KOWR w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych na rzecz Kościoła Katolickiego. Sprawdzano wykorzystanie limitów obszarowych oraz możliwości prowadzenia gospodarki rolnej na przekazanych gruntach. W latach 2020-2024 Dyrektorzy OT KOWR wyrazili zgodę na podstawie art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, na przekazanie osobom prawnym Kościoła Katolickiego łącznie 312,15 ha nieruchomości rolnych ZWRSP. Nie udzielili zgody w odniesieniu do nieruchomości o łącznej powierzchni 5208,48 ha. Na podstawie decyzji wojewodów z Zasobu WRSP przekazano nieruchomości rolne o powierzchni 227,52 ha. [str. 27–30]

**Nie zachowano
terminu w
postępowaniach
w OT KOWR
oraz nierzetelnie
rozpatrywano
wnioski**

W postępowaniach w sprawie zajęcia ww. stanowiska prowadzonych w OT KOWR nie zachowano terminu dwóch tygodni określonego w art. 106 § 3 K.p.a. Dotyczyło to ośmiu postępowań zakończonych wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego. Ponadto OT KOWR z naruszeniem art. 133 w związku z art. 144 K.p.a., tj. po terminie siedmiu dni od dnia otrzymania zażalenia, przekazał do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi trzy z czterech zażaleń złożonych na postanowienia o niewyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych.

Ponadto w pięciu przypadkach stwierdzono nierzetelne rozpatrywanie wniosków. W dwóch przypadkach rozpatrzono wnioski pomimo właściwości wojewody, informując o braku możliwości nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych, a w dwóch przypadkach przekazano wnioski wojewodzie, pomimo właściwości OT KOWR do rozpatrzenia sprawy, również informując o braku takich nieruchomości. W jednym przypadku przed wydaniem

Niewystąpienie przez dwa OT KOWR do wnioskodawców o wpłatę kaucji w celu zabezpieczenia kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania fundacjom

zgody na przekazanie nieruchomości nie zasięgnięto opinii Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektorze OT KOWR. [str. 31–32]

Prawidłowo weryfikowano wnioski i przekazano nieruchomości Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego. Przekazano nieruchomości z przeznaczeniem m.in. na dzienny dom seniora, budynek rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych oraz powiększenie specjalistycznego ośrodka pomocy niepełnosprawnym.

W dwóch OT KOWR stwierdzono nieprawidłowości dotyczące niewystąpienia do wnioskodawców o wpłatę kaucji w celu zabezpieczenia kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania, pomimo takiego wymogu wynikającego z ust. 6 Wytycznych Dyrektora Generalnego z dnia 21 lipca 2020 r. Rzetelnie natomiast weryfikowano w Centrali KOWR wnioski dyrektorów OT KOWR o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR oraz wnioski do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na nieodpłatne przekazywanie nieruchomości Zasobu na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego. [str. 32–35]

OT KOWR prowadziły kontrolę realizacji wypełniania obowiązków wynikających z umów

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. OT KOWR przeprowadziły łącznie 1448 kontroli wywiązywania się strony z obowiązków wynikających z umów nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz jst oraz innych podmiotów. Oddziały terenowe KOWR stwierdziły nieprawidłowości lub uchybienia polegające na niewywiązywaniu się strony z obowiązków wynikających z 361 ww. umów (co stanowiło 24,9 % wszystkich skontrolowanych umów). W 16 przypadkach stwierdzono zbycie nieruchomości (lub jej części) przed upływem 10 lat od dnia jej nabycia (1,1 %), w 345 przypadkach stwierdzono przeznaczenie nieruchomości (lub jej części) na inne cele niż określone w umowie przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia.

W związku z powyższym KOWR w 225 przypadkach wystąpił do jst z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej przekazanych nieruchomości. W okresie objętym kontrolą naliczono należności na łączną kwotę 60 414,4 tys. zł, spłaconych zostało 12 591,9 tys. zł, a do uregulowania (wg. stanu na dzień 30 czerwca 2024 r.) pozostało 47 822,5 tys. zł.

Ponadto na podstawie art. 24 ust. 5 aa pkt 3 ustawy gnrsp, KOWR uzyskał, zwrot nieodpłatnie przekazanych 65 nieruchomości. [str. 35–36]

KOWR dochodził należności w postępowaniach sądowych

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. prowadzone były łącznie 72 postępowania sądowe z powództwa KOWR, a ich przedmiotem było żądanie zwrotu aktualnej wartości nieruchomości nieodpłatnie przekazanych na rzecz jst (głównie gmin). W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. należności prawomocnie zasądzone z uwzględnieniem odsetek oraz kosztów postępowania wyniosły 8255,4 tys. zł, z tego spłacona kwota wyniosła 3265,4 tys. zł. Ponadto dokonano zwrotu nieruchomości o wartości 3029,3 tys. zł, a w wyniku zawartej ugody umorzono kwotę 265,3 tys. zł. Na dzień 30 czerwca 2024 r. z zasądzonych należności pozostało do spłaty 1695,4 tys. zł (kwota spłacana ratalnie w wyniku zawartych ugód). [str. 38]

Wzrost należności z tytułu niezwrócenia aktualnej wartości przekazanych nieruchomości

W latach 2021–2024 nastąpił wzrost należności¹⁰, naliczonych z tytułu niezwrócenia aktualnej wartości pieniężnej przekazanych nieodpłatnie nieruchomości ZWRSP wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, od kwoty 135 230,7 tys. zł do kwoty 218 761,2 tys. zł, tj. o 83 530,5 tys. zł (o 61,8 %). Należność główna z tego tytułu wzrosła od kwoty 124 593,5 tys. zł do kwoty 162 351,9 tys. zł, tj. o 37 758,4 tys. zł (o 30,3 %).¹¹ [str. 37]

¹⁰ Dotyczy także umów, w przypadku których naliczanie rozpoczęto przed okresem objętym kontrolą.

¹¹ Wg stanu na dzień 30 czerwca 2024 r.

**Niepodjęcie przez
ponad trzy lata
skutecznych działań
w celu ustalenia
aktualnej wartości
nieruchomości zbytej
Potrzeba analizy
rozwiązań prawnych
w obszarze
zabezpieczenia
interesu Skarbu
Państwa w umowach**

Ponadto NIK stwierdziła w jednym przypadku nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu w OT KOWR przez ponad trzy lata skutecznych działań w celu ustalenia aktualnej wartości nieruchomości zbytej przez gminę, co spowodowało, że w okresie objętym kontrolą KOWR nie wystąpił z roszczeniem o zwrot wartości tej nieruchomości. [str. 36]

Kontrole przeprowadzone przez OT KOWR dotyczące wywiązywania się z obowiązków wynikających z umów z tytułu nieodpłatnego przekazania nieruchomości Zasobu WRSP wykazały w przypadku 25 % umów nieprawidłowości i uchybienia, polegające na przeznaczeniu nieruchomości na inne cele niż określone w umowie lub jej zbyciu przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia. Skutkowało to wzrostem poziomu należności głównej z tytułu zwrotu równowartości przekazanej nieruchomości o 30,3 % oraz dochodzeniem należności na drodze sądowej. Ze względu na ponad pięcioletni okres obowiązywania zmienionych regulacji prawnych dotyczących mechanizmów chroniących interes Skarbu Państwa (art. 24 ust. 5a ustawy gnrsp) niezbędne jest dokonanie analizy oddziaływania wdrożonych instrumentów na skuteczność zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed niewłaściwym ich wykorzystaniem (ewaluacja *ex post*). [str. 35–39]

4. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę rolę KOWR realizującego zadania polityki państwa na rzecz obrotu nieruchomościami rolnymi, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę podjęcia następujących działań:

**Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi:**

- 1) przeprowadzenie analizy funkcjonowania przepisów ustawy gnrsp w zakresie regulacji dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP, w szczególności mechanizmów chroniących interes Skarbu Państwa.

Z uwagi na ponad pięcioletni okres obowiązywania zmienionych regulacji prawnych (od 2019 r.) w tym obszarze, konieczne jest określenie faktycznego wpływu zmienionych instrumentów prawnych na zabezpieczenie nieruchomości Zasobu WRSP przed ich niewłaściwym wykorzystaniem.

**Dyrektor Generalny
KOWR:**

- 1) wzmocnienie nadzoru w zakresie przestrzegania procedur dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych, w tym ze względu na stwierdzone nieprawidłowości nad Oddziałami Terenowymi KOWR,
- 2) opracowanie Wytycznych w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych na rzecz podmiotów, dla których nie opracowano takich procedur;
- 2) o zmianę Wytycznych dotyczących nieodpłatnego przekazywania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jednostkom samorządu terytorialnego przez wprowadzenie regulacji dotyczącej zobowiązania w umowach jest do informowania KOWR o aktualnym sposobie przeznaczenia i wykorzystania nieruchomości, w terminie nie później niż do końca każdego roku oraz wskazania terminu, w którym strona zobowiązana będzie do przekazania informacji o zbyciu otrzymanej nieruchomości. Regulacja ta ujednolici stosowanie przez OT KOWR zabezpieczeń na rzecz interesów Skarbu Państwa.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie KOWR do realizacji zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Dostosowano strukturę organizacyjną do realizacji zadań

W KOWR prawidłowo dostosowano strukturę organizacyjną do realizacji zadań dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP, a pracownicy zostali przeszkoleni do wykonania zadań w tym zakresie.

Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP realizowane było na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa i Wytycznych opracowanych przez Dyrektora Generalnego KOWR. Wytyczne zostały wdrożone w przypadku spraw dotyczących nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, kościołów i związków wyznaniowych oraz fundacji i organizacji pożytku publicznego. Dyrektora Generalnego KOWR nie określił wytycznych w sprawach nieodpłatnego przekazania nieruchomości dla: Krajowego Zasobu Nieruchomości, Centralnego Portu Komunikacyjnego, Agencji Mienia Wojskowego wytycznych w obszarze nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP, stosownie do §6 regulaminu organizacyjnego KOWR. W przypadku Lasów Państwowych wytyczne nie zostały określone w formie zarządzenia, co było niezgodne z §3 ust. 5 regulaminu organizacyjnego KOWR.

Zadania dotyczące nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP, zgodnie z regulaminem organizacyjnym KOWR, realizowane były w Centrali KOWR w Pionie Gospodarowania Nieruchomościami przez DGZ¹², a w OT KOWR przez Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem¹³. Nadzór merytoryczny nad realizacją zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości ZWRSP sprawował Departament Gospodarowania Zasobem KOWR.¹⁴

Organizacja realizacji zadań

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym KOWR rozpatrywanie wniosków prowadzono w następujący sposób:

- w Centrali KOWR procedowane były sprawy przekazywania nieruchomości następującym podmiotom:
 - Krajowemu Zasobowi Nieruchomości;
 - Lasom Państwowym;
 - Centralnemu Portowi Lotniczemu,

przy czym za przygotowanie dokumentacji odpowiadał OT KOWR;

- w OT KOWR procedowane były sprawy nieodpłatnego przekazywania nieruchomości dla następujących podmiotów:
 - jednostek samorządu terytorialnego;
 - Agencji Mienia Wojskowego,

przy czym wniosek o zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w obu ww. przypadkach przygotowywała Centrala KOWR;

- kościoła katolickiego – w zakresie wydania opinii KOWR odnośnie do przekazania nieruchomości (decyzję w sprawie wydawał wojewoda);

Przeszkolenie pracowników

Centrala KOWR w 2022¹⁵ oraz w 2023¹⁶ roku zorganizowała łącznie trzy narady szkoleniowe, w ramach których pracownicy ww. komórek zostali przeszkoleni w obszarze nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych ZWRSP

¹² regulamin organizacyjny KOWR zał. nr 1 § 11 ust. 2, pkt 1, lit. e.

¹³ regulamin organizacyjny KOWR zał. nr 2 § 4 pkt 3, ppkt 1, lit. i.

¹⁴ regulamin organizacyjny KOWR zał. nr 1 § 11 ust. 2 pkt 10.

¹⁵ Narada szkoleniowa: 22-23 czerwca 2022 r – uczestniczyło 54 pracowników KOWR, 24-25 listopada 2022 r – uczestniczyło 86 pracowników KOWR.

¹⁶ Narada szkoleniowa: 16-17 maja 2023 r. – uczestniczyło 116 pracowników KOWR.

**Opracowanie
procedur**

uprawnionym podmiotom. Ze względu na ogłoszony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii oraz stan zagrożenia epidemicznego spowodowany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, w 2021 r. nie były prowadzone szkolenia w omawianym zakresie.

Pracownicy DGZ KOWR, posiadali w zakresach pełnionych obowiązków stosowne zapisy dotyczące realizacji zadania nieodpłatnego przekazywania nieruchomości uprawnionym podmiotom.

Zgodnie z § 3 ust. 5 regulaminu organizacyjnego KOWR, wewnętrzne akty normatywne wydane są w formie zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR.

KOWR opracował Wytyczne procedury wprowadzane zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR w postępowaniach nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP wobec niektórych uprawnionych podmiotów, tj.:

- jednostek samorządu terytorialnego;
- fundacji i organizacji pożytku publicznego¹⁷;
- kościelnych osób prawnych różnych wyznań, na tworzenie lub powiększenie gospodarstw rolnych przez kościelne osoby prawne, sprawowanie kultu religijnego lub działalności w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym¹⁸;

W wytycznych zawarto wymóg weryfikacji m.in. zgodności celu nieodpłatnego przekazania nieruchomości z mpzp, czy grunty nie były przedmiotem dzierżawy lub nie została wszczęta procedura związana z trwałym rozdysponowaniem (sprzedaż lub dzierżawa), bądź nie występowały surowce mineralne lub nie były planowane przedsięwzięcia związane z budową dróg.

Ponadto KOWR opracował Wytyczne dotyczące nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z umów bądź decyzji dotyczących nieodpłatnego przekazania nieruchomości ZWRSP¹⁹ lub ich darowizny.

Proces tworzenia lub aktualizacji procedur dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości ZWRSP składał się z następujących etapów:

- opracowanie przez DGZ projektu nowego zarządzenia lub wytycznych oraz ich zatwierdzenie przez kierownictwo DGZ;
- przekazanie projektu zarządzenia, wytycznych do Biura Prawnego i Zamówień Publicznych²⁰ w celu wniesienia uwag i przekazanie ich do DGZ;
- opracowanie ostatecznej wersji zarządzenia przez DGZ w porozumieniu z BPiZP i zatwierdzenie go przez kierownictwo DGZ i BPiZP;
- zatwierdzenie zarządzenia, Wytycznych przez Dyrektora Generalnego KOWR.

¹⁷ Zarządzenie nr 112/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 21 lipca 2020 r. w sprawie dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego.

¹⁸ Zarządzenie nr 128/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 30.10.2017 r. w sprawie przekazywania nieruchomości ZWRSP na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań, na tworzenie i powiększenie gospodarstw rolnych przez kościelne osoby prawne, sprawowanie kultu religijnego lub działalność w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym, określonych w ustawach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej, Zarządzenie nr 65/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 26 maja 2020 w sprawie wprowadzenia „Wytycznych dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości ZWRSP, na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań, na tworzenie lub powiększenie gospodarstw rolnych przez kościelne osoby prawne, sprawowanie kultu religijnego lub działalności w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym, określonych w ustawach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej..

¹⁹ Zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących nadzoru właścicielskiego nad realizacją decyzji wynikających z umów bądź decyzji dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nr: 92/2017/W z 4 października 2017 r., 110/2020/W z 21 lipca 2020 r., nr 109/2021/W z 29 września 2021 r., nr 144/2022/W z 22 grudnia 2022 r. oraz zarządzenie nr 46/2024/W z dnia 4 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z umów/decyzji dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa..

²⁰ Dalej: BPiZP.

Pracownicy OT KOWR byli pisemnie informowani o wprowadzeniu zarządzeniem procedur i Wytycznych. Ponadto dokumenty te były publikowane na wewnętrznych portalach KOWR, do których mieli dostęp wszyscy pracownicy jednostki.

KOWR podejmował działania zmierzające do aktualizacji bądź wydania nowych wytycznych i procedur w przypadku zmian prawa powszechnie obowiązującego.

Po zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 lipca 2023 r. dotyczącej m.in. nieodpłatnego przekazywania nieruchomości ZWRSP Lasom Państwowym oraz jst, która weszła w życie 5 października 2023 r. Dyrektor Generalny KOWR, zarządzenie w tym zakresie wprowadził 16 kwietnia 2024 r. Do czasu zmiany zarządzenia DGZ opracował i przekazał do OT KOWR przejściowe wytyczne²¹.

Dyrektor Generalny KOWR nie określił Wytycznych lub procedur w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości ZWRSP następującym podmiotom:

- Krajowemu Zasobowi Nieruchomości;
- Centralnemu Portowi Komunikacyjnemu;
- Agencji Mienia Wojskowego.

Z kolei wytyczne nieodpłatnego przekazywania nieruchomości ZWRSP Lasom Państwowym nie zostały wdrożone zarządzeniem Dyrektora Generalnego, z lecz przekazane pismami²², co było niezgodne z § 3 ust. 5 regulaminu organizacyjnego KOWR.

Ponadto w przypadku darowizny nieruchomości, na rzecz fundacji albo organizacji pożytku publicznego, na podstawie art. 59 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²³, Dyrektor Generalny KOWR dopiero w Wytycznych w sprawie nadzoru właścicielskiego²⁴ z dnia 4 września 2024 r. określił obowiązek sprawdzenia wywiązywania się strony z obowiązków wynikających z zawartych umów darowizny. W Wytycznych w sprawie nadzoru właścicielskiego obowiązujących do dnia 3 września 2024 r., takiego obowiązku nie określono.

5.2. Realizacja przez KOWR zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

5.2.1. Zagospodarowanie nieruchomości Zasobu WRSP²⁵

Według stanu na 30 czerwca 2024 r. w Zasobie WRSP pozostawało ogółem 1332,72 tys. ha gruntów, w tym 1059,59 tys. ha było w dzierżawie, 52,12 tys. ha w użytkowaniu wieczystym, 16,59 tys. ha w trwałym zarządzie, 18,71 tys. ha w innym zagospodarowaniu²⁶, 159,64 tys. ha pozostawało do rozdysponowania, 26,06 tys. ha stanowiło grunty obce²⁷. W latach 2021–2024 powierzchnia gruntów w Zasobie ogółem zmniejszyła się o 27,04 tys. ha, tj. o 2,0 %, powierzchnia w dzierżawie zmniejszyła się o 4,52 tys. ha (0,4 %), w użytkowaniu

²¹ Pismem z dnia 3.10.2023 r., znak pisma CEN.DGZ.WTZ.4200.3.2023.

²² Wytyczne zawarto w pismach znak: CEN.WRMZ.WTZ.4200.4.2023.DWL.2 z dnia 23 stycznia 2024 r., CEN.DGZ.WTZ.4200.4.2023.DWL z dnia 21 marca 2024 r., CEN.DGZ.WTZ.4200.4.2023.DWL z dnia 5 kwietnia 2024 r.

²³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1145.

²⁴ Wprowadzonych zarządzeniem nr 46/2024/W Dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 4 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z umów/decyzji dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

²⁵ Dane prezentowane w Informacji zostały przekazane przez KOWR w trakcie kontroli.

²⁶ Grunty w dożywotnim użytkowaniu, w bezumownym użytkowaniu, w użyczeniu.

²⁷ Grunty pod wodami płynącymi, grunty pozostające w ewidencji ZWRSP, dla których prawa użytkowania przeszły z dniem 1 stycznia 2006 r. do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, grunty należące do uczelni publicznych, grunty należące do jednostek samorządowych.

Zagospodarowanie nieruchomości Zasobu WRSP

wieczystym o 0,42 tys. ha (0,8 %), w trwałym zarządzie o 1,08 tys. ha (6,1 %), powierzchnia nieruchomości w innym zagospodarowaniu wzrosła o 4,68 tys. ha (36,3 %), powierzchnia gruntów do rozdysponowania zmniejszyła się o 26,09 tys. ha (14,0 %), a gruntów obcych o 8,96 tys. ha (25,6 %).

