Źródło: ©Liugen Cheng – stock.adobe.com

Obrót nieruchomościami rolnymi

Lata 2016–2018 (I półrocze)

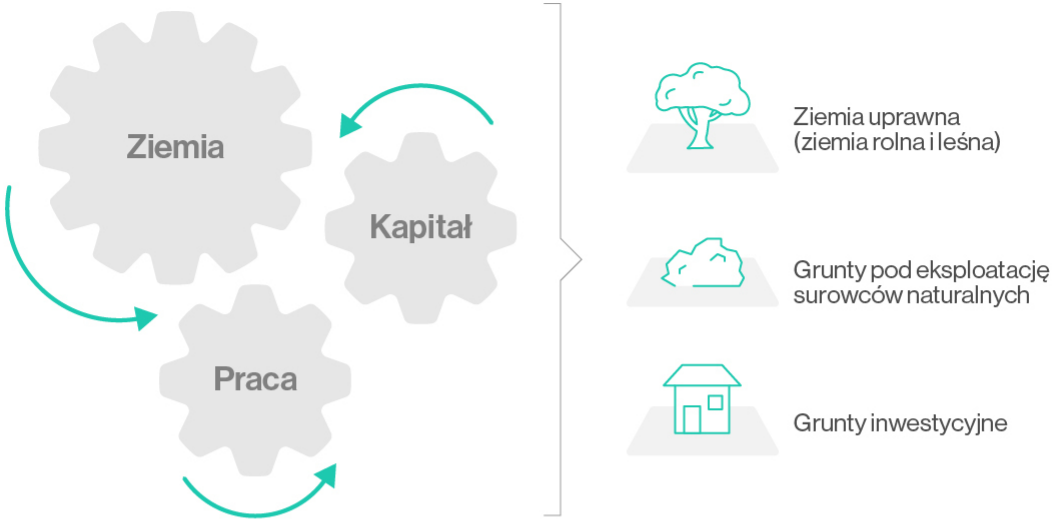
Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, maj 2019 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Propozycja Sejmowej Komisji Kontroli Państwowej.
- Informacje prasowe o zagrożeniu prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi na skutek zmian przepisów prawa.
- Wstrzymanie sprzedaży gruntów ZWRSP i wejście w życie przepisów zmieniających zasady nabywania nieruchomości rolnych wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

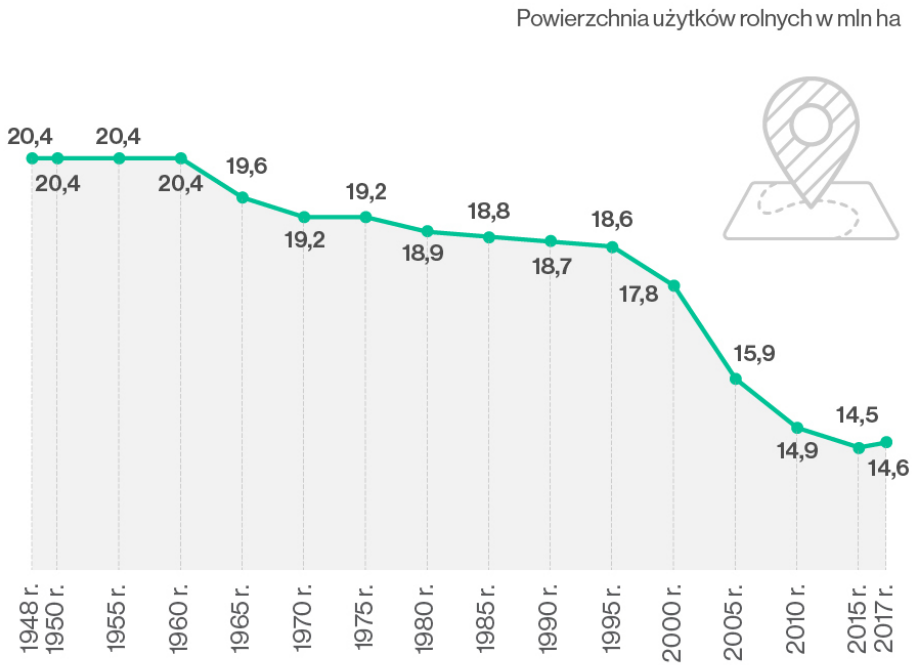
02 Ziemia jako czynnik produkcji

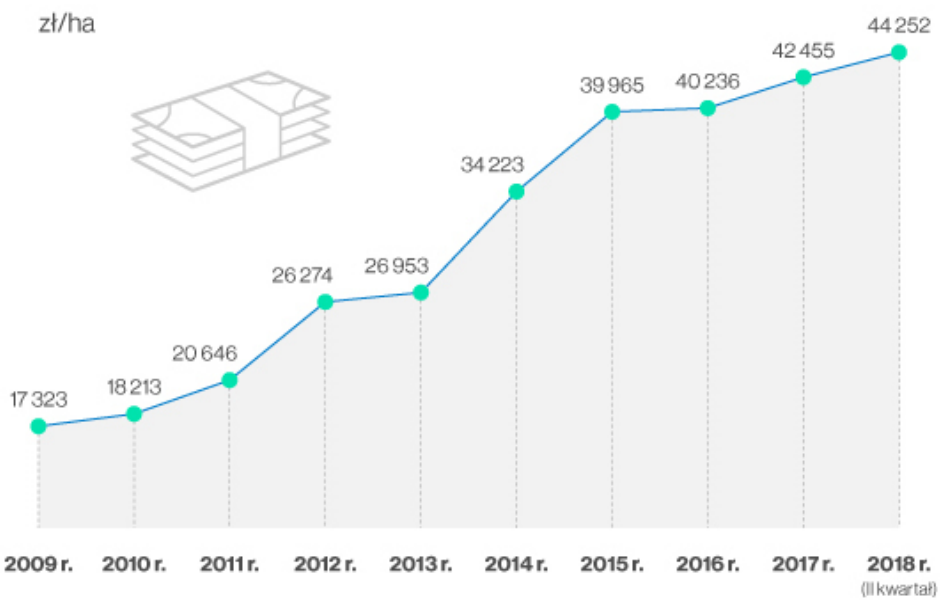


Cechy charakterystyczne ziemi:

Źródło: Opracowanie własne NIK.

