



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

KRR.410.4.1.2024

Pan
Henryk Józef Smolarz
Dyrektor Generalny
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
ul. Karolkowa 30
01-207 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.192.2024 Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 21 listopada 2024 r.

P/24/038 Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych
Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, ul. Karolkowa 30, 01 – 207 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Smolarz, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 10 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Waldemar Humięcki, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 1 kwietnia 2022 r. do 9 stycznia 2024 r. Małgorzata Gośniowska-Koła, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 29 października 2020 r. do 31 marca 2022 r. Grzegorz Pięta, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r. (akta kontroli str. 776)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i sprawowanie nadzoru nad Oddziałami Terenowymi KOWR w zakresie ich realizacji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 do 17 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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Joanna Rogulska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/36/2024 z 19 czerwca 2024 r. 2. Aldona Kostrzewa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/37/2024 z 19 czerwca 2024 r. 3. Katarzyna Goławska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/38/2024 z 16 lipca 2024 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa³ realizował zadania w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴ i prawidłowo dostosował strukturę organizacyjną Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do realizacji zadań. Pracownicy zostali przeszkoleni do wykonania zadań w tym zakresie.

Dyrektor Generalny KOWR opracował i wprowadził wytyczne w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, fundacji i organizacji pożytku publicznego, na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań oraz wytyczne dotyczące sprawowania nadzoru właścicielskiego, natomiast nie opracował i nie wprowadził w formie zarządzenia wytycznych w tym zakresie na rzecz Krajowego Zasobu Nieruchomości, 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.

W KOWR stwierdzono przypadki nierzetelnego sporządzania protokołów zdawczo-odbiorczych i przekazanie nieruchomości rolnych do Krajowego Zasobu Nieruchomości⁵ 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 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości⁶.

Nierzetelnie weryfikowano wnioski o zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁷ na przekazanie nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego oraz wnioski o udzielenie Dyrektorowi Oddziału Terenowego KOWR⁸ 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.

W KOWR 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. Złożone przez Dyrektora Generalnego wnioski w tym zakresie zostały pozytywnie rozpatrzone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W ramach nadzoru nad Oddziałami Terenowymi Dyrektor Generalny KOWR prawidłowo ustalił i wprowadził, w formie zarządzenia, obowiązek sprawozdawczy przekazywania przez OT KOWR danych dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu. W KOWR rzetelnie 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. Ponadto w ramach nadzoru przeprowadzono dwa zadania

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

³ dalej: KOWR.

⁴ dalej: Zasób, ZWRSP lub Zasób WRSP.

⁵ dalej: KZN.

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1026, ze zm. - dalej: ustawa o KZN.

⁷ dalej: Minister RiRW.

⁸ dalej: OT KOWR lub OT.

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. W wyniku tych audytów i kontroli w kwietniu 2024 r. m.in. wprowadzono nowe zarządzenie w przedmiocie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja przez Dyrektora Generalnego KOWR zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP i sprawowanie nadzoru nad OT KOWR w zakresie ich realizacji

Opis stanu faktycznego

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

Zadania dotyczące nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym KOWR⁹, realizowane były w Centrali KOWR w Pionie Gospodarowania Nieruchomościami przez Departament Gospodarowania Zasobem^{10,11}, a w OT KOWR przez Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem¹². Nadzór merytoryczny nad realizacją zadań w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych ZWRSP sprawował Departament Gospodarowania Zasobem KOWR¹³.

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 Lotniczemu¹⁴,przy czym za przygotowanie dokumentacji odpowiadał OT KOWR;
- w OT KOWR procedowane były sprawy nieodpłatnego przekazywania nieruchomości dla następujących podmiotów:
 - jednostek samorządu terytorialnego¹⁵;
 - Agencji Mienia Wojskowego¹⁶,przy czym wniosek o zgodę Ministra RiRW w obu ww. przypadkach przygotowywała Centrala KOWR;
- kościoła katolickiego – w zakresie wydania opinii KOWR odnośnie do przekazania nieruchomości (decyzję w sprawie wydawał wojewoda).

⁹ Ostatni Regulamin Organizacyjny KOWR: Zarządzenie nr 26/2024/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 2 lipca 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej: RO KOWR lub Regulamin Organizacyjny KOWR).

¹⁰ Regulamin Organizacyjny KOWR zał. nr 1 § 11 ust. 2, pkt 1, lit. e.

¹¹ dalej: DGZ.

¹² Regulamin Organizacyjny KOWR zał. nr 2 § 4 pkt 3, ppkt 1, lit. I.

¹³ Regulamin Organizacyjny KOWR zał. nr 1 § 11 ust. 2 pkt 10.

¹⁴ dalej: CPK.

¹⁵ dalej: jst.

¹⁶ dalej: AMW.

(akta kontroli str. 17-325, 449-469, 619-622)

Centrala KOWR w 2022¹⁷ oraz w 2023¹⁸ roku zorganizowała łącznie trzy narady szkoleniowe, w ramach których pracownicy ww. komórek zostali przeszkoleni w obszarze nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych ZWRSP 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 rolnych uprawnionym podmiotom.

(akta kontroli str. 419-441, 482-509, 598-599, 2859)

Zgodnie z § 3 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego KOWR, wewnętrzne akty normatywne wydane są w formie zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR¹⁹.

KOWR opracował wytyczne oraz procedury wprowadzane zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR w obszarze nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu WRSP następującym podmiotom:

- jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: jst)²⁰;
- fundacjom i organizacjom pożytku publicznego²¹;
- kościelnym osobom prawnym różnych wyznań, na tworzenie lub powiększenie gospodarstw rolnych przez kościelne osoby prawne, sprawowanie kultu religijnego lub działalności w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym²².

Ponadto KOWR opracował wytyczne dotyczące nadzoru właścicielskiego nad realizacją decyzji wynikających z umów bądź decyzji dotyczących zagospodarowania nieruchomości ZWRSP²³.

(akta kontroli str. 17-325, 376, 449-469, 702-705, 708-710, 2025-2152)

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

¹⁷ Narada szkoleniowa: 22-23 czerwca 2022 r. – uczestniczyło 54 pracowników KOWR, 24-25 listopada 2022 r. – uczestniczyło 86 pracowników KOWR.

¹⁸ Narada szkoleniowa: 16-17 maja 2023 r. – uczestniczyło 116 pracowników KOWR.

¹⁹ dalej: Dyrektor Generalny lub DG KOWR.

²⁰ Zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie nieodpłatnego przekazywania na własność mienia wchodzącego w skład ZWRSP o nr: 109/2020/W z dnia 20 lipca 2020 r., 40/2023/W z dnia 16 maja 2023 r., 14/2024/W KOWR z dnia 16 kwietnia 2024 r., dalej: wytyczne w sprawie nieodpłatnego przekazywania mienia Zasobu na rzecz jst.

²¹ 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, dalej: wytyczne w sprawie dokonywania darowizny na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego.

²² Zarządzenie nr 128/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 30 października 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 r. 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, dalej: wytyczne w sprawie przekazywania nieruchomości na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań.

²³ 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, dalej: wytyczne w sprawie nadzoru właścicielskiego.

- opracowanie przez DGZ projektu nowego zarządzenia oraz zatwierdzenie przez kierownictwo DGZ;
- przekazanie projektu zarządzenia do Biura Prawnego i Zamówień Publicznych²⁴ 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 przez Dyrektora Generalnego KOWR.

Pracownicy Oddziałów Terenowych 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.

(akta kontroli str. 7-16, 373-377, 472-474, 700-701)

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

Zmiana ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 lipca 2023 r. dotycząca m.in. nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych ZWRSP Lasom Państwowym oraz jst, weszła w życie 5 października 2023 r. Dyrektor Generalny KOWR natomiast zarządzenie w tym zakresie wprowadził 16 kwietnia 2024 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KOWR ze względu na złożoność procesu aktualizacji i przygotowania wytycznych, „(...) Departament Gospodarowania Zasobem do czasu zmiany zarządzenia opracował przejściowe wytyczne, które pismem z dnia 3.10.2023 r., znak pisma CEN.DGZ.WTZ.4200.3.2023 (...), zostały przekazane do Oddziałów Terenowych KOWR celem stosowania.”

(akta kontroli str. 142-158, 470-474)

W KOWR nie opracowano 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 wydane zarządzeniem Dyrektora Generalnego, lecz przekazane pismami²⁵.