W latach 2021–2024 grunty pozostające w Zasobie zostały zagospodarowane przez KOWR w następujący sposób:

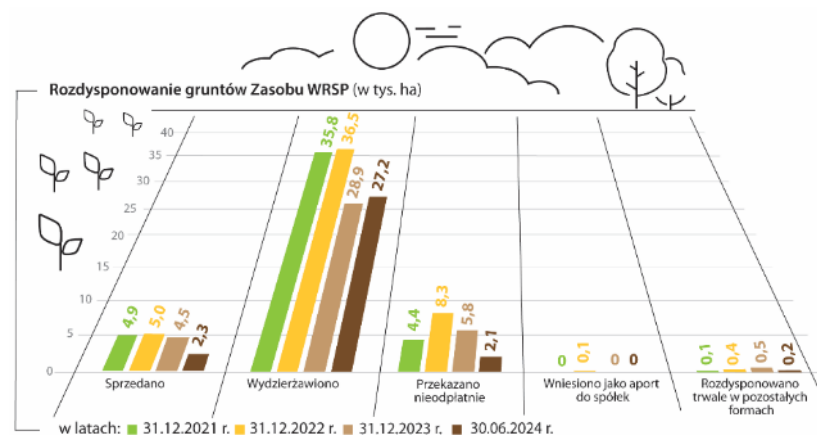
- na dzień 31 grudnia 2020 r. w ZWRSP pozostawało ogółem 1359,7 tys. ha gruntów, w tym 1055,07 tys. ha (77,6 %) było wydierżawione, 52,54 tys. ha (3,9 %) w użytkowaniu wieczystym, 17,67 tys. ha (1,3 %) w trwałym zarządzie, 13,73 tys. ha (1,0 %) w innym zagospodarowaniu, 185,75 tys. ha (13,7 %) pozostawało do rozdysponowania, 35,02 tys. ha (2,6 %) stanowiło grunty obce;
- na dzień 31 grudnia 2021 r. w ZWRSP pozostawało ogółem 1354,58 tys. ha gruntów, w tym 1062,01 tys. ha (78,4 %) było wydierżawione, 52,56 tys. ha (3,9 %) w użytkowaniu wieczystym, 17,68 tys. ha (1,3 %) w trwałym zarządzie, 10,77 tys. ha (0,8 %) w innym zagospodarowaniu, 178,75 tys. ha (13,2 %) pozostawało do rozdysponowania, 32,81 tys. ha (2,4 %) stanowiło grunty obce;
- na dzień 31 grudnia 2022 r. w ZWRSP pozostawało ogółem 1344,48 tys. ha gruntów, w tym 1069,52 tys. ha (79,5 %) było wydierżawione, 52,45 tys. ha (3,9 %) w użytkowaniu wieczystym, 17,38 tys. ha (1,3 %) w trwałym zarządzie, 9,73 tys. ha (0,7 %) w innym zagospodarowaniu, 166,64 tys. ha (12,4 %) pozostawało do rozdysponowania, 28,76 tys. ha (2,1 %) stanowiło grunty obce;
- na dzień 31 grudnia 2023 r. w ZWRSP pozostawało ogółem 1335,71 tys. ha gruntów, w tym 1038,06 tys. ha (77,7 %) było wydierżawione, 52,18 tys. ha (3,9 %) w użytkowaniu wieczystym, 16,90 tys. ha (1,3 %) w trwałym zarządzie, 13,51 tys. ha (1,0 %) w innym zagospodarowaniu, 188,01 tys. ha (14,1 %) pozostawało do rozdysponowania, 27,04 tys. ha (2,0 %) stanowiło grunty obce.

Rozdysponowanie nieruchomości Zasobu WRSP

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. rozdysponowano łącznie 164,05 tys. ha, w tym 16,69 tys. ha zostało sprzedanych, 125,32 tys. ha zostało wydierżawionych, 20,64 tys. ha przekazanych nieodpłatnie, 0,13 tys. ha wniesiono aportem do spółek, 1,28 tys. ha rozdysponowano trwale w innych formach²⁸. Przekazane nieodpłatnie nieruchomości stanowiły 12,6 % rozdysponowanej w okresie objętym kontrolą powierzchni i około 1,5 % powierzchni nieruchomości rolnych pozostających w Zasobie WRSP.

Infografika nr 2

Rozdysponowanie gruntów rolnych pozostających w Zasobie WRSP
(według stanu na 30 czerwca 2024 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KOWR.

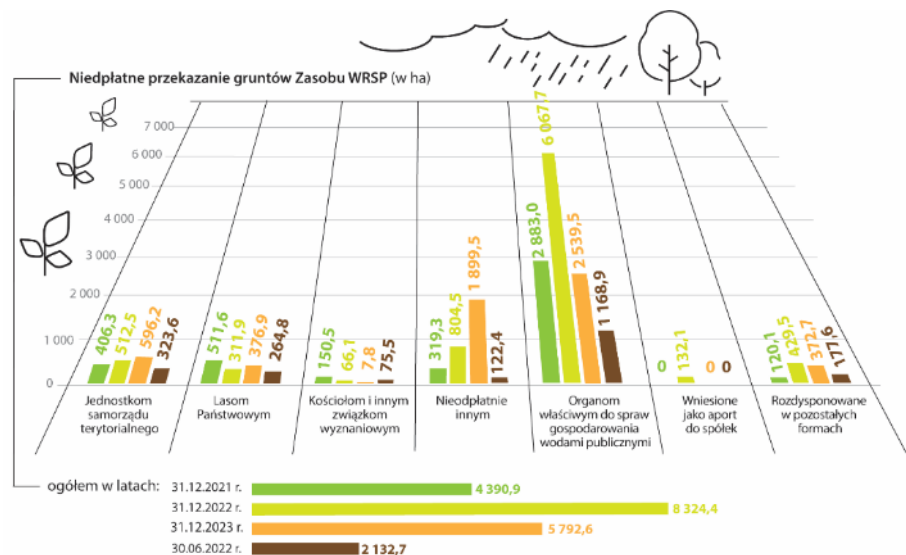
²⁸ Tj.: m.in.: przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, scalenie i wymiana gruntów, zamiana nieruchomości, zniesienie współwłasności

W badanym okresie KOWR przekazał nieodpłatnie:

- jst, nieruchomości o łącznej powierzchni 1838,64 ha, w tym w 2021 r. – 406,31 ha, w 2022 r. – 512,60 ha, w 2023 r. – 596,16 ha, a w okresie od 1 stycznia 2024 r do 30 czerwca 2024 r. – 323,57 ha,
- Lasom Państwowym nieruchomości o łącznej powierzchni 1465,26 ha, w tym w 2021 r. – 511,62 ha, 2022 r. – 311,91 ha, w 2023 r. – 376,95 ha, w okresie od 1 stycznia 2024 r do 30 czerwca 2024 r. – 264,78 ha,
- kościołom i innym związkom wyznaniowym nieruchomości o łącznej powierzchni 299,98 ha, w tym w 2021 r. – 150,50 ha, 2022 r. – 66,09 ha, w 2023 r. – 7,8 ha, w okresie od 1 stycznia 2024 r do 30 czerwca 2024 r. – 75,48 ha, w tym na podstawie decyzji wojewodów, (tj. na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego), przekazano 160,38 ha,
- organom właściwym do spraw gospodarowania wodami publicznymi nieruchomości o łącznej powierzchni 12 659,10 ha, w tym w 2021 r. – 2883,05 ha, 2022 r. – 6067,70 ha, w 2023 r. – 2539,48 ha, w okresie od 1 stycznia 2024 r do 30 czerwca 2024 r. – 1168,10 ha
- nieodpłatnie innym podmiotom²⁹ nieruchomości o łącznej powierzchni 3145,68 ha, w tym w 2021 r. – 319,32 ha, 2022 r. – 804,46 ha, w 2023 r. – 1899,51 ha, w okresie od 1 stycznia 2024 r do 30 czerwca 2024 r. – 122,39 ha.³⁰

Infografika nr 3

Powierzchnia nieodpłatnie przekazanych gruntów rolnych z Zasobu WRSP (według stanu na 30 czerwca 2024 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KOWR.

Nieruchomości ZWRSP w okresie od 2020 r. do 31 marca 2024 roku, zostały przekazane jst z przeznaczeniem na m.in.: drogi – 983,00 ha, co stanowiło 51,87 % wszystkich przekazanych jst gruntów, związane z kulturą, edukacją, sportem i pomocą społeczną – 461,80 ha (24,37 %), wodociągi i kanalizacje – 123,81 ha, co stanowiło 6,53 % wszystkich przekazanych jst gruntów, cmentarze – 61,60 ha, co stanowiło 3,25 % wszystkich przekazanych jst gruntów.

²⁹ Tj. m.in.: nieodpłatne przekazanie Polskiej Akademii Nauk, Izbie Rolniczej, Krajowej Radzie Izb Rolniczych, państwowej szkole wyższej, państwowej jednostce badawczo-rozwojowej, na rzecz fundacji oraz organizacji pożytku publicznego, w zarząd parkom narodowym w związku z utworzeniem parku lub zmianą jego granic, do Krajowego Zasobu Nieruchomości, przekazanie w związku z realizacją CPK, na rzecz Agencji Mienia Wojskowego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

³⁰ KOWR w swoich sprawozdaniach do kategorii nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych zalicza również przekazanie gruntów aportem do spółek oraz trwałe rozdysponowanie w pozostałych formach.

5.2.2. Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP jednostkom samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 1 lit c oraz art. 24 ust. 5c ustawy gnrsp KOWR może nieodpłatnie przekazać nieruchomości rolne ZWRSP na rzecz jednostek samorządu terytorialnego na cele służące wykonywaniu przez nie zadań oraz zajęte pod drogi oraz grunty wykorzystywane jako drogi³¹.

W związku z wejściem w życie z dniem 5 października 2023 r. ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, zmianie uległ między innymi ww. art. 24 ust. 5 ustawy gnrsp i uprzedniej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi wymaga nieodpłatne przekazanie nieruchomości Zasobu WRSP o powierzchni co najmniej 2 ha (art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy gnrsp).

Wytyczne w sprawie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP jst określono zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie nieodpłatnego przekazywania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa:

- nr 71/2019/W z dnia 4 lipca 2019 r. obowiązującym do 19 lipca 2020 r.,
- nr 109/2020/W z dnia 20 lipca 2020 r. obowiązujące od 20 lipca 2020 r. do 15 maja 2023 r.,
- nr 40/2023/W z dnia 16 maja 2023 r. obowiązujące od 16 maja 2023 r. do 16 kwietnia 2024 r.,
- nr 14/2024/W z dnia 16 kwietnia 2024 r. obowiązujące od 17 kwietnia 2024 r.

**KOWR przekazał do
jst nieruchomości
o powierzchni 1838
ha**

**Weryfikacja
wniosków**

KOWR przekazał nieodpłatnie na rzecz jst, nieruchomości o łącznej powierzchni 1838,64 ha, w tym w 2021 r. – 406,31 ha, w 2022 r. – 512,60 ha, w 2023 r. – 596,16 ha, a w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2024 r. – 323,57 ha.

W OT KOWR dokonywano weryfikacji wniosków, która zgodnie z obowiązującymi Wytycznymi, obejmowała:

- ocenę zgodności charakteru inwestycji z przeznaczeniem nieruchomości w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz braku możliwości realizacji planowanych zamierzeń w oparciu o własne grunty;
- ocenę zgodności celu inwestycji z zakresem działań realizowanych przez wnioskodawcę;
- analizę dokumentacji, w tym m.in. założenia, ekspertyzy, projekty, umożliwiające określenie potrzeb gruntowych realizowanej inwestycji;
- sprawdzenie czy działki są w Zasobie WRSP oraz określenie stanu ich zagospodarowania (w systemie SEG oraz poprzez weryfikację ksiąg wieczystych). W przypadkach, gdy nieruchomości objęte wnioskiem o nieodpłatne przekazanie były przedmiotem umów dzierżawy, OT KOWR każdorazowo występował do dzierżawców o wyrażenie zgody na wyłączenie wskazanych działek z umów dzierżawy. Pracownicy OT KOWR przeprowadzali oględziny nieruchomości, potwierdzone protokołem³²;
- ustalenie, czy w stosunku do nieruchomości toczy się postępowanie administracyjne lub sądowe w związku z niezgodnym z przepisami prawa

³¹ Pod warunkiem, że jest to zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji, decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w przypadku braku miejscowego planu lub ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – z ustaleniami planu ogólnego gminy. Ponadto w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich, wojewodowie na wniosek właściwego zarządcy drogi, na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wydają decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych, które mają wpływ na sposób rozdysponowanie nieruchomości, którego zmiana powinna znaleźć odzwierciedlenie w Zasobie WRSP.

³² Np. w OT KOWR w Poznaniu w dwóch przypadkach w toku oględzin stwierdzono użytkowanie nieruchomości Zasobu WRSP bez tytułu prawnego. W obu przypadkach wszczęto postępowanie w celu ich wydania oraz nałożenia opłaty z tytułu ww. bezumownego użytkowania.

przejęciem na rzecz Skarbu Państwa. W tym celu OT KOWR występował m.in. do właściwego wojewody oraz do samorządowych kolegiów odwoławczych z zapytaniem o prowadzone postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości. W przypadku otrzymania informacji o ujawnieniu się spadkobierców, Oddział wstrzymał procedowanie wniosku do czasu uzyskania informacji pozwalających na możliwość dysponowania nieruchomością objętą wnioskiem;

- sprawdzenie, czy nie została wszczęta procedura związana z trwałym rozdysponowaniem działek (m.in. dzierżawa, sprzedaż);
- ustalenie stanu prawnego ewentualnych ograniczeń w rozdysponowaniu. W tym celu OT KOWR zwracał się m.in. do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z zapytaniem o występujące na terenie nieruchomości urządzenia melioracyjne oraz wody płynące;
- rozpoznanie innych uwarunkowań, mających znaczenie przy rozpatrywaniu możliwości przekazania nieruchomości, w tym m.in. występowanie surowców mineralnych, wpis do rejestru zabytków, planowane przedsięwzięcia związane z budową dróg. Oddziały dla każdej nieruchomości objętej wnioskiem o nieodpłatne przekazanie występowały z zapytaniem do odpowiednich organów.

W każdym z przypadków objętych kontrolą jst zostały zobowiązane przez OT KOWR do przedłożenia operatu szacunkowego. Operaty były weryfikowane przez Komisję ds. wycen.

Przyczyną negatywnego rozpatrzenia wniosków na poziomie OT KOWR był m.in. fakt, że cel przekazania nie mieścił się w ustawowych przesłankach określonych w art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy gnrsp, cel inwestycji był niezgodny z zakresem działań realizowanych przez wnioskodawcę.

**Sporządzano wnioski
o zgodę Ministra
RiRW**

OT KOWR przygotowywały i kierowały do DG KOWR wnioski o zgodę Ministra RiRW na przekazanie na rzecz jst nieruchomości o powierzchni co najmniej 2 ha oraz wnioski o uzyskanie szczególnego pełnomocnictwa DG KOWR. DGZ, po otrzymaniu wniosku OT KOWR, dokonywał weryfikacji dokumentacji w pod kątem zgodności z ww. Wytocznymi i występował do Ministra RiRW, w celu uzyskania zgody na przekazanie nieruchomości na rzecz jst. W każdym przypadku DGZ wydał pozytywną opinię.³³

Od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. Departament Gospodarowania Zasobem procedował 392 wnioski o zgodę Ministra RiRW na przekazanie nieruchomości na rzecz jst w trybie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy gnrsp³⁴ o łącznej powierzchni 525,21 ha. Wartość tych nieruchomości wyniosła 224 713,16 tys. zł.

**Stwierdzono nierzetelną
weryfikację wniosków o
zgodę Ministra RiRW**

W badanym okresie z 392³⁵ wniosków Minister RiRW udzielił 325 zgód na nieodpłatne przekazanie nieruchomości na rzecz jst. W przypadku 17 wniosków Minister RiRW nie udzielił zgody. Przyczyną braku zgody Ministra RiRW była m.in. niezgodnością przeznaczenia nieruchomości z celami związanym z realizacją inwestycji, określonymi w dokumentach planistycznych lub zadaniami jst. Wskazuje to na nie w pełni rzetelne sporządzanie wniosków przez OT KOWR i ich weryfikację w Centrali KOWR

Przykład nieprawidłowości

Centrala KOWR

Nierzetelnie weryfikowano wnioski o zgodę Ministra RiRW na przekazanie nieruchomości jst oraz wniosku o udzielenie dyrektorowi OT KOWR szczególnego pełnomocnictwa. W wyniku badania stwierdzono, że trzy wnioski

³³ Badaniem objęto dziewięć z 24 spraw, w których przekazanie nieruchomości wymagało zgody Ministra RiRW oraz uzyskania szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR w przedmiocie przekazania gruntów ZWRSP na rzecz jst⁴⁷ (37,5 %), o łącznej powierzchni 70,37 ha, wartości 86 078,7 tys. zł.

³⁴ W jednym przypadku na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1c i art. 24 ust. 5c ustawy gnrsp

³⁵ Z uwagi na zmianę przepisów w związku z wejściem w życie z dniem 5 października 2023 r. ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy gnrsp, Minister RiRW zwrócił 50 wniosków do KOWR.

nie zawierały protokołu przyjęcia operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości przez OT KOWR, a jeden wniosek nie zawierał protokołu lub notatki z lustracji nieruchomości z dokumentacją fotograficzną. Na podstawie niepełnej dokumentacji DG KOWR w ww. przypadkach udzielił szczególnego pełnomocnictwa Dyrektorom OT KOWR oraz wystąpił o zgodę do Ministra RiRW na nieodpłatne przekazanie nieruchomości Zasobu na rzecz jst.

Było to niezgodne z ust. 10.3 Wytycznych, według którego wniosek OT KOWR powinien zawierać m.in. aktualny operat szacunkowy z wyceny nieruchomości wraz z protokołem z przyjęcia przez oddział terenowy oraz niezgodne z załącznikiem do ww. Wytycznych, także protokół lub notatkę z lustracji nieruchomości wraz z dokumentacją fotograficzną. Nie podano przyczyn braków dokumentacji we wnioskach OT KOWR.

DG KOWR udzielał szczególnego pełnomocnictwa

Wytyczne Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie nieodpłatnego przekazywania mienia Zasobu WRSP na rzecz jst, określały, że przekazanie nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha lub której wartość jest określona zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami przekracza równowartość 2000 ton żyta wymaga uzyskania szczególnego pełnomocnictwa DG KOWR. W celu uzyskania zgody oraz szczególnego pełnomocnictwa, OT KOWR występował do DG KOWR ze stosownym wnioskiem wraz z uzasadnieniem.

W okresie objętym kontrolą do Centrali KOWR złożono 24 wnioski o wydanie szczególnego pełnomocnictwa DG KOWR na nieodpłatne przekazanie nieruchomości, które były procedowane przez DGZ. Dyrektor Generalny KOWR udzielił ww. szczególnych pełnomocnictw dla wszystkich wniosków. Zgodnie z Wytycznymi, udzielenie szczególnego pełnomocnictwa DG KOWR na nieodpłatne przekazanie nieruchomości na rzecz jst, następowało po zaopiniowaniu wniosku przez Departament Gospodarowania Zasobem pod względem merytorycznym.

Czas rozpatrywania wniosków

Sprawy o nieodpłatne przekazanie nieruchomości prowadzone były w drodze postępowania cywilnoprawnego. W związku z tym OT KOWR nie były związane terminami załatwienia sprawy, np. wynikającymi z K.p.a. Średni czas potrzebny na pozytywne rozpatrzenie wniosku wynosił na przykład w OT KOWR we Wrocławiu 433 dni, przy medianie wynoszącej 442 dni. Przyczyną długotrwałości postępowań był fakt, że kompletowanie niezbędnej dokumentacji było zajęciem czasochłonnym. Wynikało to m.in. z konieczności modyfikacji wniosku lub procedowania zmian w mpzp.

W OT KOWR we Wrocławiu stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w pismach kierowanych przez do jst w sprawie uzupełnienia złożonych wniosków nie wskazywano terminu.

Przykład nieprawidłowości

OT KOWR we Wrocławiu

W latach 2020–2024 (do 30 czerwca) pisma kierowane przez OT KOWR we Wrocławiu do jst w sprawie uzupełnienia złożonych wniosków o wymagane dokumenty i informacje nie zawierały zapisów o konieczności przekazania żądanych dokumentów i informacji w terminie nie dłuższym niż miesiąc. Wymóg stosowania takiego zapisu wynikał z pkt 5 Wytycznych³⁶ wprowadzonych przez Dyrektora Generalnego KOWR.

