LSZ-4101-05-00/2013
Nr ewid. 186/2013/P/13/195/LSZ

Informacja o wynikach kontroli

SPRZEDAŻ NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA PRZEZ ODDZIAŁY TERENOWE AGENCJI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH W SZCZECINIE, WARSZAWIE I WROCŁAWIU

MISJĄ

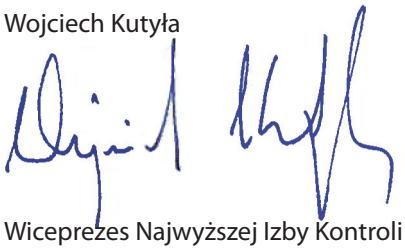
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie:
Jarosław Staniszewski

Zatwierdzam:
Wojciech Kutyła



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 14 stycznia 2014

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 5

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 7
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 7
   2.2. Uwagi końcowe 8
   2.3. Wnioski 10

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 12
   3.1. Wybór nieruchomości rolnych Zasobu do sprzedaży 12
   3.2. Dokumentowanie działań dotyczących wyboru nieruchomości do sprzedaży 14
   3.3. Ustalanie kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu 15
   3.4. Przygotowanie i przeprowadzanie postępowań przetargowych oraz zawieranie umów sprzedaży nieruchomości 18
   3.5. Korzystanie Oddziałów z prawa pierwokupu, nabycia i odkupu 20
   3.6. Prowadzenie przez Oddziały monitoringu rynku obrotu nieruchomościami rolnymi 22
   3.7. Nabywanie nieruchomości rolnych z udziałem cudzoziemców 22

4. INFORMACJE DODATKOWE 25
   4.1. Przygotowanie kontroli 25
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 25

5. ZAŁĄCZNIKI 28

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Agencja lub ANR	Agencja Nieruchomości Rolnych
Prezes ANR lub Agencji	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych
Oddział	Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych lub Filia Oddziału Terenowego Agencji
Zasób	Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa
Minister SW	Minister Spraw Wewnętrznych
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
Minister RiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
gnrsp	ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.)
nnpc	ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm.)
ukur	ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
prowadzenie działalności rolniczej	prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej
gospodarstwo rolne	gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych
gospodarstwo rodzinne	gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, tj. osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą osobiście gospodarstwo przez ten okres
nieruchomość rolna	nieruchomość rolna w rozumieniu art. 46^1 Kodeksu cywilnego, położona na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, ogrodniczej, sadowniczej oraz rybnej
użytki rolne	grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami
wtórny rynek obrotu nieruchomościami	prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi, w którym Agencja nie jest stroną transakcji
spółka kontrolowana	spółka handlowa, w której cudzoziemiec dysponuje bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu (Nr P/13/195).

Kontrolą objęto lata 2011–2013 (do 30.04)[1].

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta na zlecenie Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z dnia 12 lutego 2013 r. Uzasadniono je potrzebą dokonania oceny działań Agencji w latach 2011–2012 w województwach: dolnośląskim, mazowieckim oraz zachodniopomorskim w zakresie realizacji ustawowych zadań dotyczących m.in. sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu w celu poprawy struktury obszarowej prywatnych gospodarstw rolnych. Wskazano, że prowadzona sprzedaż nieruchomości Zasobu, nie poprawia struktury gospodarstw rodzinnych, a grunty mogą trafiać do „podstawionych" osób, działających na zlecenie obcego kapitału, z którym rolnicy nie są w stanie konkurować. Zlecenie Komisji poprzedzone było akcją protestacyjną przeprowadzoną w grudniu 2012 r. przez Międzyzwiązkowy Komitet Protestacyjny Rolników Województwa Zachodniopomorskiego. Protest spowodowany był niepełną – w ocenie Komitetu – realizacją ustaleń dokonanych w czerwcu i lipcu 2012 r.

Cel kontroli

Ocena sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały oraz realizacji ustawowych zadań Agencji Nieruchomości Rolnych, mających na celu poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych i przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości. Oceniono w szczególności: działalność Oddziałów w zakresie wyboru nieruchomości oraz przygotowania postępowań i ustalania trybu sprzedaży; przebieg sprzedaży nieruchomości, w tym ustalanie uczestników postępowań; prawidłowość zawierania umów sprzedaży i zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa oraz korzystanie przez Oddziały z prawa pierwokupu, nabycia oraz odkupu nieruchomości. Ponadto celem kontroli było zbadanie skuteczności zabezpieczeń ustawowych przed nabywaniem nieruchomości Zasobu przez osoby nieuprawnione oraz możliwość występowania mechanizmów korupcjogennych.

Zakres przedmiotowy badań kontrolnych

Zakres zlecenia ukierunkował badania kontrolne na podstawową formę gospodarowania Zasobem przez Agencję, tj. sprzedaż nieruchomości rolnych[2], między innymi ze względu na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, w tym możliwości istnienia mechanizmów korupcjogennych. Przedmiotem badania w Oddziałach były m.in. umowy dotyczące warunkowej sprzedaży nieruchomości na wtórnym rynku obrotu.

---

1 W uzasadnionych przypadkach badaniami kontrolnymi objęto działania i zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2011 r. oraz zdarzenia późniejsze (do dnia zakończenia czynności kontrolnych). Dla celów statystycznych wykorzystano wybrane dane od 2004 r.

2 Stosownie do przepisu art. 24 ust. 1 ustawy gnrsp, oprócz sprzedaży, Agencja gospodaruje Zasobem w drodze: dzierżawy, oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania, wniesienia mienia lub jego części do spółki, przekazania w zarząd, zamiany nieruchomości oraz nieodpłatnego przekazania na rzecz jednostki samorządu terytorialnego.

Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 13 maja do 30 sierpnia 2013 r. w 3 Oddziałach: na podstawie art. 2 ust. 1, w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Szczegółowy wykaz skontrolowanych jednostek oraz ocen kontrolowanej działalności przedstawiono w załączniku Nr 1.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości[3], sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 2011–2013 (do 30.04) przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- **zgodne z obowiązującymi przepisami ogłaszanie i przeprowadzanie przez Oddziały postępowań dotyczących sprzedaży nieruchomości oraz prawidłowe zabezpieczanie interesu Skarbu Państwa w zawieranych umowach.**

  Skala i charakter nieprawidłowości dotyczących przygotowania i przeprowadzania postępowań przetargowych oraz zawierania umów sprzedaży nieruchomości rolnych, nie miały istotnego wpływu na prawidłowość rozdysponowania gruntów Zasobu (*strona 18*).

- **zgodny z procedurami wybór kandydatów na nabywców nieruchomości.**

  Komisje przetargowe rzetelnie, stosownie do procedur sprawdzały formalną poprawność oświadczeń[4] złożonych przez kandydatów na uczestników przetargów (*strona 15*).

- **zgodne z wytyczną Prezesa ANR[5] korzystanie z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości na wtórnym rynku obrotu gruntami.**

  Badanie dokumentacji 75 przypadków wykazało, że Oddziały, w oparciu o zasady ustalone przez Prezesa ANR, podejmowały stosowne decyzje dotyczące korzystania z przysługujących uprawnień (*strona 20*).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- **niezapewnieniu rzetelnej realizacji zadań Agencji w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, podczas dokonywania wyboru nieruchomości rolnych Zasobu do sprzedaży.**

  W Oddziałach, w oparciu o zasady określone w Wytycznych Prezesa ANR, nie opracowano procedur typowania konkretnych nieruchomości do sprzedaży, w tym ustalania ich powierzchni. Skontrolowane Oddziały nie posiadały informacji o strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w gminach, którą zgodnie z Wytycznymi Prezesa ANR[6] należy brać pod uwagę przy ustalaniu powierzchni sprzedawanych nieruchomości (*strona 12*). Określając nieruchomość do sprzedaży Oddziały nie uwzględniały zróżnicowania wielkości gospodarstw rolnych (*strona 13*). Oferty przygotowywano przede wszystkim na podstawie doświadczenia pracowników terenowych Agencji oraz ogłaszanej przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa średniej powierzchni gospodarstw w województwie (*strona 12*).

---

3 Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

4 O których mowa w art. 7 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r. poz., 803).

5 Stanowiącą załącznik do zarządzenia nr 27/10 Prezesa ANR z dnia 07.10.2010 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

6 Stanowiących załączniki do zarządzeń Prezesa Agencji w sprawie sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu (w badanym okresie obowiązywały zarządzenia: Nr 26/10 z 28.09.2010 r.; Nr 10/11 z 28.03.2011 r.; Nr 18/12 z 24.07.2012 r. oraz Nr 10/13 z 18.01.2013 r.) – zwane dalej Wytycznymi.

- **niedokumentowaniu działań dotyczących wyboru nieruchomości rolnych Zasobu do sprzedaży.**

  Sprzedaż 150 badanych nieruchomości (spośród 8.164 ogółu podpisanych umów w okresie objętym kontrolą) nie była poprzedzona udokumentowaną analizą uzasadniającą ich wybór (*strona 14*). Oddziały gospodarując majątkiem Skarbu Państwa, nie zapewniały niezbędnej przejrzystości działań. Niedokumentowanie typowania nieruchomości stanowi rodzaj mechanizmu korupcjogennego sprzyjającego dowolności postępowania[7].

- **niemonitorowaniu przez Oddziały wtórnego rynku obrotu gruntami rolnymi oraz niedokonywaniu analiz wpływu niekorzystania z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych na realizację zadań Agencji.**

  Mimo, że obowiązujące przepisy nie nakładają na Oddziały obowiązku analizy zjawisk zachodzących na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami, to w ocenie NIK, są one celowe i niezbędne dla rzetelnego i skutecznego realizowania zadań Agencji określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Podczas badania zasadności korzystania z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości, Oddziały brały pod uwagę tylko poszczególne transakcje, bez badania procesów zachodzących na wtórnym rynku (*strona 22*). Posiadając pełną informację o transakcjach[8], Oddziały nie dokonywały m.in. analiz wpływu niekorzystania ze swoich uprawnień na wzrost nadmiernej koncentracji nieruchomości. NIK ustaliła, że w latach 2011–2012, po nieskorzystaniu przez Oddział w Szczecinie ze swoich uprawnień – 2,3% nabywców wykupiło aż 33,7% powierzchni nieruchomości oferowanych w województwie zachodniopomorskim (*strona 22*).

2.2 Uwagi końcowe

Zbadanie tez zawartych w uzasadnieniu zlecenia Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej – w części odnoszącej się do zakupu ziemi przez osoby podstawione – wykraczało poza ustawowe kompetencje NIK. Izba nie posiada bowiem uprawnień, w tym w szczególności stosowania w procesie kontroli odpowiednich środków dowodowych i metod umożliwiających zbadanie i ocenę intencji uprawnionego nabywcy, który dokonał zakupu nieruchomości Zasobu, a następnie zbył te nieruchomości osobie trzeciej.

Analiza materiału zebranego w Oddziałach mająca na celu ocenę skuteczności realizacji założeń ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych i przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości oraz skuteczności zabezpieczeń przed nabywaniem nieruchomości przez osoby nieuprawnione pozwala na sformułowanie następujących uwag:

1. Obowiązujący system kwalifikacji rolników do udziału w przetargach ograniczonych, w żaden istotny sposób nie wyklucza z udziału w postępowaniu osób, które spełniając obowiązujące wymogi, kupują nieruchomości rolne Zasobu w innym celu, niż na powiększenie własnego gospodarstwa rodzinnego. Brak upoważnień ustawowych stał u podstaw niebadania przez Oddziały merytorycznej wiarygodności oświadczeń składanych przez kandydatów na nabywców nieruchomości (*strona 15*). Komisje przetargowe, tylko w sytuacji popełnienia błędów formalnych w składanych

[7] Rozumianych, jako zaistnienie okoliczności, które sprzyjają powstaniu zjawisk korupcyjnych, a nie jako zaistnienie korupcji w konkretnym przypadku.

[8] Otrzymanych na podstawie art. 3 ust. 4, art. 4 ust. 1 ukur, oraz art. 29 ust. 4 ustawy gnrsp oraz umowne prawo odkupu.

oświadczeniach, mogły uniemożliwić zakup nieruchomości osobom, których dotychczasowe działania (np. wnoszenie zakupionych nieruchomości do spółek lub sprzedaż innym osobom) wskazywały, iż nie uczestniczyły one w przetargach w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego (*strona 17*). Do przetargów kwalifikowano m.in. dotychczasowych kontrahentów zalegających z płatnością zobowiązań wobec Agencji, osoby wielokrotnie nabywające grunty Zasobu oraz rolnika będącego jednocześnie udziałowcem i członkiem władz spółki bezumownie użytkującej kupowane grunty (*strona 16*). Zakup nieruchomości Zasobu przez takich nabywców, był jednym z powodów protestów rolników na przełomie 2012/2013 roku oraz wprowadzenia przez Prezesa ANR do Wytycznych dodatkowych zobowiązań nabywcy, zabezpieczających wykorzystanie zakupionych nieruchomości zgodnie z warunkami przetargu (*strona 17*). Mimo wyboru kandydatów na nabywców zgodnego z przepisami, NIK dostrzega konieczność uszczegółowienia kryteriów kwalifikowania kandydatów na nabywców, których dotychczasowe postępowanie wskazywało na nieprzestrzeganie warunków przeprowadzanych przetargów ograniczonych.

2. Nowy wzór umów sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu określony zarządzeniem Prezesa ANR z 18 stycznia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości wprowadził ograniczenia w dysponowaniu nieruchomościami nabytymi w wyniku przetargu ograniczonego. Zgodnie bowiem z Wytycznymi Prezesa ANR warunki umów zobowiązują kupującego do osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie przez okres 10 lat od dnia podpisania umowy, informowanie Agencji przez okres 10 lat od dnia nabycia nieruchomości, o zamiarze zbycia tej nieruchomości, nieustanawiania przez okres 10 lat od dnia nabycia bez zgody Agencji hipoteki na nabytym gruncie. Kupujący – w przypadku gdyby naruszył powyższe postanowienia – jest zobowiązany do zapłaty kwoty wynoszącej 40% ceny sprzedaży nieruchomości.

Wprowadzenie takich rozwiązań do umów budzi pewne wątpliwości ze względu na fakt, iż mogą one stanowić nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony własności. Tym samym, wydaje się, że nie powinny być stosowane, jeżeli nie wynikają z ustawy. Art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

3. Ustalenia kontroli wskazują na koncentrację zakupów nieruchomości na wtórnym rynku (*strona 22*), co w konsekwencji może prowadzić do nadmiernej koncentracji własności nieruchomości rolnych. Zjawisko to jest niezgodne z założeniami polityki rolnej państwa. Kontrolowane Oddziały, zgodnie z wytyczną Prezesa ANR w ograniczonym zakresie korzystały z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych na wtórnym rynku obrotu. Przyczynami rezygnacji z zakupu nieruchomości były m.in. czynniki ekonomiczne: wysokość cen transakcyjnych, obciążenia hipoteką oraz wpisane w dziale III ksiąg wieczystych umowy dzierżawy i pożyczek (*strona 20*).

4. NIK nie stwierdziła przypadku zakupu przez cudzoziemców nieruchomości od rolników, którzy nabyli je od Agencji w przetargu ograniczonym. Cudzoziemcy z Europejskiego Obszaru Gospodarczego nabywają natomiast udziały spółek z kapitałem polskim, które są właścicielami nieruchomości rolnych (*strona 22*). Na tę czynność nie jest wymagane zezwolenie Ministra SW, stosownie do wymagań art. 8 ust. 2 ustawy nnpc. W Oddziale w Szczecinie w okresie objętym kontrolą cudzoziemcy bezpośrednio od Agencji zakupili 23 ha gruntów, spółki z mniejszościowym udziałem kapitału zagranicznego w przetargach nieograniczonych zakupiły 2.955 ha. Natomiast po nieskorzystaniu przez Oddział z prawa pierwokupu lub prawa nabycia, cudzoziemcy nabyli udziały spółek z o.o., będących właścicielami 4.577 ha (*strona 23*).

5. Obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające dla ewidencjonowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych transakcji nabywania przez cudzoziemców[9] udziałów spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych. W szczególności przepisy nie nakładają obowiązku zgłaszania do Krajowego Rejestru Sądowego informacji niezbędnych do rejestrowania przez Ministra SW transakcji nabycia przez cudzoziemców[10], udziałów spółek z o.o. będących właścicielami nieruchomości rolnych *(strona 22*). Analizując procesy zachodzące na rynku wtórnym nieruchomości NIK ustaliła, że w latach 2011–2012 powierzchnia nieruchomości należących do spółek z o.o., w których większościowe udziały[11] nabyli cudzoziemcy reprezentujący głównie kapitał: holenderski, duński oraz luksemburski, wyniosła na terenie województwa dolnośląskiego – 1.579,9 ha, a w województwie zachodniopomorskim – 4.576,9 ha (strona 23). Brak przekazywania do KRS informacji o posiadaniu nieruchomości rolnych przez spółki, w których cudzoziemcy nabyli udziały powodował, iż MSW nie otrzymywało danych, które zgodnie z ustawą nnpc[12] niezbędne są do rejestracji takich transakcji. W zatwierdzanych corocznie przez Sejm RP sprawozdaniach Ministra SW z realizacji ustawy nnpc wykazano, że powierzchnia transakcji w ww. okresie wynosiła: w województwie dolnośląskim - 397,0 ha, a w zachodniopomorskim – 1.505,7 ha, tj. 3 – 4 krotnie mniej niż ustalono w toku kontroli (*strona 23*).

2.3 Wnioski

Wyniki kontroli wskazują na konieczność podjęcia działań przez:

Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie:

– ujęcia w prowadzonym rejestrze rzeczywistej powierzchni nieruchomości rolnych na terenie kraju, stanowiących własność lub znajdujących się w użytkowaniu wieczystym spółek z siedzibą w Polsce, w których cudzoziemcy nabyli (objęli) akcje lub udziały,

Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie:

– ustalenia i wprowadzenia procedur dotyczących monitorowania zjawisk zachodzących na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami oraz podjęcia działań mających na celu realizację zadań określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, a w szczególności przeciwdziałanie zagrożeniu nadmiernej koncentracji nieruchomości,

Dyrektorów Oddziałów Terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie:

– opracowania zasad typowania nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży, w tym dokumentowania tego procesu.

Wnioski *de lege ferenda*

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę podjęcia działań zmierzających do wszczęcia inicjatywy zmiany prawa przez:

Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie zapewnienia pozyskiwania pełnej informacji o nabywanych lub obejmowanych udziałach lub akcjach przez cudzoziemców, w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych, w przypadkach określonych art. 8 ust. 4 ustawy nnpc.

9 Będących obywatelami lub przedsiębiorcami z Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo Konfederacji Szwajcarskiej.
10 Dokonanych na podstawie art. 180 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 t.j.).
11 W wyniku nabycia udziałów, spółki stały się spółkami kontrolowanymi.
12 Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm.).

Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w porozumieniu z Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie ustawowego określenia okoliczności uzasadniających wykluczenie z przetargu ograniczonego kandydata na nabywcę nieruchomości rolnych Zasobu.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Wybór nieruchomości rolnych Zasobu do sprzedaży

Zasady sprzedaży nieruchomości Zasobu określono w Wytycznych, wprowadzonych zarządzeniami Prezesa ANR. Regulowały one m.in. postępowanie podczas przygotowania i sprzedaży wybranej nieruchomości; nie precyzowały natomiast sposobu typowania nieruchomości do sprzedaży, przez co nie zapewniały rzetelnej realizacji zadań Agencji określonych w ukur, odnoszących się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych.

Kierownictwa kontrolowanych Oddziałów nie dostrzegały potrzeby uszczegółowienia procedur wyłaniania konkretnych nieruchomości do sprzedaży. Przygotowując nieruchomości rolne Zasobu kierowano się przede wszystkim wieloletnim doświadczeniem pracowników terenowych Agencji oraz ich rozeznaniem, co do potrzeb rolników w zakresie wielkości powierzchni nieruchomości. Stanowisko i praktyka Oddziałów wydaje się – w ocenie NIK – niewłaściwa nie tylko z punktu widzenia konieczności realizacji zadań określonych w ukur, ale także zapewnienia przejrzystości gospodarowania majątkiem Zasobu.

Oddziały nie dysponowały informacjami o strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w poszczególnych gminach, mimo że według Wytycznych[13], należy je mieć na uwadze podczas ustalania powierzchni nieruchomości przeznaczanej do sprzedaży w przetargu ograniczonym. Oddziały nie widziały potrzeby posiadania takich informacji oraz nie znały źródeł, z których mogłyby je pozyskać. W tym zakresie stosowano jedynie wytyczną, dotyczącą ustalenia maksymalnej powierzchni sprzedawanej nieruchomości, w oparciu o ogłaszaną corocznie przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[14] średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w województwie. Stosowane jednak w Agencji średnie wielkości obszarów gospodarstw rolnych ogłaszane przez Prezesa ARiMR[15] w województwach dolnośląskim i zachodniopomorskim, odbiegały od wielkości ogłaszanych przez urzędy statystyczne.

- *W **województwie dolnośląskim** średnia statystyczna powierzchnia gospodarstwa rolnego w 2010 r. wynosiła 8,9 ha, a ogłoszona przez Prezesa ARiMR – 15,7 ha.*
- *W 2010 r. średnia powierzchnia gospodarstwa w **województwie zachodniopomorskim** według Prezesa ARiMR wynosiła 30,3 ha[16], a według wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r.[17] średnia powierzchnia gospodarstwa posiadającego ponad 1 ha użytków rolnych wynosiła 19,9 ha. Jednocześnie według danych Oddziału ustalonych w 2012 r. przy współudziale Zachodniopomorskiej Izby Rolniczej (dalej ZIR), średnia powierzchnia gospodarstwa wynosiła 23,4 ha.*

---

13 Według ww. Wytycznych Prezesa ANR (w pkt 38 zarządzenia Nr 10/11 z dnia 28 marca 2011 r., w pkt. 42 – zarządzenia Nr 18/12 z dnia 24 lipca 2012 r. oraz w pkt. 41 zarządzenia Nr 10/13 z dnia 18 stycznia 2013 r.) przy ustalaniu powierzchni nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w przetargu ograniczonym organizowanym dla rolników indywidualnych należy mieć na uwadze strukturę obszarową okolicznych rodzinnych gospodarstw rolnych oraz zapotrzebowanie wynikające np. z wniosków rolników lub opinii izby rolniczej, gmin. Powierzchnia oferowanych nieruchomości niezabudowanych nie powinna przekraczać średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w województwie.

14 Według art. 42 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2012, poz. 1164 ze zm.), Prezes ARiMR oblicza m.in. średnią powierzchnię gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach, na podstawie powierzchni działek rolnych zadeklarowanych we wnioskach o przyznanie płatności obszarowych.

15 Ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 29 września 2010 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2010 roku (Dz. Urz. MRiRW Nr 28, poz. 36).

16 Ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 29 września 2012 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2012 roku (Dz. Urz. MRiRW poz. 46).

17 http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/szczec/ASSETS_charakterystyka_gospodarstw_rolnych_PSR2010.pdf

- *W **województwie mazowieckim** i **łódzkim** średnie statystyczne wielkości gospodarstw rolnych wynosiły odpowiednio 8,5 ha i 7,2 ha, natomiast wg Prezesa ARiMR średnia powierzchnia w tych województwach wynosiła w 2010 r. – 8,4 ha oraz 7,4 ha.*

W ocenie NIK, przyjęcie średniej powierzchni gospodarstwa w województwie może być tylko jedną z przesłanek ustalania powierzchni sprzedawanych nieruchomości Zasobu, gdyż nie uwzględnia ona zróżnicowania struktury agrarnej w poszczególnych gminach danego województwa.

- *Według **Oddziału w Szczecinie** (pozostałe Oddziały nie posiadały takich informacji) średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w województwie zachodniopomorskim w marcu 2012 r. wahała się od 4,7 ha w Lipianach do 43,5 ha w Brojcach. W poszczególnych powiatach województwa minimalna i maksymalna średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego była również zróżnicowana, i tak np. w powiecie gryfickim od 13,2 ha (Trzebiatów) do 43,5 ha (Brojce), w powiecie pyrzyckim od 4,7 ha (Lipiany) do 21,3 ha (Pyrzyce), a w powiecie koszalińskim od 6,6 ha (Świeszyno) do 18,2 ha (Bobolice).*

W kontrolowanych Oddziałach nie analizowano wpływu sprzedaży nieruchomości na strukturę obszarową gospodarstw, która w ostatnim 10-leciu ulegała znacznym zmianom. Zaniechanie tych działań kierownictwo Oddziałów wyjaśniało przede wszystkim brakiem ustawowego obowiązku w tym zakresie, czego NIK nie kwestionuje. Mając jednak na uwadze kryterium celowości, NIK uważa, że taka analiza ułatwiałby ocenę wpływu sprzedaży na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

Na podstawie danych statystycznych[18] ustalono, że w roku 2011 w porównaniu do 2000 r. zmiany struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych (według grup obszarowych użytków rolnych) na terenie działania 3 kontrolowanych Oddziałów przedstawiały się następująco: (w %)

Tabela nr 1
Zmiany struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych na terenie działania kontrolowanych Oddziałów w 2011 r. w porównaniu z 2000 r. (udział w %)

grupy obszarowe (w ha)	dolnośląskie		łódzkie		mazowieckie		zachodniopomorskie	
	2000 r.	2011 r.	2000 r.	2011 r.	2000 r.	2011 r.	2000 r.	2011 r.
do 0,9	40,1	33,5	24,0	15,1	20,4	9,3	40,3	25,7
1,0 – 1,9	15,5	15,2	12,1	15,6	11,1	17,4	16,5	9,0
2,0 – 4,9	15,8	20,5	24,0	30,4	25,2	29,3	10,7	15,1
5,0 – 9,9	15,1	14,1	25,4	22,9	25,5	23,1	10,4	14,3
10,0- 14,9	6,3	6,6	9,6	9,7	10,0	10,3	8,8	15,6
15,0 – 19,9	2,5	3,4	2,8	2,6	4,4	4,6	4,4	7,6
20,0 – 29,9	2,3	3,0	1,6	2,4	2,4	3,8	4,0	3,9
30,0 – 49,9	1,2	1,9	0,4	1,0	0,8	1,5	2,6	3.5
50,0 – 99,9	0,8	1,3	0,1	0,2	0,2	0,4	1,4	3,2
pow. 100 ha	0,4	0,9	0,0	0,1	0,0	0,1	0,8	2,1

[18] http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=998476&p_token=1744982134

Analiza zmian liczby gospodarstw indywidualnych wykazała, że w 2011 r. (w porównaniu do danych z 2000 r.) we wszystkich ww. województwach nastąpiło między innymi:

- zmniejszenie liczby gospodarstw o powierzchni do 19,9 ha (od 21,1% w województwie łódzkim do 28,8% w zachodniopomorskim)[19],
- zwiększenie liczby gospodarstw powyżej 50 ha (od 44,8% w województwie dolnośląskim do 150,9% w województwie łódzkim)[20].

Zgodnie z Wytycznymi, podczas wyboru nieruchomości do sprzedaży należało uwzględniać potrzeby zgłaszane przez rolników. W Oddziale w Szczecinie i Wrocławiu[21] stwierdzono przypadki nieuwzględnienia wniosków rolników o nabycie mniejszych obszarowo nieruchomości Zasobu.

- *Podczas kontroli przeprowadzonej przez Ministra RiRW oceniającego prawidłowość przeprowadzenia przez **Oddział w Szczecinie** w 2011 r. przetargu nieograniczonego na sprzedaż nieruchomości o powierzchni 484 ha stwierdzono m.in., iż wbrew wnioskom ZIR nie podjęto działań zmierzających do podziału nieruchomości na kilka mniejszych i sprzedaży ich rolnikom w formie przetargu ograniczonego, mimo iż zgłaszali oni zapotrzebowanie na zakup tych gruntów. Przedstawiając Ministrowi RiRW przyczyny nieuwzględnienia zapotrzebowania miejscowych rolników, Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in., iż sprzedaż (…) wynikała z nałożonych planów finansowych i rzeczowych sprzedaży mienia Zasobu (…).*

Jednym z istotnych czynników wpływających na sprzedaż nieruchomości Zasobu była konieczność realizacji planów finansowych ustalanych dla Oddziałów przez Biuro Prezesa ANR. Założenia planów w 3 badanych Oddziałach uwzględniały m.in. powierzchnię gruntów do sprzedaży, prognozowane ceny sprzedaży oraz udział pierwszej wpłaty w transakcjach sprzedaży. Plany sprzedaży gruntów w 3 Oddziałach nie zawierały natomiast rzeczowego wykazu działek z podaniem ich powierzchni i położenia. Zdaniem NIK, byłoby to celowe z punku widzenia przejrzystości gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa powierzonym Agencji.

3.2 Dokumentowanie działań dotyczących wyboru nieruchomości do sprzedaży

Żadna ze 150 transakcji sprzedaży badanych w 3 Oddziałach[22], nie była poprzedzona udokumentowaną analizą, uzasadniającą wybór konkretnej nieruchomości Zasobu. Brak dokumentowania wyboru nieruchomości wyjaśniano nieokreśleniem takiego obowiązku w Wytycznych. NIK nie podziela tego poglądu, bowiem konieczność dokumentowania działań wynika ze standardów kontroli zarządczej jednostek sektora finansów publicznych, zobowiązujących m.in. do rzetelnego i pełnego dokumentowania operacji gospodarczych[23]. Charakterystycznym przykładem opisanego zjawiska jest sytuacja dotycząca Oddziału w Szczecinie:

- *Z istniejącej dokumentacji nie wynikało, dlaczego w maju 2010 r. podjęto decyzję o sprzedaży nieruchomości o powierzchni 258 ha w ramach pierwszeństwa dotychczasowemu dzierżawcy, mimo iż nie złożył on wniosku o jej zakup oraz odmówił skorzystania z pierwszeństwa nabycia. Umowa dzierżawy wygasała dopiero w czerwcu 2012 r.*

Brak udokumentowanego sposobu i kryteriów podejmowania decyzji wyboru nieruchomości do sprzedaży, utrudniało kontrolę gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa powierzonym Agencji i stanowi mechanizm korupcjogenny związany z dowolnością postępowania.

19 W województwie mazowieckim – o 21,3%, a w dolnośląskim – o 22,5%.

20 W województwie zachodniopomorskim o 82,4%, a w mazowieckim – o 128,7%.

21 Przykład przedstawiono w pkt 3.3.2. na stronie 17 informacji.

22 Stosowane zasady doboru próby do badania przedstawiono w pkt 4.2. informacji.

23 Pkt II C.14 Załącznika do Komunikatu 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).

3.3 Ustalanie kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu

Przeprowadzone badania 60 transakcji sprzedaży nieruchomości Zasobu w ramach przetargów ograniczonych (ze 150 ogółem) wskazują na przestrzeganie w latach 2011–2013 (do 30.04) przez komisje przetargowe zasad wyboru uczestników przetargów, w tym prawidłową weryfikację dokumentów składanych przez kandydatów na nabywców.

3.3.1. Komisje przetargowe, działając w ramach obowiązujących przepisów ukur, ustawy gnrsp oraz rozporządzenia[24], nie posiadały uprawnień do merytorycznego sprawdzania oświadczeń[25] składanych przez uczestników przetargów. W celu natomiast poświadczenia spełniania formalnych warunków, Oddziały na podstawie art. 6a ustawy gnrsp, uprawnione były do korzystania z danych zawartych w ewidencjach: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności prowadzonych przez ARiMR.

Kandydatami na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu, zostawali rolnicy spełniający formalne warunki przetargów, składający wymagane oświadczenia potwierdzone przez organy samorządu terytorialnego[26]. Komisje przetargowe, mimo że zgodnie z przepisami ustalały kandydatów na nabywców nieruchomości sprzedawanych w przetargach ograniczonych, to kwalifikowanie do przetargów części kandydatów wzbudzało wątpliwości, co do zasadności ich udziału w postępowaniach. I tak np.:

1) We wszystkich 3 skontrolowanych Oddziałach w przetargach ograniczonych (w których cena sprzedaży została zapłacona przed podpisaniem umowy) uczestniczyli kontrahenci, którzy posiadali zobowiązania wymagalne wobec Agencji. Obowiązujące przepisy nie ograniczają jednak możliwości udziału dłużnika w postępowaniu na zbycie nieruchomości. W przypadkach postępowań na sprzedaż nieruchomości, w których cena sprzedaży nie była rozkładana na raty, po stronie Agencji powstawały zobowiązania do zawarcia umowy sprzedaży, pomimo posiadania przez nabywcę wymagalnych zobowiązań w stosunku do ANR.

- *Od stycznia 2011 r. do kwietnia 2013 r.* ***Oddział w Szczecinie*** *zawarł 145 umów (spośród 3.732 umów) na sprzedaż nieruchomości, mimo posiadania przez nabywców wymagalnych zobowiązań, które na dzień ich zawarcia wynosiły łącznie 877,9 tys. zł.*
- ***Filia w Łodzi*** *w marcu 2013 r. sprzedała za 43,0 tys. zł nieruchomość o powierzchni około 6,0 ha nabywcy, który będąc dzierżawcą prawie 160,0 ha, w dniu zawarcia umowy kupna nieruchomości zalegał ze spłatą czynszu dzierżawnego za II półrocze 2012 r. w kwocie 70,3 tys. zł. Termin płatności ww. należności upłynął 28.02.2013 r. Zaległe zobowiązania 72,8 tys. zł (wraz z odsetkami) nabywca wpłacił w czerwcu 2013 r.*
- ***Oddział we Wrocławiu*** *w styczniu 2013 r. sprzedał nieruchomość nabywcy, który posiadał w tym czasie zobowiązania wymagalne wobec Oddziału w kwocie 114,3 tys. zł z tytułu dzierżawy sprzedawanej nieruchomości. Zobowiązania te były przedmiotem sporu sądowego nabywcy z Oddziałem i zostały rozliczone w czerwcu 2013 r. po wyroku sądowym nakazującym zapłatę kwoty 28,0 tys. zł zaległego czynszu dzierżawnego wraz z odsetkami liczonymi od maja 2007 r.*

---

[24] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. poz. 540) – obowiązuje od 2.06.2012 r., poprzedzone Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. Nr 29, poz. 151).

[25] Patrz przypis dolny Nr 4.

[26] Dokumenty sporządzone przez upoważniony organ korzystają z domniemania prawdziwości oraz zgodności z prawdą tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone.

2) W Oddziale w Szczecinie w 2011 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami zakwalifikowano do udziału w przetargu ograniczonym rolnika indywidualnego (który złożył wymagane oświadczenia poświadczone przez właściwe organy) będącego jednocześnie udziałowcem i prezesem spółki prawa handlowego, bezumownie użytkującej sprzedawaną nieruchomość o powierzchni 31 ha. W wyniku przetargu rolnik ten nabył ww. grunty za cenę 1.000 tys. zł (przy cenie wywoławczej 540 tys. zł).

3) Finansowa wiarygodność kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu nie stanowiła kryterium kwalifikowania do udziału w postępowaniach. Komisje przetargowe nie posiadały bowiem upoważnienia ustawowego do sprawdzenia, czy przystępujący do przetargu dysponują środkami finansowymi na zakup ziemi. ANR nie miała też prawnych możliwości badania źródeł pochodzenia środków, za które nabywano nieruchomości. W uzasadnionych przypadkach[27] Oddziały informowały Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz organy kontroli skarbowej o transakcjach, w których źródła finansowania zakupu budziły wątpliwości.

4) Badając zasadność skargi złożonej przez dzierżawcę nieruchomości, sprzedanej spadkobiercom w ramach pierwszeństwa nabycia w Oddziale w Warszawie stwierdzono, że działania Oddziału były rzetelne i legalne. Spadkobiercy, przed nabyciem nieruchomości, zawarli przedwstępną umowę jej sprzedaży na rzecz osób trzecich. Zdaniem NIK, może to jednak spowodować przejście prawa własności bez zachowania procedury przetargowej.

5) Grunty sprzedawano nabywcom, którzy wielokrotnie nabywali nieruchomości Zasobu (w ramach pierwszeństwa lub w wyniku wygranych przetargów). Obowiązujące przepisy nie wprowadzają ograniczeń w zakresie liczby nieruchomości nabywanych z Zasobu. Jedynym ograniczeniem jest limit posiadanej powierzchni, wynikający z art. 5 ust. 1 pkt 2 ukur, wg którego to przepisu za gospodarstwo rodzinne uznane jest gospodarstwo, w którym m.in. powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha (dotyczy osób nabywających grunty na powiększenie gospodarstwa indywidualnego) oraz limit określony w art. 28a ust. 1 ustawy gnrsp ustalający, że w wyniku sprzedaży przez Agencję, łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie może przekroczyć 500 ha. I tak w latach 2006–2013 (do 30.04):

- *W **Oddziale w Szczecinie** 1.654 nabywców[28] więcej niż jednokrotnie (od 2 do 24 umów) nabyło nieruchomości Zasobu o łącznej powierzchni 85.754,6 ha za cenę 1.163,1 mln zł. W badanych 60 transakcjach wystąpiło 6 rolników, którzy w latach 2011–2013 (do 30.04) uczestnicząc kilkukrotnie[29] w postępowaniach nabyli ogółem 904,6 ha za cenę 18,4 mln zł.*
- *W **Oddziale we Wrocławiu** 816 osób wielokrotnie nabyło nieruchomości Zasobu, w tym np. jeden z nabywców kupił osobiście 28-krotnie nieruchomości oraz 14-krotnie wspólnie z innym nabywcą, który samodzielnie nabył 24 nieruchomości. Powierzchnia zakupionych nieruchomości w poszczególnych transakcjach wahała się od 1,1 ha do 40 ha.*
- ***Oddział w Warszawie** na podstawie 86 umów sprzedał łącznie 2.076,4 ha nieruchomości rolnych Zasobu 6 nabywcom, którzy podczas wielokrotnych transakcji zakupili, co najmniej po 200 ha. W tym, z 1 nabywcą podpisano 51 umów na sprzedaż łącznie 280,5 ha gruntów. W Oddziale tym w latach 2011–2013 (do 30.04) sprzedano 17.037,2 ha za 414,7 mln zł nabywcom, którzy więcej niż jednokrotnie nabyli nieruchomości Zasobu.*

6) W 2 Oddziałach do przetargów ograniczonych, zgodnie z obowiązującymi przepisami kwalifikowano rolników, których wcześniejsze działania (wniesienie zakupionych nieruchomości do spółek, sprzedaż lub wydzierżawienie innym osobom) wskazywały, że zakupione nieruchomości

[27] Kierując się ustawą z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 ze zm.).