Powyższe ustalenie zostało opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 142-158, 373-377, 773, 2854-2858)

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 nieruchomościami²⁶, Dyrektor Generalny KOWR dopiero w wytycznych w sprawie nadzoru właścicielskiego²⁷ 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.

²⁴ dalej: BPiZP.

²⁵ 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.

²⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1145.

²⁷ 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.

Wobec powyższego Dyrektor Generalny wyjaśnił: „Zgodnie z pkt 4 wytycznych wprowadzonych Zarządzeniem nr 144/2022/W z dnia 22 grudnia 2022 roku w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów/decyzji, dotyczących zagospodarowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, kontrolom podlegać mogą również inne umowy zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP. Zobowiązania spoczywające na stronie umowy określają jej postanowienia. Zapis ten dotyczy również podmiotów określonych w art. 59 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.”.

(akta kontroli str. 1136-1145, 1527)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W KOWR nie opracowano wytycznych i nie wprowadzono ich zarządzeniem DG KOWR w obszarze nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych ZWRSP do: KZN, CPK, AMW oraz Lasów Państwowych.

Za opracowanie projektów wytycznych w tym obszarze odpowiedzialny był Dyrektor DGZ KOWR, zgodnie z § 7 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego KOWR.²⁸ Wewnętrzne akty normatywne w KOWR z kolei zgodnie z §3 ust. 5 tego regulaminu powinny być wydane w formie zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR.

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, m.in., że: „(...) W przypadku KZN, CPK, LP przepisy dosyć jasno precyzują ścieżkę postępowania, w związku z czym nie było potrzeby uszczegółowienia w tym zakresie.”.

Zdaniem NIK nieopracowanie wytycznych w ww. zakresie stanowi niewdrożenie przez KOWR jednego z celów kontroli zarządczej²⁹, a tym samym uniemożliwia jednostce realizację art. 68 ust. 2 pkt 1 ufp, tj. zapewnienie zgodności działalności z procedurami wewnętrznymi.

Ponadto Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że: „(...) Z uwagi na znikomy stopień zjawiska nie opracowano wytycznych. Dotychczas dokonano jednego przekazania na rzecz Agencji Mienia Wojskowego, gdzie została zastosowana procedura dotycząca przekazywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP na wyposażenie lub doposażenie państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej (...) W przypadku dalszego występowania Agencji Mienia Wojskowego o przekazanie kolejnych nieruchomości, Departament Gospodarowania Zasobem opracuje wytyczne w tym zakresie.”.

(akta kontroli str. 142-158, 215-325, 373-377, 773, 2854-2858)

Opis stanu
faktycznego

2. Sposób zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP

Według stanu na 30 czerwca 2024 r. w Zasobie WRSP pozostawało ogółem 1 332,72 tys. ha gruntów, w tym 1 059,59 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 zagospodarowaniu³⁰, 159,64 tys. ha pozostawało do rozdysponowania, 26,06 tys. ha stanowiło grunty obce³¹. W latach 2021 – 2024 powierzchnia gruntów w Zasobie ogółem zmniejszyła się o 27,04 tys. ha, tj. o 2,0%, powierzchnia w dzierżawie

²⁸ § 7 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego KOWR obowiązującego podczas kontroli tj.: Zarządzenie nr 26/2024/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 2 lipca 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

²⁹ Standardy kontroli zarządczej określone zostały w Komunikacie 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).

³⁰ Grunty w dożywotnim użytkowaniu, w bezumownym użytkowaniu, w użyczeniu.

³¹ 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.

zmniejszyła się o 4,52 tys. ha (0,4%), w użytkowaniu wieczystym o 0,42 tys. ha (0,8%), trwałym użytkowaniu 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 2021 r. w ZWRSP pozostawało ogółem 1354,58 tys. ha gruntów, w tym 1062,01 tys. ha było wydierżawione, 52,56 tys. ha w użytkowaniu wieczystym, 17,68 tys. ha w trwałym zarządzie, 10,77 tys. ha w innym zagospodarowaniu, 178,75 tys. ha pozostawało do rozdysponowania, 32,81 tys. ha stanowiło grunty obce;
- na dzień 31 grudnia 2022 r. w ZWRSP pozostawało ogółem 1344,48 tys. ha gruntów, w tym 1069,52 tys. ha było wydierżawione, 52,45 tys. ha w użytkowaniu wieczystym, 17,38 tys. ha w trwałym zarządzie, 9,73 tys. ha w innym zagospodarowaniu, 166,64 tys. ha pozostawało do rozdysponowania, 28,76 tys. ha stanowiło grunty obce;
- na dzień 31 grudnia 2023 r. w ZWRSP pozostawało ogółem 1335,71 tys. ha gruntów w tym 1038,06 tys. ha było wydierżawione, 52,18 tys. ha w użytkowaniu wieczystym, 16,90 tys. ha w trwałym zarządzie, 13,51 tys. ha w innym zagospodarowaniu, 188,01 tys. ha pozostawało do rozdysponowania, 27,04 tys. ha stanowiło grunty obce;

(akta kontroli str. 334- 348, 360-372, 2886-2887)

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. rozdysponowano łącznie 164,06 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, a 1,28 tys. ha rozdysponowano trwale w innych formach.

(akta kontroli str. 479, 2890-2891)

W badanym okresie 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,
- Lasów Państwowych 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,
- kościołów i innym związków wyznaniowych nieruchomości o łącznej powierzchni 299,86 ha, w tym w 2021 r. – 150,50 ha, 2022 r. – 66,09 ha, w 2023 r. – 7,80 ha, w okresie od 1 stycznia 2024 r do 30 czerwca 2024 r. – 75,48 ha³²,
- innych podmiotów 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.

(akta kontroli str. 787-788, 1080, 1109-1111, 1152-1154)

Nieruchomości ZWRSP przekazane nieodpłatnie jst zostały przeznaczone m.in. na: drogi - 983,00 ha, co stanowiło 51,87% wszystkich przekazanych jst gruntów, cele związane z kulturą, edukacją, sportem i pomocą społeczną - 461,80 ha (24,37%), wodociągi i kanalizacje – 123,81 ha (6,53%), cmentarze – 61,60 ha (3,25%).

(akta kontroli str. 334-340, 345, 360-372)

³² Dane według sprawozdań z działalności KOWR za lata 2020-2023 oraz według raportu miesięcznego za czerwiec 2024 r. W 2020 r. kościołom i innym związkom wyznaniowym przekazano nieruchomości rolne o powierzchni 79,16 ha.

Opis stanu
faktycznego

3. Rozpatrywanie wniosków Prezesa KZN o przekazanie nieruchomości rolnych ZWRSP

Zgodnie z art. 10 ustawy o KZN, KOWR corocznie sporządzał i przekazywał do KZN, wykaz nieruchomości ZWRSP, 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 Nieruchomości³³.

KOWR i KZN w dniu 29 grudnia 2022 r. podpisały 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 prawa³⁴.

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, m.in., że podpisanie ww. porozumienia było niezbędne w celu ograniczenia nakładów pracy KOWR, ze względu na fakt, iż w wyniku nowelizacji ustawy o KZN „(...) liczba nieruchomości objętych wykazem wzrosła z niecałych 80 000 do ponad 560 000. Mając na uwadze nadmiarowość przekazywanych danych oraz fakt występowania przez KZN o znikomą liczbę nieruchomości w porównaniu do zbioru wynikającego z wykazu, wypracowano porozumienie, którego celem było ograniczenie zakresu przekazywanych danych oraz zobowiązanie KOWR do pozyskania danych w przypadku zainteresowania KZN konkretną działką.”

Przekazany 31 stycznia 2024 r. przez KOWR do KZN wykaz nieruchomości zawierał 542 382 pozycje.

(akta kontroli str. 521-523, 594-595, 692)

Dyrektor Generalny KOWR przekazywał nieruchomości z ZWRSP 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.

Prezes KZN występował do KOWR z wnioskami o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych z Zasobu na mocy zapisów ustawy o KZN. W okresie od 2021 r. do 31 maja 2024 r., w ramach nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych ZWRSP do KZN, do KOWR złożono 126 wniosków o przekazanie łącznej powierzchni 486,98 ha gruntów, z tego do 31 maja 2024 r. - przekazano 224,07 ha gruntów, 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.

(akta kontroli str. 360-372, 539-542, 587-588, 591-592, 658, 2847-2853)

³³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2300, ze zm.

