NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.028.01.2022

Pan
Waldemar Humięcki
Dyrektor Generalny
Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa[1] Oddział Terenowy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Poznaniu[2]
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Humięcki, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 1 kwietnia 2022 r.[3]
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez OT KOWR prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r.[4]
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[5]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1) Piotr Kręt specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/139/2022 z 6 września 2022 r. 2) Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/136/2022 z 26 sierpnia 2022 r. (akta kontroli str.1-2)

[1] Dalej: KOWR.

[2] Ul. Fredry 12, 61-701 Poznań, dalej: OT KOWR lub Oddział.

[3] Poprzednio w okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnili: Małgorzata Gośnikowska-Kola, p.o. Dyrektor Generalny KOWR od 29 października 2020 r. do 31 marca 2022 r.; Grzegorz Pięta, p.o. Dyrektor Generalny KOWR od 06 marca 2019 r. do 28 października 2020 r.; Piotr Serafin, p.o. Dyrektor Generalny od 03 lipca 2018 r. do 05 marca 2019 r.; Witold Strobel, Dyrektor Generalny KOWR od 01 września 2017 r. do 02 lipca 2018 r.

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

[5] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[6] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność OT KOWR[7] w zakresie realizacji prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych w okresie objętym kontrolą. Zadania z zakresu objętego kontrolą były co do zasady wykonywane rzetelnie i terminowo. Nie stwierdzono przypadków działań niecelowych lub niegospodarnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W OT KOWR w sposób prawidłowy analizowano celowość korzystania z przysługującego KOWR prawa pierwokupu nieruchomości gruntowych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych. Analizowano postanowienia umów warunkowych sprzedaży i innych dokumentów dotyczących spraw z badanego zakresu, a analizy te były odpowiednie dla rzetelnego rozstrzygania o zasadności skorzystania przez KOWR z prawa pierwokupu. W przypadkach skierowania spraw przez Dyrektora Oddziału do Komisji ds. UKUR[8], pisemnie wykonywała ona rozszerzone analizy, dokumentując i niezwłocznie przedstawiając Dyrektorowi uzasadnione rekomendacje. Przed podjęciem decyzji o skorzystaniu bądź rezygnacji z przysługującego KOWR prawa pierwokupu oraz prawa nabycia udziałów/akcji, Dyrektor OT KOWR każdorazowo występował o opinię do Centrali KOWR, przedstawiając swoje stanowisko wraz z uzasadnieniem. W przypadku pozytywnej opinii, w formie aktu notarialnego terminowo składał on oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu. Poprzez zakup nieruchomości rolnych, OT KOWR umożliwiał dostęp, w formie dzierżawy, do nieruchomości rolnych (ok. 1 120 ha, tzn. 97,5% zostało zagospodarowane w ten sposób), dla miejscowych rolników indywidualnych chcących powiększyć swoje gospodarstwa, jak i dla osób starających się je tworzyć. Oddział, zgodnie z wytycznymi Centrali KOWR, nie zajmował się monitorowaniem efektów uzyskiwanych w wyniku realizacji prawa nabycia udziałów i akcji spółkach prawa handlowego.

Wymagane przez Centralę KOWR sprawozdania okresowe: kwartalne, półroczne i roczne za lata 2021-2022 r. były sporządzane terminowo i zawierały dane wynikające z ewidencji, prowadzonej w Oddziale w systemie *WWW Zasób. S*ystem ten jednak generował niepełne dane sprawozdawcze, co wymuszało ich ręczne korygowanie, stwarzając ryzyko podawania błędnych informacji. Ponadto, brak kompatybilności ww. systemu ze stosowanym przez Centralę KOWR systemem sprawozdawczości, wymuszał ręczne kopiowanie danych do formularzy sprawozdań i przesyłanie ich odrębną drogą elektroniczną.

Stwierdzone nieprawidłowości, polegające: na nierzetelnym prowadzeniu rejestru spraw w trybie art. 3a UKUR[9], na nabywaniu (w jednym z pięciu przypadków) udziałów spółki kapitałowej bez konsultacji tego faktu z komisją ds. UKUR, a także na nierzetelnym zbadaniu dokumentacji, skutkującym nieuzasadnionym wezwaniem do unieważnienia jednej z pięciu skontrolowanych warunkowych umów sprzedaży nieruchomości rolnych, nie miały wpływu na działalność OT KOWR w skontrolowanym zakresie.

---

[6] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[7] Dyrektorem OT KOWR był od 01. 08. 2018 r. Bogdan Fleming. Poprzednio w okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnił Wojciech Perczak od 25 stycznia 2016 do 31 lipca 2018 r.

[8] Powołana przez Dyrektora OT KOWR do wykonywania rozszerzonych analiz celowości skorzystania przez OT KOWR z prawa pierwokupu nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

[9] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 461 ze zm.)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[10] kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1.1. Do obsługi spraw z zakresu objętego kontrolą NIK stosowano w OT KOWR otrzymany od Centrali KOWR system *WWW Zasób. S*łużył on m.in. do rejestracji spraw, gromadzenia niezbędnych informacji do ich procedowania a także do agregowania danych dla celów sprawozdawczych. System w OT KOWR nie był połączony on-line z systemem Centrali KOWR. Szkolenia m.in. dla pracowników OT KOWR z obsługi ww. systemu odbyły się w dniach 16-18 kwietnia 2020 r.

W okresie objętym kontrolą NIK OT KOWR realizował sprawy dotyczące pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach w następujących wielkościach:

a) w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych zgodnie ze wskazanymi niżej trybami – Oddział procedował łącznie 7 599 spraw dotyczących powierzchni 15 159,0566 ha gruntów, z czego OT KOWR złożył łącznie 18 oświadczeń o nabyciu lub skorzystaniu z prawa pierwokupu, dotyczących 1 113,2315 ha o wartości 44 858 0574,20 zł, w tym (według frekwencji):

- prawo pierwokupu nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 4 UKUR) - warunkowe umowy sprzedaży: łącznie 6 848 spraw dot. pow. 8 513,7550 ha, przejęto na podstawie 17 oświadczeń dot. pow. 814,5176 ha na kwotę 36 265 854,20 zł[11],
- prawo nabycia nieruchomości rolnej w przypadku, gdy nabycie prywatnej nieruchomości rolnej następuje na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży (art. 4 ust. 1 UKUR) – łącznie 719 spraw dot. 5 023,7887 ha, w tym 0 spraw dot. przejęcia,
- prawo nabycia nieruchomości rolnych w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych (art. 4b ust. 1 UKUR) - wejście w życie od 26 czerwca 2019 r.: łącznie 6 spraw dot. 103,5728 ha / 0 przejętych[12],
- prawo nabycia nieruchomości rolnej od spółki osobowej (art. 3b ust. 1 UKUR) – łącznie 24 umowy warunkowe dot. powierzchni 1 149,4703 ha, brak nieruchomości przejętych[13],
- obowiązek nabycia nieruchomości rolnej na pisemne żądanie zbywcy (art. 2a ust. 6 UKUR) - żądanie zbywcy: łącznie 2 sprawy dot. pow. 368,4698 ha na kwotę 8 592 200,00 zł[14].