[28] Osób fizycznych i podmiotów.

[29] Od 3 do 7 krotnie.

Zasobu wykorzystywali oni niezgodnie z warunkami przetargów. W takiej sytuacji komisje przetargowe, tylko w przypadku niespełniania przez kandydatów na nabywców warunków formalnych, wykluczały ich z udziału w kolejnych postępowaniach.

- *W 2012 r. w **Oddziale we Wrocławiu**, do postępowań na sprzedaż nieruchomości przystąpił m.in. rolnik, który według złożonych oświadczeń posiadał gospodarstwo rolne o powierzchni 110,1 ha, z czego 103,3 ha wydzierżawił osobom trzecim. Po otrzymaniu informacji z Dolnośląskiej Izby Rolniczej (dalej DIR) o wydzierżawieniu części nieruchomości, komisje przetargowe, z uwagi na brak osobistego prowadzenia gospodarstwa wymaganego przez ukur, nie zakwalifikowały tego kandydata. Prezes ANR podtrzymał decyzję Komisji Oddziału, pomimo 9 skarg złożonych przez zainteresowanego na wykluczenie z przetargu.*
- *W **Oddziale w Szczecinie**, nieruchomości Zasobu o powierzchni 315,2 ha[30] zakupione w 2011 i 2012 r. w przetargach ograniczonych na powiększenie gospodarstwa rolnego, rolnik dzień po ich nabyciu i zachowując 300 ha limit posiadania, wnosił aportem do założonych przez siebie spółek prawa handlowego.*

Rolnicy protestujący na przełomie 2012/2013 roku wnosili o niekwalifikowanie do przetargów ograniczonych między innymi osób, które nie kupowały nieruchomości Zasobu w celu powiększenia samodzielnie prowadzonego gospodarstwa. W wyniku zawartych porozumień z protestującymi Prezes ANR, w Wytycznych z 18.01.2013 r. wprowadził do wzoru umowy sprzedaży zapis, zobowiązujący kupującego do osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie przez 10 lat od dnia zawarcia umowy, informowania o zamiarze zbycia oraz nie ustanawiania, bez zgody Agencji, hipoteki na nabywanym gruncie. W sytuacji nieprzestrzegania tych zobowiązań przez 10 lat od dnia zawarcia umowy, kupujący został zobowiązany do zapłaty na rzecz Agencji kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży.

3.3.2. W latach 2011–2012 nie było obowiązku opiniowania kandydatów na nabywców nieruchomości w przetargach ograniczonych przez izby rolnicze.

W 2013 r. Oddziały występowały do izb rolniczych o zaopiniowanie kandydatów na uczestników przetargów ograniczonych oraz zapraszały przedstawicieli izb do pracy w komisjach przetargowych. Na wniosek upoważnionego przez izbę rolniczą członka komisji albo po zgłoszeniu sprzeciwu izby rolniczej, w związku z uzasadnionymi wątpliwościami odnośnie osób mających uczestniczyć w przetargu na sprzedaż nieruchomości, Oddziały odstępowały od jego przeprowadzenia.

- *W 2013 r. (do 30.04) **Oddział w Szczecinie** odwołał 56 przetargów na sprzedaż 1.537 ha, z tego: 55 na wniosek Zachodniopomorskiej Izby Rolniczej (dalej ZIR) i 1 na wniosek rolników. Nie odwołano 27 przetargów na sprzedaż 604,3 ha, mimo wniosków ZIR o ich nieprzeprowadzanie.*
  Analiza 6 przetargów ograniczonych, które Oddział w Szczecinie przeprowadził, pomimo negatywnych opinii ZIR wykazała m.in., że w 4 przypadkach ZIR nie wskazywała konkretnych osób, co do których udziału w przetargu miała wątpliwości i nie przedłożyła uzasadnienia potwierdzającego przystąpienie do przetargu osób nieuprawnionych. Jeden wniosek ZIR złożony został na godzinę przed rozpoczęciem przetargu, bez wskazania osób objętych zarzutami. W piśmie z 23.04.2013 r. ZIR wniosła o odwołanie 2 przetargów ograniczonych zaplanowanych na dzień 24 i 26.04.2013 r. z (…) powodu uzasadnionych wątpliwości odnośnie osoby mającej w nim uczestniczyć. …, jeden z oferentów nie spełnia kryteriów dopuszczających do udziału w przetargu ograniczonym, nie jest rolnikiem indywidualnym dążącym do powiększania gospodarstwa rodzinnego, natomiast prawdopodobnie działa na rzecz podmiotu gospodarczego z udziałem kapitału zagranicznego. (…). W piśmie nie skonkretyzowano zarzutu oraz nie wskazano osoby, której dotyczył. W 2 przypadkach ZIR wymieniła osoby i uzasadniła swoje stanowisko, ale w wyniku podjętych działań Oddział stwierdził, że zarzuty wobec jednego kandydata nie potwierdziły się, a w drugim przypadku – wskazana osoba wycofała się z przetargu.

[30] Mimo, iż rolnik ten został dopuszczony do udziału i wygrał postępowanie, Oddział w 2013 r. nie podpisał z nim kolejnych umów. Rolnik złożył skargę do Prezesa ANR na postępowanie Oddziału, a w maju 2013 r. złożył pozew sądowy o zawarcie umów.

- *Mazowiecka Izba Rolnicza (dalej MIR) zgłosiła uwagi do jednego z 11 zbadanych w **Oddziale w Warszawie** przetargów ograniczonych i do 2 z 14 przetargów nieograniczonych. W 2 przypadkach uzgodniono sprzedaż z MIR. W jednym z nich nie dokonano proponowanego przez MIR podziału nieruchomości zabudowanej, gdyż propozycja ta nie uwzględniała konieczności zabezpieczenia niezbędnej powierzchni gruntów dla zagospodarowania budynków. W badanym okresie Łódzka Izba Rolnicza nie zgłaszała uwag do przetargów prowadzonych w Filii w Łodzi.*
- *W latach 2012–2013 (do 30.04) DIR 31-krotnie opiniowała zasadność przeznaczania przez **Oddział we Wrocławiu** nieruchomości rolnych do sprzedaży, m.in. 8-krotnie wnioskowała o dokonanie przed sprzedażą podziału nieruchomości (wnioski zostały uwzględnione). Ponadto DIR zwracała się w 10 przypadkach do Oddziału z wnioskiem o odwołanie organizowanego przetargu na sprzedaż nieruchomości, z czego 5 wniosków uwzględniono, a pozostałe uznano za niezasadne.*

Uwagi MIR zgłaszane do Oddziału w Warszawie nie dotyczyły kandydatów na nabywców. Działania Oddziałów w 2013 r. dotyczące opiniowania przez izby rolnicze kandydatów prowadzono w oparciu o Wytyczne Prezesa ANR z 18.01.2013 r., i w tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto, w zakresie współpracy Oddziałów w Szczecinie i Wrocławiu z przedstawicielami izb rolniczych stwierdzono między innymi, że:

- *W marcu 2013 r. ZIR przekazała do **Oddziału w Szczecinie** listę osób upoważnionych do składania wniosków o odwołanie przetargów w przypadku uzasadnionych wątpliwości dotyczących osób mających w nich uczestniczyć. Wśród 202 osób uprawnionych do składania takich wniosków wskazano m.in. osobę, która w 2012 r. nabyła w przetargu ograniczonym nieruchomości o powierzchni ok. 190 ha za cenę prawie 9,5 mln zł. Po 16 dniach od zakupu założyła Spółkę, której była jedynym wspólnikiem. Na pokrycie udziału wniosła w formie aportu nabyte od Agencji nieruchomości. Po 3 miesiącach od założenia spółki, w KRS dokonano wpisu zmiany wspólnika. W miejsce ww. nabywcy wpisano podmiot prawa holenderskiego, który został jedynym wspólnikiem Spółki.*
- ***Oddział we Wrocławiu** w 2011 r. przeznaczył do sprzedaży w przetargu nieograniczonym m.in. nieruchomość o powierzchni około 200 ha. Właściwy urząd gminy oraz zarząd DIR negatywnie zaopiniowali propozycję Oddziału i wystąpili o podział nieruchomości na mniejsze działki w celu sprzedaży w przetargach ograniczonych na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Przedstawiciel powiatowych struktur DIR, na spotkaniu mającym na celu ostateczne zaopiniowanie powierzchni sprzedawanej nieruchomości zaaprobował jednak propozycję Oddziału. W wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego zakupił ww. nieruchomość za cenę ponad 6,0 mln zł.*

3.4 Przygotowanie i przeprowadzanie postępowań przetargowych oraz zawieranie umów sprzedaży nieruchomości

Na podstawie dokumentacji badanych 150 postępowań na sprzedaż nieruchomości stwierdzono przypadki nieprawidłowości, które jednak z racji na ich charakter, nie miały istotnego znaczenia dla prawidłowego przebiegu i sposobu rozdysponowania nieruchomości rolnych Zasobu.

W badanym okresie, zgodnie z Wytycznymi, Oddziały powinny przeprowadzić szczegółową analizę m.in. stanu prawnego wytypowanych do sprzedaży nieruchomości oraz kierunków ich przeznaczenia w planach zagospodarowania przestrzennego. W razie potrzeby należało uzyskać również stanowisko lub opinię innych organów (np.: gmin, wojewódzkiego konserwatora zabytków, geologa wojewódzkiego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Lasów Państwowych).

- ***Oddział w Warszawie**, przygotowując sprzedaż 25 nieruchomości w trybie przetargowym (z 60 badanych) nie uzyskał stanowiska organów, o których mowa w ust. 8 pkt 2 Wytycznych w sprawie sprzedaży. Pracownicy przygotowujący nieruchomości do sprzedaży uznali, że nie ma takiej potrzeby. W Filii w Łodzi, przygotowując transakcje sprzedaży, nie dokumentowano faktu przeprowadzenia lustracji nieruchomości oraz dokonania analiz wymaganych przez Prezesa ANR. Pracownicy wyjaśniali, że przeprowadzali wymagane analizy i oceny w sposób nieudokumentowany. Rzeczoznawca majątkowy, dokonujący na zlecenie Oddziału ustalenia szacunkowej wartości nieruchomości m.in. dokonał oględzin nieruchomości i przeprowadził analizy ich stanu prawnego. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości wskazują, co prawda na brak wymaganej staranności pracowników Oddziału w trakcie wykonywania obowiązków podczas przygotowania postępowań przetargowych, ale nie wpłynęły na prawidłowość sprzedaży.*

W pozostałych Oddziałach nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Badając postępowania przetargowe prowadzone na sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu w Oddziale w Warszawie[31] stwierdzono między innymi, że dla 2 z 11 zbadanych przetargów ograniczonych ustalono wadium wyższe, niż 10% ceny wywoławczej, natomiast w Filii w Łodzi nieprawidłowość ta wystąpiła w 5 z 8 przetargów[32]. Ponadto, podczas ogłaszania kolejnego przetargu, po kilku nierozstrzygniętych postępowaniach, ustalono cenę wywoławczą na sprzedaż działki niższą (o 200 zł) od wymaganej. Było to niezgodne z art. 29 ust. 3a ustawy o gnrsp. Według wyjaśnień, spowodowane to było m.in. pomyłkami pracowników oraz niewłaściwym zaokrągleniem ceny wywoławczej. Charakter powyższych uchybień nie miał wpływu na prawidłowość przebiegu postępowań.

W Oddziale w Szczecinie stwierdzono, że nabywca wybrany w drodze przetargu ograniczonego, nie zdecydował się na podpisanie umowy zakupu. W 2011 r. Oddział ten ogłosił przetarg ograniczony na sprzedaż 2 działek o pow. 20 ha każda. Jeden uczestnik w dwóch przetargach wylicytował najwyższe ceny, tj. po 1.550 tys. zł za każdą (przy cenach wywoławczych 363 tys. zł i 374 tys. zł), a następnie odmówił zawarcia umowy. Oddział, zgodnie z przepisami, sprzedał nieruchomości dopiero w 3. przetargu nieograniczonym za cenę 879 tys. zł i 927 tys. zł. Nabywcą została spółka prawa handlowego z udziałem kapitału zagranicznego, której właściciel był jednocześnie pracodawcą rolnika, który odmówił podpisania umowy w przetargu ograniczonym.

Zdaniem NIK, ta sytuacja pokazuje mechanizm, w wyniku którego nieruchomość Zasobu, przeznaczona pierwotnie na powiększenie gospodarstwa rodzinnego, sprzedana została w przetargu nieograniczonym nabywcy z udziałem kapitału zagranicznego.

W latach 2011–2013 (do 30.04) w badanych Oddziałach podpisano łącznie 8.164 umowy sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu, z tego w Oddziałach: w Szczecinie – 2.391, w Warszawie 3.434 oraz 2.339 umów w Oddziale we Wrocławiu.

Spośród 150 badanych umów kupna-sprzedaży nieruchomości Zasobu, w 140 umowach właściwie zabezpieczono interes Skarbu Państwa, w tym prawo odkupu w przypadku zmiany przeznaczenia wykorzystania nieruchomości. Nieprawidłowości stwierdzono natomiast w 10 umowach zawartych w Oddziale w Warszawie, w których brak było wymaganych Wytycznymi, oświadczeń nabywców oraz postanowień zabezpieczających interes Skarbu Państwa. I tak:

- *w 2 umowach nie zawarto oświadczenia nabywcy, że nabywane grunty wchodzą w skład gospodarstwa rodzinnego, którego powierzchnia nie przekracza 300 ha użytków rolnych,*
- *w 2 umowach nie zawarto oświadczenia nabywcy, że zobowiązuje się do osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie w okresie 10 lat, informowania w tym okresie o zamiarze zbycia nabytej nieruchomości, nieustanawiania w tym okresie bez zgody Agencji hipoteki na nabywanym gruncie, a w razie niedotrzymania wymienionych zobowiązań, do zapłaty na rzecz ANR kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży,*
- *w 5 umowach nie ujęto postanowienia o przysługującym Agencji umownym prawie odkupu lub nabycia, gdy nastąpiło lub ma nastąpić zbycie nieruchomości przez kupującego na rzecz innej osoby, niż rolnik indywidualny w rozumieniu ukur,*

31 W pozostałych Oddziałach nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

32 Ustalenie wyższego wadium wynikało z zaokrąglenia kwoty wadium do pełnych 100 zł, i stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. poz. 540).

- *w 1 umowie sprzedaży, zawartej w trybie przetargu nieograniczonego, nie określono żadnej z przesłanek skorzystania z prawa odkupu.*

Nieprawidłowości te wynikały z nierzetelności pracowników Oddziału podczas przygotowywania i podpisania umów sprzedaży.

3.5 Korzystanie Oddziałów z prawa pierwokupu, nabycia i odkupu

Oddziały w pojedynczych tylko przypadkach korzystały z przysługującego Agencji prawa pierwokupu, nabycia i odkupu nieruchomości na wtórnym rynku obrotu. Badanie w 3 Oddziałach 75 przypadków wykazało, że właściwie analizowano możliwość wykorzystania uprawnień ustawowych. Podczas podjęcia decyzji, zgodnie z wytyczną Prezesa ANR uwzględniano głównie czynniki ekonomiczne oraz posiadane nierozdysponowane nieruchomości Zasobu na danym terenie.

W latach 2011–2013 (do 30.04) Oddziały były powiadamiane przez zobowiązanych (zbywających lub notariuszy) o zamiarze zawarcia umów przenoszących własność nieruchomości, jeżeli w odniesieniu do tych umów Agencja mogła skorzystać ze swoich praw. W badanym okresie Oddziały w Szczecinie i Wrocławiu wystąpiły do Prezesa ANR z wnioskami o nabycie łącznie 13 nieruchomości o powierzchni 1.847,8 ha i wartości określonej w umowach na 52,7 mln zł.

- ***Oddział w Warszawie** otrzymał 1.170 informacji i w żadnym przypadku nie wystąpił z wnioskiem o zakup nieruchomości. Badanie 30 transakcji, w których Oddział mógł skorzystać z ww. uprawnień wskazuje na rzetelną analizę i ekonomiczne uzasadnienie podjętych decyzji.*

Tabela nr 2
Zestawienie liczby informacji[33] otrzymanych przez Oddziały w latach 2011–2013 (do 30.04) dotyczących możliwości skorzystania z uprawnień Agencji

Oddział	Liczba informacji	Powierzchnia nieruchomości (w ha)	Wartość nieruchomości[34] (w mln zł)	Wnioski do Prezesa ANR		Zgoda Prezesa ANR	
				Liczba nieruchomości	Powierzchna w ha	Liczba nieruchomości	Powierzchna w ha
Szczecin	781	32.131,4	951,7	6	1.284,1	3	77,5
Warszawa	1.170	10.040,0	1.184,1	-/-	-/-	-/-	-/-
Wrocław	561	15.168,2	605,4	7	563,7	4	450,6
Razem	**2.512**	**57.339,6**	**2.741,2**	**13**	**1.847,8**	**7**	**528,1**

Nieruchomości, w stosunku do których Oddziały mogły skorzystać z przysługującego im prawa obciążano hipoteką, głównie na rzecz przyszłych nabywców. Ponadto w dziale III ksiąg wieczystych wpisywano zabezpieczenia umów dzierżaw i pożyczek. Obciążenia te, według obowiązujących wytycznych, ograniczały w istotny sposób możliwość korzystania Agencji ze swoich uprawień.

- *W **Oddziale w Szczecinie** najwyższa kwota obciążeń nieruchomości hipoteką wynosiła 167 mln zł, przy cenie w warunkowej umowie sprzedaży określonej na 46 mln zł.*
  Analiza jednej z umów przesłanych do Oddziału wykazała, że średnia cena za 1 ha w umowie wynosiła 24,5 tys. zł, przy średniej cenie za 1 ha w powiecie 14,8 tys. zł. Jednocześnie w dyspozycji Zasobu na terenie powiatu znajdowało się jeszcze 387 ha gruntów, które mogłyby zostać rozdysponowane na rzecz rolników.