03 Powierzchnia użytków rolnych i ich cena w Polsce





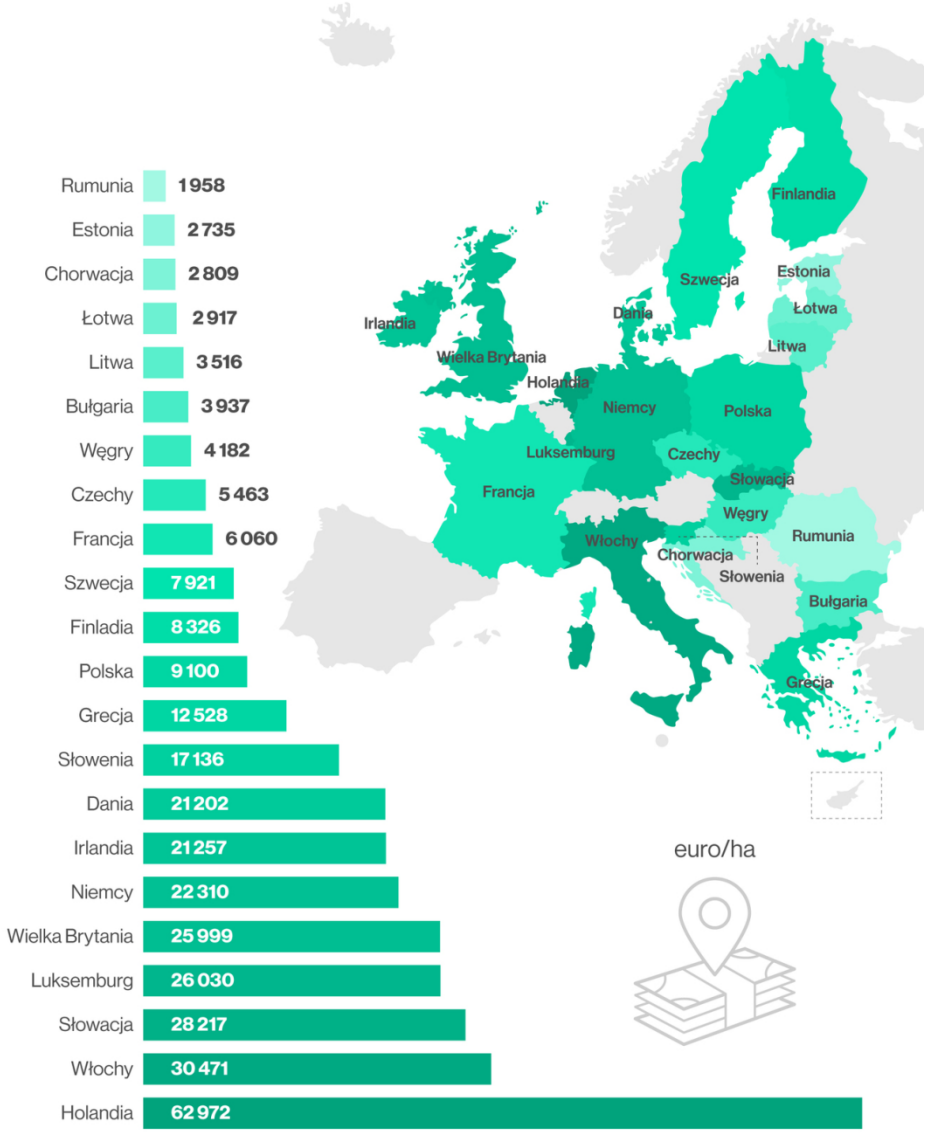
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

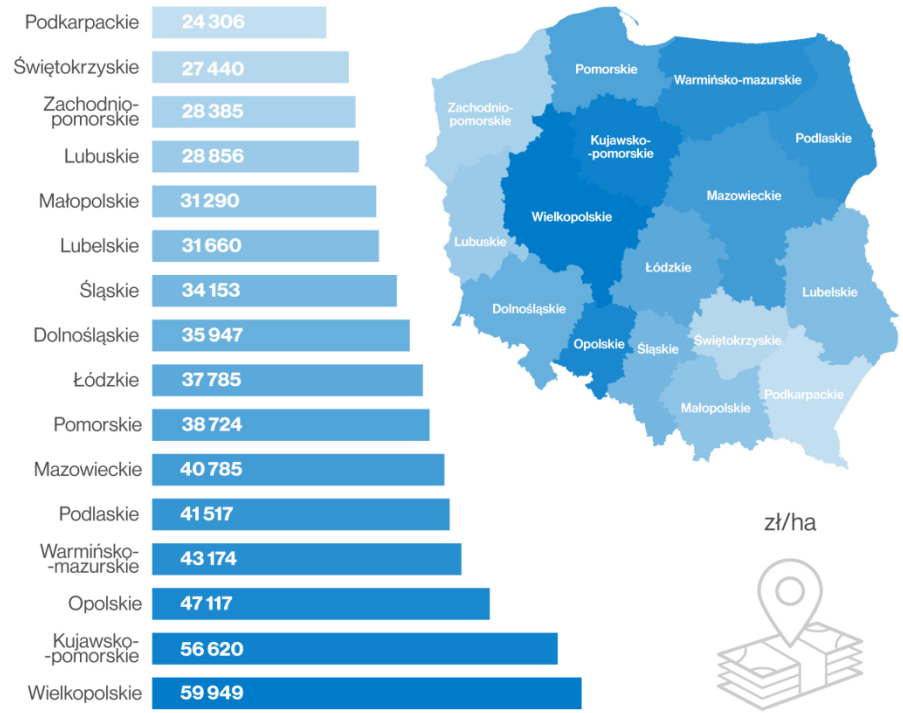
04 Stwierdzony stan – legislacja

	Ustawy	Wprowadzone zmiany
1921	**Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. nr 44 poz. 267, ze zm.).**	Art. 99 „Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustrój rolny Rzeczpospolitej Polskiej miał się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność."
1944	**Dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. nr 3 poz. 13)**	Gospodarstwa utworzone na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej nie mogą być w całości lub w części dzielone, sprzedawane, wydzierżawiane i zastawiane.
1957	**Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. (Dz. U. Nr 39 poz. 172)**	• liberalizacja obrotu ziemią • nabywca nieruchomości rolnych posiadał praktyczne lub teoretyczne kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa, • wprowadzono również maksymalne normy obszarowe
1990	**Ustawa z dnia 29 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks Cywilny (Dz. U. Nr 55 poz. 321)**	zniesienie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi w drodze umów
1997	**Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.)**	Art. 23 „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne."
2003	**Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1405, ze zm.)**	• zdefiniowano pojęcie gospodarstwa rodzinnego (do 300 ha) prowadzonego przez rolnika indywidualnego, • prawo pierwokupu dzierżawcy, • prawo pierwokupu i nabycia ANR,
2016	**Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 869)**	• wstrzymanie na okres pięciu lat sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, • gospodarowanie ZWRSP jest realizowane w pierwszej kolejności w drodze wydzierżawiania albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, • nabywcami nieruchomości rolnych mogą być zasadniczo tylko rolnicy indywidualni, • wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, z zakazem zbywania, • rozszerzono kontrolę obrotu nieruchomościami rolnymi przez ANR, a następnie KOWR, w ramach prawa pierwokupu oraz tzw. prawa nabycia

Źródło: Opracowanie własne NIK.