W OT KOWR we Wrocławiu termin wskazany w ww. Wytycznych interpretowano jako termin instrukcyjny, w związku z faktem, że postępowania w sprawie nieodpłatnego przekazania nieruchomości nie podlegają regulacjom K.p.a. Niedotrzymanie wyznaczonego jst terminu nie mogłoby nieść za sobą sankcji w postaci np. umorzenia postępowania lub odrzucenia wniosku.

³⁶ To jest Wytycznych w sprawie nieodpłatnego przekazywania jednostce samorządu terytorialnego nieruchomości wchodzących w skład Własności Rolnej Skarbu Państwa w trybie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit, c oraz art. 24 ust. 5c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

NIK wskazuje, że pomimo niepodlegania postępowań o nieodpłatne przekazanie nieruchomości przepisom K.p.a., OT KOWR we Wrocławiu zobowiązany jest do stosowania się do wydanych przez Dyrektora Generalnego KOWR Wytycznych. Brak w przepisach prawa powszechnie obowiązującego sankcji za niezłożenie wymaganych dokumentów i informacji w wyznaczonym terminie nie jest przesłanką wyłączającą obowiązek stosowania się OT KOWR do obowiązujących w okresie objętym kontrolą ww. Wytycznych.

**KOWR zabezpieczał
interes Skarbu
Państwa w umowach**

OT KOWR zabezpieczały interes Skarbu Państwa w umowach o nieodpłatne przekazanie nieruchomości. Określono rodzaj planowanej przez jst inwestycji³⁷ oraz termin jej realizacji, nie dłuższy niż 10 lat od przekazania. Ponadto zawarto klauzulę wynikającą z art. 24 ust. 5a ustawy gnrsp, zgodnie z którą OT KOWR mógł wystąpić do jst z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości w razie jej zbycia lub przeznaczenia na cele inne niż określone w umowie albo niewykorzystania na te cele. W treści aktów notarialnych każdorazowo zawarto zobowiązanie jst do zamieszczenia na własny koszt tablicy informacyjnej na terenie przekazywanej nieruchomości, nie później niż dwa miesiące od jej przejęcia, a w terminie dwóch miesięcy od zakończenia planowanej inwestycji – tablicy pamiątkowej.

**Przykład dobrej
praktyki**

Przykładem dobrej praktyki w OT KOWR w Poznaniu było zobowiązanie jst do informowania KOWR, w terminie nie później niż do 31 grudnia każdego roku, o aktualnym sposobie przeznaczenia oraz wykorzystania nieruchomości, w umowach nieodpłatnego przekazania nieruchomości.

Przykład dobrej praktyki

OT KOWR w Poznaniu

OT KOWR w Poznaniu w umowach nieodpłatnego przekazania nieruchomości objętych kontrolą określał zobowiązanie jst do informowania KOWR o aktualnym sposobie przeznaczenia oraz wykorzystania nieruchomości, w terminie nie później niż do 31 grudnia każdego roku, bez wezwania, poczynając od roku, w którym dokonano przekazania oraz do pisemnego informowania KOWR o zbyciu otrzymanej nieruchomości w ciągu siedmiu dni od zawarcia umowy, wraz z przesłaniem kopii aktu notarialnego, przy czym obowiązek ten przestawał wiązać jst po upływie 10 lat od dnia nabycia nieruchomości od KOWR. Jst w znacznej części informowały o wykonaniu zobowiązania. Niewywiązanie się z obowiązku przekazania informacji nie było podparte w umowie żadnym rygorem i nie skutkowało żadnymi konsekwencjami. Oddział terenowy KOWR monitorował wykonanie tych zobowiązań.

5.2.3. Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości Zasobu WRSP do Krajowego Zasobu Nieruchomości

Zgodnie z art. 10 ustawy o KZN, KOWR corocznie sporządzał i przekazywał do KZN, wykaz nieruchomości Zasobu WRSP, którymi gospodarował. Wykaz sporządzany był według wzoru zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości. W wyniku nowelizacji ustawy o KZN liczba nieruchomości objętych wykazem

³⁷ Na przykład zespół szkolno-przedszkolny, ośrodek szkoleniowy, teren rekreacyjno-sportowy wraz z plażą, droga gminna.

**KOWR przekazywał
wykaz nieruchomości
do KZN**

wzrosła z niecałych 80 000³⁸ do ponad 560 000³⁹. Na przykład przekazany 31 stycznia 2024 r. przez KOWR do KZN wykaz nieruchomości zawierał 542 382 pozycje.

W dniu 29 grudnia 2022 r. Dyrektor Generalny KOWR i Prezes KZN podpisali porozumienie dotyczące prowadzenia i kontynuowania działań zmierzających do współpracy w zakresie wzajemnego przekazywania gruntów oraz informacji dotyczących gruntów niezbędnych do realizacji celów wynikających z przepisów prawa. Mając na uwadze bardzo dużą liczbę („nadmiarowość”) przekazywanych danych oraz fakt występowania przez KZN o znikomą liczbę nieruchomości w porównaniu do wielkości zbioru wynikającego z wykazu, zawarto porozumienie, którego celem było ograniczenie zakresu przekazywanych danych oraz zobowiązanie KOWR do pozyskania danych w przypadku zainteresowania KZN konkretną działką. Podpisanie ww. porozumienia miało na celu ograniczenie nakładów pracy KOWR na coroczne przygotowywanie wykazu.

Nieruchomości Zasobu WRSP Dyrektor Generalny KOWR przekazywał do KZN na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o KZN, tj.: protokołem zdawczo-odbiorczym, sporządzonym przez KOWR według wzoru zamieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej KZN. Protokoły te z ramienia KOWR, były podpisywane przez Dyrektora Generalnego KOWR.

Ustawa o KZN nie przewiduje możliwości zajęcia przez KOWR negatywnego stanowiska lub odmowy przekazania nieruchomości na rzecz KZN. W przypadku wniosku Prezesa KZN⁴⁰, gdy nieruchomość jest przeznaczona (w planie, studium lub decyzji) na cele inne niż mieszkaniowe (zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna lub przeznaczenie mieszane z zabudową wielorodzinną) KOWR kierował jedynie uwagi do wniosku.

**KOWR przekazywał
do KZN
nieruchomości o
powierzchni 224 ha**

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 maja 2024 r. do KOWR złożono 126 wniosków o przekazanie do KZN łącznej powierzchni 486,98 ha gruntów, z tego do 31 maja 2024 r. – przekazano 224,07 ha gruntów⁴¹, tj.:

- w 2021 r. – 40 wniosków o przekazanie łącznie 193,41 ha gruntów, podpisano 31 protokołów zdawczo-odbiorczych, KOWR przekazał do KZN łącznie 59,51 ha;
- w 2022 r. – 42 wnioski, o przekazanie łącznie 113,32 ha gruntów, podpisano 29 protokołów zdawczo-odbiorczych, KOWR przekazał do KZN łącznie 87,19 ha;
- w 2023 r. – 40 wniosków o przekazanie łącznie 174,00 ha gruntów, podpisano 12 protokołów zdawczo-odbiorczych, KOWR przekazał do KZN łącznie 77,40 ha;
- w 2024 r. (do 31 maja) – 4 wnioski o przekazanie łącznie 174,00 ha gruntów, do 31 maja 2024 r. nie nastąpiło przekazanie nieruchomości do KZN.

Wystąpiły dwa przypadki nieprzekazania nieruchomości z ZWRSP do KZN na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o KZN (w 2021 r. – jeden przypadek, w 2023 r. – jeden przypadek). Spowodowane to było tym, że do wnioskowanych działek wystąpiono z roszczeniami do całej nieruchomości lub jej części.

³⁸ Wykaz obejmował nieruchomości pozostające w Zasobie WRSP położone w granicach gmin miejskich, miast w gminach miejsko-wiejskich, dzielnic m. st. Warszawy, delegatur i dzielnic gmin miejskich, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 49 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 773, ze zm.) lub poza granicami o których mowa powyżej, jeżeli przeznaczenie tych nieruchomości ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a przypadku jego braku wynikające z funkcji terenu określonej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, umożliwia ich zagospodarowanie na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowych.

³⁹ Wykaz nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 3 ustawy o KZN, tj. powierzonych KOWR.

⁴⁰ Wniosek nie może obejmować nieruchomości, co do których w wykazie, zawarto informacje o zgłoszonych roszczeniach wobec nieruchomości lub jej części oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych dotyczących ustalenia własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego lub o korzystaniu z nieruchomości wiąże się z korzystaniem z pomocy finansowej pochodzącej ze środków finansowych Unii Europejskiej.

⁴¹ Przekazywanych do KZN nieruchomości przeznaczone były głównie na cele związane z zabudową mieszkaniową wielorodzinną lub mieszane z zabudową mieszkaniową wielorodzinną.

**Stwierdzono
przypadki
nierzetelnego
sporządzania
protokołów zdawczo-
odbiorczych**

W ramach badania prawidłowości rozpatrywania wniosków Prezesa KZN o nieodpłatne przekazywanie nieruchomości, stwierdzono przypadki nierzetelnego sporządzania protokołów zdawczo-odbiorczych, na podstawie których przekazano nieruchomości do KZN.

Przykład nieprawidłowości

Centrala KOWR

W przypadku dziewięciu badanych spraw nieodpłatnego przekazania nieruchomości ZWRSP do KZN w ośmiu protokołach zdawczo-odbiorczych stwierdzono braki danych wymaganych wzorem protokołu, w tym w pięciu z nich stwierdzono braki danych wymaganych na podstawie art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy o KZN. Pomimo braków w protokołach zdawczo-odbiorczych nieruchomości te zostały przekazane do KZN;

KOWR przesłał do KZN projekty protokołów zdawczo-odbiorczych wraz z innymi dokumentami, przygotowane OT KOWR na podstawie zebranej dokumentacji. Z uwagi na wskazany przez KZN termin na przekazanie protokołu zdawczo-odbiorczego, w przypadku braku posiadanych informacji, OT KOWR wpisywał „brak” lub „brak danych”. Na żadnym z etapów dalszego postępowania KZN nie wnosił do KOWR uwag w zakresie braków w protokołach⁴².

Ponadto w przypadku czterech z dziewięciu badanych spraw, stwierdzono podanie w § 2 pkt 5 protokołu zdawczo-odbiorczego informacji niezgodnych ze stanem faktycznym, dotyczących korzystania ze wsparcia finansowego Unii Europejskiej.

W dwóch przypadkach było to spowodowane błędną weryfikacją danych przez pracownika, a w przypadku jednego protokołu KOWR nie zamieścił w nim danych związanych dofinansowaniem pochodzącym z Unii Europejskiej z uwagi na krótki termin. KZN nie wnosił do KOWR uwag do tego projektu, a następnie przesłał jednostronnie podpisany protokół zdawczo-odbiorczy, z uzupełnieniem, że „korzystanie z nieruchomości nie wiąże się z korzystaniem z pomocy finansowej pochodzącej ze środków finansowych Unii Europejskiej”. Z przyczyn nieznanych KOWR, KZN zmienił przedmiotowy punkt oraz przesłał do podpisu.

W ocenie NIK działania KOWR w tym zakresie były nierzetelne, bowiem dokonano przekazania nieruchomości do KZN bez pełnych danych dotyczących tych nieruchomości.

5.2.4. Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości Zasobu WRSP na rzecz Lasów Państwowych

Zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy gnrsp (w brzmieniu obowiązującym do 4 października 2023 r.) nieodpłatne przekazanie nieruchomości z Zasobu WRSP przeznaczonych do zalesienia Lasom Państwowym następowało w drodze decyzji, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości starosty na wniosek OT KOWR. Od 5 października 2023 r. przekazanie ww. nieruchomości następuje w drodze umowy zawartej między DG KOWR a nadleśniczym Lasów Państwowych.

Do czasu nowelizacji⁴³, w 2023 roku, art. 24 ustawy gnrsp stanowił, że przekazanie nieruchomości rolnych na rzecz Lasów Państwowych mogło nastąpić jedynie, gdy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dana nieruchomość była przeznaczona pod zalesienie. Oznaczało to również

⁴² KZN w przypadku planowanych do pozyskania do Zasobu KZN nieruchomości, niezależnie dokonywał własnej analizy stanu formalno-prawnego na podstawie informacji i dokumentów pozyskanych z różnych instytucji oraz ogólnodostępnych danych, celem zminimalizowania ryzyk związanych z przyszłym gospodarowaniem nieruchomościami. Stąd też zapisy typu „brak danych” nie skutkowały zastrzeżeniami KZN w procedurze pozyskiwania nieruchomości.

⁴³ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1933).

wykluczenie możliwości nieodpłatnego przekazania działek nieobjętych mpzp. Nowelizacja rozszerzyła katalog przesłanek do nieodpłatnego przekazania nieruchomości, umożliwiając przekazywanie działek ewidencyjnie używanych jako lasy, działek nieobjętych mpzp oraz decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz innych gruntów na potrzeby gospodarki leśnej, na których nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki rolnej.

Do stycznia 2024 r. KOWR nie posiadał wewnętrznych Wytocznych dotyczących przekazywania Lasom Państwowym nieruchomości znajdujących się w Zasobie WRSP. W okresie tym stosowana była wykładnia przepisów ustawowych, według której niezagospodarowane działki, stanowiące w planie zagospodarowania przestrzennego lub studium lasy, powinny być przeznaczane do rozdysponowania w drodze sprzedaży⁴⁴, a w przypadku braku zainteresowania ich nabyciem, mogły być przeznaczone do nieodpłatnego przekazania Lasom Państwowym. Taka interpretacja przepisów znalazła swój wyraz w piśmie Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR⁴⁵ skierowanym do OT KOWR. Jednocześnie wykluczone zostało przekazywanie gruntów w trwały zarząd, ponieważ zostało to uznane za obciążone ryzykiem otrzymania przez KOWR po wygaśnięciu trwałego zarządu gruntów pozbawionych drzewostanu leśnego w wyniku prowadzenia przez Lasy Państwowe gospodarki leśnej polegającej m.in. na wycince drzew.

W związku ze zmianą stanu prawnego, spowodowaną wejściem w życie nowelizacji art. 24 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, pismem Dyrektora Generalnego KOWR z 23 stycznia 2024 r. wprowadzone zostały zasady nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych na rzecz Lasów Państwowych. Grunty, w stosunku do których nie było zainteresowania rolników (dzierżawa lub nabycie), mogły być przeznaczone do nieodpłatnego przekazania Lasom Państwowym. Dodatkowo w piśmie z 21 marca 2024 r. Dyrektor Generalny KOWR zalecił, aby przed podjęciem decyzji dotyczących nieodpłatnego przekazania nieruchomości OT KOWR dokonał, z właściwym terenowym nadleśniczym, analizy możliwości przejęcia, na podstawie art. 38b ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁴⁶, gruntów od Lasów Państwowych⁴⁷.

**KOWR przekazał
Lasom Państwowym
nieruchomości
o powierzchni
1465 ha
Prawidłowo
prowadzono sprawę
w związku
z przekazaniem
nieruchomości Lasom
Państwowym**

W okresie objętym kontrolą Lasom Państwowym przekazano nieruchomości o łącznej powierzchni 1465,26 ha, w tym w 2021 r. – 511,62 ha, 2022 r. – 311,91 ha, w 2023 r. – 376,95 ha, w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2024 r. – 264,78 ha.

W ramach rozpatrywania przez OT KOWR wniosków weryfikowano czy:

- grunty w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub wydanych decyzjach o warunkach zabudowy zostały przeznaczone do zalesienia⁴⁸,
- nie były rozdysponowane przez KOWR w inny sposób⁴⁹,
- działki były wolne od zobowiązań, obciążeń i wierzytelności wobec osób trzecich oraz nie toczyło się w stosunku do nich postępowanie administracyjne lub postępowanie sądowe w związku z niezgodnym

⁴⁴ Pismo Zastępcy DG KOWR do OT KOWR z 15 lutego 2019 r.

⁴⁵ Z 15 lutego 2019 r.

⁴⁶ Dz. U., z 2024 r. poz. 530.

⁴⁷ Zgodnie z art. 38b ustawy o lasach, Lasy Państwowe mogą, w drodze umowy zawartej z KOWR, przekazywać nieodpłatnie KOWR lasy i grunty, na których nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki, stanowiące w szczególności enklawy i półenklawy wśród gruntów wchodzących do Zasobu WRSP.

⁴⁸ Zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy (działki nie były objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego) lub były objęte mpzp jako teren wyłączony z zabudowy. Do tych terenów wlicza się m.in. tereny przeznaczone do zalesienia (art. 14 ust. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach. W tym celu występowano do gmin, na terenie których położone były objęte wnioskiem nieruchomości, o informacje na temat objęcia wnioskowanych działek mpzp i wypisy z niego w sytuacji, gdy działki były nim objęte.

⁴⁹ To jest nie zostały oddane w dzierżawę, trwały zarząd, wieczyste użytkowanie oraz nie były użytkowane bezumownie.

z przepisami prawa przejęciem na rzecz Skarbu Państwa⁵⁰ oraz czy występowały ograniczenia w rozdysponowaniu, tj. grunty stanowią własność innych podmiotów i powinny być im przekazane, tj. np. wód płynących lub występują złoże surowców naturalnych,

- nie było możliwości rozdysponowania w inny sposób, np. poprzez sprzedaż lub dzierżawę.

Na podstawie oględzin i dokumentacji topograficznej weryfikowano aktualny stan nieruchomości, np. czy są zalesione samosiewami.

OT KOWR był informowany przez właściwą miejscowo jst o wynikach wykonanych przez nie na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy⁵¹ analiz funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym oględzinach nieruchomości wskazanych we wnioskach. We wszystkich decyzjach o warunkach zabudowy wskazano, że ustalonymi funkcjami zagospodarowania tych terenów jest zalesienie gruntów rolnych. W każdym przypadku decyzje o warunkach zabudowy były przekazywane do OT KOWR.

Powodami odmowy przekazania nieodpłatnie gruntów na rzecz Lasów Państwowych były w szczególności:

- wniosek dotyczył działek nie będących w Zasobie WRSP;
- brak mpzp dla wnioskowanej działki lub brak zapisu w mpzp o przeznaczeniu pod zalesienie;
- działki obciążone były wieloletnimi umowami dzierżawy lub KOWR planował ich sprzedaż w drodze przetargu dla rolników indywidualnych.

Każdorazowo nadleśnictwa były informowane o przyczynach odmowy nieodpłatnego przekazania działek wraz z sugestiami co do możliwości dalszych działań ze strony nadleśnictwa. W przypadku braków odpowiednich zapisów w mpzp, OT KOWR sugerowały nadleśnictwom wystąpienie do gmin o ich uchwalenie, natomiast w przypadkach jedynie częściowego objęcia działki zapisem mpzp o przeznaczeniu pod zalesienie, sugerowano dokonanie wydzielenia takiego fragmentu działki na koszt nadleśnictwa i ponowne wystąpienie o przekazanie nieruchomości.

Działki zostały przekazane na podstawie protokołów zdawczo- odbiorczych podpisanych przez dyrektora OT KOWR oraz nadleśniczych reprezentujących właściwe nadleśnictwo. Protokoły sporządzano po otrzymaniu decyzji od właściwego miejscowo starosty o przekazaniu poszczególnych działek.

5.2.5. Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych

Przekazanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych osób prowadzono przede wszystkim na podstawie ustaw regulujących stosunek Państwa do poszczególnych Kościołów, w tym na podstawie art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

Z uwagi na upływanie terminów składania wniosków na podstawie ustaw regulujących stosunek Państwa do innych kościołów niż Kościół Katolicki przed 2000 r., w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do KOWR od tych kościołów nowe wnioski.

Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP osobom prawnym Kościoła Katolickiego następowało na podstawie decyzji wojewody,

⁵⁰ W stosunku do nieruchomości nie toczyło się również postępowanie regulacyjne lub postępowanie sądowe np. dotyczące stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości.

⁵¹ Projekty decyzji o warunkach zabudowy były konsultowane z innymi organami: występowano o zajęcie stanowiska m.in. do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, właściwych starostów i powiatowych inspektorów sanitarnych.

wydanej po zasięgnięciu opinii dyrektora OT KOWR, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, działającego na podstawie pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR, w ramach standardowego zakresu uprawnień dyrektora OT KOWR⁵². Opinia ta była wyrażana w formie postanowienia, na które przysługiwało zażalenie do Ministra RiRW.

Postępowanie w przypadku innych kościołów i związków wyznaniowych niż Kościół Katolicki prowadzone było przez KOWR.