W OT KOWR nie wystąpiły przypadki nabycia prawa własności nieruchomości na podstawie: prawa nabycia nieruchomości rolnej od spółki akcyjnej ubiegającej się o dopuszczenie akcji do obrotu na rynku regulowanym (art. 3c ust. 1 UKUR – powiadomienia, wejście w życie od 26 czerwca 2019 r.), art. 9 ust. 3 UKUR - wystąpienie do sądu). Nie wystąpiło także nabycie własności nieruchomości

[10] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[11] W tym: w 2017 r.: 26 spraw dot. pow. 114,9091 ha (w tym 0 ha przejętych), w 2018 r.: 102 sprawy dot. powierzchni 586,5948 ha (w tym: 5 spraw dot. przejętych dot. 71,3131 ha na kwotę 4 539 420,00 zł), w 2019 r.: 1 059 spraw dot. 1 616,6180 ha (w tym 5 spraw dot. przejęcia 341,5531 ha na kwotę 19 279 650,00 zł), w 2020 r.: 1 957 spraw dot. 2 077,4026 ha (w tym 4 sprawy dot. przejęcia 365,0497 ha na kwotę 10 887 414,20 zł), w 2021 r.: 2 570 spraw dot. 2 877,2586 ha (w tym: 1 sprawa dot. przejęcia 12,5400 ha na kwotę 277 170,00 zł) i w 2022 r.: 1 134 spraw dot. 1 180,9719 ha (w tym: 2 sprawy dot. przejęcia 24,2438 ha na kwotę 1 282 200,00 zł.

[12] W tym: w 2019 r.: 1 sprawa dot. 30,9438 ha, w 2020 r.: 3 sprawy dot. 70,0912 ha, w 2021 r.: 2 sprawy dot. 2,5378 ha i w 2022 r.: 0 spraw.

[13] W tym: w 2017 r. 3 dot. 9,2738 ha, w 2018 r.: 2 dot. 14,660 ha, w 2019 r.: 5 dot. 15,8501 ha, w 2020 r.: 6 dot. 414,0611 ha, w 2021 r.: 4 dot. 44,9285 ha i w 2022 r.: 4 dot.650,6968 ha

[14] W tym w 2018 r.: 1 sprawa dot. pow. 298,7139 ha na kwotę 8 592 200,00 zł i w 2021 r.: 1 sprawa dot. pow. 96,7559 ha na kwotę (brak danych) była w toku.

rolnej położonej w granicach administracyjnych miasta - na podstawie art. 9a ust. 3 UKUR (wejście w życie 7 września 2018 r.);

b) w odniesieniu do realizacji prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego na podstawie UKUR, OT KOWR w okresie objętym kontrolą NIK zrealizował:

- prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego (art. 3a ust. 1 UKUR) - warunkowe umowy sprzedaży: łącznie 192 sprawy (na łączną kwotę 251 370 467,71 zł wg umów warunkowych i 143 900,00 zł wg kwot podanych w aktach notarialnych), obejmując w 15 oświadczeniach na kwotę 143 900,00 zł 878 udziałów objętych oświadczeniem KOWR o skorzystaniu z prawa;
- prawo nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego (art. 4 ust. 6 UKUR) – zawiadomienia: łącznie 40 spraw (na łączną kwotę 688 294 231,74 zł umów warunkowych, obejmujących jedno oświadczenie KOWR o skorzystaniu z ww. prawa, na 12 akcji w kwocie 600,00 zł;
- nabywanie akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wydaną na uzasadniony wniosek Dyrektora Generalnego KOWR (art. 4b ust. 2 pkt 1 UKUR) – łącznie pięć spraw, w tym jedna wg umowy warunkowej (obejmująca pięć udziałów) oraz cztery dotyczące nabycia udziałów i akcji w spółkach w tym trybie, przekazane do Centrali KOWR zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 103/2021/W w sprawie wytycznych w zakresie obejmowania i nabywania odpłatnie albo nieodpłatnie przez KOWR udziałów/akcji w spółkach prawa handlowego na własność Skarbu Państwa oraz tworzenia spółek[15];

c) w odniesieniu do prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz prawa nabycia akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego na podstawie UGNR[16], w odniesieniu do:

- prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości na podstawie art. 29 ust. 4 UGNR: wpłynęło łącznie 113 wniosków dot. pow. 132,5317 ha - spraw z ww. zakresu nie realizowano;
- nabycia za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na uzasadniony wniosek Dyrektora Generalnego KOWR lub nabycia na wniosek właściwego ministra, nieruchomości - odpłatnie albo nieodpłatnie akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego, nieruchomości lub ich części oraz przedsiębiorstw lub zorganizowanych części przedsiębiorstw na własność Skarbu Państwa - na podstawie art. 32a UGNR: wpłynął jeden wniosek dot. 0,3236 ha - spraw z ww. zakresu nie realizowano;
- nabycia nieruchomości w trybie odkupu - na podstawie art. 593 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[17] w związku z art. 54 UGNR - wpłynął jeden wniosek w całości zakończony realizacją umowy dot. 30,9436 ha, w kwocie 812 065,71 zł.

d) w OT KOWR nie realizowano spraw z zakresu prawa obejmowania lub nabywania akcji lub udziałów w spółkach za zgodą ministra właściwego do spraw aktywów państwowych na podstawie art. 17 ustawy o KOWR[18], ponieważ zgodnie z zarządzeniem nr 103/2021/W Dyrektora Generalnego KOWR

[15] Od dnia 24 września 2021 r. były prowadzone przez Departament Nadzoru nad Spółkami w Centrali KOWR. Wnioski wpływające do OT KOWR po tym terminie były przekazywane zgodnie z właściwością miejscową.

[16] Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 514 ze zm.)

[17] Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.

[18] Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 481 ze zm.)

ws. wytycznych w zakresie obejmowania i nabywania odpłatnie albo nieodpłatnie przez KOWR udziałów/akcji w spółkach prawa handlowego na własność Skarbu Państwa oraz tworzenia spółek, sprawy z ww. zakresu były prowadzone przez Departament Nadzoru nad Spółkami w Centrali KOWR;

e) w odniesieniu do zagospodarowania nieruchomości rolnych przejętych protokolarnie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa[19] - przejęcie protokołem zdawczo-odbiorczym gruntów do Zasobu WRSP w ramach realizowanych przez KOWR prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na podstawie UKUR, UGNR ustawy o KOWR, w OT KOWR przejęto łącznie 1 119,9315 ha gruntów, z czego trwale rozdysponowano (sprzedano) grunty o łącznej powierzchni 1,2000 ha, wydzierżawiono 1 091,5019 ha, oddano w najem 0,0225 ha a do rozdysponowania pozostało 25,3784 ha. W tym na podstawie:

   - obowiązku nabycia nieruchomości rolnej na pisemne żądanie zbywcy (art. 2a ust. 6 UKUR) - żądanie zbywcy przejął łącznie 298,7139 ha gruntów ha gruntów, z czego rozdysponowano trwale – sprzedano 1,2000 ha i pozostałą część (tzn. 297,4914 ha) wydzierżawiono,
   - prawa pierwokupu nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 4 UKUR) - warunkowe umowy sprzedaży przejęto łącznie 790,2378 ha, z tego wydzierżawiono 763,0667 ha a 25,3784 ha pozostało do rozdysponowania,
   - nabycia nieruchomości w trybie odkupu - na podstawie art. 593 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.) w związku z art. 54 UGNR (umowy): przejęto grunty o pow. 30,9438 ha, które w całości rozdysponowano.

W okresie objętym kontrolą NIK nie wystąpiły przypadki pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych lub udziałów i akcji w spółkach kapitałowych ani przypadki zagospodarowania nieruchomości przez OT KOWR w innych trybach[20]. Według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. zaistniały dwa przypadki nieprzejęcia przez OT KOWR nabytych nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 24,2438 ha, były one uzasadnione przesunięciem terminów ich przejęcia, z uwagi na poniesione nakłady i zaplanowany termin zebrania plonów. Za okres dysponowania nieruchomościami OT KOWR naliczał zbywcom opłaty za korzystanie z nieruchomości w wysokości stawek czynszu jaki byłby należny, gdyby nieruchomość była wydzierżawiona w przetargu ofertowym.