05 Ceny ziemi rolnej w Europie i w Polsce





Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych EUROSTAT.

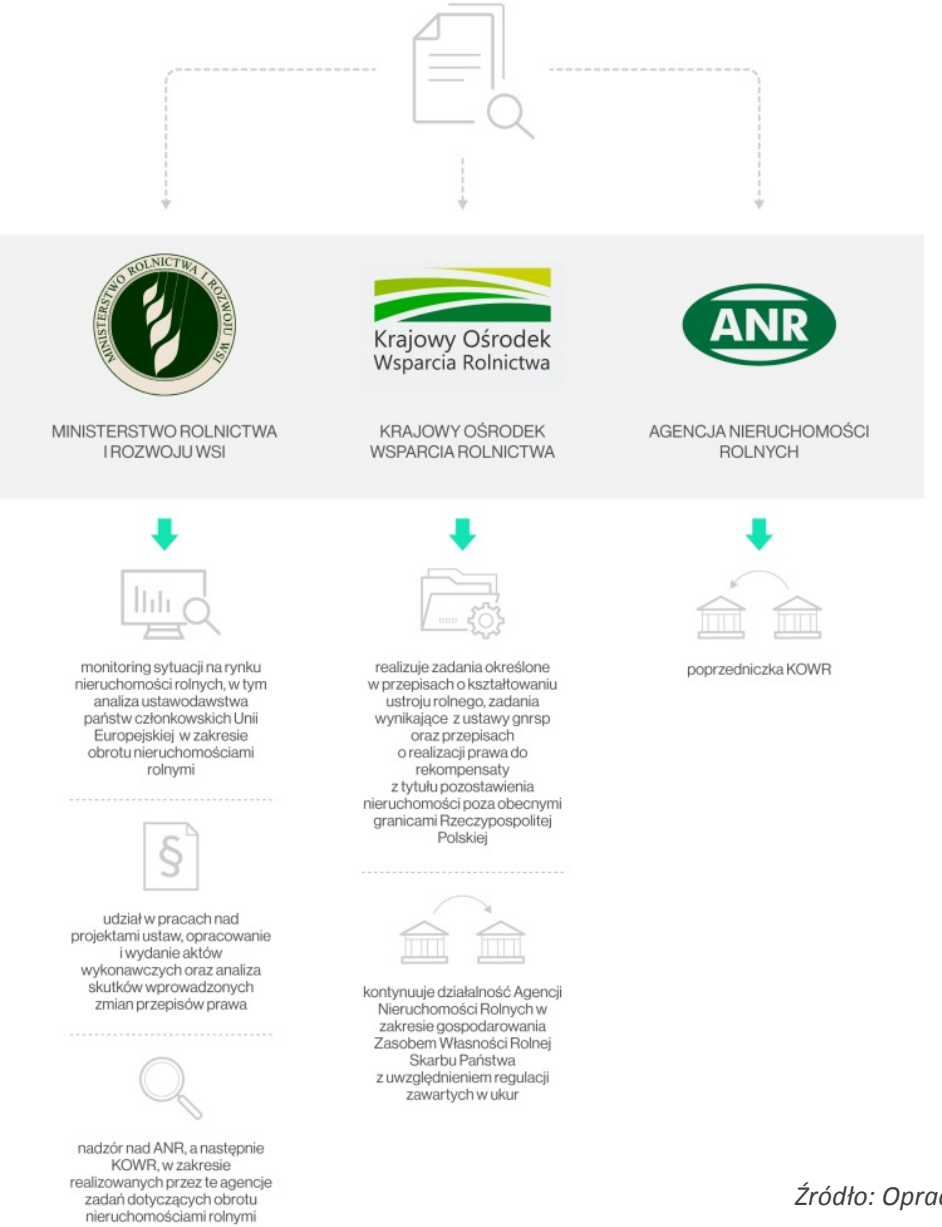
06 Co kontrolowaliśmy?

Czy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawidłowo realizowali ustawowe zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi?

W szczególności:

- Czy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizował przypisane mu zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi?
- Czy KOWR opracował procedury obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP?
- Czy KOWR realizował zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP?
- Czy KOWR wykonywał uprawnienia kontrolne w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi?
- Czy dokonano oceny skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych?

07 Kogo kontrolowaliśmy?



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Stwierdzony stan – zasadnicza zmiana polityki Państwa w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi

- Główną formą dysponowania nieruchomościami rolnymi pozostającymi w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa stała się dzierżawa wobec uprzednio preferowanej sprzedaży.
- Ustawowo wstrzymano na pięć lat sprzedaż nieruchomości rolnych z ZWRSP.
- Wprowadzono ustawowe ograniczenia w obrocie prywatnym nieruchomościami rolnymi.

09 Stwierdzony stan

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych, a następnie Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa właściwie realizowali zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi.

Stwierdzony stan – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

- Prowadził na bieżąco monitoring rynku nieruchomości rolnych.
- Rzetelnie przeprowadzał analizę wniosków i wyrażał zgodę na sprzedaż nieruchomości rolnych ZWRSP oraz opiniował wnioski o nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców.
- Przeprowadzał kontrole realizacji zadań przez ANR a następnie KOWR w zakresie obrotu nieruchomościami, rozpatrywał skargi dotyczące obrotu nieruchomościami, a także prowadził postępowania odwoławcze w tym zakresie jako organ wyższego stopnia.
- Podejmował działania na rzecz regulacji zasad obrotu nieruchomościami rolnymi.