[33] Warunkowych umów sprzedaży/umów innych, niż umowa sprzedaży, dotyczących przeniesienia własności nieruchomości oraz umów, wobec których mógł zastosować umowne prawo odkupu.

[34] Wartość transakcji wskazana w aktach notarialnych.

- *Według umowy przesłanej we wrześniu 2012 r. do **Oddziału we Wrocławiu**, pełnomocnik zbywcy będący jednocześnie pełnomocnikiem nabywcy deklarował chęć kupna sprzedaży nieruchomości o powierzchni 24,6 ha za cenę 12,5 mln tys. zł, która obciążona była hipoteką kaucyjną w wysokości 58,0 mln zł.*

Biuro Prezesa Agencji wyraziło zgodę na nabycie przez kontrolowane Oddziały ogółem 7 nieruchomości o powierzchni 528,1 ha o wartości 18,3 mln zł. Decyzje odmowne uzasadniano głównie nadmiernym obciążeniem nieruchomości hipotekami, wpisanymi umowami pożyczek, dzierżawy oraz posiadaniem nierozdysponowanych gruntów Zasobu na danym terenie.

Złożenie przez Oddział oświadczenia o nabyciu nieruchomości nie jest równoznaczne z faktycznym przejęciem nieruchomości do Zasobu. Stwierdzono 4 przypadki odmowy przez zbywających wydania nieruchomości lub kwestionowania prawa Agencji do ich nabycia. Wydłużało to proces przejmowania nieruchomości i opóźniało możliwość ich rozdysponowania. I tak:

- ***Oddział we Wrocławiu** w 2013 r. przekazał zbywającemu oświadczenie o skorzystaniu z umownego prawa odkupu wobec nieruchomości zakupionej wcześniej od Agencji w ramach pierwszeństwa w nabyciu. Ustalono, że należność za jej zakup nie została uregulowana przez nabywcę, lecz przez osobę, z którą nabywca zawarł warunkową umowę sprzedaży. Zbywca nieruchomości po otrzymaniu oświadczenia Oddziału, zrezygnował z jej sprzedaży. Oddział zawiadomił właściciela, że prawo odkupu zostało wykonane w sposób skuteczny i wezwał go celem sporządzenia umowy przeniesienia prawa własności działki do Zasobu. Wobec braku zgody na dobrowolne przekazanie nieruchomości do Zasobu, Oddział przygotowywał pozew sądowy w tej sprawie.*
  Oddział we Wrocławiu w 2013 r. poinformował zbywcę o skorzystaniu z prawa pierwokupu gruntów o powierzchni 86,0 ha. Zbywca nieruchomości nie wyraził zgody na protokólarne przekazanie gruntu do Zasobu i nie wydał nieruchomości. Oddział, składając w depozycie sądowym kwotę 4.470 tys. zł, wystąpił na drogę sądową.
- ***Oddział w Szczecinie** po uzyskaniu zgody Prezesa ANR, w 2 przypadkach złożył w 2013 r. oświadczenia woli w sprawie wykonania umownego prawa odkupu 2 nieruchomości o powierzchni 47,4 ha oraz 30,1 ha. W 1. przypadku strony transakcji odstąpiły od jej zawarcia, a w 2. - zbywca zrezygnował z ich sprzedaży. Oddział podjął działania w celu wyegzekwowania swojego prawa na drodze sądowej.*

Agencja ma prawo składać oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu lub nabycia w terminie miesiąca od daty otrzymania odpisu umowy. W ukur nie sprecyzowano przesłanek korzystania przez Agencję z powyższych uprawnień. Analiza celowości korzystania z prawa pierwokupu i nabycia dokonywana była w Oddziałach, zgodnie z wytyczną Prezesa ANR, przez powołane komisje, które brały pod uwagę m.in.:

- możliwość terminowego[35] rozdysponowania nieruchomości przejętej do Zasobu,
- zainteresowanie analizowanymi gruntami przez okolicznych rolników,
- obciążenie nieruchomości hipotekami,
- cenę za hektar wynikającą z umowy sprzedaży, w stosunku do średniej ceny w powiecie,
- występowanie gruntów pokrywających zapotrzebowanie na danym terenie.

W 2 Filiach Oddziałów (w Koszalinie i Łodzi) jednoosobowo, w sposób nieudokumentowany i w oparciu o niesprawdzalne przesłanki, dokonywano – niezgodnie z Wytycznymi – oceny zasadności korzystania z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości.

- *W **Filii w Łodzi** nie powołano komisji ds. sporządzania analiz celowości skorzystania z prawa pierwokupu i nabycia i nie sporządzano opinii zasadności podjętych decyzji. Analizy sporządzane przez pracowników o odstąpieniu od przysługujących praw nie zawierały wystarczających i udokumentowanych informacji, niezbędnych do podjęcia decyzji. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału przyczyną niepowołania komisji było sporządzanie przez pracowników opinii w ww. zakresie.*
- *W **Filii w Koszalinie** nie sporządzano opinii dotyczącej zasadności skorzystania z prawa pierwokupu wynikającego z art. 29 ust. 4 ustawy gnrsp. Sporządzanie takich opinii wymagane było zapisami regulaminu organizacyjnego*

[35] Termin nie dłuższy niż wymaga tego procedura przygotowania i ogłoszenia postępowania na sprzedaż.

Oddziału. Według wyjaśnień pracownicy Filii sporządzali projekty pism, skierowanych do notariuszy, zawierające stanowisko Agencji w odniesieniu do skorzystania bądź nie z prawa pierwokupu, które były przedstawiane do akceptacji kierownikowi sekcji.

Jedną z istotnych przyczyn niekorzystania Oddziałów z przysługujących uprawnień pierwokupu i nabycia było także nieadekwatne do skali zjawiska zabezpieczenie środków finansowych przeznaczanych przez Agencję na ich realizację. Prezes ANR na stosowanie ukur na terenie całego kraju utworzył rezerwę w planie finansowym Agencji w łącznej kwocie 45 mln zł (z tego: w 2011 r. – 5 mln zł, a na 2012 r. i 2013 r. – w kwocie po 20 mln zł), przy zgłoszonych tylko przez 3 kontrolowane Oddziały potrzebach wykupu nieruchomości za cenę 52,7 mln zł.

3.6 Prowadzenie przez Oddziały monitoringu rynku obrotu nieruchomościami rolnymi

Kontrolowane Oddziały nie analizowały zjawisk zachodzących na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami w zakresie prawidłowości realizacji polityki rolnej państwa określonej w ukur. Podczas badania zasadności korzystania Agencji z ustawowych uprawnień stwierdzono, że Oddziały analizowały tylko poszczególne transakcje. Wykorzystując dane posiadane przez Oddział w Szczecinie NIK stwierdziła występowanie w latach 2011–2013 (do 30.04) zjawiska koncentracji nabywania nieruchomości. Ustalono, że:

- *Oddział otrzymał łącznie 724 warunkowe umowy przeniesienia własności[36] nieruchomości o powierzchni 29.146,3 ha na rzecz 509 nabywców, za cenę 889,4 mln zł. W 26 umowach, nabywcami nieruchomości miały być 3 osoby fizyczne, deklarujące zakup ponad 300 ha każda oraz 9 osób prawnych z kapitałem krajowym, które chciały nabyć ponad 500 ha. Wymienionych 12 nabywców (2,3% ogółu z 509) deklarowało zakup łącznie 9.834,7 ha (tj. 33,7% powierzchni z 724 umów), za kwotę 322,9 mln zł. Po nieskorzystaniu przez Agencję z prawa do pierwokupu i nabycia, 3 osoby fizyczne nabyły łącznie 1.198,5 ha. Spośród 8.636,2 ha zakupionych przez 9 spółek, największymi obszarowo były grunty o powierzchni: – 1.899,6 ha (w tym na podstawie 1 umowy – 1.875,3 ha).*
- *Spółka, którą wpisano do KRS w marcu 2012 r. z kapitałem 5.000 zł, na podstawie 6 umów warunkowych z sierpnia 2012 r. zadeklarowała łączny zakup[37] 1.589 ha gruntów za cenę 43,5 mln zł.* ***Oddział w Szczecinie*** *we wrześniu 2012 r. powiadomił strony o rezygnacji z prawa pierwokupu. W grudniu 2012 r. cudzoziemiec (z kapitałem holenderskim) nabył wszystkie udziały w spółce.*

Mimo braku jednoznacznego obowiązku wynikającego z przepisów, zdaniem NIK, prowadzenie takiego monitoringu przez Oddziały, które posiadają pełną informację o transakcjach na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami rolnymi jest celowe dla analizy zjawisk zachodzących na tym rynku oraz oceny realizacji przez Agencję polityki rolnej państwa, w szczególności w zakresie przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości.

3.7 Nabywanie nieruchomości rolnych z udziałem cudzoziemców

Ustalenia kontroli wskazują na niewystarczające regulacje prawne, na podstawie których Minister SW prowadzi rejestr transakcji nabycia (objęcia) przez cudzoziemców z Europejskiego Obszaru Gospodarczego (zwanego dalej EOG) udziałów lub akcji spółek, będących właścicielami nieruchomości rolnych.

3.7.1. W oparciu o dane uzyskane w Oddziałach w Szczecinie i we Wrocławiu oraz ogólnodostępne wpisy w KRS, NIK dokonała analizy zjawisk na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami. Ustalono, że po rezygnacji Agencji z uprawnień do pierwokupu lub nabycia nieruchomości, nabywcami nieruchomości, zgodnie z warunkowymi umowami kupna – sprzedaży, stawały się m.in. spółki

[36] Na podstawie art. 3 ust. 4 ukur, art. 4 ust. 1 ukur oraz art. 29 ust. 4 ustawy gnrsp.

[37] Od 1 osoby fizycznej i 4 osób prawnych.

z o.o. z kapitałem polskim. Następnie udziały w tych spółkach, w drodze umowy zbycia udziałów na podstawie art. 180 Kodeksu spółek handlowych[38], sprzedawane były cudzoziemcom pochodzącym z EOG.

- *W latach 2011–2013 (do 30.04) w **Oddziale w Szczecinie** 17 spółek z o.o. na podstawie 45 warunkowych umów sprzedaży wyraziło wolę nabycia nieruchomości o powierzchni 4.576,9 ha i wartości 127,8 mln zł. Po złożeniu przez Oddział oświadczeń o nieskorzystaniu z prawa pierwokupu lub nabycia, w spółkach tych udziały zostały nabyte przez wspólników, którzy byli cudzoziemcami w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy nnpc, a spółki te stały się spółkami kontrolowanymi (art. 3e ustawy).*

Wspólnicy spółek z o.o. mają możliwość uzyskania prawa własności nieruchomości należących do spółek w przypadku ich likwidacji. Art. 286 Kodeksu spółek handlowych stanowi m.in., że majątek, pozostały po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wierzycieli dzieli się między wspólników w stosunku do ich udziałów lub zasad określonych w umowie spółki. Z umowy spółki z o.o. może wynikać, że rozliczenie między wspólnikami następuje również poprzez podział składników *in natura*, a nie tylko w gotówce.

Zakupu udziałów spółek z o.o. będących właścicielami nieruchomości na terenie województwa zachodniopomorskiego dokonywali cudzoziemcy z EOG, reprezentujący niżej wymieniony kapitał.

Tabela nr 3

kapitał:	liczba spółek i osób fizycznych	powierzchnia nieruchomości rolnych w ha
Holandia	1 spółka[a]	3.224,4
Dania	6 spółek i 2 osoby fizyczne	1.058,9
Luksemburg	2 spółki	240,1
Niemcy	4 spółki	53,5

a – ponadto, ta sama spółka na terenie województwa dolnośląskiego nabyła 1.579,9 ha.

W Oddziale w Szczecinie ustalono, że w przypadku nabycia przez cudzoziemców udziałów w spółkach z o.o., w wyniku którego doszło do zmiany statusu spółki na spółkę kontrolowaną, nie zgłaszano do KRS faktu posiadania przez spółkę nieruchomości rolnych, bowiem przepisy prawa[39] nie przewidywały takiego obowiązku. Informacje takie są jednak niezbędne w celu ewidencjonowania transakcji zgodnie z przepisami ustawy nnpc. Brak obowiązku zgłaszania przez spółki do KRS takich danych powoduje, że sądy rejestrowe nie posiadały informacji w tym zakresie. Tym samym nie przekazywały do MSW danych niezbędnych do ewidencjonowania transakcji z udziałem cudzoziemców.

3.7.2. W wyniku porównania wielkości powierzchni nieruchomości rolnych należących do spółek z o.o., w których udziały zakupili cudzoziemcy pochodzący z EOG, z powierzchniami z transakcji ewidencjonowanych[40] przez Ministra SW i wykazywanych w sprawozdaniach z realizacji w 2011 r.

38 Zbycie udziału, jego części lub ułamkowej części udziału oraz jego zastawienie powinno być dokonane w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi.

39 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach (Dz.U. Nr 273, poz. 1616 ze zm.).

40 Na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Minister SW prowadzi m.in. rejestr nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia, o których mowa w art. 8 ust. 1, 2 i 2a ustawy.

i 2012 r. ustawy nnpc stwierdzono, że: powierzchnia nieruchomości rolnych będących własnością spółek, w których udziały nabyli cudzoziemcy, wynosiła w skali kraju 5.356,8 ha. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że wielkość ta jest wyraźnie zaniżona, bowiem tylko w 2 województwach cudzoziemcy w tym okresie nabyli udziały w spółkach będących właścicielami 6.156,8 ha.

Tabela nr 4
Porównanie ustalonej powierzchni nieruchomości rolnych należących do spółek, w których w latach 2011–2012 udziały nabyli cudzoziemcy z EOG, z powierzchnią rejestrowanych transakcji z udziałem cudzoziemców wykazywaną w sprawozdaniach Ministra SW z realizacji ustawy nnpc (powierzchnia w ha)

Wyszczególnienie	Łączne dane wg sprawozdań MSW za 2011 r. i 2012 r.	Dane wg ustaleń kontroli NIK za lata 2011-2012 r.
województwo dolnośląskie	397,0	1.579,9
województwo zachodniopomorskie	1.505,7	4.576,9

Według informacji Ministra SW, udzielonej NIK, przepisy ustawy nnpc oraz przepisy wykonawcze (…) *pozwalają na objęcie kontrolą niemal wszystkich przypadków nabycia udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości. …Pełna realizacja kontroli zmian kapitałowych w spółkach w ww. zakresie uzależniona jest od wywiązywania się sądów rejestrowych i notariuszy z obowiązku przesyłania* (…) do MSW odpowiednich dokumentów. Minister SW poinformował też, że mimo braku kompetencji do egzekwowania tego obowiązku, podejmuje jednak działania (m.in. wzywanie notariuszy do terminowego przesyłania dokumentów) zmierzające do zapewnienia pełnej wiedzy o dokonanych transakcjach nabycia udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami nieruchomości.

W świetle ustaleń kontroli, nie w pełni zasadne jest stwierdzenie w sprawozdaniach Ministra SW z realizacji obowiązków ustawy nnpc, że (…) *Pomimo pojawiających się doniesień medialnych oraz skarg i protestów rolników dotyczących „wykupywania ziemi rolnej przez cudzoziemców"… ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców skutecznie chroni interes gospodarczy i społeczny Rzeczpospolitej Polskiej. Obrót nieruchomościami w Polsce z udziałem cudzoziemców podlega skutecznej kontroli Ministra Spraw Wewnętrznych i nie stwarza zagrożenia dla interesów narodowych*[41](…).

W ocenie NIK, istnieje konieczność podjęcia działań zapewniających możliwość ewidencjonowania przez Ministra SW wszystkich transakcji nabywania (objęcia) przez cudzoziemców udziałów lub akcji spółek, będących właścicielami nieruchomości rolnych.

41 Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych z realizacji w 2012 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Warszawa marzec 2013 r. (str. 62).

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

W trakcie przygotowania do kontroli wykorzystano wyniki analizy stanu prawnego i zagadnień omawianych na posiedzeniach Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP w dniu 10 stycznia 2013 r. oraz Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z 12 lutego 2013 r.

Przy planowaniu kontroli oraz analizie stwierdzonych ustaleń uwzględniono również fakt, iż w grudniu 2012 r. Międzyzwiązkowy Komitet Protestacyjny Rolników Województwa Zachodniopomorskiego prowadził akcję protestacyjną[42]. Protest był spowodowany niepełną realizacją uzgodnień dokonanych w czerwcu i lipcu 2012 r. podczas spotkań z Prezesem Agencji oraz Ministrem RiRW. Kwestionowane ustalenia dotyczyły m.in.:

- wprowadzenia moratorium na sprzedaż ziemi z Zasobu do czasu wejścia w życie rozwiązań prawnych, gwarantujących skuteczną realizację podstawowego zadania ANR, tj. tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
- objęcia tarczą antykorupcyjną procesu gospodarowania gruntami z Zasobu oraz aktywnego udziału instytucji i organów państwowych w zwalczaniu patologii związanych z procesem rozdysponowania gruntów,
- przygotowania rozwiązań prawnych, wzorowanych na innych krajach UE, ograniczających pełną swobodę obrotu ziemią rolniczą i wspierających rodzinny charakter gospodarstw rolnych.

Zawarte w dniu 11 stycznia 2013 r. ustalenia pomiędzy Ministrem RiRW, Prezesem Agencji, a Międzyzwiązkowym Komitetem Protestacyjnym Rolników Województwa Zachodniopomorskiego[43] określały zasady postępowania ANR przy rozdysponowywaniu nieruchomości Zasobu.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

4.2.1. W toku kontroli analizie i ocenie poddano łącznie 150 transakcji sprzedaży nieruchomości Zasobu, wytypowanych metodą doboru celowego, z czego w Oddziale w Szczecinie i Filii Oddziału w Koszalinie – 60 transakcji, w Oddziale w Warszawie i Filii Oddziału w Łodzi – 60 transakcji oraz 30 transakcji w Oddziale we Wrocławiu. Badane transakcje dotyczyły sprzedaży nieruchomości, w których cena sprzedaży 1 ha przekroczyła 150% wartości ceny średniej 1 ha sprzedanych gruntów w danym powiecie i została zapłacona przez nabywcę jednorazowo. Ponadto, w każdym Oddziale kontrolą objęto:

- 15 przypadków, w których Oddział nie skorzystał z przysługującego Agencji: prawa nabycia, odkupu oraz, w których Oddział nie skorzystał z prawa pierwokupu nieruchomości,
- 6 przypadków, w których Oddział skorzystał z przysługującego Agencji: prawa nabycia, prawa odkupu oraz, w których skorzystał z prawa pierwokupu nieruchomości,
- 4 przetargów ograniczonych, które Oddział przeprowadził, mimo otrzymania z izb rolniczych negatywnych opinii dotyczących uczestników postępowań.