Nieodpłatne przekazanie nieruchomości Zasobu WRSP na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań realizowano w KOWR na podstawie Wytycznych w sprawie przekazywania nieruchomości na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań, wprowadzonych zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR:

- nr 128/2017/W z dnia 30 października 2019 r. obowiązującym do 25 maja 2020 r.,
- nr 65/2020/W z dnia 26 maja 2020 r. obowiązujące od 26 maja 2020 r.

Nadzór merytoryczny nad realizacją zarządzenia sprawował Dyktor DGZ.

W latach 2020⁵³-2024 (na dzień 30 czerwca 2024 r.) na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego dyrektorzy OT KOWR wydali 119 postanowień, tj. wyrazili zgodę na przekazanie 312,15 ha (22 postanowienia) oraz nie udzielili zgody na 5208,48 ha (97 postanowień).

Zgody zostały wyrażone w formie 22 postanowień i dotyczyły:

- OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim przekazania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP o powierzchni 39,10 ha na podstawie sześciu postanowień;
- OT KOWR w Olsztynie – 60,28 ha na podstawie ośmiu postanowień;
- OT KOWR we Wrocławiu – 26,61 ha na podstawie czterech postanowień;
- OT KOWR w Częstochowie – 13,61 ha na podstawie jednego postanowienia;
- OT KOWR w Szczecinie – 140,00 ha na podstawie jednego postanowienia;
- OT KOWR w Koszalinie – 1,92 ha na podstawie jednego postanowienia;
- OT KOWR w Poznaniu – 30,64 ha na podstawie jednego postanowienia.

W odniesieniu do dwóch nieruchomości, dla których Dyktor OT KOWR wyraził zgodę na przekazanie nieruchomości:

- dla nieruchomości o powierzchni 1,92 ha, wojewoda wydał decyzję odmowną (dotyczy OT w Koszalinie)⁵⁴;
- dla nieruchomości o powierzchni 140,00 ha, wojewoda nie wydał jeszcze decyzji przenoszącej własność nieruchomości.

Ogółem latach 2021-2024 (na dzień 30 czerwca 2024 r.) kościołom i innym związkom wyznaniowym nieruchomości o łącznej powierzchni 299,98 ha, w tym w 2021 r. – 150,50 ha, 2022 r. – 66,09 ha, w 2023 r. – 7,8 ha, w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2024 r. – 75,48 ha, w tym na podstawie decyzji wojewodów, (tj. na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego), przekazano 160,38 ha.⁵⁵

⁵² W tym upoważnienia administracyjnego dotyczącego „wydawania postanowień o wyrażeniu, bądź odmowie wyrażenia zgody na przekazanie nieodpłatnie na własność gruntów znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego, zgodnie z art. 70a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej”.

⁵³ W przypadku kościołów i związków wyznaniowych badania kontrolne wniosków objęły okres od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2024 r.

⁵⁴ Decyzję o odmowie przekazania nieruchomości Wojewoda uzasadnił brakiem spełnienia przesłanki wynikającej z art. 70a ust. 2, stwierdzając że wnioskodawca, tj. Inspektorat Towarzystwa Salezjańskiego jako osoba prawna Kościoła Katolickiego nie mieści się w żadnej kategorii osób prawnych Kościoła Katolickiego wymienionych w art. 70a ust. 2 ustawy.

⁵⁵ W 2020 r. kościołom i związkom wyznaniowym przekazano nieodpłatnie 79,16 ha.

W procesie weryfikacji wniosków o nieodpłatne przekazanie sprawdzano czy:

- nieruchomość nie była przedmiotem dzierżawy, a w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego grunt oznaczony był jako teren rolniczej przestrzeni produkcyjnej;
- nie została wydana decyzja o lokalizacji albo o realizacji celu publicznego (np. na podstawie zaświadczenia wydanego przez właściwy urząd);
- nie zachodziły przesłanki określone w pkt 4 z Załącznika do zarządzenia DG KOWR Nr 65/2020/W z 26 maja 2020 r., zgodnie z którymi przekazaniu nie podlegały nieruchomości:
 - a) w stosunku do których zachodzą przesłanki uniemożliwiające sprzedaż,
 - b) położone w granicach administracyjnych miast,
 - c) objęte propozycją tzw. „wyłączeń 30 %”⁵⁶,
 - d) będące w dzierżawie jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej,
 - e) nabyte na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁵⁷ lub na podstawie art. 32a ustawy gnrsp.
- wnioskodawcy oświadczyli, że nie prowadzą działalności⁵⁸ określonej w art. 20 i art. 39 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego,
- przekazywane nieruchomości nie były przedmiotem zainteresowania lokalnych rolników w celu ich dzierżawy lub nabycia oraz czy nieruchomości położone były na terenie gminy, w której znajduje się siedziba kościelnej osoby prawnej, bądź położone na terenie sąsiednich gmin, umożliwiając racjonalne ukształtowanie gospodarstwa rolnego.

Wielkość dopuszczalnej nieruchomości rolnej, która mogła być przekazana ustalano na podstawie oświadczenia wnioskodawcy o dotychczas przejętych na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego i gruntów będących ich własnością. Weryfikację oświadczenia przeprowadzono na podstawie danych pozyskanych z bazy danych KOWR oraz przedłożony w toku postępowania wyjaśniającego wypis z rejestru gruntów. W przypadku, gdy wnioskodawca otrzymał już nieruchomości z Zasobu WRSP uwzględniano ich powierzchnię określając, stosownie do ustawowych limitów, możliwą do przekazania wielkość nieruchomości rolnej.

Przed wydaniem postanowienia dyrektor OT KOWR, zgodnie z Wytocznymi występował o opinię do działającej przy nim Terenowej Rady Społecznej⁵⁹ (organ doradczy i opiniodawczy).

W okresie objętym kontrolą w odniesieniu do nieruchomości o łącznej powierzchni 5208,48 ha (97 przypadków), Dyrektorzy OT KOWR nie udzielili zgody, o której mowa w art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa. Na przykład Dyrektor OT KOWR w Opolu, wydał 65 postanowień o braku możliwości przekazania osobom prawnym Kościoła Katolickiego nieruchomości ZSWRP o łącznej powierzchni 953,44 ha. Przyczyną odmowy wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości przez Dyrektora OT KOWR w Opolu była m.in. negatywna opinia Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektorze OT KOWR w Opolu, w zakresie zapotrzebowania na grunty zgłaszane przez rolników indywidualnych lub środowiska rolnicze oraz fakt, że do OT KOWR w Opolu wpłynęło bardzo dużo wniosków, osób prawnych Kościoła Katolickiego.

⁵⁶ O których mowa w art. 38 ust. 1a ustawy gnrsp.

⁵⁷ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 423).

⁵⁸ To jest, prowadzenie szkoły oraz innej placówki oświatowo-wychowawczej i opiekuńczo-wychowawczej, a także działalności charytatywno-opiekuńczej.

⁵⁹ W jednym przypadku pozytywnej opinii dyrektora OT KOWR i negatywnej opinii Rady, informacja o jej treści została przekazana wojewodzie. Opinie rolników i skupiających ich organizacji nie stanowiły obligatoryjnych przesłanek w procedurze nieodpłatnego przekazania. Decyzję co do formy rozdysponowania podejmował dyrektor OT KOWR.

Odmowa przekazania była uzasadniana m.in.:

- niemożliwością prowadzenia racjonalnej działalności rolniczej z uwagi na odległość (około 200 km) siedziby wnioskodawcy od nieruchomości,
- przeznaczeniem nieruchomości w mpzp oraz w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne,
- występowanie innych istotnych przeszkód w przekazaniu nieruchomości (np. nieruchomości użytkowane bez tytułu prawnego przez byłych dzierżawców, wobec których toczyły się postępowania sądowe, nieruchomości objęte czynnymi umowami dzierżawy, nieruchomości trwale rozdysponowane na rzecz innych podmiotów, bądź nieruchomości, które zostały ujęte w wykazie nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy).

W okresie objętym kontrolą na postanowienia Dyrektorów OT KOWR do Ministra RiRW złożono ogółem 50 zażaleń⁶⁰, z tego zostało uchylonych 24 postanowienia⁶¹, a jedno zażalenie było w trakcie rozpatrywania.

Na rzecz Kościoła Prawosławnego w latach objętych kontrolą KOWR przekazał łącznie 139,48 ha, tj.:

- 82,61 ha na podstawie ugody zawartej pomiędzy uczestnikami postępowania regulacyjnego z dnia 22 września 2021 r.;
- 56,87 ha w oparciu o orzeczenie Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego z dnia 29 listopada 2023 r.

Nierzetelnie w OT KOWR rozpatrywano wnioski o nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych. Stwierdzono to w pięciu przypadkach, w tym w dwóch przypadkach rozpatrzono wnioski pomimo właściwości wojewody, a w dwóch przypadkach przekazano wnioski wojewodzie, pomimo właściwości OT KOWR do rozpatrzenia sprawy, a w jednym nie zasięgnięto opinii Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektorze OT KOWR przed wydaniem zgody na przekazanie nieruchomości.

Przykłady nieprawidłowości

OT KOWR we Wrocławiu

W latach 2020–2024 (do 30 czerwca) Dyrektor OT KOWR we Wrocławiu nie przekazał do Wojewody Dolnośląskiego dwóch wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego. Zamiast tego prowadził ich wstępną analizę oraz samodzielnie je rozpoznał pomimo tego, że nie był do tego właściwy.

Było to niezgodne z art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, zgodnie z którym przekazanie na własność nieruchomości, o których mowa w ust. 1 i 2 ww. ustawy, następuje w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wydanej za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR.

NIK wskazuje, że OT KOWR we Wrocławiu nie był właściwy do rozpoznania ww. wniosków niezależnie od tego czy wynik ich rozpoznania był dla OT KOWR we Wrocławiu oczywisty czy też nie.

W przypadku dwóch wniosków o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP złożonych 13 marca 2024 r. przez związek wyznaniowy oraz 10 czerwca 2024 r. przez Parafię Ewangelicko-Augsburską, OT KOWR we Wrocławiu uznał się za niewłaściwy w sprawie i przekazał wnioski do rozstrzygnięcia Wojewodzie Dolnośląskiemu, zamiast rozpoznać sprawę samodzielnie, do czego był uprawniony jako podmiot wykonujący prawa własności i inne prawa rzeczowe na nieruchomościach, których dotyczyły te wnioski. W pismach o przekazaniu wniosków do Wojewody Dolnośląskiego OT KOWR we Wrocławiu w uzasadnieniu wskazał jako podstawy prawne przekazania tych wniosków art. 70a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do

⁶⁰ Zażalenia dotyczyły postanowień wydanych przez: OT KOWR w Opolu – 40, OT KOWR we Wrocławiu trzy, OT KOWR w Olsztynie trzy, OT KOWR w Łodzi – jedno, OT KOWR w Pruszkach Gdańskim jedno, OT KOWR w Krakowie jedno, OT KOWR w Szczecinie jedno.

⁶¹ Sprawy zostały przekazane do pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.

Kościoła Katolickiego, chociaż wnioski te złożyły inne niż Kościół Katolicki kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie ustaw szczególnych.

W OT KOWR we Wrocławiu wyjaśniono, że na dzień złożenia wniosku oddział terenowy nie dysponował nieruchomościami rolnymi, które mogłyby zostać przekazane na rzecz wnioskodawcy i w związku z tym przekazano wniosek do innego właściwego organu – Wojewody Dolnośląskiego.

NIK wskazuje, że niezależnie od istnienia bądź nie materialnych podstaw do przekazania nieruchomości oraz braku skutków prawnych wynikłych z działania Oddziału, to OT KOWR we Wrocławiu był wyłącznie uprawniony do rozpoznania wniosków Parafii Ewangelicko-Augsburskiej i związku wyznaniowego, złożonych do OT KOWR we Wrocławiu, a nie Wojewoda Dolnośląski. Stąd przekazanie tych wniosków do Wojewody Dolnośląskiego było działaniem nieuprawnionym.

Ponadto, w jednym na cztery analizowane przypadki, w ramach których nastąpiło nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP na rzecz kościelnych osób prawnych, nie zasięgnięto opinii Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektora OT KOWR we Wrocławiu przed wydaniem postanowienia nr 5/2021 z 11 sierpnia 2021 r.⁶² o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych na rzecz wnioskodawcy.

Było to niezgodne z pkt 19 Wytycznych, zgodnie z którym przed wydaniem postanowienia w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego Dyrektor OT KOWR zasięga opinii Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektora OT KOWR.

Niewystąpienie o opinię Rady uzasadniono zniesieniem do 12 kwietnia 2021 r. obowiązku konsultowania sposobu gospodarowania Zasobem WRSP w związku z ogłoszonym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanem zagrożenia epidemicznego oraz bezpieczeństwem przedstawicieli organizacji rolniczych zarządzeniem z dnia 17 marca 2020 r. Dyrektora Generalnego KOWR, na mocy którego zniesiono.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że postanowienie nr 5/2021 wydane zostało z upoważnienia Dyrektora Generalnego KOWR 11 sierpnia 2021 r., czyli po upływie terminu na który został zniesiony obowiązek konsultowania spraw dotyczących gospodarowania Zasobem WRSP

Ponadto stwierdzono w OT KOWR w Olsztynie niezachowanie terminu dwóch tygodni określonego w art. 106 § 3 K.p.a. Dotyczyło to ośmiu postępowań zakończonych wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego. Ponadto OT KOWR we Wrocławiu z naruszeniem art. 133 w związku z art. 144 K.p.a., tj. po terminie siedmiu dni od dnia otrzymania zażalenia, przekazał do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi trzy z czterech zażaleń złożonych na postanowienia o niewyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych.

Przykłady nieprawidłowości

OT KOWR w Olsztynie

W OT KOWR w Olsztynie we wszystkich (ośmiu) postępowaniach zakończonych wyrażeniem zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP, nie zachowano terminu określonego w art. 106 § 3 K.p.a. na zajęcie stanowiska. Trwały one od jednego roku do pięciu lat, w tym m.in. postępowanie wszczęte w dniu 10 listopada 2016 r. wnioskiem Domu Zakonnego Prowincji Warszawskiej Zgromadzenia Najświętszego Odkupiciela (Redemptoryści) w Elblągu, a zakończone w dniu 6 grudnia 2021 r. wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych.

⁶² Sygnatura pisma: WRO.WKUR.4241.157.2019.KMI/TJ.98.

Długotrwałość prowadzonych postępowań była spowodowana wielokrotnym przedkładaniem wnioskodawcom (do momentu uzyskania aprobaty) propozycji gruntów rolnych, które mogłyby być przedmiotem nieodpłatnego przekazania.

We wszystkich (ośmiu) postępowaniach zakończonych wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego nie zachowano terminu określonego w art. 106 § 3 K.p.a.⁶³ na zajęcie stanowiska.

Zgodnie z Wytycznymi gromadzono informacje dotyczące nieruchomości mającej być przedmiotem nieodpłatnego przekazania, co w większości przypadków trwało kilka tygodni. Ponadto zgodnie z Wytycznymi przed wydaniem postanowienia Dyrektor OT zasięgał opinii Rady Społecznej działającej przy Dyrektorze OT KOWR w Olsztynie, której posiedzenia odbywały się co kwartał. Ponadto osoby prawne składające wniosek w większości przypadków nie określały przedmiotu wniosku, a jedynie powierzchnię wnioskowanego gruntu, co było głównym powodem przedłużającej się procedury związanej z wydaniem postanowienia i prowadziło do poszukiwania przez pracowników OT KOWR w Olsztynie nieruchomości, które mogłyby być przedmiotem nieodpłatnego przekazania.

Ponadto, w żadnej z ww. spraw nie zawiadamiano wnioskodawcy (strony) o przyczynie niezajęcia stanowiska w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia żądania (art. 106 § 3 K.p.a.) oraz o nowym terminie wraz z pouczeniem o prawie wniesienia ponaglenia.

W związku z tym, że w ocenie OT KOWR organ nie wydawał postanowień w oparciu o art. 106 K.p.a., a zgodnie z obowiązującym Zarządzeniem nr 04/2015 Prezesa ANR z 15 stycznia 2015 r., w oparciu o art. 123 K.p.a., zatem nie stosował również § 3 i § 6 przepisu, dotyczącego terminów do zajęcia stanowiska.

W ocenie NIK OT KOWR powinien prowadzić postępowania w trybie art. 106 K.p.a., wydając postanowienia, na które stronie służy zażalenie.

OT KOWR we Wrocławiu

W OT KOWR we Wrocławiu stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że trzy z czterech zażeń złożonych 10 stycznia 2023 r. na postanowienia z 30 grudnia 2022 r., nr 2/2022, 3/2022 oraz 4/2022, zostały przekazane do Ministra RiRW 9 lutego 2023 r., tj. 22 dni po terminie.

Zgodnie z art. 133 w zw. z art. 144 K.p.a., organ administracji publicznej, który wydał postanowienie obowiązany był przesłać zażalenie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał zażalenie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowego postanowienia. Spowodowane to było koniecznością przeprowadzenia analizy obszernego materiału oraz długotrwałą nieobecnością pracowników OT KOWR zajmujących się omawianą problematyką.

5.2.6. Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego

Zgodnie z art. 59 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. gospodarce nieruchomościami KOWR może, na warunkach określonych w ust. 1, wyposażyć fundację lub dokonać na jej rzecz albo na rzecz organizacji pożytku publicznego darowizny nieruchomości, w stosunku do której wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa, w zakresie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP, po uprzednim uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Darowizna może być dokonana na rzecz osób fizycznych i osób prawnych, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą,

⁶³ Art. 106 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi: „Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin”.

oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego.

W przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel darowiznę się odwołuje.

W latach 2021–2024 (do 30 czerwca) na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego na podstawie art. 59 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przekazano łącznie nieruchomości o powierzchni 25,94 ha⁶⁴. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki stwierdzenia niewykorzystania nieruchomości na cel, na który nieruchomość została darowana.

W okresie objętym kontrolą dokonywanie darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego realizowano w KOWR na podstawie Wytycznych w sprawie dokonywania darowizny na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego wprowadzonych zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR:

- nr 81/2017/W z dnia 2 października 2017 r. obowiązującym do 20 lipca 2020 r.,
- nr 112/2020/W z dnia 21 lipca 2020 r. obowiązującym od 21 lipca 2020 r.

Nadzór merytoryczny nad realizacją zarządzenia sprawował Dyrektor DGZ.

**OT KOWR rzetelnie
weryfikowały
wnioski fundacji
i organizacji użytku
publicznego**

W celu dokonania rozpoznania sprawy w ramach weryfikacji wniosku w OT KOWR przeprowadzano m.in. następujące czynności:

- ustalono przeznaczenie nieruchomości w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, występowano do właściwych organów z zapytaniem o toczące się postępowania administracyjne w związku z zarzutem o sprzeczne z prawem przejęcie na rzecz Skarbu Państwa oraz dokonywano oględzin przedmiotowej nieruchomości⁶⁵;
- weryfikowano zgodność przeznaczenia nieruchomości z celami statutowymi wnioskodawcy;
- informowano wnioskodawcę o wyrażeniu wstępnej woli przekazania nieruchomości oraz zobowiązano do przesłania: aktualnego sprawozdania z działalności za ostatni rok kalendarzowy, bilansu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, dokumentów świadczących o niezaleganiu z tytułu zobowiązań podatkowych i innych oraz do wpłaty kaucji na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania w drodze darowizny; ponadto zobowiązywano wnioskodawcę do przedstawienia operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości oraz przygotowania projektu aktu notarialnego;
- po otrzymaniu wymaganych dokumentów i ich weryfikacji OT KOWR przekazywano do DG KOWR wnioski o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa wraz z wymaganymi załącznikami.

W projektach aktu notarialnego określano rodzaj działalności, którą wnioskodawca zamierza realizować na przejmowanej nieruchomości oraz zawierano zastrzeżenie, że w przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel, na który nieruchomość została darowana lub wykorzystania na cel inny niż cel, na który została darowana, darowizna podlega odwołaniu.

OT KOWR rzetelnie prowadziły weryfikację złożonych wniosków.

Następnie wniosek o dokonanie darowizny na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego, opiniowany był pod względem merytorycznym przez DGZ, który następnie przekazywano do Ministra RiRW w celu uzyskania zgody na dokonanie darowizny.

⁶⁴ Według danych na dzień 5 lipca 2024 r.