Stwierdzony stan – działania Ministra na rzecz regulacji zasad obrotu nieruchomościami rolnymi

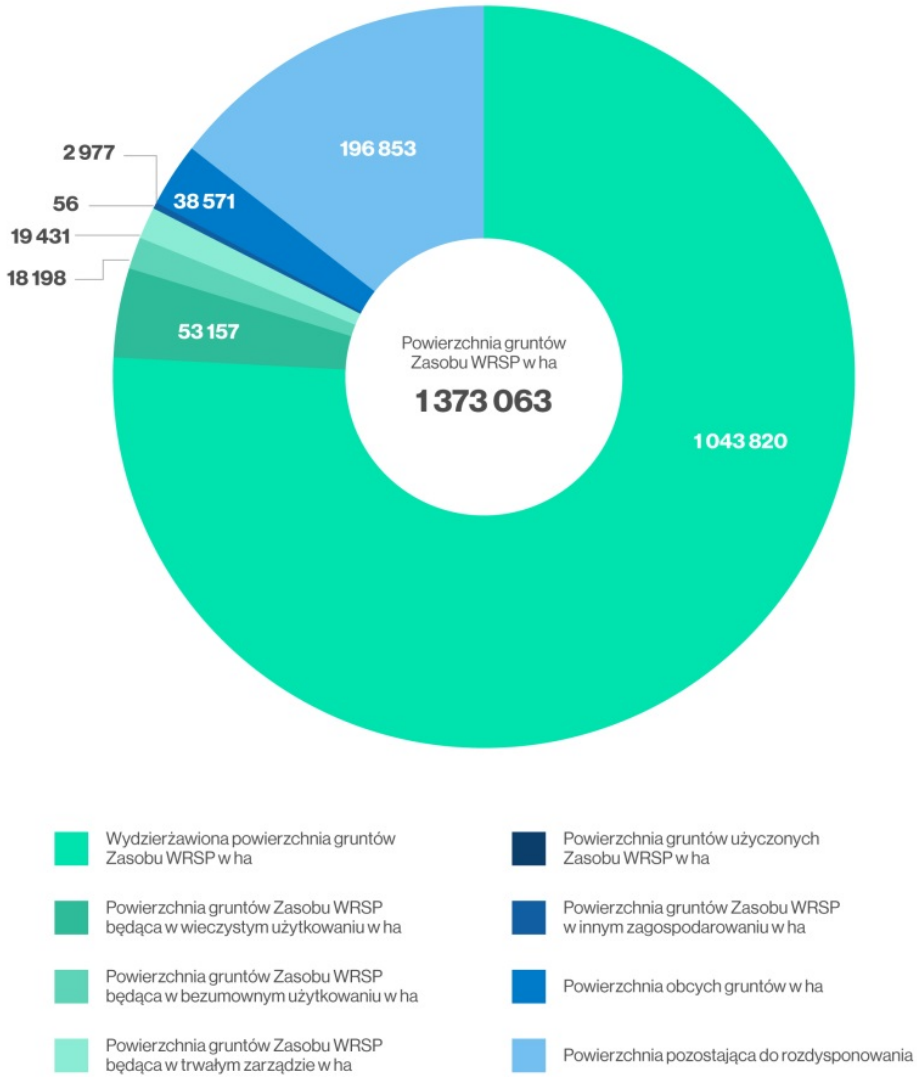
- Minister opracował własne projekty zmian przepisów prawa w zakresie kształtowania ustroju rolnego oraz gospodarowania nieruchomościami rolnymi ZWRSP.
- Brał również udział w pracach nad poselskimi projektami ustaw.

Stwierdzony stan – opracowanie procedur obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP

- Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych, a następnie Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa:
  - prawidłowo opracował i wdrożył procedury obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP;
  - przeszkolił pracowników w zakresie ich stosowania.

Stwierdzony stan – realizacja zadań w zakresie obrotu nieruchomościami ZWRSP

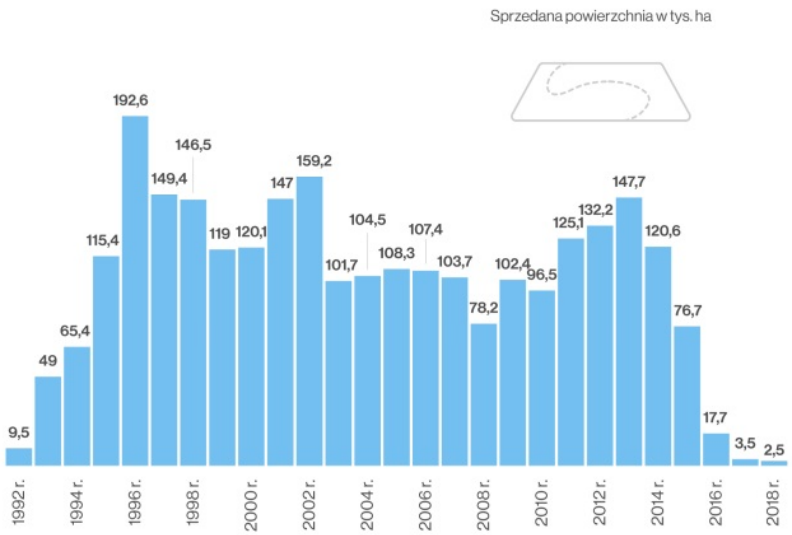
Stan na 30 czerwca 2018 r.