³⁴ KOWR realizując zobowiązanie wynikające z art. 10 ustawy o KZN będzie przekazywał KZN numery TERYT działek ewidencyjnych ZWRSP oraz inne informacje umożliwiające identyfikację i weryfikację działek, natomiast KZN podejmie działania mające na celu przekazanie do KOWR listy numerów TERYT działek ewidencyjnych, których przejęciem będzie zainteresowany. KOWR zobowiązał się do analizy wskazanych przez KZN nieruchomości gruntowych i przekazania pełnej informacji o przeznaczeniu nieruchomości, stanie ich zagospodarowania, obciążeniach oraz ewentualnie innych informacji, którymi dysponuje KOWR.

W związku z wystąpieniem roszczeń do nieruchomości lub jej części, okresie objętym kontrolą 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).

(akta kontroli str. 554-559)

W ramach badania prawidłowości rozpatrywania wniosków Prezesa KZN o nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych, stwierdzono przypadki nierzetelnego sporządzania protokołów zdawczo-odbiorczych, na podstawie których przekazano nieruchomości do KZN, co zostało opisane poniżej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 457-469, 525-533, 544-550, 552-553, 560-567, 572-586, 589-590, 599a-616, 623-627, 697-699, 771-772, 2854-2858, 2860-2885)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku dziewięciu badanych spraw³⁵ nieodpłatnego przekazania nieruchomości ZWRSP do KZN:

- w ośmiu protokołach zdawczo-odbiorczych³⁶ stwierdzono braki danych wymaganych wzorem protokołu, w tym w pięciu³⁷ z nich stwierdzono braki danych wymaganych na podstawie art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy o KZN. Pomimo braków³⁸ w protokołach zdawczo-odbiorczych nieruchomości te zostały przekazane do KZN;

Odnosnie do przekazania nieruchomości na podstawie niepełnych protokołów zdawczo-odbiorczych Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że KOWR przesłał do KZN projekty protokołów zdawczo-odbiorczych wraz z innymi dokumentami. OT KOWR sporządzał projekt protokołu zdawczo-odbiorczego 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 protokołach. Prezes KZN na powyższą okoliczność wyjaśnił m.in., że „(...) przekazanie nieruchomości do Zasobu KZN przez właściwy organ następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, sporządzonego przez ten organ, według wzoru zamieszczonego w BIP KZN. To właściwy organ, czyli przekazujący nieruchomość jest lub nie jest w posiadaniu określonych informacji dotyczących nieruchomości. (...) Niezależnie od powyższego należy podkreślić, iż KZN dokonuje własnej analizy stanu formalno-prawnego nieruchomości planowanych do pozyskania do Zasobu KZN na podstawie informacji i dokumentów pozyskanych z różnych instytucji oraz ogólnodostępnych danych, celem

³⁵ Badane sprawy zakończone protokołami zdawczo-odbiorczymi przekazania nieruchomości ZWRSP do KZN o nr: 13/2021 z dnia 30 sierpnia 2021 r., 26/2021 z dnia 26 października 2021 r., 39/2022 z dnia 8 sierpnia 2022 r., 52/2022 z dnia 17 listopada 2022 r., 4/2022 z dnia 15 maja 2023 r., 23/2023 z dnia 13 czerwca 2023 r., 31/2023 z dnia 24 lipca 2023 r., 35/2023 z dnia 8 września 2023 r., 34/2023 z dnia 26 października 2023 r.

³⁶ Dotyczy protokołów zdawczo odbiorcze o nr: 13/2021 z dnia 30 sierpnia 2021 r., który zawiera braki w §1 ust. 3, §1 ust. 4 pkt 2, pkt 6 lit. a, b, c, e, g, §1 ust. 5., 26/2021 z dnia 26 października 2021 r. który zawiera braki w §1 ust. 3, §1 ust. 4 pkt 6, §1 ust. 5, 39/2022 z dnia 8 sierpnia 2022 r., który zawiera braki w §1 ust. 3, §1 ust. 4 pkt 1 lit c, pkt 2, pkt 6 lit. a, b, c, d, e, g, §1 ust. 5, §2 ust. 5, 52/2022 z dnia 17 listopada 2022 r. który zawiera braki w §1 ust. 5., 23/2023 z dnia 13 czerwca 2023 r., który zawiera braki w §1 ust. 5, 31/2023 z dnia 24 lipca 2023 r. §1 ust. 3, §1 ust. 4 pkt 2, pkt 6 lit. a, b, c, d, e, g, §1 ust. 5, 35/2023 z dnia 8 września 2023 r., który zawiera braki w który zawiera braki w §1 ust. 5, 34/2023 z dnia 26 października 2023 r. który zawiera braki w §1 ust. 3, §1 ust. 4 pkt 1 lit d, pkt 2, pkt 6 lit. a, b, c, d, e, g, §1 ust. 5.

³⁷ Dotyczy protokołów zdawczo odbiorcze o nr: 13/2021 z dnia 30 sierpnia 2021 r., 26/2021 z dnia 26 października 2021 r., 39/2022 z dnia 8 sierpnia 2022 r., 31/2023 z dnia 24 lipca 2023 r., 34/2023 z dnia 26 października 2023 r.

³⁸ Braki w protokołach dotyczyły m.in. informacji o umowach cywilnoprawnych, umowach związanych z administracją i obsługą nieruchomości, narażenia nieruchomości na powódź lub inne zagrożenia, położenia na obszarze parku narodowego, rezerwatu przyrody lub na terenie Natura 2000, informacji o odległości od elektrowni wiatrowych, wartości nieruchomości jako środka trwałego.

zminimalizowania ryzyk związanych z przyszłym gospodarowaniem nieruchomościami. Dzięki takiej analizie zapisy typu „brak danych” nie budzą zastrzeżeń KZN w procedurze pozyskiwania nieruchomości Zasobu KZN.

Mając jednak na względzie zastrzeżenia kontrolujących, KZN dokona doprecyzowania zapisów w treści protokołów zdawczo-odbiorczych, aby na przyszłość nie budziły żadnych wątpliwości językowych i formalno-prawnych.”

(akta kontroli str. 544-550, 560-567, 572-586, 599a-616, 623-627, 697-699, 2854-2858, 2860-2885)

- w przypadku czterech³⁹ 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.

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że w dwóch⁴⁰ przypadkach powyższe wynikało z przeprowadzenia błędnej weryfikacji danych przez pracownika, a w przypadku jednego protokołu⁴¹ 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”. W przypadku jednego⁴² błędnie wypełnionego protokołu zdawczo-odbiorczego Dyrektor Generalny KOWR nie złożył wyjaśnień.

(akta kontroli str. str.457-469, 525-533, 544-550, 552-553, 560-567, 572-586, 589-590, 599a-616, 623-627, 771-772, 2854-2858, 2860-2885)

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

4. Opiniowanie wniosków o zgodę Ministra RiRW na przekazanie nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego oraz o udzielenie Dyrektorowi OT KOWR szczególnego pełnomocnictwa.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 1 lit c oraz art. 24 ust. 5c ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴³ KOWR może nieodpłatnie przekazać nieruchomości rolne ZWRSP na rzecz jst. W przypadku nieruchomości o powierzchni co najmniej 2 ha, wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy gnrsp).

W okresie objętym kontrolą w KOWR w ww. zakresie obowiązywały wytyczne w sprawie nieodpłatnego przekazywania mienia Zasobu na rzecz jst.

Od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. DGZ procedował 392 wnioski o zgodę Ministra RiRW na przekazanie nieruchomości na rzecz jst w trybie art. 24 ust. 5 pkt 1c ustawy gnrsp⁴⁴ o łącznej powierzchni 525,21 ha. Wartość tych nieruchomości wyniosła 224 713,16 tys. zł.

W badanym okresie z 392 wniosków Minister RiRW udzielił 325 zgód na nieodpłatne przekazanie nieruchomości na rzecz jst. W przypadku 17 wniosków Minister RiRW

³⁹ Dotyczy spraw zakończonych protokołem zdawczo odbiorczym o nr: 13/2021 z dnia 30 sierpnia 2021 r., 26/2021 z dnia 26 października 2021 r., 52/2022 z dnia 17 listopada 2022 r., 35/2023 z dnia 8 września 2023 r.