⁶⁵ Przyczynami negatywnie rozpatrzonych wniosków było m.in.: brak statusu organizacji pożytku publicznego wnioskodawcy (np. w OT KOWR we Wrocławiu w przypadku czterech z ośmiu negatywnie rozpatrzonych wniosków), przeznaczenie nieruchomości do sprzedaży lub dzierżawy lub inne przeznaczenie działki w mpzp.

**Rzetelnie
weryfikowano
wnioski o zgodę
Ministra RiRW
dotyczące fundacji
i organizacji użytku
publicznego**

W latach 2021–2024 (do 30 czerwca) do Centrali KOWR złożono łącznie osiem wniosków o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa do dokonania darowizny nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego na podstawie art. 59 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na łączną powierzchnię 25,94 ha.

W odniesieniu do siedmiu wniosków OT KOWR wystąpiły do wnioskodawców o uzupełnienie dokumentacji, m.in. takiej jak: statut, aktualny wypis z KRS, dokumentacja wskazująca na zgodność przedsięwzięcia z dokumentacją planistyczną gminy, sprawozdanie finansowe, oświadczenie dotyczące prowadzonej działalności, oświadczenie o aktualnie dzierżawionych gruntach ZWRSP, informacja o przeznaczeniu nieruchomości.

Wszystkie wnioski zostały zaopiniowane przez DGZ pod względem merytorycznym. W każdym przypadku Dyrektor Generalny KOWR wystąpił do Ministra RiRW w celu uzyskania zgody na dokonanie darowizny na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego. Minister RiRW w każdym przypadku wydał zgodę na dokonanie darowizny.

Dyrektor Generalny KOWR udzielił szczególnego pełnomocnictwa Dyrektorom OT KOWR we wszystkich przypadkach.

Przekazano nieruchomości z przeznaczeniem m.in. na dzienny dom seniora, budynek rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych oraz powiększenie specjalistycznego ośrodka pomocy niepełnosprawnym.

W umowach (akcie notarialnym) zawierano pouczenie o możliwości zastosowania art. 59 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶⁶ w razie niewykorzystania nieruchomości na cel, na który nieruchomość została darowana.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na tym, że w dwóch OT KOWR nie wystąpiono do wnioskodawców o wpłatę kaucji na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania, co było niezgodne z ust. 6 Wytycznych Dyrektora Generalnego z dnia 21 lipca 2020 r.

Przykłady nieprawidłowości

OT KOWR w Warszawie

W czterech postępowaniach dotyczących darowizn nieruchomości na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego, OT KOWR nie występował do wnioskodawców o wpłacenie kaucji na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania w drodze darowizny oraz na pokrycie tych kosztów, w razie nie dojścia do zawarcia umowy z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy. Było to niezgodne z pkt 6 pkt lit. a Wytycznych, wprowadzonych zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora Generalnego KOWR⁶⁷.

Każdy z czterech wniosków fundacji i organizacji i pożytku publicznego, złożony w kontrolowanym okresie zawierał zobowiązanie do pokrycia kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do darowizny. OT KOWR, oceniając jako niskie ryzyko nie zawarcia umowy z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy oraz niewielkich kosztów przygotowania nieruchomości do darowizny odstąpił od pobierania kaucji od wnioskodawców.

OT KOWR we Wrocławiu

OT KOWR we Wrocławiu nie wystąpił do wnioskodawców o wpłacenie kaucji ani nie wyegzekwował ich wpłacenia. W jednym przypadku wymagany zapis o kaucji zawarto w przekazanym – wraz z wnioskiem do Centrali KOWR o pełnomocnictwo – projekcie aktu notarialnego. Przytoczonego zapisu z projektu aktu notarialnego nie ma w żadnym z podpisanych aktów notarialnych.

⁶⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.

⁶⁷ Zarządzenie Nr 112/2020/W z dnia 21 lipca 2020 r. w sprawie dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego.

Oddział odstąpił od egzekwowania ww. kaucji ponieważ obydwie organizacje pożytku publicznego zobowiązały się do pokrycia kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania. Koszty przygotowania operatów szacunkowych wartości nieruchomości, opłat notarialnych oraz koszty sądowe, zgodnie ze złożonymi oświadczeniami, ponieśli wnioskodawcy.

5.2.7. Egzekwowanie obowiązków wynikających z umów dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP

Kontrola realizacji obowiązków wynikających z umów

W ramach nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z umów lub decyzji dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP OT KOWR przeprowadziły kontrole wykorzystania przekazanych nieruchomości. Tryb przeprowadzania tych kontroli regulowały zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wprowadzenia Wytycznych dotyczących nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów lub decyzji dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP⁶⁸.

Kontrole przeprowadzali pracownicy posiadający upoważnienie wystawione przez dyrektora OT KOWR, w obecności przedstawiciela nabywcy. Z kontroli sporządzane były protokoły zawierające m.in.: określenie celu, na jaki została przekazana nieruchomość, stwierdzony stan z lustracji i ustalenia na podstawie dokumentacji oraz określenie dalszego postępowania w sprawie. Sporządzano też dokumentację fotograficzną stanowiącą załącznik do protokołu.

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. OT KOWR przeprowadziły łącznie 1448 kontroli wywiązywania się strony z obowiązków wynikających z umów nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz jst oraz innych podmiotów, w tym 1437 kontroli dotyczyło umów, w zakresie przekazywania nieruchomości na rzecz jst, co stanowiło 99,2 % wszystkich skontrolowanych umów⁶⁹.

Nieprawidłowości lub uchybienia stwierdzono w przypadku 25 % skontrolowanych nieruchomości

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości (uchybienia) polegające na niewywiązywaniu się strony z obowiązków wynikających z 361 ww. umów (co stanowiło 24,9 % wszystkich skontrolowanych umów), z tego w 16 przypadkach stwierdzono zbycie nieruchomości (lub jej części) przed upływem 10 lat od dnia jej nabycia (1,1 %), w 345 przypadkach stwierdzono przeznaczenie nieruchomości (lub jej części) na inne cele niż określone w umowie przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia.

W okresie objętym kontrolą stwierdzono, że KOWR w 225 przypadkach⁷⁰ wystąpił do jst z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej przekazanych nieruchomości, tj.: w dwóch OT KOWR w Białymstoku, w 11 OT KOWR w Częstochowie, w 31 OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim, w pięciu OT KOWR w Kielcach, w 15 OT KOWR w Koszalinie, w dwóch OT KOWR w Krakowie, w pięciu OT KOWR w Lublinie, w trzech OT KOWR w Łodzi, w 31 OT KOWR w Olsztynie, w dziewięciu OT KOWR w Opolu, w sześciu OT KOWR w Poznaniu, w 27 OT KOWR w Pruszczu Gdańskim, w 34 OT KOWR w Szczecinie, w trzech OT KOWR w Warszawie, w 33 w OT KOWR we Wrocławiu, w ośmiu w OT KOWR w Rzeszowie.

Kwota należności naliczonych w okresie objętym kontrolą wyniosła 60 414,4 tys. zł, spłaconych zostało 12 591,9 tys. zł, do uregulowania (wg. Stanu na dzień 30 czerwca 2024 r.) pozostało 47 822,5 tys. zł.

⁶⁸ To jest zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr: (1) 110/2020/W, (2) 109/2021/W, (3) 144/2022/W.

⁶⁹ Inne kontrole dotyczyły m.in.: umów przekazania na rzecz osób fizycznych (o statucie osoby bezrobotnej) na cele związane z zalesieniem – siedem kontroli; umów przekazania na rzecz Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego (cele statutowe i realizacji badań naukowo-badawczych i dydaktycznych) – dwie kontrole; umowy przekazania na rzecz Dołnośląskiego Centrum Transplantacji Komórkowych – jedna umowa; umowy przekazania na rzecz Instytutu Rybactwa Śródlądowego Państwowego Instytutu Badawczego z siedzibą w Olsztynie – jedna umowa.

⁷⁰ Według stanu na 4 września 2024 r.

**Przez ponad trzy lata
nie podjęto
skutecznych działań
w celu ustalenia
aktualnej wartości
nieruchomości zbytej
przez gminę**

Ponadto na podstawie art. 24 ust. 5 aa pkt 3 ustawy gnrsp, KOWR uzyskał, zwrot nieodpłatnie przekazanych 65 nieruchomości. Najwięcej nieruchomości zostało zwróconych w: OT we Wrocławiu – 11 nieruchomości oraz OT w Szczecinie – 10 nieruchomości. W wyniku postępowań sądowych KOWR uzyskał zwrot dwóch nieruchomości (w OT KOWR w Białymstoku i Szczecinie).

Stwierdzona w wyniku kontroli nieprawidłowość polegała na tym, że w jednym przypadku przez ponad trzy lata nie podjęto skutecznych działań w celu ustalenia aktualnej wartości nieruchomości zbytej przez gminę. Uniemożliwiało to KOWR wystąpienie z roszczeniem o zwrot wartości tej nieruchomości.

Przykład nieprawidłowości

OT KOWR w Poznaniu

W OT KOWR w Poznaniu nie podjęto rzetelnych i skutecznych działań, o których mowa w art. 24 ust. 5a ugnrsp, tj. w celu ustalenia aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości przekazanej nieodpłatnie na rzecz Gminy Okonek oraz wystąpienia z żądaniem zwrotu tej wartości, w związku ze zbyciem przez gminę nieruchomości przed upływem 10 lat od jej przekazania. Działka została nieodpłatnie przekazana gminie 19 marca 2012 r. z przeznaczeniem na ogólnodostępne tereny zieleni miejskiej⁷¹, a w wyniku kontroli przeprowadzonej 10 lutego 2021 r. przez pracowników OT KOWR stwierdzono, że gmina 17 września 2020 r. zbyła ww. nieruchomość na rzecz osoby fizycznej za kwotę 35,3 tys. zł. W OT KOWR 5 marca 2021 r. przystąpiono do zlecenia wyceny aktualnej wartości rynkowej nieruchomości w celu wystąpienia z żądaniem zwrotu tej wartości. Do 28 sierpnia 2024 r. wartość ww. nieruchomości nie została ustalona.

Spowodowano to było tym, że w wyniku przeprowadzonego w 2021 r. postępowania na sporządzenie operatu szacunkowego oferta złożona przez wykonawcę została przez zamawiającego odrzucona ze względu na rażąco niską cenę. W 2023 r. OT KOWR przystąpił do ponownej próby określenia aktualnej wartości nieruchomości w trybie zamówień publicznych. W tym celu wystąpiono o aktualne dokumenty niezbędne do sporządzenia operatu szacunkowego. Sporządzono wnioski w celu sporządzenia operatu, jednak ze względu na nieobecność pracownika prowadzącego sprawę wnioski nie zostały przekazane do realizacji.

NIK wskazuje, że w przedmiotowej sprawie od przystąpienia do sporządzania wyceny w 2021 r. upłynęło trzy i pół roku. W 2021 r. przeprowadzono jedno postępowanie (zakończone wynikiem negatywnym) w celu wyboru wykonawcy operatu szacunkowego dla przedmiotowej nieruchomości, a w 2022 r. nie przeprowadzano w tym celu żadnych postępowań. Nie można również uznać nieobecności pracownika za wystarczającą przyczynę do niewykonania tego zadania w 2023 r.

Problemy interpretacyjne

W toku rozpatrywania spraw związanych z ewentualnym niewykorzystaniem przez jst przekazanych im nieruchomości na cel określony w umowie występowały problemy interpretacyjne, wynikające z braku doprecyzowania lub odmiennych interpretacji przepisów prawa.

Przykłady

OT KOWR w Pruszczu Gdańskim

W toku rozpatrywania spraw związanych z wykorzystaniem przez JST przekazanych im nieruchomości na inny cel niż określony w umowach występowały problemy interpretacyjne, wynikające z braku doprecyzowania lub odmiennych interpretacji zapisu o treści:

- a) w okresie 10 lat od dnia nabycia nieruchomości nie wykorzystał jej na cele określone w umowie”, ujętego w art. 24 ust. 5a pkt 2 ustawy gnrsp, które przekładały się na wątpliwości:

⁷¹ Wartość działki w dniu przekazania, ustalona na podstawie operatu szacunkowego wynosiła 27,6 tys. zł.

- czy niewykonanie inwestycji na gruncie, ale przygotowanie kompletu dokumentacji i zarezerwowanie środków finansowych przez gminę (lub rozpoczęcie inwestycji po okresie 10 lat) jest wystarczającą przesłanką do uznania, że inwestycja została wykonana,
 - jaką powierzchnię zagospodarowania nieruchomości można uznać za realizację celu określonego w umowie, gdyż często nieruchomość jest wykorzystana w niewielkim procencie (od 5,0 do 40,0 %),
 - czy gmina ma obowiązek zagospodarowywać te części przekazanej nieruchomości, które ze względu na: ukształtowanie terenu, trudności z dojazdem, zalesienia, zakrzaczenia, pagórki, wąwozy, teren podmokły, są trudne do zagospodarowania, a jeżeli nie to czy można uznać, że gmina wykorzystała ją na cele określone w umowie,
 - czy wykonanie inwestycji w okresie 10 lat, a następnie fizyczne jej zużycie lub zniszczenie, rozebranie inwestycji, która podczas kontroli jest nieużytkowana albo niewidoczna, jest wystarczającą przesłanką do uznania, że inwestycja została wykonana zgodnie z umową;
- b) „...przed upływem 10 lat, licząc od dnia nabycia nieruchomości, zbył...”, ujętego w art. 24 ust. 5a pkt 1, które przekładały się na wątpliwości:
- czy pomimo zbycia przekazanej nieruchomości dla podmiotu lub spółki zależnej od jst, które realizują cel zawarty w umowie można uznać, że inwestycja została wykonana przez jst i czy można to uznać w przypadku, gdy podmiot lub spółka zależna częściowo wykonała cel zawarty w umowie (czy można uznać, że inwestycja została wykonana zgodnie z celem zawartym w umowie),
 - jak postępować w przypadku zbycia nieruchomości przez jst, a następnie odkupienia albo innego jej nabycia z powrotem do zasobu mienia komunalnego jst w okresie 10 lat obowiązywania umowy.

**Informacje
w zakresie
niezgodnego
z umową
wykorzystania
nieruchomości**

Do objętych kontrolą OT KOWR (Pruszcz Gdański, Olsztyn, Poznań) nie napływały informacje o nieprawidłowościach w zakresie niezgodnego z umową wykorzystania przekazanych nieruchomości.

Do OT KOWR w Warszawie zgłoszono sygnały o nieprawidłowym wykorzystaniu nieruchomości przez gminę Leszno, powiat warszawski-zachodni, które dotyczyły nieruchomości z obrębu Szymanówek. Zostały one zweryfikowane, sprawa o zwrot równowartości nieruchomości toczyła się przed sądem i została zakończona zawarciem ugody sądowej, w wyniku której Gmina Leszno zwróciła KOWR kwotę 2026 tys. zł.

**Należności z tytułu
niezwrotu
aktualnej wartości
przekazanych
nieruchomości**

W latach 2021-2024 (do 30 czerwca) nastąpił wzrost należności⁷², naliczonych z tytułu niezwrócenia aktualnej wartości pieniężnej przekazanych nieodpłatnie nieruchomości ZWRSP wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, od kwoty 135 230,7 tys. zł do kwoty 218 761,2 tys. zł, tj. o 83 530,5 tys. zł (o 61,8 %)⁷³. Należność główna wzrosła od kwoty 124 593,5 tys. zł do kwoty 162 351,9 tys. zł, tj. o 37 758,4 tys. zł (30,3 %).

Wzrostu stanu należności w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. z tytułu zwrotu równowartości nieodpłatnie przekazanej nieruchomości spowodowany był przede wszystkim przyrostem z tytułu naliczonych odsetek ustawowych za opóźnienie w związku z brakiem uregulowania należności w terminie, których stopa w omawianym okresie wzrosła z 5,60 % do 11,25 % w stosunku rocznym, a także przyrostem z tytułu nowopowstałych należności.

**Ulgi w spłacie
należności**

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. udzielono ulg w spłacie należności z tytułu niezwrócenia aktualnej wartości niepieniężnej przekazanych nieodpłatnie nieruchomości ZWRSP, wykorzystanych niezgodnie

⁷² Dotyczy także umów, w przypadku których naliczanie rozpoczęto przed okresem objętym kontrolą.

⁷³ Wg stanu na dzień 30 czerwca 2024 r.

z przeznaczeniem, na łączną kwotę 6001,6 tys. zł, z tego odroczone spłatę należności w kwocie 3348,7 tys. zł (w tym odroczenie spłaty należności w kwocie 2606,3 tys. zł dotyczyło OT KOWR we Wrocławiu, 450,1 tys. zł OT KOWR w Białymstoku, 278,6 tys. zł OT KOWR w Częstochowie, 13,7 tys. zł OT KOWR w Pruszcze Gdańskim), na raty rozłożono spłatę należności w kwocie 2386,3 tys. zł (w tym kwota 1 563,7 tys. zł dotyczyła OT KOWR we Wrocławiu, kwota 450,1 tys. zł OT KOWR w Białymstoku, kwota 317,2 tys. zł OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim, 55,3 tys. zł OT KOWR w Olsztynie), umorzono 266,6 tys. zł (w tym umorzenie kwoty w wysokości 265,3 tys. zł dotyczyło OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim).

**Umorzenia
należności**

Umorzenia należności w kwocie 265,3 tys. zł dokonano na podstawie § 2 ust. 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31. października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach⁷⁴.

Umorzenia dokonano w związku z wnioskiem wójta gminy o umorzenie odsetek ustawowych za opóźnienie i rozłożenie pozostałego zadłużenia na raty. W uzasadnieniu wniosku wskazano między innymi, że gmina realizuje budowę dwóch dużych zadań inwestycyjnych, zaspokajających potrzeby bytowe mieszkańców. Ponadto w kolejnych latach zaplanowano rozbudowę sieci kanalizacyjnej oraz modernizację dróg, a konieczność jednorazowej spłaty zadłużenia miałaby wpływ na budżet gminy, co skutkowałoby koniecznością rezygnacji z realizacji obecnych i planowanych inwestycji, zaspokajających potrzeby bytowe mieszkańców, a nawet niewypełnieniem ustawowych obowiązków w zakresie zadań gminy finansowanych z dochodów bieżących. Wobec powyższego Dyrektor Generalny KOWR wyraził zgodę na zawarcie z gminą porozumienia w sprawie ratalnej spłaty należności w okresie 10 lat. Porozumienie zawarte w dniu 11 kwietnia 2021 r. zakładało m.in. rozłożenie spłaty w 20 równych ratach, należności z tytułu odsetek ustawowych naliczonych za opóźnienie na dzień zawarcia porozumienia.

**Postępowania
sądowe**

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. prowadzone były łącznie 72 postępowania sądowe z powództwa KOWR, a ich przedmiotem było żądanie zwrotu aktualnej wartości nieruchomości nieodpłatnie przekazanych na rzecz jst (głównie gmin).

W latach objętych kontrolą KOWR złożył 58 pozwów. Sprawy zostały wszczęte przez: OT KOWR w Częstochowie – cztery pozwy, OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim – trzy pozwy, OT KOWR w Krakowie – jeden pozew, OT KOWR w Opolu – cztery pozwy, OT KOWR w Pruszcze Gdańskim – 21 pozwów, OT KOWR w Szczecinie – siedem pozwów, OT KOWR w Warszawie – dwa pozwy, OT KOWR we Wrocławiu – 16 pozwów. Pozostałe 14 spraw zostało wszczętych przez KOWR, przed okresem objętym kontrolą.

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. należności prawomocnie zasądzone z uwzględnieniem odsetek oraz kosztów postępowania wyniosły 8255,4 tys. zł, z tego spłacona kwota wyniosła 3265,4 tys. zł. Ponadto dokonano zwrotu nieruchomości o wartości 3029,3 tys. zł, a w wyniku ugody umorzono kwotę 265,3 tys. zł. Na dzień 30 czerwca 2024 r. z zasądzonych należności pozostało do spłaty 1695,4 tys. zł (kwota spłacana ratalnie w wyniku zawartych ugód).

Według stanu na dzień 13 sierpnia 2024 r. w toku było 50 postępowań sądowych.