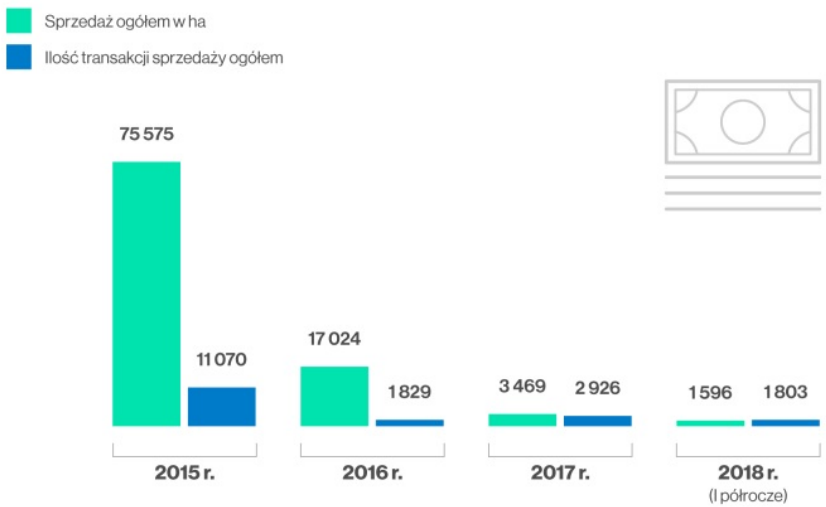


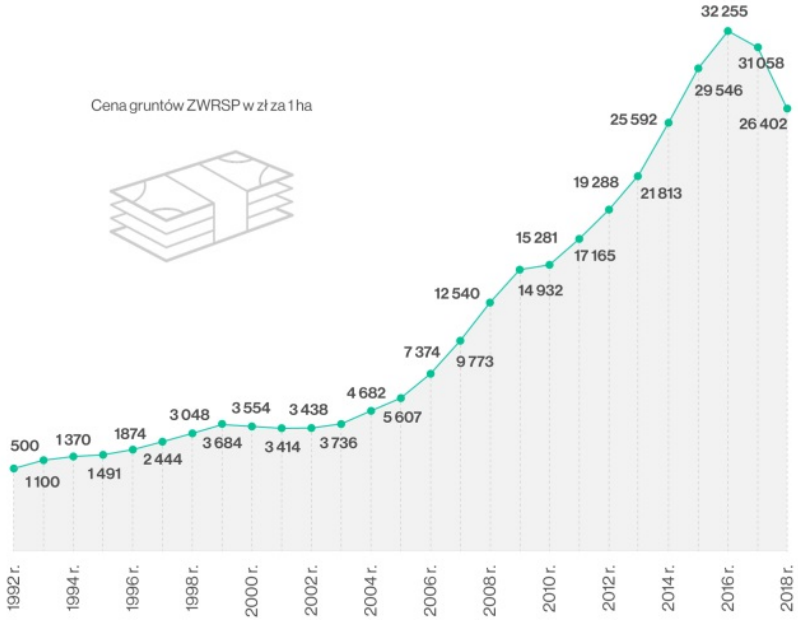
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

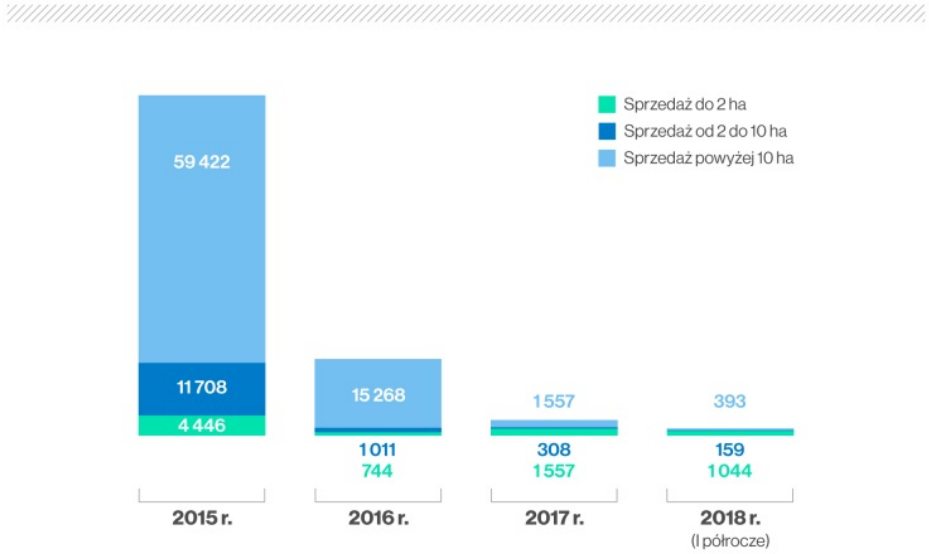
- Prawidłowo przygotowano dokumentację do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych.
- Zgodnie z procedurami wyłoniono nabywców i dzierżawców.
- Wysokość czynszu dzierżawnego ustalana była zgodnie z procedurami.
- Skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy oraz kontrolowano przestrzeganie postanowień umów.
- Prawidłowy był nadzór nad stosowaniem przez oddziały terenowe procedur w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP.