⁴⁰ Dotyczy protokołów zdawczo-odbiorczych o nr: 13/2021 z dnia 30 sierpnia 2021 r., 35/2023 z dnia 8 września 2023 r.

⁴¹ Dotyczy protokołu zdawczo-odbiorczego o nr: 26/2021 z dnia 26 października 2021 r.

⁴² Dotyczy protokołu zdawczo-odbiorczego o nr: 52/2022 z dnia 17 listopada 2022 r.

⁴³ Dz. U. z 2024 r. poz. 589, ze zm., dalej: ustawa gnrsp.

⁴⁴ W jednym przypadku na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1c i art. 24 ust. 5c ustawy gnrsp.

nie udzielił zgody. Spowodowane to było m.in. niezgodnością przeznaczenia nieruchomości z celami związanym z realizacją inwestycji, określonymi w dokumentach planistycznych lub zadaniami jst.

W przypadku 50 wniosków, z uwagi na zmianę przepisów⁴⁵, Minister RiRW zwrócił je do KOWR.

Wytyczne w sprawie nieodpłatnego przekazywania mienia Zasobu na rzecz jst, Dyrektora Generalnego KOWR 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 Dyrektora Generalnego KOWR. W celu uzyskania zgody oraz szczególnego pełnomocnictwa, OT KOWR występował do Dyrektora Generalnego KOWR ze stosownym wnioskiem wraz z uzasadnieniem. Ponadto wytyczne stanowiły, że do wniosku należy załączyć kopie: zgromadzonych dokumentów; wniosek jednostki samorządu terytorialnego; aktualny odpis z księgi wieczystej, a w przypadku jej braku dokument potwierdzający prawo własności Skarbu Państwa do wnioskowanej nieruchomości; aktualny operat szacunkowy z wyceny nieruchomości wraz z protokołem przyjęcia przez oddział terenowy (filie) KOWR; informację o aktualnej formie zagospodarowania nieruchomości; informację o spełnieniu każdego z warunków pozytywnego rozpatrzenia wniosku, o których mowa w pkt 3 i 4⁴⁶; projekt umowy notarialnej, na podstawie której ma być dokonane nieodpłatne przekazanie. Ponadto wytyczne określały, że przekazanie nieruchomości na podstawie art. 24 ust. 5 punkt 1 lit. c, wymaga zgody Ministra RiRW.

W okresie objętym kontrolą do Centrali KOWR złożono 24 wnioski o wydanie szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego 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 Dyrektora Generalnego KOWR na nieodpłatne przekazanie nieruchomości na rzecz jst, następowało po zaopiniowaniu wniosku przez Departament Gospodarowania Zasobem pod względem merytorycznym.

(akta kontroli str. 72-159, 2174-2194, 2804-2805)

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.

DGZ, po otrzymaniu wniosku OT KOWR, dokonywał weryfikacji dokumentacji na podstawie zgodności z ww. wytycznymi. DGZ wystąpił do Ministra RiRW, w celu uzyskania zgody na przekazanie nieruchomości na rzecz jst. W każdym przypadku DGZ wydał pozytywną opinię.

(akta kontroli str. 2195-2725, 2737-2745, 2757-2808)

W ramach badania prawidłowości rozpatrywania ww. spraw stwierdzono przypadki nieprawidłowości, które zostały opisane poniżej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁵ W związku z wejściem w życie z dniem 5 października 2023 r. ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy gnrsp.

⁴⁶ Punkt 3 i 4 zarządzenia wskazuje wymogi, jakie musi spełnić jst w przypadku złożenia do OT KOWR wniosku o nieodpłatne przekazanie nieruchomości oraz nakłada obowiązek rozpoznania sprawy przez OT KOWR.

⁴⁷ Nieruchomości przekazano na podstawie: dla ośmiu spraw - art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy gnrsp, dla jednej sprawy - art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c oraz art. 24 ust. 5c ustawy gnrsp.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

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 nie zawierały protokołu przyjęcia operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości przez OT KOWR⁴⁸, a jeden wniosek nie zawierał protokołu lub notatki z lustracji nieruchomości z dokumentacją fotograficzną⁴⁹. 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.

Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR, nie wyjaśnił przyczyn braków dokumentacji we wnioskach OT KOWR.

(akta kontroli str. 2195-2725, 2776-2787, 2792-2798)

6. Rozpatrywanie wniosków o udzielenie upoważnienia Dyrektora Generalnego KOWR do wydania postanowienia dyrektora OT KOWR o wyrażeniu zgody na przekazanie nieruchomości na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego oraz szczególnego pełnomocnictwa na przekazanie nieruchomości na rzecz innych kościołów i związków wyznaniowych

Opis stanu
faktycznego

Przekazanie nieruchomości rolnych Zasobu WRSP na rzecz Kościołów i innych związków wyznaniowych osób prowadzono przede wszystkim na podstawie art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰. Przekazywanie tych nieruchomości następowało, za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR, w drodze decyzji wojewody, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wydanej.

W okresie objętym kontrolą 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 wyznań⁵¹, nad realizacją których nadzór merytoryczny sprawował Dyrektor DGZ.

Zgodnie z ww. wytycznymi przekazywanie na własność nieruchomości rolnych ZWRSP, osobom prawnym Kościoła Katolickiego, następowało na podstawie decyzji wojewody, wydanej po uzyskaniu zgody dyrektora OT KOWR, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, działającego na podstawie pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR. Przedmiotowa zgoda była wyrażana w formie postanowienia, na które przysługiwało zażalenie do Ministra RiRW.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny: „Zgodnie z praktyką przyjętą w KOWR, wszelkie upoważnienia i pełnomocnictwa, mieszczące się w ramach standardowego zakresu uprawnień dyrektora Oddziału Terenowego KOWR, w tym także upoważnienia administracyjne dotyczące „wydawania postanowień o wyrażeniu, bądź odmowie

⁴⁸ Sprawa: CEN.DGZ.WRMZ.4241.83.2021.KG., CEN.DGZ.WTZ.4241.68.2022.KGM., CEN.DGZ.WTZ.4241.70.2023.KGM.

⁴⁹ Sprawa: CEN.DGZ.WTZ.4241.70.2023.KGM.

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1966, ze zm.

⁵¹ Zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 65/2020/W oraz zarządzenie nr 128/2017/W.

wyrażenia zgody na przekazanie nieodpłatne 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” sporządzane są przez Biuro Prawne i Zamówień Publicznych (BPiZP) niezwłocznie po uzyskaniu przez BPiZP informacji kadrowej o powołaniu konkretnej osoby na stanowisko dyrektora danego Oddziału Terenowego KOWR (...).”

(akta kontroli str. 161-214, 954-955, 1822-1839)

W okresie objętym kontrolą do Dyrektora Generalnego KOWR złożono trzy wnioski z OT KOWR w sprawie odstąpienia od stosowania wytycznych, tj.:

- w dniu 27 stycznia 2022 r. OT KOWR w Szczecinie zwrócił się z wnioskiem o odstąpienie od zasady określonej w pkt 4 lit. b wytycznych, który stanowi, że przekazaniu nie podlegają nieruchomości, położone w granicach administracyjnych miast. W dniu 28 lutego 2022 r. DG KOWR zaakceptował wniosek OT KOWR w Szczecinie;
- w dniu 21 lutego 2020 r. OT KOWR we Wrocławiu zwrócił się z wnioskiem o odstąpienie od zasady określonej w pkt 4 lit. d wytycznych wprowadzonych zarządzeniem nr 128/2017/W, który stanowi, że postanowienie o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości, może być wydane, gdy nieruchomość jest nierozdysponowana, nie pozostaje w bezumownym użytkowaniu oraz nie pozostaje w kręgu zainteresowań lokalnych rolników indywidualnych chcących powiększyć swoje gospodarstwa rodzinne bądź osób chcących je utworzyć. W dniu 25 marca 2020 r. Dyrektor Generalny KOWR zaakceptował wniosek OT KOWR we Wrocławiu;
- w dniu 30 grudnia 2020 r. OT KOWR we Wrocławiu zwrócił się z wnioskiem o odstąpienie od zasady przyjętej w pkt 7 wytycznych wprowadzonych zarządzeniem 65/2020/W, który stanowi, że na tworzenie gospodarstw rolnych przez parafie miejskie położone w granicach gmin miejskich, miast w gminach miejsko-wiejskich, delegatur i dzielnic innych gmin miejskich mogą być przekazane grunty (stanowiące jedną lub kilka działek) położone na terenie gmin sąsiednich, poza granicami administracyjnymi miast, które umożliwią racjonalne ukształtowanie gospodarstwa rolnego. W dniu 27 stycznia 2021 r. Dyrektor Generalny KOWR zaakceptował wniosek OT KOWR we Wrocławiu.