**Potrzeba analizy
rozwiązań prawnych
w obszarze
zabezpieczenia
interesu Skarbu
Państwa w umowach**

Kontrole przeprowadzone przez OT KOWR dotyczące wywiązywania się z obowiązków wynikających z umów nieodpłatnego przekazania nieruchomości Zasobu WRSP stwierdziły w przypadku 25 % umów nieprawidłowości i uchybienia, polegające na przeznaczeniu nieruchomości na inne cele niż określone w umowie lub jej zbyciu przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia. Skutkowało to wzrostem poziomu należności głównej z tytułu zwrotu

⁷⁴ Dz. U. poz. 2116.

równowartości przekazanej nieruchomości o 30,3 % oraz dochodzeniem należności na drodze sądowej. Ze względu na ponad pięcioletni okres obowiązywania zmienionych regulacji prawnych dotyczących mechanizmów chroniących interes Skarbu Państwa (art. 24 ust. 5a ustawy gnrsp) istotnym jest dokonanie analizy oddziaływania wdrożonych instrumentów na skuteczność zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed niewłaściwym ich wykorzystaniem.

5.3. Nadzór Dyrektora Generalnego KOWR nad realizacją zadań przez oddziały terenowe

Nadzór Dyrektora Generalnego KOWR nad realizacją zadań w zakresie realizacji zadaniach związanych z nieodpłatnym przekazaniem nie był wystarczający.

Nadzór ten sprawowany był m.in. poprzez bieżące monitorowanie prowadzonych spraw należności z tytułu zwrotu wartości nieodpłatnie przekazanych nieruchomości, a także przez prowadzenie kontroli i audytów w zakresie prawidłowości prowadzenia spraw.

Monitoring prowadzonych spraw

W celu bieżącego monitorowania procesów związanych z gospodarowaniem Zasobem, Dyrektor Generalny KOWR, zarządzeniem nr 32/2019/W z dnia 22 marca 2019 r. w sprawie opracowywania sprawozdań, meldunków sygnalnych i raportów dotyczących rzeczowego mienia Zasobu WRSP, określił obowiązek opracowywania sprawozdań, meldunków sygnalnych oraz raportów dotyczących rzeczowego mienia Zasobu WRSP, m.in. w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu. Zarządzenie określało zakres przekazywanych przez OT KOWR danych oraz wzory tych informacji i sprawozdań. Na podstawie kwartalnych sprawozdań, Centrala KOWR pozyskiwała również dane w zakresie wyników kontroli przeprowadzonych w ramach nadzoru właścicielskiego nad przekazanymi nieodpłatnie nieruchomościami Zasobu. Na podstawie tych danych w Centrali KOWR opracowywano zbiorcze informacje sygnalne oraz zbiorcze sprawozdania okresowe, które były przedkładane Kierownictwu KOWR.

Przekazywane do DGZ dane, dotyczące gospodarowania Zasobem, pozyskiwane były z Zintegrowanego Systemu Informatycznego, którego integralną częścią jest System Ewidencji Gruntów. Z SEG, pozyskiwane były dane dotyczące gospodarowania Zasobem. System ten obsługuje ewidencję działek wraz z wszelkimi operacjami zagospodarowania nietrwałego, rozdysponowania trwałego oraz zmianami i aktualizacjami geodezyjnymi. W ramach ww. systemu, w miesięcznych raportach OT KOWR zamieszczały m.in. dane dotyczące powierzchni przekazanych nieodpłatnie nieruchomości Zasobu, z podziałem na poszczególne formy nieodpłatnego przekazania nieruchomości⁷⁵.

W zakresie ewidencjonowania operacji w SEG kontrola wykazała nieprawidłowości w trzech OT KOWR. Dotyczyły one błędnych dat lub braku jednolitości we wskazywaniu daty nieodpłatnego przekazania nieruchomości, rozbieżności w zakresie powierzchni przekazanych gruntów, wykazanych w sprawozdaniach z działalności KOWR, a powierzchnią faktycznie zaewidencjonowaną oraz wprowadzeniu danych po dwóch latach od wydania decyzji. Zgodnie z § 9 regulaminu organizacyjnego KOWR⁷⁶ do zakresu działania komórek organizacyjnych OT należało m.in. bieżące wprowadzanie danych do systemów informatycznych oraz zapewnianie zgodności między danymi wprowadzonymi do systemów informatycznych a dokumentami źródłowymi, w szczególności zapewnianie, że dane będą rzeczywiste, poprawne, prawidłowo zaklasyfikowane, aktualne, kompletne i adekwatne do celu dla którego zostały pozyskane.

⁷⁵ 30 kodów.

⁷⁶ Zarządzenie nr 98/2023/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 2 listopada 2023 r.

Przykłady nieprawidłowości**Centrala KOWR**

Analiza danych dotyczących nieruchomości przekazywanych na rzecz kościelnych osób prawnych, wykazanych w sprawozdaniach z działalności KOWR, a powierzchnią faktycznie zaewidencjonowaną, wykazała rozbieżności w: 2020 r. – różnica wyniosła 160,00 ha; 2021 r. – różnica wyniosła 29,00 ha oraz 2022 r. – różnica wyniosła 49,00 ha.

Różnice pomiędzy powierzchniami wykazanymi w Sprawozdaniach z działalności a powierzchniami faktycznie zaewidencjonowanymi wg stanu na 31 maja 2024 r. wynikają z wprowadzonych korekt w powierzchni nieodpłatnie przekazanej przez poszczególne OT KOWR. Spowodowane to było m.in. zaewidencjonowaniem umowy pod niepoprawnym kodem, a także z ewidencjonowaniem w systemie nieruchomości, które zostały przekazane kościelnym osobom prawnym w latach wcześniejszych. Ponadto przyczyną takiego stanu, był fakt, że informacja o zmianie własności nieruchomości nie została przekazana do zaewidencjonowania w systemie w czasie, kiedy do niej doszło.

Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR dopiero w trakcie kontroli NIK, skierował KOWR pismo do OT przypominające o bieżącym wprowadzaniu danych do SEG, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności z posiadaną dokumentacją oraz o tym, że każda zmiana w SEG powinna być potwierdzona z dokumentem stanowiącym podstawę modyfikacji danych w systemie.

OT KOWR w Pruszczu Gdańskim

Podczas weryfikacji wprowadzonych do SEG danych stwierdzono niezgodność z dokumentacją źródłową m.in. dat nieodpłatnego przekazania nieruchomości Lasom Państwowym. Niejednolitości te zostały skorygowane w trakcie kontroli NIK.

OT KOWR w Warszawie

W przypadku czterech spraw dotyczących przekazania na podstawie decyzji wydawanych przez wojewodów o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych w związku z ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wykazała, że zmiany wynikające z decyzji wojewodów w dwóch przypadkach⁷⁷ zostały wprowadzone do rejestru SEG po 2 latach od ich wydania. Spowodowane to było faktem, że OT KOWR nie posiadał informacji w tym zakresie. Ponadto zmiany w ZWRSP wynikające z tych decyzji, zakwalifikowane zostały w systemie SEG jako trwałe rozdysponowanie gruntów z mocy prawa na własność gminy, powiatu, województwa, pomimo że decyzje wydane były w odpowiedzi na wnioski GDDKiA i dotyczyły dróg ekspresowych, co powinno skutkować ujęciem tych nieruchomości do gruntów nieodpłatnie przekazanych GDDKiA. Błędna kwalifikacja była wynikiem błędu pracownika.

Audyt wewnętrzny

W okresie objętym kontrolą Biuro Audytu Wewnętrznego przeprowadziło następujące zadania audytowe:

- Wybrane formy zagospodarowania mienia ZWRSP⁷⁸ – w 2020 r.
- Nieodpłatne przekazywanie na własność nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP jst⁷⁹ – w 2023 r.

Celem pierwszego zadania audytowego było dokonanie oceny prowadzonych przez KOWR działań dotyczących wybranych form zagospodarowania mienia ZWRSP, w zakresie adekwatności funkcjonujących mechanizmów kontrolnych i przebiegu procesu (zgodności z obowiązującymi przepisami prawa); skuteczności i efektywności podejmowanych działań z zastosowaniem mechanizmów kontroli zarządczej oraz przyjętych rozwiązań organizacyjnych.

⁷⁷ Dotyczyło to decyzji: Nr 161/SPEC/2019 z 30 grudnia 2019 r. Wojewody Mazowieckiego oraz decyzji z 20 lipca 2020 r. (znak sprawy: WI-XI.7820.1.1.2020.MS) Wojewody Zachodniopomorskiego.

⁷⁸ CEN.BAK.WAW.0920.3.2020.MBL.260.

⁷⁹ CEN.BAW.0920.8.2023.BL.288.

W ramach tego zadania przeprowadzono testy mechanizmów kontrolnych z zakresu nieodpłatnego przekazywania nieruchomości.: na własność jst, na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych oraz nieruchomości zajętych pod drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie, kościelnym osobom prawnym, podmiotom uprawnionym do zarządzania wodami publicznymi, Polskiej Akademii Nauk, Izbie Rolniczej, Krajowej Radzie Izb Rolniczych, państwowej szkole wyższej lub państwowej jednostce badawczo-rozwojowej, byłym właścicielom – decyzja ministra lub wojewody po postępowaniu administracyjnym albo wyrok sądu, do KZN, osobom fizycznym w ramach użytkowania wieczystego przysługującego w prawo własności.

W wyniku przeprowadzonego zadania audytowego sformułowano m.in. następujące zalecenia:

- wydanie zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR regulującego kwestię przekazania nieruchomości KZN;
- doprecyzowanie treści zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR, dotyczącego nieodpłatnego przekazania gminie w zakresie nieodpłatnego przekazania mienia oraz przedstawienie sposobu potwierdzenia spełnienia poszczególnych wymogów, a także rozważenie możliwości zaprojektowania i wdrożenia do stosowania karty kontrolnej lub innego dokumentu ułatwiającego weryfikację obligatoryjnych wymogów i identyfikującego pracowników biorących udział w rozpatrywaniu danej sprawy;
- podjęcie działań mających na celu rzetelne i terminowe wprowadzanie informacji do SEG.

Realizując powyższe zalecenia Dyrektor DGZ zobowiązał OT KOWR m.in. do przestrzegania Zarządzeń Dyrektora Generalnego, Wytycznych i innych wymogów w zakresie zagospodarowania mienia ZWRSP. W związku z brakiem wydania zarządzenia DG KOWR, regulującego kwestię przekazania nieruchomości KZN, zalecono monitorowanie na bieżąco przez DGZ ryzyka związanego z niejednolitym rozpatrywaniem spraw dotyczących KZN i spraw nieuregulowanych zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR.

Celem drugiego zadania audytowego było dokonanie oceny prowadzonych przez KOWR działań dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości ZWRSP na rzecz jst, w zakresie adekwatności funkcjonujących mechanizmów kontrolnych i przebiegu procesu nadzoru (zgodności z obowiązującymi przepisami prawa); skuteczności i efektywności podejmowanych działań z zastosowaniem mechanizmów kontroli zarządczej oraz przyjętych rozwiązań dotyczących realizowanych działań, w tym rozwiązań organizacyjnych.

W wyniku przeprowadzonego zadania audytowego sformułowano zalecenia dotyczące m.in.:

- opracowania i udostępnienia na stronie internetowej KOWR Wytycznych i wzorów dokumentów dla jst, w szczególności: wzoru wniosku o nieodpłatne przekazanie nieruchomości ZWRSP ze wskazaniem kluczowych terminów w procesie, przedmiotu oraz podstawy prawnej żądania wnioskodawcy, listy załączników do wniosku, katalogu zobowiązań do spełnienia przez wnioskodawcę, w tym w odniesieniu do tablicy informacyjnej i pamiątkowej;
- wzmocnienia nadzoru nad prawidłowością i terminowością wprowadzania danych do SEG oraz terminowością obiegu dokumentów w OT KOWR;

Realizując powyższe zalecenia Dyrektor DGZ zobowiązał OT KOWR m.in. do przestrzegania zarządzeń Dyrektora Generalnego, Wytycznych i innych wymogów w zakresie przekazywania jst nieruchomości ZWRSP. W 2024 r. wprowadzono nowe zarządzenie, dotyczące nieodpłatnego przekazywania nieruchomości oraz umieszczono na stronie internetowej KOWR stosowną dokumentację w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości na rzecz jst⁸⁰.

⁸⁰ Zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie nieodpłatnego przekazywania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nr 14/2024/W z dnia 16 kwietnia 2024 r. obowiązujące od 17 kwietnia 2024 r.

Kontrola wewnętrzna

W badanym okresie Biuro Kontroli Wewnętrznej przeprowadziło w OT KOWR 17 kontroli pn. „Nieodpłatne przekazanie na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”. Kontrole zostały przeprowadzone w 17 OT KOWR. Zakres kontroli obejmował ocenę prawidłowości sprawowania przez OT KOWR nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków, wynikających z umów dotyczących nieodpłatnego przekazania mienia. Nieprawidłowości lub uchybienia stwierdzono we wszystkich OT.

Zalecenia do dyrektorów OT KOWR sformułowane w wyniku kontroli dotyczyły m.in.:

- zapewnienia właściwego nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących nieodpłatnego przekazania nieruchomości;
- wzmocnienia nadzoru nad realizacją procesu sporządzania harmonogramów kontroli stosownie do zbliżających się terminów realizacji zobowiązania wynikającego z umowy nieodpłatnego przekazania oraz wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości w zakresie planowania, przygotowania i przeprowadzenia kontroli;
- wzmocnienia sprawowanego nadzoru nad pracownikami realizującymi kontrole realizacji warunków umowy nieodpłatnego przekazania w celu wyegzekwowania sporządzania dokumentacji pokontrolnej bez zbędnej zwłoki, należytego dokumentowania przeprowadzanych lustracji, a także informowania kontrahenta o ewentualnych nieprawidłowościach w terminie wskazanych w wewnętrznych regulacjach KOWR;
- zapewnienia prawidłowego postępowania w zakresie podejmowanych działań następczych po przeprowadzonych kontrolach oraz bieżącego monitorowania postępowań dotyczących zwrotu przez nabywcę aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości bądź jej zwrotu do Zasobu.

Rozpatrywanie skarg i wniosków

W okresie objętym kontrolą do KOWR złożono jedną skargę dotyczącą użyczenia części nieruchomości nieodpłatnie przekazanej z ZWRSP do gminy, na inny cel niż określony w umowie. Skargę tę zgodnie z właściwością przekazano do realizacji OT KOWR w Olsztynie. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, OT KOWR w Olsztynie udzielił odpowiedzi, że nieruchomość była wykorzystywana zgodnie z celami umowy, a przekazanie jej w ramach umowy użyczenia nie stanowiłoby naruszenia postanowień aktu notarialnego.

W okresie objętym kontrolą do Centrali KOWR wpłynęły trzy petycje dotyczące nieodpłatnego przekazania nieruchomości ZWRSP. Petycje zostały wniesione przez dwa stowarzyszenia i jedną fundację, a ich przedmiotem były prośby o przekazanie na rzecz jst, wskazanych nieruchomości, na cele edukacyjne i rekreacyjno-sportowe. Dyrektor Generalny KOWR rozpatrzył petycje i udzielił na nie odpowiedzi o niemożliwości przekazania gruntów zgodnie z wniesioną petycją.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

	Czy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawidłowo i rzetelnie przekazywał nieodpłatnie na własność mienie wchodzące w skład Zasobu WRSP?
Cele szczegółowe	1. Czy KOWR prawidłowo i rzetelnie realizował zadania w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP i sprawował nadzór nad OT KOWR w zakresie ich realizacji? 2. Czy OT KOWR prawidłowo i rzetelnie realizował zadania w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP?
Zakres podmiotowy	Kontrola została przeprowadzona w KOWR w centrali oraz pięciu oddziałach terenowych w Olsztynie, Poznaniu, Pruszczu Gdańskim, Warszawie i Wrocławiu.
Kryteria kontroli	Kontrolę KOWR przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁸¹ , z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 do 20 września 2024 r., z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą. W przypadku przekazywania nieruchomości rolnych kościołom i innym związkom wyznaniowym okres kontroli obejmuje również okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. Czynności kontrolne prowadzono od 19 czerwca 2024 r. do 20 września 2024 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W kontroli uzyskano informacje na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Prezesa KZN dotyczące nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP do Krajowego Zasobu Nieruchomości.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Wyniki kontroli przedstawiono w sześciu wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierownika skontrolowanych podmiotów. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 10 wniosków pokontrolnych. Według stanu na 21 stycznia 2025 r. dwa wnioski zostały zrealizowane. Wnioski pokontrolne skierowane do Dyrektora Generalnego KOWR w związku z kontrolą przeprowadzoną w: – Centrali KOWR w Warszawie o ▪ opracowanie Wytycznych w obszarze nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa podmiotom, dla których nie opracowano takich procedur, tj.: na rzecz Krajowego Zasobu Nieruchomości, Lasów Państwowych, Centralnego Portu Komunikacyjnego, Agencji Mienia Wojskowego oraz wprowadzenie ich zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR; ▪ Przygotowywanie dokumentacji dotyczącej nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu uprawnionym podmiotom z uwzględnieniem przepisów ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości i Wytycznych; – OT KOWR w Olsztynie o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przypadków prowadzenia postępowań związanych z nieodpłatnym przekazaniem gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych

⁸¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

Kościół Katolickiego w sposób niezgodny z wymogami określonymi w ustawie K.p.a.;

- OT KOWR w Poznaniu podjęcie działań w celu zapewnienia:
 - pozbawionego zbędnej zwłoki ustalania wartości oraz uzyskania zwrotów aktualnej wartości pieniężnej nieodpłatnie przekazanych nieruchomości, które zostały zbyte;
 - ujmowania w pismach z OT KOWR kierowanych do jst, terminu na uzupełnienie wniosku o nieodpłatne przekazanie nieruchomości, przewidzianego w wewnętrznych regulacjach KOWR albo dokonania modyfikacji tych regulacji w przedmiotowym zakresie;
- OT KOWR w Warszawie
 - prowadzenie rejestru wniosków wpływających od jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych, będących w Zasobie WRSP,
 - prawidłowe klasyfikowanie zdarzeń mających wpływ na poszczególne kategorie Zasobu WRSP i nadawanie właściwych kodów,
 - bieżące wprowadzanie danych do SEG oraz zapewnianie zgodności między wprowadzonymi danymi z dokumentacją źródłową,
 - występowanie do fundacji i organizacji pożytku publicznego o wpłacenie kaucji na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania w drodze darowizny oraz na pokrycie tych kosztów, w razie nie dojścia do zawarcia umowy z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy.
- OT KOWR we Wrocławiu o zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem regulacji prawnych, w tym odpowiednich Wytycznych Dyrektora Generalnego KOWR, przy procedowaniu spraw związanych z nieodpłatnym przekazywaniem nieruchomości rolnych ZWRSP

Dyrektor Generalny KOWR poinformował, że:

- przygotowuje wytyczne w formie zarządzenia w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP na rzecz Krajowego Zasobu Nieruchomości, Centralnego Portu Komunikacyjnego, Lasów Państwowych oraz Agencji Mienia Wojskowego;
- Oddział Terenowy KOWR w Poznaniu podejmuje na bieżąco działania przewidziane procedurami na rzecz uzyskiwania zwrotów wartości nieodpłatnie przekazywanych nieruchomości, jednakże w przypadku gdy uzyskanie dokumentacji zależy od gmin – będących obecnie właścicielami gruntów – jest zależny również od podejmowanych działań drugiej strony. Oddział wprowadzi jednak niezwłocznie ścisły monitoring terminowości odpowiedzi i wdroży mechanizmy dyscyplinujące jst – zarówno poprzez dopuszczalne formy nacisku formalno-prawnego jak i możliwość uzależnienia ewentualnej dalszej współpracy od postępu procedury odzyskiwania wartości;
- w pismach wychodzących z OT KOWR w Poznaniu zamieszczona będzie informacja o oczekiwanym terminie na uzupełnienie bądź udzielenie informacji o konieczności wydłużenia czasu na skompletowanie informacji. Ponadto rozważana jest modyfikacja Wytycznych w kwestii wymogu miesięcznego terminu na uzupełnienie dokumentacji;
- OT KOWR w Olsztynie będzie każdorazowo informował wojewodę o konieczności przedłużenia terminu rozpatrzenia wniosku. Ponadto, stosownie do treści wniosku pokontrolnego, w przypadku wniosków niekompletnych OT będzie je odsyłał do wojewody celem uzupełnienia, pomimo faktu, że ww. ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jak również inne akty prawne, nie precyzują, czy wnioskująca osoba prawna ma obowiązek wskazania nieruchomości o którą występuje;
- W OT KOWR we Wrocławiu pracownicy, którzy w zakresie obowiązków pracowniczych wykonują zadania związane z nieodpłatnym przekazaniem gruntów z ZWRSP na rzecz różnych podmiotów, zostali zobowiązani

do ponownego zapoznania się oraz bezwzględnego przestrzegania aktów prawa wewnętrznego regulujących proces oraz zostanie przeprowadzone szkolenie tych pracowników. Ponadto zostanie wprowadzony rejestr spraw o nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego, aby usprawnić nadzór i zapewnić ich terminową realizację.