W odniesieniu do postępowania z korespondencją błędnie wysłaną na adres OT KOWR, Dyrektor wyjaśnił, że miały miejsce przypadki, w których następuje błędne

[19] Dalej: ZWRSP.

[20] Tzn. prawa nabycia nieruchomości rolnej: od spółki osobowej (art. 3b ust. 1 UKUR) – powiadomienia; od spółki akcyjnej ubiegającej się o dopuszczenie akcji do obrotu na rynku regulowanym (art. 3c ust. 1 UKUR) – powiadomienia w przypadku, gdy nabycie prywatnej nieruchomości rolnej następuje na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży (art. 4 ust. 1 UKUR) – zawiadomienia; w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych (art. 4b ust. 1 UKUR); na podstawie art. 9 ust. 3 UKUR - wystąpienie do sądu; położonej w granicach administracyjnych miasta - na podstawie art. 9a ust. 3 UKUR, ani też na podstawie: prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego (art. 3a ust. 1 UKUR) - warunkowe umowy sprzedaży, prawa nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego (art. 4 ust. 6 UKUR) – zawiadomienia, nabywania akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wydaną na uzasadniony wniosek Dyrektora Generalnego KOWR (art. 4b ust. 2 pkt 1 UKUR), nabywania akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 4b ust. 2 pkt 2 UKUR), prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości na podstawie art. 29 ust. 4 UGNR, nabycia za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na uzasadniony wniosek Dyrektora Generalnego KOWR lub nabycie na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi - odpłatnie albo nieodpłatnie akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego, nieruchomości lub ich części oraz przedsiębiorstw lub zorganizowanych części przedsiębiorstw na własność Skarbu Państwa - na podstawie art. 32a UGNR, prawa obejmowania lub nabywania akcji lub udziałów w spółkach za zgodą ministra właściwego do spraw aktywów państwowych - na podstawie art. 17 ustawy o KOWR.

zaadresowanie korespondencji i wg szacunków jest to od kilku do kilkunastu sztuk w roku, najczęściej są to zawiadomienia dot. właściwości terytorialnej i są one przekazywane przez pracownika do odpowiedniego Oddziału KOWR, innej, właściwej instytucji, względnie zwracane nadawcy. OT KOWR w okresie objętym kontrolą NIK nie rozpatrywał takich spraw.

(akta kontroli str. 130-136, 290-292b, 300-301c, 492-499a)

1.2. Analiza wybranej dokumentacji[21] dotyczącej nabywania przez OT KOWR nieruchomości rolnych na podstawie ww. przepisów wykazała, że została ona przygotowana zgodnie z przepisami prawa i zasadami wewnętrznymi określonymi przez Dyrektora Generalnego KOWR. W każdym z badanych przypadków dokonano wstępnej analizy celowości korzystania z przysługującego KOWR prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych, sprawdzając wszystkie wymagane ww. przepisami elementy, służące ocenie tej celowości, z zastosowaniem formularza opracowanego w OT KOWR[22]. Badano także popyt na grunty rolne na danym terenie, dokumentując te badania w formie notatek i zestawień. Z przeprowadzonych wstępnych analiz celowości sporządzono notatki zawierające informacje o wszystkich istotnych ww. elementach poddanych analizie, jak i propozycję skorzystania bądź rezygnacji z prawa pierwokupu, wraz z uzasadnieniem. Notatki te, wraz z dokumentacją sprawy, były przedkładane Dyrektorowi OT KOWR, który na tej podstawie podejmował decyzje o rezygnacji z prawa pierwokupu bądź o skierowaniu sprawy do dalszego rozpatrzenia przez powołaną do tego celu komisję ds. UKUR. W przypadku rezygnacji z prawa pierwokupu Dyrektor OT KOWR pisemnie informował o tym zobowiązanego. W OT KOWR powoływano komisje ds. UKUR, które dokonywały rozszerzonych pisemnych analiz celowości skorzystania z przysługującego KOWR prawa pierwokupu, ustalając wszystkie wymagane elementy. W przypadku braku przesłanek do rekomendowania rezygnacji z prawa pierwokupu, w OT KOWR, na wniosek komisji ds. UKUR, przeprowadzano pisemnie i fotograficznie dokumentowane oględziny nieruchomości w terenie[23]. Dokumentacje te były przekazywane komisjom ds. UKUR, które z przebiegu prac sporządzały protokoły[24]. W protokołach tych zawierano rekomendacje - propozycje skorzystania bądź rezygnacji z prawa pierwokupu i były one przekazywane Dyrektorowi OT KOWR. Na tej podstawie Dyrektor OT KOWR podejmował decyzję o skorzystaniu bądź o rezygnacji z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej[25]. W przypadku podjęcia decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu (nabycia) nieruchomości rolnej, Dyrektor OT KOWR składał odpowiednie oświadczenie w formie aktu notarialnego, posiadając do tego stosowne

[21] Skontrolowano łącznie pięć spraw, w tym trzy zrealizowane w trybie art. 3 ust. 4 UKUR (nr RPW/112144/2018/P, nr RPW/2480039/P i nr RPW/491155/2021/P), jedną - w trybie art. 4 ust. 1 UKUR (nr RPW/33855/2020/P) i jedną - w trybie art. 2a ust. 6 UKUR (nr RPW/144/710/2018).

[22] Zawierał on następujące pozycje: 1) nr sprawy, 2) data wpływu, skutecznego powiadomienia KOWR, 3) data zawarcia umowy warunkowej sprzedaży, 4) notariusz, nr aktu notarialnego, 5) sprzedający, miejsce zamieszkania, 6) kupujący, miejsce zamieszkania, 7) informacje dot. prowadzenia przez nabywcę działalności rolniczej, 8) położenie nieruchomości (powiat, gmina, obręby, nr działek), 9) powierzchnia nieruchomości, 10) rodzaje użytkówrolnych, 11) przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospd. terenu, 12)charakterystyka nieruchomości (rodzaj zabudowy, drzewostan, produkcja w toku, ograniczenia i utrudnienia rolniczego użytkowania), 13) inne ograniczenia nieruchomości (obszary przyrodniczo chronione, wpisy do rejestru zabytków, występowanie złóż surowców naturalnych, nakazy rozbiórki itp.), 14) obciążenia nieruchomości, w tym wynikające z KW, 15) cena sprzedaży, 16) sposób i termin płatności (om ile wynika z treści czynności), 17) czy w pobliżu znajdują się nieruchomości ZWRSP, 18) popyt na nieruchomości na danym terenie, 19) zobowiązania właściciela nieruchomości wobec OT KOWR, 20) propozycja i 21) uzasadnienie.

[23] Zajmowała się nimi Sekcja Kształtowania Ustroju Rolnego w Wydziale Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem.

[24] Podpisane przez wszystkich jej członków.

[25] W przypadku rezygnacji z prawa pierwokupu nieruchomości OT KOWR informując o tym na piśmie zobowiązanych.

pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR. W przypadku skorzystania z prawa pierwokupu (nabycia) sporządzano protokół zdawczo-odbiorczy i następowało protokolarne przekazanie tej nieruchomości. Nie wystąpiły przypadki odmowy przekazania nieruchomości KOWR. Oświadczenie Dyrektora OT KOWR o podjęciu decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej było przesyłane zobowiązanemu przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru oraz opublikowane na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej KOWR a publikacja na stronie BIP następowała w dniu wysłania oświadczenia pocztą. W oświadczeniu Dyrektora OT KOWR zamieszczano wymagane zarządzeniem elementy, w tym: zawiadomienie zbywającego że KOWR nabywa nieruchomość wymienioną w warunkowej umowie sprzedaży, na warunkach określonych w tej umowie, informację, że cena sprzedaży płatna będzie w określony sposób w dniu przejęcia nieruchomości do Zasobu lub niezwłocznie po jej przejęciu, wnioski o wpisanie przez Sąd w księgach wieczystych, jako właściciela nieruchomości Skarbu Państwa – KOWR. W odrębnym piśmie, załączonym do oświadczenia, wyznaczono termin przystąpienia do protokołu zdawczo-odbiorczego z zaznaczeniem, że niedotrzymanie terminu będzie skutkowało wdrożeniem przez KOWR trybu postępowania sądowego o wydanie przedmiotowej nieruchomości wraz z równoczesnym naliczeniem wynagrodzenia na rzecz KOWR za bezumowne korzystanie z tej nieruchomości. W przypadku nieruchomości o powierzchni od 10 ha do 50 ha – Dyrektor OT KOWR — przed podjęciem decyzji o skorzystaniu bądź rezygnacji z przysługującego KOWR prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości rolnej — nie później niż na 10 dni przed upływem terminu do złożenia oświadczenia, występował na piśmie do Dyrektora Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego KOWR o opinię, pismo to zawierało stanowisko OT KOWR wraz z uzasadnieniem a do pisma załączono posiadaną dokumentację.

W odniesieniu do prowadzenia w OT KOWR badań popytu na grunty objęte prawem pierwokupu pod kątem prawdopodobieństwa ich rozdysponowania, Dyrektor wyjaśnił, że Oddział wykonuje analizy stanowiącej podstawę do skorzystania z prawa nabycia nieruchomości na podstawie wpływających do OT KOWR danych wynikających: z treści umowy/zawiadomienia, informacji z księgi wieczystej; z wypisów z rejestrów gruntów, mapowych serwisów internetowych (jak np. geoportal.gov.pl), z Krajowego Rejestru Sądowego[26] i in. Do określenia występującego popytu na grunty rolne wśród rolników indywidualnych rozpatrujący sprawę pracownicy OT KOWR korzystają z zestawień skuteczności przeprowadzonych na danym terenie przetargów na sprzedaż i dzierżawę gruntów rolnych z ZWRSP. Dyrektor dodał, że Oddział dysponuje zebranymi z urzędów gmin informacjami o występującym potencjalnie zainteresowaniu gruntami rolnymi miejscowych rolników. Przy analizie cen nieruchomości pracownik korzysta z dostępnych informacji o średnich cenach gruntów rolnych dla danej klasy bonitacyjnej gruntu w województwie za kwartał poprzedzający dzień podania średniej ceny gruntów rolnych przez Główny Urząd Statystyczny. Nie zlecano podobnych analiz podmiotom zewnętrznym jak również nie ma wytycznych Centrali KOWR w tym zakresie.

W OT KOWR do wykonywania analiz (wstępnej i rozszerzonej) dokumentacji, wymaganych w celu rozstrzygania przez Dyrektora o zasadności korzystania/rezygnacji z prawa pierwokupu nieruchomości gruntowych, stosowano wyżej wspomniany autorski formularz „Pierwokup nieruchomości – notatka z analizy wstępnej", zawierający wyżej przedstawionych 21 pozycji. Natomiast w systemie *WWW Zasób* były dostępne dwa rodzaje formularzy, tzn. 1) *„Notatka nr … z analizy celowości realizacji prawa pierwokupu nieruchomości rolnych"* (dotyczącego wstępnej

[26] Dalej: KRS.

analizy dot. celowości nabycia nieruchomości rolnej w trybie pierwokupu) i 2) *„Notatki nr …/UKUR/… z analizy celowości realizacji prawa pierwokupu nieruchomości rolnych* (dotyczącej analizy celowości nabycia nieruchomości rolnych w trybie pierwokupu). Nie były one stosowane przez OT KOWR a z porównania treści trzech ww. formularzy wynika, że obydwa formularze dostępne w systemie *WWW Zasób* nie zawierały pozycji takich jak: charakterystyka nieruchomości (rodzaj zabudowy, drzewostan, produkcja w toku, ograniczenia i utrudnienie rolniczego użytkowania), inne ograniczenia nieruchomości (obszary przyrodniczo chronione, wpisy do rejestru zabytków, występowanie złóż surowców naturalnych, nakazy rozbiórki itp.), w tym wynikające z KW, cena sprzedaży - sposób i termin płatności (o ile wynika z treści czynności). Zdaniem NIK, brak powyższych pozycji w formularzach systemu WWW Zasób był istotny, ponieważ obecność tych danych była niezbędna do sporządzenia rzetelnej oceny zasadności skorzystania przez OT KOWR z prawa pierwokupu nieruchomości rolnych.

Dyrektor wyjaśnił, że Centrala KOWR udostępniła do korzystania aplikację *WWW Zasób*, jednakże nie ma ona charakteru obowiązkowego. Dodał, że w OT KOWR miały miejsce sytuacje w sprawach, gdzie zgodnie z zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR Oddział występował do Centrali KOWR o zajęcie stanowiska co do nabycia nieruchomości, udziałów i akcji w spółkach, otrzymane na krótko przed upływem terminu. Powoduje to trudności z realizacją skutecznej procedury nabycia (umówienie notariusza, dyspozycyjność dyrektora, terminowe przygotowanie i wysłanie korespondencji, publikacja oświadczeń na stronie BIP, itp.). Aplikacja, o której mowa powyżej, służy do rejestrowania i ewidencjonowania spraw oraz do sporządzania sprawozdań. Pracownicy Sekcji Kształtowania Ustroju Rolnego zostali przeszkoleni on-line z działania programu. Oddział nie zgłaszał uwag do aplikacji polegających na rozszerzeniu funkcjonalności, były to raczej uwagi dot. niesprawnego działania, awarii itp. Oddział był informowany o zmianach wersji aplikacji i jej nowych możliwościach. Dyrektor dodał ponadto, że systemy informatyczne EZD oraz *WWW Zasób* pozwalają na prawidłowe i terminowe prowadzenie spraw z zakresu objętego kontrolą NIK. Z punktu widzenia pracowników Sekcji Kształtowania Ustroju Rolnego można rozważyć zwiększenie funkcjonalności aplikacji *WWW Zasób*, w taki sposób aby w większym stopniu można było korzystać z generowania gotowych pism, notatek, analiz. Wskazane byłoby dostosowanie automatycznych raportów z systemu do formy wymaganych zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR sprawozdań okresowych, ograniczając manualne korygowanie danych.

(akta kontroli str. 199-287, 293-299, 492-499a)

1.3. Analiza jednej z dwóch spraw dotyczących realizacji obowiązku nabycia nieruchomości rolnych na podstawie art. 2a ust. 6 UKUR wykazała, że: w trakcie weryfikacji pisma zbywcy sprawdzono czy żądanie odnosi się do decyzji o niewyrażeniu zgody na nabycie nieruchomości rolnej (art. 2a ust. 4 UKUR); decyzja opatrzona została klauzulą potwierdzającą, że jest ostateczna i została wydana na wniosek zbywcy. Dochowany został termin ustawowy, tj. żądanie złożone zostało w terminie miesiąca od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Żądanie zbywcy dotyczyło tej samej nieruchomości rolnej, której dotyczyła decyzja o niewyrażeniu zgody na nabycie nieruchomości rolnej; żądanie złożyły osoby właściwie umocowane do działania w imieniu właściciela (wszystkich współwłaścicieli) nieruchomości rolnej; z przeprowadzonego sprawdzenia sporządzono notatkę. Nie wystąpił przypadek, aby pisma zainteresowanego nie można uznać za żądanie określone w art. 2a ust. 6 UKUR. Projekt odpowiedzi do zainteresowanego wraz z dokumentacją sprawy został przedłożony Dyrektorowi OT KOWR do podpisania lub skierowania do dalszego rozpatrzenia. Ze sprawdzenia wynikało, że pismo zainteresowanego należy uznać za

żądanie określone w art. 2a ust. 6 UKUR, w związku z czym na podstawie posiadanej dokumentacji dokonano opisu nieruchomości rolnej będącej przedmiotem żądania, który wraz z dokumentacją sprawy przedłożony został Dyrektorowi OT KOWR. W związku z uznaniem pisma zainteresowanego jako żądania o którym mowa w art. 2a ust. 6 UKUR Dyrektor skierował sprawę do właściwej komórki, celem zlecenia określenia wartości rynkowej przedmiotowej nieruchomości rolnej a Oddział zlecił rzeczoznawcy majątkowemu określenie wartości rynkowej przedmiotowej nieruchomości rolnej. Odbioru operatu szacunkowego dokonała powołana przez Dyrektora OT komisja, składająca się z czterech pracowników Oddziału a z przebiegu prac komisji sporządzono protokół. Zawierał on w szczególności informacje uzasadniające rekomendację przedłożoną Dyrektorowi[27]. Ostatecznego rozstrzygnięcia w zakresie odbioru operatu szacunkowego z zastrzeżeniem §14 ust. 1 ww. zarządzenia dokonał Dyrektor OT KOWR i na podstawie protokołu komisji (wraz z dokumentacją sprawy) podjął on decyzję w zakresie akceptacji dokonania odbioru operatu szacunkowego oraz w zakresie ustalenia wysokości równowartości pieniężnej, która stanowić będzie zapłatę za nabywaną nieruchomość rolną. Wysokość równowartości pieniężnej, która stanowić miała zapłatę za nabywaną nieruchomość odpowiadała wartości rynkowej przedmiotowej nieruchomości rolnej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym przyjętym przez OT KOWR. W terminie miesiąca od otrzymania żądania zbywcy OT powiadomił zbywcę o wysokości równowartości pieniężnej, przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru. Nie wystąpiły zobowiązania finansowe zbywcy wobec KOWR ani przypadek wystąpienia zbywcy do sądu o ustalenie równowartości pieniężnej wartości rynkowej nieruchomości rolnej nabywanej przez KOWR jak również przypadek pisemnego oświadczenia zbywcy o cofnięciu żądania nabycia danej nieruchomości przez KOWR. Przed podjęciem działań skutkujących przeniesieniem własności przedmiotowej nieruchomości rolnej i po ustaleniu równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości rolnej — OT KOWR przeprowadził oględziny nieruchomości w terenie oraz sprawdził zapisy księgi wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości. Z czynności tych oględzin oraz ze sprawdzenia zapisów w księdze wieczystej sporządzono notatkę, która została przedłożona Dyrektorowi OT KOWR. Złożył on, w imieniu KOWR, w formie aktu notarialnego, oświadczenie w sprawie nabycia danej nieruchomości, posiadając do tego pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR. Oświadczenie w sprawie nabycia nieruchomości przesłane zostało właścicielowi nieruchomości rolnej za potwierdzeniem odbioru. W ww. oświadczeniu zamieszczone zostały wymagane elementy[28] W odrębnym piśmie, załączonym do oświadczenia, wyznaczono termin przystąpienia do podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego (nie dłuższy niż siedem dni od daty skutecznego doręczenia zawiadomienia). W zawiadomieniu podano także informację, że niedotrzymanie terminu podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego będzie skutkowało wdrożeniem przez KOWR trybu postępowania sądowego o wydanie przedmiotowej nieruchomości wraz z równoczesnym naliczaniem wynagrodzenia na rzecz KOWR za bezumowne korzystanie z nieruchomości. W odniesieniu do nieruchomości rolnej obciążonej władaniem przez inne osoby

[27] W tym informacje, że: komisja zapoznała się z dokumentacją w sprawie, opis nieruchomości jest zbieżny z treścią operatu szacunkowego, nie wystąpiły rozbieżności, operat szacunkowy został wykonany zgodnie z warunkami umowy zlecenia, obejmował wszystkie części składowe nieruchomości i zastosowano w nim podejścia, metody i techniki określone w przepisach prawa, a także, iż operat szacunkowy nie zawiera błędów rachunkowych a komisja zgłaszała rzeczoznawcy majątkowemu uzasadnione i uznane przez rzeczoznawcę wątpliwości do treści operatu szacunkowego.

[28] Takie jak: zawiadomienie zbywającego, że KOWR nabywa daną nieruchomość rolną, informacja, że kwota równowartości pieniężnej, która stanowi zapłatę za nabywaną nieruchomość rolną, płatna będzie w określony sposób w dniu przejęcia nieruchomości do ZWRSP lub niezwłocznie po jej przejęciu, wnioski o wpisanie przez Sąd w księgach wieczystych, jako właściciela nieruchomości Skarbu Państwa — KOWR.

umową dzierżawy, OT KOWR zażądał udostępnienia treści umowy i podał numer konta bankowego KOWR do płatności czynszu dzierżawnego, za okres władania. W związku z wykonaniem uprawnień, OT KOWR poinformował pisemnie władających, iż: nieruchomość pozostaje nadal w ich władaniu na dotychczasowych warunkach, do chwili zawarcia z KOWR nowej umowy. Nowa umowa dzierżawna została zawarta w terminie roku od dnia nabycia nieruchomości.

(akta kontroli str. 288-289)

2. Z przedłożonych do kontroli NIK, rejestrów spraw prowadzonych przez OT KOWR, dotyczących realizacji prawa pierwokupu i nabycia udziałów/akcji spółek kapitałowych, wybrano losowo pięć spraw[29]. W rejestrze dotyczącym prawa pierwokupu udziałów/akcji spółek kapitałowych zgodnie z art. 3a UKUR została zaewidencjonowana sprawa dotycząca skorzystania z prawa pierwokupu na podstawie art. 3b[30], co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości".

(akta kontroli str. 316-327)

Na podstawie wybranej próby pięciu spraw z 224 prowadzonych przez OT KOWR dotyczących realizacji prawa pierwokupu i nabycia udziałów/akcji spółek kapitałowych w okresie objętym kontrolą stwierdzono że dokumentację dotyczącą realizacji prawa pierwokupu i nabywania udziałów/akcji przygotowano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi określonymi przez Dyrektora Generalnego KOWR. W analizowanych sprawach, w dwóch przypadkach Dyrektor OT KOWR nie skorzystał z prawa nabycia (zgodnie z art. 4 ust. 6 UKUR[31]) i pierwokupu (zgodnie z art. 3a ust.1 UKUR[32]) udziałów/akcji, w pozostałych trzech przypadkach Dyrektor OT KOWR skorzystał z prawa pierwokupu i nabycia udziałów/akcji. Dokumentacja dotycząca pierwokupu i nabywania udziałów/akcji spółek kapitałowych sporządzona na podstawie Zarządzenia Dyrektora Generalnego[33] wykazała, że dokonywano wstępnej analizy celowości korzystania z przysługującego KOWR prawa pierwokupu i nabycia udziałów/akcji spółki kapitałowej, a w trakcie analizy sprawdzono wszystkie wymagane procedurami dokumenty tj. wypis z ewidencji gruntów i budynków spółki, odpis z księgi wieczystej, bilans oraz rachunek zysków i strat spółki, aktualną listę wspólników oraz oświadczenie zarządu spółki. W przypadku przesłania przez spółkę niekompletnego zawiadomienia o zawarciu warunkowej umowy sprzedaży udziałów w spółce, pracownik merytoryczny[34] uznawał zawiadomienie za nieskutecznie doręczone, jednocześnie kierując do spółki informacje o wymaganych dokumentach (w przypadku skorzystania z prawa pierwokupu w trybie art. 3a ust 1 UKUR, pracownik merytoryczny dwukrotnie uznał zawiadomienie za dostarczone nieskutecznie, ze względu na brak podpisów notarialnie poświadczonych pod umową warunkową oraz nieaktualnej listy wspólników[35]). Z przeprowadzonej wstępnej analizy celowości sporządzano notatkę, w której zawierano informacje o wszystkich elementach poddanych analizie w szczególności analizowano postanowienia umowy

[29] Sprawa nr 6 – POZ.WKUR.540.25.2017.EN, nr 7 – POZ.WKUR.541.2.2020.JSZ, nr – 8 POZ.WKUR.541.5.2019.EN, nr 9 – POZ.WKUR.540.19.2019.EN, nr 10 – POZ.WKUR.540.16.2021.JH.

[30] Sprawa nr 6. - Sprzedaż w sierpniu 2018 r. wszystkich akcji serii A i B, stanowiących 100% kapitału, w spółce.

[31] Sprawa nr 7.

[32] Sprawa nr 6.

[33] Zarządzenie nr 60/2019/W z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce kapitałowej na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 UKUR oraz Zarządzenia nr 87/2020/W z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art.3a ust.1 i art.4 ust. 6 UKUR

[34] Pracownik OT KOWR wyznaczony przez Koordynatora sekcji Kształtowania Ustroju Rolnego do prowadzenia sprawy oraz przeprowadzenia analizy wstępnej.

[35] Sprawa nr 10.

warunkowej, w tym strony umowy, cenę sprzedaży udziałów/akcji, sprawdzano udział procentowy w kapitale spółki, dane rejestrowe spółki w rejestrze przedsiębiorców KRS, ustalano kondycję finansową spółki oraz zawierano propozycję skorzystania bądź rezygnacji z prawa pierwokupu, wraz z uzasadnieniem. Notatka wraz z dokumentacją sprawy była przedkładana Dyrektorowi OT KOWR, który na tej podstawie podejmował decyzje o rezygnacji z prawa pierwokupu bądź o skierowaniu sprawy do dalszego rozpatrzenia przez powołaną do tego celu komisję ds. UKUR. W przypadku podjęcia decyzji o rezygnacji z prawa pierwokupu udziałów/akcji, OT KOWR informował na piśmie zobowiązanego. W protokole sporządzonym przez powołaną komisję ds. UKUR zawierano wszystkie informacje dotyczące danej sprawy oraz propozycję dotyczącą skorzystania bądź rezygnacji z prawa pierwokupu, która była przekazywana Dyrektorowi OT KOWR. W czterech przypadkach protokół komisji ds. UKUR został podpisany przez wszystkich członków, natomiast w jednej sprawie nie dokonano analizy sprawy przez komisję ds. UKUR, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji „Stwierdzone Nieprawidłowości". Na podstawie oceny komisji ds. UKUR, Dyrektor OT KOWR podejmował decyzję o skorzystaniu bądź rezygnacji z prawa pierwokupu udziałów/akcji. Po dokonaniu analizy rozszerzonej Dyrektor OT KOWR kierował pismo do Dyrektora Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego z prośbą o opinię. W piśmie tym przedstawiał sytuację dotyczącą przedmiotowych udziałów/akcji oraz stanowisko OT KOWR. W przypadku podjęcia decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu (nabycia) udziałów/akcji, Dyrektor OT KOWR składał oświadczenie w formie aktu notarialnego, posiadając do tego stosowne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR. Po nabyciu lub skorzystaniu z prawa pierwokupu, OT w Poznaniu przekazywał udziały/akcje do Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Spółkami w Centrali KOWR.

(akta kontroli str. 328-488)

3. Na podstawie prowadzonej analizy wybranych spraw stwierdzono, że zarówno decyzje dotyczące skorzystania jak i nieskorzystania z pierwokupu i nabycia nieruchomości oraz prawa pierwokupu i nabycia udziałów/akcji spółek kapitałowych były celowe. W analizie wstępnej, dwóch spraw skorzystania z prawa pierwokupu na podstawie art.3a ust. 1 UKUR[36] oraz jednej nabycia udziałów/akcji zgodnie z art. 4 ust.6 UKUR[37] przeprowadzonej przez pracownika merytorycznego jak i w protokołach komisji ds. UKUR w uzasadnieniu skorzystania z prawa pierwokupu wskazywano, iż spółka znajdowała się w wykazie spółek, w których prawa z udziałów/akcji Skarbu Państwa wykonywane były przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi a także fakt nabycia już wcześniej udziałów/akcji przedmiotowej spółki. Po nabyciu udziałów/akcji OT KOWR przekazywał stosowne oświadczenia Dyrektora OT KOWR w formie aktu notarialnego do Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Spółkami w Centrali KOWR. W przypadku nieskorzystania z przysługującego prawa pierwokupu udziałów/akcji w trybie art. 3b UKUR[38], zarówno pracownik wykonujący analizę wstępną, jak i komisja ds. UKUR w uzasadnieniu wskazała zapis w księdze wieczystej hipoteki umownej na dużą kwotę oraz wieloletnie umowy dzierżawy, natomiast w drugim przypadku nieskorzystania z nabycia udziałów/akcji w trybie art. 4 ust. 6 UKUR[39] wskazano na pozarolniczą działalność spółki oraz decyzję spółki o podwyższeniu kapitału zakładowego poprzez emisję akcji zwykłych i działalność spółki związaną z produkcją i sprzedażą wyrobów ze szkła oraz wydobyciem żwiru i piasku.

[36] Sprawa nr 9 i 10.

[37] Sprawa nr 8.

[38] Sprawa nr 6.

[39] Sprawa nr 7.

W odniesieniu do efektów uzyskanych w wyniku realizacji przez OT KOWR prawa pierwokupu, odkupu, nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia akcji i udziałów w spółkach, Dyrektor wyjaśnił, że KOWR dokonuje nabycia nieruchomości, udziałów i akcji realizując politykę państwa wyrażoną głównymi celami zapisanymi w obowiązujących KOWR przepisach prawa. Są to m. in: poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, itp. Poprzez zakup nieruchomości rolnych, KOWR umożliwia dostęp do nieruchomości rolnych dla miejscowych rolników indywidualnych chcących powiększyć swoje gospodarstwa jak również dla osób starających się je tworzyć. Ze względu na wstrzymaną sprzedaż gruntów rolnych z ZWRSP, nabyte nieruchomości przeznaczane są do dzierżawy w przetargach. W OT KOWR w Poznaniu z powierzchni blisko 1 120 ha zostało zagospodarowane w ten sposób ok. 97,5%. Dyrektor dodał, że oddziały terenowe KOWR nie zajmują się monitorowaniem efektów uzyskiwanych w wyniku realizacji prawa nabycia udziałów i akcji w spółkach handlowych.

(akta kontroli str. 300-301c, 328-406)

4. Podejmowane przez OT KOWR działania z zakresu wykonania prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości oraz udziałów akcji w spółkach kapitałowych były prawidłowo uzasadnione. Najwyższa Izba Kontroli na podstawie analizy pięciu dokumentacji przedłożonych do kontroli nie stwierdziła przypadków działania niegospodarnego. OT KOWR nie wystąpił do Sądu o ustalenie ceny udziałów/akcji, gdyż nabywane udziały/akcje nie miały wartości rynkowej, lecz tylko wartość księgową wynikającą z krajowego Rejestru Sądowego spółki. W pismach kierowanych od Z-cy Dyrektora Generalnego, do Dyrektora OT KOWR opiniujących pozytywnie zamiar skorzystania z prawa pierwokupu lub nabycia przedmiotowych udziałów nie wskazano, iż cena sprzedaży udziałów/akcji rażąco odbiegałaby od wartości rynkowej/wartości księgowej.

(akta kontroli str. 420, 441-442, 481-482)

Pełniący obowiązki pracownik Sekcji Kształtowania Ustroju Rolnego wyjaśnił, że w spółkach, udziały obejmowane były w prywatyzacji bezpłatnej wobec czego obecni udziałowcy otrzymywali je bezpłatnie (o wartości nominalnej 50 zł za udział). Spółka nie potrafiła podać wartości rynkowej udziałów argumentując, że nie jest spółką giełdową, więc wyceny swoich udziałów nie dokonywała. Dodał, że OT KOWR za cenę rynkową może przyjąć wartości poprzednich transakcji zbycia udziałów w tych samych spółkach, które wpływają do Oddziału. Wobec braku możliwości dokonania szczegółowej analizy ewentualnej wartości rynkowej nie sporządzano notatek w tym zakresie.

(akta kontroli str. 502)

5. Działania OT KOWR w zakresie realizacji prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, były zasadniczo rzetelne. Wnioski w sprawach dotyczących realizacji prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości oraz pierwokupu i nabycia udziałów/akcji w spółkach kapitałowych przekazywane były z OT KOWR do Centrali KOWR terminowo.
Na pięć skontrolowanych spraw, w jednym przypadku - sprawy nr 4, dotyczącej odpłatnego zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej przez Zbywcę na rzecz Nabywcy na podstawie art. 4 ust. 1 UKUR, w OT KOWR, po otrzymaniu

od właściwego notariusza[40] dokumentacji potwierdzającej ww. transakcję[41], wykonano oględziny ww. gruntów nie uwzględniając faktu, że w ewidencji gruntów i budynków 87,45% powierzchni przedmiotowej nieruchomości było oznaczone jako grunty pod stawami, a w myśl art. 1a UKUR przepisów tej ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych, których grunty pod stawami stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości. Dyrektor OT KOWR na podstawie art. 2b ust 1 i 2 UKUR wezwał notariusza do podjęcia czynności zmierzających do uchylenia się stron od oświadczenia woli, skutkującego zawarciem ww. umowy. Powyższa sprawa została przedstawiona w sekcji dotyczącej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 230-287)

Zgodnie z art. 3a ust. 4 UKUR, Krajowemu Ośrodkowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa, przysługuje prawo pierwokupu udziałów/akcji, z tym że termin do złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu wynosi dwa miesiące, licząc od dnia wpływu do KOWR zawiadomienia. Zgodnie z § 17 Zarządzenia[42] Dyrektora Generalnego, OT KOWR pismo z prośbą o opinię Centrali wysyła do Dyrektora Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego nie później niż na 10 dni przed upływem terminu do złożenia oświadczenia. Na podstawie badanej próby stwierdzono, że OT KOWR terminowo wysyłał wnioski dotyczące pierwokupu i nabywania udziałów/akcji spółek kapitałowych do Centrali.

(akta kontroli str. 407, 429-430, 457-460)

W wyjaśnieniach pracownik merytoryczny podał, że OT KOWR zwraca się do Centrali KOWR o opinię w przedmiocie skorzystania bądź rezygnacji z prawa pierwokupu/nabycia udziałów/akcji w spółce prawa handlowego. Sporadycznie Centrala zwraca się do pracowników OT KOWR o pozyskanie od danej spółki dodatkowych, uzupełniających informacji – zgodnie z art. 3a ust. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Prośby takie kierowane są do OT KOWR drogą telefoniczną bądź mailową. Uzyskane od spółki informacje przekazywane są do Centrali KOWR mailowo, telefonicznie lub przez wewnętrzny system Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją. Przeważająca ilość takich przypadków nie niesie za sobą wstrzymania biegu terminu na złożenie oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu/nabycia, czyli nie są to kwestie związane z prawidłowym zawiadomieniem KOWR o przysługującym mu prawie.

(akta kontroli str. 503)

OT KOWR nie ponosił dodatkowych kosztów poza zapłatą wartości udziałów/akcji oraz kosztów oświadczenia o nabyciu/pierwokupie udziałów, który ma formę aktu notarialnego.

(akta kontroli str. 185)

Przejęcie przez OT KOWR nieruchomości rolnych oraz udziałów/akcji spółek kapitałowych miało odzwierciedlenie w księgach rachunkowych ZWRSP prowadzonych przez OT KOWR. W przypadku nieruchomości, w momencie podpisania aktu notarialnego były one księgowane na koncie środki trwałe w budowie a po otrzymaniu protokołu zdawczo-odbiorczego, nieruchomości były przeksięgowane na konto „środki trwałe". W przypadku skorzystania z prawa

[40] J.L., przed którym zawarto przedmiotową umowę odpłatnego zniesienia współwłasności.

[41] W postaci wypisu aktu notarialnego – umowy odpłatnego przeniesienia współwłasności powiadomienia i wypisów z rejestru gruntów i budynków dotyczących nieruchomości będącej przedmiotem nabycia.

[42] Zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR Nr 60 z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce kapitałowej na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 UKUR, zmienione Zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR Nr 87 z dnia 1 lipca 2020 r.

pierwokupu lub nabycia udziałów/akcji po podpisaniu aktu notarialnego, były one księgowane na koncie „udziały i akcje długoterminowe OT KOWR".

(akta kontroli str. 504-535)

6. Najwyższa Izba Kontroli objęła badaniem następujące sprawozdania z realizacji zadań dotyczących prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych: kwartalne – sporządzone za drugi kwartał 2022 r., półroczne – sporządzone za okres od początku roku do 30 czerwca 2022 r. oraz sprawozdania roczne – sporządzone za 2021 r. Obowiązek przekazywania do Centrali KOWR ww. sprawozdań był w OT KOWR realizowany prawidłowo. Zostały one sporządzone zgodnie z zasadami określonymi w procedurach wewnętrznych, tj. według wzorów określonych w ww. zasadach i z zachowaniem terminów nimi określonych. Dane wykazane w sprawozdaniach były kompletne i wynikały z danych z ewidencji prowadzonej w systemie informatycznym *WWW Zasób*. Oddział nie był jednak on-line połączony tym systemem Centrali KOWR a jego brak kompatybilności z wymaganym przez Centralę KOWR systemem sprawozdawczości opartym na formularzach sprawozdań w formacie plików Excel (Word) wymuszał ich ręczne wypełnianie i przesyłanie inną drogą elektroniczną. Poszczególne dane do sprawozdań, generowane z ww. systemu w postaci tzw. raportów, musiały być przez pracownika merytorycznego OT KOWR każdorazowo ręcznie pobierane, kopiowane i wklejane do formularzy sprawozdań (wymaganych przez Centralę KOWR), ponieważ system nie posiadał funkcjonalności automatycznego wypełniania tych sprawozdań i nie był zintegrowany z KOWR.

Ponadto *WWW Zasób* zwracał niepełne dane statystyczne w nim gromadzone, co stwarzało potencjalne ryzyko podawania przez OT KOWR w sprawozdaniach błędnych danych i wymuszało każdorazowe ręczne ich korygowanie. Wynikało to z faktu, że przy generowaniu raportu pierwokupu np. za okres 01.01.2020 - 30.06.2022 r. należało obowiązkowo wybrać również rok rejestrowy. Przy wyborze roku 2022 i każdym innym niż wybrany 2022 r. nie pojawiały się pozycje zarejestrowane w roku 2021 i każdym innym niż wybrany 2022 r., nawet jeżeli OT KOWR skorzystał z pierwokupu w wybranym zakresie dat. Zdaniem Inżyniera ds. programowania, w OT KOWR powinien zostać utworzony raport, który wykaże dla wybranego zakresu dat wszystkie pozycje gdzie OT KOWR skorzystał z pierwokupu, niezależnie od roku rejestrowego. W innym przypadku, aby otrzymać kompletny raport należało powtarzać generowanie raportu dla każdego roku rejestrowego a wspomniana wyżej sytuacja może występować również w innych rodzajach raportów.

Powyższy problem został na żądanie kontrolujących zdiagnozowany w trakcie kontroli NIK przez służby informatyczne OT KOWR i zgłoszony 19 września do Centrali KOWR.

(akta kontroli str. 145-179)

7. Do OT KOWR w okresie objętym kontrolą NIK wpłynęło łącznie 16 skarg i wniosków, z czego żadna nie dotyczyła realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

(akta kontroli str. 180)

8. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w dniach 10 maja -13 lipca 2018 r. kontrolę P/18/042 Obrót nieruchomościami rolnymi. W wyniku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działalność OT KOWR, nie formułując wniosków pokontrolnych.

(akta kontroli str. 119-123)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Dokumentacja sprawy nr 4 z 17 stycznia 2020 r. dotyczącej odpłatnego zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej (na podstawie art. 4 ust. 1 UKUR) przez Zbywcę na rzecz Nabywcy[43], została nierzetelnie sprawdzona. W OT KOWR nie uwzględniono bowiem faktu, że według ewidencji gruntów i budynków, 87,45% powierzchni przedmiotowej nieruchomości było oznaczone jako grunty pod stawami. W myśl art. 1 a UKUR, przepisów tej ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych, których grunty pod stawami stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości. Po otrzymaniu 27 stycznia 2020 r. od właściwego Notariusza[44] powiadomienia[45] w sprawie nabycia przedmiotowej nieruchomości, w OT KOWR zlecono wykonanie oględzin ww. gruntów a Dyrektor OT KOWR w piśmie z 24 lutego 2020 r. do Notariusza wskazał, że skoro Zbywający na podstawie umowy darowizny z 9 lutego 2018 r.[46] (tzn. przed upływem 5 lat) nabył prawo własności udziału w przedmiotowej nieruchomości, to na podstawie art. 2b ust 1 i 2 UKUR był on obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia tej nieruchomości i w tym czasie nie mogła ona być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Dyrektor, stwierdzając nieważność ww. transakcji[47], wezwał notariusza do podjęcia czynności zmierzających do uchylenia się od oświadczenia woli skutkującego zawarciem przedmiotowej umowy. W myśl art. 1 a UKUR przepisów tej ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych, których grunty pod stawami stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości. Ostatecznie Dyrektor OT KOWR, po uznaniu omyłki odstąpił od nabycia przedmiotowej nieruchomości. Dyrektor, wyjaśniając powyższą sprawę podał, że powyższe zdarzenie nastąpiło wskutek niedopatrzenia, nie przekroczono wymaganych terminów procedowania ww. sprawy i nie miało żadnych negatywnych skutków.

   (akta kontroli str. 230-287, 492-499a)

2. W przedłożonym do kontroli NIK rejestrze spraw, dotyczących nabycia udziałów/akcji zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[48], została zaewidencjonowana sprawa nr 6[49], zakwalifikowana do sprzedaży w trybie art. 3b UKUR. Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że w sprawie tej otrzymał zawiadomienie o warunkowej sprzedaży akcji w trybie art. 3a i tak to zakwalifikował. W wyniku prowadzonego postępowania stwierdzono, że nabywanych jest 100% udziałów w spółce kapitało-akcyjnej, co zmienia tryb nabycia (art. 3b), o czym poinformował spółkę. Dodał, że powyższe rejestry mają charakter dobrowolny. Nie ma bowiem obowiązku prowadzenia rejestrów w konkretnej formie.

   (akta kontroli str. 302-305)

   Zdaniem NIK, w celu posiadania przez OT KOWR rzetelnych informacji, należało - w związku ze zmianą trybu nabycia udziałów/akcji - zaktualizować ww. rejestr.

[43] Akt notarialny Rep. A nr 412/2020, z dnia 17.01.2020 r.

[44] Przed którym zawarto przedmiotową umowę odpłatnego zniesienia współwłasności.

[45] W postaci wypisu aktu notarialnego – umowy odpłatnego przeniesienia współwłasności powiadomienia o wypisów z rejestru gruntów i budynków dotyczących nieruchomości będącej przedmiotem nabycia.

[46] Rep. Nr A 814/2018.

[47] Na podstawie art. 9 ust. 1 UKUR.

[48] Dz. U. z 2018 r. poz. 1405 dalej: UKUR

[49] Nr POZ.WKUR.540.25.2018.EN - Sprzedaż w sierpniu 2018 r. wszystkich akcji serii A i B, stanowiących 100% kapitału spółki.

Informacja o zmianie trybu nabycia udziałów/akcji znana była OT KOWR już w 2018 r.

3. W jednej z pięciu kontrolowanych spraw (w sprawie nr 10[50]), Dyrektor OT KOWR podjął decyzję o skorzystaniu z prawa pierwokupu udziałów w spółce na podstawie analizy wstępnej, bez oceny komisji ds. UKUR. Zgodnie z § 8 Zarządzenia nr 60/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR[51], na podstawie wstępnej analizy Dyrektor podejmuje decyzje o rezygnacji z prawa pierwokupu danych udziałów/akcji bądź o skierowaniu sprawy do dalszego rozpatrzenia przez powołaną do tego celu komisję ds. UKUR. Dyrektor OT KOWR wyjaśnił, że w przedmiotowej sprawie została podjęta decyzja o skorzystaniu z prawa pierwokupu udziałów w spółce kapitałowej na podstawie notatki z analizy wstępnej. Była to kolejna sprawa nabycia udziałów w spółce, które KOWR konsekwentnie skupuje, natomiast zebrane informacje na podstawie wstępnej analizy były wystarczające do podjęcia decyzji o nabyciu udziałów.

   (akta kontroli str. 492-499)

   NIK wskazuje, że wprowadzona przez Dyrektora Generalnego, ww. zarządzeniem, procedura pierwokupu i nabywania udziałów/akcji w spółkach kapitałowych określa jednoznacznie sposób procedowania każdej sprawy.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1) rzetelne weryfikowanie wszystkich informacji zawartych w dokumentacji analizowanej przy rozstrzyganiu kwestii pierwokupu nieruchomości rolnych,
2) przeprowadzenie aktualizacji rejestrów dotyczących nabywania przez OT KOWR udziałów/akcji w spółkach kapitałowych,
3) zapewnienie każdorazowego przeprowadzania rozszerzonych analiz celowości zakupu udziałów/akcji w spółkach kapitałowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

[50] POZ.WKUR.540.16.2021.JH.13.

[51] Zarządzenia nr 60/2019/W z dnia 25 czerwca 2019 r. Dyrektora Generalnego KOWR[51] w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce kapitałowej na podstawie art.3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Poznań, 17 października 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Mirosław Babkiewicz
Specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
dr Marcin Stefaniak

Piotr Kręt
Specjalista kontroli państwowej