(akta kontroli str. 1081-1108, 1499-1513)

W latach 2020–2024⁵², Dyrektorzy OT KOWR wyrazili zgodę na podstawie art. 70^a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, na przekazanie osobom prawnym Kościoła Katolickiego łącznie 312,15 ha nieruchomości rolnych ZWRSP. Zgody zostały wyrażone w formie 22 postanowień i dotyczyły:

- OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim, na przekazanie nieruchomości rolnych ZWRSP o powierzchni 39,10 ha na podstawie sześciu postanowień;
- OT KOWR w Olsztynie, na przekazanie nieruchomości rolnych ZWRSP o powierzchni 60,28 ha na podstawie ośmiu postanowień;
- OT KOWR we Wrocławiu, na przekazanie nieruchomości rolnych ZWRSP o powierzchni 26,61 ha na podstawie czterech postanowień;
- OT KOWR w Częstochowie, na przekazanie nieruchomości rolnych ZWRSP o powierzchni 13,61 ha na podstawie jednego postanowienia;

⁵² Wg stanu na dzień 30 czerwca 2024 r.

- OT KOWR w Szczecinie⁵³, na przekazanie nieruchomości rolnych ZWRSP o powierzchni 140,00 ha na podstawie jednego postanowienia;
- OT KOWR w Koszalinie, na przekazanie nieruchomości rolnych ZWRSP o powierzchni 1,92 ha na podstawie jednego postanowienia;
- OT KOWR w Poznaniu, na przekazanie nieruchomości rolnych ZWRSP o powierzchni 30,64 ha na podstawie jednego postanowienia.

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

- dla nieruchomości o powierzchni 1,92 ha, wojewoda wydał decyzję odmowną (dotyczy OT w Koszalinie);
- dla nieruchomości o powierzchni 140,00 ha, wojewoda nie wydał jeszcze decyzji⁵⁴ przenoszącej własność nieruchomości.

W latach 2020 - 2024 (na dzień 30 czerwca 2024 r.) na podstawie decyzji wojewodów, przekazano 227,52 ha, w tym 170,23 ha w oparciu o zgody wydane w latach 2020 – 2024 r.⁵⁵, a 57,29 ha w oparciu o zgody wydane przez Dyrektorów OT KOWR w 2019 r.

W okresie objętym kontrolą w odniesieniu do nieruchomości o łącznej powierzchni 5208,48 ha (97 przypadków)⁵⁶, Dyrektorzy OT KOWR nie udzielili zgody, o której mowa w art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. 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 Dyrektorsze 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, co stanowiło sumarycznie znaczną powierzchnię gruntów⁵⁷.

W okresie objętym kontrolą na postanowienia Dyrektorów OT KOWR do Ministra RiRW złożono ogółem 50 zażaleń⁵⁸, z tego zostało uchylonych 24 postanowienia, a jedno zażalenie było w trakcie rozpatrywania.

(akta kontroli str. 800, 1060-1080, 1109-1128, 1176-1178)

Zgodnie wytycznymi w sprawie przekazywania nieruchomości na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań, na przekazanie nieruchomości na rzecz uprawnionych podmiotów, takich jak Kościoły: Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Ewangelicko Augsburski, Ewangelicko-Reformowany, Ewangelicko-Metodystyczny, Chrześcijań Baptystów, Adwentystów Dnia Siódmego, Polskokatolicki i Zielonoświątkowy Dyrektor OT KOWR obowiązany jest uzyskać szczególne pełnomocnictwo Dyrektora Generalnego KOWR indywidualnie dla każdej ze spraw.

⁵³ Pismem z dnia 29 kwietnia 2021 r. oraz z dnia 5 maja 2021 r. Wojewoda Zachodniopomorski przesłał do OT KOWR w Szczecinie wnioski pełnomocnika z prośbą o przekazanie części działki (...) obręb (...) na rzecz siedmiu parafii i 10 Domów Zakonnych - w formie współwłasności w określonych udziałach. W dniu 11 lipca 2022 r. DG KOWR wydał zgodę na przekazanie nieruchomości.

⁵⁴ Wg stanu na dzień 17 czerwca 2024 r.

⁵⁵ Wg stanu na dzień 3 czerwca 2024 r.

⁵⁶ Trzy odmowy w 2020 r., pięć w 2021 r., 19 w 2022 r., pięć w 2023 r., 65 w 2024 r. (I półrocze).

⁵⁷ 40 zażaleń wpłynęło na postanowienia Dyrektora OT KOWR w Opolu, w tym wg stanu na dzień 16 lipca 2024 r. w mocy zostało utrzymanych 21 zażaleń.

⁵⁸ Zażalenia dotyczyły postanowień wydanych przez: 40 OT KOWR w Opolu, trzy OT KOWR we Wrocławiu, trzy OT KOWR w Olsztynie, jedno OT KOWR w Łodzi, jedno OT KOWR w Pruszcze Gdańskim, jedno OT KOWR w Krakowie, jedno OT KOWR w Szczecinie.

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy OT KOWR nie złożyli wniosków do Dyrektora Generalnego KOWR o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych na rzecz innych kościołów i związków wyznaniowych.

(akta kontroli str. 161-214, 956-957)

KOWR nie nawiązał współpracy z wojewodami w celu uzyskania informacji w zakresie oceny wykorzystywania nieruchomości rolnych przekazanych z ZWRSP pod względem wykorzystywania nieruchomości zgodnie z celem, na który nieruchomość została przekazana

DG KOWR wyjaśnił: „KOWR jest tylko uczestnikiem postępowania i wydaje jedynie opinię w formie postanowienia. Postępowanie prowadzone jest przez wojewodę, który podejmuje ostateczną decyzję. W związku z powyższym KOWR nie posiada możliwości kontroli w zakresie przekazanych nieruchomości.”

(akta kontroli str. 11-12)

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

- 82,61 ha na podstawie ugody zawartej pomiędzy uczestnikami postępowania regulacyjnego z dnia 22 września 2021 r.⁵⁹;
- 56,87 ha w oparciu o orzeczenie Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Kościoła Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego z dnia 29 listopada 2023 r.⁶⁰

(akta kontroli str. 1111-1164, 1488, 2811-2846)

Analiza danych dotyczących nieruchomości przekazywanych na rzecz kościelnych osób prawnych, wykazanych w sprawozdaniach⁶¹ z działalności KOWR, a powierzchnią faktycznie zaewidencjonowaną, wykazała rozbieżności w zakresie: 2020 r. gdzie różnica wyniosła 160,00 ha; 2021 r., gdzie różnica wyniosła 29,00 ha oraz 2022 r., gdzie różnica wyniosła 49,00 ha.

Dyrektor DGZ wyjaśnił, że różnice wynikały m.in. z zaewidencjonowania umowy pod niepoprawnym kodem, a także z ewidencjonowania w systemie nieruchomości, które zostały przekazane kościelnym osobom prawnym w latach wcześniejszych. Ponadto przyczyną takiego stanu rzeczy, był fakt, że informacja o zmianie własności nieruchomości nie została przekazana do zaewidencjonowania w systemie w czasie kiedy do niej doszło. Dyrektor DGZ wyjaśnił również, że wystąpił przypadek, w którym pracownik jednego z OT KOWR dokonał w systemie korekty na powierzchnię 130,83 ha, w ramach której z umów dotyczących przekazania gruntów na rzecz kościelnych osób prawnych wyłączono powierzchnię 48,83 ha i rozdysponowano ją na rzecz gminy, nie posiadając do tej czynności stosownej dokumentacji, która powinna być podstawą do dokonania korekty. Ponadto Dyrektor DGZ wyjaśnił m.in., że „(...) Zgodnie z zasadami ewidencjonowania w ZSI powierzchnia nieodpłatnie przekazana na rzecz kościelnych osób prawnych jest liczona narastająco od początku działalności do końca okresu sprawozdawczego z uwzględnieniem korekt powierzchni zaewidencjonowanych w danym roku ewidencyjnym, ale przekazanych w latach ubiegłych. W bieżącym roku sprawozdawczym mogą być ewidencjonowane powierzchnie nieodpłatnie przekazane na rzecz kościelnych osób prawnych, które pochodzą z ubiegłych okresów sprawozdawczych i zostały ujawnione oraz korekty np. stanów ewidencyjnych między latami (okresami sprawozdawczymi). (...) różnice pomiędzy powierzchniami wykazanymi w Sprawozdaniach z działalności

⁵⁹ Dotyczy OT KOWR w Lublinie.