Stwierdzony stan – sprzedaż nieruchomościami rolnych ZWRSP



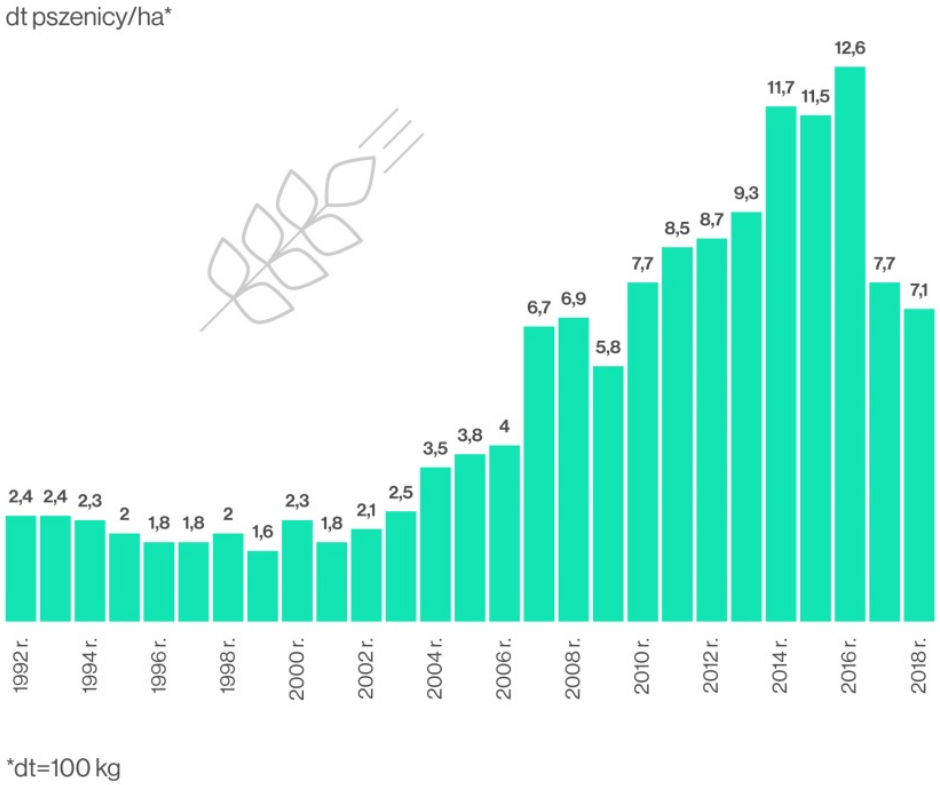


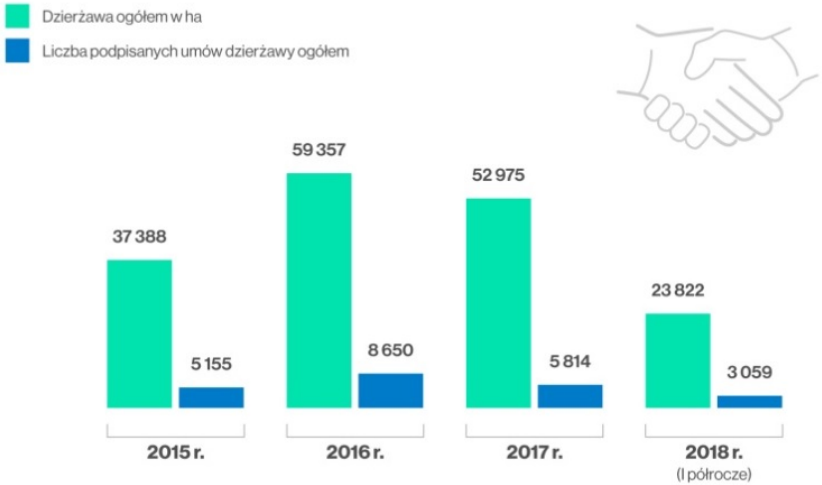


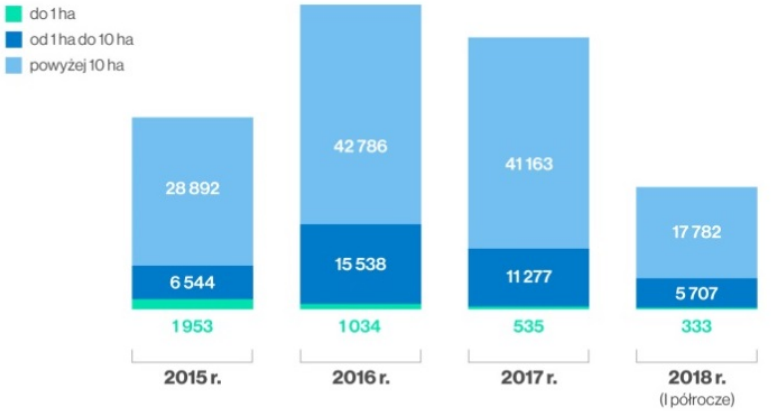


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ANR i KOWR.

Stwierdzony stan – dzierżawa nieruchomościami rolnych ZWRSP







Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ANR i KOWR.

Stwierdzony stan – bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych ZWRSP

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ANR i KOWR.

- Zmiana przepisów prawa ograniczyła zjawisko bezumownego użytkowania nieruchomości rolnych ZWRSP przez podmioty samowolnie zajmujące grunty.
- Obecnie zjawisko dotyczy głównie byłych dzierżawców i nasila się.
- Wzrastają również trudności w egzekwowaniu należności z tytułu bezumownego użytkowania gruntów.

Stwierdzony stan – realizacja zadań w zakresie obrotu nieruchomościami ZWRSP – ustalenia kontroli w OT

Stwierdzono jedynie pojedyncze przypadki nieprawidłowości dotyczących naruszania procedur dotyczących sprzedaży i dzierżawy nieruchomości Zasobu oraz nienaliczania i nieegzekwowania należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych ZWRSP.

Nieprawidłowości dotyczyły:

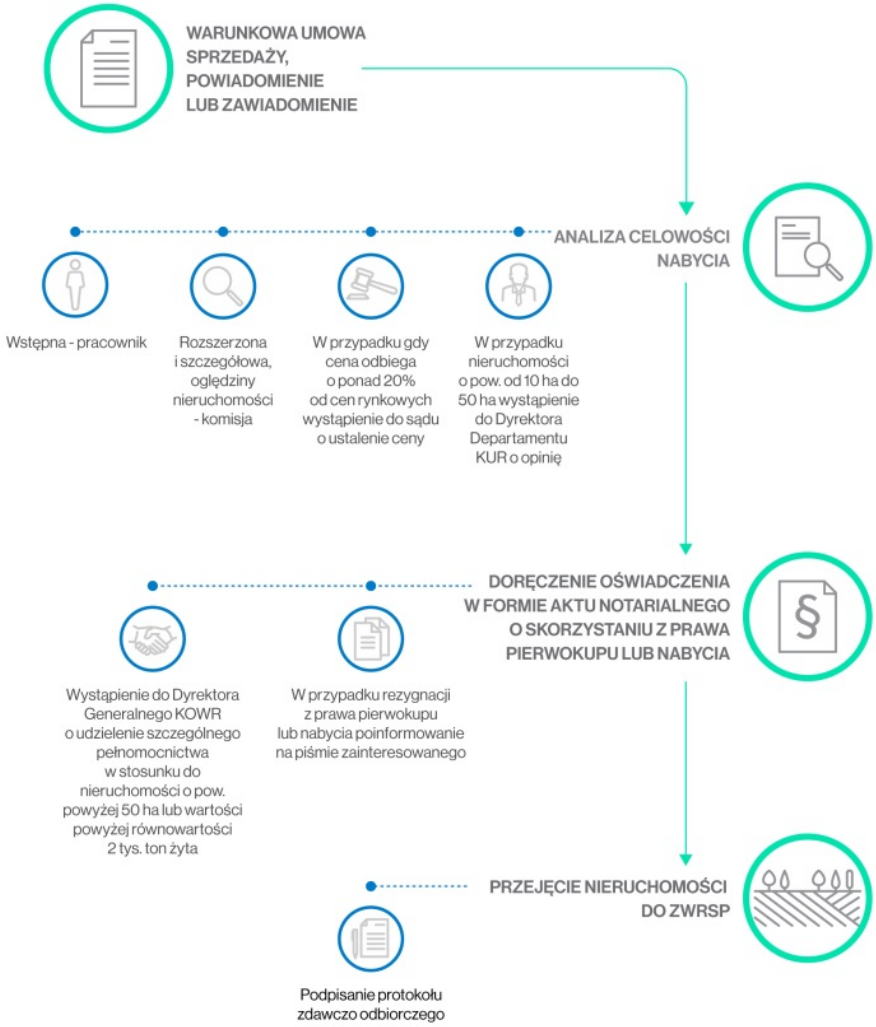
- przygotowania nieruchomości do sprzedaży (np. niedokumentowanie oględzin, wykorzystanie przy sprzedaży operatów szacunkowych po upływie roku);
- przeprowadzenia przetargu (zastosowanie trybu przetargu ustnego nieograniczonego zamiast przetargu ograniczonego, dopuszczenie do przetargu i zawarcie umowy dzierżawy z oferentami, którzy w przeszłości władali gruntami bez tytułu prawnego, dopuszczenie do oceny wniosków, które nie posiadały wszystkich wymaganych oświadczeń);
- zawarcia umów (zawarcie umów po upływie ponad pięciu miesięcy od rozstrzygnięcia przetargu, nie zawarcie części wymaganych postanowień w umowach, nie wyegzekwowanie od nabywców wymaganych oświadczeń);
- egzekwowania należności (doprowadzenie do przedawnienia należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych ZWRSP, nie podjęcie działań celem pozyskania należności z tytułu opłaty za niedotrzymanie zobowiązań umownych).