Wniesiono zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 20 września 2024 r. w związku z kontrolą przeprowadzoną w Centrali KOWR. Zastrzeżenia dotyczyły przekazywania do jednostki sprawującej nadzór merytoryczny wyników kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w poszczególnych OT KOWR, a nie po zakończonym cyklu kontroli zbiorczej informacji. Dwa wniesione zastrzeżenia, uchwałą z dnia 21 listopada 20204 r., zostały uwzględnione w całości. Jednolita wersja wystąpienia pokontrolnego została przesłana do KOWR w dniu 26 listopada 2024 r.

Zastrzeżenie wniesiono również do wystąpienia pokontrolnego z dnia 12 września 2024 r. w związku z kontrolą przeprowadzoną w OT KOWR Warszawie. Zastrzeżenie dotyczyło wniosku o prowadzenie rejestru wniosków wpływających do OT KOWR o nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych ZWRSP. Zastrzeżenie, uchwałą z dnia 26 listopada 20204 r., zostało oddalone w całości.

Finansowe rezultaty kontroli

Ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	Henryk Smolarz, DG KOWR, od 10 stycznia 2024 r.
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	Oddział Terenowy w Pruszczu Gdańskim	Waldemar Humięcki, DG KOWR, od 1 kwietnia 2022 r. do 9 stycznia 2024 r.
3.	Delegatura NIK w Olsztynie	Oddział Terenowy w Olsztynie	Małgorzata Gośniowska-Kola, p.o. DG KOWR, o do 29 października 2020 r. do 31 marca 2022 r.
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	Oddział Terenowy w Poznaniu	Grzegorz Pięta, p.o. DG KOWR, od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r.
5.	Delegatura NIK w Warszawie	Oddział Terenowy w Warszawie	
6.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Oddział Terenowy we Wrocławiu	

6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Centrala	W formie opisowej	Dyrektor Generalny KOWR realizował zadania w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP i prawidłowo dostosował strukturę organizacyjną Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do realizacji zadań. Pracownicy zostali przeszkoleni do wykonania zadań w tym zakresie. W ramach powyższych zadań Dyrektor Generalny KOWR: – opracował i wprowadził Wytyczne w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa na rzecz jst, fundacji i organizacji pożytku publicznego, na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań oraz Wytyczne dotyczące sprawowania nadzoru właścicielskiego; – rzetelnie weryfikowano wnioski dyrektorów OT KOWR o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR oraz wnioski do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na nieodpłatne przekazywanie nieruchomości Zasobu na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego; – w ramach nadzoru nad OT prawidłowo ustalił i wprowadził, w formie zarządzenia, obowiązek	Stwierdzono następujące nieprawidłowości: – Dyrektor Generalny KOWR nie opracował i nie wprowadził w formie zarządzenia wytycznych w tym zakresie na rzecz KZN, Centralnego Portu Komunikacyjnego, Agencji Mienia Wojskowego oraz Lasów Państwowych, co było to niezgodne z §3 ust. 5 regulaminu organizacyjnego KOWR, który stanowił, że wewnętrzne akty normatywne powinny być wydane w formie zarządzeń; nie określono tym samym sposobu postępowania w odniesieniu do tych podmiotów; – nierzetelnie sporządzano protokoły zdawczo-odbiorcze i przekazano nieruchomości do KZN bez pełnych danych dotyczących tych nieruchomości; dotyczyło to ośmiu z dziewięciu zbadanych protokołów zdawczo-odbiorczych, określonego wzorem przez Prezesa KZN. Ponadto w pięciu z dziewięciu protokołów stwierdzono braki danych wymaganych przepisem art. 22 ust. 3 pkt 1

			sprawozdawczy przekazywania przez OT KOWR danych dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu; – monitorowano egzekwowanie przez OT KOWR obowiązków wynikających z umów od podmiotów, którym nieodpłatnie przekazano nieruchomości Zasobu, a także egzekwowanie należności z tytułu niezwracania aktualnej wartości pieniężnej przekazanych nieodpłatnie nieruchomości ZWRSP; – w ramach nadzoru przeprowadzono dwa zadania audytowe obejmujące zakresem nieodpłatne przekazywanie nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP jednostkom samorządu terytorialnego i 17 kontroli wewnętrznych, których zakres obejmował ocenę prawidłowości sprawowania przez OT KOWR, nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków, wynikających z umów dotyczących nieodpłatnego przekazania mienia.	ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości; – nierzetelnie weryfikowano wnioski o zgodę Ministra RiRW na przekazanie nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego oraz wnioski o udzielenie Dyrektorowi OT KOWR szczególnego pełnomocnictwa; w trzech z dziewięciu badanych wniosków stwierdzono brak protokołu przyjęcia operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości przez OT KOWR, w tym w jednym wniosku stwierdzono ponadto brak notatki z lustracji nieruchomości z dokumentacją fotograficzną
2.	Oddział Terenowy KOWR w Olsztynie	W formie opisowej	W OT KOWR rzetelnie rozpatrywano wnioski o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, stosując obowiązujące przepisy ustawy gnrsp i wewnętrzne zarządzenia, określające Wytyczne w sprawie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP. – w umowach zawieranych z jst prawidłowo zabezpieczono interesy Skarbu Państwa, zamieszczając m.in. klauzulę wynikającą z treści art. 24 ust. 5a ustawy gnrsp;	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ośmiu postępowań w zakresie nieodpłatnego przekazania gruntów rolnych Zasobu WRSP na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego zakończonych wydaniem postanowienia o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Zasobu WRSP, które były m.in. prowadzone z przekroczeniem terminu określonego w K.p.a.

			– prawidłowo nadzorowano wykorzystanie przekazanych nieruchomości Zasobu RSP i podejmowano działania wobec podmiotów wykorzystujących nieruchomości niezgodnie z umową.	
3.	Oddział Terenowy KOWR w Poznaniu	W formie opisowej	W latach 2020-2024 (do 4 września) w Oddziale co do zasady prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP. Sumiennie weryfikowano kompletność wniosków o nieodpłatne przekazywanie ww. nieruchomości oraz poprawnie przygotowano je do przekazania poprzez ustalenie: ich przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, stanu faktycznego i prawnego, ciążących na nich obciążeń oraz zgłoszonych w stosunku do nich roszczeń i sporów. – w umowach nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych właściwie zabezpieczono interesy Skarbu Państwa, poprzez określenie: przeznaczenia ww. nieruchomości, maksymalnego terminu ich zagospodarowania oraz postępowania w przypadku zbycia lub zagospodarowania w sposób inny niż wskazany w umowie. – podejmowano czynności kontrolne w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego nad nieruchomościami przekazanymi na rzecz jst, a prowadzone kontrole były rzetelnie dokumentowane.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły – w jednym przypadku przez trzy i pół roku nie podjęto skutecznych i rzetelnych działań w celu ustalenia aktualnej wartości nieruchomości zbytej przez gminę, co uniemożliwiało wystąpienie do niej z roszczeniem o zwrot tej wartości; – wzywając jst do uzupełnienia wniosków o nieodpłatne przekazanie gruntów, w OT KOWR nie wskazywano terminu dla dokonania tej czynności, określonego w regulacji wewnętrznej.

4.	Oddział Terenowy KOWR w Pruszczu Gdańskim	Pozytywna	W OT KOWR realizowano zadania w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP jst i dla jednostek organizacyjnych Polskiego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. – OT KOWR rzetelnie prowadzono kontrolę kompletności wniosków jst w tym zakresie. W przypadkach, gdy wnioski nie spełniały wymogów wynikających z Wytycznych w sprawie nieodpłatnego przekazywania jst nieruchomości lub gdy nie zawierały kompletu niezbędnych załączników OT KOWR występował do wnioskodawców o ich uzupełnienie, a ich dalsze procedowanie było uzależnione od jego dokonania; – rzetelnie przeprowadzono czynności niezbędne do rozpoznania spraw, odpowiednio je dokumentując; – rzetelnie przygotowano wnioski o zgodę ministra właściwego ds. rozwoju wsi na przekazanie nieruchomości. W przypadkach tego wymagających wnioski te zostały przez OT KOWR uzupełnione zgodnie z dyspozycją ministra; – w umowach dotyczących nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych zamieszczano m.in. klauzulę wynikającą jedynie z treści art. 24 ust. 5a pkt 1 ustawy gnrsp dotyczącą żądania zwrotu od JST aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości w przypadku zbycia lub przeznaczenia nieruchomości na inne cele niż określone w umowie przed upływem 10 lat od dnia jej nabycia; – planowano i przeprowadzano kontrole dotyczące wykorzystania gruntów przekazanych nieodpłatnie jst	Nie stwierdzono.
----	---	-----------	---	------------------

			w trybie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy gnrsp. Po stwierdzeniu przez OT KOWR nieprawidłowości w zakresie sposobu wykorzystywania nieruchomości przez jst podejmowano działania polegające m.in. na rozpatrywaniu wyjaśnień złożonych przez jst, a następnie w przypadkach, gdy z ich analizy wynikało, że cel zawarty w umowach nie został spełniony występowało do jst o zwrot aktualnej wartości pieniężnej przekazanych nieruchomości na podstawie art. 24 ust. 5a ustawy gnrsp lub o zwrot przekazanej nieruchomości; – weryfikowano wnioski i pisma jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych oraz osób prawnych Kościoła Katolickiego i prawidłowo podejmowano rozstrzygnięcia w przedmiocie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych albo jego odmowy.	
5.	Oddział Terenowy KOWR w Warszawie	W formie opisowej	Stwierdzono, że KOWR przekazywał nieodpłatnie mienie wchodzące w skład Zasobu WRSP jednostkom samorządu terytorialnego, Lasom Państwowym oraz fundacjom i organizacjom użytku publicznego. Przy czym: – przekazanie nieruchomości następowało po weryfikacji wniosków, sprawdzeniu dokumentacji źródłowej i jej porównaniu ze stanem faktycznym; – analizowano zasadności oddania nieruchomości na cele wskazane przez wnioskodawców; – w wymaganych prawem sytuacjach OT KOWR występował o zgodę do ministra właściwego do spraw wsi, o wyrażenie zgody na zawarcie umowy	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: – nieprowadzenia rejestru wniosków wpływających od jednostek samorządu terytorialnego o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych, będących w ZWRSP; – nieprawidłowego zaewidencjonowania w SEG, dwóch decyzji; – braku przestrzegania zasady bieżącego wprowadzania danych do SEG w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości ZWRSP, dotyczyło to dwóch nieruchomości oddanych nieodpłatnie jednostkom samorządu

			nieodpłatnego przekazania lub darowizny nieruchomości; – w umowach zawieranych z wnioskodawcami zabezpieczono odpowiednio interes Skarbu Państwa; – działając w trybie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania nieruchomości ZWRSP po nieodpłatnym ich przekazaniu (OT KOWR odzyskał dwie działki, które nie były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem oraz w dwóch sprawach wystąpił z pozwem do sądu o zwrot równowartości nieruchomości).	terytorialnego i jednej przekazanej w formie darowizny organizacji pożytku publicznego; – nie występowano do wnioskodawców, będących fundacjami lub organizacjami pożytku publicznego, o wpłacenie kaucji na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do przekazania w drodze darowizny, na wypadek niedojścia do zawarcia umowy z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy.
6.	Oddział Terenowy KOWR we Wrocławiu	W formie opisowej	OT KOWR we Wrocławiu na ogół właściwie realizował zadania związane z nieodpłatnym przekazywaniem nieruchomości Zasobu WRSP. – Kontrola wykazała zgodność przygotowanej dokumentacji ze stanem faktycznym oraz właściwe zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach. – OT KOWR we Wrocławiu aktywnie monitorował podmioty wykorzystujące nieruchomości w zakresie zgodnego z umową przekazania lub darowizny wykorzystania przekazanych nieruchomości rolnych Zasobu WRSP oraz podejmował działania w stosunku do podmiotów, w których przeprowadzone przez OT KOWR we Wrocławiu kontrole wykazały wykorzystanie przekazanych nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem.	Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dotyczącym nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych polegające na: – nieprzekazaniu Wojewodzie Dolnośląskiemu celem załatwienia dwóch wniosków i dokonywaniu przez OT KOWR we Wrocławiu ich rozpoznania, pomimo tego, że nie był organem właściwym, – przekazaniu do Wojewody Dolnośląskiego dwóch wniosków celem rozpatrzenia, pomimo że wnioski te powinien załatwić OT KOWR we Wrocławiu, – wydaniu postanowienia o wyrażeniu zgody na przekazanie jednej nieruchomości bez uprzedniego zasięgnięcia opinii Terenowej Rady

				Społecznej działającej przy Dyrektorze OT KOWR we Wrocławiu, – przekazaniu po terminie zażaleń Ministrowi RiRW, – długotrwałym prowadzeniu postępowań w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości z Zasobu WRSP, – nieprzestrzeganiu odpowiednich Wytycznych wydanych przez Dyrektora Generalnego KOWR.
--	--	--	--	---

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy gnrsp Skarb Państwa powierzył KOWR wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, które stanowią: – nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych, – innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń, – lasów niewydzielonych geodezyjnie z ww. nieruchomości. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy gnrsp, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne. Ponadto na mocy art. 5 ust. 3 tej ustawy KOWR wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa powierzonym KOWR po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym również prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy gnrsp mienie Skarbu Państwa, o którym powyżej mowa, przejęte w trybie ustawy gnrsp tworzy Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zasobem WRSP dysponuje KOWR na zasadach określonych w ustawie gnrsp.
Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP	Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy gnrsp KOWR gospodaruje Zasobem WRSP w drodze: 1) w pierwszej kolejności wydzierżawienia albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, na zasadach określonych w rozdziałach 6 lub 8 ustawy gnrsp, z wyłączeniem nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha oraz nieruchomości rolnych przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, miejscowym planie rewitalizacji albo miejscowym planie odbudowy na cele inne niż rolne, a w przypadku braku miejscowego planu – na cele niezwiązane z kierunkami i zasadami kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, 2) oddania mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym na zasadach określonych w rozdziale 8 i 9 ustawy gnrsp, 3) wniesienia mienia lub jego części do spółki prawa handlowego, 4) oddania na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania, na zasadach określonych w art. 25 ustawy gnrsp, 5) przekazania w zarząd, 6) zamiany nieruchomości.
Rady Społeczne działające przy oddziałach terenowych oraz Dyrektorze Generalnym KOWR	Gremium doradcze Dyrektora Generalnego KOWR w sprawach dotyczących zagospodarowania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP stanowią rady społeczne działające przy oddziałach terenowych oraz Dyrektorze Generalnym KOWR. Rady Społeczne działające przy oddziałach terenowych KOWR zostały powołane na podstawie zarządzenia nr 21/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia

Rolnictwa⁸². Ww. zarządzenie wprowadza regulamin rad społecznych działających przy oddziałach terenowych KOWR. Regulamin określa sposób powołania Rady, zasady naboru członków Rady, sposób zwoływania posiedzeń, tryb pracy i podejmowanie ustaleń.

Do zadań Rady Społecznej należy w szczególności:

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

Zarządzeniem nr 51/2019/Z z dnia 30 maja 2019 r.⁸³ Dyrektor Generalny KOWR utworzył radę społeczną przy Dyrektorze Generalnym KOWR ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP. W skład rady wchodzi po jednym przedstawicielu Krajowej Izby Rolniczej, Federacji Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych „Solidarność”, Związku Zawodowego Rolnictwa Samoobrona, Związku Zawodowego Centrum Narodowe Młodych Rolników, Polskiego Towarzystwa Rolniczego, Sekretariatu Rolnictwa Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Związku Zawodowego Rolników „Ojczyzna”, Związku Byłych Pracowników Państwowych Gospodarstw Rolnych, Związku Zawodowego Pracowników Rolnictwa w RP, Związku Zawodowego Rolników Rzeczypospolitej „Solidarni” oraz Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych.

W związku z ogłoszeniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego⁸⁴ w związku z rozprzestrzenianiem się COVID – 19 zarządzeniem nr 37/2020/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 17 marca 2020 r. zostały zawieszone obowiązki konsultowania spraw dotyczących sposobu gospodarowania Zasobem WRSP zawarte w zarządzeniach i Wytycznych Dyrektora Generalnego KOWR. Wznowienie działania rad nastąpiło z dniem 13 kwietnia 2021 r. na podstawie zarządzenia nr 41/2021/Z Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wznowienia działania Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych oraz Dyrektorze Generalnym KOWR.

**Nieodpłatnie
przekazywanie
na własność
nieruchomości
rolnych Zasobu WRSP**

Zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy gnrsp, nieruchomości wchodzące w skład Zasobu WRSP KOWR może, w drodze umowy, nieodpłatnie przekazać na własność jednostce samorządu terytorialnego:

- a) na cele związane z realizacją inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych,
- b) w celu umożliwienia realizacji miejscowego planu odbudowy, o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu⁸⁵,
- c) na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej, zakładania lub rozszerzania cmentarzy komunalnych albo, jeżeli położony jest na nich cmentarz – pod warunkiem że jest to zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji,

⁸² Zarządzenie nr 21/2018/Z zmienione zarządzeniem nr 35/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 5 marca 2018 r., zarządzeniem nr 43/2018/Z z dnia 12 marca 2018 r. oraz zarządzeniem nr 41/2021/Z z dnia 13 kwietnia 2021 r.

⁸³ Zarządzenie nr 51/2019/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie utworzenia przy Dyrektorze Generalnym KOWR Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP.

⁸⁴ Dz.U. poz.433, ze zm.

⁸⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 764, ze zm.

ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;

- z tym, że w przypadku nieruchomości o powierzchni co najmniej 2 ha – za uprzednią zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Nieodpłatne przekazanie może nastąpić również na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 3, osobom bezrobotnym bez prawa do zasiłku, które przez okres co najmniej 5 lat były pracownikami państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej; nieruchomości rolne o powierzchni do 2 hektarów na cele związane z zalesianiem.

Ponadto nieodpłatne przekazanie może nastąpić:

- na rzecz kościelnych osób prawnych – różne ustawy dotyczące stosunku Państwa do kościołów,
- Lasom Państwowym w drodze umowy – art. 24 ust. 4 i 4b ustawy gnrsp,
- Agencji Mienia Wojskowego – art. 24 ust. 4c ustawy gnrsp,
- Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – art. 24 ust. 7 ustawy gnrsp,
- na wyposażenie lub doposażenie państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej – art. 24a ust.1 ustawy gnrsp,

Nieodpłatne przekazanie może nastąpić w drodze wniesienia aportu do jednoosobowej spółki KOWR na podstawie art.24 ust.1 pkt 3 ustawy gnrsp.

Nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP może nastąpić również w trybie innych przepisów, m.in. organów właściwych do spraw gospodarowania wodami publicznymi – art. 24a gnrsp w związku z art. 528 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo wodne, parków narodowych – art. 24a gnrsp w związku z art. 10 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸⁶, Krajowego Zasobu Nieruchomości – art. 15 i art. 20 ustawy z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zdobie Nieruchomości oraz w związku z realizacją CPK na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy gnrsp⁸⁷.

**Nieodpłatne
przekazywanie
nieruchomości na
rzecz jednostki
samorządu
terytorialnego**

Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz jednostki samorządu terytorialnego w trybie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy gnrsp może nastąpić na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego – pod warunkiem że jest to zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji, ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w przypadku braku miejscowego planu lub ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Na podstawie art. 24 ust. 5 c ustawy gnrsp KOWR może nieodpłatnie przekazać nieruchomości wchodzące w skład Zasobu WRSP:

- 1) zajęte pod drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie,
- 2) grunty faktycznie wykorzystywane jako drogi oraz
- 3) grunty przeznaczone na te cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Przekazanie nieruchomości na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy gnrsp do 4 października 2023 r. wymagało zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Przekazanie nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha lub wartości równowartości 2000 ton żyta wymagana uzyskania szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR. W związku z wejściem w życie z dniem 5 października 2023 r. ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy

⁸⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.