⁶⁰ Dotyczy OT KOWR w Białymstoku.

⁶¹ Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2020 r., Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2021 r. oraz Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2022 r.

a powierzchniami faktycznie zaewidencjonowanymi wg stanu na 31.05.2024 r. wynikają z wprowadzonych korekt w powierzchni nieodpłatnie przekazanej przez poszczególne OT KOWR.”

NIK zauważył, że Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR dopiero w trakcie kontroli NIK, skierował KOWR pismo⁶² 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 w systemie.

(akta kontroli str. 1160-1163, 1165-1174, 1480-1481)

7. Przygotowywanie wniosków o zgodę do Ministra RiRW o dokonanie darowizny na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego oraz rozpatrywanie wniosków o udzielenie Dyrektorowi OT KOWR szczególnego pełnomocnictwa

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 59 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶³ KOWR może, na warunkach określonych w ust. 1, wyposażyć fundację lub dokonać na jej rzecz albo na rzecz organizacji pożytku publicznego darowizny nieruchomości⁶⁴, 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. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel darowiznę odwołuje się.

W okresie objętym kontrolą dokonywanie darowizny nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego realizowano w KOWR na podstawie wytycznych w sprawie dokonywania darowizny na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego. Nadzór merytoryczny nad realizacją zarządzenia sprawował Dyrektor DGZ.

(akta kontroli str. 131-141)

Zgodnie z ww. wytycznymi 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.

W latach 2021 – 2024⁶⁵ do Centrali KOWR złożono łącznie osiem⁶⁶ 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.

(akta kontroli str. 804-812, 950-950a)

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.

⁶² Pismo CEN.DGZ.WRZ.0351.54.2024.KOR z dnia 2 września 2024 r.

⁶³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Wg danych przekazanych w dniu 5 lipca 2024 r.

⁶⁶ Dwa wnioski w 2021 r., pięć wniosków w 2022 r. i jeden wniosek w 2023 r.

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.

W okresie objętym kontrolą OT KOWR nie zwracały się do Dyrektora Generalnego KOWR z wnioskiem o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa celem odwołania darowizny. Ponadto nie wystąpiły przypadki stwierdzenia niewykorzystania nieruchomości na cel, na który nieruchomość została darowana.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KOWR „(...) Ustalenie, że nastąpiło niewykorzystanie nieruchomości na cel, na który nieruchomość została darowana, może zostać stwierdzone po wykonaniu na nieruchomości kontroli. Kontrole darowizny na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego przeprowadzane są w sytuacji gdy zbliża się termin realizacji przedsięwzięcia wynikający z notarialnej umowy. W okresie objętym kontrolą KOWR przeprowadził 2 kontrole darowizn nieruchomości na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego.”

(akta kontroli str. 815-950a, 1144, 1486-1488, 1519-1522)

W OT KOWR wystąpiły przypadki przekroczenia terminu określonego w pkt 4 ww. wytycznych, który stanowi, że w razie otrzymania niekompletnego wniosku oddział terenowy (filia) występuje niezwłocznie pisemnie do wnioskodawcy o jego uzupełnienie w terminie miesiąca, m.in. w OT KOWR we Wrocławiu zaopiniowanie takiego wniosku zajęło ponad 2 lata, a OT w Częstochowie ponad 3 lata.

W odniesieniu do powyższego Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił: „Termin zakreślony w pkt 4 wytycznych, nie jest terminem zawitym, w czasie którego nie podjęcie czynności powoduje zakończenie postępowania bądź definitywną możliwość kontynuacji wszczętego postępowania. Termin ten nie jest terminem ustawowym, a jego niedotrzymanie w żadnym zakresie nie przekłada się na decyzję podjętą przez Oddział Terenowy w przedmiocie wstępnego opiniowania wniosku złożonego przez zainteresowany podmiot.” Ponadto Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił: „Oddziały nie są zobowiązane do informowania Centrali KOWR o przekroczeniu terminu określonego w pkt 4 ww. wytycznych.”

(akta kontroli str. 1136-1144)

8. Egzekwowanie obowiązków wynikających z umów dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. OT KOWR przeprowadziły łącznie kontroli 1448⁶⁷ wywiązywania się strony z obowiązków wynikających z umów

⁶⁷ OT KOWR we Wrocławiu przeprowadził 285 kontroli, w tym w 127 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Szczecinie przeprowadził 193 kontrole, w tym w 36 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Olsztynie przeprowadził 183 kontrole, w tym w 37 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim przeprowadził 154 kontrole, w tym w 28 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Poznaniu przeprowadził 129 kontroli, w tym w 19 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Pruszkach Gdańskim przeprowadził 112 kontroli, w tym w 44 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Koszalinie przeprowadził 100 kontroli, w tym w dziewięciu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Opolu przeprowadził 61 kontroli, w tym w 27 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Białymstoku przeprowadził 49 kontroli, w tym w siedmiu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Bydgoszczy przeprowadził 38 kontroli, nie stwierdzając nieprawidłowości, OT KOWR w Częstochowie przeprowadził 35 kontroli, w tym w 10 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Łodzi przeprowadził 34 kontroli, w tym w 2 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Rzeszowie przeprowadził 24 kontrole, w tym w czterech przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Lublinie przeprowadził 23 kontrole, w tym w siedmiu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Krakowie przeprowadził 11 kontroli, nie stwierdzając nieprawidłowości, OT KOWR w Warszawie przeprowadził dziewięć kontroli, w tym w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowości, OT KOWR w Kielcach przeprowadził osiem kontroli, w tym w trzech przypadkach stwierdzono nieprawidłowości.

nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz jst oraz innych podmiotów⁶⁸, w tym 1437 kontroli dotyczyło umów, w zakresie przekazywania nieruchomości na rzecz jst, co stanowiło 99,2% wszystkich skontrolowanych umów.

W wyniku tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości (uchybień) 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.

(akta kontroli str. 2748-2754)

W okresie objętym kontrolą stwierdzono, że KOWR w 225 przypadkach⁶⁹ 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.

(akta kontroli str. 966-969)

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).

Jak wyjaśnił Dyrektor DGZ KOWR, zgodnie z obowiązującym w tym zakresie przepisami „(...) KOWR w pierwszej kolejności występuje do nabywcy o zwrot aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości. Następnie KOWR ma możliwość odstąpienia od żądania zwrotu aktualnej wartości nieruchomości m.in. w przypadku gdy nastąpi zwrot do Zasobu nieruchomości będącej przedmiotem nieodpłatnego przekazania (...) Przyczyna wystąpienia o zwrot aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości jest niewykorzystanie jej zgodnie z celem na jaki została przeznaczona (...) Jedyny przypadek, w którym KOWR ma obowiązek wystąpienia o zwrot nieodpłatnie przekazanych nieruchomości ZWRSP określa art. 24 ust. 4d ustawy (...)” o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi i dotyczy on nieruchomości przekazanych Agencji Mienia Wojskowego.”

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki zwrotu nieruchomości nieodpłatnie przekazanych AMW.

(akta kontroli str. 334-347, 1517-1519)

8.1. Stan należności

W latach 2021-2024⁷⁰ nastąpił wzrost należności⁷¹, naliczonych z tytułu niezwrócenia aktualnej wartości pieniężnej przekazanych nieodpłatnie nieruchomości ZWRSP

⁶⁸ 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 Dolnośląskiego Centrum Transplantacji Komórkowych – jedna umowa; umowy przekazania na rzecz Instytutu Rybactwa Śródlądowego Państwowego Instytutu Badawczego z siedzibą w Olsztynie – jedna umowa.

⁶⁹ Wg. stanu na dzień 4 września 2024 r.

⁷⁰ Wg stanu na dzień 30 czerwca 2024 r.

⁷¹ Dotyczy także umów, w przypadku których naliczanie rozpoczęło przed okresem objętym kontrolą.

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 wzrosła od kwoty 124 593,5 tys. zł do kwoty 162 351,9 tys. zł, tj. o 37,8 tys. zł (30,3%).