W toku kontroli zbadano również realizację przez Oddziały wniosków pokontrolnych dotyczących sprzedaży nieruchomości rolnych. W Oddziałach w Szczecinie i Wrocławiu wnioski z poprzednich kontroli został zrealizowane, a w Oddziale w Warszawie brak było wniosków dotyczących zagadnień objętych niniejszą kontrolą.

---

42 http://protestrolnikow.pl/

43 http://zir.pl/index.php/179-ustalenia-wynegocjowane-w-warszawie

4.2.2. W wyniku kontroli, NIK skierowała do dyrektorów 3 kontrolowanych Oddziałów Terenowych ANR wystąpienia pokontrolne zawierające oceny kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. We wszystkich 3 wystąpieniach, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK pozytywnie oceniła sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu w latach 2011–2013 (do 30.04).

Wystąpienia pokontrolne zawierały łącznie 20 wniosków, które dotyczyły m.in.:

w OT w Szczecinie:

1. Przyjęcia procedur, w których ustalone będą w udokumentowany sposób działania Agencji w zakresie tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych oraz przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych w województwie zachodniopomorskim, w tym analizowanie wpływu niekorzystania z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości.
2. Opracowania i stosowania w sposób dokumentowany zasad wyboru nieruchomości Zasobu do sprzedaży, które umożliwiałyby sprawdzalność podjętych decyzji, w szczególności:
   a) wskazania osób inicjujących sprzedaż oraz powodów wyboru nieruchomości przeznaczanej do sprzedaży,
   b) uwzględniania struktury obszarowej okolicznych gospodarstw podczas ustalania powierzchni nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży,
   c) analizy wpływu sprzedaży nieruchomości Zasobu na strukturę obszarową gospodarstw w województwie zachodniopomorskim.
3. Rozważenia zasadności opracowania rzeczowych planów sprzedaży nieruchomości Zasobu obejmujących wykaz gruntów przeznaczonych do sprzedaży z wyszczególnieniem m.in. lokalizacji oraz powierzchni.

w OT w Warszawie

1. Doprowadzenia do jednolitego stosowania w Oddziale Wytycznych Prezesa ANR w sprawie sprzedaży nieruchomości w odniesieniu do przeprowadzania i dokumentowania analiz, jak też dokonywania i dokumentowania lustracji nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.
2. Rozważenia możliwości weryfikacji oświadczeń składanych przez wielokrotnych nabywców, w sytuacji uzasadniającej przekroczenie przez nich limitu określonego w art. 28a ust. 1 ustawy gnrsp.
3. Zamieszczania w zawieranych umowach na sprzedaż nieruchomości Zasobu zapisów zabezpieczających interes Skarbu Państwa, wymaganych Wytycznymi Prezesa.
4. Pozyskiwania informacji o strukturze okolicznych gospodarstw, w celu uwzględniania ich przy określaniu powierzchni działek do sprzedaży w trybie przetargu ograniczonego na danym terenie.

w OT we Wrocławiu

1. Rzetelnego kwalifikowania uczestników postępowań na sprzedaż nieruchomości rolnych w trybie przetargu ograniczonego.
2. Rozważenia celowości i zasadności opracowania kryteriów i warunków kwalifikacji danej nieruchomości do sprzedaży z uwzględnieniem struktury obszarowej okolicznych gospodarstw rolnych oraz wymagań wynikających z ukur, a także wyboru postępowania przy sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym (ograniczonym lub nieograniczonym).

3. Uwzględnienia i uszczegółowienia w zakresach czynności pracowników takich zadań jak: sporządzanie miesięcznych harmonogramów przetargów na sprzedaż nieruchomości oraz inicjowanie sprzedaży nieruchomości, a także realizacji zadań wynikających z art. 1 ukur.

Zastrzeżenia złożono do dwóch wystąpień pokontrolnych kierowanych do Dyrektorów Oddziałów Terenowych: w Szczecinie (1 zastrzeżenie) oraz we Wrocławiu (17 zastrzeżeń).

Komisja Rozstrzygająca NIK uchwałą z dnia:

– 9.10.2013 r. uwzględniła w całości 9 zastrzeżeń zgłoszonych przez Dyrektora Oddziału we Wrocławiu, a 1 zastrzeżenie uwzględniła w części. W pozostałym zakresie zastrzeżenia zostały oddalone,
– 24.10.2013 r. oddaliła w całości 1 zastrzeżenie złożone przez Dyrektora Oddziału w Szczecinie.

Wdrażanie wniosków NIK

W odpowiedzi na wnioski NIK, Dyrektorzy Oddziałów poinformowali między innymi, że:

w Oddziale w Szczecinie:

- wystąpiono do urzędów prowadzących ewidencję gruntów i budynków celem pozyskania informacji niezbędnych do sporządzenia analizy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Wnioski z ww. analizy będą podstawą do opracowania procedury działań Oddziału w zakresie poprawy struktury obszarowej, przeciwdziałania nadmiernej koncentracji oraz analizowania wpływu nieskorzystania z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości,
- przystąpiono do opracowania *Karty przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży*, w której opisany będzie proces typowania konkretnej nieruchomości do sprzedaży, wraz z uzasadnieniem i uwzględnieniem struktury obszarowej okolicznych gospodarstw rolnych oraz wyborem trybu sprzedaży.

w Oddziale w Warszawie:

- zobowiązano pracowników do bezwzględnego przestrzegania obowiązujących procedur wewnętrznych w zakresie przygotowania nieruchomości do sprzedaży, w tym m.in. dokumentowania lustracji oraz zachowania należytej staranności podczas podpisywania umów sprzedaży i egzekwowania zamieszczania w nich obowiązujących zapisów zabezpieczających interes Skarbu Państwa,
- ujednolicono w całym Oddziale (wraz z Filią i Sekcjami Zamiejscowymi) stosowanie zasad określonych w Wytycznych Prezesa ANR, w tym m.in. powołano Komisję ds. sporządzania analiz celowości skorzystania przez Filię w Łodzi z przysługujących praw do pierwokupu i nabycia nieruchomości na wtórnym rynku obrotu.

w Oddziale we Wrocławiu:

- uznano za niecelowe i niezasadne opracowanie kryteriów i warunków kwalifikowania nieruchomości do sprzedaży z uwzględnieniem struktury obszarowej okolicznych gospodarstw,
- zobowiązano pracowników do rzetelnego kwalifikowania uczestników postępowań na sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu w trybie przetargu ograniczonego,
- podjęto dalsze działania w celu sądowego przejęcia oraz wydania nieruchomości, w stosunku do których Oddział skorzystał z prawa pierwokupu i odkupu,
- powołano Komisję dokonującą analizy celowości wykonania prawa pierwokupu lub odkupu na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami.

Wykaz skontrolowanych jednostek, osób zajmujących stanowiska kierownicze w kontrolowanych podmiotach oraz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Agencja Nieruchomości Rolnych	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska w badanym okresie			Ocena skontrolowanej działalności
	Stanowisko/ funkcja	Imię i Nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
Oddział Terenowy w Szczecinie (wraz z Filią w Koszalinie)	p.o. Dyrektora	Jacek Malicki	od 15.01.2013 r.	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Dyrektor	Adam Poniewski	od 26.02.2009 r.	
Oddział Terenowy w Warszawie (wraz z Filią w Łodzi)	Dyrektor	Marek Błaszczak	od 22.05.2012 r.	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Dyrektor	Wojciech Zbrożek	od 25.04.2008 r.	
Oddział Terenowy we Wrocławiu	Dyrektor	Andrzej Jamrozik	od 20 marca 2008 r.	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Charakterystyka stanu prawnego

Agencja Nieruchomości Rolnych gospodaruje nieruchomościami rolnymi, w rozumieniu Kodeksu cywilnego, przeznaczonymi na cele gospodarki rolnej, przejętymi w trybie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[44] i tworzącymi Zasób. Zgodnie z przepisami ustawy gnrsp oraz ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[45] Agencja realizuje zadania wynikające z polityki rolnej państwa[46], w szczególności w zakresie: tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz tworzeniu warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu. Jednym ze sposobów gospodarowania nieruchomościami Zasobu jest ich sprzedaż na zasadach określonych w rozdziale 6 ustawy gnrsp.

Organizacja Agencji Nieruchomości Rolnych

Nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Nadzór właścicielski nad wydzierżawionymi nieruchomościami rolnymi realizuje Prezes Agencji, jako organ Agencji. Dyrektorzy oddziałów terenowych reprezentują Agencję w zakresie terytorialnej i rzeczowej właściwości oddziałów i filii oddziałów terenowych[47] w ramach udzielonych im pełnomocnictw.

Charakter i zakres działań związanych z wykonywaniem przez Agencję nadzoru właścicielskiego nad wydzierżawionymi nieruchomościami rolnymi i sprzedanymi nieruchomościami rolnymi określony jest również w zawieranych umowach, które precyzują obowiązki oraz uprawnienia obu stron. Nabywca nieruchomości rolnej, zgodnie z obligatoryjnymi postanowieniami umów sprzedaży[48], zobowiązany jest w okresie 5 lat od dnia podpisania umowy do informowania oddziału lub filii o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnej nabytej od Agencji w celu zrealizowania umownego prawa odkupu.

Organizację wewnętrzną Agencji, zasady udzielania pełnomocnictw i system kontroli wewnętrznej reguluje Statut Agencji[49]. Zgodnie z obowiązującym Statutem (§ 12), do zadań oddziałów należą m.in. następujące sprawy: przejmowanie mienia do Zasobu, na zasadach i w trybie określonym w ustawie, ewidencja mienia Zasobu będącego w zakresie działania oddziału, gospodarowanie mieniem Zasobu w formach przewidzianych w ustawie, sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu, prowadzenie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej, windykacja należności, odraczanie lub rozkładanie na raty oraz umarzanie należności Agencji (umarzanie do kwoty 100.000 zł), ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, wykonywanie czynności w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji kredytowych, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy

44 Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm., dalej: ustawa gnrsp.

45 Dz.U. z 2012 r., poz. 803, dalej: ukur.

46 Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa na Lata 2003-2013 (z elementami prognozy do roku 2020) dostępna na stronie http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/informator/npr2/dokumenty%20strategiczne/rolnictwo.pdf

47 W dalszej części Oddział rozumiany jako Oddział Terenowy i Filia Oddziału Terenowego.

48 Określone w załączniku do Wytycznych Prezesa ANR obowiązujących w badanym okresie (wprowadzonych zarządzeniami: Nr 26/10 z 28.09.2010 r.; Nr 10/11 z 28.03.2011 r.; Nr 18/12 z 24.07.2012 r.; Nr 10/13 z 18.01.2013 r.).

49 Statut Agencji wprowadzony został rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz.U. Nr 140, poz. 1348 i Nr 211, poz. 2070), które utraciło moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1382). Obecnie obowiązuje Statut nadany rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. (Dz.U. Nr 262, poz. 1567).

publicznej, wykonywanie czynności wynikających z odrębnych przepisów, w szczególności przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, gromadzenie i obsługa dokumentacji pozostałej po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej.

Oddziałami kierują dyrektorzy, którzy reprezentują Agencję w zakresie terytorialnej i rzeczowej właściwości oddziału, stosownie do postanowień statutu i pełnomocnictw udzielonych przez Prezesa.

Organizację wewnętrzną oddziałów, w szczególności nazwy i zadania komórek organizacyjnych określają regulaminy organizacyjne oddziałów terenowych, ustalane przez dyrektorów tych oddziałów i zatwierdzane przez Prezesa. Prezes może udzielić dyrektorom oddziałów pełnomocnictw do dokonywania czynności prawnych.

Szczególne pełnomocnictwo jest wymagane m.in. do następujących czynności: sprzedaży i nabycia nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha, a także nieruchomości, której wartość określona zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy gnrsp, przekracza równowartość dwóch tysięcy ton żyta, ustalona stosownie do przepisów o podatku rolnym; wydzierżawienie nieruchomości o powierzchni przekraczającej 500 ha.

Zasady oraz procedura przygotowania i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy gnrsp, Agencja wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa. Zasady oraz sposoby gospodarowania nieruchomościami rolnymi określa art. 24 gnrsp. Jedną z form gospodarowania mienia stanowi sprzedaż mienia w całości lub w części na zasadach określonych tą ustawą (art. 27 – 32 gnrsp).

Według art. 28 ustawy gnrsp wykaz nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży wywiesza się w danej miejscowości, w siedzibie właściwej izby rolniczej i właściwym miejscowo urzędzie gminy przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu. Wykaz zawiera m.in.: oznaczenie i powierzchnię nieruchomości według danych z ewidencji gruntów; rodzaj użytków i ich klasy; oznaczenie księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, opis budynków i innych składników majątkowych przeznaczonych do sprzedaży, przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz cenę. W przypadku sprzedaży nieruchomości, której wartość szacunkowa przekracza równowartość 10 tysięcy kwintali żyta[50], informacje o zamiarze sprzedaży Agencja ogłasza w prasie o zasięgu, co najmniej wojewódzkim.

Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 ustawy gnrsp, pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu po cenie ustalonej według zasad określonych w ustawie (z zastrzeżeniami wymienionymi w art. 17a ust. 1, art. 17b ust. 4 i art. 42), przysługuje m.in. dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli faktyczna dzierżawa trwała, przez co najmniej trzy lata.

Nabycie nieruchomości następuje po cenie ustalonej zgodnie z art. 30 ustawy gnrsp. O przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości, do której nabycia przysługuje pierwszeństwo, Agencja zawiadamia uprawnionego na piśmie, podając cenę nieruchomości oraz termin złożenia wniosku o nabycie na warunkach podanych w zawiadomieniu. Osoby te korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie o wyrażeniu zgody na jej nabycie po cenie określonej w zawiadomieniu.

[50] Według Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2011 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2011 r. (M.P. Nr 59, poz. 969) – średnia cena skupu żyta w tym okresie wyniosła 74,18 zł za 1 dt. Natomiast Według Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2012 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2012 r. (M.P. poz. 787) – średnia cena skupu żyta wyniosła 75,86 zł za 1 dt.

Nieruchomości, które nie zostały sprzedane na zasadach pierwszeństwa nabycia (oraz określonych w art. 17a i art. 42 ustawy gnrsp) albo, co do których przepisy te nie mają zastosowania (art. 29 ust. 1a gnrsp), podlegają sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacja), z zastrzeżeniem, że w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi można ustalić osobę nabywcy na podstawie przetargu ofert pisemnych (konkurs ofert). Agencji przysługuje prawo pierwokupu przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od jej nabycia od Agencji.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 32 ust. 1 ustawy gnrsp określono szczegółowy tryb sprzedaży nieruchomości Zasobu i ich części składowych, warunki rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawki szacunkowe gruntów[51]. Przepisy rozporządzeń regulują m.in. sposób przeprowadzania przetargów ustnych i przetargów ofert, tryb sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych oraz na rzecz osób uprawnionych do pierwszeństwa nabycia, okres, na który może być rozłożona na raty cena sprzedaży oraz stawki szacunkowe gruntu.

Sprzedaż nieruchomości może nastąpić na rzecz nabywcy, jeżeli w wyniku jej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Powierzchnię ustala się na podstawie oświadczenia złożonego przez nabywcę (art. 28a gnrsp). Przy określaniu, czy w danym wypadku spełniony będzie ww. ustawowy warunek, powierzchnię użytków rolnych sprzedawanej nieruchomości sumuje się z powierzchnią użytków rolnych będących już własnością oraz współwłasnością nabywcy. Ustalenia powyższych okoliczności dokonuje się wyłącznie na podstawie oświadczenia nabywcy[52]. Zgodnie z art. 6a ustawy gnrsp Agencja uprawniona jest do wykorzystywania danych zawartych w ewidencjach producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W przetargu, zgodnie z art. 29 ust. 3e gnrsp jako uczestnicy, mogą brać udział osoby fizyczne i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli w wyznaczonym terminie, miejscu i formie wniosły wadium, spełniły inne warunki podane w ogłoszeniu oraz stawiły się na przetarg ustny albo w wyznaczonym terminie i miejscu złożyły oferty w przetargu ofert.

Zgodnie z treścią art. 31 ustawy gnrsp, jeżeli nabywca przed zawarciem umowy sprzedaży wpłaci co najmniej 10% ceny (do 3.12.2011 r. – 20% ceny) i przedłoży zabezpieczenie spłaty kwoty należności rozłożonej na raty, Agencja może rozłożyć spłatę pozostałej należności na roczne lub półroczne raty, na okres nie dłuższy niż 15 lat. Przy rozłożeniu spłaty pozostałej należności na roczne lub półroczne raty Agencja stosuje oprocentowanie, które nie może być w stosunku rocznym niższe niż stopa dyskontowa stanowiąca stopę bazową ogłaszaną w komunikacie Komisji Europejskiej, powiększona o 1%. Natomiast jeżeli nabywca zbędzie nieruchomość lub jej część przed zapłaceniem całej należności, Agencja może zażądać zapłaty całej niespłaconej należności w wyznaczonym terminie.

Do ważności umowy sprzedaży nieruchomości wymagana jest forma aktu notarialnego (art. 158 Kodeksu cywilnego). W umowie sprzedaży w szczególności określa się strony umowy, oznaczenie nieruchomości, cenę sprzedaży, która jest ceną brutto, warunki płatności tej ceny oraz inne istotne uzgodnienia stron, w tym np. ewentualne obowiązki nabywcy, sposób zabezpieczenia należności Agencji.

---

[51] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 151) – uchylone z dniem 2 czerwca 2012 r. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestry zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 540) – obowiązuje od 2.06.2012 r..

[52] Ustawodawca, do 3 grudnia 2011 r., nie określił rygoru odpowiedzialności karnej za złożenie oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym.

Na podstawie m.in. przepisów art. 9 ust. 2 w zw. z art. 8 ustawy gnrsp oraz § 5 statutu Agencji Prezes Agencji zarządzeniami wprowadził[53] „Wytyczne w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa" (dalej Wytyczne), które zawierały niezbędne wymogi prawne, formalne i proceduralne związane z przygotowaniem i sprzedażą nieruchomości rolnych, w tym propozycję oświadczeń kupującego i postanowień wymaganych przez Agencję w każdej umowie sprzedaży nieruchomości z Zasobu, a także katalog nieruchomości, których nie można przeznaczyć do sprzedaży.

Oddział przygotowując nieruchomość do sprzedaży, zgodnie z ww. wytycznymi Prezesa ANR w całym badanym okresie zobowiązany był między innymi:

- dokonać szczegółowej analizy pod kątem ewentualnej restrukturyzacji, stanu prawnego wszystkich działek (w tym uprawnienia do pierwokupu byłego właściciela, jego spadkobiercy lub dzierżawcy), zgodności zapisów w ewidencji gruntów ze stanem faktycznym,
- rozważyć potrzebę uzyskania informacji lub stanowiska innych organów, w tym m.in. gminy, wojewody, izby rolniczej, wojewódzkiego konserwatora zabytków lub geologa, zarządcy dróg, lasów i zasobów wodnych,
- przeprowadzić i udokumentować oględziny nieruchomości oraz skonfigurować nieruchomość do sprzedaży tak, aby nie pozbawić byłych właścicieli, spadkobierców lub dzierżawców prawa do pierwszeństwa zakupu,
- zlecić wykonanie operatu szacunkowego nieruchomości, odebrać go po dokładnym sprawdzeniu merytorycznym, formalnym i rachunkowym, który zachowuje aktualność do 6 miesięcy,
- zamieścić wykazy i ogłoszenia przetargów nieruchomości w miejscowo właściwych sołectwach, gminach, jednostkach gospodarczych Zasobu, oraz oddziałach terenowych i pozostawić w miejscu wywieszenia do dnia przetargu,
- niezwłocznie (po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia wykazu) zawiadomić na piśmie osoby uprawnione do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości (w tym byłego właściciela lub jego spadkobierców oraz byłego lub obecnego dzierżawcę).

Po ustaleniu ceny sprzedaży nieruchomości powyżej 1 ha przeznaczonej do sprzedaży oddział ogłasza przetarg ograniczony, w którym mogą wziąć udział rolnicy indywidualni zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiona do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą.

W przypadku, gdy przetarg ograniczony okaże się nieskuteczny kolejne przetargi organizuje się jako przetargi nieograniczone. Oddział może ogłosić drugi przetarg jako ograniczony tylko w przypadkach gdy w pierwszym przetargu ograniczonym wyłoniony został kandydat, który nie przystąpił do zawarcia umowy albo gdy wpłyną pisemne wnioski co najmniej dwóch osób należących do jednej z kategorii podmiotów wymienionych w art. 29 ust. 3b pkt 2-7 gnrsp.

Sprzedaży w trybie przetargu ograniczonego nie prowadzi się dla nieruchomości rolnych: do 1 ha; zabudowanych powyżej 300 ha użytków rolnych; przeznaczonych w planie lub studium na cele pozarolnicze; szczególnie atrakcyjnych lub obciążonych umową dzierżawy.

Przeznaczenie do sprzedaży gruntów rolnych (nieruchomości niezabudowanej) o powierzchni większej niż średnia wojewódzka (krajowa) albo nieruchomości zabudowanej o powierzchni powyżej 100 ha oddział musi uzyskać opinię właściwej terytorialnie wojewódzkiej izby rolniczej.

[53] Wytyczne Prezesa ANR obowiązujące w badanym okresie (zarządzenie nr 26/10 z 28.09.2010 r., nr 10/11 z 28.03.2011 r., nr 18/12 z 24.07.2012 r. i nr 10/13 z 18.01.2013 r.).

Od 21 stycznia 2013 r. na oddziały organizujące przetargi (Wytyczne Prezesa ANR z 18.01.2013 r.) nałożono dodatkowe obowiązki, w tym m.in. wystąpienie do izby rolniczej o wskazanie w terminie 5 dni osób spoza Agencji do komisji przetargowej, odstąpienie od przeprowadzenia przetargu na wniosek upoważnionego przez izbę rolniczą członka komisji przetargowej albo zgłoszenia sprzeciwu izby rolniczej w związku z uzasadnionymi wątpliwościami odnośnie osób mających uczestniczyć w przetargu oraz rozważenie w pierwszej kolejności uzasadnionego względami gospodarczymi wniosku izby rolniczej o zorganizowanie pisemnego przetargu ograniczonego na sprzedaż danej nieruchomości z Zasobu.

W terminie do 4 miesięcy (do 5 miesięcy przy konieczności uzyskania szczególnego pełnomocnictwa) od rozstrzygnięcia przetargu oddział zawiera umowę sprzedaży zawierającą zapisy określone w załączniku do wytycznych, a w tym m.in. oświadczenie kupującego, że jest mu znane ustawowe prawo Agencji do pierwokupu tej nieruchomości w okresie 5 lat od dnia podpisania umowy sprzedaży oraz że zobowiązuje się do osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie, a w przypadku zamiaru zbycia tej nieruchomości zobowiązuję się do powiadomienia ANR o zamiarze zbycia nieruchomości.

Ustalanie ceny nieruchomości

Zgodnie z art. 30 ustawy gnrsp cenę sprzedaży nieruchomości (cenę wywoławczą do przetargu) ustala się w wysokości nie niższej niż wartość tej nieruchomości określoną przy zastosowaniu sposobów jej ustalenia przewidzianych w dziale IV ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[54] oraz w wydanych na podstawie tej ustawy aktach wykonawczych (rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego[55]). Cenę nieruchomości rolnej można również ustalić w wysokości nie niższej niż suma wartości gruntu określonej z uwzględnieniem stawek szacunkowych jednego hektara oraz ceny 100 kg żyta, ustalonej stosownie do przepisów o podatku rolnym i wartości części składowych tego gruntu, z tym zastrzeżeniem, że sposobu tego nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego na cele niezwiązane z prowadzeniem gospodarki rolnej lub leśnej. Cenę sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków obniża się nie więcej jednak niż o 50%.

Realizacja przez Agencję prawa pierwokupu, odkupu oraz nabycia nieruchomości rolnych

Na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy gnrsp Agencji przysługuje prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia tej nieruchomości od Agencji. Prawo pierwokupu przysługuje Agencji niezależnie od tego, kim jest sprzedający oraz kupujący nieruchomość. Obejmuje ono swoim zakresem zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Prawo pierwokupu ogranicza zobowiązanego wyłącznie w przypadku sprzedaży, nie zaś podczas przenoszenia własności na podstawie innego tytułu prawnego, takiego jak darowizna, zamiana, wniesienie tytułem wkładu niepieniężnego do spółki kapitałowej, czy wyzbycia się własności na podstawie innych czynności prawnych (np. rozporządzenie testamentowe) lub zdarzeń prawnych (wywłaszczenie). Warunki i zasady realizacji prawa pierwokupu regulują art. 596-602 Kodeksu cywilnego.

Prawo pierwokupu przysługuje Agencji także na podstawie art. 3 ust. 4 ukur, który stanowi m.in., że prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa, gdy

[54] Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

[55] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.)

przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha. Uprawionym do pierwokupu, zgodnie z art. 3 ust. 1 ukur jest dzierżawca, jeżeli sprzedaży dokonuje osoba fizyczna lub prawna inna niż Agencja i są spełnione łącznie następujące warunki: 1) umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty; 2) nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnie produkcji rolnej. Agencji nie przysługuje prawo pierwokupu (art. 3 ust. 7 ukur) jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 ukur, tj. 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą.

Na podstawie art. 4 ukur Agencji przysługuje prawo nabycia nieruchomości rolnej nie mniejszej niż 5 ha. Zgodnie z tym przepisem, Agencja, działająca na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej, jeżeli strony obrotu cywilnoprawnego przenoszą własność nieruchomości rolnej w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży (art. 4 ust. 1 ukur), chyba że skutkiem nabycia jest powiększenie gospodarstwa rodzinnego w ramach ustawowych limitów, nabywcą jest osoba bliska zbywcy, nieruchomość rolna przenoszona jest jako wkład gruntowy przez członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub umową przenoszącą własność jest umowa z następcą zawarta zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[56]. Art. 4 ukur obejmuje wszystkie umowy przenoszące własność, inne niż umowa sprzedaży nieruchomości, bez względu na ich typ i szczególny charakter prawny, w szczególności: umowę darowizny, zamiany, dożywocia, umowę spółki przewidującą wniesienie własności ziemi rolnej jako aportu, umowy o podział majątku dorobkowego między byłymi małżonkami, umowne zbycie udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, jak również umowy o skutku wyłącznie rzeczowym przenoszące własność nieruchomości. Osobą zobowiązaną do zawiadomienia ANR o zawarciu umowy i jej treści (chodzi o doręczenie wypisu aktu notarialnego) powinien być zbywca nieruchomości. ANR może swoje uprawnienie wykonać w terminie 1 miesiąca od daty zawiadomienia przez złożenie jednostronnego oświadczenia o nabyciu nieruchomości w formie aktu notarialnego[57]. Art. 9 ust. 1 ukur stanowi, że czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub bez zawiadomienia Agencji, w przypadku określonym w art. 4 ust. 1, jest nieważna.

Do dnia 29 marca 2010 r. Agencji, na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy gnrsp przysługiwało prawo odkupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji, z wyjątkiem nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych; prawo odkupu powinno być ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08[58] stwierdził niezgodność art. 29 ust. 5 ustawy gnrsp z Konstytucją. Od września 2010 r. Agencja korzysta z umownego prawa odkupu (art. 593-595 Kodeksu cywilnego).

[56] Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

[57] Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08.

[58] Dz.U. Nr 48, poz. 287.

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[59] nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Zezwolenie jest wydawane, w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu również nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy cudzoziemcy z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, tj. państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Norwegii, Islandii i Lichtensteinu oraz Konfederacji Szwajcarskiej, mają obecnie obowiązek uzyskać zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych tylko w przypadku nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, tj. do dnia 1 maja 2016 r. Nabycie nieruchomości innych niż rolne i leśne nie wymaga zezwolenia. Cudzoziemcem w rozumieniu ww. ustawy jest: osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego, osoba prawna mająca siedzibę za granicą, nieposiadająca osobowości prawnej spółka mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych oraz osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego lub osoby prawne a także nieposiadające osobowości prawnej spółki mające siedzibę za granicą. W przypadku spółki handlowej za kontrolowaną, w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, uważa się spółkę, w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik, użytkownik lub na podstawie porozumień z innymi osobami, albo mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych.

Nabywanie lub obejmowanie przez cudzoziemców udziałów lub akcji w spółkach handlowych

Zgodnie z art. 3e ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także inna czynność prawna dotycząca udziałów lub akcji wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli spółka będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanie się spółką kontrolowaną. Zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych nie jest natomiast wymagane, zgodnie z art. 8 ust. 2 ww. ustawy, do nabycia lub objęcia przez cudzoziemca udziałów lub akcji, będącego obywatelem lub przedsiębiorcą z Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo Konfederacji Szwajcarskiej.

Rejestr nieruchomości, udziałów i akcji, nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia

Na podstawie art. 8 ust. 4[60] ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadzi rejestr nieruchomości, udziałów i akcji, nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia, o których mowa w art. 8 ust. 1, 2 i 2a ww. ustawy. Rejestr ten jest prowadzony w sposób określony przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 listopada

[59] Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm.

[60] Według art. 8 ust 4 unnpc Minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadzi rejestr nieruchomości, udziałów i akcji, nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia w przypadkach określonych w ust. 1, 2 i 2a, oraz rejestr nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców na podstawie wymaganych zezwoleń, o których mowa w art. 1 ust. 1 oraz w art. 3e ust. 1 i 2 ustawy.

2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców[61]. Zgodnie z ww. rozporządzeniem rejestr ten zawiera m.in. dane określające procentową wielkość nabywanych lub obejmowanych udziałów albo akcji w spółce będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości.

Zgodnie z art. 4 nnpc Minister Spraw Wewnętrznych przedstawia Sejmowi RP corocznie, w terminie do dnia 31 marca, szczegółowe sprawozdanie z realizacji ustawy, a w szczególności informacje o liczbie udzielonych zezwoleń, rodzaju i obszarze oraz terytorialnym rozmieszczeniu nieruchomości, których one dotyczą, a także liczbie decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia.

[61] Dz.U. Nr 255, poz. 2556.

Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803).
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
4. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030).
8. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców (Dz.U. Nr 255, poz. 2556).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności (Dz.U. z 2012 r., poz. 208) – obowiązuje od dnia 23 lutego 2012 r.
12. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 16 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 52, poz. 427 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz.U. Nr 140, poz. 1348 ze zm.) – uchylone z dniem 3 grudnia 2011 r.
14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz.U. Nr 262, poz. 1567).
15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. Nr 29, poz. 151) – uchylone z dniem 2 czerwca 2012 r.
16. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestry zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 540) – obowiązuje od dnia 2 czerwca 2012 r.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
6. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP
7. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Minister Spraw Wewnętrznych
10. Minister Sprawiedliwości
11. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
14. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych

MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI
GZsp-078-19 /14

Warszawa, dnia 19 lutego 2014 r.

Pan
Wojciech Kutyła
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dot. LSZ-4101-05-00/2014 P/13/195

Odpowiadając na pismo z dnia 30 stycznia 2014 r., przy którym przekazano Informację o wynikach kontroli sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w: Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu poniżej przedstawiam stanowisko do powyższego dokumentu.

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli w zawartych w Informacji wnioskach wskazała na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawowego określenia okoliczności uzasadniających wykluczenie z przetargu ograniczonego kandydata na nabywcę nieruchomości rolnych Zasobu. Z Informacji tej wynika, że wniosek ten został sformułowany w związku ze stwierdzeniem przez Najwyższą Izbę Kontroli, że w przetargach ograniczonych na sprzedaż nieruchomości Zasobu uczestniczyli m.in. bezumowni użytkownicy nieruchomości Zasobu, czy też dłużnicy, którzy nie regulowali swoich zobowiązań wobec Agencji. Ustawowe uregulowanie kwestii niedopuszczania do udziału w przetargach ograniczonych wyżej wymienionych osób, w tym również w przypadku stwierdzenia, że nabywają one grunty w celach spekulacyjnych bądź nie wywiązują się z wcześniejszych umów zawartych z Agencją jest zasadne. W opracowywanym w tut. Ministerstwie projekcie ustawy, który przewiduje m.in. zmianę ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zawarte są stosowne rozwiązania w tym zakresie. Ponadto przewiduje się wprowadzenie zakazu uczestniczenia w przetargach ograniczonych na sprzedaż

nieruchomości rolnych będących w Zasobie osób, które nabyły już z Zasobu 300 ha użytków rolnych a następnie je zbyły. Regulację taką przewiduje również poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk 1925).

Zasadny jest również wniosek, zgodnie z którym Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych powinien podjąć działania w zakresie ustalenia i wprowadzenia procedur dotyczących monitorowania zjawisk zachodzących na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami(...). Pragnę poinformować, że w opracowywanym przez ministerstwo projekcie ustawy zakłada się, że jednym z ważniejszych zadań Agencji Nieruchomości Rolnych będzie m.in. monitorowanie obrotu nieruchomościami rolnymi. Przewiduje się, że Agencja będzie informowana o wszystkich zawieranych umowach przenoszących własność nieruchomości rolnych oraz umowach dzierżawy, a ponadto Agencja prowadzić będzie rejestr gospodarstw rolnych oraz w niektórych przypadkach pośredniczyć w sprzedaży nieruchomości.

Odnosząc się zaś do ostatniego wniosku polegającego na opracowaniu zasad typowania nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży, w tym dokumentowania tego procesu, to wniosek ten zostanie przeanalizowany wspólnie z Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych pod kątem możliwości i sposobu jego realizacji.

Z poważaniem

Z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
SEKRETARZ STANU

Kazimierz Plocke

LESZEK ŚWIĘTOCHOWSKI

PREZES AGENCJI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH

AGENCJA NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH

BP.ZKW. 093.13.5.134 .2014 . AG

Warszawa, 27 stycznia 2014 r.

Pan
Krzysztof **KWIATKOWSKI**
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

W nawiązaniu do pisma Najwyższej Izby Kontroli LSZ-4101-05-00/2014 P/13/195 z dnia 14.01.2014 r. przy którym przekazana została *Informacja o wynikach kontroli sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w: Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu*, zwana dalej *Informacją* – uprzejmie informuję Pana Prezesa, że poniżej przedstawiam stanowisko Agencji Nieruchomości Rolnych odnośnie ocen, uwag oraz wniosków zawartych w ww. *Informacji*.

W podsumowaniu wyników kontroli przeprowadzonej w trzech z jedenastu oddziałów terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych, dokonując ogólnej oceny, Najwyższa Izba Kontroli oceniła kontrolowaną działalność ANR ***„pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości"***.
Według kontrolujących nieprawidłowości te polegać miały na:

- *„niezapewnieniu rzetelnej realizacji zadań Agencji w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, podczas dokonywania wyboru nieruchomości rolnych do sprzedaży",*
- *„niedokumentowaniu działań dotyczących wyboru nieruchomości Zasobu do sprzedaży",*
- *„niemonitorowaniu przez Oddziały wtórnego rynku obrotu gruntami rolnymi oraz niedokonywaniu analiz wpływu nieskorzystania z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych na realizację zadań Agencji".*

Po przeanalizowaniu treści ww. *Informacji* chciałbym poinformować, że nie mogę zgodzić się z powyższymi stwierdzeniami, gdyż nie można stawiać Agencji zarzutu w postaci nazywania „nieprawidłowościami" działań Agencji polegających na wykonywaniu zadań nałożonych obowiązującymi przepisami oraz na nie wykonywaniu zadań, do których Agencja nie została upoważniona (a także wyposażona w niezbędne instrumenty i środki), a wykonanie których - zdaniem oceniających - byłoby celowe.

Nie mogę również podzielić stanowiska kontrolujących o *„konieczności podjęcia działań"* w zakresie:

1) *„ustalenia i wprowadzenia procedur dotyczących monitorowania zjawisk zachodzących na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami oraz podjęcia działań mających na celu realizację zadań*

określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, a w szczególności przeciwdziałanie zagrożeniu nadmiernej koncentracji nieruchomości",

2) opracowania przez dyrektorów oddziałów terenowych Agencji *„zasad typowania nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży, w tym dokumentowania tego procesu".*

Należy wyjaśnić, że Agencja Nieruchomości Rolnych (*wcześniej Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa*) powołana została *ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (*zwaną dalej uognrSP*) po to, aby przejąć, zrestrukturyzować i sprywatyzować mienie po byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych, nieruchomości rolne Państwowego Funduszu Ziemi, a także inne mienie rolne stanowiące własność Skarbu Państwa. Przejmowane przez Agencję nieruchomości rolne oraz mienie z nim związane utworzyły Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (*zwany dalej Zasobem*). Agencja jest zatem instytucją powierniczą, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia Zasobu.

Agencja, wykonując w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa, zgodnie z przepisami art. 6 ust. 1 ustawy uognrSP (*w obowiązujących brzmieniu*) realizuje zadania wynikające z polityki państwa, przede wszystkim w zakresie:

1) tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
2) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu,
3) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,
4) obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne.

Oprócz ww. zadań Agencja realizuje również zadania określone odrębnymi przepisami, w szczególności przepisami ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (*zwanej dalej ukur*). Ustawa ta (art. 1 ukur) określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa poprzez:

1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwa rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach rolniczych.

Zadania wynikające z przepisów ustawy uognrSP realizowane są z wykorzystaniem mienia Zasobu, natomiast zadania wynikające z przepisów ustawy ukur realizowane są w obrębie rynku prywatnego nieruchomości rolnych oraz częściowo z wykorzystaniem nieruchomości rolnych Zasobu.

Należy podkreślić, że żadna z tych ustaw (tj. ani ustawa uognrSP ani ustawa ukur) oraz innych uregulowań ustawowych nie nakłada na Agencję Nieruchomości Rolnych obowiązku wykonywania zadania w postaci *„monitorowania zjawisk zachodzących na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami"*, a co za tym idzie Agencja nie została wyposażona w niezbędne siły i środki, aby móc takie zadanie wykonywać. **Obciążenie Agencji nowym zadaniem** (tym bardziej wymagającym zaangażowania znacznych środków finansowych oraz zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników oraz stosownych środków technicznych) **może odbyć się jedynie w drodze zmiany obowiązujących przepisów prawa. Nie podzielam poglądu kontrolujących, aby mogłoby to się odbyć jedynie poprzez wprowadzenie uregulowań wewnętrznych.**

Pozostaje zatem do rozważenia, czy celowym byłoby nałożenie na Agencję ustawowego obowiązku wykonywania takiego zadania. Należałoby przede wszystkim rozważyć, czemu miałoby

służyć *monitorowanie zjawisk zachodzących na prywatnym rynku obrotu nieruchomościami* (nazywanym przez kontrolujących jako *rynek wtórny).* Należałoby określić, czy wyniki takiego *monitorowania* służyć będą do pozyskania wiedzy o zjawiskach zachodzących w przekształceniach własnościowych w obrębie prywatnego rynku nieruchomości rolnych (która to wiedza z kolei służyć będzie organom państwa do kształtowania polityki państwa w tym zakresie oraz do inicjowania w miarę potrzeb wprowadzenia nowych, konkretnych rozwiązań ustawowych), czy też wyniki tego *monitorowania* miałyby służyć wyłącznie Agencji jako podstawa do podejmowania interwencji na tym rynku (przy użyciu instrumentów określonych w ustawie ukur, tj. prawa pierwokupu i prawa nabycia) w zakresie nieporównywalnie większym niż ma to miejsce obecnie. Ponadto należałoby również ustawowo określić zakres i sposób dokonywania takiego *monitorowania* (np. czy miałyby nim być objęte wszystkie transakcje obrotu nieruchomości rolnych, czy tylko te spośród nich w stosunku do których Agencja ma prawne możliwości ewentualnej interwencji, jakie inne „zjawiska" poza obrotem miałyby być monitorowane, jakiego rodzaju dane byłyby zbierane i z jaką częstotliwością, w jaki sposób analizowane, przy użyciu jakich narzędzi statystycznych, przez kogo i do czego mogłyby być wykorzystywane itd.) oraz wyposażyć Agencję w odpowiednie uprawnienia, siły i środki rzeczowe oraz finansowe do realizacji takiego nowego zadania (np. upoważnienie do korzystania z baz danych prowadzonych przez inne instytucje, upoważnienie do wglądu w treść aktów notarialnych).

Przy wyborze pierwszego z wyżej prezentowanych rozwiązań Agencja, obok dwóch dotychczasowych zakresów działań wynikających z ustawy uognrSP oraz ustawy ukur, realizowałaby nowy trzeci pion zadań, który tylko w ograniczonym zakresie związany byłby z dotychczasową działalnością ANR. Tego rodzaju rozwiązanie, jeżeli uznane byłoby za celowe, a co za tym idzie ustawowo wprowadzone, byłoby realizowane przez Agencję.

Natomiast wybór drugiego z powyższych rozwiązań, moim zdaniem, wymagałby poza koniecznością wprowadzenia wcześniej opisanych rozwiązań ustawowych, także wprowadzenia zmian obowiązujących przepisów, które faktycznie umożliwiłyby Agencji skuteczne stosowanie instrumentów interwencji na rynku prywatnym nieruchomości rolnych w celu przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, i to w szerszym zakresie niż ma to miejsce obecnie oraz objęciem możliwością takiej interwencji znacznie większego niż obecnie obszary tego rynku.

Należy zauważyć, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa do Agencji Nieruchomości Rolnych wpływa obecnie jedynie niewielka część transakcji związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi. Do Agencji wpływają warunkowe umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 5 ha, z wyłączeniem transakcji pomiędzy osobami oraz podmiotami ustawo wyłączonymi z prawa pierwokupu i prawa nabycia określonego w ustawie ukur. Dla zobrazowania skali związanej z ewentualnym nałożeniem na Agencję nowego zadania w postaci *monitorowania zjawisk*, należy podkreślić, że w obszarze związanym z obrotem nieruchomościami rolnym obecny udział Agencji w pozyskiwaniu danych dotyczy tylko niewielkiego obszaru tego rynku (nie mówiąc już o innych *zjawiskach* np. dzierżawy, użyczenia, użytkowania itp., gdzie Agencja nie uzyskuje żadnych danych). Przy założeniu skali obrotu przeniesienia własności nieruchomości rolnych na rynku prywatnym na poziomie 120 - 130 tys. transakcji do ANR wpłynęły informacje dotyczące niespełna 2,5 tys. transakcji (co daje ok. 2%) – monitoring całości rynku nie jest w praktyce możliwy bez istotnego zwiększenia poziomu zatrudnienia oraz zabezpieczenia odpowiednich środków rzeczowo-finansowych.

Kolejnym zagadnieniem, które wymagałoby wprowadzenia stosownych rozwiązań, jest kwestia polepszenia *„faktycznej skuteczności"* instrumentów interwencji na rynku prywatnym nieruchomości

rolnych, którymi może posługiwać się Agencja. Obecnie mimo, że każdy przypadek gdy Agencja może zastosować któryś z instrumentów interwencji określonych w ustawie ukur rozważany jest indywidualnie, skuteczność podejmowanych przez Agencję działań jest znacznie ograniczona oraz niezależna od Agencji, co również zauważyli kontrolujący. W każdym przypadku celowość ewentualnego skorzystania z uprawnienia do nabycia jest analizowana. Przyczynami nie korzystania przez Agencję z powyższych uprawnień, obok faktu braku zainteresowania tymi gruntami okolicznych rolników oraz posiadania w tym terenie areału wolnych gruntów rolnych Zasobu, braku limitu środków w planie finansowym Zasobu, są również specyficzne uwarunkowania związane z daną transakcją. Najczęściej są to okoliczności, które niekorzystnie wpływają na rachunek ekonomiczny wynikający z ewentualnego dokonania przez Agencję interwencji. Do okoliczności tych zaliczyć należy przede wszystkim: różnego rodzaju obciążenia nieruchomości (np. hipotekami, zastawem zabezpieczającym m.in. pożyczki, umowami dzierżaw), brak zasadności nabycia za cenę znacznie przekraczającą cenę sprzedaży, konieczność nabycia wraz z nieruchomością również np. produkcji roślinnej w toku, produkcji zwierzęcej, środków produkcji oraz konieczność przejęcia zatrudnionych tam osób. Na marginesie należy zauważyć, że ewentualne przejęcie nie tylko samej nieruchomości, ale całego funkcjonującego gospodarstwa, przysparzałoby określone problemy Agencji, jako instytucji nie prowadzącej działalności gospodarczej (tym bardziej w sytuacji zobowiązania Agencji do zniesienia z końcem 2012 roku jednostek gospodarczych Zasobu oraz zlikwidowania prawnych możliwości powoływania takich jednostek w miarę potrzeby). Aktualnie Agencja nie ma możliwości prawnych, aby angażując się w tego rodzaju transakcje, kontynuować prowadzoną tam produkcję.

Ponadto należy podkreślić, że realna możliwość ingerencji byłaby możliwa jedynie w sytuacji zmiany przepisów i zagwarantowanie na ten cel odpowiednich środków finansowych (kilkadziesiąt - kilkaset mln zł rocznie). W obecnym stanie prawnym gospodarka finansowa Zasobu, w tym kierunki wydatkowania środków z wpływów z prywatyzacji, określane są w projekcie rocznego planu finansowego Zasobu, który zatwierdza minister właściwy do spraw rozwoju wsi w porozumieniu z ministrem właściwy do spraw Skarbu Państwa i w uzgodnieniu z właściwym ministrem do spraw finansów publicznych, oraz który stanowi załącznik do projektu ustawy budżetowej. Znaczne zwiększenie limitu środków na interwencję na rynku prywatnych nieruchomości rolnych wymagałoby wydzielenia na ten cel funduszów, np. poprzez zmniejszenie wpłat Agecncji na rachunek budżetu państwa.

Przechodząc do kolejnych zagadnień poruszonych w ww. *Informacji* oraz zadań aktualnie realizowanych przez Agencję, podkreślenia wymaga, że obydwie omawiane ustawy (tj. ustawa uognrSP oraz ustawa ukur) zawierają uregulowania prawne, które się wzajemnie uzupełniają. Wymieniane obecnie w pierwszej kolejności zadanie ANR w zakresie „tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych" zostało wprowadzone do ustawy uognrSP dopiero w 2003 r. (tj. po ponad 11 latach funkcjonowania Agencji) właśnie przepisami ustawy ukur. Wprowadzając przepisy o kształtowaniu ustroju rolnego, ustawodawca obok podstaw prawnych określił też szczegółowo zakres interwencji Agencji na prywatnym rynku obrotu nieruchomościami rolnymi. Jednocześnie nastąpiła stosowna zmiana innych przepisów dotyczących m.in. wprowadzenia limitu powierzchniowego (art. 28a ustawy uognrSP) oraz zakresu stosowania przetargów ograniczonych (art. 29 ust.3b ustawy uognrSP). Stosownej zmianie uległy też przepisy wykonawcze do ustawy.

Zadania określone ustawą ukur Agencja wykonuje przede wszystkim poprzez interwencje w obszarze rynku prywatnych nieruchomości rolnych, korzystając z instrumentów prawnych określonych tą ustawą (t. art. 3 ust. 4 - *prawo pierwokupu,* art. 4 ust. 1 - *prawo nabycia*).

Natomiast realizacja ww. zadań przy wykorzystaniu nieruchomości rolnych Zasobu może odbywać się jedynie w zakresie określonym stosownymi przepisami. I tak:

- *poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych* realizowana jest poprzez przeznaczanie do sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu w trybie przetargowym,
- *przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych* realizowane jest obecnie uregulowaniem określonym w art. 28a ustawy uognrSP (tj. wprowadzeniem limitu 500 użytków rolnych przy sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu), a także poprzez sprzedaż wolnych nieruchomości rolnych Zasobu w pierwszej kolejności w przetargach ograniczonych przede wszystkim na powiększanie gospodarstw rodzinnych (tj. gospodarstw, w których łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha).

Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy uognrSP, nieruchomości rolne Zasobu podlegają sprzedaży w trybie przede wszystkim publicznego przetargu ustnego (licytacji), jeżeli nie zostały sprzedane na zasadach określonych w przepisach tej ustawy (tryb bezprzetargowy) lub do których przepisy te nie mają zastosowania. Jedynie w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi można ustalić osobę nabywcy na podstawie przetargu ofert pisemnych (konkurs ofert). Ponadto obowiązujące w Agencji zasady zawierają m.in. wytyczne w zakresie wyboru przez organizatora przetargu, czy konkretny przetarg będzie przetargiem ograniczonym, czy też przetargiem nieograniczonym, a także jakich rodzajów nieruchomości nie przeznacza się do sprzedaży w drodze przetargów ograniczonych. Należy też wyjaśnić, że przepisy obowiązujących ustaw oraz wewnętrzne uregulowania określają jakich nieruchomości Zasobu nie można w danym stanie faktycznym i prawnych przeznaczyć do sprzedaży. Dla przykładu nie przeznacza się do sprzedaży nieruchomości, co do której toczy się postępowanie w związku z zarzutem o sprzeczne z prawem przejęcie na rzecz Skarbu Państwa (art. 56 ust. 2 ustawy uognrSP).

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z obecnym brzmieniem art. 24 ust. 1 pkt. 1 ustawy uognrSP, Agencja gospodaruje Zasobem w drodze w pierwszej kolejności sprzedaży mienia w całości lub jego części na zasadach określonych w rozdziale 6 tej ustawy. Zmiana brzmienia tego przepisu, wprowadzoną *ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, poprzez dodanie wyrazów „w pierwszej kolejności" nie zmieniła istoty zadań nałożonych na Agencję. Od zawsze jako pierwsza z form gospodarowania Zasobem WRSP, określonych w art. 24 ust. 1 ww. ustawy, podawana była „sprzedaż mienia w całości lub jego części na zasadach określonych w rozdziale 6" ustawy. Obecne wprowadzona zmiana dodatkowo podkreśla przyjęty kierunek polityki państwa w stosunku do mienia Zasobu. Dodanie wyrazów „w pierwszej kolejności" powoduje tylko, że analizując wybór drogi zagospodarowania konkretnej nieruchomości Zasobu, Agencja przede wszystkim rozważa możliwości jej przeznaczenia do sprzedaży w kontekście istniejących uwarunkowań prawnych.

Należy również zauważyć, że ustawodawca, dodając Agencji jako jedno z głównych zadań rzeczowych tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych (art. 6 ust. 1 pkt. 1 ustawy uognrSP), wyposażył ją w stosowne instrumenty prawne, w szczególności stosownie zmieniając art. 29 ust. 3b ustawy uognrSP. Agencja ma możliwość organizowania m.in. przetargów ograniczonych

na sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu. Jedną z podstawowych grup dla których organizowane mogą być przetargi ograniczone to rolnicy indywidualni, w rozumieniu przepisów ustawy ukur.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że dopełnieniem zasad *„dokonywania wyboru nieruchomości rolnych Zasobu do sprzedaży"* wynikających z obowiązujących przepisów są dodatkowo wewnętrzne wytyczne wprowadzone przez Prezesa Agencji. Podkreślenia wymaga, że w związku z kierunkami polityki prywatyzacji gruntów Zasobu, przyjętymi w 2012 roku przez Resort Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przewidującymi m.in. konieczność istotnego zwiększenia oferty gruntów na powiększanie i tworzenie gospodarstw rodzinnych, w szczególności przy uwzględnieniu faktu, iż wspieranie przez państwo nabywania ziemi poprzez stosowanie dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych i rozkładanie na raty z preferencyjnym oprocentowaniem w wysokości 2% rocznie możliwe będzie do końca 2013 r., wprowadzone zostały nowe zasady sprzedaży wolnych nieruchomości rolnych Zasobu. Zgodnie z tymi zasadami główny nacisk położony został na organizowanie przetargów ograniczonych oraz na prowadzenie restrukturyzacji gruntów rolnych przy udziale terenowo właściwych izb rolniczych.

Zgodnie z wprowadzonymi w dniu 05.03.2012 r. przez Prezesa ANR ww. nowymi zasadami sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu, wolne (tj. nie obciążone umową dzierżawy) nieruchomości rolne niezabudowane o powierzchni większej niż 1 ha oraz nieruchomości rolne zabudowane o powierzchni użytków rolnych od 1 ha do 300 ha przeznacza się w pierwszej kolejności przede wszystkim na powiększenie gospodarstw rodzinnych, tj. dla tego rodzaju nieruchomości gruntowych pierwszy przetarg na sprzedaży będzie przetargiem ograniczonym dla rolników indywidualnych, w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiona do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą.

W przypadku, gdy pierwszy przetarg nie zostanie rozstrzygnięty – drugi przetarg będzie również przetargiem ograniczonym w sytuacjach, gdy wpłyną pisemne wnioski co najmniej dwóch osób należących do jednej z kategorii podmiotów wymienionych w art. 29 ust. 3b pkt. 2-7 ustawy uognrSP. W takich wypadkach przetarg ten (tj. drugi przetarg) będzie przetargiem ograniczonym dla rolników indywidualnych powiększających gospodarstwo rodzinne oraz dla tej kategorii podmiotów, gdzie zgłoszone zostało udokumentowane zainteresowanie. Jeżeli natomiast drugi przetarg ograniczony także okaże się nieskuteczny, kolejne przetargi organizuje się już jako przetargi nieograniczone.

Ponadto ustalając powierzchnię konkretnej nieruchomości rolnej niezabudowanej przeznaczonej do sprzedaży na przetargu ograniczonym, oddziały terenowe ANR zobowiązane są brać pod uwagę: strukturę obszarową okolicznych gospodarstw rolnych, zapotrzebowanie miejscowych rolników oraz średnią wielkość użytków rolnych w gospodarstwie rolnym w danym województwie w roku poprzednim, ogłoszoną przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W województwach, gdzie średnia w województwie jest mniejsza od krajowej, Agencja przyjmuje średnią krajową. W uzasadnionych przypadkach (np. koniecznością przeprowadzenia podziałów geodezyjnych, wydzieleniem dróg dojazdowych, brakiem racjonalnego zagospodarowania pozostałych przyległych działek stanowiących m.in. rowy, grunty zadrzewione czy drogi śródpolne) Agencja dopuszcza przekroczenie powierzchni powyżej średniej ogłoszonej przez Prezesa ARiMR, nie więcej jednak niż o 50% tej średniej. Ustalenie jeszcze większej powierzchni jest możliwe jedynie po uzgodnieniu z właściwą terytorialnie wojewódzką izbą rolniczą.

Nieruchomości rolne zabudowane o powierzchni użytków rolnych od 1 do 300 ha przeznacza się również w pierwszej kolejności na powiększenie gospodarstw rodzinnych. W uzasadnionych

przypadkach, po uzgodnieniu z wojewódzką izbą rolniczą, nieruchomości rolne (zabudowane i niezabudowane) o powierzchni od 1 do 5 ha Agencja przeznacza do sprzedaży na przetargach nieograniczonych. W tym trybie sprzedawane też będą nieruchomości rolne (zabudowane i niezabudowane) do 1 ha, nieruchomości rolne zabudowane o powierzchni użytków rolnych powyżej 300 ha oraz nieruchomości nierolne.

Ponadto, w związku z *ustaleniami z dnia 11 stycznia 2013 r. zawartymi pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych a Międzyzwiązkowym Komitetem Protestacyjnym Rolników Województwa Zachodniopomorskiego*, stosownie zmienione zostało również zarządzenie Prezesa ANR w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu.

Agencja, jak zostało wyżej wykazane, rzetelnie realizuje zadania nałożone na nią obowiązującymi przepisami prawa. Podejmowane przez Agencję działania sprzyjają m.in. umacnianiu się pozycji rolników indywidualnych na rynku, poprzez umożliwienie im nabycia na dogodnych warunkach prawa własności nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP. Mając powyższe na uwadze, zdaniem Agencji, **brak jest uzasadnienia** do wnioskowanego w ww. *Informacji* ewentualnego opracowania na szczeblu oddziałów terenowych Agencji dodatkowych „zasad typowania nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży, w tym dokumentowania tego procesu".