⁸⁷ W drodze wniesienia mienia lub jego części do spółki handlowej, w szczególności Spółki Celowej, o której mowa w art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym oraz spółki, o której mowa w art. 15 ust. 1 tej ustawy, której powierzono zadania związane z gospodarowaniem Zasobem WRSP, o którym mowa w art. 2 pkt 13 tej ustawy.

o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, zmianie uległ między innymi ww. art. 24 ust. 5 ustawy gnrsp i uprzedniej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi wymaga nieodpłatne przekazanie nieruchomości Zasobu WRSP o powierzchni co najmniej 2 ha.

Wytoczne w sprawie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP określono zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie nieodpłatnego przekazywania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zarządzenia nie zostały opublikowane):

- nr 71/2019/W z dnia 4 lipca 2019 r. obowiązującym do 19 lipca 2020 r.,
- nr 109/2020/W z dnia 20 lipca 2020 r. obowiązujące od 20 lipca 2020 r. do 15 maja 2023 r.,
- nr 40/2023/W z dnia 16 maja 2023 r. obowiązujące od 16 maja 2023 r. do 16 kwietnia 2024 r.,
- nr 14/2024/W z dnia 16 kwietnia 2024 r. obowiązujące od 17 kwietnia 2024 r.

Zgodnie z Wytocznymi DG KOWR wnioski o nieodpłatne przekazanie nieruchomości, oprócz określenia przedmiotu przekazania i rodzaju planowanej inwestycji, powinien być odpowiednio uzasadniony i wskazywać na niemożność realizacji planowanych zamierzeń w oparciu o grunty własne jednostki, a ponadto do wniosku powinny być załączone odpowiednie dokumenty i informacje.

Nieodpłatne przekazanie nieruchomości następuje w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego.

W przypadku niewykorzystania nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego na cele wskazane w umowie, jej zbyciem lub przeznaczenia na inny cel niż określony w umowie przed upływem 10 lat od dnia jej nabycia – KOWR występuje do jednostki samorządu terytorialnego z żądaniem art. 24 ust. 5a ustawy gnrsp z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości ustalonej zgodnie z art. 30 ust. 1 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 24 ust. 5a KOWR może odstąpić od żądania zwrotu równowartości pieniężnej nieruchomości, o której mowa w ust. 5a w przypadku gdy:

- 1) nieruchomość zostanie wykorzystana przez jednostkę samorządu terytorialnego na inny cel niż określony w umowie, jeżeli cel ten mieści się w zakresie określonym w ust. 5 pkt 1 ustawy;
- 2) nieruchomość zostanie przekazana na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nieodpłatnie, albo za odpłatnością, gdy odpłatność stanowi zwrot równowartości poniesionych przez jednostkę samorządu terytorialnego udokumentowanych nakładów na przekazaną nieruchomość lub
- 3) nastąpi zwrot do Zasobu nieruchomości będącej przedmiotem nieodpłatnego przekazania.

Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości Lasom Państwowym

Grunty wchodzące w skład Zasobu mogły być również przekazane nieodpłatnie Lasom Państwowym do zalesienia. Przekazywanie ww. nieruchomości odbywało się z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach oraz założeń „Krajowego programu zwiększania lesistości”. Lasy przejęte do Zasobu WRSP, po ich geodezyjnym wydzieleniu, przekazano nieodpłatnie Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu – Lasy Państwowe (na podstawie art. 24 ust. 4 ustawy gnrsp).

Do 4 października 2023 r. przekazanie gruntów wydzielonych geodezyjnie przeznaczonych do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) następowało na wniosek KOWR w drodze decyzji starosty. Inne grunty nadające się do zalesienia, ale nieprzewidziane na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego można było przekazywać nieodpłatnie Lasom Państwowym w drodze umowy.

Od 5 października 2023 r.⁸⁸ przekazywana nieruchomości nie musi już być objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego ani decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy gnrsp KOWR może nieodpłatnie przekazać Lasom Państwowym, wchodzące w skład Zasobu:

- 1) działki ewidencyjne użytkowane jako lasy;
- 2) grunty na cele związane z zalesianiem, pod warunkiem że jest to zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji, miejscowego planu odbudowy lub ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w przypadku braku miejscowego planu lub ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – z ustaleniami planu ogólnego gminy;
- 3) inne grunty na potrzeby gospodarki leśnej, na których nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki rolnej.

Zmianie uległ również tryb przekazania. Przekazanie, o którym mowa powyżej, następuje w drodze umowy zawartej między Dyrektorem Generalnym KOWR a nadleśniczym Lasów Państwowych. Przekazanie następuje po sporządzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego, w trybie określonym w art. 19 ustawy gnrsp.

**Nieodpłatne
przekazywanie
nieruchomości na
rzecz kościelnych
osób prawnych**

Regulowanie roszczeń kościelnych osób prawnych o zaspokojenie roszczeń z tytułu utraty własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa może polegać na:

- przywróceniu własności upaństwowionych nieruchomości rolnych i nierolnych lub ich części, wówczas gdy znajdują się one w Zasobie WRSP,
- wydzieleniu z Zasobu odpowiednich nieruchomości zamiennych w przypadku braku możliwości przywrócenia utraconej nieruchomości rolnej oraz w razie jednoznacznego stwierdzenia braku możliwości zrealizowania uprawnień kościelnych osób prawnych z mienia innych jednostek niż KOWR, które władają upaństwowionymi nieruchomościami rolnymi.

Niezależnie od możliwości zaspokojenia roszczeń kościelnych osób prawnych w postępowaniach regulacyjnych, mogą one także występować o nieodpłatne przyznanie nieruchomości na utworzenie lub powiększenie gospodarstw rolnych albo na cele sprawowania kultu religijnego lub działalności w zakresie m.in. charytatywno-opiekuńczym i oświatowo-wychowawczym.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa reprezentuje Skarb Państwa w sprawach wynikających z postępowania regulacyjnego określonego w ustawach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej (art.24 ust.1a ustawy gnrsp)⁸⁹.

Zgodnie z art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które po dniu 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych, mogą być, na ich wniosek, przekazane nieodpłatnie na własność grunty znajdujące się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi albo w Zasobie WRSP. Jeżeli grunty te znajdują się w zarządzie lub użytkowaniu osób prawnych, przekazanie na własność może nastąpić wyłącznie za zgodą tych osób. Wielkość przekazanej nieruchomości rolnej, wraz z gruntami rolnymi będącymi już własnością wnioskodawcy, nie może przekraczać w odniesieniu do:

- 1) gospodarstw rolnych parafii – 15 ha;
- 2) gospodarstw rolnych diecezji – 50 ha;
- 3) gospodarstw rolnych seminariów duchownych, diecezjalnych i zakonnych – 50 ha;
- 4) gospodarstw rolnych domów zgromadzeń zakonnych – 5 ha, chyba że domy te prowadzą działalność, o której mowa w art. 20 i 39; w tych przypadkach mogą być przekazane nieruchomości rolne o powierzchni do 50 ha.

⁸⁸ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1933).

⁸⁹ Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. na wniosek kościelnych osób prawnych wszczyna się postępowanie, zwane „postępowaniem regulacyjnym”, w przedmiocie przywrócenia im własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części.

Zgodnie z art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nieodpłatne przekazanie na własność nieruchomości znajdujących się w Zasobie WRSP następuje w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości⁹⁰, wydanej za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR.

Zgoda Dyrektora Generalnego KOWR jest wyrażana w formie postanowienia – art. 106 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹¹, na które przysługuje zażalenie do Ministra RiRW.

Wytyczne w sprawie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na rzecz kościelnych osób prawnych określono zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie wprowadzenia „Wytycznych dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań, na tworzenie lub powiększanie gospodarstw rolnych przez kościelne osoby prawne, sprawowanie kultu religijnego lub działalności w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym, określonych w ustawach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej”:

- nr 128/2017/W z dnia 30 października 2019 r. obowiązującym do 25 maja 2020 r.,
- nr 65/2020/W z dnia 26 maja 2020 r. obowiązujące od 26 maja 2020 r.

Przedmiotem przekazania mogą być wyłącznie nieruchomości rolne, w których skład mogą wchodzić niewydzielone geodezyjnie lasy, przeznaczone na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w stosunku, do których nie została wydana decyzja o lokalizacji albo o realizacji inwestycji celu publicznego.

Zgodnie z pkt 4 ww. Wytycznych nie podlegają przekazaniu nieruchomości:

- a) w stosunku, do których zachodzą przesłanki uniemożliwiające sprzedaż, o których mowa w Wytycznych dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- b) położone w granicach administracyjnych miast,
- c) objęte propozycją tzw. „wyłączeń 30 %” w stosunku, do których dzierżawcy wyrazili zgodę na ich wyłączenie,
- d) będące w dzierżawie jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej,
- e) nabyte na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego albo art. 32 a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Przekazanie gruntów znajdujących się w zarządzie, posiadaniu lub użytkowaniu osób prawnych może nastąpić wyłącznie za zgodą tych osób.

Zgodnie z pkt 13 ww. Wytycznych kościoły: Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Ewangelicko Augsburski, Ewangelicko-Reformowany, Ewangelicko-Metodystyczny, Chrześcijan Baptystów, Adwentystów Dnia Siódmego, Polskokatolicki i Zielonoświątkowy w Rzeczypospolitej Polskiej i ich osoby prawne mogą występować z wnioskami do wojewodów lub KOWR o nieodpłatne przekazanie na ich rzecz własności nieruchomości lub ich części:

- 1) jeżeli są one niezbędne do sprawowania kultu religijnego lub działalności kościelnych osób prawnych w zakresie charytatywno- opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym,

⁹⁰ Organem właściwym do rozpatrzenia odwołania wniesionego na decyzję wojewody wydaną w przedmiocie nieodpłatnego przekazania nieruchomości jest minister odpowiedzialny za stosunki Państwa z Kościołem Katolickim, tj. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 30 ustawy z dnia 4 września 1997 r. działach administracji rządowej – Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm. oraz § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – Dz. U. poz. 2708).

⁹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

- 2) w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego parafii, zboru (a w przypadku Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, kościelnym osobom prawnym prowadzącym działalność oświatowo- wychowawczą, opiekuńczo- wychowawczą lub charytatywno- opiekuńczą), działających na Ziemiach Zachodnich i Północnych, o powierzchni do 15 ha użytków rolnych łącznie dla jednej parafii (zboru).

Nieruchomości przekazywane osobom prawnym, o których mowa powyżej, z przeznaczeniem na cele sprawowania kultu religijnego, działalności charytatywno-opiekuńczej, oświatowo-wychowawczej, opiekuńczo- wychowawczej powinny być już przeznaczone na ten cel w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub w studium albo w prawomocnej decyzji wójta (burmistrza, prezydenta) o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Przed wydaniem postanowienia w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego albo zawarciem umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz osób prawnych innych Kościołów, dyrektor OT KOWR zasięga opinii Terenowej Rady Społecznej działającej przy Dyrektorze oddziału terenowego KOWR.

**Przekazanie
nieruchomości innym
podmiotom
uprawnionym w
trybie ustawy gnrsp
lub w trybie innych
przepisów**

Niezależnie od wymienionych głównych tytułów nieodpłatnych przekazania gruntów KOWR przekazuje nieruchomości Skarbu Państwa innym podmiotom uprawnionym w trybie ustawy gnrsp lub w trybie innych przepisów.

Na podstawie art. 24a ustawy gnrsp na wyposażenie lub doposażenie państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej. Wyrażenie zgody przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przekazanie ww. nieruchomości następuje na wniosek:

- 1) ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa lub
- 2) organu założycielskiego lub organu nadzorującego państwową osobę prawną lub państwową jednostkę organizacyjną, lub
- 3) państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej – w przypadku, gdy organem założycielskim lub organem nadzorującym ten podmiot jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi

złożony do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi za pośrednictwem Dyrektora Generalnego KOWR.

Wytyczne w sprawie przekazywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na wyposażenie lub doposażenie państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej wprowadzono Zarządzeniem Nr 111/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 21 lipca 2020 r.

Zgodnie z art. 24 ust. 4c ustawy gnrsp KOWR, na wniosek Prezesa Agencji Mienia Wojskowego, może nieodpłatnie przekazać⁹² nieruchomości wchodzące w skład Zasobu WRSP do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa powierzonych Agencji Mienia Wojskowego z przeznaczeniem na realizację celów związanych z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Nieodpłatne przekazanie może nastąpić również na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na podstawie art. 24 ust. 7 ustawy gnrsp.

**Przekazywanie
nieruchomości na
rzecz fundacji i
organizacji pożytku
publicznego**

Zgodnie z art. 59 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. gospodarce nieruchomościami⁹³ KOWR może, na warunkach określonych w ust. 1, wyposażać fundację lub dokonać na jej rzecz albo na rzecz organizacji pożytku publicznego darowizny nieruchomości⁹⁴, w stosunku do której wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa, w zakresie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP, po uprzednim uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw

⁹² Od 5 października 2023 r.

⁹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

⁹⁴ zgodnie z art. 59 ust. 1 na jej cele statutowe, tj. osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego.

rozwoju wsi. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel darowiznę odwołuje się.

Dokonanie darowizny następuje na pisemny wniosek, odpowiednio fundacji albo organizacji do OT (filii) KOWR, właściwego ze względu na położenie nieruchomości.

Wytyczne w sprawie dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego określono zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie dokonywania darowizny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego:

- nr 81/2017/W z dnia 2 października 2017 r. obowiązującym do 20 lipca 2020 r.,
- nr 112/2020/W z dnia 21 lipca 2020 r. obowiązującym od 21 lipca 2020 r.

Nadzór właścicielski nad nieruchomościami Zasobu WRSP trwale i nietrwale zagospodarowanymi, na podstawie umów lub decyzji określających obowiązki strony, prowadzony jest przez OT KOWR.

Celem sprawowanego nadzoru jest sprawdzenie wywiązywania się strony z obowiązków wynikających z zawartych umów lub wydanych decyzji trwale zagospodarowanych nieruchomości Zasobu WRSP, w tym m.in.:

- umów nieodpłatnego przekazania nieruchomości na własność uprawnionym podmiotom na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
- umów nieodpłatnego przekazania nieruchomości na własność innym uprawnionym podmiotom, na podstawie art. 24a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,

Nadzór właścicielski realizowany jest w formie kontroli nieruchomości oraz sprawdzenia stosownej dokumentacji.

Z każdej kontroli powinien być sporządzony protokół z kontroli zawierający szczegółowy i wyczerpujący opis wszystkich stwierdzonych podczas kontroli faktów, a w przypadku braku możliwości jego sporządzenia stosowna notatka.

Zobowiązania spoczywające na nabywcy nieruchomości wynikają z zawartej umowy. Zgodnie z art. 24 ust. 5a oraz art. 24a ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nabywca nieruchomości zobowiązany jest do nieprzenoszenia własności nieruchomości w okresie 10 lat licząc od dnia jej nabycia oraz nieprzeznaczania tej nieruchomości na inne cele niż określone w umowie. Nabywca zobowiązany jest w okresie 10 lat od dnia nabycia nieruchomości wykorzystać ją na cele określone w umowie.

Kontrole nieruchomości objętych powyższymi umowami należy przeprowadzić w zależności od zobowiązań ciążących na nabywcy, w okresie ich obowiązywania, jak również po umownym terminie na ich realizację.

Jeśli w wyniku kontroli stwierdzono, że nieruchomość z uzasadnionych powodów została okresowo przeznaczona na inne cele niż określone w umowie, koniecznym jest przeprowadzenie ponownej kontroli, w zakresie wykorzystania nieruchomości zgodnie z postanowieniami umowy.

Wytyczne w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów lub decyzji dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP określono zarządzeniem NR 144/2022/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów/decyzji dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zarządzenia nie zostały opublikowane):

- nr 109/2021/W z dnia 29 września 2021 r. obowiązującym do 22 grudnia 2022 r.
- nr 144/2022/W z dnia 22 grudnia 2022 r. obowiązującym od 23 grudnia 2022 r.

**Nadzór właścicielski
nad realizacją
obowiązków
wynikających z umów
lub decyzji
dotyczących
zagospodarowania
nieruchomości
Zasobu WRSP**

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

- 1) Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 589, ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 423).
- 3) Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 1308, ze zm.).
- 4) Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2024 r. poz. 1026, ze zm.).
- 5) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1611, ze zm.).
- 6) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.).
- 7) Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1966).
- 8) Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 233, poz. 1382).
- 9) Ustawa z dnia z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1933).
- 10) Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 545, ze zm.).
- 11) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
- 12) Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
- 13) Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087).
- 14) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
- 15) Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 544).
- 16) Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko- Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r., poz. 483).
- 17) Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r., poz. 85).
- 18) Ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1874).
- 19) Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r., poz. 2616).

- 20) Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 509).
- 21) Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r., poz. 51).
- 22) Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 13).
- 23) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 408).
- 24) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. L 119 z 4.05.2016, str. 1, ze zm.).
- 25) Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

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



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa, 21 lutego 2025 r.
znak sprawy: DNI.mr.073.25.2025
telefon: 226231429
e-mail: Leszek.Juszczak@minrol.gov.pl

Pan Jacek Kozłowski
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
ePUAP

**Dotyczy: informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/24/038
pn. „Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej
Skarbu Państwa”.**

Szanowny Panie Prezesie,

uprzejmie informuję, że do przedstawionej Informacji nie wnoszę uwag.

W odniesieniu do wniosku zawartego w ww. Informacji, skierowanego do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dotyczącego przeprowadzenia analizy funkcjonowania przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w zakresie regulacji dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP, w szczególności mechanizmów chroniących interes Skarbu Państwa, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadzi stały monitoring tych regulacji i jeżeli zaistnieje potrzeba dokonania w nich zmian uruchomiony zostanie stosowny proces legislacyjny. Zgłoszony przez Najwyższą Izbę Kontroli postulat zostanie również wzięty pod uwagę w jego trakcie.

Ponadto Dyrektor Generalny KOWR poinformował o stanowisku w zakresie realizacji wniosków skierowanych do niego przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Ad 1) Wzmocnienie nadzoru w zakresie przestrzegania procedur dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych, w tym ze względu na stwierdzone nieprawidłowości nad oddziałami terenowymi KOWR.

W zakresie wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem procedur dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości należy wskazać, że zarówno na naradzie pracowników Centrali KOWR oraz oddziałów terenowych KOWR, która odbyła się we wrześniu 2024 r., jak i na naradach z dyrektorami oddziałów terenowych KOWR, przedstawiciele Centrali KOWR przypominali o konieczności przestrzegania reguł w przedmiotowym zakresie. Niemniej jednak Centrala KOWR wystosuje w tym zakresie odpowiednie pismo do jednostek organizacyjnych KOWR.

Ad 2) Opracowanie wytycznych w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych na rzecz podmiotów, dla których nie opracowano takich procedur.

Zgodnie z zaleceniami zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli Centrala KOWR opracowała zarządzenie nr 13/2025/W w sprawie nieodpłatnego przekazywania Lasom Państwowym nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, które weszło w życie w dniu 12 lutego 2025 r. Aktualnie Centrala KOWR jest ponadto w trakcie opracowywania zarządzeń w zakresie pozostałych zagadnień.

Ad 3) Zmiana wytycznych dotyczących nieodpłatnego przekazywania na własność mienia wchodzącego w skład ZWRSP jednostkom samorządu terytorialnego przez wprowadzenie regulacji dotyczącej zobowiązania w umowach jednostek samorządu terytorialnego do informowania KOWR o aktualnym sposobie przeznaczenia i wykorzystania nieruchomości, w terminie nie później niż do końca każdego roku oraz wskazania terminu, w którym strona zobowiązana będzie do przekazania informacji o zbyciu otrzymanej nieruchomości.

Wniosek ten, w zakresie dotyczącym zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w zawieranych umowach do informowania KOWR o aktualnym sposobie przeznaczenia i wykorzystania nieruchomości wymaga, w ocenie KOWR, zmian legislacyjnych. KOWR, przy okazji procedowania ewentualnych nowelizacji przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zaproponuje odpowiednie zmiany. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi z kolei przeanalizuje, po otrzymaniu stanowiska KOWR, konieczność i zasadność dokonania zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Z wyrazami szacunku

wz. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Stefan Krajewski
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/