W odniesieniu do przyczyn wzrostu stanu należności p.o. Dyrektor Biura Finansowo-Księgowego wyjaśniła „Do przyczyn wzrostu w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. stanu należności z tytułu zwrotu równowartości nieodpłatnie przekazanej nieruchomości należy zaliczyć przyrost 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 przyrost z tytułu nowopowstałych należności, wynikających z niewywiązania się podmiotów z zapisów umów o nieodpłatnym przekazaniu nieruchomości, warunkujących to przekazanie, i powstania obowiązku zwrotu równowartości tej nieruchomości. Analiza stanu należności oraz prowadzonych spraw prowadzona jest przez OT KOWR na bieżąco i na jej podstawie podejmowane są decyzje o dalszym postępowaniu w sprawie.”

Kwota należności naliczonych w okresie objętym kontrolą⁷² z tytułu niezwrócenia aktualnej wartości pieniężnej przekazanych nieodpłatnie nieruchomości ZWRSP wyniosła 60 414,4 tys. zł, z tego kwota należności pozostała do uregulowania (wg. stanu na dzień 30 czerwca 2024 r.) wyniosła 47 822,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 981-989, 995-996, 1050-1051)

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 z przeznaczeniem na łączną kwotę 6 001,6 tys. zł, z tego odroczone spłatę należności w kwocie 3 348,7 tys. zł (w tym odroczenie spłaty należności w kwocie 2 606,3 tys. zł dotyczyło OT KOWR we Wrocławiu, 450,1 tys. zł OT KOWR w Białymstoku⁷³, 278,6 tys. zł OT KOWR w Częstochowie, 13,7 tys. zł OT KOWR w Pruszczu Gdańskim), na raty rozłożono spłatę należności w kwocie 2 386,3 tys. zł (w tym kwota 1 563,7 tys. zł dotyczyła OT KOWR we Wrocławiu, kwota 450,1 tys. zł OT KOWR w Białymstoku⁷⁴, 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 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 sprawach⁷⁵. Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektor Biura Finansowo-Księgowego, w dniu 2 listopada 2020 r. wójt gminy złożył do OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim, wniosek o umorzenie odsetek ustawowych za opóźnienie i rozłożenie pozostałego zadłużenia na raty. W uzasadnieniu wniosku wskazał 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, zaspakajających potrzeby bytowe mieszkańców, a nawet niewypełnieniem ustawowych obowiązków w zakresie zadań własnych gminy finansowanych z dochodów bieżących. Wobec powyższego Dyrektor Generalny KOWR wyraził zgodę na zawarcie z gminą porozumienia w sprawie

⁷² Od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r.

⁷³ W 2023 r.

⁷⁴ W 2024 r.

⁷⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2116.

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.

(akta kontroli str. 986-987, 1001-1002, 1050-1051)

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. prowadzone były łącznie 72 postępowania sądowe⁷⁶ 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 Pruszczu 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 8 255,4 tys. zł⁷⁷, z tego spłacona kwota wyniosła 3 265,4 tys. zł. Ponadto w wyniku zwrotu nieruchomości uregulowano należności na kwotę 3 029,3 tys. zł, a w wyniku ugody umorzono kwotę 265,3 tys. zł. Na dzień 30 czerwca 2024 r. pozostało do spłaty 1 695,4 tys. zł (kwota spłacana ratalnie w wyniku zawartych ugód).

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

(akta kontroli str. 990, 1490-1498)

9. Sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez OT KOWR w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych ZWRSP

9.1. System monitoringu - sprawozdawczości

Opis stanu
faktycznego

W celu bieżącego monitorowania procesów związanych z gospodarowaniem Zasobem, Dyrektor Generalny KOWR, zarządzeniem nr 32/2019/W z dnia 22 marca 2019 r.⁷⁸, określił obowiązek opracowywania sprawozdań, meldunków sygnałnych oraz raportów dotyczących rzeczowego mienia Zasobu WRSP, m.in. w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu. Zarządzenie określało m.in. zasady sporządzania miesięcznych informacji sygnałnych, raportów miesięcznych oraz sprawozdań okresowych, a także wzory tych informacji i sprawozdań, precyzując zakres danych przekazywanych przez OT KOWR. 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 sygnałne oraz zbiorcze sprawozdania okresowe, które były przedkładane Kierownictwu KOWR.

Przekazywane do DGZ dane, dotyczące gospodarowania Zasobem, pozyskiwane były z Zintegrowanego Systemu Informatycznego⁷⁹, którego integralną częścią jest System Ewidencji Gruntów⁸⁰. Z SEG, pozyskiwane były dane dotyczące gospodarowania Zasobem. SEG obsługuje ewidencję działek wraz z wszelkimi

⁷⁶ W tym sprawy sądowe wszczęte przed okresem objętym kontrolą.

⁷⁷ Kwota zasądzona wyniosła 6 281,6 tys. zł, odsetki naliczone na dzień spłaty wyniosły 1 565,2 tys. zł, koszty sądowe wyniosły 408,5 tys. zł.

⁷⁸ W sprawie opracowywania sprawozdań, meldunków sygnałnych i raportów dotyczących rzeczowego mienia Zasobu WRSP.

⁷⁹ Dalej: ZSI.

⁸⁰ Dalej: SEG.

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 nieruchomości⁸¹.

(akta kontroli str. 1168, 1460-1469, 1675-1816)

9.2. Nadzór na realizacją wytycznych przez OT KOWR

Opis stanu
faktycznego

Opracowywanie wytycznych i zasad gospodarowania ZWRSP oraz nadzór nad ich przestrzeganiem przez OT KOWR, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, realizowane były w Centrali KOWR przez Wydział Trwałego Zagospodarowania Mienia Zasobu w DGZ.

(akta kontroli str. 259-261)

Nadzór nad na realizacją wytycznych przez OT KOWR DGZ realizował m.in. poprzez analizę przygotowanej przez OT KOWR dokumentacji spraw w ramach rozpatrywania w DGZ wniosków dotyczących nieodpłatnego przekazania nieruchomości oraz omawianie na naradach i szkoleniach stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień w przygotowanej dokumentacji.

DGZ w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzał kontroli w OT KOWR w ramach nadzoru merytorycznego nad przestrzeganiem przez OT KOWR wytycznych i zasad gospodarowania w związku z nieodpłatnym przekazywaniem nieruchomości rolnych ZWRSP.

W odniesieniu do sposobu sprawowania nadzoru nad stosowaniem wytycznych i zasad gospodarowania ZWRSP nad OT KOWR, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił: „W Wydziale Trwałego Zagospodarowania Mienia Zasobu rozpatrywane są m. in. wnioski dotyczące różnych form nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz uprawnionych podmiotów. W Wydziale na bieżąco analizowane są sprawy pod kątem zgodności z obowiązującymi wytycznymi i zarządzeniami. Zauważone niedociągnięcia i omyłki Oddziałów Terenowych przy badaniu danej sprawy były na bieżąco korygowane, a następnie omawiane na naradach szkoleniowych. Zauważone uchybienia były analizowane i w razie konieczności wprowadzane były aktualizacje aktów wykonawczych.”

Dyrektor Generalny KOWR także wyjaśnił: „(...) Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Krajowego Ośrodka oraz obowiązującymi wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR nadzór merytoryczny nad nieodpłatnym przekazywaniem mienia Zasobu WRSP pełni Departament Gospodarowania Zasobem. Zatem, każdy wniosek Oddziału kierowany w tym zakresie był analizowany i weryfikowany przez Departament przed skierowaniem go do Ministra RiRW o uzyskanie stosownej zgody (...)”.

(akta kontroli str. 1516-1517, 1630-1631)

Ponadto w zakresie nadzoru nad opiniowaniem wniosków o nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych kościołom i innym związkom wyznaniowym Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił: „Postępowania w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego jest postępowaniem pomocniczym w ramach współdziałania z organem prowadzącym postępowanie jakim jest wojewoda. W tym incydentalnym postępowaniu Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ustala czy z punktu widzenia realizowanych zadań nie ma przeszkód do wyzbycia się nieruchomości. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie będąc organem prowadzącym postępowanie, nie zajmuje się celowością oraz

⁸¹ 30 kodów.

przesłankami merytorycznymi przekazania nieruchomości na rzecz kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego, wykraczającymi ponad swoje przewidziane prawem kompetencje. W zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego, Centrala KOWR prowadzi nadzór zbierając dane ilościowe dotyczące gruntów przekazanych na poszczególne związki wyznaniowe.”