Należy również wyjaśnić, że przepis art. 28a ustawy uognrSP wprowadzony został równolegle z ustawą ukur. Przepis ten jest jednym z instrumentów, w które ustawodawca wyposażył Agencję zlecając jej dodatkowo (tj. obok zadań określonych ustawą uognrSP) realizację również zadań określonych ustawą ukur. Zgodnie z założeniami ustawodawcy przepis art. 28a ustawy uognrSP miał zagwarantować, aby z jednej strony Agencja nie przeznaczała do sprzedaży zbyt dużych obszarowo nieruchomości rolnych (*wcześniejsze przepisy nie przewidywały żadnych ograniczeń w tym zakresie*), a z drugiej strony, aby gruntów rolnych Zasobu nie nabywały podmioty, które są już właścicielami użytków rolnych o powierzchni przekraczającej 500 ha. Wprowadzenie tego obostrzenia ustawowego uniemożliwiło, aby sprzedawane grunty rolne Zasobu trafiały do podmiotów będących właścicielami znacznych obszarów użytków rolnych, a tym samym przeciwdziała nadmiernej koncentracja nieruchomości rolnych. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że rozważając, czy następuje koncentracja nieruchomości rolnych „w jednym ręku" należy rozpatrywać każdy podmiot prawa odrębnie. W obowiązującym w Polsce systemie prawnym każda osoba fizyczna czy spółka prawa handlowego może być samodzielnie właścicielem nieruchomości (a jeżeli występują wyjątki, to są one w prawie określone np. ustawowa wspólność majątkowa małżeńska).

Uwzględniając wymóg art. 28a ustawy uognrSP, w każdym przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu, nabywca oświadcza w treści aktu notarialnego, iż w wyniku sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych stanowiących jego własność nie przekroczy 500 ha. Agencja nie przeznacza zaś do sprzedaży nieruchomości o powierzchni przekraczającej 500 ha użytków rolnych. Należy również zaznaczyć, że omawiany przepis niewątpliwie limituje możliwość jednorazowego zakupu z Zasobu gruntów do maksymalnie 500 ha UR. W praktyce więc działanie tego przepisu ograniczyło możliwość nabywania znacznych powierzchni gruntów państwowych.

Dodatkowo wyjaśnienia wymaga, że wprowadzając w 2003 roku uregulowania przepisu art. 28a ustawy uognrSP, równolegle wprowadzone zostało ustawowe prawo odkupu (tj. przepisy art. 29 ust. 5 tej ustawy). Instrument ten, dający Agencji dodatkową możliwość interweniowania w uzasadnionych wypadkach, niestety został zakwestionowany. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 marca 2010 r. (K 8/08) uchylił w ustawie uognrSP przepis dotyczący ustawowego prawa odkupu. W związku

z tym Agencja od 29 marca 2010 r. nie ma już możliwości wykonania tego prawa na podstawie uchylonego przepisu.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że załącznik nr 2 ww. *Informacji*, w którym zawarta została charakterystyka stanu prawnego, zawiera w swej treści pewne uogólnienia, niedopowiedzenia oraz przeinaczenia, które mogą spowodować, iż mniej biegły w opisywanej tematyce czytelnik wyrobi sobie błędny pogląd odnośnie obowiązujących uwarunkowań prawnych w omawianym w *Informacji* zakresie.

Jednocześnie **pragnę poinformować Pana Prezesa**, że podjęte zostały już działania oraz podejmowane będą kolejne w celu wyeliminowania w przyszłości możliwości wystąpienia niedociągnięć w pracy Agencji podobnych jakie zaistniały w kontrolowanych jednostkach ANR i zostały wskazane w ww. *Informacji*. Ponadto wyciągnięte wnioski i oceny w tym zakresie posłużą mi przy podejmowaniu decyzji oraz w bieżącej pracy związanej z kierowaniem Agencją oraz podległymi jednostkami terenowymi.

Prezes
Agencji Nieruchomości Rolnych
Leszek Świętochowski

Do wiadomości:
Pan Stanisław Kalemba
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

Warszawa, 24 lutego 2014 r.

LSZ-4101-05-00/2014
P/13/195

OPINIA

do stanowiska Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych do Informacji o wynikach kontroli sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], przedstawiam opinię do stanowiska Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, zawartego w piśmie z dnia 27 stycznia 2014 r. (znak: BP.ZKW.093.135.134.2014.AG).

1. NIK podtrzymuje stanowisko dotyczące konieczności uwzględniania struktury obszarowej gospodarstw rolnych przy typowaniu nieruchomości rolnych Zasobu do sprzedaży. Zgodnie z przepisami art. 6 ust. 1 pkt 1 gnrsp ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[2] (zwanej dalej ustawą gnrsp) oraz art. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego[3] (zwanej dalej ukur) w związku z art. 6, ust. 2 ustawy gnrsp, Agencja zobowiązana jest realizować zadania wynikające z polityki rolnej państwa, w szczególności dotyczące poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Oddziały nie znając struktury obszarowej gospodarstw, nie są w stanie ocenić wpływu sprzedaży nieruchomości na strukturę. Uniemożliwia to rzetelną i skuteczną realizację zadań nałożonych na Agencję w ukur.
2. W ocenie NIK, monitorowanie przez Agencję wtórnego rynku obrotu gruntami rolnymi jest również niezbędne dla realizacji zasad kształtowania ustroju rolnego państwa, określonych w art. 1 ukur, a w szczególności przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości. Konieczność prowadzenia monitoringu jednoznacznie potwierdzają, podane w Informacji, wyniki kontroli przeprowadzonej w Oddziale Agencji w Szczecinie. Ustalenia te wskazują na istnienie zjawiska nadmiernej koncentracji zakupu nieruchomości rolnych na wtórnym rynku obrotu. W latach 2011-2012 w województwie zachodniopomorskim 2,3% (12 nabywców) zakupiło 33,7% powierzchni gruntów (tj. 9.835 ha), co w konsekwencji może prowadzić do nadmiernej koncentracji nieruchomości.
   Wniosek dotyczący monitorowania wtórnego rynku, wynika z ustaleń kontroli i w ocenie NIK nie wymaga zmian ustawowych lub wyposażenia Agencji w dodatkowe instrumenty (środki). Nie wymaga również objęcia monitoringiem całego prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami rolnymi. W tym przypadku wystarczy prowadzić monitoring tylko tych umów przeniesienia własności nieruchomości, wobec których Agencja już obecnie korzysta z prawa pierwokupu, nabycia lub umownego prawa odkupu nieruchomości.

---

[1] Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.
[2] Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.) zwana dalej ustawą gnrsp.
[3] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803) zwana dalej ukur.

3. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niedokumentowaniu przez ANR działań podczas wyboru nieruchomości Zasobu do sprzedaży. Wszystkie badane transakcje nie były poprzedzone udokumentowanym uzasadnieniem wyboru danej nieruchomości. Dokumentowanie działań ma zapewnić przejrzystość postępowania, a jego brak utrudnia kontrolę gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa i stanowi mechanizm korupcjogenny związany z dowolnością postępowania.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża przekonanie, że wykorzystanie uwag i ocen oraz realizacja wniosków zawartych w Informacji przyczyni się do skuteczniejszej realizacji założeń polityki rolnej państwa oraz sprawniejszego i efektywniejszego oddziaływania Agencji Nieruchomości Rolnych na kształtowanie ustroju rolnego państwa.

MINISTERSTWO
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
Podsekretarz Stanu
Stanisław Rakoczy

Warszawa, dnia 27 stycznia 2014

DKSiW-O-0740-3-3/14

Pan
Wojciech Kutyła
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Odpowiadając na pismo z dnia 14 stycznia 2014 r. znak: LSZ-4101-05-00/2014, P/13/195 przesyłające informację o wynikach kontroli nt. *Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnej w: Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu,* na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.), poniżej przedstawiam stanowisko w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* (Dz. U. z 2004 r., Nr 167, poz. 1758) Ministrowi Spraw Wewnętrznych powierzone zostało prowadzenie rejestru nieruchomości, udziałów i akcji, nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia w przypadkach określonych w ust. 1, 2 i 2a, oraz rejestru nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców na podstawie wymaganych zezwoleń, o których mowa w art. 1 ust. 1 oraz w art. 3e ust. 1 i 2 ww. ustawy. Dane wpisywane do przedmiotowych rejestrów pozyskiwane są przede wszystkim od notariuszy i sądów. Zgodnie z art. 8a ww. ustawy, notariusz jest zobowiązany przesyłać ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia wypis aktu notarialnego, mocą którego cudzoziemiec nabył lub objął nieruchomość, udziały lub akcje w spółce, będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Przepis ten stosuje się odpowiednio do sądów, jeżeli nabycie nieruchomości nastąpiło na podstawie prawomocnego orzeczenia oraz gdy nabycie lub objęcie udziałów lub akcji podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców. Szczegółowy zakres dokumentów na podstawie których dokonuje się wpisu do odpowiedniego rejestru został uregulowany w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. *w sprawie trybu postępowania szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców* (Dz. U. z 2004 r., Nr 255, poz. 2556).

Na podstawie informacji za dany rok zgromadzonych w prowadzonych rejestrach, Minister Spraw Wewnętrznych jest zobowiązany do przygotowania i przedstawienia Sejmowi RP do dnia 31 marca roku

następnego szczegółowego sprawozdania z realizacji ustawy *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* za rok ubiegły. W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że duża część dokumentów wpływających do Organu, mocą których cudzoziemcy nabyli lub objęli nieruchomości, akcje lub udziały, nie zawiera wszystkich informacji określonych we wskazanym powyżej rozporządzeniu Rady Ministrów, które niezbędne są do oceny legalności nabycia nieruchomości przez cudzoziemca na terytorium RP, a co się z tym wiąże transakcja taka nie może być niezwłocznie wpisana do właściwego rejestru jako nabycie zgodne z ustawą. Z uwagi na powyższe, niejednokrotnie po otrzymaniu wskazanych w art. 8a ww. ustawy dokumentów trzeba podejmować dodatkowe czynności mające na celu ustalenie wszelkich okoliczności nabycia nieruchomości, akcji i udziałów przez cudzoziemca. W sytuacjach, gdy podstawą wpisu do rejestru Ministra są postanowienia sądów rejestrowych o zmianach danych w rejestrze przedsiębiorców niezbędne jest podjęcie wskazanych powyżej czynności w każdej sprawie, albowiem sądy rejestrowe dokonując zmian w zakresie wspólników spółki nie dysponują informacjami i dokumentami niezbędnymi do oceny prawidłowości nabycia udziałów lub akcji przez cudzoziemca w świetle przepisów ustawy *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, w tym w szczególności informacjami dotyczącymi nieruchomości posiadanych przez spółki. Fakt posiadania przez spółkę - będącą cudzoziemcem w rozumieniu przedmiotowej ustawy nieruchomości położonych na terytorium RP nie podlega badaniu w postępowaniu rejestrowym.

Wskazane działania podejmowane przez Organ opierają się na wystąpieniach do właściwych miejscowo i rzeczowo organów w celu uzyskania informacji, a niejednokrotnie wystąpienia te kierowane są także do stron danej umowy. Proces uzyskiwania informacji wymaga czasu, co powoduje, iż fakt zawarcia w danym roku umowy nabycia nieruchomości, akcji lub udziałów przez cudzoziemca nie zawsze znajduje swoje odzwierciedlenie w prowadzonych przez Ministra rejestrach w roku kalendarzowym, w którym doszło do dokonania określonej czynności prawnej, a z uwagi na konieczność pozyskania danych niezbędnych do dokonania określonego wpisu do rejestru, wpis ten de facto dokonywany jest w następnym roku kalendarzowym i uwzględniony w kolejnym sprawozdaniu Ministra.

Należy mieć na uwadze także fakt, że do rejestrów Ministra wprowadzane są wyłączenie te transakcje z udziałem cudzoziemców, które są zgodne z ustawą. Minister na podstawie art. 6 ust 2 ww. ustawy, posiada szczególną legitymację sądową do wniesienia powództwa z żądaniem orzeczenia o nieważności nabycia nieruchomości, akcji i udziałów przez cudzoziemca. Nabycie niezgodne z przepisami ustawy *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* jest nieważne z mocy prawa.

Analizując zatem wskazane w informacji o wynikach kontroli *Sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnej w: Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu* w latach 2011 – 2013 (do 30 kwietnia) rozbieżności w zakresie danych wykazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawozdaniach za 2011 i 2012 rok oraz ustalonych w wyniku przeprowadzonej kontroli należy rozpatrywać wielowątkowo. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, że jakość i prawidłowość prowadzonych przez Ministra Spraw

Wewnętrznych rejestrów jest uzależniona od rzetelności notariuszy i sądów w przysyłaniu do Organu w określonym terminie wymaganych dokumentów z informacjami jakie są określone w powołanym na wstępie rozporządzeniu Rady Ministrów. Obowiązek ten nie jest właściwie wykonywany, stąd też corocznie Minister Spraw Wewnętrznych występuje do Ministra Sprawiedliwości z informacją o problemie oraz prośbą o narzucenie dyscypliny w wykonywaniu przez notariuszy i sądy nałożonego ustawą *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców obowiązku.* Niejednokrotnie zdarza się, że notariusze przesyłają akty notarialne dopiero na wezwanie Ministra i to nawet z kilkunastoletnim opóźnieniem. W praktyce oznacza to, że dokonane w danym roku kalendarzowym transakcje dotyczące nabycia nieruchomości, akcji lub udziałów przez cudzoziemców zostają wpisane do właściwego rejestru dopiero w latach następnych.

W tym miejscu pragnę wskazać, że dostrzegając istniejące problemy, czego dowodem jest korespondencja z Ministrem Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych na podstawie wszelkich informacji oraz dokumentów jakie do niego wpływają, niejednokrotnie od osób trzecich, a także z własnej inicjatywy podejmuje czynności zmierzające do ustalenia czy nabywcą w danej transakcji był cudzoziemiec, a co za tym idzie czy dana transakcja podlegała przepisom ustawy *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.*

Ponadto już w 2012 r. podjąłem działania mające na celu uzupełnienie prowadzonych rejestrów nieruchomości, akcji i udziałów nabywanych przez cudzoziemców, tak aby uwzględnione były wszystkie transakcje dokonywane z udziałem cudzoziemców na rynku obrotu nieruchomościami w Polsce.

Przejawem tych działań były następujące wystąpienia:

1) wystąpienie z dnia 11 października 2012 r. skierowane do Ministra Skarbu Państwa w związku z rozbieżnościami jakie Organ zidentyfikował pomiędzy danymi zawartymi w *Sprawozdaniu o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2011 r.* a sprawozdaniami Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie powierzchni nieruchomości zbytych przez Agencję Nieruchomości Rolnych na rzecz cudzoziemców, którego celem było pozyskanie szczegółowych danych będących podstawą sporządzenia ww. sprawozdania przez Ministra Skarbu Państwa;

2) wystąpienie z dnia 23 stycznia 2013 r. skierowane do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa o przekazanie szczegółowych danych nieruchomości zbytych przez Agencję Nieruchomości Rolnych na rzecz cudzoziemców, które stanowiły podstawę sporządzenia *Raportu z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2011 r.;*

3) wystąpienie z dnia 4 listopada 2013 r. skierowane do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa o przekazanie wybranych aktów notarialnych na podstawie których doszło do zbycia przez Agencję nieruchomości na rzecz cudzoziemców, a dodatkowo o nadesłanie

wszystkich umów na podstawie których Agencja zbyła nieruchomości położone w województwach zachodniopomorskim, pomorskim oraz lubuskim w 2013 r. oraz szczegółowych danych dotyczących wszystkich transakcji zbycia nieruchomości w 2013 r. na rzecz cudzoziemców na obszarze całego kraju.

W mojej ocenie informacje i dokumenty pozyskane z Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa pozwolą na uzupełnienie prowadzonych przez Organ rejestrów oraz na podjęcie działań mających na celu analizę obrotu udziałami i akcjami spółek, które nabyły nieruchomości rolne nie będąc cudzoziemcem.

Ponadto wskazać należy, że ustawa *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* zawiera w art. 1 ust. 2 własną definicję cudzoziemca i do takich podmiotów może być ona wyłącznie stosowana. Zatem, w przypadku nabycia nieruchomości rolnej lub leśnej przez spółkę, która w dniu zawarcia umowy jest kontrolowana przez *kapitał polski*, ustawa ta nie będzie miała zastosowania. Jej regulacje będą odnosiły się wyłącznie do nabycia akcji lub udziałów w takiej spółce ze względu na fakt, iż jest ona w posiadaniu nieruchomości położonych na terytorium RP. Na gruncie przedmiotowej ustawy likwidacja spółki posiadającej nieruchomości oraz przejęcie jej majątku przez wspólników będących cudzoziemcami podlega ponownej ocenie na zasadach ogólnych. W zależności od obywatelstwa wspólnika – nabywcy oraz charakteru nieruchomości rozstrzygana jest kwestia obowiązku uzyskania zezwolenia Ministra. Podkreślenia wymaga fakt, że ustawa *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* ma zastosowanie do każdej czynności prawnej na podstawie której cudzoziemiec nabywa własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości położnej na terytorium RP, a więc także do nabycia nieruchomości przez cudzoziemca na podstawie postanowienia sądu o likwidacji spółki.

Podsumowując, ustawa *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* w obecnym kształcie poza dokumentami jakie Minister Spraw Wewnętrznych otrzymuje od notariuszy i sądów, daje ograniczone możliwości podejmowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych samodzielnych działań mających na celu ustalenie czy doszło do nabycia nieruchomości na terytorium RP przez cudzoziemca lub nabycia akcji i udziałów w spółkach posiadających nieruchomości oraz prawidłowości takiego nabycia. Natomiast sam fakt prowadzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych przedmiotowych rejestrów oraz podejmowanie w tym zakresie dodatkowych czynności nie wpływa na skuteczność dokonanych czynności prawnych w zakresie obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców.

W związku ze skierowanymi w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym, zaleceniami pokontrolnymi wskazującymi na potrzebę podjęcia działań zmierzających do wszczęcia inicjatywy w zakresie zapewnienia zmian pozyskiwania pełnej informacji o nabywanych lub obejmowanych udziałach lub akcjach przez cudzoziemców, w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami nieruchomości rolnych, w przypadkach określonych w art. 8 ust. 4 przedmiotowej ustawy, zobowiązuję się do podjęcia, zgodnie z obowiązującymi zasadami legislacyjnymi, inicjatywy legislacyjnej mającej na

celu zapewnienie wypełniania obowiązków ustawowych przez podmioty na które nałożono obowiązek informacyjny wobec Ministra Spraw Wewnętrznych.

Niezależnie od powyższego, w związku z informacją jaka została zawarta w informacji o wynikach kontroli, zwracam się do Pana Prezesa z uprzejmą prośbą o nadesłanie nazw wraz z numerami KRS 17 spółek z o.o., które w latach 2011- do dnia 30 kwietnia 2013 r. w Oddziale Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie wyraziło wolę nabycia nieruchomości o powierzchni 4,5769 ha, a po złożeniu przez Oddział oświadczeń o nieskorzystaniu z prawa pierwokupu spółki te nabyły nieruchomości, celem podjęcia stosownych działań mających na celu ustalenie struktury kapitałowej ww. spółek.

PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
Stanisław RAKOCZY