Stwierdzony stan – wykonywanie uprawnień kontrolnych w zakresie prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi

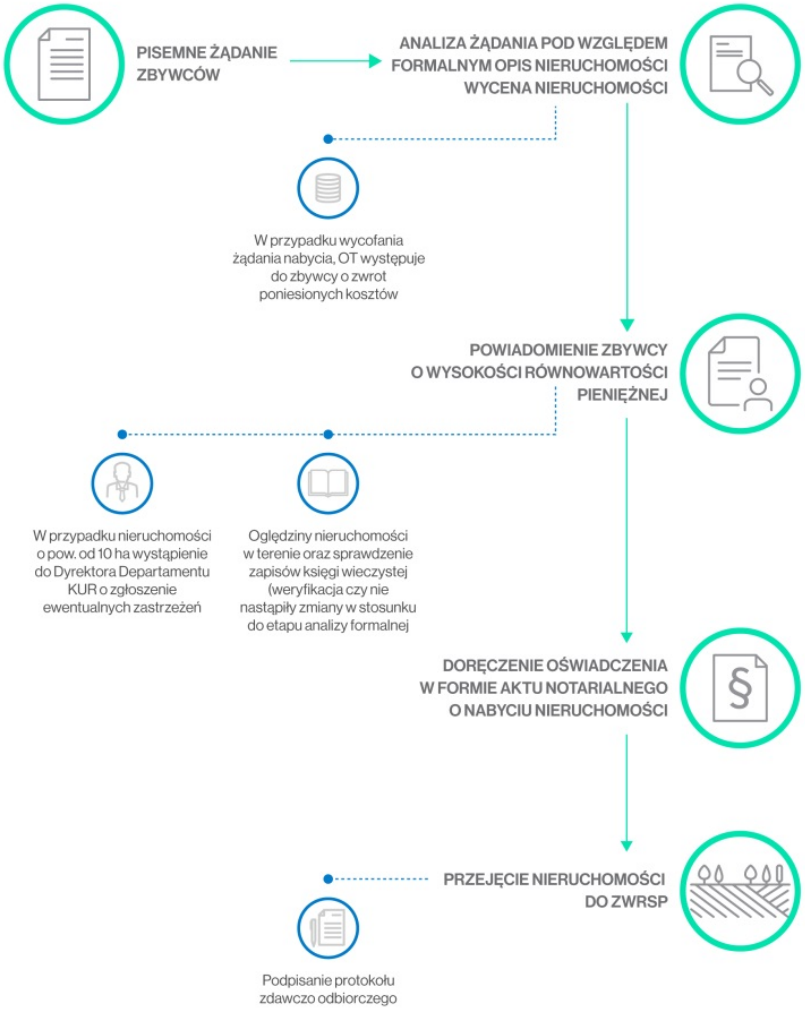
- Właściwie prowadzono:
  - sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu, nabycia i odkupu nieruchomości rolnych;
  - postępowania w zakresie wydawania zgody na nabycie nieruchomości rolnej osobom niespełniającym wymogów ukur;
  - przejmowanie nieruchomości rolnych do ZWRSP następowało po przeprowadzeniu analizy celowości skorzystania z tych praw.

Proces postępowania podczas wykonywania uprawnień kontrolnych na podstawie ukur

Wykonywanie prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych



Nabywanie nieruchomości rolnych przez KOWR na żądanie zbywcy



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

Wykonywanie uprawnień kontrolnych w zakresie prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi

	Liczba warunkowych umów sprzedaży, powiadomień lub zawiadomień dot. prawa pierwokupu i prawa nabycia oraz żądania zbywców	Powierzchnia [ha]	Liczba złożonych oświadczeń	Powierzchnia [ha]
Prawo pierwokupu nieruchomości rolnej – warunkowe umowy sprzedaży	3 637	9 143	26	1 049
Prawo nabycia nieruchomości rolnej od spółki osobowej – powiadomienia	49	607	0	0
Prawo nabycia nieruchomości rolnej w przypadku, gdy nabycie następuje na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży – zawiadomienia	752	2 103	0	0
Zgody Dyrektora Generalnego KOWR (wcześniej Prezesa ANR) na nabycie nieruchomości rolnej – rozpatrzone wnioski	23 907	69 300	21 951	59 800
Obowiązek nabycia nieruchomości rolnej na pisemne żądanie zbywcy – żądanie zbywcy	70	2 160	46	1 176

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ANR i KOWR.

Wykonywanie uprawnień kontrolnych w zakresie prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi cd.

	Liczba zawiadomień dot. prawa pierwokupu i prawa nabycia	Kwota [mln zł]	Liczba złożonych oświadczeń	Kwota [tys zł]
Prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego - warunkowe umowy sprzedaży	3 004	4 947	171	63 188
Prawo nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego - zawiadomienia	119	1 038	1	2 000

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ANR i KOWR.

Stwierdzony stan – wykonywanie uprawnień kontrolnych w zakresie prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi (ustalenia kontroli w OT)

- W wyniku kontroli przeprowadzonych w OT sporadycznie stwierdzone nieprawidłowości polegały na:
  - braku kontroli wywiązywania się nabywców z obowiązków określonych w ukur;
  - nieudokumentowaniu analizy celowości nabycia nieruchomości w ramach prawa pierwokupu;
  - wydaniu zgody na zbycie nieruchomości na rzecz nabywcy, który posiadał nieruchomości rolne o powierzchni przekraczającej 300 ha;
  - niewydaniu w terminie zgody na nabycie nieruchomości;
  - przekroczeniu terminu na poinformowanie o rezygnacji przez KOWR z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej.

Stwierdzony stan – ocena skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych

- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził ocenę skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych:
  - zdefiniował problemy na rynku nieruchomości rolnych oraz przygotował propozycje rozwiązań prawnych w tym zakresie.
- W ANR, a następnie w KOWR, prowadzono ocenę skutków zmian w przepisach prawa dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi we współpracy z organami administracji samorządowej oraz organizacjami społeczno-zawodowymi.