(akta kontroli str. 1181-1183, 1132-1133)

W odniesieniu do nieprawidłowości omówionych na naradach szkoleniowych i/lub naradach cyklicznych w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił: „(...) narady/szkolenia z nieodpłatnego przekazywania nieruchomości odbywały się w formie warsztatów – tj. rozmów, dyskusji, wymiany doświadczeń. Na tą okoliczność nie przekazywano materiałów szkoleniowych ani nie były sporządzane notatki, prezentacji. Występujące nieprawidłowości/uchybień były omawiane na bieżąco. W związku z powyższym, Departament nie jest w stanie wskazać o jakie nieprawidłowości/uchybień chodziło w danym okresie (...)”.

(akta kontroli str. 1632)

9.3. Kontrola wewnętrzna

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Biuro Kontroli Wewnętrznej⁸² przeprowadziło w OT KOWR 17 kontroli pn. „Nieodpłatne przekazanie na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”. Kontrole⁸³ zostały przeprowadzone w 17 OT KOWR, w tym w 11 OT KOWR stwierdzono nieprawidłowości. Zakres kontroli obejmował ocenę prawidłowości sprawowania przez OT KOWR nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków, wynikających z umów dotyczących nieodpłatnego przekazania mienia.

W wyniku kontroli Dyrektora Generalnego KOWR skierował zalecenia do dyrektorów wydane przez. Dotyczyły one:

- wzmocnienia nadzoru nad realizacją procesu sporządzania harmonogramów kontroli stosownie do zbliżających się terminów realizacji zobowiązania wynikającego z umowy nieodpłatnego przekazania;
- zapewnienia właściwego nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących nieodpłatnego przekazania nieruchomości na własność uprawnionym podmiotom;
- wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości w zakresie planowania, przygotowania i przeprowadzenia kontroli oraz przeprowadzania postępowania pokontrolnego, stosownie do wewnętrznych regulacji KOWR;
- 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;
- ponownego przeprowadzenia postępowania kontrolnego i pokontrolnego w zakresie oceny prawidłowości wykorzystania przez nabywcę przekazanych nieruchomości;
- bieżącego monitorowania postępowań dotyczących zwrotu przez nabywcę aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości bądź jej zwrotu do Zasobu;

⁸² Dalej: BKW.

⁸³ W 2022 r. w: Białymstoku, Szczecinie, Warszawie, Kielcach, Lublinie, Rzeszowie, Pruszcze Gdańskim, Bydgoszczy. W 2023 r. w: Opolu, Częstochowie, Gorzowie Wielkopolskim, Wrocławiu, Krakowie, Koszalinie, Poznaniu.

- postępowania zgodnego z dyspozycją art. 24 ust. 5a ustawy gnrsp;
- zapewnienia prawidłowego postępowania w zakresie podejmowanych działań następczych po przeprowadzonych kontrolach.

9.4. Audyt wewnętrzny

Opis stanu faktycznego

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

- Wybrane formy zagospodarowania mienia ZWRSP⁸⁴ - w 2020 r.
- Nieodpłatne przekazywanie na własność nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP jst⁸⁵ - w 2023 r.

Celem pierwszego zadania audytowego było dokonanie obiektywnej i niezależnej 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. 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 Izby 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. zalecenia dotyczące:

- 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 procesowaniu 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 Dyrektor Generalny KOWR, regulującego kwestię przekazania nieruchomości KZN, zalecono monitorowanie na bieżąco przez DGZ ryzyka związanego z niejednolitym procedowaniem spraw dotyczących KZN i spraw nieuregulowanych Zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR.

⁸⁴ CEN.BAK.WAW.0920.3.2020.MBL.260.

⁸⁵ CEN.BAW.0920.8.2023.BL.288.

Celem drugiego zadania audytowego było dokonanie obiektywnej i niezależnej oceny prowadzonych przez KOWR działań dotyczących nieodpłatnego przekazywania na własność nieruchomości wchodzących w skład 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.:

- opracowanie i udostępnienie 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 pamiętkowej;
- wzmocnienie 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 na własność nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP jst. W 2024 r. wprowadzono nowe zarządzenie, w przedmiocie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości oraz umieszczono na stronie internetowej KOWR stosowną dokumentację w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości na rzecz jst.

(akta kontroli str. 1188-2024)

10. Rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu WRSP

Opis stanu faktycznego

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.

(akta kontroli str. 1530-1608, 2755-2756)

IV. Uwaga i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

Uwaga

Ze względu na stwierdzone nieprawidłowości, wzmocnienia nadzoru Dyrektora Generalnego KOWR wymaga obszar nieodpłatnego przekazywania nieruchomości

rolnych i realizacja zadań przez Oddział Terenowy KOWR. Zwiększenie nadzoru przede wszystkim powinno nastąpić poprzez realizację poniższych wniosków.

Wnioski

1. Opracowanie wytycznych w obszarze nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych 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.
2. Przygotowywanie dokumentacji dotyczącej nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych Zasobu uprawnionym podmiotom z uwzględnieniem przepisów ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości i wytycznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 20 września 2024 r.

Kontrolerzy
Joanna Rogulska
Specjalista kp.

/-/

Aldona Kostrzewa
Główny specjalista kp.

/-/

Katarzyna Goławska
Specjalista kp.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektor
Rafał Ostrowski

/-/

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

p.o. Dyrektor Departamentu
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Rafał Ostrowski
/podpisano elektronicznie/

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

1. Zastąpienie na str. 11 w wierszu 1-2 od góry sformułowania: „(...) błędnie wypełnionego protokołu zdawczo-odbiorczego Dyrektor Generalny KOWR nie złożył wyjaśnień.” sformułowaniem: „(...) błędnie wypełnionego protokołu zdawczo-odbiorczego Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że KOWR w przekazanym do KZN protokole wskazał, „(...) że korzystanie z nieruchomości 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 związku z brakiem możliwości wniesienia sprzeciwu protokół został podpisany oraz przekazany do KZN”.
2. Skreślenie wyrazu „rolnych” na str. 3 w wierszu 18 od góry przed wyrazami „do Krajowego Zasobu Nieruchomości”, na str. 7 w wierszu 2 od góry przed skrótem „ZWRSP”, na str. 8 w wierszu 10 od dołu przed skrótem „ZWRSP”, na str. 9 w wierszu 19 od góry przed wyrazami „z Zasobu”, w wierszu 20 przed skrótem „ZWRSP” oraz w wierszu 10 od dołu przed wyrazami „stwierdzono przypadki”, na str. 11 w wierszu 6 od góry przed wyrazami „do KZN” oraz na str. 25 w wierszu 8 od dołu przed wyrazami „Zasobu Własności Rolnej”.
3. Zastąpienie na str. 22 w wierszu 7-8 od góry sformułowania „Kontrole zostały przeprowadzone w 17 OT KOWR, w tym w 11 OT KOWR stwierdzono nieprawidłowości.” sformulowaniem: „Kontrole zostały przeprowadzone w 17 OT KOWR, w wyniku których w każdym OT KOWR stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości.”
4. Zastąpienie na str. 22 w wierszu 12-13 od góry sformułowania „W wyniku kontroli Dyrektora Generalnego KOWR skierował zalecenia do dyrektorów wydane przez. Dotyczyły one:”, sformulowaniem: „W wyniku kontroli Dyrektor Generalny KOWR skierował do dyrektorów OT KOWR zalecenia, które dotyczyły:”
5. Zastąpienie na str. 22 w przypisie 83 (drugie zdanie) sformułowania: „W 2023 r. w: Opolu, Częstochowie, Gorzowie Wielkopolskim, Wrocławiu, Krakowie, Koszalinie, Poznaniu.” sformulowaniem: „W 2023 r. w: Opolu, Częstochowie, Gorzowie Wielkopolskim, Wrocławiu, Krakowie, Koszalinie, Poznaniu, Łodzi i Olsztynie.”

Kontroler
Joanna Rogulska
Specjalista kontroli państwowej
/-/

Aldona Kostrzewa
Główny specjalista kontroli państwowej
Kontroler
/-/

Kontroler
Katarzyna Goławska
Specjalista kontroli państwowej
/-/

Warszawa, dnia 17 października 2024 r.