Stwierdzony stan – projektowane zmiany w przepisach prawa

W projekcie ustawy przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 12 marca 2019 r. nastąpiło:

- rozszerzenie katalogu przypadków wyłączających stosowanie przepisów ukur (wyłączenie ogródków przydomowych, gruntów leżących w granicach administracyjnych miast);
- złagodzenie rygorów ustawy w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha;
- rozszerzenie katalogu osób bliskich w rozumieniu ukur;
- wyłączenie spod ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnej przypadku nabycia w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego;
- skrócenie z 10 do 5 lat obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę;
- wyłączenie z prawa pierwokupu i nabycia akcji i udziałów spółek kapitałowych, które są właścicielami nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni mniejszej niż 5 ha;
- doprecyzowanie trybu postępowania oraz przesłanek warunkujących wyrażenie zgody przez Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej.

Stwierdzony stan – projektowane zmiany w przepisach prawa

- W dniu 26 kwietnia 2019 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych ustaw.
- W dniu 9 maja 2019 r. ustawa ta została bez poprawek przyjęta przez Senat RP.

Ocena ogólna

Regulacje prawa dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzone w 2016 r. zasadniczo zmieniły koncepcję gospodarowania zasobem gruntów rolnych, jak również stworzyły nową sytuację prawną i faktyczną na tym rynku. Nastąpiła zmiana polityki Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi będącymi w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Główną formą dysponowania tymi gruntami stała się dzierżawa wobec uprzednio preferowanej sprzedaży. Rozszerzono zakres działania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przede wszystkim poprzez wprowadzenie ograniczeń w obrocie prywatnym.

Zmiany w obrocie ziemią rolną zahamowały tempo wzrostu cen ziemi rolnej i spowodowały zmniejszenie liczby transakcji sprzedaży oraz obniżenie wysokości czynszu dzierżawnego gruntów ZWRSP.

Ocena ogólna cd.

Nie podważając potrzeby wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju oraz wzmocnienia i ochrony gospodarstw rodzinnych, NIK zauważa zbyt restrykcyjną regulację tej materii prawa. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę zrównoważenia instrumentów prawnych wynikających z przepisów prawa, tj. obowiązków (ograniczeń) nałożonych na uczestników obrotu z uprawnieniami organów administracji publicznej, realizujących kontrolę nad obrotem nieruchomościami rolnymi.

Na zbyt restrykcyjne obostrzenia przepisów prawa w tym zakresie wskazywano już podczas konsultacji społecznych w 2016 r., ale wówczas Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie uwzględnił opinii zainteresowanych podmiotów. Konieczność złagodzenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi została dostrzeżona przez Ministra dopiero po wejściu w życie przepisów prawa, co skutkowało opracowaniem propozycji zmian w ukur oraz gnrsp w latach 2017–2018.

Ocena ogólna cd.

Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi, funkcjonujące od ponad dwóch lat i zamierzenia – takie jak przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów, wykorzystywaniu ich na cele inne niż rolne oraz wspieranie gospodarstw rodzinnych, realizowane były prawidłowo zarówno przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencję Nieruchomości Rolnych, jak i następcę prawnego – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, realizując zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi prowadził monitoring rynku nieruchomości rolnych. Minister przeprowadzał analizę wniosków i wyrażał zgodę na sprzedaż nieruchomości rolnych ZWRSP oraz opiniował wnioski o nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. W ramach nadzoru nad ANR, a następnie KOWR, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadzał kontrole realizacji zadań przez te agencje w zakresie obrotu nieruchomościami, rozpatrywał skargi oraz prowadził postępowania odwoławcze w tym zakresie jako organ wyższego stopnia.

Minister podejmował działania na rzecz regulacji zasad obrotu nieruchomościami rolnymi. Opracował projekty zmian przepisów prawa w zakresie kształtowania ustroju rolnego oraz gospodarowania nieruchomościami rolnymi ZWRSP, które zostały przyjęte przez Sejm ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.
Brał również udział w pracach nad poselskimi projektami ustaw w zakresie obrotu

Ocena ogólna cd.

Agencja Nieruchomości Rolnych, a następnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, prawidłowo opracowały i wdrożyły procedury obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP, a także przeszkoliły pracowników w zakresie ich stosowania.

W oddziałach terenowych ANR, a następnie KOWR prawidłowo przygotowywano dokumentację dotyczącą sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych. Przeprowadzanie wycen nieruchomości zlecono rzeczoznawcom i weryfikowano ich rzetelność, a także prawidłowo ustalano cenę sprzedaży. Zgodnie z procedurami wyłoniono nabywców i dzierżawców. Wysokość czynszu dzierżawnego ustalana była zgodnie z zarządzeniami Prezesa ANR i Dyrektora Generalnego KOWR. Skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy oraz kontrolowano przestrzeganie postanowień umów. Stwierdzono jedynie pojedyncze przypadki naruszania procedur sprzedaży i dzierżawy nieruchomości Zasobu oraz nienaliczania i nieegzekwowania należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych ZWRSP.

Ocena ogólna cd.

Prezes ANR, a następnie Dyrektor Generalny KOWR, sprawowali nadzór nad stosowaniem przez oddziały terenowe procedur w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP. Na bieżąco monitorowano prowadzone sprawy, przeprowadzano kontrole w zakresie stosowanych procedur, a także rozpatrywano skargi i wnioski dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi. Nie stwierdzono nieprawidłowości przy przygotowywaniu przez ANR, a następnie KOWR, wniosków do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP. Prowadzono sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu oraz nabycia i odkupu nieruchomości rolnych, a także postępowania w zakresie wydawania zgody na nabycie nieruchomości rolnej na podstawie art. 2a ust. 4 ukur. Przejmowanie nieruchomości rolnych do ZWRSP następowało po przeprowadzeniu analizy celowości skorzystania z tych praw. Wystąpiły jedynie pojedyncze przypadki nieprawidłowości w wykonywaniu uprawnień kontrolnych w zakresie prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi.

Ocena ogólna cd.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził ocenę skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych, zdefiniował problemy na rynku nieruchomości rolnych oraz przygotował propozycje rozwiązań prawnych w tym zakresie. W ANR, a następnie w KOWR, prowadzono ocenę skutków zmian w przepisach prawa dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi we współpracy z organami administracji samorządowej oraz organizacjami społeczno-zawodowymi. Prezes ANR, a następnie Dyrektor Generalny KOWR, na podstawie przeprowadzonych analiz, przekazywali propozycje i uwagi w zakresie zmian przepisów prawa do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Wnioski

Do Prezesa Rady Ministrów

- o jak najszybsze wprowadzenie w życie zmian w zasadach obrotu nieruchomościami rolnymi.

Do Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

- o zwiększenie nadzoru Dyrektora Generalnego KOWR nad realizacją zadań dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi.

Źródło: ©Liugen Cheng – stock.adobe.com

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi