



KRR 430.006.2018  
Nr ewid. 172/2018/P/18/042/KRR

Informacja o wynikach kontroli

## OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI

DEPARTAMENT ROLNICTWA  
I ROZWOJU WSI

## MISJA

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

## WIZJA

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

### Informacja o wynikach kontroli Obrót nieruchomościami rolnymi

p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
Waldemar Wojnicz

#### Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Ewa Polkowska

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 21. III, 2019 r.

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	5
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA .....	13
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	15
4. WNIOSKI.....	22
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	23
5.1. Realizacja przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi.....	23
5.1.1. Monitoring sytuacji na rynku obrotu nieruchomościami rolnymi.....	23
5.1.2. Udział Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w pracach legislacyjnych.....	24
5.1.3. Wyrażanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części objętych zakazem sprzedaży .....	35
5.1.4. Opiniowanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniosków o nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców .....	36
5.1.5. Nadzór nad Agencją Nieruchomości Rolnych a następnie Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa.....	37
5.2. Opracowanie procedur obrotu nieruchomościami rolnymi .....	40
5.3. Realizacja przez ANR a następnie KOWR zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP .....	41
5.3.1. Zagospodarowanie gruntów ZWRSP .....	41
5.3.2. Sprzedaż gruntów rolnych ZWRSP .....	42
5.3.3. Dzierżawa gruntów rolnych ZWRSP .....	50
5.3.4. Bezumowne użytkowanie nieruchomości ZWRSP .....	59
5.3.5. Przekazywanie przez ANR i KOWR nieodpłatnie nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego.....	63
5.3.6. Nadzór nad oddziałami terenowymi w zakresie obrotu nieruchomościami.....	64
5.4. Realizacja uprawnień kontrolnych w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi .....	66
5.4.1. Zadania wynikające z ukur w zakresie wykonywania uprawnień kontrolnych w stosunku do prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi .....	66
5.4.2. Przejęcie gruntów do ZWRSP i ich zagospodarowanie .....	70
5.4.3. Nadzór nad realizacją zadań przez OT w zakresie wykonywania uprawnień kontrolnych w stosunku do prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi .....	71
5.4.4. Kontrole wywiązywania się przez nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków wynikających z ukur.....	71

5.5. Ocena skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych .....	73
5.5.1. Ocena skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych dokonana przez MRiRW .....	73
5.5.2. Ocena skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych dokonana przez ANR a następnie KOWR .....	78
<b>6. ZAŁĄCZNIKI.....</b>	<b>80</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	80
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	84
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	113
6.4. Tabele i zestawienia .....	118
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	123
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	124
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	127

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>ANR</b>	Agencja Nieruchomości Rolnych – od 1 września 2017 r. następcą prawnym ANR został Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa;
<b>bezumowne użytkowanie</b>	użytkowanie nieruchomości rolnej bez tytułu prawnego;
<b>gnrsp</b>	ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa <sup>1</sup> ;
<b>gospodarstwo rolne</b>	gospodarstwo rolne w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny <sup>2</sup> , w którym powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 ha;
<b>gospodarstwo rodzinne</b>	gospodarstwa prowadzone przez rolnika indywidualnego, w skład którego wchodzi od 1 do 300 ha użytków rolnych;
<b>gospodarowanie Zasobem</b>	gospodarowanie Zasobem w sposób określony w art. 24 gnrsp;
<b>KOWR</b>	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – od 1 września 2017 r. następcą prawnym ANR;
<b>Minister</b>	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
<b>MRiRW</b>	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
<b>nieruchomość rolna</b>	nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny;
<b>nabycie nieruchomości rolnej</b>	przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego (art. 2 pkt 7 ukur);
<b>obróć nieruchomościami rolnymi</b>	wszelkie sytuacje, które prowadzą do zmiany podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w gospodarstwie rolnym, tj. polegające na zmianie właściciela lub użytkownika gruntu <sup>3</sup> ;
<b>OT</b>	Oddział Terenowy ANR lub KOWR;
<b>prowadzenie działalności rolniczej</b>	prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej;
<b>ukur</b>	ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego <sup>4</sup> ;

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 459, t.j.

<sup>3</sup> P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie Prawo Rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994, s. 88.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1405, ze zm.

<b>rolnik indywidualny</b>	osoba fizyczna 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 jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo (art. 6 ust. 1 ukur);
<b>ustrój rolny</b>	układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie lub system społeczno-polityczny, także typ stosunków władania podstawowymi środkami produkcji (głównie ziemią) i ich użytkowanie w rolnictwie oraz wynikające z nich stosunki społeczne między różnymi grupami ludności rolniczej i wiejskiej <sup>5</sup> ;
<b>użytki rolne</b>	grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami powierzchnie pod zasiewami, grunty ugorowane, uprawy trwałe (w tym sady), ogrody przydomowe, łąki trwałe (5 lat lub więcej), pastwiska trwałe (5 lat lub więcej);
<b>Zasób WRSP, ZWRSP lub Zasób</b>	Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa – zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy gnrsp zasób tworzy mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy gnrsp, przejęte w trybie tej ustawy.

<sup>5</sup> Według Encyklopedii PWN.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

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

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

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

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

## Okres objęty kontrolą 2016–2018 (I półrocze)

Ziemia rolna ze względu na swoją naturę nie może być traktowana jak każdy produkt, który może być bez żadnych ograniczeń zbywany i nabywany. Zasoby ziemi rolnej nie są nieograniczone i należy je traktować jako niepomnażalne dobro, które na skutek procesów urbanizacyjnych, zmian klimatycznych czy degradacji środowiska może zostać nieodwracalnie utracone.

W 2012 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych wystąpiła do państw o zapewnienie odpowiedzialnego zarządzania prawami własności gruntów. Również Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego”<sup>6</sup> podkreślił kluczowe znaczenie gruntów rolnych dla bezpieczeństwa żywnościowego ze względu na fakt, że grunty są ograniczonym zasobem i w związku z tym nie może podlegać zwykłym regułom rynkowym.

W Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? (2016/2141(INI)), zaznaczając że kwestia gruntów, zarządzania nimi oraz przepisy dotyczące planowania przestrzennego leżą w kompetencji państw członkowskich, wskazano na potrzebę lepszego uwzględnienia kwestii zachowania gruntów rolnych, zarządzania nimi i ich przekazywania<sup>7</sup>.

Na przestrzeni lat cena ziemi rolnej na świecie stale rosła. Na przykład w latach 2002–2016 wzrost cen w Rumunii wyniósł 2332,1%, w Polsce 1021,5% i na Węgrzech 819,1% (infografika nr 1). W Niemczech wzrost ten wyniósł 176,4%, w Wielkiej Brytanii 248,8%, a we Francji 83,2%. Poza Europą wzrost ten wyniósł: w USA 157,2%, w Argentynie 621,0%, a w Australii 496,3%. Należy jednak mieć na uwadze, że okresowo w niektórych krajach następował spadek cen ziemi, na przykład w Danii w 2008 r. cena ziemi była o 56,2% niższa niż w 2002 r., podobnie w Irlandii – 58,2%<sup>8</sup>.

W 2016 r. najwyższa cena ziemi ornej w UE była w Holandii – 62 972 euro/ha, a najniższa w Rumunii – 1958 euro/ha. Cena ziemi w Polsce wyniosła 9100 euro/ha i była niższa od cen w Danii, Irlandii, Włoszech, Luksemburgu, Słowenii, Słowacji i Wielkiej Brytanii (infografika nr 2)<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE C 242 z 23.07.2015, s. 15.

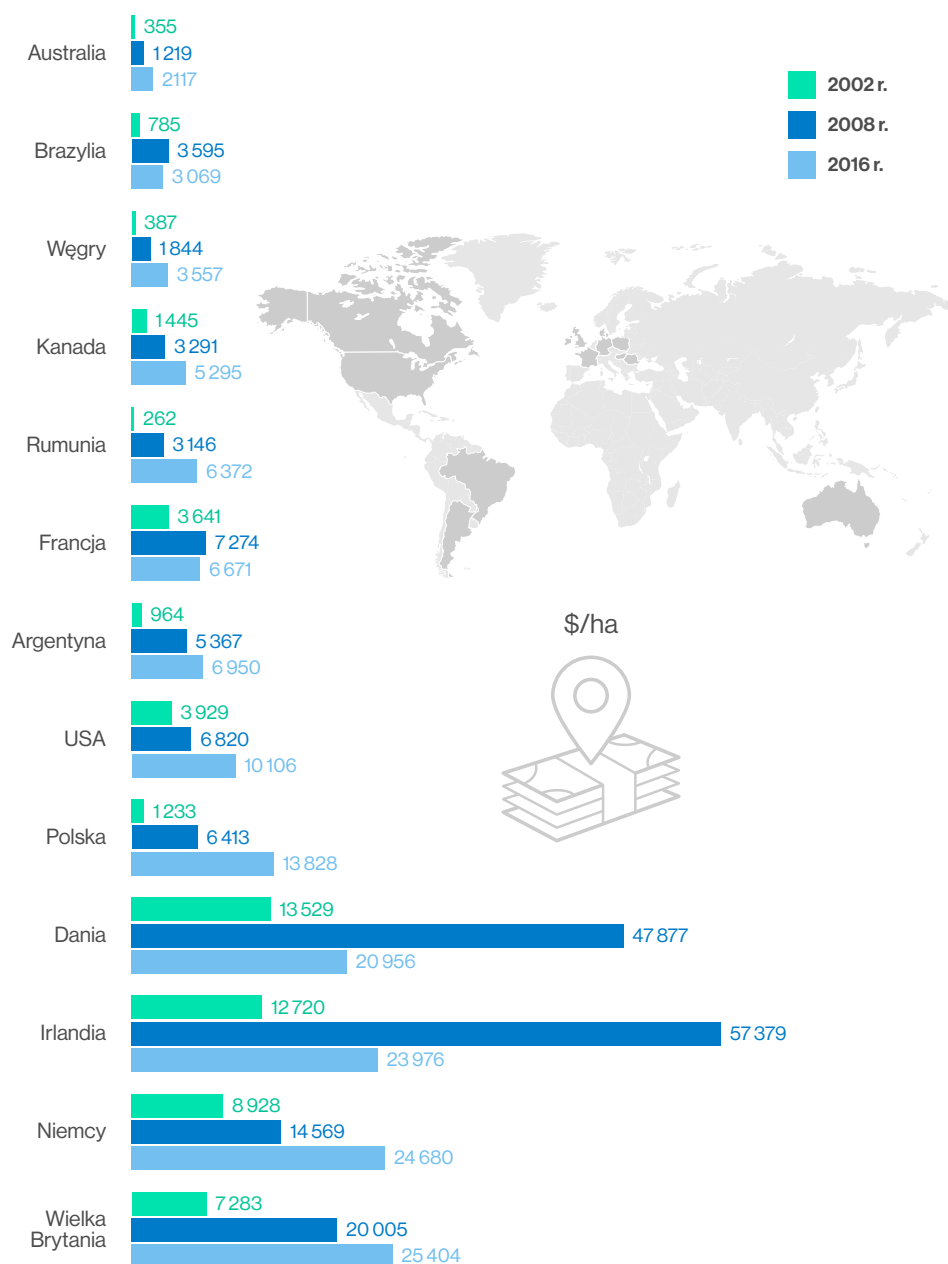
<sup>7</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? (2016/2141(INI)). P8\_TA(2017)0197. Parlament Europejski 2014–2019.

<sup>8</sup> Global farmland index. Spotlight. Savills.co.uk/research. <https://pdf.euro.savills.co.uk/uk/rural---other/global-farmland-index-2018.pdf>. [data dostępu 4.09.2018 r.].

<sup>9</sup> <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [data dostępu 4.09.2018 r.].

## WPROWADZENIE

Infografika nr 1  
Średnia cena ziemi rolnej na świecie w \$ za ha

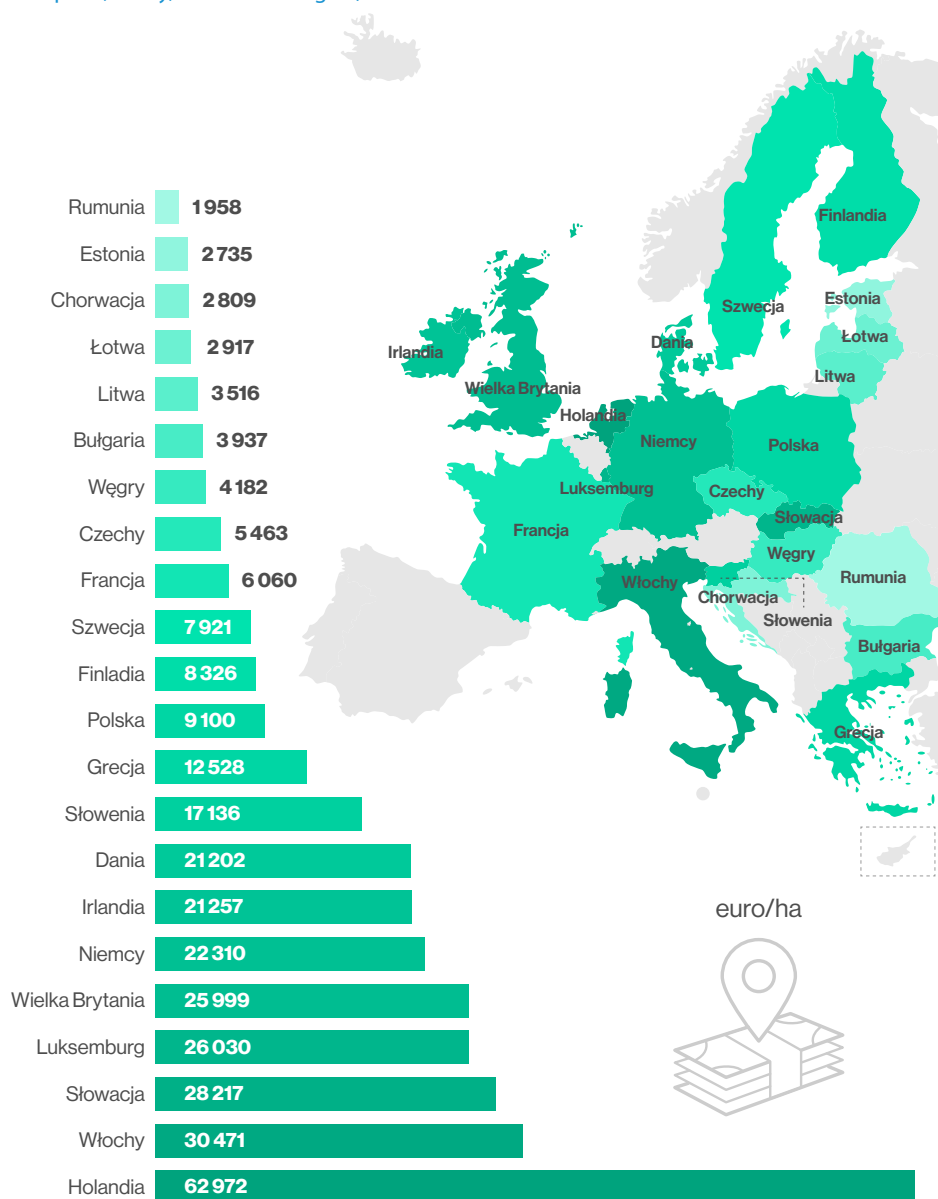


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Global farmland index. Spotlight. Savills.co.uk/research.



### Infografika nr 2

Ceny ziemi rolnej w Unii Europejskiej w 2016 r. w euro za ha (brak danych dla Belgii, Cypru, Hiszpanii, Malty, Austrii i Portugalii)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Eurostat.

Według GUS w Polsce w 2017 r. powierzchnia użytków rolnych wynosiła 14,6 mln ha i od 2004 r. zmniejszyła się o 1,7 mln ha, tj. o 10,4%<sup>10</sup>. Od zakończenia II wojny światowej ubytek użytków rolnych, w związku z przeznaczeniem ich na cele nierolnicze, wyniósł około 6 mln ha.

W badanym okresie, tj. od dnia 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r., w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej ZWRSP) znajdowało się około 10% użytków rolnych w Polsce. Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej ANR) od początku swojej działalności, tj. od 1992 roku, przejęła

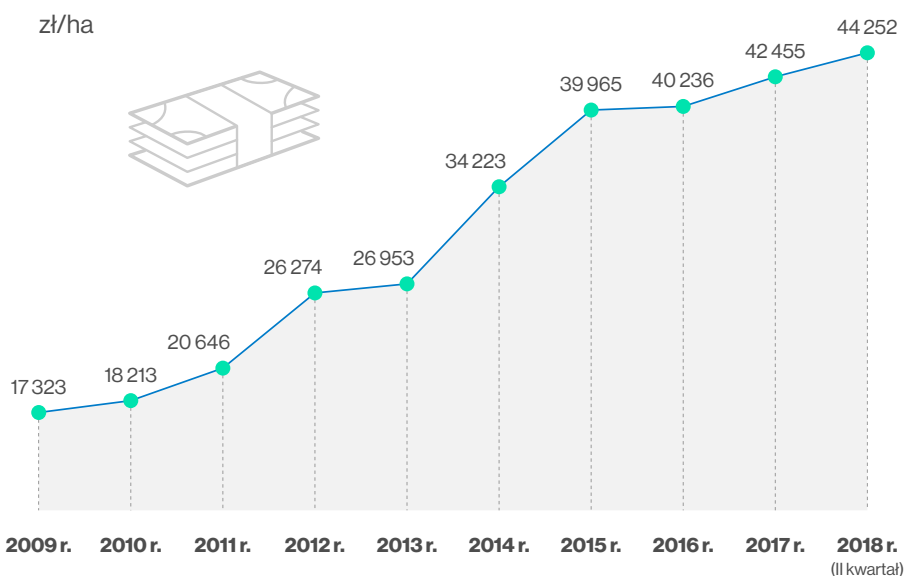
<sup>10</sup> Rolnictwo w 2017 r. Analizy statystyczne. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa 2018 oraz Użytkowanie gruntów, powierzchnia zasiewów i pogłowie zwierząt gospodarskich w 2009 r. Informacje i opracowania statystyczne. GUS. Warszawa 2009.

## WPROWADZENIE

ze wszystkich źródeł do ZWRSP 4,74 mln ha, w tym głównie z byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej – 3,8 mln ha (80%). Na koniec 2017 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR) dysponował 1,4 mln ha, z tego w dzierżawie znajdowało się około 73% (1,0 mln ha).

Według GUS średnia cena 1 ha gruntów ornych w Polsce w II kwartale 2018 r. wyniosła 44 252 zł (infografika nr 3). W I półroczu 2018 r. nastąpił wzrost cen ziemi rolnej o 4,2%, podczas gdy w 2017 r. o 5,5%, natomiast w 2016 r. cena ta była stała. Dla porównania, w 2015 r. cena gruntów ornych wzrosła o około 17%, a w 2014 r. o 27%. Odnosząc bieżący poziom cen 1 ha gruntów ornych do stanu na koniec IV kwartału 2009 r., wzrost wyniósł aż 155,4%<sup>11</sup>.

Infografika nr 3  
Średnia cena 1 ha gruntów ornych w zł za ha



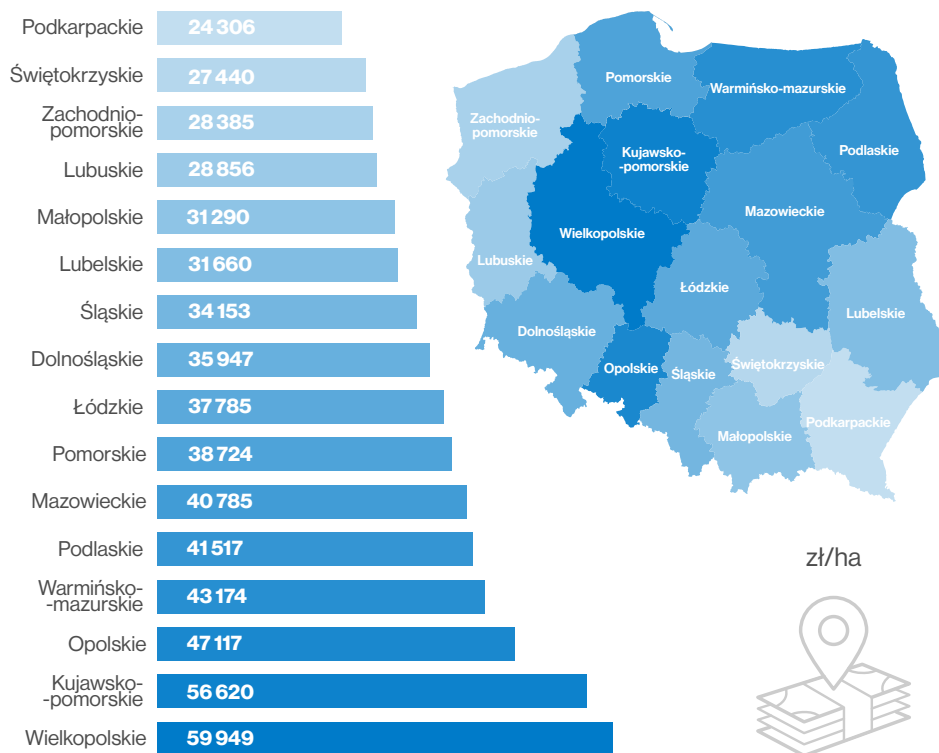
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Zróżnicowanie cen w kraju pomiędzy województwami miało raczej stały charakter. Najwyższe ceny na koniec II kwartału 2018 r. były w województwie wielkopolskim – 59,9 tys. zł/ha, kujawsko pomorskim – 56,6 tys. zł/ha i opolskim – 47,1 tys. zł/ha (infografika nr 4). Najniższe ceny były z kolei w województwie podkarpackim – 24,3 tys. zł/ha, świętokrzyskim – 27,4 tys. zł/ha i zachodniopomorskim – 28,4 tys. zł/ha. Najwyższy wzrost cen w okresie od końca IV kwartału 2009 r. do II kwartału 2018 r. wystąpił w województwie warmińsko-mazurskim – 232,7%, lubuskim – 208,2% i świętokrzyskim – 196,4%. Z kolei najniższy wzrost miał miejsce w województwie śląskim – 67,2%, pomorskim – 76,4% i małopolskim – 88,6%.

<sup>11</sup> <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-krajowa/srednie-ceny-gruntow-wg-gus.html> [dostęp 23.10.2018 r.]

## Infografika nr 4

Cena 1 ha gruntów ornych w poszczególnych województwach w Polsce na koniec II kwartału 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

W latach 1990–2003 w Polsce nie obowiązywały w praktyce żadne ograniczenia w obrocie ziemią rolną. Spowodowane było to tym, że nowelizacja kodeksu cywilnego ustawą z dnia 29 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks Cywilny zniosła ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w drodze umów. W zasadzie każdy obywatel polski mógł zostać posiadaczem nieruchomości rolnej dowolnej wielkości, niezależnie od celu zakupu.

Ponownie ograniczenia prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzono ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawa określała zasady obrotu nieruchomościami rolnymi, których celem była poprawa struktury obszarowej gospodarstw, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów oraz zapewniała prowadzenie gospodarstw przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Jako instrumenty kontrolne wprowadzono prawo pierwokupu i nabycia przysługujące ANR w przypadku zbywania nieruchomości rolnych<sup>12</sup>. Zdefiniowano pojęcie gospodarstwa rodzinnego prowadzonego przez rolnika indywidualnego, w którym powierzchnia użytków rolnych jest większa od 1 ha i mniejsza od 300 ha. Dzierżawcom przyznano prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży przez właściciela dzierżawionych gruntów.

<sup>12</sup> Po nowelizacji w 2010 r., ANR przysługiwało prawo pierwokupu i nabycia w przypadku nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 5 ha.

Głównym czynnikiem, które w zasadniczy sposób wpływały na kształtowanie obrotu nieruchomościami rolnymi w okresie objętym kontrolą były:

- 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<sup>13</sup> (dalej ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP);
- utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na podstawie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparciu Rolnictwa<sup>14</sup> (dalej ustawa o KOWR) wraz z przepisami wprowadzającymi<sup>15</sup>;
- wykluczenie z możliwości wzięcia udziału w przetargu na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości ZWRSP podmiotów, które władają lub władają tymi nieruchomościami bez tytułu prawnego i mimo wezwania nie opuściły tych nieruchomości wprowadzone zmianą w gnrsp oraz pozbawienie możliwości uzyskania płatności bezpośrednich podmiotom władającym nieruchomościami wchodzącymi w skład ZWRSP bez tytułu prawnego (wprowadzone zmianą w ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>16</sup>).

<sup>13</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 869.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 1154); weszła w życie w dniu 1 września 2017 r.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.).

<sup>16</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1312.

## 2. 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.

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 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 w opracowywanych przepisach prawa. Konieczność złagodzenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi Minister dostrzegł dopiero po wejściu ich w życie. Skutkiem tego było opracowanie w latach 2017–2018 czterech projektów zmian w ukur oraz w gnrsp.

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 nieruchomościami rolnymi.

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.

Zasadnicza zmiana koncepcji obrotu nieruchomościami rolnymi

Minister oraz Prezes ANR, a następnie Dyrektor Generalny KOWR właściwie realizowali zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził monitoring rynku nieruchomości rolnych

Minister podejmował działania na rzecz regulacji zasad obrotu nieruchomościami rolnymi

Prawidłowo opracowano procedury obrotu nieruchomościami rolnymi

## OCENA OGÓLNA

**ANR i KOWR prawidłowo realizowały sprzedaż i dzierżawę nieruchomości rolnych ZWRSP**

W oddziałach terenowych ANR, a następnie KOWR prawidłowo przygotowano 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.

**Prezes ANR, a następnie Dyrektor Generalny KOWR sprawowali nadzór nad oddziałami terenowymi**

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.

**Przygotowywano wnioski do Ministra o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości ZWRSP**

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, nabycia i odkupu nieruchomości rolnych oraz postępowania w celu wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej**

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.

**Minister prowadził ocenę skutków zmian w przepisach prawa oraz przygotował propozycje nowych rozwiązań prawnych**

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.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Minister prowadził monitoring rynku nieruchomości rolnych i podejmował działania na rzecz regulacji zasad obrotu tymi nieruchomościami. Monitoring prowadzono w oparciu o: dane uzyskane z Głównego Urzędu Statystycznego, dane Ministerstwa Sprawiedliwości, opublikowane opracowania naukowe, analizy raportów i informacji sporządzanych przez ANR, a następnie KOWR, a także na podstawie danych z postępowań administracyjnych oraz danych wynikających ze skarg oraz innych dokumentów (listy, wystąpienia) dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Ponadto analizowane były uwagi oraz postulaty zgłaszane przez organizacje społeczne, w tym rolnicze, a także przez obywateli. [str. 23–24]

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził monitoring rynku nieruchomości rolnych

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 oraz terminowo prowadził prace związane z wydawaniem aktów wykonawczych. Brał również udział w pracach nad poselskimi projektami ustaw dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi.

Minister podejmował działania na rzecz regulacji zasad obrotu nieruchomościami rolnymi

Zwrócenia uwagi wymaga fakt, że Minister nie uwzględnił propozycji zgłaszanych podczas konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych do opracowywanych przepisów prawa. Wejście w życie tych przepisów skutkowało utrudnieniami w obrocie ziemią, a banki przestały udzielać kredytów, których zabezpieczenie miały stanowić hipoteki ustanowione na nieruchomości rolnej. [str. 24–34]

Minister rzetelnie przeprowadzał analizę wniosków i wyrażał zgodę na sprzedaż nieruchomości rolnych ZWRSP. W okresie objętym kontrolą, po dniu 30 kwietnia 2016 r., tj. wejściu w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP, do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wpłynęło w tej sprawie 131 wniosków Prezesa ANR, a następnie Dyrektora Generalnego KOWR. Po przeprowadzonej analizie dokumentacji dotyczącej nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży Minister wyraził zgodę na ich sprzedaż w 124 przypadkach, a w stosunku do siedmiu odmówił takiej zgody. Przyczyną odmów były głównie negatywne opinie wojewódzkich izb rolniczych. [str. 35]

Minister rzetelnie przeprowadzał analizę wniosków i wyrażał zgodę na sprzedaż nieruchomości rolnych ZWRSP

Minister rzetelnie przeprowadzał analizę i opiniował wnioski o nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. W ramach swoich kompetencji Minister w okresie objętym kontrolą w tej sprawie wniósł sprzeciw 56 razy (55 razy w 2016 r. i jeden raz w 2018 r.). Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2016 r., wobec braku sprzeciwu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zezwolił na nabycie 39, a w 2017 r. 25 nieruchomości rolnych. Minister nie zgłaszał sprzeciwu w przypadkach, gdy wnioskodawcami były osoby polskiego pochodzenia, posiadające zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenie na osiedlenie się, prowadzące w Polsce działalność rolniczą, a także gdy zbywcami były osoby spokrewnione z wnioskodawcami. [str. 36]

Minister rzetelnie przeprowadzał analizę i 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, rzetelnie rozpatrywał skargi dotyczące obrotu nieruchomościami, a także prowadził postępowania odwoławcze w tym zakresie jako organ wyższego stopnia.

Minister rzetelnie przeprowadzał kontrole realizacji zadań w zakresie obrotu nieruchomościami, prowadził postępowania odwoławcze oraz rozpatrywał skargi dotyczące obrotu nieruchomościami

Od stycznia 2016 r. do końca czerwca 2018 r. w ramach nadzoru nad ANR, a następnie KOWR Minister Rolnictwa i Rozwoju przeprowadził dziesięć kontroli w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi. Kontrole

dotyczyły: sprzedaży nieruchomości ZWRSP (cztery kontrole), realizacji umów dzierżawy nieruchomości ZWRSP (pięć) oraz prawidłowości i zasadności przeprowadzenia przetargu na dzierżawę nieruchomości ZWRSP (jedna).

W okresie od dnia 30 kwietnia 2016 r. do dnia 14 czerwca 2018 r. w MRiRW prowadzono 175 postępowań dotyczących odwołań od decyzji Prezesa ANR, a następnie Dyrektora Generalnego KOWR, w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnych, jak również w sprawie odmowy wyrażenia zgody na ich nabycie, a także zażaleń na postanowienia Prezesa ANR, a następnie Dyrektora Generalnego KOWR, o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej na podstawie przepisów ukur oraz zażaleń na niezłatwienie przez te organy spraw w terminie.

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 11 czerwca 2018 r. do MRiRW wpłynęło 285 skarg dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi, z tego Minister rozpatrzył 31, a 254 przekazał zgodnie z właściwością do Prezesa ANR i Dyrektora Generalnego KOWR. Skargi rozpatrzone przez Ministra dotyczyły głównie dzierżawy i najmu nieruchomości (20 skarg) oraz sprzedaży i zamiany nieruchomości (siedem). [str. 37–39]

Prawidłowo opracowano i wdrożono procedury obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP, a także przeszkolono pracowników w zakresie ich stosowania

W ANR, a następnie KOWR prawidłowo opracowano i wdrożono procedury obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP, a także przeszkolono pracowników w zakresie ich stosowania.

W okresie objętym kontrolą w ANR, a następnie KOWR obowiązywały wprowadzone zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR, w formie wytycznych, procedury w zakresie:

- sprzedaży nieruchomości ZWRSP,
- dzierżawy nieruchomości ZWRSP, w tym jednolite dla całego kraju zasady oceny kryteriów ofert pisemnych w przetargach ograniczonych na dzierżawę,
- nieodpłatnego przekazywania na własność mienia ZWRSP,
- nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania ZWRSP, w tym zasad wykonywania umowy dzierżawy,
- zasad działania rad społecznych przy Oddziałach Terenowych (dalej OT),
- nabywania nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie przepisów ukur. [str. 40–41]

Agencja Nieruchomości Rolnych, a następnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, prawidłowo realizowały zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP

Agencja Nieruchomości Rolnych, a następnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, prawidłowo realizowały zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP. Prawidłowo przygotowano dokumentację dotyczącą sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych. Zgodnie z procedurami wyłoniono nabywców i dzierżawców. Skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości oraz kontrolowano przestrzeganie postanowień umów. 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. [str. 41–65]



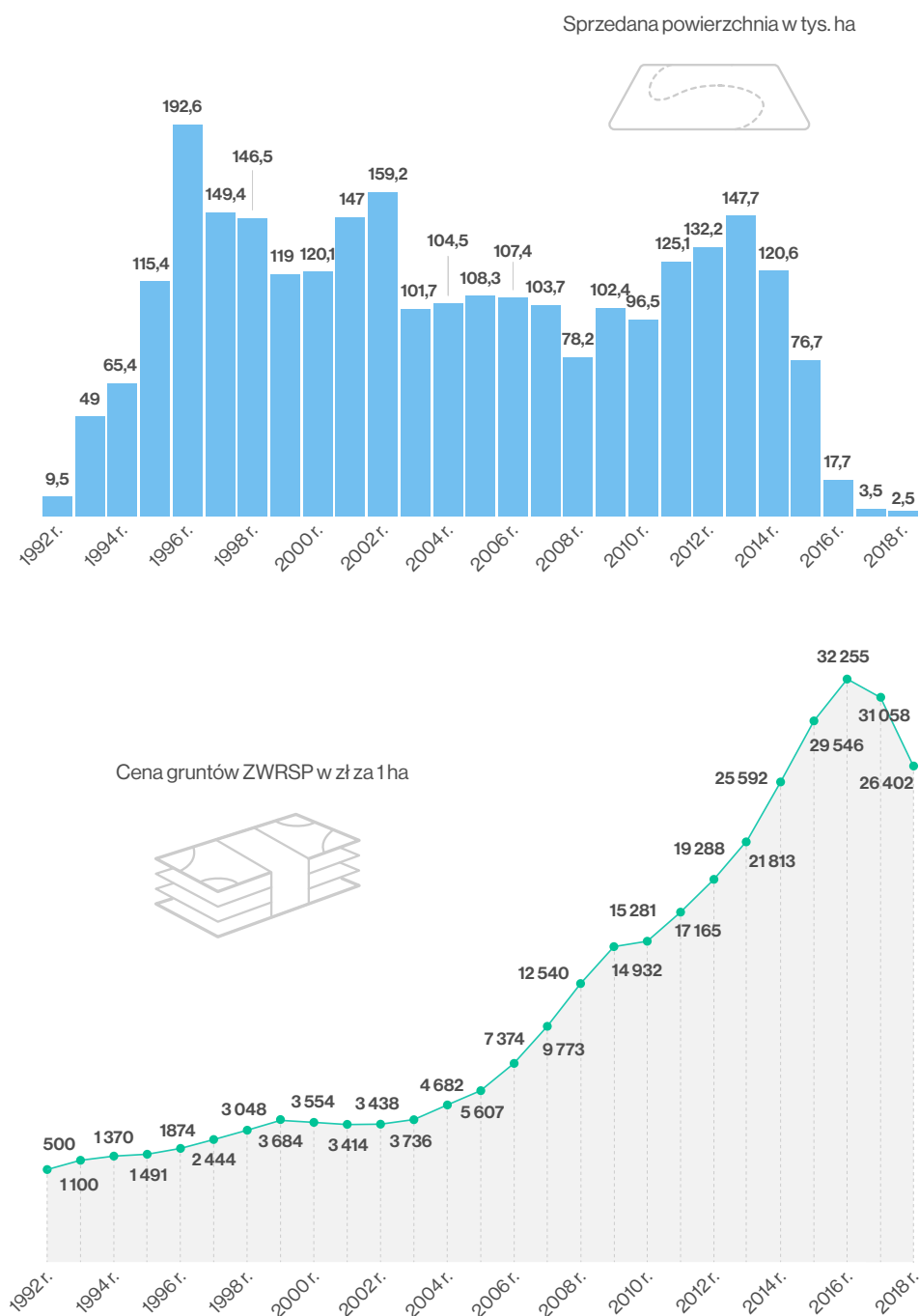
## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Od 1992 r. do końca 2018 r. z ZWRSP sprzedano 2712,3 tys. ha gruntów, tj. 57% powierzchni przejętej do Zasobu od jego utworzenia. Największa sprzedaż gruntów ZWRSP nastąpiła w 1996 r. i wyniosła 192,6 tys. ha, w kolejnych latach sprzedaż była mniejsza i wahała się w przedziale od 100 tys. ha do 150 tys. ha. W 2016 r. sprzedaż wyniosła 17,0 tys. ha, w 2017 r. spadła do 3,5 tys. ha, a w 2018 r. – 2,5 tys. ha. (infografika nr 5).

Sprzedaż gruntów  
rolnych ZWRSP

Infografika nr 5

Sprzedaż gruntów rolnych ZWRSP oraz ceny uzyskane ze sprzedaży w latach 1992–2018



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

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 1992–2018 cena gruntów rolnych ZWRSP wzrosła ponad 50-krotnie, od 500 zł za ha w 1992 r. do 26 402 zł za ha w 2018 r. W wyniku ograniczenia sprzedaży w 2017 r. cena gruntów rolnych ZWRSP w porównaniu do 2016 r. obniżyła się o 3,7% do 31 058 zł za ha i następnie w 2018 r. – o 15% do 26 402 zł za ha.

Na skutek ograniczenia sprzedaży, wpływy z tego tytułu w kolejnych latach zmniejszyły się istotnie – w 2016 r. wyniosły 1233,9 mln zł, w 2017 r. – 872,2 mln zł oraz w I półroczu 2018 r. – 322,4 mln zł, podczas gdy w 2015 r. wpływy te wyniosły 2028,2 mln zł. [str. 42–50]

### Dzierżawa gruntów ZWRSP

Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. w dzierżawie znajdowało się łącznie 1.043.820 ha nieruchomości Zasobu WRSP, tj. o 10 021 ha mniej niż na dzień 31 grudnia 2017 r. W okresie od 2016 r. do końca I półrocza 2018 r. zawarto ogółem 17 523 umowy na dzierżawę gruntów ZWRSP o łącznej powierzchni 136 154 ha, z tego w trybie bezprzetargowym – 262 umów (tj. 0,8%) na dzierżawę 641 ha. Wpływy z czynszu dzierżawnego nieruchomości rolnych ulegały niewielkim zmianom i wyniosły: w 2016 r. – 285 840 tys. zł, w 2017 r. – 303 706 tys. zł, a w I półroczu 2018 r. – 156 661 tys. zł. Dla porównania w 2015 r. wpływy z czynszu dzierżawnego wyniosły 290 336,0 tys. zł.

W 2018 r. średni czynsz oferowany przez dzierżawców za 1 ha gruntów rolnych wyniósł 7,1 dt<sup>17</sup>. Był niższy o 7,8% niż czynsz w umowach zawieranych w 2017 r. – 7,7 dt i o 38,9% niższy niż w 2016 r. – 12,6 dt. [str. 50–59]

### Bezumowne użytkowanie gruntów ZWRSP

Powierzchnia nieruchomości ZWRSP z tytułu bezumownego użytkowania wyniosła na koniec I półrocza 2018 r. – 18,2 tys. ha. Główną grupę bezumownych użytkowników nieruchomości ZWRSP stanowili dzierżawcy, którzy uchylali się od wydania nieruchomości o łącznej powierzchni 18 tys. ha po wygaśnięciu bądź rozwiązaniu umów dzierżawy. Pozostała grupa stanowiły osoby użytkujące łącznie około 200 ha, zazwyczaj w dobrej wierze, niewielkie działki o nieuregulowanym stanie prawnym. Wprowadzone zmiany przepisów prawa wyeliminowały zjawisko bezumownego użytkowania nieruchomości rolnych ZWRSP przez podmioty dokonujące samowolnego zajęcia gruntów.

W badanym okresie wszczęto 1683 sprawy dotyczące przejęcia nieruchomości ZWRSP bez tytułu prawnego. W wyniku podjętych działań odzyskano 12,5 tys. ha. Wpływy z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości ZWRSP bez tytułu prawnego wyniosły w 2016 r. 15 086 tys. zł, w 2017 r. – 9860 tys. zł, a w I półroczu 2018 r. – 4033 tys. zł. [str. 59–62]

### Nieodpłatne przekazanie nieruchomości ZWRSP

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 maja 2018 r. ANR i KOWR przekazały nieodpłatnie na własność w drodze umowy jednostkom samorządu terytorialnego, na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 gnrsp, 1173 nieruchomości o łącznej powierzchni 693,9 ha. Ponadto na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 3 gnrsp przekazano trzy nieruchomości o łącznej powierzchni 5,2 ha na rzecz osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku. [str. 63]

<sup>17</sup> 1 dt = 100 kg.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Prezes ANR, a następnie Dyrektor Generalny KOWR, nadzór nad stosowaniem procedur w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi w oddziałach terenowych sprawowali przez:

- weryfikację wniosków dotyczących sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni równej i większej niż 2 ha, na którą wymagana była zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- weryfikację wniosków o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa do sprzedaży nieruchomości o powierzchni powyżej 50 ha lub o równowartości przekraczającej 2 tys. ton żyta ustalonej stosownie do przepisów o podatku rolnym;
- weryfikację wniosków o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa w przypadku zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości powierzchni powyżej 50 ha lub w przypadkach zmiany umowy dzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 500 ha, w zakresie zmiany terminu obowiązywania umowy dzierżawy lub zmiany dzierżawcy w wyniku cesji praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy;
- rozpatrywanie skarg i wniosków dzierżawców oraz nabywców nieruchomości rolnych ZWRSP;
- rozpatrywanie zastrzeżeń na czynności przetargowe. [str. 64]

W latach 2016–2018 r. (I półrocze) w ANR i KOWR przeprowadzono 21 kontroli w zakresie sprzedaży i dzierżawy nieruchomości ZWRSP, w tym 12 planowych i dziewięć doraźnych oraz cztery audyty. Od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. do ANR, a następnie do KOWR złożono ogółem 768 skarg i wniosków, z tego 333 w 2016 r. (w tym dwie zostały przekazane według właściwości innym organom) i 435 w 2017 r. [str. 64–65]

Prawidłowo prowadzono postępowania dotyczące wydania zgody lub odmowy na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ukur. W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 marca 2018 r. do ANR, a następnie KOWR, na podstawie art. 2a ust. 4 ukur, złożono łącznie 29 764 wniosków o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej. W wyniku rozpatrzenia 23 907 wniosków dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 69,3 tys. ha, wydano 21 951 decyzji wyrażających zgodę na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 59,8 tys. ha (91,8% wniosków). Nie wyrażono zgody na sprzedaż nieruchomości rolnej nabywcom niedającym rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej oraz w przypadku, gdy wnioskodawcy wskazali, że nabycie nieruchomości traktują jako lokatę kapitału uzyskanie w przyszłości znacznych korzyści finansowych przy dalszej odsprzedaży. [str. 66–67]

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2018 r., na podstawie art. 2a ust. 6 ukur, do ANR a następnie do KOWR wpłynęło 70 żądań złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości o łącznej powierzchni 2160 ha. ANR, a następnie KOWR złożyły 46 takich oświadczeń dotyczących łącznej powierzchni 1176,5 ha. [str. 67]

Nadzór nad stosowaniem procedur przez OT

Kontrola wewnętrzna i audyt wewnętrzny w ANR i KOWR

Prawidłowo prowadzono postępowania w celu wydania zgody lub odmowy na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ukur

Realizacja żądania zbywców nabycia nieruchomości na podstawie art. 2a ust. 6 ukur

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Prowadzono sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu, nabycia i odkupu nieruchomości rolnych**

Prawidłowo prowadzono sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu, nabycia i odkupu nieruchomości rolnych.

W okresie objętym kontrolą do ANR, a następnie KOWR wpłynęło 3637 warunkowych umów sprzedaży nieruchomości rolnych. Agencje złożyły 26 oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnej na podstawie art. 3 ust. 4 ukur, tj. dla 0,7% zawartych takich umów. Prawo pierwokupu wykonano w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni 1049 ha, co stanowiło 8,7% całkowitej powierzchni nieruchomości rolnych objętych warunkowymi umowami sprzedaży (9143 ha). W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. do ANR, a następnie do KOWR, w trybie art. 4 ust. 1 i ust. 5 ukur, wpłynęły 752 zawiadomienia o nabyciu nieruchomości rolnych (o łącznej powierzchni nieruchomości 2103 ha). Po przeprowadzonej analizie ANR, a następnie KOWR, nie skorzystały z przysługującego prawa nabycia, tj. nie złożyły oświadczeń o nabyciu tych nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości.

W badanym okresie złożone zostały przez ANR a następnie przez KOWR łącznie 172 oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu oraz nabycia udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego za cenę nabycia wynoszącą 65 187,7 tys. zł, z tego na podstawie art. 3a ust. 1 ukur złożono 171 oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu udziałów i akcji za cenę nabycia wynoszącą 63 187,7 tys. zł i na podstawie art. 4 ust. 6 ukur – jedno oświadczenie o nabyciu udziałów w cenie 2000 tys. zł.

Ponadto, w trybie art. 3b ust. 3 ukur do ANR, a następnie do KOWR, wpłynęło 49 powiadomień o zmianie wspólnika lub przystąpieniu nowego wspólnika do spółki osobowej, która jest właścicielem nieruchomości rolnej. Nie złożono żadnego oświadczenia o wykonaniu prawa nabycia nieruchomości w trybie art. 3b ust. 1 ukur. Łączna powierzchnia nieruchomości rolnych w spółkach osobowych, których dotyczyła zmiana bądź przystąpienie nowego wspólnika oraz w sprawach których w trybie art. 3b ust. 3 powiadomiono KOWR, wyniosła 607 ha.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła pojedyncze przypadki nieprawidłowości w zakresie stosowania procedur wykonywania uprawnień kontrolnych dotyczących prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi. [str. 68–69]

**Rozwiązanie warunkowej umowy**

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. wystąpiły 23 przypadki, gdy w okresie jednego miesiąca przewidzianym na skorzystanie przez ANR lub KOWR z prawa pierwokupu nieruchomości rolnych lub akcji i udziałów, strony rozwiązały wcześniej zawartą warunkową umowę. [str. 70]

**Przejęcie do ZWRSP i zagospodarowanie gruntów**

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. do ZWRSP przejęto łącznie 2747,9 ha gruntów, z tego zagospodarowano 80,8% (2123,4 ha), tj. wydzierżawiono 1851,1 ha, sprzedano 270,7 ha, nieodpłatnie przekazano (na podstawie art. 24 ust. 5 gnrsp) 1,6 ha. W ANR a następnie KOWR prowadzono działania w celu rozdysponowania niezagospodarowanych 604,5 ha gruntów. [str. 70]

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W ramach nadzoru nad wywiązywaniem się przez nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków wynikających z ukur, do dnia 31 maja 2018 r. przeprowadzono 258 kontroli (z tego 209 kontroli zakończono w 2017 r., a 49 kontroli w 2018 r.), w trakcie realizacji było 38 kontroli. W toku kontroli stwierdzono trzy przypadki nieprawidłowości. [str. 71–73]

Kontrola wywiązywania się przez nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków wynikających z ukur

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rzetelnie prowadził ocenę skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych, zdefiniował problemy na tym rynku oraz przygotował propozycje stosownych rozwiązań prawnych. Współpracował w tym zakresie z organami administracji samorządowej i organizacjami społeczno-zawodowymi. Prezes ANR, a następnie Dyrektor Generalny KOWR, przekazywali do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi propozycje i uwagi dotyczące zmiany przepisów prawa z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi. W latach 2017–2018 do uzgodnień i konsultacji społecznych skierowano cztery kolejne wersje zmian przepisów prawa – pierwszą w listopadzie 2017 r., a czwartą – w listopadzie 2018 r. [str. 73–79]

Prowadzono ocenę skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych

## 4. WNIOSKI

Obserwacja rynku nieruchomości rolnych prowadzona przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi spowodowała podjęcie działań w celu złagodzenia reżimu prawnego wprowadzonego w 2016 r. w obrocie nieruchomościami rolnymi. Właściwie prowadzony proces legislacyjny pozwoli osiągnąć kompromis pomiędzy kreowaną przez władzę publiczną polityką w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi a postulatami uczestników tego obrotu.

### Wniosek do Prezesa Rady Ministrów

Ze względu na nadal trwające prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>18</sup>, uwzględniając szczególne znaczenie społeczne proponowanych zmian, zwłaszcza dotyczących nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast oraz wyłączenia spod działania ukur gruntów rolnych o powierzchni do jednego hektara, Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne jak najszybsze wprowadzenie w życie zmian w zasadach obrotu nieruchomościami rolnymi.

### Wniosek do Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

W oddziałach terenowych, choć nieliczne, występowały nieprawidłowości w zakresie przestrzegania procedur obrotu nieruchomościami rolnymi. Wskazane jest więc zwiększenie nadzoru Dyrektora Generalnego KOWR nad realizacją zadań dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi.

<sup>18</sup> W dniu 12 marca 2019 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, przedłożony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Projekt ustawy zakłada złagodzenie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Realizacja przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach w administracji rządowej<sup>19</sup>, dział rozwój wsi, którym kieruje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej Minister), obejmuje sprawy kształtowania ustroju rolnego państwa.

Realizowane zadania

W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie kształtowania ustroju rolnego państwa Minister realizował poprzez:

- monitoring sytuacji na rynku nieruchomości rolnych;
- analizę ustawodawstwa państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi;
- udział w pracach nad projektami ustaw, opracowanie i wydanie aktów wykonawczych oraz analizę skutków wprowadzonych zmian przepisów prawa;
- rozpatrywanie wniosków o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości ZWRSP lub ich części na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP;
- opiniowanie wniosków o nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców w trybie art. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców;
- nadzór nad ANR, a następnie KOWR, w zakresie realizowanych przez te agencje zadań dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi.

#### 5.1.1. Monitoring sytuacji na rynku obrotu nieruchomościami rolnymi

Monitoring sytuacji na rynku nieruchomości rolnych prowadził w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW) Departament Gospodarki Ziemią (dalej DGZ MRiRW). Rozwiązania prawne dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi opracowywano w MRiRW w oparciu o: dane uzyskane z Głównego Urzędu Statystycznego, dane Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania naukowe publikowane w specjalistycznych czasopismach o tematyce rolniczej (na przykład raport „Rynek ziemi rolniczej” wydawany przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy), analizy raportów i informacji sporządzanych przez ANR, a następnie KOWR (kwartalne raporty z działalności, informacje o sprzedaży i dzierżawie gruntów ZWRSP, roczne sprawozdania z działalności, analiza rozpatrywanych skarg i wniosków), a także na podstawie danych z postępowań administracyjnych oraz złożonych skarg i innych dokumentów (listy, wystąpienia) dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi<sup>20</sup>. Ponadto, analizowane były uwagi oraz postulaty zgłaszane przez organizacje społeczne, w tym rolnicze, a także przez obywateli. Uzyskane dane były wykorzystywane przy opracowaniu nowych rozwiązań prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi oraz przy przygotowaniu odpowiedzi na wystąpienia podmiotów krajowych i zagranicznych.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.

<sup>20</sup> Na przykład: średnia cen zakupu użytków rolnych w danym kwartale, liczba zawartych aktów notarialnych, dane dotyczące sprzedaży oraz dzierżawy gruntów ZWRSP.

Analizowano  
ustawodawstwo  
państw członkowskich  
Unii Europejskiej

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi brał aktywny udział w pracach nad „Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”. Jednym z projektów strategicznych dotyczących rozwoju sektora rolno-spożywczego jest „Gospodarowanie gruntami rolnymi na rzecz zrównoważonego rozwoju”, tj. nowy system regulacji prawnych służących poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

W badanym okresie w MRiRW analizowano ustawodawstwo państw członkowskich Unii Europejskiej (dalej UE) dotyczące kształtowania ustroju rolnego, w tym dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi. Dane podane analizie pochodziły z materiałów i opracowań przekazanych przez Stałe Przedstawicielstwo Polski przy Unii Europejskiej w Brukseli, z aktów prawnych oraz z krajowych opracowań publikowanych w czasopiśmie branży rolniczej.

Informacje o regulacjach w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi w innych państwach członkowskich UE uzyskano również w ramach uczestnictwa w pracach i posiedzeniach organizacji międzynarodowych. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi inicjował także nawiązywanie kontaktów z partnerami międzynarodowymi w celu dokonania oceny obowiązujących w danym państwie regulacji w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi. W dniu 26 października 2016 r., w trakcie pierwszego spotkania ministrów rolnictwa Państw Grupy Wyszehradzkiej z udziałem Bułgarii, Rumunii i Słowenii, została powołana grupa robocza do spraw oceny stanu prawnego obrotu ziemią rolną w krajach członkowskich UE. W dniu 23 marca 2017 r. w MRiRW odbyło się spotkanie grupy roboczej, którego efektem było sprawozdanie z dnia 19 maja 2017 r. podsumowujące stan ustawodawstwa w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi obowiązującego we wspomnianych krajach.

Z prowadzonych przez MRiRW analiz wynika, że w wielu krajach UE, takich jak Francja, Niemcy, Dania, stosuje się uregulowania ograniczające swobodę obrotu ziemią rolniczą, które polegają na zachowaniu niepodzielności gospodarstwa, rozbudowaniu nadzoru państwa nad obrotem, zakazywaniu rozdrabniania struktury powierzchniowej poniżej ustawowego minimum oraz wprowadzeniu wymogu posiadania przez nabywcę kwalifikacji rolniczych (Załącznik 1).

Uzyskane informacje były wykorzystywane przy opracowaniu nowych rozwiązań prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce.

### 5.1.2. Udział Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w pracach legislacyjnych

Wprowadzone ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego ograniczenia prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi (infografika nr 6), w uzasadnienie poselskiego projektu z 14 lipca 2014 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, były oceniane jako nieskuteczne z punktu widzenia kształtowania ustroju rolnego. Wskazywano na<sup>21</sup>:

- nieskuteczność instrumentów w postaci prawa pierwokupu oraz prawa nabycia przez ANR w realizacji celów kształtowania ustroju rolnego państwa (zapobieganie zmniejszaniu powierzchni użytków rolnych, nieracjonalnemu podziałowi gospodarstw rolnych);

<sup>21</sup> Nr druku 3109.

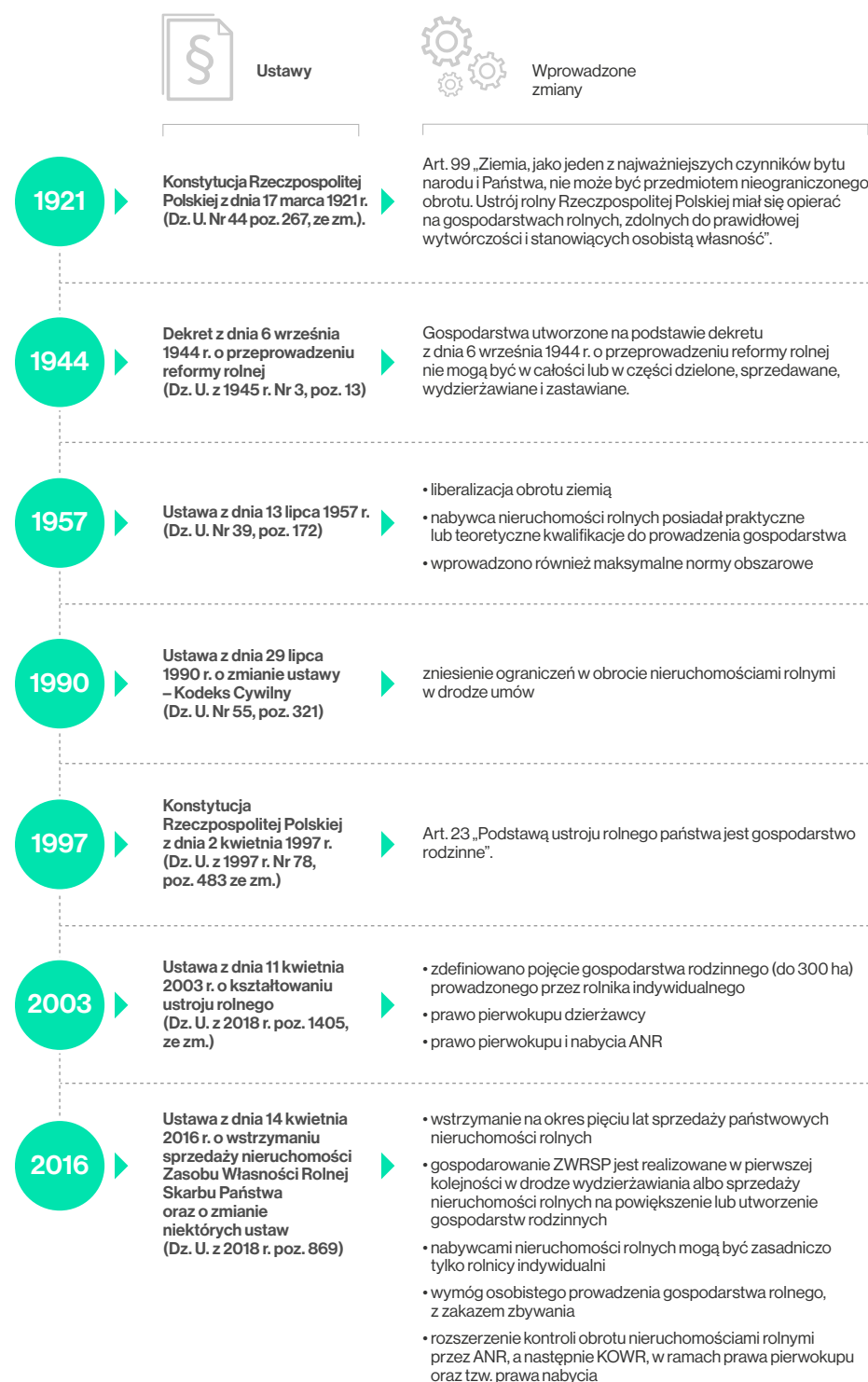


## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- brak ograniczeń w tworzeniu wielkoobszarowych gospodarstw oraz w podziale gospodarstw;
- brak ograniczeń w nabywaniu gruntów przez osoby nieposiadające odpowiednich kwalifikacji oraz w celach innych niż prowadzenie produkcji rolnej.

Infografika nr 6

### Zmiany prawa w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi



Źródło: Opracowanie własne NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W parlamentarnych pracach legislacyjnych mających na celu poddanie obrotu nieruchomościami rolnymi szczególnym regulacjom prawnym MRiRW brało udział od 2013 r. Były to trzy poselskie projekty ustaw oraz jeden rządowy.

Poselski projekt z dnia 1 lutego 2013 r. ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 1659)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 1 lutego 2013 r. (druk nr 1659) przewidywał ustanowienie zasady, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, który osobiście prowadzi lub zamierza utworzyć i osobiście prowadzić gospodarstwo rodzinne. Nabycie nieruchomości rolnej może nastąpić jedynie w celu utworzenia, bądź powiększenia gospodarstwa rodzinnego, a nabywca obowiązany jest osobiście prowadzić gospodarstwo rolne przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia. Projekt zakładał rozszerzenie zakresu stosowania obowiązujących reguł dotyczących pierwokupu oraz pierwszeństwa nabycia przez ANR – na nieruchomości rolne o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha (zamiast obowiązujących 5 ha).

Poselski projekt z dnia 11 lutego 2015 r. ustawy w sprawie wstrzymania na pięć lat sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (druk nr 3295)

Poselski projekt ustawy w sprawie wstrzymania na pięć lat sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych z dnia 11 lutego 2015 r. (druk nr 3295) zakładał wstrzymanie na okres pięciu lat od wejścia w życie ustawy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, co do których prawa własności wykonywała ANR. W uzasadnieniu projektu wskazano na zagrożenie związane z zakończeniem w dniu 1 maja 2016 r. okresu ochronnego na sprzedaż nieruchomości rolnych cudzoziemcom i konieczność wstrzymania sprzedaży do czasu wzrostu dochodów polskich rolników, pozwalających im na równi z rolnikami z innych państw członkowskich UE konkurować w nabywaniu ziemi rolniczej w Polsce.

Rada Ministrów, w stanowisku z dnia 22 stycznia 2014 r., negatywnie zaopiniowała przedłożony poselski projekt i opowiedziała się za zaniechaniem dalszych prac legislacyjnych nad tym projektem. W opinii Rady Ministrów zaproponowane zmiany nie mogły się przyczynić do utworzenia skutecznych instrumentów oddziałujących na kształtowanie struktury agrarnej.

Prace nad projektem zakończyły się po pierwszym czytaniu w komisjach i wpłynięciu stanowiska Rady Ministrów.

Poselski projekt z dnia 23 czerwca 2014 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3109)

Poselski projekt z dnia 23 czerwca 2014 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3109) przewidywał:

- ograniczenia podziału gospodarstw rolnych,
- wprowadzenie rejestru nieruchomości rolnych,
- wprowadzenie pośrednictwa ANR przy sprzedaży nieruchomości rolnej albo jej części wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego.

W dniu 3 lutego 2015 r. Marszałek Sejmu skierował ten projekt do pracy w komisjach. Rada Ministrów w stanowisku z dnia 17 czerwca 2015 r. pozytywnie zaopiniowała zaproponowane w projekcie rozwiązania, przy czym wskazała, że jedynie wprowadzenie dwóch pierwszych regulacji wydaje się na tym etapie uzasadnione. Zwrócono też uwagę na utrudnienia w stosowaniu uprawnień ANR w zakresie prawa pierwokupu i wykupu nieruchomości rolnych obciążonych hipoteką. Zaproponowano rozważenie wprowadzenia regulacji, zgodnie z którą suma hipoteki na nieruchomości rolnej nie będzie

przewyższać wartości tej nieruchomości określonej zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Wskazano również, że konieczne jest wprowadzenie regulacji dotyczących ograniczenia podziału gospodarstw rolnych, gdyż w tym zakresie nie istnieją żadne przepisy. W dniu 7 sierpnia 2015 r. Prezydent podpisał ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, z terminem obowiązywania od 1 stycznia 2016 r.

Najistotniejsze zmiany wprowadzone ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>22</sup>, uchwaloną na podstawie poselskiego projektu z dnia 23 czerwca 2014 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3109), dotyczyły:

- wprowadzenia zasad reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi, jeżeli na skutek przeniesienia własności nieruchomości rolnej albo jej części miałyby nastąpić podział gospodarstwa rolnego – podział w takim przypadku byłby możliwy jedynie za zgodą dyrektora oddziału terenowego ANR;
- zasad prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej – wprowadzono nowy, poza dzierżawcą, podmiot uprawniony do skorzystania z prawa pierwokupu, którym jest rolnik indywidualny będący właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością;
- zmniejszenia z 5 ha do 1 ha normy obszarowej uprawniającej ANR do skorzystania z prawa pierwokupu oraz wprowadzono wyłączenia zastosowania prawa pierwokupu;
- przeciwdziałania koncentracji gruntów w rękach jednego właściciela i powstawaniu wielkich latyfundiów rolnych – cudzoziemcy jak i obywatele polscy podlegają zakazowi nabywania gruntów dla osób i firm posiadających łącznie powyżej 300 ha oraz dziesięcioletniemu zakazowi obrotu ziemią zakupioną z zasobów państwa pod rygorem wysokich kar pieniężnych.

Ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>23</sup> zmieniono termin wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego – z 1 stycznia 2016 r. na 1 maja 2016 r. W uzasadnieniu wskazano, że ze względu na szeroki zakres wprowadzanych zmian i wiele nowych obowiązków nałożonych na ANR, konieczne stało się przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy. Dodatkowo wskazano, że w związku z zakończeniem z dniem 30 kwietnia 2016 r. okresu przejściowego wynikającego z Traktatu Akcesyjnego w zakresie zasad nabywania nieruchomości rolnych i leśnych przewidzianych w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zasadne jest, aby nowe regulacje prawne dotyczące kształtowania ustroju rolnego obowiązywały od dnia 1 maja 2016 r.

<sup>22</sup> Dz. U. poz. 1433, ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. poz. 2179.

Dezyderat nr 28  
Sejmowej Komisji  
Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
w sprawie czasowego  
wstrzymania sprzedaży  
przez ANR niektórych  
nieruchomości rolnych  
pozostających w ZWRSP

Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi na posiedzeniu w dniu 4 sierpnia 2015 r. uchwaliła dezyderat nr 28 do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie czasowego wstrzymania sprzedaży przez Agencję Nieruchomości Rolnych niektórych nieruchomości rolnych pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W odpowiedzi z dnia 9 września 2015 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał, że obowiązujące regulacje prawne w wystarczającym stopniu zabezpieczały obrót nieruchomościami ZWRSP, w tym eliminowały z tego obrotu osoby niezwiązane z rolnictwem, które nabywały nieruchomości jedynie w celach spekulacyjnych. Minister uznał, że wstrzymanie sprzedaży nieruchomości ZWRSP na okres pięciu lat nie znajduje uzasadnienia.

Na problem niewystarczającej ochrony polskiej ziemi wskazał Prezes Rady Ministrów w exposé wygłoszonym w dniu 18 listopada 2015 r.

Projekt ustawy  
o wstrzymaniu  
sprzedaży nieruchomości  
Zasobu Własności Rolnej  
Skarbu Państwa  
oraz o zmianie  
niektórych ustaw

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Kształtowania Ustroju Rolnego<sup>24</sup> został powołany Pełnomocnik Rządu do spraw Kształtowania Ustroju Rolnego (dalej Pełnomocnik). Zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia, funkcję Pełnomocnika pełni Sekretarz Stanu w MRiRW. Do zadań Pełnomocnika (§ 2 pkt 1) należy w szczególności koordynacja działań dotyczących opracowania i wdrażania programu kształtowania ustroju rolnego, w tym:

- przygotowanie propozycji zasad i ich wdrożenie w zakresie monitorowania ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>25</sup>,
- przygotowanie propozycji zasad i ich wdrożenie w zakresie dotyczącym m.in. kształtowania struktury agrarnej,
- inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem projektów dokumentów rządowych.

W dniu 10 grudnia 2015 r. Pełnomocnik powołał Zespół do spraw wypracowania regulacji prawnych w zakresie kształtowania ustroju rolnego (dalej Zespół). Przedmiotem prac Zespołu była analiza dotychczasowego stanu prawnego w zakresie kształtowania ustroju rolnego oraz opracowanie projektu ustawy wprowadzającej zmiany i nowe regulacje w dotychczasowych przepisach związanych z kształtowaniem ustroju rolnego. W skład Zespołu, oprócz Pełnomocnika, weszli przedstawiciele MRiRW, ANR oraz specjalizujący się w obrocie nieruchomościami rolnymi notariusz. W okresie od dnia 10 grudnia 2015 r. do dnia 7 stycznia 2016 r. odbyło się osiem spotkań Zespołu.

W okresie objętym kontrolą Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie powoływał innych specjalistycznych zespołów mających na celu wypracowanie systemowych rozwiązań dotyczących kształtowania ustroju rolnego.

Na podstawie propozycji Zespołu oraz obowiązującej ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>26</sup> (dalej ukur), przy wykorzystaniu poselskich projektów ustaw w sprawie wstrzyma-

<sup>24</sup> Dz. U. poz. 1990 – uchylenie z dniem 17 stycznia 2019 r.

<sup>25</sup> Dz. U. poz. 1433.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1405.

nia na okres pięciu lat sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (z 2015 r.) oraz o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (z 2013 r.), w MRiRW został opracowany projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

W uzasadnieniu do tego projektu wskazano, że grunty rolne traktować należy jako niepomnażalne dobro publiczne i jako takie powinny być one poddane szczególnym regulacjom prawnym. Prawna ochrona z reguły powinna być realizowana jako ochrona ilościowa, mająca na celu utrzymanie istniejącego areału gruntów rolnych i zapewnienie ich właściwego wykorzystania, a także jako ochrona jakościowa, której celem jest niepogarszanie właściwości produkcyjnych gleb oraz przywracanie gruntom rolnym utraconych właściwości. Zwrócono też uwagę na zagrożenie związane z zakończeniem w dniu 1 maja 2016 r., określonego w ust. 4.2 załącznika XII do Aktu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej<sup>27</sup>, dwunastoletniego okresu ochronnego na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców. Wskazano, że ceny ziemi rolnej w Polsce są znacznie niższe niż w innych krajach UE, w których istnieją silne bariery prawne uniemożliwiające jej nabycie przez cudzoziemców, a także przez własnych obywateli niebędących rolnikami. Takie ograniczenia prawne występują we Francji, Niemczech czy Danii.

W uzasadnieniu podano również, że praktycznie w każdym z 158 protestów rolniczych, które odbyły się w latach 2012–2015, postulaty dotyczyły nieprawidłowości związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi. Postulat wprowadzenia moratorium na sprzedaż ziemi ZWRSP, uznania dzierżawy za pełnoprawną formę rozdysponowania gruntów ZWRSP oraz przyjęcia rozwiązań prawnych wzorowanych na innych krajach UE ograniczających obrót ziemią rolną zostały sformułowane już podczas protestów rolników rozpoczętych w województwie zachodniopomorskim w grudniu 2012 r.

Projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP w dniu 8 stycznia 2016 r. został skierowany do konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych. W ramach konsultacji, w dniu 12 stycznia 2016 r. odbyło się spotkanie z Federacją Związków Pracodawców – Dzierżawców i Właścicieli Rolnych, a w dniu 18 stycznia 2016 r. – z Krajową Radą Izb Rolniczych. Do dnia 1 lutego 2016 r. do projektu ustawy zgłoszono 75 uwag (uwagi zgłosiło osiem z 43 organizacji, do których skierowano projekt). Najważniejsze uwagi dotyczyły zgodności projektowanych rozwiązań z Konstytucją RP oraz prawem UE. Uwagi te nie zostały uwzględnione. W raporcie z konsultacji załączonym do projektu ustawy wskazano, że wprowadzane ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi są zgodne z Konstytucją RP i nie są sprzeczne z prawem UE oraz adekwatne do sytuacji w obrocie nieruchomościami rolnymi w Polsce. Uwzględniono natomiast propozycje dotyczące wprowadzenia przepisów przejściowych.

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 864.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Następnie w dniu 29 stycznia 2016 r., podczas międzyresortowej konferencji, omówiono uwagi zgłoszone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów, Ministra Skarbu Państwa, Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Rządowe Centrum Legislacji.

W dniu 23 lutego 2016 r. projekt został przyjęty przez Radę Ministrów i w dniu 4 marca 2016 r. skierowany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie Senatowi RP.

Senat RP stanął na stanowisku, że zaproponowane w projekcie ww. ustawy zasady obrotu ziemią prywatną są zbyt restrykcyjne i przyjął poprawkę wyłączającą z ograniczeń nieruchomości o powierzchni do 0,3 ha<sup>28</sup>.

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r.

Regulacje wprowadzone  
ustawą z dnia  
14 kwietnia 2016 r.

Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. wprowadzone więc zostały regulacje mające na celu:

- realizację konstytucyjnej zasady, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne;
- realną ochronę gruntów rolnych przed niekontrolowanym, spekulacyjnym obrotem, powodującym stały wzrost cen nieruchomości rolnych;
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych;
- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Powyższa ustawa wprowadziła:

- wstrzymanie sprzedaży nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na okres pięciu lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy<sup>29</sup>;
- zmiany w ukur polegające na tym, że:
  - nabywcami nieruchomości rolnych mogą być zasadniczo tylko rolnicy indywidualni. Wyjątek stanowią będą osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa, a za zgodą Prezesa ANR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, inne podmioty,
  - nabycie własności nieruchomości rolnej będzie się łączyło z wymogiem osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi nabyta nieruchomość, z zakazem zbywania oraz oddawania w posiadanie, np. wydzierżawiania nabytej nieruchomości rolnej.

<sup>28</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości oraz zmianie niektórych ustaw. Druk nr 420.

<sup>29</sup> Wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu nie dotyczyło:

- nieruchomości i ich części przeznaczonych w: a) miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub b) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub c) ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne, lub
- nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub
- domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródków przydomowych, lub
- nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadkach losowych zgodę na zbycie, obciążenie lub oddanie w użytkowanie nieruchomości rolnej przed upływem 10 lat wydałby sąd,

- rozszerzono kontrolę obrotu nieruchomościami rolnymi przez ANR, a następnie KOWR, w ramach prawa pierwokupu oraz tzw. prawa nabycia;
- zmiany w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej gnrsp) polegające na tym, że:
  - gospodarowanie ZWRSP jest realizowane w pierwszej kolejności w drodze wydzierżawiania albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych,
  - sprzedaż nieruchomości rolnej ZWRSP będzie mogła nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha oraz nabytych kiedykolwiek z ZWRSP nie przekroczy 300 ha,
  - wyłączono z udziału w przetargach na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości rolnych podmioty, które mają zaległości finansowe wobec agencji, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego bądź zaległości w uiszczaniu podatków, opłat oraz składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, lub władają bądź władają nieruchomościami ZWRSP bez tytułu prawnego,
  - zobowiązano nabywcę do nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z ZWRSP przez okres 15 lat oraz do prowadzenia na niej działalności rolniczej, a w przypadku osób fizycznych do osobistego prowadzenia tej działalności,
  - określono przypadki, w których przelew praw z umowy dzierżawy gruntów ZWRSP, może nastąpić po wyrażeniu zgody ANR.

Powyższa ustawa ograniczyła zakres interwencji ANR, a następnie KOWR, w przypadkach nabywania nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego. KOWR (wcześniej ANR) przysługuje prawo pierwokupu lub prawo nabycia jedynie w sytuacji, gdy nieruchomość nie jest położona w gminie, w której zamieszkuje nabywca lub w gminie graniczącej z tą gminą lub jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni większej niż 300 ha (art. 3 ust. 7 ukur). Ponadto ustawodawca określił katalog wyłączeń w zakresie ww. uprawnień. KOWR (wcześniej ANR) nie przysługują uprawnienia w zakresie prawa pierwokupu lub prawa nabycia m.in. w sytuacjach, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje przez osobę bliską zbywcy lub za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR (wcześniej Prezesa ANR), o której mowa w art. 2a ust. 4 ukur.

Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP wprowadziła zmianę w art. 68 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>30</sup> (dalej ustawa o księgach wieczystych i hipotece) polegającą

<sup>30</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1916.

na dodaniu ust. 2a, zgodnie z którym suma hipoteki na nieruchomości rolnej w rozumieniu ukur nie może przewyższać wartości rynkowej tej nieruchomości ustalonej na dzień ustanowienia hipoteki.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP wskazano, że nowelizacja ustawy o księgach wieczystych i hipotece miała umożliwić ANR realizację prawa pierwokupu przez wykluczenie wcześniejszego obciążenia danej nieruchomości nadmiernymi hipotekami, które nie mają pokrycia w wartości rynkowej nieruchomości. Nadmierne obciążanie nieruchomości hipoteką, której suma w wielu przypadkach kilkakrotnie przewyższa wartość nieruchomości, uniemożliwia korzystanie z prawa pierwokupu dzierżawcy oraz ANR. Regulacja ta została wprowadzona również w celu ochrony rolników przed nadmiernym zadłużeniem, a także aby uniemożliwić obchodzenie przepisów ukur.

W związku z dokonaną zmianą stanu prawnego, niektóre banki zaprzestały udzielania kredytów, których zabezpieczeniem miały być hipoteki ustanowione na nieruchomościach rolnych. Na powyższe ryzyko w procesie uzgodnień i konsultacji wskazywał Krajowy Związek Banków Spółdzielczych<sup>31</sup> oraz Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów<sup>32</sup>.

Po wejściu w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP w dniu 1 maja 2016 r., już ustawą z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece<sup>33</sup> uchylono ust. 2a art. 68 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, i w związku z tym suma hipoteki na nieruchomości rolnej kształtowana była przez strony umowy przy jej ustalaniu. Wyłączono spod stosowania ukur nieruchomości rolne będące drogami wewnętrznymi i stanowiącymi współwłasność, a także prawo do nabycia udziałów lub ich części we współwłasności takich nieruchomości. Ustawa ograniczyła również możliwości nabywania przez ANR udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, w przypadku gdy nabywcami były osoby bliskie zbywcy lub nabycie następowało w wyniku dziedziczenia ustawowego albo w przypadku nabycia akcji lub udziałów przez rolnika indywidualnego w wyniku dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego.

W uzasadnieniu wskazano, że od dnia wejścia w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP, najwięcej zastrzeżeń zgłaszano w związku z powstrzymaniem się banków od udzielania kredytów, których zabezpieczeniem miały być hipoteki ustanowione na nieruchomościach rolnych. Zastrzeżenia takie zgłaszały organizacje społeczne, w tym rolnicze, a także obywatele. Taką praktykę banki tłumaczyły ograniczeniem sumy hipoteki do wartości rynkowej nieruchomości rolnych, co ich zdaniem powodowało, że nie mogą należycie zabezpieczyć swoich wierzytelności z tytułu udzielanych kredytów.

<sup>31</sup> Uwagi skierowane do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 marca 2016 r.

<sup>32</sup> Opinia o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 26 lutego 2016 r.

<sup>33</sup> Dz. U. poz. 1159.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pozostałe nowelizacje ukur nie były inicjowane przez MRiRW, ale ich wprowadzenie odbyło się po konsultacjach i akceptacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Były to nowelizacje wprowadzone:

- ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>34</sup>,
- ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego<sup>35</sup>,
- ustawą z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>36</sup>,
- ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym<sup>37</sup>.

W zakresie zabezpieczenia i zagospodarowania nierozdysponowanych gruntów ZWRSP, MRiRW – w wyniku przeprowadzonych analiz – zaproponowało zmiany w gnrsp polegające na wykluczeniu z możliwości wzięcia udziału w przetargu na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości ZWRSP podmiotów, które władają lub władały tymi nieruchomościami bez tytułu prawnego i mimo wezwania nie opuściły tych nieruchomości.

Działania legislacyjne w celu zabezpieczenia i zagospodarowania nierozdysponowanych gruntów ZWRSP

Ponadto, z inicjatywy Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonano zmiany w ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, uniemożliwiając uzyskanie tych płatności podmiotom władającym nieruchomościami wchodzącymi w skład ZWRSP bez tytułu prawnego.

O powyższe zmiany wniosowała Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli „Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystaniem” z lipca 2014 r.<sup>38</sup>

Od dnia 3 grudnia 2011 r. wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie gruntów ZWRSP określone w art. 39b<sup>39</sup> gnrsp stanowi pięciokrotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

W okresie objętym kontrolą Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjął również działania legislacyjne w celu:

Opracowanie aktów wykonawczych

- opracowania projektu aktu wykonawczego do ukur – projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą<sup>40</sup> – dostosowując akt wykonawczy do zgodności z przepisami ukur;

<sup>34</sup> Dz. U. poz. 2260, ze zm.

<sup>35</sup> Dz. U. poz. 628.

<sup>36</sup> Dz. U. poz. 2233.

<sup>37</sup> Dz. U. poz. 1089.

<sup>38</sup> Nr ew. 187/2013/P/13/138/LBY.

<sup>39</sup> Dodany ustawą 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.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 109.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- opracowania dziesięciu projektów aktów wykonawczych do ustawy gnrsp – Minister wydał pięć rozporządzeń, a pięć było w trakcie opracowania. Projekty rozporządzeń zawierały zmiany związane z wejściem w życie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa<sup>41</sup>. Prace prowadzono terminowo. Zgodnie z art. 60 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 powyższej ustawy z dnia 10 lutego 2017 r., przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 5 ust. 6, art. 20 ust. 6 oraz art. 23a ust. 2 gnrsp zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie powyższych artykułów w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy. Przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 24 ust. 8, art. 29a ust. 5, art. 31 ust. 6, art. 32, art. 37, art. 39a ust. 1 oraz art. 43 ust. 3 gnrsp zachowują moc i mogą być zmieniane na podstawie tego przepisu.

### Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej RPO) w dniu 11 lipca 2016 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, w którym wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej następujących przepisów<sup>42</sup>:

- art. 2a ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 2 pkt 1 ukur,
- art. 9 ust. 1 w związku z art. 2a i art. 2 pkt ukur,
- art. 2b ust. 1 i 2 ukur,
- art. 9 ust. 3 pkt 1 ukur,

Dodatkowo pismem procesowym z dnia 12 sierpnia 2016 r. RPO wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej następujących przepisów<sup>43</sup>:

- art. 2a ust. 1 zdanie 1 oraz art. 2a ust. 4 ukur,
- art. 2b ust. 1 i ust. 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ukur,
- art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c) oraz art. 9 ust. 3 pkt 2 ukur,
- art. 3 ust. 4 ukur.

W uzasadnieniu wskazano na naruszenie przez ustawodawcę zasad prawidłowej legislacji poprzez kwalifikowaną niedookreśloność przepisów regulujących konstytucyjne prawa i wolności obywateli oraz naruszenie zasad: wolności majątkowej i wolności gospodarczej poprzez nagromadzenie w ustawie zwykłej istotnych obostrzeń w prywatnym obrocie gruntami rolnymi. Postawiono również zarzut naruszenia zasad pewności prawa i lojalności państwa wobec obywateli. Konstytucyjne wątpliwości RPO budziły podmiotowe ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych, a także wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa, obowiązek osiedlenia się jako warunek uzyskania zgody na nabycie i jej utrzymanie oraz brak określenia w ustawie przesłanek do przejęcia prywatnej własności

<sup>41</sup> Dz. U. poz. 624, ze zm.

<sup>42</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2016 r. pismo znak: IV.7005.8.2016.MC.

<sup>43</sup> Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 sierpnia 2016 r. znak: IV.7005.8.2016.MC.

do ZWRSP. W ocenie RPO zakres ograniczeń stwarza w obrocie ziemią rolną nieproporcjonalne uciążliwości, wykraczające poza granice wyznaczone przez konstytucyjne gwarancje ochrony własności.

Powyżej przedstawione zarzuty zostały wcześniej przekazane w piśmie z dnia 24 lutego 2016 r. do Prezesa Rady Ministrów, tj. po przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 23 lutego 2016 r. projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP. W odpowiedzi z dnia 20 kwietnia 2016 r. udzielonej z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zgodził z zarzutami RPO i podkreślił, że rozwiązania przyjęte w ustawie posługują się dotychczas funkcjonującymi i silnie zakorzenionymi w porządku prawnym instrumentami (prawo pierwokupu i wykupu). Zdaniem Ministra są one proporcjonalne do celu regulacji oraz nie naruszają prawa własności, czy swobody działalności gospodarczej<sup>44</sup>.

Komisja Europejska uznała, że podobne regulacje ustawowe w innych krajach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej naruszają swobodny przepływ kapitału i swobodę prowadzenia działalności gospodarczej oraz, że należy je zmienić<sup>45</sup>.

Stanowisko  
Komisji Europejskiej

W Komunikacie wyjaśniającym w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej Komisja wskazała, że państwa członkowskie mogą określać odpowiednią politykę w zakresie swoich rynków gruntów rolnych, pod warunkiem wyraźnego określenia celów i wyboru instrumentów proporcjonalnych do realizacji tych celów<sup>46</sup>.

### **5.1.3. Wyrażanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części objętych zakazem sprzedaży**

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP, minister właściwy do spraw rozwoju wsi – na wniosek Dyrektora Generalnego KOWR (poprzednio Prezesa ANR) – może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części objętych zakazem sprzedaży, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi.

Wyrażanie zgody  
na sprzedaż nieruchomości  
lub ich części objętych  
zakazem sprzedaży

Po dniu 30 kwietnia 2016 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wpłynęło w tej sprawie 131 wniosków. Po przeprowadzonej analizie dokumentacji nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży przygotowanej przez ANR, a następnie KOWR, oraz opinii organizacji rolniczych, Minister wyraził zgodę na sprzedaż w 124 przypadkach, a w siedmiu odmówił takiej zgody. Przyczynami odmów były głównie negatywne opinie wojewódzkich izb rolniczych.

<sup>44</sup> Informacja kwartalna o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich kwiecień – czerwiec 2016 r.

<sup>45</sup> Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land. Brussels, 26 maja 2016 r. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1827\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1827_en.htm).

<sup>46</sup> Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiego. Dz. Urz. UE C 350 z 18.10.2017, s. 5.

### Wnioski o nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców

#### 5.1.4. Opiniowanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniosków o nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców

Zgodnie z ustawą z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>47</sup>, nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemca wymaga uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zezwolenie jest wydawane, jeżeli sprzeciwu w drodze postanowienia nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi. W ramach tej kompetencji Minister w okresie objętym kontrolą wniosł sprzeciw 56 razy (55 razy w 2016 r. i jeden raz w 2018 r.). Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, wobec braku sprzeciwu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w 2016 r. zezwolił na nabycie 39, a w 2017 r. 25 nieruchomości rolnych.

Minister nie zgłaszał sprzeciwu w przypadkach, gdy wnioskodawcami były osoby polskiego pochodzenia, posiadające zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenie na osiedlenie się, prowadzące w Polsce działalność rolniczą, a także gdy zbywcami były osoby spokrewnione w wnioskodawcami<sup>48</sup>.

W przypadku sprzeciwów, głównym argumentem przemawiającym za wydaniem takiego rozstrzygnięcia był fakt, że wnioskodawcy zamierzali nabyć nieruchomości rolne w celach niezwiązanych z prowadzeniem działalności rolniczej.

W 2015 r. cudzoziemcy nabyli na podstawie 351 transakcji nieruchomości rolne i leśne o łącznej powierzchni 412,3 ha. Z tego na podstawie wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 162 zezwoleń – 446,1 ha (z tego 32 zezwolenia na 118,4 ha dotyczyły nieruchomości *stricte* leśnych)<sup>49</sup>.

W 2016 r. cudzoziemcy nabyli na podstawie 743 transakcji nieruchomości rolne i leśne o łącznej powierzchni 575,9 ha. Z tego na podstawie wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 51 zezwoleń – 64,9 ha (z tego 12 zezwoleń na 8,16 ha dotyczyły nieruchomości *stricte* leśnych). W związku z zakończeniem okresu przejściowego dotyczącego nabywania nieruchomości rolnych leśnych przez obywateli i przedsiębiorców Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej, po 1 maja 2016 r. odnotowano 611 takich transakcji obejmujących nabycie 458,9 ha. Średnio na jedną transakcję przypadało 0,75 ha i dotyczyły one głównie nabycia nieruchomości przez osoby fizyczne na podstawie darowizny od osób z najbliższej rodziny<sup>50</sup>.

W 2017 r. cudzoziemcy nabyli na podstawie 772 transakcji nieruchomości rolne i leśne o łącznej powierzchni 1069,1 ha. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2017 r. wydał 28 zezwolenia na nabycie 5,00 ha (z tego

<sup>47</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2278.

<sup>48</sup> Brak sprzeciwu dotyczył z reguły nieruchomości o niewielkich powierzchniach, tj. mniejszych niż 1 ha.

<sup>49</sup> Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2015 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Warszawa marzec 2016 r.

<sup>50</sup> Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2016 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Warszawa marzec 2017 r.

trzy zezwolenia na 0,15 ha dotyczyły nieruchomości stricte leśnych). Bez obowiązku uzyskania zezwolenia zawarto 749 transakcji obejmujących nabycie 1062,7 ha. Średnio na jedną transakcję przypadało 1,42 ha<sup>51</sup>.

### 5.1.5. Nadzór nad Agencją Nieruchomości Rolnych a następnie Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa

W dniu 17 listopada 2015 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach sprawowanego nadzoru polecił Prezesowi ANR, w trybie art. 3 ust. 2 ustawy gnrsp, wstrzymanie dokonywania wszelkich czynności wynikających z zadań ANR, w szczególności dotyczących wszczynania i prowadzenia przetargów oraz innych czynności, które powodują lub mogą spowodować powstanie skutków finansowych z wyjątkiem spraw mieszczących się w zakresie zwykłego zarządu i związanych z ochroną osób i mienia.

Polecenie wstrzymania dokonywania wszelkich czynności wynikających z zadań ANR

W dniu 30 listopada 2015 r. Prezes ANR poinformował Ministra o skali nieruchomości przygotowanych do sprzedaży oraz o nieruchomościach, co do których wyłoniono kandydatów na nabywców, a także o możliwych skutkach prawnych wprowadzonych zakazów.

Po przeanalizowaniu informacji i propozycji przedstawionych przez Prezesa ANR, w dniu 4 grudnia 2015 r. Minister zezwolił na zawieranie umów na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości ZWRSP z kandydatami wyłoniętymi w wyniku przeprowadzonych przetargów, co do których nie jest wymagane szczególne pełnomocnictwo Prezesa ANR. Ponadto zezwolił na dokonywanie czynności związanych z rozdysponowaniem lokali mieszkalnych, nieodpłatnym przekazywaniem nieruchomości ZWRSP na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, udzielaniem bezwrotnej pomocy finansowej, wykonywaniem uprawnień i obowiązków związanych z prawem pierwokupu, wszczynaniem i przeprowadzaniem przetargów w zakresie wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP, sprzedażą nieruchomości przeznaczonych na inwestycje, parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, nowoczesne budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne lub nieruchomości położone w strefach ekonomicznych, a także sprzedażą nieruchomości na rzecz byłych właścicieli lub ich następców prawnych, których zawiadomiono o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży.

Jednocześnie Minister poinformował, że dokonywanie innych, niż wyżej wymienione, czynności będzie mogło być zaakceptowane po przedstawieniu szczegółowego uzasadnienia.

Do kwietnia 2016 r. Prezes ANR przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi 114 spraw dotyczących propozycji sprzedaży nieruchomości ZWRSP. Po dokonaniu analizy przedstawionego uzasadnienia oraz opinii organizacji rolniczych, Minister nie wyraził zgody na sprzedaż 11 nieruchomości.

Prezes ANR nie udzielił także zgody (tj. nie udzielił szczególnych pełnomocnictw dla dyrektorów OT) w przypadku pięciu umów sprzedaży nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 743,0 ha.

<sup>51</sup> Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2017 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Warszawa marzec 2018 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do 29 kwietnia 2016 r., tj. do wejścia w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, na podstawie udzielonych szczególnych pełnomocnictw Prezesa ANR sprzedano 13 059,3 ha za kwotę 533 716,1 tys. zł.

Nadzór nad realizacją zadań przez ANR, a następnie KOWR, w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykonywał również przez:

- analizowanie informacji o bieżącej działalności,
- prowadzenie kontroli,
- prowadzenie postępowań odwoławczych,
- rozpatrywanie skarg.

### Analiza informacji przekazywanych przez ANR a następnie KOWR

Do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wpływały kwartalne informacje z ANR, a następnie KOWR, dotyczące sprzedaży oraz dzierżawy gruntów rolnych wchodzących w skład ZWRSP, a także roczne sprawozdania z działalności tych jednostek. Analizy, dane i raporty służyły przygotowaniu przez MRiRW opracowań i odpowiedzi na wystąpienia podmiotów krajowych i zagranicznych, a także były wykorzystywane w prowadzonych pracach legislacyjnych. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wielokrotnie występowało o przekazanie wyjaśnień w sprawach, które prowadziła ANR, a następnie KOWR. W przypadku spraw, które zostały przekazane zgodnie z właściwością do ANR, a następnie KOWR, żądano przesłania kopii udzielonych odpowiedzi.

### Kontrole MRiRW w ANR a następnie w KOWR

Od stycznia 2016 r. do końca czerwca 2018 r. w ramach nadzoru nad ANR, a następnie KOWR, Minister Rolnictwa i Rozwoju przeprowadził dziesięć kontroli w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi. Kontrole dotyczyły: sprzedaży nieruchomości ZWRSP (cztery kontrole), realizacji umów dzierżawy nieruchomości ZWRSP (pięć) oraz prawidłowości i zasadności przeprowadzenia przetargu na dzierżawę nieruchomości ZWRSP (jedna).

W wyniku czterech kontroli sformułowano zalecenia pokontrolne, które zostały wykonane. Zalecenia dotyczyły przestrzegania procedur wewnętrznych, w tym prawidłowego przeprowadzania przetargów na dzierżawę, nadzoru nad realizacją umów, skutecznego działania w celu odzyskania nieruchomości oraz spłaty zadłużenia. W jednym przypadku projekt wystąpienia pokontrolnego przekazano w dniu 29 czerwca 2018 r. Dyrektorowi Generalnemu KOWR i do dnia zakończenia kontroli NIK nie sformułowano zaleceń pokontrolnych. W pozostałych pięciu przypadkach nie wydano zaleceń.

### Postępowania odwoławcze

W okresie od dnia 30 kwietnia 2016 r. do dnia 14 czerwca 2018 r. w MRiRW prowadzono 175 postępowań dotyczących odwołań od decyzji Prezesa ANR, a następnie Dyrektora Generalnego KOWR, w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnych, jak również w sprawie odmowy wyrażenia zgody na ich nabycie, a także zażaleń na postanowienia Prezesa ANR, a następnie Dyrektora Generalnego KOWR, o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej na podstawie przepisów ukur oraz zażaleń na niezłażwienie przez te organy spraw w terminie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do szczegółowego badania, w sposób losowy, zostało wybranych przez kontrolerów NIK łącznie pięć spraw dotyczących odwołań od decyzji o niewyrażeniu zgody na nabycie nieruchomości rolnych lub niezakończona sprawa w terminie, z tego jedna sprawa dotyczyła decyzji Prezesa ANR, a cztery – decyzji Dyrektora Generalnego KOWR.

Analiza wykazała, że głównymi przyczynami niewyrażenia zgody na nabycie nieruchomości był brak kwalifikacji rolniczych wnioskodawców bądź przekroczenie 300 ha powierzchni posiadanego gospodarstwa.

W dwóch przypadkach decyzje Dyrektora Generalnego KOWR zostały uchylone, a sprawy przekazano organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. Jedna decyzja Prezesa ANR i jedna Dyrektora Generalnego KOWR zostały utrzymane w mocy. W jednym przypadku postępowanie było w toku. Przyczyną uchylecia decyzji było nieprzeprowadzenie w sposób wystarczający postępowania wyjaśniającego.

Ponadto do szczegółowego badania, w sposób losowy, zostało wybranych przez kontrolerów NIK łącznie pięć spraw dotyczących zażaleń na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej, z tego trzy sprawy dotyczyły postanowień Prezesa ANR, a dwie – postanowień Dyrektora Generalnego KOWR.

Analiza wykazała, że w dwóch przypadkach zażalenie na niezakończona sprawa w terminie (jednej przez Prezesa ANR i jednej przez Dyrektora Generalnego KOWR) zostały uznane za zasadne i wyznaczono organowi I instancji termin do zakończenia sprawy. W pozostałych trzech przypadkach (dwa postanowienia Prezesa ANR i jedno Dyrektora Generalnego KOWR) Minister utrzymał w mocy wydane postanowienia.

Wszystkie zbadane postępowania zostały przeprowadzone rzetelnie, tj. po zbadaniu materialnych przesłanek wydania zgody oraz rozpatrzone terminowo – w trybie art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 11 czerwca 2018 r. do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wpłynęło 285 skarg dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi, z tego Minister rozpatrzył 31, a 254 przekazał zgodnie z właściwością do Prezesa ANR i Dyrektora Generalnego KOWR. Skargi rozpatrzone przez Ministra dotyczyły głównie dzierżawy i najmu nieruchomości (20 skarg) oraz sprzedaży i zamiany nieruchomości (siedem).

### Skargi

Spośród 31 skarg rozpatrzonych przez Ministra, do szczegółowego badania, w sposób celowy, zostało wybranych pięć, z tego dwie dotyczyły organizacji przetargów na dzierżawę nieruchomości, jedna – przedłużenia umowy dzierżawy, jedna – odmowy sprzedaży nieruchomości rolnej i jedna – uzupełnienia kwalifikacji zawodowych.

Stwierdzono, że skargi zostały rozpatrzone zgodnie z wewnętrznymi regulacjami oraz w wymaganym terminie. Wszyscy skarżący zostali poinformowani o sposobie zakończenia skargi. Żadna ze zbadanych skarg nie została uznana za zasadną.

### 5.2. Opracowanie procedur obrotu nieruchomościami rolnymi

#### Opracowanie procedur

W okresie objętym kontrolą w ANR, a następnie KOWR, obowiązywały wprowadzone zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR, w formie wytycznych, procedury w zakresie:

- sprzedaży nieruchomości ZWRSP;
- dzierżawy nieruchomości ZWRSP, w tym jednolite dla całego kraju zasady oceny kryteriów ofert pisemnych w przetargach ograniczonych na dzierżawę;
- nieodpłatnego przekazywania na własność mienia ZWRSP;
- nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania ZWRSP, w tym zasad wykonywania umowy dzierżawy;
- zasad działania rad społecznych przy OT;
- nabywania nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie przepisów ukur.

Ponadto opracowano wzór wniosku o uzyskanie zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie nieruchomości do sprzedaży.

Wprowadzanie zmian wytycznych w zakresie dzierżawy nieruchomości ZWRSP odbywało się we współpracy z OT, które miały możliwość zgłoszenia własnych propozycji, uwag i zastrzeżeń. Projekty nowych wytycznych były również omawiane w trakcie warsztatów tematycznych na naradach kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych OT zajmujących się gospodarowaniem Zasobem.

Wprowadzono uzgodnione w ramach konsultacji z udziałem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pracowników KOWR oraz przedstawicieli środowisk rolniczych, zasady oceny ofert pisemnych w przetargach ograniczonych dla rolników indywidualnych na dzierżawę nieruchomości ZWRSP.

Po dniu 1 września 2017 r. Dyrektor Generalny KOWR dostosował zarządzenia do zmienionych przepisów prawa w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi.

#### Szkolenia w zakresie stosowania procedur

W związku ze zmianami przepisów prawa, w OT przeprowadzono szkolenia w zakresie stosowania nowych procedur.

W 2016 r. dla pracowników ANR przeprowadzono łącznie 39 szkoleń w zakresie nowych procedur obrotu nieruchomościami rolnymi, w których uczestniczyły 984 osoby. W okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r. z tego zakresu zorganizowano siedem szkoleń, w których uczestniczyły 163 osoby.

W okresie funkcjonowania KOWR (do końca maja 2018 r.) przeprowadzono łącznie 16 szkoleń, w których uczestniczyły 473 osoby.

Zagadnienia dotyczące nowych przepisów prawa i zmienionych zarządzeń były ponadto przedmiotem dyskusji na naradach z udziałem dyrektorów OT oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Podczas narad kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych OT na bieżąco omawiano zagadnienia związane z realizowanymi zadaniami w zakresie dzierżawy i sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz stosowania przepisów ukur.



Nabyte podczas szkoleń kwalifikacje i umiejętności pracowników podlegały weryfikacji bezpośrednio przez przełożonych podczas bieżącej pracy pracownika wykonującego zadania z zakresu swoich obowiązków.

### **5.3. Realizacja przez ANR a następnie KOWR zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP**

#### **5.3.1. Zagospodarowanie gruntów ZWRSP**

Agencja Nieruchomości Rolnych od początku swojej działalności, tj. od 1992 r., przejęła ze wszystkich źródeł do ZWRSP 4,74 mln ha, w tym głównie z byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej – 3,8 mln ha (80%). W badanym okresie, tj. od dnia 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r., w ZWRSP znajdowało się około 30% użytków rolnych w Polsce.

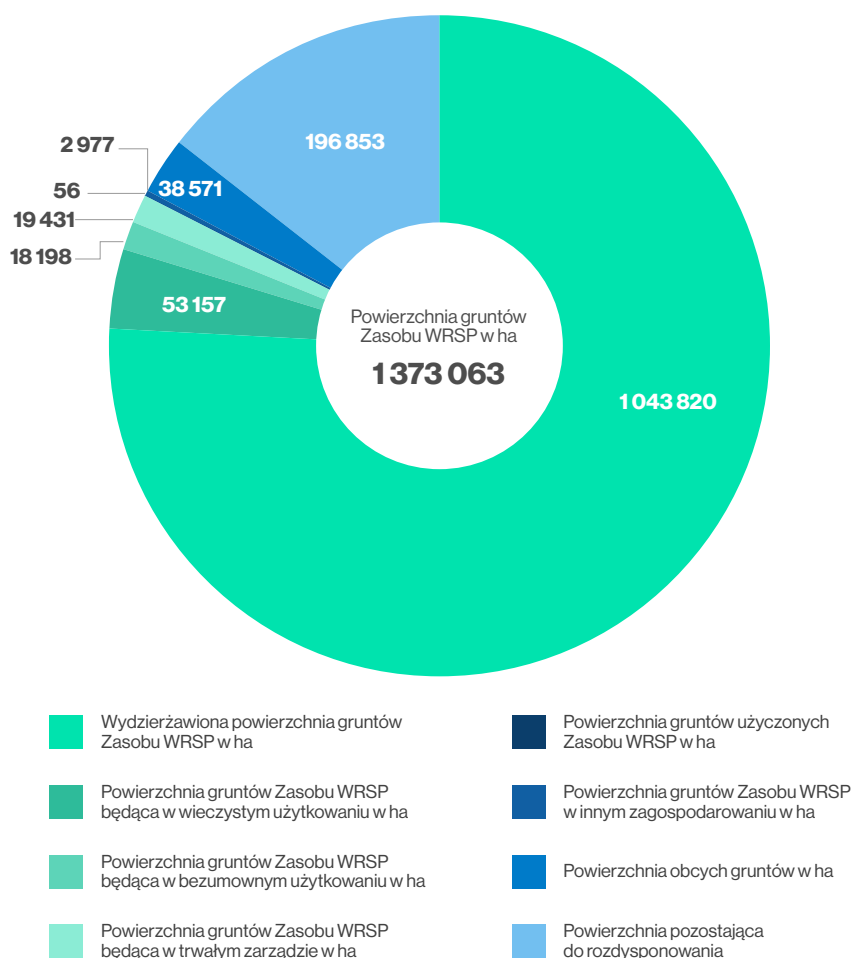
Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. w ZWRSP znajdowało się 1 373 063 ha (infografika nr 7, Załącznik 6.4.1), z tego:

- wydierżawionych 1 043 820 ha, tj. 76,0%;
- w wieczystym użytkowaniu 53 157 ha, tj. 3,9%;
- w bezumownym użytkowaniu 18 198 ha, tj. 1,3%;
- w trwałym zarządzie 19 431 ha, tj. 1,4%;
- użyczonych 56 ha, tj. mniej niż 0,1%;
- w innym zagospodarowaniu 2977 ha, tj. 0,2%;
- grunty obce 38 571 ha, tj. 2,8%;
- do rozdysponowania 196 853 ha, tj. 14,3%.

W okresie objętym kontrolą, w stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. nastąpiło (Załącznik 6.4.1.):

- zmniejszenie powierzchni gruntów będących w ZWRSP z 1 406 382 ha do 1 373 063 ha, tj. o 33 319 ha (o 2,4%);
- wzrost powierzchni gruntów wydierżawionych z 1 023 939 ha do 1 043 820 ha, tj. o 19 881 ha (o 1,9%);
- wzrost powierzchni gruntów będących w wieczystym użytkowaniu z 52 272 ha do 53 157 ha, tj. o 885 ha (o 1,7%);
- wzrost powierzchni gruntów będących w bezumownym użytkowaniu z 11 900 ha do 18 198 ha, tj. o 6298 ha (o 52,9%);
- zmniejszenie powierzchni gruntów będących w trwałym zarządzie z 20 238 ha do 19 431 ha, tj. o 807 ha (o 4,0%);
- zmniejszenie powierzchni gruntów użyczonych z 291 ha do 56 ha, tj. o 235 ha (o 80,8%);
- zmniejszenie powierzchni gruntów w innym zagospodarowaniu z 2980 ha do 2977 ha tj. o 3 ha (o 0,1%);
- zmniejszenie powierzchni gruntów obcych z 45 026 ha do 38 571 ha, tj. o 6455 ha (o 14,3%);
- zmniejszenie powierzchni gruntów pozostających do rozdysponowania z 249 736 ha do 196 853 ha, tj. o 52 888 ha (o 21,2%).

Infografika nr 7  
Struktura gruntów ZWRSP według stanu na 30 czerwca 2018 r.



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

### 5.3.2. Sprzedaż gruntów rolnych ZWRSP

Od 1992 r. do końca 2018 r. z ZWRSP sprzedano 2712,3 tys. ha gruntów, tj. 57% powierzchni przejętej do Zasobu od jego utworzenia. Największa sprzedaż gruntów ZWRSP nastąpiła w 1996 r. i wyniosła 192,6 tys. ha, w kolejnych latach sprzedaż była mniejsza i wahała się w przedziale od 100 tys. ha do 150 tys. ha. Minimum sprzedaży wystąpiło w 2008 r. – 78,2 tys. ha. Od tego roku nastąpił wzrost sprzedaży w kolejnych latach do poziomu 147,7 tys. ha w 2013 r. W 2016 r. sprzedaż wyniosła 17,0 tys. ha, w 2017 r. spadła do 3,5 tys. za ha, a w 2018 r. – 2,5 tys. za ha.

W latach 1992–2018 cena gruntów rolnych ZWRSP wzrosła ponad 50-krotnie, od 500 zł za ha w 1992 r. do 26 402 zł za ha w 2018 r., osiągając najwyższy poziom w 2016 r. – 32 225 zł za ha. Wzrost ceny sprzedaży 1 ha gruntów rolnych ZWRSP od 1992 r. przerwany był krótkim okresem stabilizacji w latach 2000–2003. Największa dynamika wzrostu cen miała miejsce w latach 2003–2009, w którym to okresie nastąpił wzrost cen o 300%, w latach 2009–2015 wzrost cen wyniósł prawie 100%. W wyniku ograniczenia sprzedaży w 2017 r. cena obniżyła się w porównaniu do 2016 r.

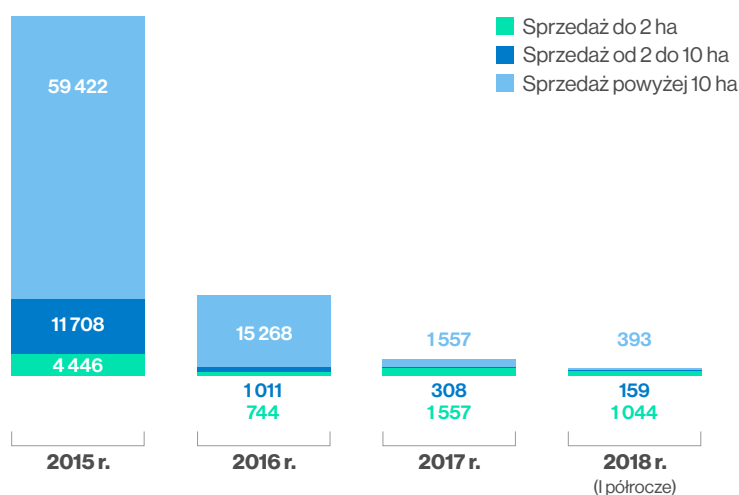
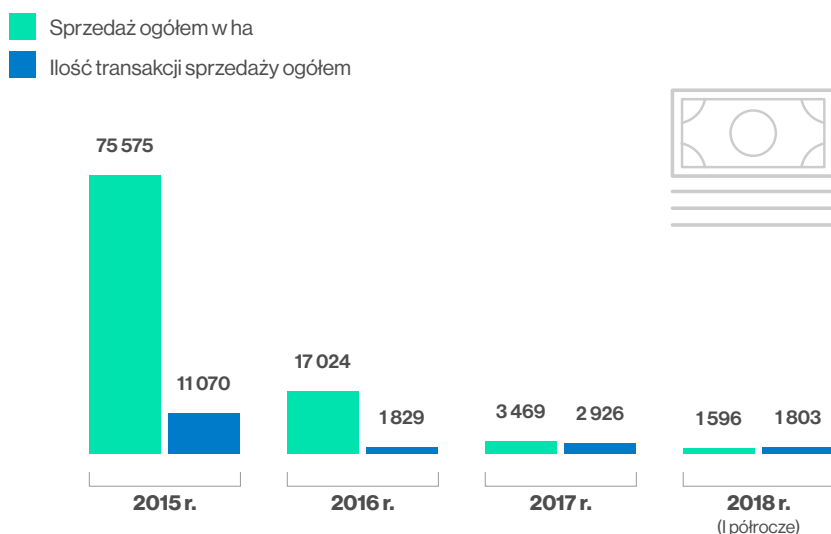
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o 3,7% do 31.058 zł za ha i następnie w 2018 r. o 15% do 26.402 zł za ha. W poprzednich latach spadek wystąpił jedynie w 2000 r. i 2001 r. i wyniósł odpowiednio 3,5% i 3,9%.

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. sprzedano grunty rolne ZWRSP o łącznej powierzchni 22.089 ha, z tego w 2016 r. – 17 024 ha, w 2017 r. – 3469 ha, a w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. – 1596 ha (infografika nr 8, Załącznik 6.4.3).

Infografika nr 8

Sprzedż grunów rolnych ZWRSP w latach 2016–2018 (I półrocze) w porównaniu do 2015 r.



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

Powierzchnia ogółem sprzedanych grunów ZWRSP w okresie 2016–2018 (I półrocze) stanowiła 28% łącznej powierzchni grunów sprzedanych w 2015 r. (75 576 ha), tj. przed wprowadzeniem ograniczeń w sprzedaży nieruchomości ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP. W porównaniu do 2015 r. nastąpiła również zmiana struktury sprzedaży. W 2015 r. grunty powyżej 10 ha stanowiły prawie 80% sprzedanych grun-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tów, w 2016 r. 89,7%, natomiast I kwartale 2018 r. już tylko 24,6%. Liczba transakcji dotyczących powierzchni powyżej 10 ha stanowiła w 2015 r. 14,9% ogółu transakcji, w 2016 r. 13,3%, a w I połowie 2018 r. 0,3%. Liczba transakcji dotyczących powierzchni poniżej 2 ha stanowiła w I półroczu 2018 r. 97,4% ogółu transakcji, podczas gdy w 2015 r. 62,0%.

### Wpływy z tytułu sprzedaży gruntów rolnych ZWRSP

Z tytułu sprzedaży gruntów rolnych w 2016 r. uzyskano wpływy w wysokości 1 233 932 tys. zł, w 2017 r. w wysokości 872 218 tys. zł oraz w I półroczu 2018 r. w wysokości 322 406 tys. zł. W 2015 r. wpływy te wyniosły 2 028 219 tys. zł.

### Przygotowanie nieruchomości do sprzedaży

Przed zawarciem umowy sprzedaży weryfikowano stan prawny w odniesieniu do wszystkich działek ewidencyjnych należących do nieruchomości oraz danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków i porównywano ze stanem faktycznym – wszystkie nieruchomości posiadały stan faktyczny zgodny z zapisami w ewidencji. Analizowano przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ostatnie informacje o stanie nieruchomości przedkładane były jako załączniki do aktu notarialnego<sup>52</sup>.

W skontrolowanych OT KOWR nie stwierdzono przypadków wystawienia na sprzedaż nieruchomości, w przypadku których wykazano nieprawidłowe ustalenie stanu formalno-prawnego nieruchomości lub stwierdzono niezgodności ze stanem faktycznym. Rzetelnie dokumentowano proces przygotowanie nieruchomości do sprzedaży. Sprzedaż objęła nieruchomości o ustalonym stanie prawnym.

W latach 2016–2018 (do 30 kwietnia) do objętych kontrolą OT KOWR nie wpłynęły skargi dotyczące nieprawidłowego ustalenia stanu formalno-prawnego lub niezgodności ze stanem faktycznym sprzedanych lub wdzierżawionych nieruchomości. Nie otrzymano również wyroków sądowych w tych sprawach.

### Oględziny nieruchomości

Przygotowując nieruchomość do sprzedaży przeprowadzano udokumentowane oględziny nieruchomości w terenie, dokumentując je zdjęciami i notatką, zgodnie z wytycznymi określonymi w pkt 9 ppkt 3 Wytycznych w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP. Zasadniczym ich celem było ustalenie, czy nieruchomość nie jest zajęta przez bezumownego użytkownika. W trakcie oględzin sprawdzano m.in. stan zagospodarowania działki, położenie względem sąsiednich gruntów i zbiorników wodnych, występowanie zadrzewień oraz obiektów budowlanych.

<sup>52</sup> Przeprowadzona przez OT analiza tego stanu obejmowała zebranie niezbędnych informacji otrzymanych m.in. od jednostek samorządu terytorialnego, zarządców dróg, wojewódzkiego konserwatora zabytków, regionalnej dyrekcji ochrony środowiska, zarządu melioracji i urzędzeń wodnych, regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Dokonywano wglądu w księgi wieczyste, analizowano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin, pozyskując stosowne zaświadczenia o zapisach w tych dokumentach oraz o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Wszczęte przez część gmin postępowania w sprawie zmian studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego nie przewidywały zmiany przeznaczenia terenu działek wchodzących w skład nieruchomości Zasobu w stosunku do ich przeznaczenia we wcześniej obowiązującym studium.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykład

Spośród ośmiu OT objętych kontrolą NIK, tylko w OT w Lublinie nie dokumentowano ww. oględzin<sup>53</sup>. W OT w Lublinie dokumentacja była sporządzana w przypadku nieruchomości wymagających do sprzedaży szczególnego pełnomocnictwa, w pozostałych przypadkach pomimo istniejącego wymogu – nie.

Weryfikacja powierzchni działek, sposób ich użytkowania, zgodność zapisów ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków ze stanem faktycznym na gruncie realizowana była poprzez oględziny w terenie i analizę danych ewidencyjnych. Nie zawsze dokonywano geodezyjnego pomiaru powierzchni działek. W przypadku stwierdzenia podczas oględzin konieczności wykonania stosownych prac geodezyjnych polegających na wznowieniu granic działki, obliczeniu jej powierzchni, czy też weryfikacji użytków gruntowych, takie prace były zlecane i wykonywane przez uprawnionych geodetów<sup>54</sup>. W sytuacji, gdy stan faktyczny na gruncie odpowiadał zapisom w ewidencji gruntów i budynków nie zlecano wykonywania prac geodezyjnych.

W akcie notarialnym zastrzegano, iż nieruchomość zostaje sprzedana zgodnie z wypisem z rejestru gruntów i budynków, a kupujący nie będą występować wobec sprzedającego z roszczeniami z tytułu ewentualnej różnicy rzeczywistej powierzchni nabywanej nieruchomości z powierzchnią ujętą w umowie.

### Przykład

W OT w Olsztynie prace geodezyjne w celu sprawdzenia powierzchni użytków gruntowych wykonano w przypadku dziewięciu badanych spraw, gdzie stwierdzono rozbieżności stanu faktycznego z ewidencją. Przed sprzedażą doprowadzono do uzgodnienia zapisów ewidencji gruntów ze stanem faktycznym.

Wartość rynkowa sprzedawanych nieruchomości była ustalana przez rzeczoznawców majątkowych i ujmowana w operatach szacunkowych. Odbiór operatów szacunkowych przeprowadzały komisje powołane przez dyrektorów OT, które weryfikowały je pod względem zastosowanych metod wyceny, zgodności danych i poziomu cen w obrocie nieruchomości o podobnym przeznaczeniu oraz błędów rachunkowych.

W czynnościach związanych ze zlecaniem i odbiorem operatów szacunkowych uczestniczyli wyłącznie pracownicy OT, którzy posiadali uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego lub legitymowali się ukończonymi, kierunkowymi studiami podyplomowymi, względnie ukończyli kurs w zakresie wyceny nieruchomości i byli ujęci w zarządzeniu dyrektora OT w sprawie powołania zespołu do odbioru operatów szacunkowych wyceny nieruchomości.

Weryfikacja  
powierzchni działek

Ustalenie wartości  
rynkowej nieruchomości

<sup>53</sup> Do szczegółowego badania typowano łącznie po 10 umów sprzedaży i dzierżawy spośród ogółu umów zawartych w latach 2016–2018. Typowano transakcje zawarte w różnych trybach (bez przetargu, przetarg ograniczony, nieograniczony, ustny i pisemny), w tym co najmniej trzy dotyczące największych obszarowo nieruchomości.

<sup>54</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, do wykonania czynności związanych ze wznowieniem znaków granicznych, wyznaczeniem punktów granicznych lub ustaleniem przebiegu granic działek ewidencyjnych uprawnieni byli wyłącznie przedsiębiorcy posiadający wymagane uprawnienia. Ponadto, zgodnie z art. 22 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą właściwi starostowie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku stwierdzenia niezgodności wzywano rzeczoznawców do poprawienia operatów (na przykład w Bydgoszczy w dwóch na 10 zbadanych przypadków).

Operaty były wykorzystane w okresie ich ważności, tj. stosownie do art. 156 ust. 3 i 4 ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub po uzyskaniu od rzeczoznawcy majątkowego potwierdzenia jego aktualności.

Cena, zgodnie z zarządzeniami w sprawie sprzedaży, wyliczana była jako suma wartości nieruchomości określona przez rzeczoznawcę majątkowego, powiększona o koszty przygotowania jej do sprzedaży.

### Wykaz nieruchomości ZWRSP przeznaczonych do sprzedaży

Przestrzegano obowiązujących przepisów dotyczących publikacji ogłoszeń o zamiarze sprzedaży. Ogłoszenia publikowano w prasie lokalnej, wywieszono na tablicy ogłoszeń: w siedzibie OT i jego sekcjach zamiejscowych, we właściwym miejscowo urzędzie gminy, sołectwie, izbie rolniczej i na stronie internetowej KOWR [www.kowr.gov.pl](http://www.kowr.gov.pl). Wykazy zawierały dane wymagane art. 28 ust. 2 gnrsp. Analogicznie publikowano ogłoszenia o przetargu.

Wykazy wywieszono w sposób określony w art. 28 ust. 1 gnrsp, przez okres 14 dni.

### Przykład

Tylko w OT w Bydgoszczy, w siedmiu z 10 zbadanych spraw, nie zachowano ww. wymogu wywieszenia wykazu do dnia ogłoszenia przetargu lub planowanego terminu sprzedaży w innym trybie niż przetarg. Ogłoszenia o przetargach zdjęto wcześniej niż przed dniem ogłoszenia przetargu lub planowanym terminem sprzedaży w innym trybie niż przetarg, tj. na 6 do 160 dni przed dniem ogłoszenia przetargu oraz na 150 do 180 dni przed zaplanowanym terminem sprzedaży w innym trybie niż przetarg. Stanowiło to naruszenie art. 28 ust. 1 gnrsp. Dotyczyło to czterech przetargów oraz trzech umów zawartych bez przetargu w wyniku skorzystania przez nabywców z prawa pierwokupu. Spowodowane to było interpretacją przepisów przez OT wiążącą wysłanie zawiadomienia do osób, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu, z publikacją wykazu, a nie planowaną datą sprzedaży w trybie innym niż przetarg.

Na 59 454 przeprowadzonych przetargów na sprzedaż gruntów ZWRSP, rozstrzygnięto 9076, tj. 15,3% (Załącznik 6.4.2). Z tego przetargi ograniczone stanowiły 20,0%, a ich skuteczność wynosiła 20,6%.

W trybie bezprzetargowym zawarto 990 umów na sprzedaż gruntów o powierzchni 16 621 ha.

### Przetargi na sprzedaż gruntów rolnych ZWRSP

Niska skuteczność organizowanych przetargów na sprzedaż była spowodowana małym zainteresowaniem rolników oferowanymi nieruchomościami głównie o niewielkiej powierzchni (średnia powierzchnia oferowanych gruntów wynosiła 0,48 ha). Ponadto, w większości były to nieruchomości pochodzące z byłego Państwowego Funduszu Ziemi charakteryzujące się niskim wskaźnikiem bonitacji gleb.

W 2016 r. unieważniono jeden przetarg, a w 2017 r. i 2018 r. – po pięć przetargów. Przyczynami unieważnienia były głównie nieodpowiadające stanowi faktycznemu lub niepełne dane o przeznaczeniu gruntów w miej-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

scowym planie zagospodarowania przestrzennego przekazane z gmin oraz niezachowanie terminu 14 dni publikacji wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży przed dniem ogłoszenia przetargu.

Stosowane w latach 2016–2017 (do wydania zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 103/2017/Z z 9 października 2017 r.) kryteria oceny ofert i ich wagi w przetargach ograniczonych na sprzedaż lub dzierżawę nieruchomości, zostały uzgodnione z Izbą Rolniczą i działającymi w OT radami społecznymi oraz zatwierdzone przez Prezesa ANR. Od dnia 27 marca 2018 r. wprowadzono, po uzgodnieniu z Radą Społeczną, nowe kryterium oceny ofert „Ubezpieczenie w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego” (OT Szczecin).

Do przeprowadzenia przetargów dyrektor OT powoływał komisje przetargowe w składzie od pięciu do siedmiu członków, zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów<sup>55</sup>.

W skontrolowanych przez NIK przetargach, wyboru najlepszych ofert dokonano zgodnie z warunkami zawartymi w ogłoszeniach oraz wynikającymi z ww. rozporządzenia w sprawie trybu sprzedaży. Wszyscy biorący udział w badanych przetargach wnieśli wadium we właściwych wysokościach i terminach, na wskazane w ogłoszeniach rachunki bankowe OT. Uczestnicy postępowań złożyli wymagane dokumenty i oświadczenia oraz oferty w postępowaniu pisemnym. W przetargach ustnych minimalne postąpienia były zgodne z wynikającymi z ogłoszeń o przetargach.

Przebieg postępowań został udokumentowany w podpisanych przez członków komisji przetargowej protokołach z kwalifikacji uczestników postępowania oraz w protokołach przetargów, zawierających wymagane elementy, tj. informacje o: ogłoszeniu o zamiarze sprzedaży i przetargu, cenie wywoławczej, liczbie osób które przystąpiły do przetargu, wymaganym wadium i dokonaniu jego wpłaty, kwocie postąpienia, wybranym kandydacie na nabywcę.

Umowy z nabywcami zawarto w terminach zgodnych z zarządzeniami w sprawie sprzedaży, tj. niezwłocznie po uzyskaniu szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR lub po uzgodnieniu warunków zapłaty ceny.

### Przykład

W OT w Lublinie w ośmiu z 10 badanych spraw dotrzymano terminów zwarcia umów sprzedaży określonych w zarządzeniach Prezesa ANR nr 18/16 oraz 44/16. W przypadku dwóch umów termin ten został przekroczony. Spowodowane to było w jednym przypadku ujęciem w jednym akcie notarialnym siedmiu działek ewidencyjnych (sześć nabytych w bez przetargu) o łącznej powierzchni 2,3 ha, a w drugim weryfikacją dokumentacji i koniecznością sporządzenia dodatkowego uzasadnienia w celu uzyskania pełnomocnictwa Prezesa ANR do sprzedaży nieruchomości.

<sup>55</sup> Dz. U. poz. 540, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa

Przed dokonaniem sprzedaży wyegzekwowano od nabywców wymagane na podstawie art. 28a ust. 3 gnrsp oświadczenia. Zastosowano wymagane elementy umów, tj. oświadczenia: o prawie pierwokupu nieruchomości przez OT w okresie 5 lat; o tym, że w przypadku jej sprzedaży, że łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy w wyniku sprzedaży nie przekroczy 300 ha, z chwilą podpisania umowy przechodzą na kupującego korzyści i obowiązki ponoszenia ciężarów związanych z nabyciem, o prawie odkupu na podstawie kodeksu cywilnego (art. 593 KC), o prawie wypowiedzenia postanowienia o rozłożeniu na raty i sankcjach z tego wynikających w przypadku niezapłacenia raty.

W przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym zawierano porozumienie ustalające warunki sprzedaży w wymaganej formie aktu notarialnego i przed upływem dwóch miesięcy od złożenia oświadczenia o zamiarze nabycia nieruchomości.

W umowach sprzedaży zawarto zapisy zabezpieczające interes Skarbu Państwa w zakresie ewentualnych roszczeń z tytułu wad wydanych nieruchomości. Każdy z nabywców oświadczył, że nie będzie występował z żadnymi roszczeniami wobec sprzedającego z tytułu ewentualnej niezgodności w zakresie użytków oraz ewentualnej różnicy w powierzchni sprzedawanej nieruchomości, jeżeli po sprzedaży geodeta wykaże inną powierzchnię, niż jest to oznaczone w dokumentach przetargowych.

### Przykłady

W OT w Bydgoszczy stwierdzono, że w czterech z 10 skontrolowanych umów nie zawarto części postanowień wynikających z załącznika do Wytycznych w sprawie sprzedaży, tj. w dwóch umowach – zobowiązania się kupującego do poinformowania o zamiarze zbycia nabytej nieruchomości oraz w dwóch umowach przy oświadczeniu nabywcy dotyczącym spełnienia warunku wynikającego z art. 28a ust. 1 gnrsp nie zawarto klauzuli, że nabywca jest świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Powyższych zapisów nie zawarto w umowach w wyniku przeoczenia.

W OT Poznań spośród dziesięciu analizowanych transakcji sprzedaży, w pięciu przypadkach sprzedawany areał nieruchomości był wyższy od 2 ha. Z ustaleń kontroli wynika, że sprzedaż tych nieruchomości nastąpiła kilka dni przed wejściem w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r. ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. I tak: 7 kwietnia 2016 r. sprzedano 39,2 ha, 14 kwietnia 2016 r. sprzedano 263,2 ha, 25 kwietnia 2016 r. sprzedano 292,9 ha, 25 kwietnia 2016 r. sprzedano 318,9 ha, 29 kwietnia 2016 r. sprzedano 2,6 ha. W konsekwencji na powyższe transakcje nie była wymagana zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Sprzedaż wymienionych pięciu nieruchomości nastąpiła zgodnie z zaleceniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi: dwie nieruchomości sprzedano na rzecz spadkobierców byłych właścicieli i na rzecz dzierżawcy (zawiadomienia przed datą zakazu sprzedaży), dwie nieruchomości sprzedano na podstawie przetargów przeprowadzonych przed datą zakazu, jedna nieruchomość przeznaczona była jako tereny przemysłu, składów i usług.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przed zawarciem umowy badano sytuację finansową nabywcy, oceniając możliwość spłaty należności. Zabezpieczeniem spłaty należności rozłożonej na raty były, zgodnie z art. 31 ust. 3 i 3a gnrsp, weksle in blanco z deklaracją wekslową lub hipoteką. Ponadto na przykład w OT Lublin w dwóch przypadkach zabezpieczeniem było również poręczenie weksla. W umowach sporządzonych w formie aktu notarialnego nabywcy i poręczyciele, co do obowiązku zapłaty reszty ceny, poszczególnych rat z oprocentowaniem i ewentualnych odsetek ustawowych, poddali się wobec OT egzekucji zgodnie z art. 777 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>56</sup> (dalej Kpc).

Regulowanie  
należności

W przypadku należności z tytułu sprzedaży rozłożonych na raty, zgodnie z art. 31 ust. 2 gnrsp, przed zawarciem umów nabywcy wpłacili co najmniej 10% ceny sprzedaży. Przy rozłożeniu spłaty pozostałej należności na raty OT stosowały oprocentowanie ustalone zgodnie z art. 31 ust. 4 gnrsp. Oprocentowanie ustalono w wysokości stopy dyskontowej stanowiącej stopę bazową ogłoszoną w komunikacie Komisji Europejskiej powiększoną o 1 punkt procentowy.

### Przykłady

W przypadku OT w Bydgoszczy jeden z nabywców, którego należność została rozłożona na raty, nie dokonał wpłaty pierwszej raty w pełnej wysokości w terminie (do 31 marca 2018 r.), tj. z wymaganych 692,6 tys. zł wpłacił 500,0 tys. zł. Oddział pismem z 16 kwietnia 2018 r. wezwał nabywcę do wpłaty kwoty 205,6 tys. zł, na którą składały się należność główna, oprocentowanie oraz odsetki ustawowe. W związku z brakiem wpłaty Oddział wysłał 10 maja 2018 r. ostateczne wezwanie do zapłaty, a 24 maja 2018 r. wezwanie przedsądowe, po którym nabywca wpłacił 50,0 tys. zł. W dniu 26 czerwca 2018 r. OT wystąpił z pozwem o zapłatę domagając się kwoty 141,6 tys. zł.

W OT w Poznaniu w jednym przypadku termin płatności pierwszej raty przypadający na dzień 30 września 2017 r. nie został dotrzymany. W wyniku podjętych działań (w dniu 24 listopada 2017 r. pierwsze wezwanie do zapłaty, a w dniu 12 grudnia 2017 r. ostateczne wezwanie do zapłaty) do czasu kontroli wyegzekwowano 200 tys. zł (z kwoty 1.053 tys. zł zaległej pierwszej raty). W dniu 7 maja 2018 r. Oddział wyraził zgodę na zapłatę całości zadłużenia do dnia 15 września 2018 r.

W pozostałych analizowanych podczas kontroli przypadkach należności z tytułu umów sprzedaży płatnych w całości zostały uiszczone przed transakcją, a należności rozłożone na raty były rozliczane zgodnie z postanowieniami umów.

W ramach nadzoru nad mieniem ZWRSP (w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r.) OT ANR, a następnie OT KOWR, przeprowadziły 298 kontroli, z tego 191 dotyczyło umów sprzedaży nieruchomości, których cena rozłożona została na raty oraz 107 dotyczyło umów sprzedaży nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. W 31 przypadkach, wydano zalecenia pokontrolne wobec nabywców niewywiązujących się z zobowiązań.

Kontrole  
wywiązywania się  
nabywców  
ze zobowiązań

<sup>56</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.

### Przykład

W OT we Wrocławiu stwierdzono, że w wyniku braku bieżącej analizy obrotu wtórnego nieruchomościami rolnymi nabytymi z Zasobu nie podjęto działań w celu pozyskania od zbywcy<sup>57</sup> należności KOWR z tytułu opłaty w łącznej kwocie 281,7 tys. zł za niedotrzymanie zobowiązania umownego do osobistego prowadzenia działalności rolniczej w okresie 10 lat od nabycia. W trakcie kontroli NIK OT we Wrocławiu wystąpił z wezwaniem zapłaty ww. kwoty, a po upływie wskazanego w wezwaniu terminu skierowano sprawę do windykacji. W zakresach obowiązków pracowników OT we Wrocławiu nie przypisano zadań związanych z analizą aktów notarialnych umów sprzedaży odnośnie opłaty umownej w związku z niedotrzymaniem warunków.

### 5.3.3. Dzierżawa gruntów rolnych ZWRSP

Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. w dzierżawie znajdowało się łącznie 1 043 820 ha nieruchomości Zasobu WRSP, tj. o 10 025 ha mniej niż na 31 grudnia 2017 r.

W okresie od 2016 r. do końca I półrocza 2018 r. zawarto 17 523 umowy na dzierżawę gruntów ZWRSP o łącznej powierzchni 136 154 ha, z tego w trybie bezprzetargowym 262 umów (tj. 0,8%) na dzierżawę 641 ha (Załącznik 6.4.4).

Umowy zawarte na dzierżawę gruntów o powierzchni poniżej 1 ha stanowiły 23,6% ogółu zawartych umów na dzierżawę i dotyczyły 1,4% ogółu wydzierżawionej powierzchni, od 1 ha do 10 ha – 49,0% i dotyczyły 23,9% powierzchni, a powyżej 10 ha 27,4% i dotyczyły 74,7% powierzchni.

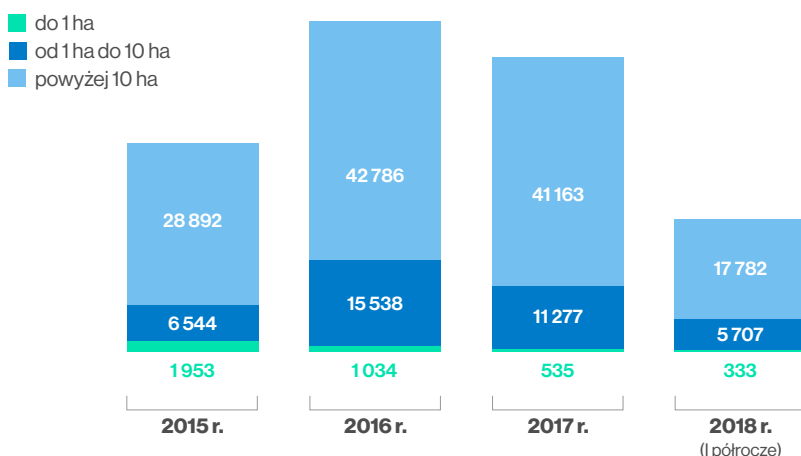
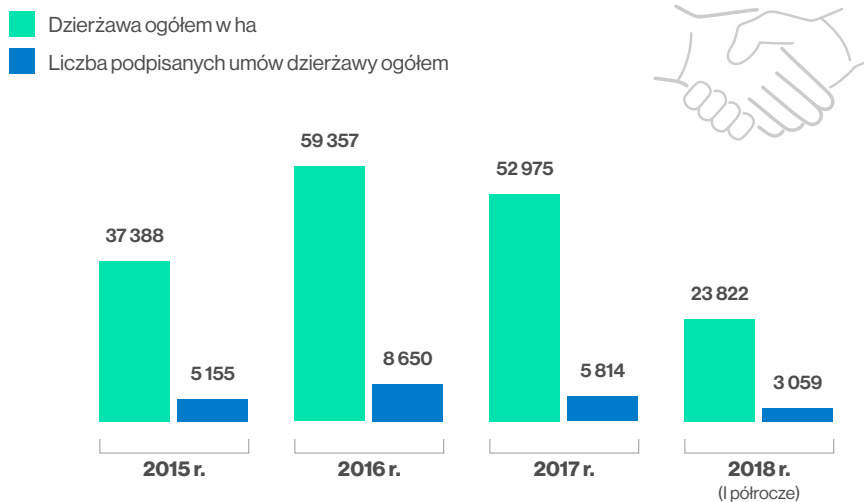
W 2016 r. zawarto 8650 umów na dzierżawę nieruchomości rolnych o powierzchni 59 357 ha, w 2017 r. – 5814 umów na dzierżawę nieruchomości rolnych o powierzchni 52 975 ha, a w I półroczu 2018 r. – 3059 umowy na dzierżawę nieruchomości rolnych o powierzchni 23 822 ha (infografika nr 9).

<sup>57</sup> Przed upływem określonego w umowie zobowiązania do osobistego prowadzenia działalności rolniczej w okresie 10 lat.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Dzierżawa gruntów rolnych ZWRSP w latach 2016–2018 (I półrocze) w porównaniu do 2015 r.



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

W strukturze dzierżawionych działek ponad 70% stanowiły działki o powierzchni ponad 10 ha. Z kolei udział działek o powierzchni poniżej 1 ha obniżył się z około 5% w 2015 r. do 1–2% w latach 2016–2018. Działki w przedziale od 1 ha do 10 ha stanowiły około 25% (infografika nr 9).

W 2018 r. średni czynsz oferowany przez dzierżawców za 1 ha gruntów rolnych wyniósł 7,1 dt<sup>58</sup>. Był niższy o 7,8% niż czynsz w umowach zawieranych w 2017 r. – 7,7 dt i o 38,9% niższy niż w 2016 r. – 12,6 dt. (infografika nr 9). Średni czynsz za grunty rolne (bez czynszu za części składowe) dla wszystkich trwających umów dzierżawy na 31 grudnia 2018 r. wyniósł równowartość 4,9 dt pszenicy.

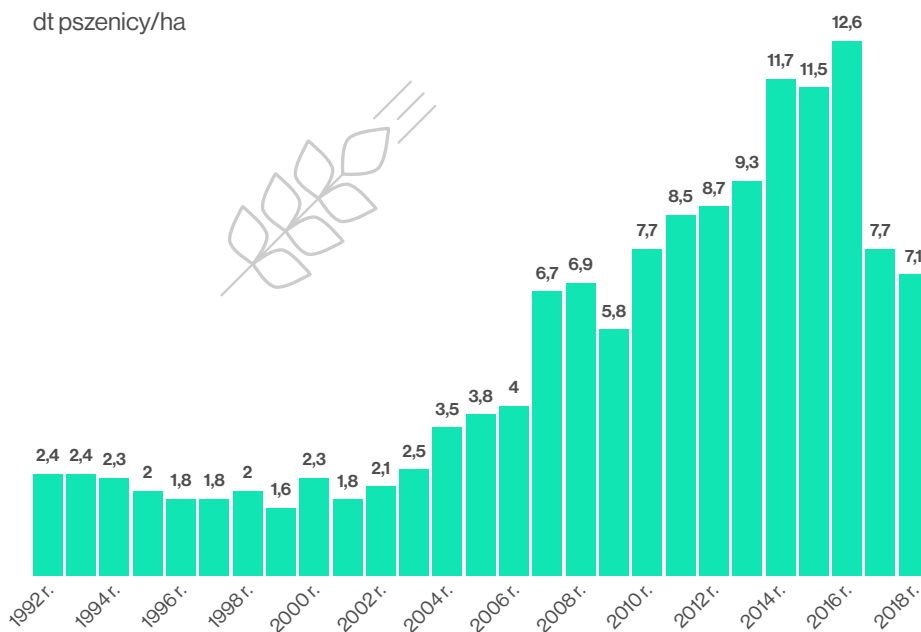
<sup>58</sup> 1 dt = 100 kg.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 10

Średnie czynsze dzierżawne za 1 ha gruntów rolnych ZWRSP w latach 1992–2018

dt pszenicy/ha



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

Najwyższe czynsze w 2017 r. uzyskano w województwie łódzkim (22 dt/ha), mazowieckim (21,1 dt/ha) i kujawsko-pomorskim (17,7 dt/ha), a najniższe w województwie zachodniopomorskim (4,4 dt/ha), wielkopolskim (5 dt/ha) oraz lubuskim (5,6 dt/ha). Dla porównania najwyższe czynsze w 2016 r. uzyskano w kujawsko-pomorskim (28,3 dt/ha), wielkopolskim (21,7 dt/ha) i opolskim (21,6 dt/ha), a najniższe w województwie podlaskim (6,6 dt/ha), lubuskim (7,5 dt/ha) i lubelskim (7,6 dt/ha).

### Wpływy z tytułu dzierżawy

Wpływy z czynszu dzierżawnego nieruchomości rolnych wyniosły w 2016 r. – 285 840 tys. zł, w 2017 r. – 303 706 tys. zł, a w I półroczu 2018 r. – 156 661 tys. zł. Dla porównania w 2015 r. wpływy z czynszu dzierżawnego wyniosły 290 336,0 tys. zł.

### Zakończenie dzierżawy

W okresie objętym kontrolą ogółem zakończono dzierżawę nieruchomości rolnych ZWRSP o łącznej powierzchni 80 048,7 ha objętych 8872 umowami dzierżawy, z tego:

- 5294 umowy (50 732,3 ha) – ze względu upływu terminów na jakie umowy zostały zawarte,
- 3578 umów (29 316,5 ha) rozwiązano przed upływem terminów.

W 2016 r. liczba umów dzierżawy:

- zakończonych z powodu upływu okresu na jakie zostały zawarte wyniosła 2299 na łączną powierzchnię 23 669,3 ha,
- rozwiązanych przed terminem ich obowiązywania wyniosła 1953 na łączną powierzchnię 17 856,5 ha, w tym z powodu:
  - niedotrzymania warunków finansowych – 1515,4 ha,
  - niedotrzymania warunków rzeczowych – 182,0 ha,

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- umowy dzierżawy rozwiązane z innych powodów (m.in. wypowiedzenia umowy przez dzierżawcę, rozwiązania umowy w związku z zakupem nieruchomości) – na 16 159,0 ha.

W 2017 r. liczba umów dzierżawy:

- zakończonych z powodu upływu okresu na jakie zostały zawarte wyniosła 2801 na łączną powierzchnię 19 521,1 ha,
- rozwiązanych przed terminem wyniosła 1407 na łączną powierzchnię 10 126,9 ha, w tym z powodu :
  - niedotrzymania warunków finansowych – 1175,4 ha,
  - niedotrzymania warunków rzeczowych – 753,4 ha,
  - z innych powodów (m.in. wypowiedzenia umowy przez dzierżawcę, rozwiązania umowy w związku z zakupem nieruchomości) – 8198,1 ha.

W I kwartale 2018 r. liczba umów dzierżawy:

- zakończonych z powodu upływu okresu na jakie zostały zawarte wyniosła 194 na łączną powierzchnię 7541,9 ha,
- dzierżawy rozwiązanych przed terminem wyniosła 218 na łączną powierzchnię 1333,2 ha, w tym z powodu:
  - niedotrzymania warunków finansowych – 182,1 ha,
  - niedotrzymania warunków rzeczowych – 14,5 ha,
  - z innych powodów (m.in. wypowiedzenia umowy przez dzierżawcę, rozwiązania umowy w związku z zakupem nieruchomości) – 1136,6 ha.

Przeznaczenie niezagospodarowanych nieruchomości do dzierżawy opiera się głównie na wnioskach osób zainteresowanych. Do dzierżawy przeznaczano grunty kwalifikujące się do rolniczego wykorzystania, w tym odłogowane, na których możliwa była skuteczna rekultywacja i przywrócenie kultury rolnej<sup>59</sup>.

Zgodnie z wytycznymi w sprawie wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP przygotowanie nieruchomości do dzierżawy odbywało się na podstawie dokumentacji geodezyjno-prawnej i obejmowało sprawdzenie zgodności danych w ewidencji gruntów i budynków ze stanem faktycznym na gruncie, w szczególności liczby budynków, sposobu użytkowania gruntów. Ustalenie przebiegu granic nieruchomości przeznaczonej do dzierżawy, z udziałem geodety, jest dopuszczalne jedynie w razie uzasadnionych wątpliwości co do ich przebiegu.

Przygotowując nieruchomości do dzierżawy weryfikowano ich powierzchnię, sposób użytkowania działek, zgodność zapisów ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków ze stanem faktycznym na gruncie poprzez oględziny w terenie i analizę danych ewidencyjnych.

W przypadku stwierdzenia podczas oględzin konieczności wykonania prac geodezyjnych polegających na wznowieniu granic działki, obliczeniu jej powierzchni, czy też weryfikacji użytków gruntowych, takie prace były

Przygotowanie  
nieruchomości ZWRSP  
do dzierżawy

<sup>59</sup> Zgodnie z art. 40 gnrsp, dzierżawcy zapewniano zwolnienie z opłat czynszowych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zlecane i wykonywane przez uprawnionych geodetów<sup>60</sup>. W sytuacji gdy stan faktyczny na gruncie odpowiadał zapisom w ewidencji gruntów i budynków nie zlecano wykonywania prac geodezyjnych.

Poddane kontroli OT rzetelnie dokumentowały proces przygotowania do zawarcia albo przedłużenia umowy dzierżawy. Ustalono stan formalno-prawny wszystkich nieruchomości.

### Przetargi na dzierżawę nieruchomości rolnych ZWRSP

Zgodnie natomiast z art. 39 ust. 1 ustawy gnrsp umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego.

Na 27 548 przeprowadzonych przetargów na dzierżawę gruntów ZWRSP zostało rozstrzygniętych 20 073, tj. 72,9% (Załącznik 6.4.2). Przetargi ograniczone stanowiły 67,2%, a ich skuteczność wynosiła 73,4%.

W 2016 r. unieważniono 17 przetargów na dzierżawę i zarządzono powtórzenie czynności przetargowych w dziewięciu przypadkach, a w 2017 r. unieważniono 76 przetargów i zarządzono powtórzenie 13.

Na podstawie analizy przyczyn unieważnienia przetargów opracowano wytyczne dla OT dotyczące najczęściej popełnianych błędów w realizowanych procedurach przetargowych, w szczególności w organizacji ograniczonych przetargów ofert pisemnych oraz w kwalifikowaniu rolników indywidualnych do przetargów ograniczonych.

W trybie bezprzetargowym zawarto 262 umów na dzierżawę o powierzchni 2606 ha.

W poddanych kontroli OT prawidłowo wyłoniono dzierżawców w trybie przetargowym, przestrzegano zasad dotyczących wyboru przetargu ograniczonego i określenia kategorii osób mających prawo wzięcia udziału w przetargu, wynikających z przepisów art. 24 ust. 1, art. 29 ust. 3b gnrsp i regulacji wewnętrznych. Przeprowadzono przetargi ograniczone i formie ustnych licytacji, nie przeprowadzono przetargów ofert pisemnych. Publikowane wykazy nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy spełniały wymogi wynikające z rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 sierpnia 2016 r. oraz zasad wynikających z wewnętrznych regulacji.

Organizując przetargi w sposób prawidłowy publikowano ogłoszenia o przetargu i wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy – zamieszczano na stronie internetowej ANR, a następnie KOWR oraz na tablicach informacyjnych w siedzibie OT i w biurach terenowych, we właściwych starostwach powiatowych, urzędach gminy i sołectwach.

<sup>60</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, do wykonania czynności związanych ze wznowieniem znaków granicznych, wyznaczeniem punktów granicznych lub ustaleniem przebiegu granic działek ewidencyjnych uprawnieni byli wyłącznie przedsiębiorcy posiadający wymagane uprawnienia. Ponadto, zgodnie z art. 22 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą właściwi starostowie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ogłoszeniach o przetargach ograniczonych na dzierżawę, zgodnie z art. 29 ust. 3b pkt 1 i art. 29 ust. 3bb pkt 1 gnrsp podawano kategorie osób mogących uczestniczyć w przetargu (wyłącznie osoby fizyczne, które są rolnikami indywidualnymi w rozumieniu art. 6 ukur, zamierzającymi powiększyć gospodarstwo rodzinne, spełniający określone warunki<sup>61</sup>). W ogłoszeniach zawierano klauzule o wykluczeniu dłużników i bezumownych użytkowników oraz dokonywano weryfikacji kandydatów na dzierżawców w tym zakresie.

Komisje przetargowe powołane zostały zarządzeniem Dyrektora Oddziału, zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami (wymagane 3–7 członków). Uczestniczyli w nich zaproszeni przedstawiciele Rady Społecznej Rolników. W protokołach komisji przetargowych ujmowano m.in. następujące informacje: o ogłoszeniu o zamiarze dzierżawy i o przetargu, o wymaganym wadium i o dokonaniu jego wpłaty, o kwocie postąpienia, o wybranym kandydacie na nabywcę.

Wszystkie podmioty biorące udział w przetargach wpłaciły wadium w ustalonym terminie i w określonej wysokości oraz złożyły wymagane oświadczenia. Były to oświadczenia o zapoznaniu się między innymi z granicami nieruchomości, jej stanem zagospodarowania oraz warunkami przetargu.

Wyznaczony termin podpisania umów sprzedaży nie przekraczał wymaganych trzech miesięcy od dnia rozstrzygnięcia przetargu lub pięciu miesięcy, jeżeli wymagane było pełnomocnictwo.

### Przykład

Podczas kontroli NIK stwierdzono, że w jednym przypadku w OT w Olsztynie umowę na dzierżawę nieruchomości zawarto w dniu 8 marca 2016 r. z osobą, która nie została wyłoniona w przetargu. W ww. przypadku nie zachodziły także przesłanki określone w art. 29 ust. 3a oraz w art. 39 ust. 2 ww. ustawy, których zaistnienie umożliwiało odstąpienie od przetargu.

W okresie od 29 września 2015 r. do 4 marca 2016 r. na dzierżawę tej nieruchomości zorganizowano pięć przetargów ustnych nieograniczonych, z których pierwsze cztery nie zostały rozstrzygnięte (nikt nie wpłacił wadium). W ostatnim, piątym przetargu, wyłoniono dzierżawcę, który zaproponował najwyższy roczny czynsz (równowartość 300 dt pszenicy). Osoba ta w dniu 7 marca 2016 r. złożyła oświadczenie, że rezygnuje z podpisania umowy dzierżawy. W związku z tym 8 marca 2016 r. Zastępca Dyrektora OT ANR zawarł z drugim uczestnikiem przetargu umowę dzierżawy na okres do 31 marca 2018 r., określając wysokość czynszu rocznego w wysokości 290 dt pszenicy<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> W przetargach, o których mowa w art. 29 ust. 3b gnrsp organizowanych wyłącznie dla rolników indywidualnych, o których mowa w ust. 3b pkt 1 mogą uczestniczyć również osoby, które nie spełniają jedynie wymogu dotyczącego 5-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, określonego w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, w przypadku gdy osoby te w dniu ogłoszenia wykazu nieruchomości ZWRSP przeznaczonych do sprzedaży mają nie więcej niż 40 lat.

<sup>62</sup> Sprawa dotyczyła wydzierżawienia nieruchomości w celu pozyskiwania trzciny. Zbiór trzciny mógł być przeprowadzony jedynie w okresie zimowym, gdy zbiornik wodny pokryty był lodem. Ogłoszenie i przeprowadzenie kolejnego przetargu zajęłoby około dwóch miesięcy, zatem termin jego rozstrzygnięcia wypadłby już po sezonie pozyskiwania trzciny. Dyrektor OT kierując się przede wszystkim skutkami finansowymi dla ANR i wykonaniem planu dzierżaw zawarł umowę dzierżawy. Obszar został zagospodarowany, a Agencja otrzymywała z tego tytułu czynsz dzierżawny.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dniu 25 maja 2016 r. Dyrektor OT otrzymał pismo Prezesa ANR, w którym stwierdzono, że ww. umowa nie powinna być zawarta. Wskazano w nim również, że w związku z tym, iż do jej zawarcia jednak doszło, nie powinna być ona w przyszłości przedłużana. W piśmie tym zobowiązano także Dyrektora OT do przestrzegania obowiązujących przepisów, a w szczególności dotyczących zawierania umów dzierżawy, aby w przyszłości nie dochodziło do podobnych nieprawidłowości.

W dniu 28 grudnia 2017 r., na trzy miesiące i trzy dni przed zakończeniem okresu na jaki ww. umowa została zawarta, dzierżawca złożył pracownikowi OT ustne oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości. OT nie przedstawił dzierżawcy w terminie miesiąca od dnia złożenia oświadczenia stanowiska odnośnie warunków dalszego dzierżawienia nieruchomości. Zgodnie z art. 39 ust. 4a ustawy gnrsp w przypadku nieprzedstawienia stanowiska zaistniało domniemanie, że OT wyraził zgodę na dalsze dzierżawienie nieruchomości na dotychczasowych warunkach przez okres roku. Aneksami z 28 maja 2018 r. przedłużono dzierżawcy ww. umowę do 1 kwietnia 2019 r. na dotychczasowych warunkach i 21 maja 2018 r. poinformowano dzierżawcę, że w przyszłości ww. umowa nie będzie przedłużona.

Pracownik OT KOWR wyjaśnił, że prowadzenie tej sprawy przejął w grudniu 2016 r. i nie pamięta kiedy zapoznał się z opiniami prawnymi. W okresie gdy kontaktował się z nim dzierżawca w sprawie przedłużenia umowy prowadził dużo spraw służbowych, a od 4 do 28 stycznia 2018 r. przebywał na urlopie wypoczynkowym. Informację o telefonicznej deklaracji dzierżawcy przedłużenia umowy pracownik ten przekazał Kierownikowi Wydziału KURiGZ pod koniec marca 2018 r. Nie nastąpiło to w ciągu miesiąca od jej złożenia z powodu przeoczenia, wielu obowiązków służbowych i konieczności wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego przed przejściem na emeryturę.

### Zabezpieczanie interesów Skarbu Państwa

W objętych kontrolą sprawach, treści umów były zgodne ze wzorami określonymi w zarządzeniach w sprawie dzierżawy. OT prawidłowo ustalały czynsz dzierżawny.

Przed podpisaniem umowy kandydaci na dzierżawców przedłożyli informacje o sytuacji finansowo-majątkowej wraz z aktualnymi zaświadczeniami o wywiązywaniu się ze zobowiązań publiczno-prawnych, które zostały ocenione przez komisję, powołaną przez Dyrektora OT KOWR, pod kątem ich wiarygodności finansowej i proponowanego zabezpieczenia płatności.

W umowach dzierżawy wprowadzono zapisy zabezpieczające interes Skarbu Państwa w zakresie ewentualnych roszczeń z tytułu wad wydanych nieruchomości. Dzierżawca złożył w umowie oświadczenie, że zapoznał się z przedmiotem dzierżawy, w tym z przebiegiem jego granic oraz ograniczeniami w jego używaniu i w związku z tym nie będzie występował z roszczeniami z tytułu rękojmi za wady przedmiotu dzierżawy.

W umowach dzierżawy, zgodnie z art. 38 ust. 1a gnrsp, zamieszczano postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez OT umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.



### Przykłady

W OT w Lublinie w trzech przypadkach z 10 poddanych analizie nie wyegzekwowano od dzierżawców umownego zobowiązania do złożenia, w formie aktu notarialnego, oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie art. 777 Kpc w zakresie obowiązku zapłaty czynszu dzierżawnego i wydania nieruchomości. Przyczyną była kilkumiesięczna absencja pracownika prowadzącego obsługę dwóch umów i w trzecim przypadku brak właściwych zapisów w umowie. Dwóm dzierżawcom wyznaczono termin na złożenie wymaganych dokumentów, a w trzecim przypadku przygotowano uzupełnienie umowy (aneks) umożliwiające złożenie ww. oświadczenia.

W OT w Olsztynie nie wyegzekwowano od trzech (z 10) dzierżawców oświadczeń w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji w zakresie obowiązku wydania dzierżawionej nieruchomości po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy dzierżawy. Ponadto od jednego z nich nie wyegzekwowano również, wynikającego z umowy, zabezpieczenia zapłaty należności w postaci ustanowienia hipoteki umownej do kwoty 70 tys. zł. Zgodnie z zawartymi umowami dzierżawcy zobowiązani byli do przedłożenia w OT KOWR w terminie 14 dni od zawarcia tych umów aktów notarialnych o ustanowieniu ww. zabezpieczeń. W przypadku powyższych dwóch umów z 2016 r. wynikało to z niedopatrzenia spowodowanego przygotowywaną reorganizacją ANR w KOWR i zmiany pracowników merytorycznych prowadzących daną sprawę. Natomiast niewyegzekwowanie wszystkich zabezpieczeń przy umowie dzierżawy z 17 stycznia 2018 r. wynikało przede wszystkim z nadmiaru obowiązków przypadających na pracownika prowadzącego tę sprawę. W wyniku podjętych w trakcie kontroli NIK działań OT otrzymał od ww. dzierżawców akty notarialne z 8 i 11 czerwca 2018 r. o ustanowieniu brakujących zabezpieczeń. Akty te zostały sporządzone 131, 714 i 808 dni po terminie określonym w umowie.

Nie stwierdzono przypadków przekazywania przez ANR/KOWR środków finansowych na inwestycje i remonty (w ramach rozliczenia poniesionych przez dzierżawców nakładów na poprawę stanu technicznego obiektów).

W badanych postępowaniach nie wystąpiły przypadki umowy cesji, czyli wstąpienia osoby trzeciej w prawa i obowiązki wynikające z umowy dzierżawy, zgodnie z art. 39c gnrsp.

Przed przedłużeniem umowy dzierżawy na kolejny okres (dwa przypadki) pracownicy OT KOWR przeprowadzili oględziny nieruchomości, które wykazały m.in., że były one użytkowane prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem.

Należności z tytułu czynszu dzierżawnego, zgodnie z postanowieniami umów, pobierane były w dwóch ratach w terminie do 28 lutego (za pierwsze półrocze danego roku) oraz do 30 września (za drugie półrocze) po przeliczeniu wskazanego czynszu w dt zgodnie z aktualnymi cenami pszenicy na podstawie średniej krajowej ceny skupu pszenicy publikowanej przez GUS na każde półrocze roku kalendarzowego. W przypadku niewywiązywania się dzierżawców z terminowego dokonywania płatności wysyłano wezwania do zapłaty oraz naliczano i egzekwowano odsetki ustawowe.

Należności z tytułu  
czynszu dzierżawnego

Ponadto każdorazowo przeprowadzano kontrolę zasadności udzielenia pomocy, gdy dzierżawca występował o obniżenie czynszu na podstawie art. 700 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (spośród badanych 10 umów w pięciu przypadkach złożono taki wniosek).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykłady

W OT w Olsztynie w czterech przypadkach (z 10), na wnioski dzierżawców, odroczone termin zapłaty czynszu dzierżawnego na łączną kwotę 399,2 tys. zł (m.in. z powodu strat w plonach spowodowanych niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, niskich cen zbóż, niższych zbiorów, przejęcia gruntów w złej kulturze rolnej, czy z powodu opóźniających się wypłat z dopłat obszarowych).

W jednym przypadku umowy na dzierżawę nieruchomości rolnej niezabudowanej o powierzchni 91,27 ha, OT w Olsztynie naliczył za II półrocze 2017 r. czynsz dzierżawny w kwocie o 129,86 zł niższej od należnej. Wynikało to z pomyłki. Do harmonogramu płatności w systemie informatycznym wprowadzono niższą o 2 dt stawkę. W toku kontroli NIK dokonano korekty i powiadomiono o tym dzierżawcę.

W OT w Poznaniu w jednym przypadku, w wyniku skargi dotyczącej czynności przetargowych, skierowanej do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez część oferentów, Prezes ANR. unieważnił przetarg. W uzasadnieniu Prezes ANR wskazał, że decyzja komisji przetargowej o odrzuceniu części ofert nie była właściwa, gdyż oferty te były kompletne i nie powinny budzić wątpliwości. Powyższą decyzję zaskarżyli do sądu dzierżawcy, z którymi OT przed datą decyzji Prezesa ANR podpisał stosowne umowy dzierżawy. Na czas kontroli trwały postępowania sądowe przed Sadem Rejonowym w Szamotułach. W przypadku jednej sprawy (na pięć zaskarżonych) w dniu 29 marca 2018 r. zapadł wyrok ustalający istnienie umowy dzierżawy do 31 października 2020 r.

Ponadto przy określaniu wysokości rocznego czynszu dzierżawnego dla obiektu stawowego „Głuszyna” o powierzchni 28,1 ha, OT wobec nieposiadania informacji o średniej wydajności naturalnej tego stawu z lat poprzednich, zastosował metodę szacowania wyliczając średnią wieloletnią wydajność naturalną, wyrażoną w kilogramach ryb z lutra wody. W wyjaśnieniu dotyczącym naliczonego rocznego czynszu dzierżawnego OT powołał się na opracowania dotyczące chowu ryb, podając, że w analizowanych gospodarstwach karpowych średnia wydajność wszystkich gatunków roczników ryb w 2014 r. wyniosła 300,6 kg wobec 245,6 kg w 2012 r., przy jednoczesnym wskazaniu niekorzystnych cech tego stawu. NIK zwrócił uwagę, że brak szczegółowych uregulowań w tej kwestii i opieranie się w istocie o sposoby szacowania sprzed blisko 90 lat mogło skutkować zaniżaniem wyliczanego czynszu dzierżawnego.

### Kontrole realizacji umów dzierżawy

W ramach nadzoru nad mieniem ZWRSP, w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2018 r., OT przeprowadziły kontrole 14 455 umów dzierżawy. Sprawdzone wywiązywanie się dzierżawców z warunków umownych dotyczących sposobu zagospodarowania nieruchomości i regulowania zobowiązań finansowych.

W odniesieniu do 12 041 umów dzierżawy (83% skontrolowanych) nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się dzierżawców ze zobowiązań objętych umowami. W przypadku 2414 umów dzierżawcy nie wywiązywali się ze zobowiązań – stwierdzono ogółem 3695 uchybień. Uchybienia dotyczyły w szczególności niewłaściwego zagospodarowania gruntów (w tym odłogowania), użytkowania bez zgody ANR lub KOWR części dzierżawionej nieruchomości przez osoby trzecie, brak kontroli zasobności gleby, brak konserwacji rowów melioracyjnych, brak aktualnego ubezpieczenia budynków lub niedokonanie na rzecz KOWR cesji praw z ich polisy ubezpieczeniowej, brak ksiąg obiektów budowlanych, zaleganie z zapłatą podatku

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rolnego i składkami do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, realizacja inwestycji bez zgody KOWR, likwidacja obiektów budowlanych bez zgody KOWR.

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień do dzierżawców skierowano zalecenia pokontrolne wraz z określeniem terminów ich usunięcia. Monitorowania realizacji wydanych zaleceń dokonywali pracownicy przeprowadzający kontrole. W stosunku do 86 dzierżawców podjęte zostały czynności zmierzające do wypowiedzenia umowy dzierżawy.

### 5.3.4. Bezumowne użytkowanie nieruchomości ZWRSP

Powierzchnia nieruchomości ZWRSP będących w bezumownym użytkowaniu wyniosła na koniec I półrocza 2018 r. – 18,2 tys. ha, z tego niezwróconych przez dzierżawców gruntów rolnych, po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy – 18 tys. ha (864 umowy dzierżawy).

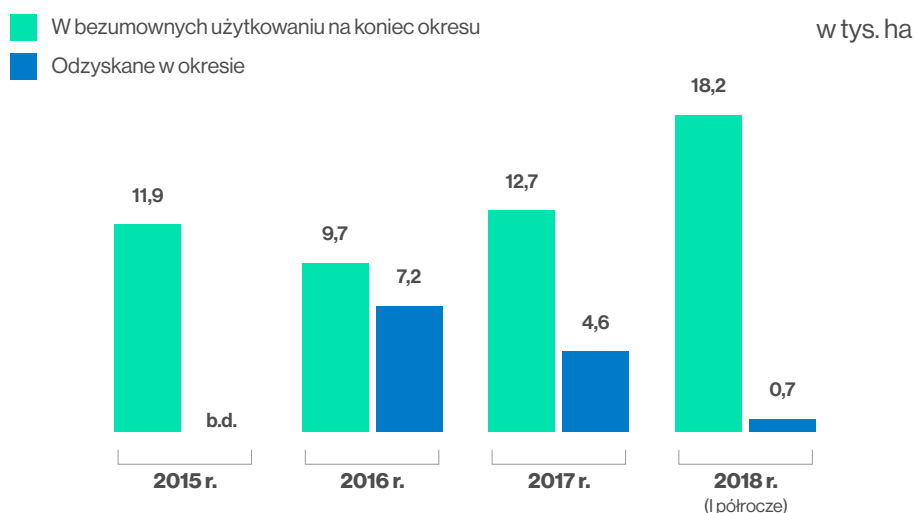
Powierzchnia nieruchomości ZWRSP będących we władaniu osób bez tytułu prawnego wyniosła (infografika nr 11):

- 11,9 tys. ha na koniec 2015 r.,
- 9,7 tys. ha na koniec 2016 r.,
- 12,7 tys. ha na koniec 2017 r.,
- 18,2 tys. ha na koniec I półrocza 2018 r.<sup>63</sup>

W okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost ww. powierzchni o 6,3 tys. ha, tj. o 52,9% z czego w I półroczu 2018 r. nastąpił wzrost o 5,5 tys. ha, tj. o 43,3% w porównaniu do stanu na początek roku.

Infografika nr 11

Powierzchnia gruntów rolnych ZWRSP użytkowanych bez tytułu prawnego oraz odzyskanych w latach 2016–2018 (I półrocze)



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

<sup>63</sup> Według stanu na 31 grudnia 2018 r. w bezumownym użytkowaniu było 25,9 tys. ha (w 2018 r. nastąpił wzrost o 103,9%).

Zmiana przepisów prawa ograniczyła zjawisko bezumownego użytkowania nieruchomości rolnych ZWRSP przez podmioty, które dokonywały samowolnego zajęcia gruntów. Obecnie zjawisko to dotyczy głównie byłych dzierżawców, którzy nie zwrócili nieruchomości po zakończeniu umowy i nasila się.

Byli dzierżawcy, którzy uchylali się od wydania nieruchomości po wygaśnięciu bądź rozwiązaniu umów dzierżawy oraz nie zgodzili się na wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, w trybie art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>64</sup> stanowili ponad 95% bezumownych użytkowników. Dotyczyło to 260 umów obejmujących powierzchnię 17,3 ha, spośród których 135 obejmujących 15,4 tys. ha – było w postępowaniu sądowym. Drugą grupą stanowiły osoby użytkujące zwykle w dobrej wierze niewielkie działki sąsiadujące z ich nieruchomościami, które w przeszłości nie miały uregulowanego stanu prawnego. Marginalny był natomiast areal gruntów, w przypadku których bezumowni użytkownicy dokonali samowolnego zajęcia.

W okresie objętym kontrolą wszczęto 1.683 sprawy dotyczące użytkowania nieruchomości Zasobu bez tytułu prawnego, z tego w 2016 r. – 1250, w 2017 r. – 294 i w I kwartale 2018 r. – 139.

W wyniku tych działań odzyskano 12,5 tys. ha, z tego w 2016 r. – 7,2 tys. ha, w 2017 r. – 4,6 tys. ha i w I kwartale 2018 r. – 0,7 tys. ha.

Wpływy z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości ZWRSP bez tytułu prawnego wyniosły w 2016 r. – 15 086 tys. zł, w 2017 r. – 9860 tys. zł, a w I półroczu 2018 r. – 4033 tys. zł<sup>65</sup>.

Po powzięciu wiadomości o bezumownym użytkowaniu nieruchomości ZWRSP OT wzywał bezumownych użytkowników do wydania nieruchomości. Sporządzano protokół zdawczo odbiorczy przejęcia mienia do Zasobu, a następnie wzywano do zapłaty czynszu dzierżawnego i zwrotu podatku rolnego za okres, jaki OT potrafił uprawdopodobnić.

Zgodnie z art. 39b ust. 1 ustawy o gnrsp osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu WRSP bez tytułu prawnego (tzw. bezumowne użytkowanie) była zobowiązana do zapłaty na rzecz KOWR wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Wysokość wynagrodzenia należało ustalić na dzień, w którym KOWR zażądał zwrotu nieruchomości. Zgodnie z art. 229 § 1 kc roszczenia te przedawniają się po upływie roku od dnia wydania nieruchomości przez bezumownego użytkownika. W celu przerwania biegu przedawnienia należało wystąpić na drodze sądowej z żądaniem zapłaty wynagrodzenia z tytułu

<sup>64</sup> Dz. U. Nr 233, poz. 1382.

<sup>65</sup> Za okres bezumownego korzystania z nieruchomości naliczane jest wynagrodzenie, które od dnia 3 grudnia 2011 r. stanowi równowartość pięciokrotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

bezumownego użytkownika nieruchomości. Po upływie terminu przedawnienia roszczenia nie wygasają, jednakże dłużnik mógł w postępowaniu sądowym podnieść skutecznie zarzut przedawnienia.

Czynsz dzierżawny naliczono zgodnie z art. 39b ust. 1 gnrsp. W przypadku odmowy wydania w określonym terminie lub uchylania się od wydania OT występował z pozwami do sądów, a tam gdzie było to możliwe kierował wnioski bezpośrednio do komornika.

### Przykłady

W OT w Olsztynie w trzech przypadkach (541,7 ha), po nieskutecznych wezwaniach do wydania nieruchomości, sprawy zostały skierowane na drogę postępowania sądowego.

W opinii OT odzyskiwanie należności z tytułu bezumownego użytkownika należy do najtrudniejszych typów windykowanych należności, niezależnie od źródła powstania tych należności, tj. po umowie dzierżawy, w przypadku ujawnienia (baza ARiMR – wnioski o dopłaty, kontrole w terenie, zawiadomienia) lub spraw o zasiedzenie.

Należności te jako nieprzewidziane, niewynikające z podlegającej wypowiedzeniu umowy, nie posiadają też z natury swej zabezpieczenia, a jedyną konsekwencją może być odebranie bezumownie użytkowanych gruntów, naliczenie płatności i próba jej dochodzenia. W praktyce występują także problemy z ustaleniem, kto jest lub był faktycznie bezumownym użytkownikiem nieruchomości, w jakim dokładnie okresie i na jakim dokładnie obszarze. Skutkuje to trudnościami w ustaleniu wysokości wynagrodzenia i nieuznaniu ich także w przypadku, gdy są naliczane po dzierżawie bądź jej w jej trakcie, co do części powierzchni (brak wydania po dzierżawie, przedłużanie wydania np. do zbiorów, brak zgody na wygaśnięcie).

Szczególne problemy wiążą się z egzekwowaniem należności od dużych spółek, które z racji powierzchni użytkowanej bez tytułu prawnego są bardzo wysokie, nawet kilkaset tys. zł. Dodatkowo w przypadku długotrwałych procesów sądowych, następowało zawieszenia spraw o zapłatę nawet na kilka lat.

Na wydłużenie okresu spłaty (windykacji) mają też wpływ zawierane ugody sądowe, najczęściej wskutek wniosku OT jako wierzyciela o zawezwanie do próby ugody (z uwagi na szybkość procedur sądowych, oszczędność kosztów sądowych, uniknięcie przedawnienia roszczeń po wydaniu gruntów w szczególności w sytuacji lat minionych, kiedy były dokonywane masowe ujawnienia i obciążenia bezumownych użytkowników).

Podczas kontroli stwierdzono, że w OT we Wrocławiu, po ustaleniu bezumownych użytkowników nieruchomości, nie naliczono i nie wystąpiono z żądaniem zapłaty wynagrodzenia przysługującego OT na podstawie art. 39b ust. 1 ustawy o gnrsp. Analiza postępowań prowadzonych przez Wydział KURiGZ wykazała, że w okresie od 26 stycznia 2016 r. do 27 czerwca 2018 r., pomimo ustalenia 13 bezumownych użytkowników nieruchomości z Zasobu WRSP o łącznej powierzchni 450,9 ha i skutecznego doręczenia wezwania do wydania nieruchomości, nie przekazano tych spraw do Wydziału Finansowo-Księgowego celem naliczenia i wystąpienia z żądaniem zapłaty wynagrodzenia przysługującego na podstawie art. 39b ust. 1 gnrsp od 11 bezumownych użytkowników (według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.) w szacowanej kwocie wynoszącej co najmniej 70,7 tys. zł (dla dwóch bezumownych użytkowników nieruchomości o powierzchni odpowiednio 341,8 ha i 4,4 ha nie upłynął jeszcze półroczny okres naliczenia wynagrodzenia). W dwóch przypadkach bezumownie użytkowana nieruchomość została wydana OT we Wrocławiu, co w świetle rocznego terminu

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przedawnienia, wynikającego z art. 229 §1 kc, spowodowało ograniczenie terminu wystąpienia z roszczeniem odpowiednio do około 1,5 miesiąca i do ośmiu miesięcy (odpowiednio do 22 sierpnia 2018 r. i do 16 marca 2019 r.).

Według NIK wskazane w wyjaśnieniach argumenty, że termin przekazywania spraw do komórki organizacyjnej OT naliczającej i windykującej należność uzależniony był w przypadku bezumownego użytkownika po umowie dzierżawy od terminu płatności ustalonego w umowie, a w przypadku samowolnego zajęcia od terminu złożenia pozwu, nie znajdują uzasadnienia w świetle art. 39b ust. 1 i 2 gnrsp – wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie należne było po ustaleniu bezumownego użytkownika i powinno być ustalane na dzień, w którym OT we Wrocławiu zażądał zwrotu nieruchomości. Dokumentem potwierdzającym żądanie zwrotu były doręczone wezwania do wydania nieruchomości użytkowanych bezumownie.

W OT we Wrocławiu stwierdzono również nieprawidłowe naliczanie podatku VAT za bezumowne korzystanie z nieruchomości ZWRSP. W przypadku trzech byłych dzierżawców, w wyniku stosowania niejednolitego sposobu naliczania podatku VAT od wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych po zakończeniu okresu dzierżawy nie naliczono i nie odprowadzono do budżetu państwa należnych z tego tytułu środków finansowych w szacowanej przez NIK kwocie 301,4 tys. zł. Takie zróżnicowanie wynikało z niezastosowania się do wytycznych Prezesa ANR, w których na taką okoliczność przewidziano wystawianie faktur VAT do momentu skierowania pozwu sądowego o wydanie nieruchomości.

W OT we Wrocławiu w latach 2011–2018 (I półrocze) przedawniły się należności przysługujące ANR a następnie KOWR na podstawie art. 39b ust. 1 gnrsp od 29 osób na kwotę 3 982 197,60 zł od osób, które władały nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu WRSP bez tytułu prawnego. Przedawnienie nastąpiło w wyniku niedotrzymania, wynikającego z art. 229 § 1 kc, rocznego terminu wystąpienia z roszczeniem, liczonego od dnia wydania nieruchomości użytkowanej bezumownie. Do zakończenia kontroli NIK nie ustalono w tych przypadkach przyczyn ani osób odpowiedzialnych za dopuszczenie do przedawnienia.

Przeprowadzona podczas kontroli NIK analiza dotycząca kontrahenta, w przypadku którego przedawnieniu uległa należność z tytułu wynagrodzenia w kwocie 3 660 779,69 zł (przedawniona należność o najwyższej wartości) za bezumowne użytkowanie w latach 2011–2012 nieruchomości rolnych o powierzchni 2384,2 ha – wykazała, że powodem przedawnienia były zaniebdania leżące po stronie OT we Wrocławiu w latach 2011–2012 w związku ze zbyt późnym przygotowaniem i wniesieniem pozwu sądowego o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie. Wynikało to z postępowania sądowego zakończonego w 2017 r. wyrokiem Sądu Najwyższego. Ponadto nie przedstawiono sądowi dowodów umożliwiających weryfikację prawidłowości wyliczenia wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie w odniesieniu do obowiązującego wówczas Zarządzenia Nr 35/09 Prezesa ANR z dnia 28 września 2009 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP. W ramach postępowania poniesiono koszty sądowe w łącznej wysokości 19 817 zł.

Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu, odpowiedzialny za ustalenie i windykację należności KOWR, w swych wyjaśnieniach podniósł zawilość prawną procedur związanych z wydaniem nieruchomości użytkowanych bezumownie i ustaleniem wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie. Wskazał na odmienność linii orzeczniczej sądów, co do rozumienia terminu „zwrot rzeczy” i wynikającego z tego rocznego terminu przedawnienia. Odnosząc się do przyczyn przedawnienia należności w wysokości 3 660 779,69 zł wskazał, że bezpośrednią przyczyną był zbyt długi, bo trwający jeden rok i pięć miesięcy, okres przygotowywania pozwu przez odpowiedzialnego radcę prawnego, który od dnia 15 października 2014 r. nie jest już pracownikiem OT we Wrocławiu.

### 5.3.5. Przekazywanie przez ANR i KOWR nieodpłatnie nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2018 r. ANR i KOWR przekazał nieodpłatnie na własność w drodze umowy jednostkom samorządu terytorialnego, na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 gnrsp, 1173 nieruchomości o łącznej powierzchni 693,9 ha. Na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 3 gnrsp przekazano trzy nieruchomości o łącznej powierzchni 5,2 ha na rzecz osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku.

W celu zwiększenia nadzoru nad nieodpłatnym przekazaniem nieruchomości Zasobu, zarządzeniem Nr 111/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 12 października 2017 r. w sprawie nieodpłatnego przekazywania na własność mienia wchodzącego w skład ZWRSP wprowadzono obowiązek uzyskania zgody Dyrektora Generalnego KOWR na nieodpłatne przekazanie w trybie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c gnrsp.

Ponadto zgodnie z poleceniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 listopada 2017 r. (znak: GZ.sp.073.590.2017) informacje dotyczące zamiaru przekazania nieruchomości Zasobu WRSP na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, przedstawiane są na posiedzeniu kierownictwa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Dyrektor Generalny KOWR przedstawił Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi propozycję zmian do projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zakresie zwiększenia nadzoru oraz kontroli nad nieodpłatnym przekazywaniem nieruchomości Zasobu na rzecz uprawnionych podmiotów. Propozycje KOWR dotyczyły zwiększenia nadzoru oraz kontroli nad nieodpłatnym przekazywaniem nieruchomości Zasobu na rzecz uprawnionych podmiotów, w tym lepszego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa oraz ewentualnego dochodzenie przez KOWR roszczeń z tytułu niewykorzystania nieruchomości na delarowany cel lub sprzedaż przez jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości przekazanej nieodpłatnie przez KOWR.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2018 r. ANR, a następnie KOWR przeprowadziły łącznie 1286 kontroli przestrzegania zobowiązań zawartych w umowach, zgodnie z którymi na podstawie art. 24 ust. 5 gnrsp przekazano nieruchomości ZWRSP o powierzchni 2702,2 ha.

W wyniku przeprowadzonych kontroli OT wystąpiły w 104 przypadkach z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości o łącznej powierzchni 273,9 ha, z powodów określonych w art. 24 ust. 5a gnrsp.

W badanym okresie jednostki samorządu terytorialnego dokonały zwrotu nieruchomości (23 przypadki) lub zwrotu pieniężnej wartości nieruchomości (25 przypadków) do Zasobu WRSP o łącznej powierzchni 182,1 ha.

W ośmiu przypadkach dotyczących łącznej powierzchni 10,1 ha odstąpiono od żądania zwrotu ze względu na zrealizowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zaleceń pokontrolnych, tj. przeznaczenia nieruchomości na cel zgodny z umową.

W przypadku 48 spraw dotyczących nieruchomości o powierzchni 81,7 ha trwała procedura ich zwrotu.

Kontrole przestrzegania  
zobowiązań umownych

### 5.3.6. Nadzór nad oddziałami terenowymi w zakresie obrotu nieruchomościami

Nadzór nad stosowaniem procedur przez OT w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi sprawowano przez:

- weryfikację wniosków dyrektorów OT dotyczących sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni równej i większej od 2 ha, co do których wymagana jest zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- weryfikację wniosków dyrektorów OT o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa do sprzedaży nieruchomości o powierzchni powyżej 50 ha lub o równowartości przekraczającej 2 tys. ton żyta ustalonej stosownie do przepisów o podatku rolnym;
- weryfikację wniosków dyrektorów OT o udzielenie szczególnego pełnomocnictwa w przypadku zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości;
- powierzchni powyżej 50 ha lub w przypadkach zmiany umowy dzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 500 ha, w zakresie zmiany terminu obowiązywania umowy dzierżawy lub zmiany dzierżawcy w wyniku cesji praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy;
- rozpatrywanie skarg i wniosków dzierżawców i nabywców nieruchomości rolnych ZWRSP;
- rozpatrywanie zastrzeżeń na czynności przetargowe.

#### Kontrola wewnętrzna

W okresie 2016–2018 r. (I półrocze) w ramach kontroli wewnętrznej w zakresie sprzedaży i dzierżawy nieruchomości ZWRSP przeprowadzono w OT 21 kontroli, w tym 12 planowych i dziewięć doraźnych, z tego w zakresie:

- przeprowadzania przetargów na dzierżawę przeprowadzono jedną kontrolę,
- nadzoru OT nad realizacją postanowień umowy dzierżawy – pięć,
- wykorzystania trybu przedłużania dzierżawy – osiem,
- rozliczenia inwestycji i likwidacji obiektów budowlanych na dzierżawionych nieruchomościach ZWRSP – trzy.

Zalecenia pokontrolne dotyczyły przede wszystkim: dostosowania umów dzierżawy do stanu faktycznego (przez aneksowanie), dokonania przeglądu umów pod względem wykonania zaleceń pokontrolnych przez dzierżawców, dotrzymywania ustawowych terminów na przekazanie dzierżawcy nowych warunków umowy, stosowania wewnętrznych wytycznych przy przedłużaniu umów dzierżawy. Zalecenia były realizowane.

#### Audyt wewnętrzny

W okresie 2016–2018 r. (I półrocze) w ramach audytu wewnętrznego w zakresie sprzedaży i dzierżawy nieruchomości ZWRSP przeprowadzono cztery audyty. Audyty dotyczyły:

- dzierżawy nieruchomości ZWRSP oraz nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów,
- udziału czynnika społecznego w rozdysponowaniu mienia ZWRSP,
- udzielania szczególnych pełnomocnictw,
- decyzji przeniesienia własności nieruchomości rolnych (w trakcie realizacji).



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku ww. audytów zmieniono odpowiednie zarządzenia, w tym opracowano jednolite zasady określające zakres uprawnień w zakresie działania rady terenowej działającej przy OT.

Ponadto przeprowadzono czynności sprawdzające i monitorujące wdrożenie zaleceń wydanych przez audyt.

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. do ANR, a następnie do KOWR złożono ogółem 768 skarg i wniosków, z tego 333 w 2016 r. (w tym dwie zostały przekazane według właściwości innym organom) i 435 w 2017 r.

### Skargi i wnioski

W 2016 r. większość skarg i wniosków (143, tj. 43,2%) dotyczyła postępowania i rozstrzygnięć przetargów na sprzedaż i dzierżawę gruntów ZWRSP, 23,6% (78) dotyczyło funkcjonowania OT ANR i jednostek organizacyjnych ANR, a 12,4% (41) dotyczyło rozliczenia nabywców i dzierżawców nieruchomości z ANR.

W 2017 r. większość skarg i wniosków (195, 44,8%) dotyczyła postępowania i rozstrzygnięć przetargów na sprzedaż i dzierżawę gruntów ZWRSP oraz 30,1% (131) dotyczyło spraw socjalno-bytowych i mieszkaniowych byłych pracowników zlikwidowanych i przejętych przez ANR państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.

Skargi w zakresie postępowania i rozstrzygnięć przetargów dotyczyły braku kwalifikacji uczestników przystępujących do przetargu ograniczonego, sposobu naliczania punktacji lub niepoinformowania uczestników o naliczonej punktacji w przetargu ofertowym, złożenia wadliwych oświadczeń w procesie nabywania lub wydzierżawiania gruntów z ZWRSP, trybu powoływania składu Rady Społecznej działającej przy OT, niezakwalifikowania do uczestnictwa w przetargach osób władających nieruchomościami ZWRSP bez tytułu prawnego lub posiadających zobowiązania finansowe albo składających niekompletną dokumentację.

Skargi w zakresie funkcjonowania OT ANR lub OT KOWR dotyczyły realizacji sprzedaży gruntów ZWRSP, zwłoki przy udostępnianiu dokumentów, umów dzierżawy zawartych z podmiotami prawnymi z udziałem kapitału zagranicznego, sposobu wyceny nieruchomości ZWRSP przeznaczonych do sprzedaży, użytkowania nieruchomości rolnych niezgodnie z umową, nieprawidłowości w prowadzeniu gospodarki wodnej na gruntach ZWRSP.

Skargi w zakresie rozliczenia nabywców i dzierżawców nieruchomości ZWRSP dotyczyły głównie rozliczenia nakładów poniesionych przez dzierżawcę, umorzeń należności, sposobu naliczenia czynszu dzierżawnego oraz rozliczeń pomiędzy dzierżawcą a nabywcą nieruchomości ZWRSP.

W wyniku rozpatrzenia w ANR, a następnie KOWR łącznej liczby 766 skarg i wniosków, 111 (14,5%) zostało załatwionych pozytywnie, 465 (60,7%) negatywnie, w 134 (17,5%) przypadkach udzielono pisemnych wyjaśnień, a 56 (7,3%) spraw było w toku załatwiania.

### 5.4. Realizacja uprawnień kontrolnych w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi

#### 5.4.1. Zadania wynikające z ukur w zakresie wykonywania uprawnień kontrolnych w stosunku do prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi

Instrumenty kontroli rynku nieruchomości rolnych

W ramach kontroli obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi ANR, a następnie KOWR, dysponowały następującymi instrumentami:

- 1) prawem pierwokupu nieruchomości rolnej (art. 3 ukur);
- 2) prawem pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego (art. 3a);
- 3) prawem nabycia nieruchomości rolnej od spółki osobowej (art. 3b);
- 4) prawem nabycia nieruchomości rolnej w przypadku, gdy nabycie prywatnej nieruchomości rolnej następuje na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży (art. 4);
- 5) prawem nabycia nieruchomości rolnej na podstawie orzeczenia sądu (art. 9 ust. 3);
- 6) oraz prawem nabycia nieruchomości rolnej na wniosek jej właściciela (zbywcy) (art. 2a ust. 6).

Zgody na nabycie nieruchomości na podstawie art. 2 a ust. 4 ukur

Zgodnie z art. 2a ust. 4 ukur nabycie nieruchomości rolnej przez podmioty inne niż rolnik indywidualny (oraz podmioty wymienione w art. 2a ust. 3 pkt 1 ww. ustawy oraz w innych przypadkach niż wymienione w ust. 3 pkt 2–4 tej ustawy, m.in. osoby bliskie zbywcy czy też w wyniku dziedziczenia) może nastąpić jedynie za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR (wcześniej Prezesa ANR). Wydanie decyzji następuje na wniosek zbywcy albo osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne (art. 2a ust. 4 ww. ustawy).

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2018 r. do OT ANR, a następnie KOWR, właściwych ze względu na położenie nieruchomości rolnej, na podstawie art. 2a ust. 4 ukur złożono łącznie 29 764 wniosków o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej.

W wyniku rozpatrzenia 23 907 wniosków dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 69,3 tys. ha, wydano 21 951 decyzji wyrażających zgodę na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 59,8 tys. ha, 375 decyzji niewyrażających zgody na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 3,8 tys. ha oraz 1581 decyzji umarzających postępowanie (5,7 tys. ha). Pozostałe 5857 wniosków pozostawiono bez rozpoznania lub były w trakcie rozpatrywania.

Głównymi przyczynami niewyrażenia zgody był brak kwalifikacji rolniczych wnioskodawców bądź przekroczenie 300 ha powierzchni gospodarstwa<sup>66</sup>.

Poddane kontroli OT przestrzegały przepisów ukur w zakresie wydawania zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez podmioty niż inne rolnicy.

<sup>66</sup> Zgodnie z art. 2a ust. 2 ukur, powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych ustalonej zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 ukur.

### Przykłady

W poddanych analizie przez kontrolerów NIK sprawach w OT w Bydgoszczy wszyscy wnioskodawcy, którym udzielono zgody, byli osobami fizycznymi zamierzającymi utworzyć gospodarstwo rodzinne, zgodnie z art. 2a ust. 4 pkt 2 ukur. Prowadzili oni gospodarstwa rolne, jednak wszyscy – przez okres krótszy niż pięć lat, w związku z czym nie spełniali definicji rolnika indywidualnego, określonej w art. 6 ust. 1 ukur.

Nie wyrażono zgody na sprzedaż nieruchomości rolnej nabywcom niedającym rękami należytego prowadzenia działalności rolniczej, wymaganej art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. b ukur, oraz w przypadku gdy wnioskodawcy wskazali, że nabycie nieruchomości traktują jako lokatę kapitału, celem uzyskania w przyszłości znacznych korzyści finansowych przy dalszej odsprzedaży (OT Bydgoszcz i Olsztyn).

Jeżeli Prezes ANR, a następnie Dyrektor Generalny KOWR nie wyraził zgody na nabycie nieruchomości, zbywca mógł wystąpić z żądaniem nabycia nieruchomości. ANR, a następnie KOWR były zobowiązane zgodnie z art. 2a ust. 6 ukur złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej przy zastosowaniu sposobów ustalenia wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami<sup>67</sup>.

Realizacja żądania zbywców nabycia nieruchomości na podstawie art. 2a ust. 6 ukur

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. na podstawie art. 2a ust. 6 ukur do ANR, a następnie do KOWR, wpłynęło 70 żądań zbywców nieruchomości o łącznej powierzchni 2160 ha (Tabela 6.4.5). Złożono 46 oświadczeń o nabyciu przez ANR, a następnie KOWR, nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 1176,4893 ha.

W 2016 r. wpłynęło pięć żądań zbywców o nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 33 ha. ANR złożyła oświadczenie o nabyciu jednej nieruchomości o powierzchni 0,67 ha.

W 2017 r. wpłynęły 54 żądania zbywców o nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 1766 ha. Nabytych zostało 39 nieruchomości o łącznej powierzchni 1077 ha. W 10 przypadkach zbywcy wystąpili do sądu o ustalenie wartości pieniężnej nieruchomości rolnej (art. 2a, ust. 8 pkt 1 ukur). Jeden zbywca złożył oświadczenie o wycofaniu swojego żądania (art. 2a ust. 8 pkt 2 ukur).

W I półroczu 2018 r. wpłynęło 11 żądań zbywców o nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 361 ha. Nabytych zostało sześć nieruchomości o łącznej powierzchni 99,2 ha.

### Przykład

W OT w Olsztynie wskutek decyzji odmownej, wszyscy (6) zbywcy zażądali nabycia przez KOWR nieruchomości. Złożono oświadczenie o nabyciu tych nieruchomości i ustalono ich wartość rynkową (łącznie 1555,7 tys. zł). W dwóch przypadkach wycena OT została zaakceptowana przez zbywców (łącznie 552,0 tys. zł). W czterech pozostałych przypadkach sporządzona przez OT wycena (łącznie na 1003,7 tys. zł) nie została zaakceptowana przez zbywców, którzy skierowali sprawę do sądu.

<sup>67</sup> ANR, a następnie KOWR, powiadamiał zbywcę o wysokości równowartości pieniężnej w terminie miesiąca od otrzymania od niego żądania (art. 2a ust. 7 ukur). Zbywca mógł wówczas, w terminie miesiąca, wystąpić do sądu o ustalenie ww. równowartości lub złożyć pisemne oświadczenie o cofnięciu żądania nabycia tej nieruchomości – art. 2a ust. 8 ukur.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie od początku obowiązywania przepisów ukur od 16 lipca 2003 r. do 31 czerwca 2018 r. do ANR, a następnie KOWR wpłynęło 650,2 tys. umów i zawiadomień dotyczących przeniesienia własności nieruchomości rolnych o łącznym obszarze około 1258,3 tys. ha (Tabela 6.4.5). Agencja złożyła 628 deklaracje nabycia 17,8 tys. ha.

**Realizacja  
prawa pierwokupu  
i prawa nabycia  
na podstawie  
art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1  
i art. 4 ust. 1 ukur**

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. wpłynęło 3637 warunkowych umów sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni 9143 ha. ANR, a następnie KOWR złożyły 26 oświadczeń o wykonaniu na podstawie art. 3 ust. 4 ukur prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, tj. dla 0,7% zawartych warunkowych umów sprzedaży. Prawo pierwokupu wykonano w odniesieniu do nieruchomości rolnych o całkowitej powierzchni 1049 ha, co stanowiło 8,7% całkowitej powierzchni nieruchomości rolnych objętych warunkowymi umowami sprzedaży.

W okresie objętym kontrolą do ANR, a następnie KOWR, w trybie art. 3b ust. 1 ukur wpłynęło 49 powiadomień o zmianie lub przystąpieniu do spółki osobowej, będącej właścicielem nieruchomości rolnej, nowego współnika nabyciu nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 607 ha. ANR, a następnie KOWR nie złożyły oświadczeń o skorzystaniu z prawa nabycia nieruchomości rolnej od spółki osobowej.

W badanym okresie do ANR, a następnie KOWR, w trybie art. 4 ust. 1 i ust. 5 ukur wpłynęły 752 zawiadomienia o nabyciu nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 2103 ha. ANR, a następnie KOWR nie złożyły oświadczeń o nabyciu tych nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości.

Decyzje o wykonaniu prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych były poprzedzone przeprowadzoną w OT analizą możliwości osiągnięcia celu określonego w ukur przy jednoczesnym zminimalizowaniu ryzyka związanego z nabyciem nieruchomości. Uzasadnieniem do rezygnacji z prawa nabycia nieruchomości były m.in.: znikoma przydatność do prowadzenia racjonalnej działalności w rolnictwie, koszty przywrócenia gruntów do rolniczego wykorzystania, charakter zabudowy, położenie w granicach miast i zagrożenie zmianą sposobu użytkowania na cele niezwiązane z produkcją rolniczą, w przypadku prawa pierwokupu rozwiązanie przez strony wcześniej zawartych warunkowych umów sprzedaży.

### Przykład

W OT w Bydgoszczy zakres wstępnej analizy zasadności nabycia nieruchomości nie obejmował zagadnień dotyczących nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Było spowodowane to tym, że po analizie wstępnej sprawa mogła zostać przekazana do rozpatrzenia przez powołaną w tym celu komisję. Komisja przeprowadzała szerszą analizę obejmującą m.in. zagadnienia koncentracji nieruchomości poprzez porównanie wielkości zbywanej nieruchomości do średniej powierzchni gospodarstw na tym terenie, ustalała czy na danym terenie jest popyt na przedmiotową nieruchomość. Wynik tej poszerzonej analizy stanowił podstawę dla Dyrektora OT do podjęcia decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu.

W okresie objętym kontrolą do ANR, a następnie KOWR, w trybie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ukur wpłynęły 3.123 zawiadomienia dotyczące prawa pierwokupu lub nabycia udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, będących właścicielem nieruchomości rolnej (Tabela 6.4.6). ANR, a następnie KOWR złożyły 171 oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu udziałów i akcji za cenę nabycia w łącznej kwocie 63 187,70 tys. zł i na podstawie art. 4 ust. 6 ukur jedno oświadczenie o nabyciu udziałów w cenie stanowiącej kwotę 2000 tys. zł.

Złożenie oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu oraz nabycia udziałów i akcji w danej spółce poprzedzone było analizą celowości. Brane były pod uwagę zarówno czynniki związane z nabyciem praw majątkowych (m.in. realny wpływ KOWR na podejmowane w spółce decyzje, kondycja ekonomiczno-finansowa spółki, uwarunkowania prawne jej funkcjonowania, zaciągnięte zobowiązania, zawarte umowy) oraz czynniki dotyczące nieruchomości rolnych spółki (np. ich powierzchnia, położenie, przeznaczenie, rozproszenie, rodzaje użytków rolnych, sposób zagospodarowania, obciążenia i ograniczenia). Jeżeli zbywane udziały/akcje stanowiły mniej niż 5% kapitału (zakładowego, akcyjnego) spółki – a Skarb Państwa nie posiadał jeszcze w tej spółce udziałów/akcji – to uznawana za niecelowe skorzystanie z prawa pierwokupu czy prawa nabycia przedmiotowych udziałów/akcji.

Ponadto, w trybie art. 3b ust. 3 ukur do ANR, a następnie do KOWR wpłynęło 49 powiadomień o zmianie wspólnika lub przystąpieniu nowego wspólnika do spółki osobowej, która jest właścicielem nieruchomości rolnej. Nie złożono żadnego oświadczenia o wykonaniu prawa nabycia nieruchomości (w trybie art. 3b ust. 1 ukur). Łączna powierzchnia nieruchomości rolnych w spółkach osobowych, których dotyczyła zmiana bądź przystąpienie nowego wspólnika oraz w sprawach których w trybie art. 3b ust. 3 powiadomiono KOWR, wyniosła 607 ha.

Prawo nabycia, o którym mowa w art. 3b ust. 1 ustawy, dotyczy sytuacji, gdy następuje zmiana podmiotowa w spółce osobowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej. Nie następuje w tym przypadku obrót nieruchomościami rolnymi, a co za tym idzie nie jest znana jej wartość rynkowa czy przyjęta przez strony cena. Zatem realizacja przez KOWR ww. prawa związana jest z koniecznością zlecenia wykonania wyceny przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego<sup>68</sup>. Ponadto uprawnienie KOWR wynikające z art. 3b ust. 1 ustawy, dotyczy spółek osobowych, które w oparciu o posiadane nieruchomości niejednokrotnie prowadzą zorganizowane przedsiębiorstwa, z reguły stanowiące zakłady pracy. Nabycie przez KOWR nieruchomości tych spółek mogłoby skutkować koniecznością ich likwidacji oraz zwolnienia pracujących tam pracowników, a co za tym idzie mogłoby spowodować niepożądane skutki społeczne.

Realizacja  
prawa pierwokupu  
i prawa nabycia udziałów  
lub akcji na podstawie  
art. 3a ust. 1  
i art. 4 ust. 6 ukur

<sup>68</sup> Zgodnie z treścią art. 3b ust. 2 ustawy, to KOWR określa równowartość pieniężną nieruchomości podlegającej nabyciu, przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Rozwiązanie warunkowej umowy

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. wystąpiły 23 przypadki, gdy w okresie 1 miesiąca przewidzianym na skorzystanie przez ANR lub KOWR z prawa pierwokupu nieruchomości rolnych lub akcji/udziałów, strony rozwiązały wcześniej zawartą warunkową umowę. W takim przypadku ANR lub KOWR nie miały prawnych możliwości nabycia danej nieruchomości.

#### Przykład

W przypadku akcji KSC S.A., po złożeniu dwóch oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu, wpłynęła do ANR informacja o rozwiązaniu umów sprzedaży. Sprawy te są obecnie przedmiotem postępowania sądowego.

### Realizacja prawa pierwokupu na podstawie art. 54 gnrsp

Na 682 warunkowe umowy sprzedaży, prawo pierwokupu wynikające z art. 29 ust. 4 gnrsp, wykonano w jednym przypadku nabywając 26,8 ha. W badanym okresie, w trybie art. 593 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>69</sup> (dalej Kodeks cywilny) w związku z art. 54 gnrsp, złożono pięć oświadczeń dotyczących wykonania prawa odkupu nieruchomości o łącznej powierzchni 65,5 ha. Na przeniesienie własności nieruchomości o łącznej powierzchni 127,6 ha zawarto pięć umów w formie aktu notarialnego.

#### 5.4.2. Przejęcie gruntów do ZWRSP i ich zagospodarowanie

W okresie objętym kontrolą do ZWRSP przejęto łącznie 2747,8 ha gruntów, z tego:

- 1241,1 ha nabytych w trybie art. 3 ust. 4 ukur,
- 1173,9 ha nabytych w trybie art. 2a ust. 6 ukur na żądanie zbywcy,
- 178,4 ha nabytych w trybie art. 4 ust. 1 ukur,
- 154,4 ha nabytych w trybie prawa pierwokupu na podstawie art. 29 ust. 4 gnrsp i prawa odkupu na podstawie art. 593 Kodeks cywilny w związku z art. 54 gnrsp.

Zagospodarowanych zostało 80,8% (2.123,4 ha) gruntów przejętych do Zasobu, z tego:

- wydzierżawiono 1851,1 ha,
- dokonano sprzedaży 270,7 ha,
- nieodpłatnie przekazano (na podstawie art. 24 ust. 5 gnrsp) 1,6 ha.

W OT podjęto działania dotyczące rozdysponowania niezagospodarowanych 605 ha gruntów.

#### Przykład

W sprawie odmowy wydania nieruchomości przez dotychczasowych użytkowników, w jednym przypadku (OT KOWR w Gorzowie Wielkopolskim) uzyskano orzeczenie sądu nakazujące wydanie protokolarne nieruchomości, a w drugim przypadku (OT KOWR w Poznaniu), gdy zbywający pomimo dwukrotnego wezwania nie przystąpił do podpisania protokołu, postępowanie toczy się przed sądem drugiej instancji.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1015, ze zm.

### **5.4.3. Nadzór nad realizacją zadań przez OT w zakresie wykonywania uprawnień kontrolnych w stosunku do prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi**

W ramach nadzoru nad realizacją uprawnień kontrolnych w stosunku do prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzono w KOWR mechanizmy stałego monitorowania działań dotyczących przede wszystkim wydawanych zgód na nabycie nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego<sup>70</sup>. Opracowywane były miesięczne informacje oraz okresowe sprawozdania.

Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru Departament Kształtowania Ustroju Rolnego KOWR (dalej Departament KUR) uczestniczył w opiniowaniu spraw dotyczących nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 10 ha, związanych m.in. z realizacją prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości albo udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego. W Departamencie KUR dokonywano oceny prawidłowości merytorycznego rozstrzygnięcia oraz przestrzegania obowiązujących przepisów i procedur.

Na podstawie doświadczeń w realizacji zadań w ww. obszarze oraz uwzględniając opinie osób zainteresowanych (osoby niezadowolone, prawnicy, notariusze, syndycy oraz komornicy) został opracowany materiał informacyjny zamieszczony na stronie internetowej KOWR. Ponadto Dyrektor Departamentu KUR wielokrotnie uczestniczył jako prelegent w szkoleniach organizowanych przez OT. Analizowano również sprawy, które wpłynęły w ramach postępowania odwoławczego od decyzji administracyjnych wyrażających zgody na nabycie nieruchomości rolnej do organu wyższego stopnia.

### **5.4.4. Kontrole wywiązywania się przez nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków wynikających z ukur**

Zgodnie z art. 8a ust. 1 ukur ANR, a następnie KOWR, sprawowały nadzór nad spełnianiem zobowiązania, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c ukur, tj. do zamieszkiwania w okresie pięciu lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego oraz warunków, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2 ukur, tj. do prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej do prowadzenia tego gospodarstwa osobiście a także, że w okresie tych 10 lat, nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Nadzór powinien być sprawowany poprzez kontrole przeprowadzane zgodnie z przyjętym i zatwierdzonym przez Prezesa ANR, a następnie Dyrektora Generalnego KOWR planem kontroli. Powyższe wymagania dotyczą nabywców nieruchomości nabytych po 30 kwietnia 2016 r.

<sup>70</sup> Nadzór nad działaniami prowadzonymi w tym zakresie przez oddziały terenowe sprawował Departament Kształtowania Ustroju Rolnego (do 31 sierpnia 2017 r. Zespół Gospodarowania Zasobem).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach sprawowanego na podstawie art. 8a ust. 1 ukur nadzoru nad spełnianiem przez nabywców nieruchomości rolnych zobowiązań określonych w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c oraz warunków, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2 ukur, jednostki terenowe ANR, a następnie KOWR przeprowadzały kontrole ustalone w przyjętych i zatwierdzonych na 2017 r. i 2018 r. planach kontroli.

Prezes ANR pismem z dnia 5 kwietnia 2017 r.<sup>71</sup> polecił dyrektorom OT i filii ANR przygotowanie planów kontroli na 2017 r., uwzględniających wykaz podmiotów które nabyły nieruchomości rolne na podstawie ukur, w tym na podstawie decyzji administracyjnych wydanych w trybie art. 2a ust. 4 pkt 2 ukur. Plany te zostały zatwierdzone w dniu 5 czerwca 2017 r.

W planach kontroli OT KOWR dotyczących art. 8a ust 2 ukur na 2017 r. zatwierdzonych zostało łącznie 441 kontroli. Z tego do dnia 31 maja 2018 r. przeprowadzono 258 kontroli, w trakcie realizacji było 38 kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje wyjaśnienia, zgodnie z którymi przyczyną niepełnej realizacji planu kontroli przewidzianych na 2017 r. była konieczność realizacji zadań dotyczących wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP, wydawania decyzji w zakresie wyrażania zgody na nabycie nieruchomości, a także konieczność przeprowadzenia pozaplanowych kontroli związanych ze zgłoszeniami w sprawie szkód wywołanych zjawiskami pogodowymi. Ponadto wpływ na realizację tego planu miały utrudnieniem związane z utworzeniem struktury terenowej KOWR.

Dyrektor Generalny KOWR w ramach nadzoru o którym mowa w art. 8a ust. 1 ukur, w piśmie z dnia 25 kwietnia 2018 r. ustalił, że kontrolą w zakresie wywiązywania się przez nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków wynikających z ukur, należy objąć 5% liczby wydanych decyzji zezwalających na nabycie nieruchomości położonych na obszarze działania OT KOWR za ubiegły rok, jednak nie mniej niż 50 nieruchomości nabytych w roku poprzedzającym planowaną kontrolę.

W planie na 2018 r. Dyrektor Generalny KOWR zatwierdził łącznie 1046 kontroli, z tego do dnia 31 maja 2018 r. przeprowadzonych zostało 67 kontroli.

### Przykłady

W wyniku przeprowadzonych kontroli ujętych w planie na 2017 r. w jednym przypadku (w wyniku kontroli przeprowadzanej przez OT w Rzeszowie), stwierdzono naruszenie art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c ukur, tj. wykonania zobowiązania do zamieszkiwania w okresie pięciu lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wchodzi w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego i w związku z tym skierowano do nabywcy pismo o wyjaśnienie tej sytuacji.

W wyniku przeprowadzonych kontroli ujętych w planie na 2018 r., w dwóch przypadkach stwierdzono naruszenie m.in. zobowiązania dotyczącego rolniczego wykorzystania nabytych nieruchomości na obszarze własności OT w Warszawie. W trybie art. 9 ust. 3 ukur OT w Warszawie skieruje do sądu wnioski o nabycie własności tych nieruchomości.

<sup>71</sup> Pismo Prezesa ANR z dnia 5 kwietnia 2017 r. znak: BP.ZGZ.UKUR.500.3.2017.TS skierowane do dyrektorów Oddziałów Terenowych i Filii ANR.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2016 r. nie przyjęto i nie zatwierdzono planu kontroli, o którym mowa w art. 8a ust. 2 ukur. Jako uzasadnienie wskazano, że nowelizacja ustawy wprowadzająca w życie ww. przepis oraz ustawowe obowiązki dla nabywcy nieruchomości rolnej weszła w życie 30 kwietnia 2016 r., a określone w ustawie okresy dotyczące ww. obowiązków ustawowych (pięć lat dla zamieszkiwania oraz 10 lat dla wymogów określonych w art. 2b ust. 1 i 2 ustawy) stanowią jednocześnie czasookres, w którym kontrola wywiązania się z tych obowiązków może zostać dokonana.

### Przykłady

Na przykład OT w Bydgoszczy w latach 2017–2018 (do 30 kwietnia) przeprowadził 27 kontroli wywiązania się nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków wynikających z ukur, w zakresie wskazanym w art. 8a ukur. We wszystkich przeprowadzonych kontrolach potwierdzono wykonywanie powyższych obowiązków. Protokoły zostały podpisane przez kontrolowanego i kontrolujących. Kontrolujący nie wnosili uwag do protokołu.

Z kolei OT we Wrocławiu zrealizował 27 kontroli, które dotyczyły 42 decyzji, nie zrealizowano kontroli dwóch decyzji wydanych w 2016 r. dla jednego rolnika indywidualnego z przyczyn obiektywnych.

W latach 2016–2018 (do 30 kwietnia) OT w Poznaniu nie przeprowadzał kontroli wywiązania się nabywców nieruchomości ze zobowiązań ustawowych, wymaganych art. 8a ust.1 ukur. Natomiast w czerwcu 2018 r. przeprowadzono 33 kontrole. Dyrektor Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego KOWR, na wniosek Dyrektora Oddziału wyraził jedynie zgodę na przesunięcie planowanych na II półrocze 2017 r. kontroli, do realizacji w 2018 r. Przyczyną braku przedmiotowych kontroli było ograniczenie liczby pracowników, wynikające ze zmian organizacyjnych oraz intensyfikacja prac związanych z odbiorem nieruchomości pochodzących z rozwiązanych umów dzierżawy.

## 5.5. Ocena skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych

### 5.5.1. Ocena skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych dokonana przez MRiRW

W związku z uchwaleniem przepisów ograniczających sprzedaż ziemi ZWRSP w prasie pojawiło się szereg artykułów wskazujących za zagrożenie jakie stwarzają te regulacje dla obrotu ziemią rolniczą. Wskazywano m.in. na:

- zagrożenia wynikające z prawa pierwokupu zakupu wystawionych na sprzedaż udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego, które są w posiadaniu nieruchomości rolnych<sup>72</sup>;
- nieprecyzyjną definicję nieruchomości rolnej – np. w przypadku, gdy część nieruchomości jest przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub ewidencji gruntów jako częściowo przeznaczona na cele rolnicze, a w części na inne cele;
- brak określenia na czym ma polegać rękojmia prawidłowego prowadzenia gospodarstwa i w jaki sposób KOWR sprawdzi, czy nowy właściciel wypełnia swoje obowiązki<sup>73</sup>;

Informacje w prasie o zagrożeniach wprowadzonych zmian w przepisach prawa

<sup>72</sup> Ziemia rolna w sieci paragrafów. Dziennik Gazeta Prawna, 24 maja 2016 r. nr 99.

<sup>73</sup> Obrót ziemi pod kontrolą państwa. Dziennik Gazeta Prawna, 30 maja 2016 r. nr 102.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- odmawianie przez kredytodawców finansowania inwestycji planowanych na gruntach rolnych, gdyż nie można było ustanowić hipoteki w odpowiedniej wysokości i problemy w postępowaniu z ziemią rolną, która jest objęta hipoteką – w przypadku gdy nie uda się sprzedać gruntu, a KOWR nie skorzystała z prawa pierwokupu, np. bank nie będzie mógł przejąć nieruchomości<sup>74</sup>;
- wątpliwości w sytuacji, gdy przedmiotem zbycia były działki o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha powstałe w wyniku podziału nieruchomości rolnej o większej powierzchni – czy decyduje wielkość działki zbywanej czy całej nieruchomości rolnej<sup>75</sup>;
- brak jednolitych zasad i regulaminów działania rad społecznych przy dyrektorach OT, brak podstaw prawnych do wydawania przez izby rolnicze opinii czy nabywca nieruchomości daje rękojmię należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego<sup>76</sup>;
- brak w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP właściwych uregulowań przejściowych dotyczących egzekucji z nieruchomości będących w toku – w dniu 18 maja 2017 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę (sygn. akt III CZP 13/17), że do spraw egzekucyjnych rozpoczętych przed 30 kwietnia 2016 r. stosuje się przepisy obowiązujące przed tą datą<sup>77</sup>.

### Badania Polska wieś i rolnictwo

W badaniach przeprowadzonych w 2017 r. przyjęcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP zostało ocenione<sup>78</sup> dobrze i bardzo dobrze przez 22% mieszkańców wsi będących rolnikami, źle i bardzo źle – 6%, nie miało zdania – 50%, a nie słyszało o zmianie przepisów 22%. W 2016 r.<sup>79</sup> przyjęcie ww. ustawy dobrze i bardzo dobrze oceniło 37% mieszkańców, źle i bardzo źle 10%, a nie słyszało o zmianie przepisów 11%.

W 2017 r. wstrzymanie sprzedaży nieruchomości rolnych ZWRSP na okres pięć lat jako pozytywnie oddziaływujące na sytuację rolników na wsi ocenia 24% mieszkańców wsi będących rolnikami (przeciwnego zdania było 33%, nie miało zdania – 43%). W przypadku mieszkańców miast takie samo zdanie miało 16% respondentów (przeciwnego zdania było 41%, nie miało zdania – 43%)<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> 1. Krzyżanowska A.: Rolnik nie znajdzie łatwo pieniędzy na swój nowy dom. Dziennik Gazeta Prawna, 16 maja 2016 r. nr 93. 2. Wierzyciele nie zaspokoją się ziemią rolną. Dziennik Gazeta Prawna, 22–24 kwietnia 2016 r. TGP nr 78.

<sup>75</sup> Krzyżanowska A.: Mała działka, duży kłopot ze sprzedażą. Dziennik Gazeta Prawna, 16 sierpnia 2016 r. nr 157.

<sup>76</sup> Potrzebne zmiany w obrocie ziemią. Poradnik Rolniczy. 28 kwietnia 2017 r.

<sup>77</sup> 1. Krzyżanowska A.: SN przesądzi, kto nabędzie ziemię rolną od komornika. Dziennik Gazeta Prawna, 18 maja 2017 r. 2. Krupa-Dąbrowska R.: Nie tylko rolnik kupi ziemię. Rzeczpospolita 19 maja 2017 r. 3. Cudny Ł., Czechowska H.: Pytania o egzekucję z nieruchomości rolnych nadal bez odpowiedzi. Dziennik Gazeta Prawna, 2 czerwca 2017.

<sup>78</sup> Badania Polska wieś i rolnictwo 2017 zostały zrealizowane na zlecenie MRiRW, ARiMR, ANR, KRUS i ARR. Badania terenowe przeprowadzono w lipcu i sierpniu 2017 r. przez konsorcjum firm Grupa BST oraz EU-Consult.

<sup>79</sup> Badania Polska wieś i rolnictwo 2016 zostały zrealizowane na zlecenie MRiRW, ARiMR, ANR, KRUS i ARR. Badania terenowe przeprowadzono w lipcu i sierpniu 2016 r. przez konsorcjum firm Grupa BST oraz EU-Consult.

<sup>80</sup> W 2018 r. ocena przyjęcia ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP nie została objęta badaniem.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2017 r. wprowadzenie ograniczenia polegającego na tym, że nieruchomości rolne o powierzchni powyżej 0,3 ha mogą być nabywane tylko przez rolników indywidualnych w opinii 35% mieszkańców wsi będących rolnikami pozytywnie wpłynęło na kształtowanie się sytuacji rolników na wsi (przeciwnego zdania było 41% respondentów, nie miało zdania – 24%). W przypadku mieszkańców miast takie samo zdanie miało 27% respondentów (przeciwnego zdania było 27%, nie miało zdania – 46%). W badaniu przeprowadzonym w 2018 r. pozytywnie oceniło wpływ tego ograniczenia 53% rolników (przeciwnego zdania było 26%, nie miało zdania – 21%)<sup>81</sup>. W 2018 r. mieszkańcy miast nie zostali objęci badaniem.

Przeznaczenie nieruchomości rolnych ZWRSP do długoletnich umów dzierżawy jako pozytywnie oddziaływujące na sytuację rolników na wsi w 2017 r. oceniło 33% mieszkańców wsi będących rolnikami (przeciwnego zdania było 27%, nie miało zdania – 40%). W przypadku mieszkańców miast takie samo zdanie miało 20% respondentów (przeciwnego zdania było 40%, nie miało zdania – 40%).

W badaniu przeprowadzonym w 2018 r. pozytywną ocenę wyraziło 53% rolników (przeciwnego zdania było 21%, nie miało zdania – 26%).

Po wejściu w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpoczęto prowadzenie stałego monitoringu w celu oceny wprowadzonych zmian w przepisach ukur oraz gnrsp.

Zlecono też opracowanie dwóch ekspertyz<sup>82</sup> dotyczących zakresu regulacji prawnej ustroju rolnego w Polsce oraz funkcjonowania ustroju rolnego w świetle art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ekspertyzy  
zlecone przez MRiRW

W pierwszej ekspertyzie wskazano, że prace nad nową regulacją prawną powinny zmierzać do ukształtowania spójnych reguł obrotu nieruchomościami rolnymi, z uwzględnieniem funkcji gwarancyjnej i ochronnej, a przyjęte rozwiązania powinny zniwelować sygnalizowane mankamenty dotychczasowych regulacji. Jako podstawowe zagrożenia określono brak właściwej ochrony gospodarstw rolnych przed rozdrobnieniem w ramach prawa spadkowego oraz niezapewnienie wystarczającej trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych. Zwrócono również uwagę, że prace nad nowym kształtem ustroju rolnego powinny uwzględniać i przeciwdziałać zagrożeniom dla rolniczego wykorzystywania gruntów rolnych, tj. takim zjawiskom jak: „grabież ziemi”<sup>83</sup>; uzyskiwanie kontroli nad gruntami uprawniami poprzez przejmowanie przez wielkie przedsiębiorstwa osób prawnych, które są właścicielami ziemi lub zawarły długoletnie umowy dzierżawy; proces nadmiernej koncentracji gruntów, który eliminuje rodzinne gospodarstwa rolne oraz zmiany faktycznego przeznaczenia gruntów przejmowanych w ramach „grabieży ziemi”.

<sup>81</sup> Badania Polska wieś i rolnictwo 2018 zostały zrealizowane na zlecenie MRiRW, ARiMR, KOWR i KRUS. Badania terenowe przeprowadzono w lipcu i sierpniu 2018 r. przez konsorcjum firm Grupa BST oraz EU-Consult.

<sup>82</sup> Pierwsza ekspertyza powstała 31 lipca 2016 r., druga – 19 listopada 2017 r.

<sup>83</sup> Jest to proces przejmowania faktycznej kontroli nad gruntami rolnymi przez podmioty, które nie prowadzą działalności rolniczej lub przez podmioty transgraniczne.

W drugiej ekspertyzie zauważono potrzebę wprowadzenia zmian w Konstytucji RP, gdyż obowiązujące rozwiązania prawne uniemożliwiają realizację funkcji i zadań, które stoją przed polskim rolnictwem. Zgodnie z tym poglądem konieczne byłoby uregulowanie treści prawa własności umożliwiające jednoznaczną interpretację pozwalającą na wyodrębnienie własności o swoistych cechach dla stosowania w działalności rolniczej. Oznaczałoby to utworzenie przywilejów i obowiązków na rzecz podmiotów wykonujących działalność rolniczą, a w konsekwencji zróżnicowany status prawa własności. Zgodnie z prezentowanym w ekspertyzie poglądem, Konstytucja RP musi stanowić podstawę uprawnienia umożliwiającego w sposób realny wykonywanie działalności rolniczej oraz jednocześnie ustanowić obowiązek ochrony własności tych dóbr, które mają szczególne znaczenie społeczne.

Projekty zmian  
w przepisach prawa  
opracowane przez MRiRW

W wyniku monitoringu zmian oraz uwag i wniosków od podmiotów zainteresowanych (KOWR, organizacji rolniczych, jednostek samorządu terytorialnego, osób fizycznych i osób prawnych), w MRiRW opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w tym gnrsp. Do projektu wprowadzono nowe i zmieniono niektóre istniejące regulacje, a także doprecyzowano przepisy ukur oraz gnrsp.

Pierwszy projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (projekt nr 1) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierował do konsultacji społecznych i uzgodnień w dniu 8 listopada 2017 r. Uwagi oraz propozycje zostały umówione na konferencji uzgodnieniowej w dniu 15 lutego 2018 r., a zmodyfikowany projekt ustawy (nr 2) został skierowany do uzgodnień w dniu 28 marca 2018 r. z terminem zgłoszenia uwag i propozycji do dnia 6 kwietnia 2018 r. Po zgłoszeniu uwag przez członków Rady Ministrów kolejny projekt ustawy (nr 3) został skierowany do uzgodnień w dniu 25 maja 2018 r. z terminem zgłoszenia uwag do dnia 4 czerwca 2018 r. Kolejny projekt (nr 4) został skierowany do uzgodnień i konsultacji publicznych 21 listopada 2018 r.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że nie potwierdziły się obawy całkowitego „zamrożenia” obrotu ziemią rolną. Obrót nieruchomościami rolnymi funkcjonuje i odbywa się głównie między rolnikami indywidualnymi. W 2017 r. w obrocie prywatnym doszło do 57,5 tys. transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych i było to o 17% mniej niż w 2016 r. (69,8 tys. transakcji)<sup>84</sup>. Wprowadzone zmiany przyczyniły się też do zahamowania wzrostu cen nieruchomości rolnych.

W dniu 12 marca 2019 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, przedłożony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>84</sup> Na rynku nieruchomości rolnych liczba transakcji kupna – sprzedaży zmalała z 92,8 tys. w 2015 r. do 57,0 tys. w 2017 r., tj. o 38,5%. W przeliczeniu na 1000 gospodarstw rolnych nastąpił spadek z 67 umów w 2015 r. do 50 w 2016 r. i do 41 w 2017 r. W latach 2011–2014 liczba zawartych umów wahała się od 57 w 2011 r. do 54 w 2014. (Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy. Analizy rynkowe. IERiGŻ PIB. Grudzień 2017 r. oraz dane Ministerstwa Sprawiedliwości).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przyjęty przez Radę Ministrów ww. projekt wprowadza zmiany w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego mające na celu:

Zmiany w ukur

- wyłączenie stosowania głównej zasady ukur, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, w przypadku nabywania nieruchomości rolnej:
  - o powierzchni mniejszej niż 1 ha,
  - w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego,
  - w wyniku zniesienia współwłasności, podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa oraz działu spadku,
  - w wyniku podziału, przekształcenia, bądź łączenia spółek prawa handlowego;
- rozszerzenie katalogu osób bliskich w rozumieniu ukur o rodzeństwo rodziców i pasierbów;
- wyłączenie stosowania przepisów ukur do nieruchomości rolnych:
  - położonych w granicach miast,
  - w których grunty oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami rybnymi, stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości,
  - nabytych z ZWRSP jako tzw. „ogródki przydomowe”;
- umożliwienie nabywania nieruchomości rolnych za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR przez uczelnie publiczne na cele dydaktyczne oraz państwowe lub samorządowe osoby prawne na cele publiczne;
- doprecyzowanie trybu postępowania oraz przesłanek warunkujących wyrażenie zgody przez Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej;
- zmniejszenie do pięciu lat (z 10) okresu przez który:
  - nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabywana nieruchomość,
  - nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom;
- wydawanie zgody na zbycie lub oddanie w posiadanie nabytej nieruchomości rolnej przed upływem pięciu lat od dnia jej nabycia przez Dyrektora Generalnego KOWR w drodze decyzji administracyjnej a nie przez sąd;
- zniesienie prawa nabycia nieruchomości rolnych od spółek osobowych posiadających grunty rolne o łącznej powierzchni mniejszej niż 5 ha;
- określenie sposobu postępowania KOWR w przypadku korzystania z prawa pierwokupu, czy też prawa nabycia nieruchomości rolnej, w sytuacji, gdy nieruchomość rolna obciążona jest hipoteką.

Przyjęty przez Radę Ministrów ww. projekt wprowadza też zmiany dotyczące ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa mające na celu:

Zmiany w gnrsp

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wyłączenie z głównej zasady gnrsp stanowiącej, że KOWR gospodaruje Zasobem w pierwszej kolejności w drodze wydzierżawienia albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha oraz nieruchomości rolnych, przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne;
- zaliczenie do trzyletniego okresu dzierżawy nieruchomości ZWRSP okresu:
  - w którym nieruchomość była dzierżawiona przez poprzedniego dzierżawcę, który scedował prawa i obowiązki wynikające z umowy dzierżawy tej nieruchomości,
  - dzierżawy innej nieruchomości ZWRSP, która została przez dzierżawcę zwrócona na realizację celów publicznych;
- umożliwienie udziału w przetargu ograniczonym na sprzedaż lub dzierżawę nieruchomości ZWRSP rolnikom posiadającym akcje lub udziały w spółce będącej grupą producentów rolnych, o której mowa w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw<sup>85</sup>;
- zobowiązanie KOWR do ogłaszania wykazu nieruchomości ZWRSP przeznaczonych do sprzedaży, czy też dzierżawy również na stronie BIP KOWR;
- umożliwienie Dyrektorowi Generalnemu KOWR, za zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wyodrębnienia z ZWRSP nieruchomości, które wraz z innymi składnikami mienia, tworzą nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą, o powierzchni przekraczającej 300 ha, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie, zwanymi „ośrodkami produkcji rolniczej”; KOWR będzie gospodarował ośrodkami w drodze oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania (po przeprowadzeniu przetargu) osobom prawnym lub fizycznym na zasadach określonych w gnrsp.

### **5.5.2. Ocena skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych dokonana przez ANR a następnie KOWR**

Ocena skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych prowadzona była przez analizę:

- skarg i wniosków;
- wyników kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego;
- wyników kontroli wywiązywania się przez nabywców nieruchomości rolnych z obowiązków wynikających z ukur oraz dzierżawców z obowiązków wynikających z gnrsp;
- wniosków organizacji rolniczych;
- aktów notarialnych, które wpływają do KOWR oraz dokumentów składanych przez uczestników przetargów;

<sup>85</sup> Dz. U. z 2018 r. poz.1026.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

a także w wyniku uzyskiwanych informacji:

- w ramach współpracy z samorządami gminnymi w zakresie przeznaczenia lub kierunków zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP, a także o planów dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów Zasobu WRSP;
- z właściwych miejscowo izb rolniczych w zakresie zapotrzebowania na grunty, zgłaszanego przez rolników indywidualnych zainteresowanych powiększeniem gospodarstwa rodzinnego.

Informacje te wykorzystywane były przy zmianach procedur i propozycjach zmian w przepisach prawa skierowanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Były także przekazywane podczas narad oraz przeprowadzanych pracownikom OT podczas szkoleń.

Departament Kształtowania Ustroju Rolnego KOWR, w związku z pracami nad projektem zmiany ustawy nowelizującej ukur, przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi szczegółowe uwagi i propozycje w zakresie zmiany przepisów prawa, w tym m.in. dotyczące ograniczenia stosowania przepisów ukur w stosunku do gruntów położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych (SSE), co umożliwiłoby sprzedaż i zagospodarowanie gruntów zgodnie z celem ustanowienia SSE oraz rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą nabywać nieruchomości rolne o państwowe osoby prawne. Zaproponowane zmiany prawa dotyczyły również ograniczenia możliwości nabywania nieruchomości rolnej przez KOWR na podstawie jednostronnego oświadczenia woli i zastąpienia go zapisem zobowiązującym KOWR do zakupu nieruchomości na podstawie umowy.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawidłowo realizowali ustawowe zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi?
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizował przypisane mu zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi?</li><li>2. Czy KOWR opracował procedury obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP?</li><li>3. Czy KOWR realizował zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP?</li><li>4. Czy KOWR wykonywał uprawnienia kontrolne w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi?</li><li>5. Czy dokonano oceny skutków zmian w przepisach prawa dotyczących rynku nieruchomości rolnych?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (Centralę oraz osiem oddziałów terenowych), który od 1 września 2017 r. na mocy ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa <sup>86</sup> stał się sukcesorem generalnym ANR.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W ramach kontroli nie prowadzono czynności w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.
<b>Pozostałe informacje</b>	<p>Termin realizacji kontroli – kontrola rozpoczęła się 10 maja a zakończyła się 29 sierpnia 2018 r.</p> <p>W ramach czynności kontrolnych prowadzonych w OT do szczegółowego badania typowano łącznie po 10 umów sprzedaży i dzierżawy spośród ogółu umów zawartych w latach 2016–2018. Typowano transakcje zawarte w różnych trybach (bez przetargu, przetarg ograniczony, nieograniczony, ustny i pisemny), w tym co najmniej trzy dotyczące największych obszarowo nieruchomości.</p> <p>Liczba wystąpień pokontrolnych: spośród 10 wystąpień, w zastrzeżenia zostały sformułowane w stosunku do dwóch. W przypadku wystąpienia pokontrolnego dotyczącego OT w Koszalinie sformulowano jedno zastrzeżenie, które zostało oddalone. W przypadku wystąpienia pokontrolnego dotyczącego OT we Wrocławiu sformulowano sześć zastrzeżeń, jedno uwzględniono w całości, dwa uwzględniono w części, pozostałe zostały oddalone.</p>
<b>Wnioski pokontrolne</b>	Liczba sformułowanych wniosków pokontrolnych oraz stanu ich realizacji: według stanu na dzień 19 marca 2019 r. zarejestrowano 24 wnioski pokontrolne, w tym 10 – zrealizowanych, osiem – w trakcie realizacji oraz sześć – niezrealizowanych. Sformułowane wnioski dotyczyły przestrze-

<sup>86</sup> Dz. U. poz. 624, ze zm.



gania określonych wewnętrznymi zarządzeniami procedur w zakresie sprzedaży i dzierżawy nieruchomości ZWRSP oraz naliczania i egzekwowania należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych ZWRSP.

Finansowe rezultaty kontroli, stanowiące uszczuplenie środków lub aktywów, określono w wysokości 4636 tys. zł, z tego 3982 tys. zł z tytułu przedawnienia należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie, 301 tys. zł – nienaliczenia i niepobrania podatku VAT od wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie, 282 tys. zł – niepodjęcia działań w celu uregulowania należności w związku z niedotrzymaniem zobowiązań umownych oraz 71 tys. zł – nienaliczenia i niewystąpienia z żądaniem zapłaty wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie.

Finansowe  
rezultaty kontroli

W zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi i gospodarowania nieruchomościami rolnymi ZWRSP Najwyższa izba Kontroli przeprowadziła w ostatnich latach osiem kontroli<sup>87</sup>, z tego cztery dotyczyły sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych ZWRSP, trzy dotyczyły gospodarowania mieniem ZWRSP i jedna kontrola – ochrony gruntów rolnych przed nieuprawnionym wykorzystaniem.

Realizacja wniosków  
z poprzednich kontroli

Sformułowane w wyniku kontroli wnioski dotyczyły głównie:

- podjęcia działań w celu ograniczenia bezumownego użytkowania nieruchomości rolnych ZWRSP (podejmowania działań prawnych zmierzających zarówno do odzyskania bezumownie zajętych państwowych nieruchomości rolnych, jak i do zapłaty należnego z tego tytułu wynagrodzenia, uniemożliwienia bezumownym użytkownikom udziału w postępowaniu o dzierżawę mienia ZWRSP, wyłączenia możliwości pobierania dopłat bezpośrednich do gruntów użytkowanych bez tytułu prawnego);
- podjęcia działań usprawniających nadzór nad przestrzeganiem w OT obowiązujących procedur wynikających z przepisów prawa i norm wewnętrznych, dotyczących sprzedaży i wydzierżawiania nieruchomości rolnych, w tym egzekwowania od dzierżawców zapisów umownych;
- 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 przeciwdziałania zagrożeniu nadmiernej koncentracji nieruchomości.

<sup>87</sup> 1. Gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa użytkowanym na cele rolne przez Agencję Nieruchomości Rolnych OT w Gorzowie Wielkopolskim (nr S/17/002).  
2. Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi przez Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Rzeszowie (nr S/15/004).  
3. Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu (nr P/13/195).  
4. Ochrona gruntów rolnych przed nieuprawnionym wykorzystaniem (P/13/138).  
5. Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu (nr P/12/164).  
6. Sprzedaż gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez OT ANR w Mieście Krapkowie (nr S/08/006).  
7. Sprzedaż i wydzierżawianie nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (nr P/07/112/KSR).  
8. Sprzedaż i udostępnianie majątku Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie (nr I/04/004).

## ZAŁĄCZNIKI

Ustalenia kontroli pozwalają stwierdzić, że zmiana przepisów prawa ograniczyła zjawisko bezumownego użytkowania nieruchomości rolnych ZWRSP przez podmioty, które dokonywały samowolnego zajęcia gruntów. Obecnie zjawisko to dotyczy głównie byłych dzierżawców, którzy nie zwrócili nieruchomości po zakończeniu umowy i nasila się. W związku z tym wzrastają również trudności w egzekwowaniu należności z tytułu bezumownego użytkowania gruntów.

W oddziałach terenowych, choć nieliczne, występowały nieprawidłowości w zakresie przestrzegania procedur dotyczących obrotu nieruchomości rolnymi. Wskazane jest więc zwiększenie nadzoru Dyrektora Generalnego KOWR nad realizacją zadań dotyczących obrotu nieruchomości rolnymi.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Jan Krzysztof Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 20 czerwca 2018 r.  Krzysztof Jurgiel, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 16 listopada 2015 r. do 19 czerwca 2018 r.	opisowa
2.		Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – Centrala	Piotr Serafin, p.o. Dyrektora Generalnego KOWR od 3 lipca 2018 r.  Witold Strobel, Dyrektor Generalny KOWR od 1 września 2017 r. do dnia 2 lipca 2018 r.  Irena Błaszczyk, Prezes ANR 14 czerwca 2017 r. do 31 sierpnia 2017 r.  Waldemar Humięcki, Prezes ANR 14 stycznia 2016 r. do 13 czerwca 2017 r., p.o. Prezesa od 20 listopada 2015 r. do dnia 13 stycznia 2016 r.	opisowa
3.		KOWR – OT w Warszawie	Marcin Wysocki od 1 września 2017 r.	opisowa
4.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	KOWR – OT w Bydgoszczy	Grzegorz Smytry od 1 lutego 2016 r. do 31 lipca 2018 r.	opisowa
5.	Delegatura NIK w Lublinie	KOWR – OT w Lublinie	Kazimierz Choma od 8 lutego 2017 r.	opisowa
6.	Delegatura NIK w Olsztynie	KOWR – OT w Olsztynie	Grzegorz Kierozalski od 25 stycznia 2016 r.	opisowa
7.	Delegatura NIK w Poznaniu	KOWR – OT w Poznaniu	Wojciech Perkacz od 25 stycznia 2016 r.	opisowa
8.	Delegatura NIK w Szczecinie	KOWR – OT w Koszalinie	Krzysztof Nieckarz od 1 września 2017 r.	opisowa
9.		KOWR – OT w Szczecinie	Jan Białkowski od 1 września 2017 r.	opisowa
10.	Delegatura NIK we Wrocławiu	KOWR – OT we Wrocławiu	Piotr Regiec od 11 lutego 2016 r.	opisowa

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>88</sup> nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne zgodnie z art. 92 ust. 2 ww. ustawy uznaje się nieruchomości wykazane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Obrót nieruchomościami rolnymi regulują przede wszystkim:

1. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.
2. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.
3. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>89</sup>.

### Obrót nieruchomościami rolnymi w ujęciu historycznym

Zgodnie art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>90</sup> podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 zasada ochrony własności i art. 22 zasada wolności gospodarczej. Nie jest to do norma, która szczegółowo określa zasady ustroju rolnego, pod którym rozumie się układ stosunków własnościowych, form organizacji produkcji i rynku rolnego<sup>91</sup>.

Znacznie szerszy zakres ochrony był zawarty w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.<sup>92</sup>. Zgodnie art. 99 ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej miał się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.

<sup>88</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

<sup>89</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

<sup>90</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>91</sup> Jeżyńska B., Pastuszek R.: Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami rolnymi. [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k8/komisje/2014/krrw/materialy/126\\_jezynska\\_pastuszeko.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2014/krrw/materialy/126_jezynska_pastuszeko.pdf) [dostęp 28.10.2018 r.].

<sup>92</sup> Dz. U. Nr 44 poz. 267, ze zm.

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich<sup>93</sup> umowy o przeniesieniu prawa własności nieruchomości ziemskich wymagały dla swej ważności poprzedniego zezwolenia władzy państwowej<sup>94</sup>. Nie wymagały powyższego zezwolenia następujące wypadki:

Ustawą z 13 lipca 1957r. o obrocie nieruchomościami rolnymi<sup>95</sup> zliberalizowano obrót ziemią. Zniesiono ograniczenie, zgodnie z którym gospodarstwa utworzone na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>96</sup> nie mogą być w całości lub w części dzielone, sprzedawane, wydzierżawiane i zastawiane. Wprowadzono jednak wymóg, aby nabywca nieruchomości rolnych posiadał praktyczne lub teoretyczne kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa. Wymóg ten nie dotyczył nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia. Ustawą wprowadzono również maksymalne normy obszarowe:

- 1) w przypadku nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia albo nabycia od właściciela przez jego małżonka lub zstępnych – norm określonych w art. 2 ust. 1 lit. e)<sup>97</sup> dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej;
- 2) w pozostałych przypadkach – 15 ha, a jeżeli nieruchomość rolna ma ze względu na rodzaj użytków rolnych charakter gospodarstwa hodowlanego – 20 ha.

Ustawą z 29 czerwca 1963r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych<sup>98</sup> ustalono, że gospodarstwo rolne może być podzielone w drodze zbycia jego części, działu spadku albo zniesienia współwłasności tylko wtedy, gdy części utworzone przez podział bądź same przez się, bądź też wraz z gruntami stanowiącymi już własność nabywcy odpowiadają podstawowym normom obszarowym. Ponadto nabywcą części gruntów w drodze zbycia lub zniesienia współwłasności powinien być właściciel gospodarstwa rolnego odpowiadającego minimalnym normom obszarowym, a nabywana część gruntów ma wejść w skład tego gospodarstwa. Ograniczono krąg spadkobierców do osób, które:

- 1) bezpośrednio przed otwarciem spadku pracowali w tym gospodarstwie nieprzerwanie przynajmniej przez jeden rok;
- 2) prowadzą w chwili otwarcia spadku inne indywidualne gospodarstwo rolne albo pracują w gospodarstwie rolnym współmałżonka lub jego rodziców;

<sup>93</sup> Dz. U. Nr 73 poz. 428, ze zm.

<sup>94</sup> Nie wymagały zezwolenia, przewidzianego w art. 1, wypadki:

- a) gdy chodzi o nieruchomość włościańską (rustykalną),
- b) gdy chodzi o działy spadkowe, spowodowane wypadkiem śmierci, zaszytym przed pierwszym styczniem 1919 r.,
- c) gdy przeniesienie prawa własności następuje w drodze sprzedaży przymusowej,
- d) gdy nieruchomość przechodzi na rzecz instytucji państwowych: lub komunalnych i
- e) gdy podziału dokonują instytucje państwowe lub przez Państwo upoważnione.

<sup>95</sup> Dz. U. Nr 39 poz. 172.

<sup>96</sup> Dz. U. z 1945 r. Nr 3 poz. 13.

<sup>97</sup> Stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.

<sup>98</sup> Dz. U. Nr 28, poz. 168.

- 3) w chwili otwarcia spadku są małoletnimi albo uczniami pobierającymi naukę zawodu lub uczęszczającymi do szkół średnich, albo studentami szkół wyższych;
- 4) w chwili otwarcia spadku są trwale niezdolni do pracy.

Postanowienia powyższych ustaw zostały inkorporowane do Kodeksu cywilnego. Przepisy regulujące obrót nieruchomościami rolnymi opierały się na następujących zasadach:<sup>99</sup>

- 1) nabywca musiał posiadać kwalifikacje rolnicze,
- 2) podział gospodarstw rolnych nie mógł prowadzić do nieracjonalnego rozdrobnienia gospodarstw (wprowadzono system norm regionalnych i ogólnokrajową normę podstawową),
- 3) wielkość gospodarstwa nie mogła być większa niż określała to maksymalna norma.

Nowelizacja kodeksu cywilnego ustawą z dnia 29 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks Cywilny<sup>100</sup> zniosła ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w drodze umów. W zasadzie każdy obywatel polski mógł zostać posiadaczem nieruchomości rolnej dowolnej wielkości, niezależnie od celu zakupu.

Ponownie ograniczenia prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzono ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawa określała zasady obrotu nieruchomościami rolnymi, których celem była poprawa struktury obszarowej gospodarstw, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów oraz zapewnić prowadzenie gospodarstw o odpowiednich kwalifikacjach. Jako instrument kontrolny wprowadzono prawo pierwokupu i nabycia przysługujące ANR w przypadku zbywania nieruchomości rolnych powyżej (po nowelizacji w 2010 r. – 5 ha). Zdefiniowano pojęcie gospodarstwo rodzinne prowadzonego przez rolnika indywidualnego, którego powierzchnia jest większa od 1 ha i mniejsza od 300 ha. Dzierżawcom przyznano prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży przez właściciela dzierżawionych gruntów.

Ustawą o ukur wprowadzono również zmiany w gnrsp, w tym regulacje dotyczące sprzedaży nieruchomości ZWRSP. Ograniczono możliwości nabycia nieruchomości ZWRSP do powierzchni 500 ha gruntów posiadanych przez nabywcę, wprowadzono przysługujące ANR prawo pierwokupu i odkupu w okresie pięciu lat od nabycia gruntów ZWRSP.

### Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w innych krajach

**Francja** Kontrola obrotu gruntami rolnymi we Francji jest realizowana w przypadku działek, w zależności od regionu, o powierzchni powyżej 0,1–1 ha. Rolnik zobowiązany jest powiadomić Stowarzyszenie Zagospodarowania Ziemi i Urządzania Obszarów Wiejskich (SAFER – Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) o zamiarze sprzedaży ziemi (powyżej tej

<sup>99</sup> Lichorowicz A.: O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym. Rejent, Rok 7 nr 6 (74) czerwiec 1997 r. str. 36–53.

<sup>100</sup> Dz. U. Nr 55 poz. 321.

granicy). Stowarzyszenie korzystając z prawa pierwokupu kieruje się interesem polityki państwa (wspieranie tworzenia gospodarstw przez młodych rolników, poprawa struktury obszarowej w danym regionie, przeciwdziałanie spekulacji, zachowanie rodzinnego charakteru gospodarki rolnej). Oprócz SAFER rynek kontroluje też państwo, poprzez specjalne komisje w poszczególnych departamentach, które wydają pozwolenia na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa. Decyzje autoryzacyjne podejmują prefekci departamentów w zgodności z priorytetami określonymi w departamentalnych planach strukturalnych. Nabywanie gruntów z zasobów SAFER odbywa się w drodze przetargów publicznych. Nabywca nieruchomości zobowiązuje się do osobistego prowadzenia gospodarstwa przez co najmniej 15 lat bez prawa do wydzierżawiania lub oddawania w użytkowanie. Ziemię we Francji w teorii może kupić każdy, również cudzoziemiec, i musi być rolnikiem<sup>101</sup>.

Podobny system przyjęty został m.in. w Portugalii i we Włoszech. Przepisy kodeksu cywilnego w tych krajach ustanowiły minimalną normę obszarową 2 ha.

W Niemczech zbycie nieruchomości rolnej wymaga zezwolenia udzielanego w zależności od kraju związkowego przez organ administracji ogólnej lub rolnej szczebla powiatowego. Pozwolenia mają również zastosowanie przy wymianach, darowiznach, przekazaniach, ugodach i sporach spadkowych związanych z nieruchomościami rolnymi, z tym że w razie sądowych działań współwłasności lub spadku o wydaniu pozwolenia orzeka sąd.

Niemcy

Odmowa udzielenia pozwolenia przez organ administracji może nastąpić w przypadku ryzyka nieracjonalnego podziału nieruchomości zagrażającego jego zdolności do ekonomicznego przetrwania, nadmiernej koncentracji gruntów w rękach jednej osoby, gdy osoba nabywająca grunt nie jest rolnikiem, nie prowadzi osobiście gospodarstwa rolnego lub istnieje uzasadnione podejrzenie, że nabycie gruntów ma charakter spekulacyjny oraz jeśli podział gruntów spowoduje, że areał gospodarstwa spadnie poniżej 1 ha. Nabywca jest zobowiązany do użytkowania ziemi przez 20 lat. Bez uzyskania pozwolenia nie można skutecznie nabyć nieruchomości, ponieważ urząd ksiąg wieczystych nie dokonana wpisu własności do ewidencji nieruchomości<sup>102</sup>.

Tego typu rozwiązania, nieokreślające sztywno kryteriów obszarowych, a opierające się na ogólnej kategorii gospodarstwa rolnego zdolnego do produkcji towarowej, stosowane są w także w Austrii, Szwajcarii, Danii, Norwegii, Szwecji, Holandii, Irlandii i Finlandii<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> 1. Zadura A.: Model kontroli obrotu gruntami rolnymi w Polsce w świetle doświadczeń rolnictwa państw Unii Europejskiej. Ekspertyza dla Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP. Warszawa 2014. 2. Stankiewicz D.: Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi w wybranych krajach Unii Europejskiej w aspekcie zmian nad stosownymi zmianami w ustawodawstwie polskim. Informacja Nr 886. Biuro Studiów i Ekspertyz. Kancelaria Sejmu. Luty 2002. 3. Król M.A.: Przegląd współczesnych instrumentów wspierających zmiany struktury obszarowej gospodarstw rolnych i wymianę pokoleniową w rolnictwie w wybranych krajach europejskich. FAPA. Warszawa 2013 r.

<sup>102</sup> Zadura A.: Model kontroli obrotu gruntami rolnymi w Polsce w świetle doświadczeń rolnictwa państw Unii Europejskiej. Ekspertyza dla Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP. Warszawa 2014.

<sup>103</sup> Król M. A.: Przegląd współczesnych instrumentów wspierających zmiany struktury obszarowej gospodarstw rolnych i wymianę pokoleniową w rolnictwie w wybranych krajach europejskich. FAPA. Warszawa 2013 r.

W przypadku Niemiec istnieje luka prawna, w wyniku której nie podlega kontroli nabywanie prawa do gruntów rolnych poprzez nabywanie udziałów spółek kapitałowych będących ich właścicielami. Umożliwia to nabycie gruntów rolnych przez podmioty spoza rolnictwa<sup>104</sup>.

Wyrok  
Federalnego  
Trybunału  
Konstytucyjnego  
z 1967 r.

Federalny Trybunał Konstytucyjny w 1967 r. potwierdził występowanie problemu niedostatku ziemi rolnej. W wyroku sędziowie stwierdzili, że „Ustawa Zasadnicza nie wymaga, w przeciwieństwie do poglądu składającego zażalenie, aby obrót gruntami rolnymi był tak samo swobodny (wolny) jak obrót każdym innym „kapitałem”. Fakt, że ziemia rolna jest niepomnażalna i niezbędna, wyklucza narażenie jej wykorzystania na nieprzewidywalną grę sił rynkowych i całkowite pozostawienia jednostce władania nią swobodnie wedle własnego uznania. Sprawiedliwy porządek prawny i społeczny wymusza ochronę interesów społeczeństwa w przypadku ziemi rolnej w znacznie szerszym zakresie niż w przypadku innych dóbr (składników majątku). Ziemia rolna ani pod względem ekonomicznym, ani społecznym nie może być stawiana na równi z żadnym innym składnikiem majątku. Nie może być ona w obrocie prawnym traktowana tak jak każdy inny towar”<sup>105</sup>.

**Litwa** W 2014 r. na Litwie wprowadzono obowiązek posiadania przez nabywcę ziemi rolnej odpowiednich kwalifikacji i udokumentowanej pracy w rolnictwie. Transakcje dotyczące powierzchni powyżej 10 ha wymagają uzyskania zgody (Narodowej Służby Ziemskiej). Już przed 2014 r. obowiązywał limit posiadanych gruntów na poziomie 500 ha oraz w przypadku osób prawnych nakaz udokumentowania przez nabywcę dochodów z produkcji rolniczej na poziomie 50% dochodów. Przy zakupie powyżej 10 ha obowiązuje wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych (z wyjątkiem młodego rolnika) oraz prowadzenia działalności rolniczej od minimum trzech lat.

**Słowacja** Na Słowacji od 2014 r. nieruchomości rolne może nabyć osoba zamieszkała w kraju przez 10 lat (przedsiębiorstwa zarejestrowane minimum 10 lat) przed transakcją. Nabywca musi przez trzy lata prowadzić nieprzerwanie działalność rolniczą. Nie ma ograniczeń co do ilości posiadanej ziemi

**Węgry** Na Węgrzech nabywcy ziemi rolnej o powierzchni powyżej 1 ha muszą posiadać kwalifikacje rolnicze lub wykazać, że od co najmniej trzech lat prowadzą nieprzerwanie działalność rolniczą na terenie Węgier.

<sup>104</sup> Bahner T. i in.: Land[frei]kauf. Bodenmarkt und neue Eigentumsformen in Oekologischen Landbau. Internationaler Verein fuer biologisch-dynamische Landwirtschaft International Biodynamic Association IBDA. 2012 r.

<sup>105</sup> „Das Grundgesetz gebietet entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht, daß der ländliche Grundstücksverkehr so frei sein müsse wie der Verkehr mit jedem anderen „Kapital“. Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden.“ BVerfG, 12.01.1967 – 1 BVR 169/63. <https://opiniojuris.de/entscheidung/1436> [dostęp 19.09.2018 r.].



Wymagane jest osobiste prowadzenie gospodarstwa przez co najmniej pięć lat. Nabywca musi uzyskać również zgodę lokalnego komitetu ziemskiego reprezentującego rolników. Maksymalna powierzchnia gospodarstwa wynosi 300 ha<sup>106</sup>.

Również w Bułgarii ziemię rolną mogą nabyć osoby zamieszkałe w kraju Bułgaria co najmniej od pięciu lat przed transakcją.

### **Wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa**

Ustawą z dnia z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży, w okresie pięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy, tj. 30 kwietnia 2016 r.<sup>107</sup>, wstrzymano sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Podstawowym sposobem zagospodarowania tej ziemi są trwałe dzierżawy.

Wstrzymanie sprzedaży ww. nieruchomości ZWRSP nie stosuje się do:

1. nieruchomości i ich części przeznaczonych w :
  - a. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub
  - b. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub
  - c. ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne, lub
2. nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub
3. domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródków przydomowych, lub
4. nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha.

Minister właściwy do spraw rozwoju wsi zgodnie z art. 2 ust. 2 ww. ustawy, na wniosek Dyrektora Generalnego KOWR, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi.

Ponadto w celu przeciwdziałania spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych i zagwarantowaniu ich wykorzystania na cele rolnicze poddano obrót nieruchomościami rolnymi.

<sup>106</sup> Prokurat S.: Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce. *Ekonomia – Wrocław Economic Review* 23/3 (2017). *Acta Universitas Wratislaviensis*. No 3807.

<sup>107</sup> Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z 17 listopada 2015 r. polecił Prezesowi ANR wstrzymanie dokonywania wszelkich czynności wynikających z zadań Agencji Nieruchomości Rolnych, w szczególności dotyczących wszczynania i prowadzenia przetargów oraz innych czynności, które powodują lub mogą powodować powstanie skutków finansowych, za wyjątkiem spraw mieszczących się w zakresie zwykłego zarządu i związanych z ochroną osób i mienia.

Ustawa ta wprowadziła zmiany także w ustawie z dnia:

- 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny,
- 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>108</sup>,
- 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>109</sup>,
- 19 października 1991 r. gnrsp,
- 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego,
- 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>110</sup>.

Przepisy ukur wprowadziły na rynku nieruchomości rolnych następujące ograniczenia:

- nabywcą nieruchomości rolnej może być jedynie rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1 ukur);
- w przypadku, gdy nieruchomość rolną chce kupić osoba fizyczna niebędąca rolnikiem indywidualnym lub niespełniająca kryteriów określonych w przepisach wyjątków (art. 2a ust. 3 ukur) musi uzyskać zgodę Dyrektora Generalnego KOWR (art. 2a ust. 4 ukur), z kolei jeżeli nie zostanie udzielona taka zgoda, zbywca może wystąpić do KOWR z żądaniem nabycia nieruchomości rolnej przez KOWR;
- nabywana powierzchnia nieruchomości rolnej, wraz z powierzchnią już posiadanej, nie może przekroczyć w sumie 300 ha (art. 2a ust. 2 ukur);
- nabywca jest obowiązany do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez co najmniej 10 lat (art. 2b ust. 2 ukur).

W następstwie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nabywcami nieruchomości rolnych mogą być zasadniczo tylko rolnicy indywidualni. Wyjątek stanowią m.in. osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa lub działający na jego rzecz KOWR, a za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR inne podmioty, jeżeli zbywca wykaże, że nie było możliwości przeniesienia własności nieruchomości na rzecz ww. podmiotów, oraz nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej, jak również w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

Dodatkowo zasada ta nie dotyczy np. nabywania nieruchomości rolnych w wyniku dziedziczenia, na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego.

Ustawa umożliwia nabycia nieruchomości rolnych osobom fizycznym, które zamierzają utworzyć gospodarstwo rodzinne, a przy tym mają kwalifikacje rolnicze, dają rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej oraz zobowiązują się do zamieszkiwania w okresie pięciu lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

<sup>108</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1916.

<sup>109</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.

<sup>110</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2097.

### **Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach w administracji rządowej<sup>111</sup>, m.in. sprawy:

- 1) kształtowania ustroju rolnego państwa;
- 2) ochrony gruntów przeznaczonych na cele rolne;
- 3) scalania i wymiany gruntów, gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz podziału i rozgraniczenia nieruchomości na obszarze wsi;

obejmuje dział rozwój wsi.

Działem rozwój wsi, zgodnie z § 1 ust 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>112</sup>, kieruje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MRiRW zadania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>113</sup> w powyższym zakresie realizuje Departament Gospodarki Ziemią. W tym m.in. zadania dotyczące:

- gospodarki ziemią,
- wspierania przemian struktury agrarnej i rewindykacji nieruchomości rolnych,
- planowania przestrzennego,
- ochrony gruntów rolnych,
- geodezji rolnej,
- klasyfikacji gruntów,
- melioracji i inżynierii wodnych
- oraz nadzoru nad KOWR w zakresie nieobjętym działaniem innych departamentów.

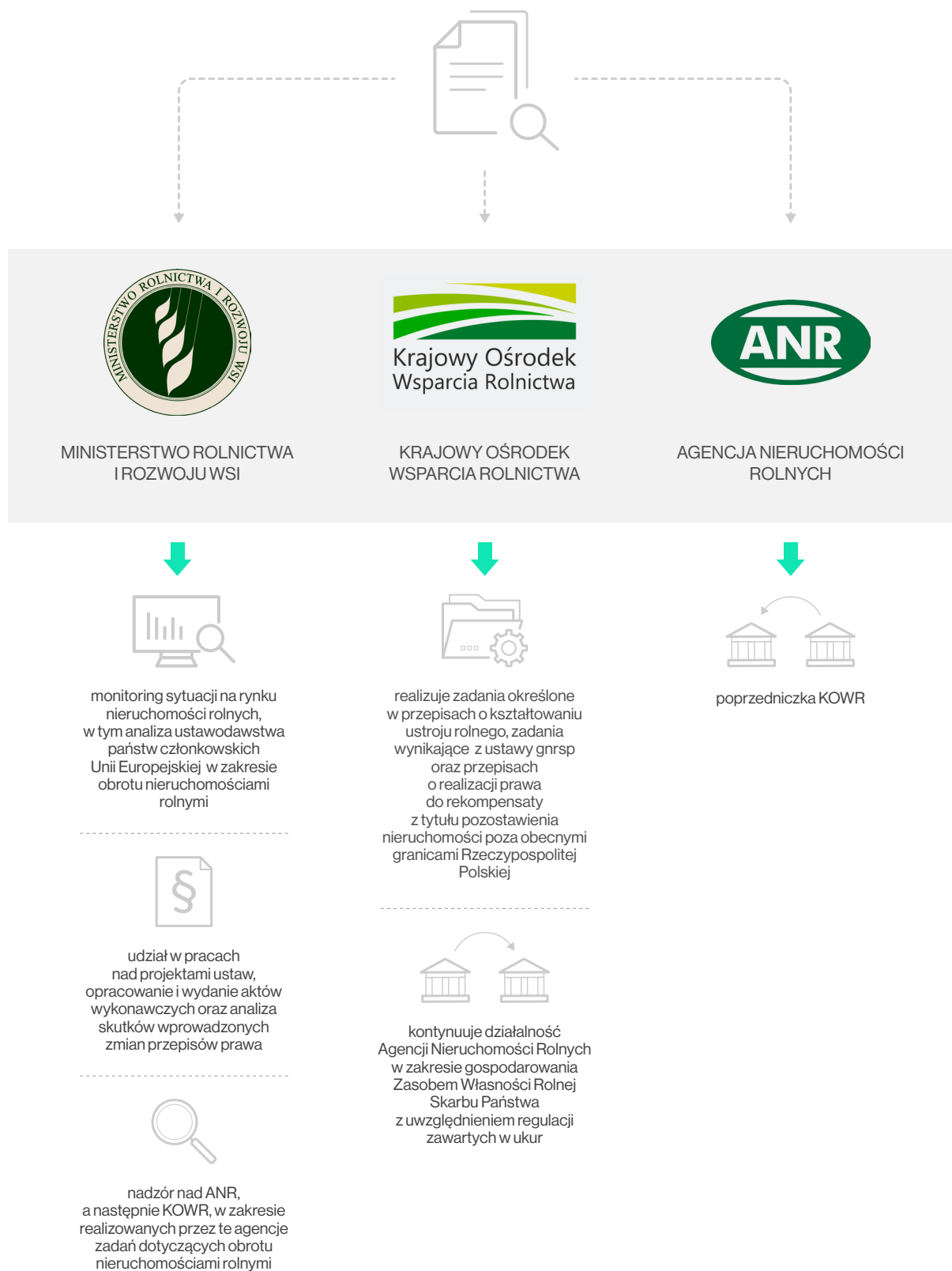
<sup>111</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 888, ze zm.

<sup>112</sup> Dz. U. poz. 2325.

<sup>113</sup> Zarządzenie Nr 48 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (BDGorg-011-13/16 ze zm.).

Infografika nr 12

Zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi realizowane przez podmioty objęte kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK.

## ZAŁĄCZNIKI

Do zadań Wydziału Kształtowania Ustroju Rolnego, zgodnie z regulaminem, należy w szczególności prowadzenie spraw:

- 1) z zakresu kształtowania ustroju rolnego Państwa;
- 2) dotyczących nadzoru nad działalnością KOWR, obejmujących:
  - a) monitorowanie i kontrolę realizacji zadań przez KOWR w zakresie:
    - tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
    - tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,
    - restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze, obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne,
    - administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
    - zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa,
    - inicjowania prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych,
    - wykonywanie praw z udziałów i akcji,
    - zadań określonych przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego,
  - b) rozpatrywanie skarg i wniosków na działalność KOWR określoną lit. a,
  - c) analiza okresowych sprawozdań KOWR z realizacji zadań ustawowych;
- 3) z zakresu postępowań administracyjnych dotyczących decyzji i postanowień Dyrektora Generalnego KOWR,

a także prowadzenie spraw dotyczących m.in.:

- cywilnoprawnego obrotu nieruchomościami rolnymi oraz dzierżawy,
- nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców.

### **Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa**

Zadania określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zadania wynikające z ustawy gnrsp oraz przepisach o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej realizuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa kontynuuje działalność Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa z uwzględnieniem regulacji zawartych w ukur.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy KOWR nadzór nad Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy KOWR organem KOWR reprezentującym go na zewnątrz jest Dyrektor Generalny. Dyrektora Generalnego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Dyrektor Generalny i dyrektorzy oddziałów terenowych zostali zaliczeni do organów administracji państwowej i wyposażeni w prawo wydawania decyzji administracyjnych.

W postępowaniu administracyjnym organami wyższego stopnia są:

- w stosunku do dyrektorów OT – Dyrektor Generalny,
- w stosunku do Dyrektora Generalnego – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (art. 8 ust. 3 ustawy KOWR).

Organizację i zadania KOWR określa ustawa KOWR. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ww. ustawy w KOWR wyodrębnia się Biuro Krajowego Ośrodka, zwane „Centralą” oraz oddziały terenowe działające w każdym województwie, z tym że w województwie zachodniopomorskim wyodrębnia się dwa oddziały terenowe.

Od 1 września 2017 r. w ramach struktury KOWR, zgodnie ze statutem nadanym rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r.<sup>114</sup>, działa 17 oddziałów terenowych (w województwie zachodniopomorskim dwa oddziały terenowe z siedzibami w Koszalinie i Szczecinie).

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym KOWR<sup>115</sup> w Centrali KOWR w skład Pionu Gospodarowania Nieruchomościami wchodzi:

1. Departament Kształtowania Ustroju Rolnego.
2. Departament Gospodarowania Zasobem.

Zadania wynikające z ustawy ukur realizuje Departament Kształtowania Ustroju Rolnego. w szczególności w zakresie:

- 1) tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych;
- 2) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu;
- 3) popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw rolnych;
- 4) opracowania strategii rozwoju KOWR związanej z realizacją zadań wynikających z UKUR;
- 5) spraw związanych z wykonaniem uprawnień przysługujących KOWR na podstawie UKUR w zakresie nabycia nieruchomości rolnych, w tym prawa pierwokupu oraz udziałów i akcji w spółkach;
- 6) inicjowania prac urządzeniowo-rolnych, w tym scalania gruntów;
- 7) sprawowania nadzoru nad realizacją zadań wynikających z UKUR.

Departament w tym zakresie współpracuje z Oddziałami Terenowymi.

Zadania wynikające z przepisów o ustawie gnrsp oraz wynikające z przepisów o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP realizuje Departament Gospodarowania Zasobem. W szczególności w zakresie:

<sup>114</sup> Dz. U. poz. 840, ze zm.

<sup>115</sup> Regulamin organizacyjny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa został wprowadzony zarządzeniem nr 01/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 1 września 2017 r. Regulamin organizacyjny był następnie zmieniony zarządzeniem nr 153/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 28 listopada 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego KOWR.

## ZAŁĄCZNIKI

- 1) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne;
- 2) obrotu nieruchomościami rolnymi i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowymi na cele rolne;
- 3) administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne, w tym nadzoru nad trwałym i nietrwałym rozdysponowaniem nieruchomości Zasobu oraz wykonywaniem umów związanych z tym rozdysponowaniem;
- 4) zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa;
- 5) realizacji zadań wynikających z przepisów prawa budowlanego i ochrony zabytków;
- 6) prowadzenia ewidencji mienia Zasobu oraz sprawozdawczości dotyczącej gospodarowania mieniem Zasobu.

### Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi ZWRSP

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy gnrsp KOWR gospodaruje Zasobem w drodze:

- 1) wydzierżawienia albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, na zasadach określonych w rozdziałach 6 lub 8 ustawy;
- 2) oddania mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym na zasadach określonych w rozdziale 8 ustawy;
- 3) wniesienia mienia lub jego części do spółki, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy, lub innej spółki prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji;
- 4) oddania na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania, na zasadach określonych w art. 25 ustawy;
- 5) przekazania w zarząd;
- 6) zamiany nieruchomości.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy gnrsp, mienie które nie zostało zagospodarowane w trybie określonym w ust. 1, Krajowy Ośrodek zabezpiecza lub przeznaczają na inne cele w trybie określonym w statucie Krajowego Ośrodka.

Na podstawie art. 24 ust. 5, nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Krajowy Ośrodek może, w drodze umowy, nieodpłatnie przekazać na własność:

- 1) jednostce samorządu terytorialnego:
  - a) na cele związane z realizacją inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych<sup>116</sup>,
  - b) w celu umożliwienia realizacji miejscowego planu odbudowy, o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu<sup>117</sup>,

<sup>116</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 433.

<sup>117</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1067, ze zm.

- c) jeżeli są przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań własnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej, zakładania lub rozszerzania cmentarzy komunalnych albo, jeżeli położony jest na nich cmentarz;
- 3) osobom bezrobotnym bez prawa do zasiłku, które przez okres co najmniej pięć lat były pracownikami państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej – nieruchomości rolne o powierzchni do 2 hektarów – na cele związane z zalesianiem, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020<sup>118</sup>.

W przypadku zbycia lub przeznaczenia przez nabywcę nieruchomości na inne cele, niż określone w umowie, przed upływem 10 lat licząc od dnia jej nabycia Krajowy Ośrodek na podstawie art. 24 ust. 5a występuje do podmiotu wymienionego w ust. 5 pkt 1 z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości, ustalonej według zasad określonych w art. 30 ust. 1, natomiast od osób wymienionych w ust. 5 pkt 3, Krajowemu Ośrodkowi zwrot taki przysługuje, o ile Lasy Państwowe nie skorzystają z prawa pierwokupu. W przypadku zamiaru zbycia gruntu przez osoby, o których mowa w ust. 5 pkt 3, Lasom Państwowym przysługuje prawo pierwokupu tej nieruchomości, na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

### **Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa**

Sprzedaż nieruchomości Zasobu zgodnie z art. 27 ustawy gnrsp prowadziła ANR, a następnie KOWR.

Według art. 28 ustawy gnrsp wykaz nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży ogłasza się w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, w siedzibie właściwej izby rolniczej i właściwym miejscowo urzędzie gminy przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu. Wykaz powinien zawierać 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,

<sup>118</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 562, ze zm.



której wartość szacunkowa przekracza równowartość 10 tysięcy kwintali żyta<sup>119</sup>, informacje o zamiarze sprzedaży KOWR ogłasza w prasie o zasięgu, co najmniej wojewódzkim.

Zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy gnrsp sprzedaż nieruchomości rolnej przez KOWR może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha<sup>120</sup> oraz nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę nie przekroczy 300 ha.

Przy ustalaniu ww. powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem współwłasności należało uwzględnić powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnić łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności.

Zgodnie z 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 ustawy gnrsp), przysługiwało do 29 kwietnia 2016 r.:

- byłemu właścicielowi nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r.;
- spółdzielni produkcji rolnej władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 z dniem 31 grudnia 1993 r.;
- dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli faktyczna dzierżawa trwała, przez co najmniej trzech lat;
- zarządzającemu specjalną strefą ekonomiczną w odniesieniu do nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych.

Na mocy ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, od 30 kwietnia 2016 r. pierwszeństwo to nie przysługuje byłemu właścicielowi nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r.

W piśmie z 18 grudnia 2015 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Prezes ANR wskazał, że dzierżawca mógł utracić prawo pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości, jeżeli dzierżawca:

- odrzucił zaproponowane przez ANR zmiany w zakresie wyłączeń, lub
- nie złożył w wyznaczonym terminie oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych przez agencję zmian w zakresie wyłączeń, lub
- z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy nie doszło do zawarcia aneksu do umowy dzierżawy wprowadzającej zmiany w zakresie wyłączeń.

<sup>119</sup> W Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2017 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2018 (M.P. poz. 958) na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1892) ogłoszono, że średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy 2018 wyniosła 52,49 zł za 1 dt. (analogicznie 2017 – 52,44 zł za 1dt, 2016 – 53,75 zł za 1dt).

<sup>120</sup> Do dnia 30 kwietnia 2016 r. łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie mogła przekroczyć 500 ha.

zapropnowane przez oddział terenowy ANR w okresie od 3 grudnia 2011 r. do 3 czerwca 2012 r. propozycje dokonania zmian umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r.

O przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, zgodnie z art. 29 ust. 1, ust 1c i 1d, KOWR jest zobowiązany zawiadomić na piśmie osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. W zawiadomieniu, analogicznie jak w wykazie, podaje się dane dotyczące nieruchomości, a ponadto cenę i sposób zapłaty oraz termin złożenia wniosku o nabycie na warunkach podanych w zawiadomieniu (nie krótszy niż 21 dni od otrzymania zawiadomienia). Osoby te korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie o wyrażeniu zgody na jej nabycie po cenie określonej w zawiadomieniu.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy gnrsp nieruchomości, które nie zostały sprzedane na zasadach pierwszeństwa, oraz te, które nie zostały przeznaczone do sprzedaży najemcom w trybie art. 42 ustawy gnrsp oraz pozostające we władaniu osób fizycznych i prawnych na podstawie art. 17a ustawy gnrsp, podlegają sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacja), z tym że nieruchomości rolne podlegają sprzedaży w pierwszej kolejności w trybie przetargu, w którym mogą uczestniczyć wyłącznie:

- 1) rolnicy indywidualni, w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą lub
- 2) osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w ukur, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, lub
- 3) pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne, lub
- 4) rolnicy, którzy po dniu 31 grudnia 1991 r. sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezbędne na cele publiczne, lub
- 5) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości, zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne, lub
- 6) repatrianci w rozumieniu przepisów o repatriacji, przybyli do Rzeczypospolitej Polskiej nie wcześniej niż sześć lat przed dniem przetargu, lub
- 7) spółki prawa handlowego, w których 100% akcji albo udziałów należy do pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.

W prowadzony art. 29 ust. 3ba ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. określił, że w ww. przetargach ograniczonych nie może uczestniczyć podmiot, który:

- 1) kiedykolwiek nabył z Zasobu nieruchomości o powierzchni łącznej co najmniej 300 ha użytków rolnych, przy czym do powierzchni tej wlicza się powierzchnię użytków rolnych, które zostały nabyte z Zasobu,

## ZAŁĄCZNIKI

a następnie zbyte, chyba że zbycie nastąpiło na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, lub

- 2) naruszył chociażby jedno z postanowień umowy określonych w art. 29a ust. 1 pkt 1 lub 2, lub 3, lub
- 3) w dniu opublikowania wykazu, o którym mowa w art. 28, posiadał udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego będących właścicielami nieruchomości rolnych lub w spółce zależnej lub dominującej w stosunku do takiej spółki, z wyjątkiem akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>121</sup>.

Ponadto zgodnie z art. 29 ust. 3bc w przetargu nie mogą brać udziału podmioty, które:

- 1) mają zaległości z tytułu zobowiązań finansowych wobec KOWR, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a w szczególności zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, z wyjątkiem przypadków gdy uzyskały one przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu, lub
- 2) władają lub władaly nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego i mimo wezwania KOWR nieruchomości tych nie opuściły.

KOWR zgodnie z art. 29 ust. 3bd może również zastrzec, że ten sam podmiot nie może brać udziału w więcej niż jednym przetargu, o którym mowa w ust. 3b, w przypadku gdy:

- 1) w jednym z przetargów podmiot ten został wyłoniony jako kandydat na nabywcę oraz
- 2) poszczególne przetargi zorganizowano w celu sprzedaży:
  - a. wydzielonych przed przetargami części nieruchomości Zasobu, lub
  - b. kilku nieruchomości Zasobu znajdujących się na terenie jednej miejscowości.

Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. (art. 6 pkt 9) wprowadzono wymóg, że umowa sprzedaży nieruchomości zbywanej na zasadach określonych w art. 29 ust. 1 i 3b lub art. 31 ust. 2 zawiera zgodnie z art. 29a ust. 1 w szczególności zobowiązania nabywcy nieruchomości do:

- 1) nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez okres 15 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych do osobistego prowadzenia tej działalności;
- 2) nieustanawiania w okresie, o którym mowa w pkt 1, hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu na rzecz innych podmiotów niż KOWR;

<sup>121</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1768, ze zm.

- 3) zapłaty kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży w przypadku:
  - a) niedotrzymania przez nabywcę nieruchomości któregośkolwiek ze zobowiązań, o których mowa w pkt 1 i 2, albo
  - b) złożenia nieprawdziwego oświadczenia, o którym mowa w art. 29b ust. 1.

Ponadto nabywca zobowiązuje się do osobistego prowadzenia działalności rolniczej, o której mowa w ust. 1 pkt 1, stosuje się przepisy o kształtowaniu ustroju rolnego dotyczące osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Zgodnie z art. 29a ust. 4. KOWR może wyrazić zgodę na:

- 1) przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu – w przypadku gdy nabywca nieruchomości jest osobą fizyczną:
  - a) zamierzającą powiększyć gospodarstwo rodzinne albo
  - b) posiadającą kwalifikacje rolnicze w rozumieniu ukur i zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne, albo
  - c) której przyznano pomoc finansową, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020<sup>122</sup>;
- 2) ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu – w przypadku gdy hipoteka ma stanowić zabezpieczenie spłaty kredytu zaciąganego na:
  - a) zakup nieruchomości rolnej na powiększenie gospodarstwa rodzinnego lub
  - b) zakup inwentarza żywego lub maszyn i urządzeń służących do prowadzenia gospodarstwa rodzinnego, lub
  - c) budowę, rozbudowę lub modernizację budynków służących prowadzeniu produkcji rolniczej, lub
  - d) odbudowę budynków zniszczonych w wyniku zdarzeń losowych, lub
  - e) realizację przedsięwzięcia, na które jest udzielana pomoc ze środków publicznych w związku z zaistniałymi zdarzeniami losowymi.

Szczegółowy tryb udzielania pisemnej ww. zgody, w tym wymagania w zakresie danych i dokumentów niezbędnych do prawidłowego rozpatrzenia wniosku zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego w sprawie szczegółowego trybu udzielania pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości albo na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>123</sup>.

Zgodnie z art. 29b ust. 1 każdy nabywca nieruchomości Zasobu przed zawarciem umowy sprzedaży składa oświadczenie o pochodzeniu środków finansowych na ten cel oraz że nie zawarł umowy przedwstępnej na zby-

<sup>122</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 627.

<sup>123</sup> Dz. U. poz. 746.

cie tej nieruchomości. Osoba, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.

W myśl art. 29c czynność prawna dotycząca zbycia nieruchomości dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub dokonana w wyniku przetargu, który odbył się niezgodnie z przepisami ustawy, lub w którym jako nabywcę nieruchomości wyłoniono osobę, która nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 29 ust. 3ba, jest nieważna.

Nabycie nieruchomości następuje po cenie ustalonej zgodnie z art. 30 ustawy gnrsp.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 32 ustawy gnrsp szczegółowy tryb sprzedaży nieruchomości Zasobu i ich części składowych, szczegółowe warunki obniżania ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawki szacunkowe określono rozporządzeniem 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<sup>124</sup>.

W przetargu, zgodnie z art. 29 ust. 3e gnrsp w przetargach w trybie publicznego przetargu ustnego lub ofert pisemnych mogą brać udział osoby fizyczne i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli wniosą wadium<sup>125</sup> w terminie, miejscu i w formie wyznaczonych w ogłoszeniu o przetargu oraz spełnią inne warunki podane w ogłoszeniu.

Zgodnie z treścią art. 31 ustawy gnrsp, jeżeli nabywca przed zawarciem umowy sprzedaży wpłaci co najmniej 10% ceny i przedłoży zabezpieczenie spłaty kwoty należności rozłożonej na raty, KOWR 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 KOWR 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, KOWR może zażądać zapłaty całej niespłaconej należności w wyznaczonym terminie.

Przy sprzedaży nieruchomości w trybie, o którym mowa w art. 29 ust. 3b, zgodnie z art. 31 ust. 3a zabezpieczeniem spłaty kwoty należności może być hipoteka lub weksel in blanco.

<sup>124</sup> Dz. U. poz. 540, ze zm.

<sup>125</sup> Zgodnie z art. 29 ust. 3f gnrsp, osoby fizyczne, którym na mocy odrębnych przepisów przysługuje prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej realizowanej w formie zaliczenia na poczet ceny sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa wartości pozostawionych nieruchomości, zwalnia się z obowiązku wniesienia wadium do wysokości kwoty nieprzekraczającej wysokości potwierdzonego prawa do rekompensaty, jeżeli złożą pisemne zobowiązanie do uiszczenia kwoty równej wysokości niewniesionego wadium w przypadku uchylenia się od zawarcia umowy.

Prezes ANR, a następnie Dyrektor Generalny KOWR, w związku z art. 8 oraz art. 27–32 ustawy gnrsp, rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP i ich części składowych, warunków obniżania ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów oraz rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych<sup>126</sup> wydał Wytyczne w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP.

W okresie objętym kontrolą, proces przygotowania nieruchomości ZWRSP do sprzedaży, przeprowadzenia przetargów oraz zakres oświadczeń i postanowień zawieranych w umowach został określony w Wytycznych w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP stanowiących załącznik do Zarządzenia nr 29/13 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP, zmienionego zarządzeniem nr 18/16 z dnia 12 maja 2016 r., nr 44/16 z dnia 16 listopada 2016 r. oraz nr 72/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 27 września 2017 r.

Ponadto w przypadku sprzedaży nieruchomości ZWRSP wymagających szczególnego pełnomocnictwa obowiązywało Zarządzenie nr 12/14 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości ZWRSP wymagających szczególnego pełnomocnictwa, zmienione zarządzeniem nr 19/16 z dnia 12 maja 2016 r. oraz nr 74/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 27 września 2017 r.

Sprzedaż nieruchomości ZWRSP użytkownikom wieczystym została uregulowana zarządzeniem nr 16/10 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP wieczystemu użytkownikowi nieruchomości, zmienionym zarządzeniem nr 01/17 z dnia 27 stycznia 2017 r. oraz zarządzeniem nr 73/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 27 września 2017 r. Ponadto obowiązywało również zarządzenie nr 22/08 10 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na poczet sprzedaży nieruchomości ZWRSP.

### **Dzierżawa**

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy gnrsp mienie wchodzące w skład Zasobu może być wdzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym, na zasadach Kodeksu cywilnego.

Dzierżawa nieruchomości Zasobu prowadzona jest na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz w przepisach wykonawczych:

<sup>126</sup> Dz. U. Nr 262, poz. 1567.

- w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>127</sup>,
- w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>128</sup>.

Umowa dzierżawy nieruchomości ZWRSP jest umową wzajemną, w której wydzierżawiający, tj. KOWR zobowiązuje się oddać dzierżawcy nieruchomości do używania i pobierania pożytków na czas oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz.

Zasady dzierżawy nieruchomości rolnych zostały uregulowane w rozdziale 8 ustawy gnrsp. Zgodnie z treścią art. 38 ust. 1 ustawy, mienie wchodzące w skład Zasobu może być wydzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym, na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym (z zastrzeżeniem art. 38a). Dla nieruchomości Zasobu przeznaczonych do wydzierżawienia lub pod najem, KOWR sporządza wykaz na zasadach określonych w art. 28 ustawy (znajdują tutaj odpowiednio, zastosowanie zasady określone dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży). Wykaz ten jest ogłaszany w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu.

Zgodnie z treścią art. 39 ust. 1 ustawy, umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego (art. 29 ust. 3–3c stosuje się odpowiednio).

KOWR może wypowiedzieć umowę dzierżawy, także zawartą na czas oznaczony, w celu wyłączenia z dzierżawy części lub całości nieruchomości, która w czasie trwania umowy została przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Wypowiedzenie umowy dzierżawy dotyczącej części nieruchomości pociąga za sobą odpowiednie zmniejszenie czynszu.

Zgodnie z art. 40 ustawy, nie pobiera się czynszu za użytki rolne klasy VI KOWR może zwolnić dzierżawcę z opłat czynszowych na warunkach określonych w umowie: w okresie pierwszych trzech lat dzierżawy użytków rolnych odłogowanych co najmniej przez okres jednego roku przed dniem zawarcia umowy dzierżawy, a na okres nie dłuższy niż 5 lat, w przypadkach uzasadnionych stanem przedmiotu dzierżawy lub realizacją inwestycji tworzących nowe miejsca pracy.

Czynsz dzierżawny ustala się w umowie jako sumę pieniężną albo jako równowartość pieniężną odpowiedniej ilości pszenicy. Czynsz ten jest płatny za półrocze roku kalendarzowego z dołu. Czynsz dzierżawny ustalony w sumie pieniężnej, poczynając od drugiego terminu płatności podlega waloryzacji przy zastosowaniu wskaźników zmian cen

<sup>127</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1142.

<sup>128</sup> Dz. U. poz. 1186.

skupu podstawowych produktów rolnych w półroczu roku kalendarzowego poprzedzającym termin płatności (art. 39a ust. 3 i 4 ustawy gnrsp). Sposób ustalania wysokości czynszu dzierżawnego, w zależności od potencjału produkcyjnego przedmiotu dzierżawy, w szczególności w zależności od rodzaju i klasy gruntów oraz miejsca ich położenia, wartości księgowej budynków i budowli, charakteru możliwej do prowadzenia działalności gospodarczej określono w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W okresie objętym kontrolą, proces przygotowania nieruchomości ZWRSP do dzierżawy, przeprowadzenia przetargów oraz zakres oświadczeń i postanowień zawieranych w umowach został określony Zarządzeniem nr 09/13 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości ZWRSP, zmienionego zarządzeniem nr 20/13 z dnia 9 września 2013 r., nr 10/14 z dnia 11 kwietnia 2014 r., nr 08/15 z dnia 9 lutego 2015 r. Wydzierżawianie w formie przetargów zostało następnie wyłączone z ww. zarządzenia i uregulowanie Zarządzeniem nr 02/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie rozdysponowania wolnych gruntów ZWRSP o charakterze rolnym w formie przetargów na dzierżawę.

Nowe wytyczne w zakresie wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP zostały wprowadzone Zarządzeniem nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości ZWRSP, i zmienione Zarządzeniem nr 28/2018/Z z dnia 22 lutego 2018 r.

Nadzór nad wykonywaniem umowy dzierżawy został określony Zarządzeniem nr 09/13 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmienione zarządzeniami: 10/14, 08/15, 02/16, a następnie wyłączone i zawarte w Zarządzeniu nr 47/16 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zasad wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości.

Zgodnie z zarządzeniem Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nr 04/2014 z dnia 28 stycznia 2014 r. oraz zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 92/2017/W z dnia 4 października 2017 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP.

Nowe wytyczne w zakresie wykonywania umowy dzierżawy zostały określone Zarządzeniem nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 6 października w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości ZWRSP, zmienionym zarządzeniem nr 28/2018/Z z dnia 22 lutego 2018 r.

### **Wykonywanie umowy dzierżawy nieruchomości ZWRSP**

Nadzór nad wykonywaniem umowy dzierżawy został określony Zarządzeniem nr 09/13 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rol-



## ZAŁĄCZNIKI

nej Skarbu Państwa, zmienione zarządzeniami: 10/14, 08/15, 02/16, a następnie wyłączone i zawarte w Zarządzeniu nr 47/16 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zasad wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości.

Zgodnie z zarządzeniem Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nr 04/2014 z dnia 28 stycznia 2014 r. oraz zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 92/2017/W z dnia 4 października 2017 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP.

Nowe wytyczne w zakresie wykonywania umowy dzierżawy zostały określone Zarządzeniem nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 6 października w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości ZWRSP, zmienionym zarządzeniem nr 28/2018/Z z dnia 22 lutego 2018 r.

Wytyczne te określają:

- a) warunki udzielenia szczególnego pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR wymaganego jest w przypadku zmiany umowy dzierżawy nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 500 ha,
- b) zasady przedłużanie okresu dzierżawy,
- c) zasady ustalania czynszu dzierżawny przy przedłużaniu okresu trwania umowy,
- d) zasady podwyższania czynszu po 10 latach,
- e) terminy płatności czynszu dzierżawnego,
- f) zasady wyłączenia z dzierżawy części nieruchomości,
- g) zasady gospodarowania obiektami budowlanymi zbędnymi dla dzierżawcy,
- h) warunki wyłączania z podstawy naliczania czynszu dzierżawnego obiektów budowlanych,
- i) zasady gospodarowania obiektami budowlanymi przeznaczonymi do likwidacji,
- j) zasady rozliczania remontów i inwestycji,
- k) zasady podziału umowy dzierżawy,
- l) warunki obniżania czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 k.c.,
- m) zasady poddzierżawy nieruchomości,
- n) warunki cesji umowy dzierżawy,
- o) postępowanie w przypadku zakończenia umowy dzierżawy,
- p) szczegółowe zasady dzierżawy stawów.

Po rozwiązaniu umowy dzierżawy, nieruchomości powinny być odbierane niezwłocznie. Wyznaczeni pracownicy Oddziału lub Filii powinni co kwartał dokonywać przeglądu informacji dotyczących wygasłych/rozwiązanych umów dzierżawy w ostatnim kwartale i w miarę potrzeby zgłaszać ewentualne korekty do tego systemu, do sekcji prowadzących windykacje należności.

### **Uprawnienia kontrolne w stosunku do obrotu nieruchomościami rolnymi**

W ramach kontroli w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi KOWR może skorzystać z następujących instrumentów:

- 1) prawa pierwokupu nieruchomości rolnej (art. 3 ukur);
- 2) prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego (art. 3a);
- 3) prawa nabycia nieruchomości rolnej od spółki osobowej (art. 3b);
- 4) prawa nabycia nieruchomości rolnej w przypadku, gdy nabycie prywatnej nieruchomości rolnej następuje na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży (art. 4);
- 5) prawa nabycia nieruchomości rolnej na podstawie orzeczenia sądu (art. 9 ust. 3);
- 6) oraz prawa nabycia nieruchomości rolnej na wniosek jej właściciela (zbywcy) (art. 2a ust. 6).

### **Realizacja prawa pierwokupu, odkupu oraz wykupu (nabycia) nieruchomości rolnych**

Nabywanie nieruchomości do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa prowadzone jest przez oddziały terenowe i filie KOWR na zasadach określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. W zakresie nieuregulowanym w ustawie stosowane są odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 596–602 Kodeksu cywilnego oraz innych ustaw dotyczących nieruchomości.

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

Warunki i zasady realizacji prawa pierwokupu regulują art. 596–602 Kodeksu cywilnego.

Prawo pierwokupu przysługuje KOWR także na podstawie art. 3 ust. 4 ukur, który stanowi m.in. że prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Krajowemu Ośrodkowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa. Do dnia 30 kwietnia 2016 r. prawo pierwokupu przysługiwało ANR jedynie gdy przedmiotem sprzedaży była nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha.

Zgodnie z art. 3a ukur KOWR przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, za wyjątkiem:

- 1) akcji dopuszczonych do obrotu zorganizowanego w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>129</sup>,
- 2) udziałów i akcji na rzecz osoby bliskiej,
- 3) udziałów i akcji przez Skarb Państwa.
- 4) udziałów i akcji na rzecz spółki, o której mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. ca, tj. spółki prawa handlowego, której wyłącznym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będącą operatorem systemu przesyłowego albo posiadającą koncesję na przesyłanie paliw ciekłych, w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>130, 131</sup>.

W związku z powyższym KOWR przed nabyciem udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, przysługuje prawo przeglądania ksiąg i dokumentów spółki oraz żądania od spółki informacji dotyczących obciążeń i zobowiązań nieujętych w księgach i dokumentach.

Prawo wykupu dotyczy obok własności nieruchomości rolnej również prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej oraz udziału lub części tych praw. Artykuł 4 ukur wskazuje, że Krajowemu Ośrodkowi przysługuje prawo wykupu, jeżeli do nabycia nieruchomości rolnej doszło w wyniku:

- 1) zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży;
- 2) jednostronnej czynności prawnej;
- 3) orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym;
- 4) innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, np. zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych.

Artykuł 4 ust. 4 ukur wskazuje, iż prawo wykupu nie przysługuje Krajowemu Ośrodkowi. Uprawnienie jeżeli:

- 1) w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha;
- 2) nabycie nieruchomości rolnej następuje:
  - a. za zgodą dyrektora Krajowego Ośrodka przez osobę, która zamierza utworzyć gospodarstwo rodzinne lub przez osobę, która nie jest rolnikiem indywidualnym lecz nie było zainteresowanych do nabycia nieruchomości rolnej wśród rolników indywidualnych,
  - b. za zgodą, o której mowa w art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy gnrsp,

<sup>129</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1768, ze zm.

<sup>130</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.

<sup>131</sup> Obowiązuje od dnia 5 grudnia 2017 r. na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ukur (Dz. U. poz. 2233).

- c. przez osobę bliską zbywcy,
  - d. w wyniku dziedziczenia ustawowego albo dziedziczenia przez rolnika indywidualnego,
  - e. przez rolnika indywidualnego w wyniku zapisu windykacyjnego;
- 3) jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku umowy z następcą;
- 4) jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje między osobami prawnymi, tego samego kościoła lub związku wyznaniowego.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w wypadkach wskazanych w art. 4 ukur, działając na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. W sytuacji gdy KOWR korzysta z prawa nabycia składa oświadczenie o wykonaniu prawa wykupu, które następnie wysyła podmiotowi nabywającemu nieruchomość rolną. Rzeczne oświadczenie musi być sporządzone w formie aktu notarialnego (art. 3 ust. 1a w związku z art. 4 ust. 5). KOWR na skorzystanie z prawa wykupu ma miesiąc od otrzymania zawiadomienia o nabyciu nieruchomości rolnej (art. 598 §1 KC).

KOWR stosuje obecnie umowne prawo odkupu w umowach sprzedaży niektórych nieruchomości Zasobu. Informacja o odkupie zawarta jest w wykazach i ogłoszeniach sprzedaży nieruchomości Zasobu oraz w zawiadomieniach kierowanych do osób uprawnionych do nabycia w trybie bezprzetargowym, na zasadach prawa pierwszeństwa nabycia. Stosowne regulacje dotyczące odkupu zawarte są w treści samej umowy. Z projektem umowy sprzedaży można zapoznać się przed przetargiem, a postanowienia w niej zawarte nie podlegają ustaleniu w trybie przetargowym.

Wytyczne w sprawie zasad nabywania nieruchomości rolnych do ZWRSP zostały wprowadzone Zarządzeniem Prezesa ANR z dnia 7 października 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, które zostało zastąpione Zarządzeniem nr 20/16 Prezesa ANR z dnia 13 maja 2016 r.

W sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1, art. 2a ust. 6 oraz udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 1 Dyrektor Generalny KOWR wydała następujące zarządzenia:

- Zarządzenia nr 98/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zmienione zarządzeniem nr 81/2018 z dnia 23 maja 2018 r.
- Zarządzenia nr 99/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zmienione zarządzeniem nr 82/2018 z dnia 23 maja 2018 r.

## ZAŁĄCZNIKI

- Zarządzenia nr 120/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 24 października 2017 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 2a ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zmienione zarządzeniem nr 83/2018 z dnia 23 maja 2018 r.

### **Wydawanie zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego**

Zgodnie z art. 2a ust. 4 ukur nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż rolnik indywidualny jest możliwe po uzyskaniu zgody Dyrektora Generalnego KOWR w formie decyzji administracyjnej. Zgoda taka będzie wydawana, jeśli:

- nie było chętnych na zakup wśród rolników indywidualnych i innych uprawnionych,
- wskazany nabywca gwarantuje prawidłowe prowadzenie działalności rolniczej,
- w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

Nabywca, jedynie osoba fizyczna, będzie chciał utworzyć gospodarstwo rodzinne i zamieszkać w gminie, w której kupi nieruchomość oraz dodatkowo wykaże, że:

- posiada kwalifikacje rolnicze albo jest w trakcie ich uzupełniania, w związku z przyznaniem dofinansowania ze środków UE;
- będzie osobiście i prawidłowo prowadził gospodarstwo rolne.

Krajowy Ośrodek na podstawie art. 8a ust. 1 ukur sprawuje nadzór nad spełnianiem zobowiązania, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c, oraz warunków, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2 i w ramach tego nadzoru przeprowadza kontrole. Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo do: wstępu na teren nieruchomości rolnych kontrolowanych podmiotów, żądania związanych z przedmiotem kontroli pisemnych lub ustnych informacji oraz okazywania i udostępniania dokumentów.

Jeżeli Dyrektor Generalny KOWR nie wyrazi zgody na nabycie nieruchomości zbywca może wystąpić do KOWR z żądaniem nabycia nieruchomości rolnej przez KOWR. KOWR jest zobowiązany zgodnie z art. 2a ust. 6 ukur złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej.

### **Nabywanie ziemi rolniczej przez cudzoziemców<sup>132</sup>**

Aktem prawnym określającym zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce jest ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>133</sup>. Zgodnie z ww. ustawą nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia, które jest wydawane w drodze decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ustawa ta reguluje również kwestie nabywania

<sup>132</sup> Dane dotyczące liczby transakcji i powierzchni na podstawie Sprawozdania Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2016 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Warszawa, marzec 2017 r.

<sup>133</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2278.

przez cudzoziemców udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z siedzibą na terytorium RP, będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości.

Akty prawne regulujące kwestie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców to powołana wyżej ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz wydane na jej podstawie dwa akty wykonawcze:

- 1) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości<sup>134</sup>.
- 2) 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<sup>135</sup>.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej z wyjątkiem nabycia nieruchomości rolnych i leśnych przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, tj. do dnia 30 kwietnia 2016 r.

Zgodnie z art. 1a ust. 6 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje z zachowaniem przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadząc postępowania z wniosków cudzoziemców o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości uwzględnia przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zasadniczą rolę w tym zakresie spełnia obligatoryjne opiniowanie wniosków cudzoziemców o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ewentualny sprzeciw tego organu uniemożliwia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości.

Cudzoziemcy, z wyjątkiem cudzoziemców z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej, mają obowiązek uzyskać zezwolenie na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z siedzibą na terytorium Polski, będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości położonych na terytorium Polski. Mianowicie, zgodnie z art. 3e ust. 1 i 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zezwolenia wymaga:

- nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Polski, a także każda inna czynność prawna dotycząca udziałów lub akcji, jeżeli w ich wyniku spółka będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanie się spółką kontrolowaną;

<sup>134</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 729.

<sup>135</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1689.

- nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spółka ta jest spółką kontrolowaną, a udziały lub akcje nabywa lub obejmuje cudzoziemiec niebędący udziałowcem lub akcjonariuszem spółki.

Obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji nie dotyczy przypadków, gdy akcje spółki są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym albo spółka jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości wyłączonej spod obowiązku uzyskania zezwolenia. Do zezwoleń na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji stosuje się odpowiednio przepisy art. 1–3d ustawy.

W 2016 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wpłynęło łącznie 486 wniosków o udzielenie zezwolenia na nabycie nieruchomości oraz udziałów i akcji w spółkach będących właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonych w Polsce. W tym 478 wniosków dotyczyło nieruchomości, a osiem wniosków – udziałów i akcji.

W 2016 r. cudzoziemcy uzyskali 251 zezwoleń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 79,81 ha. 51 zezwoleń dotyczyło nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 64,78 ha, w tym 12 zezwoleń dotyczyło nieruchomości leśnych o łącznej powierzchni 8,16 ha. Spośród 51 zezwoleń dotyczących nieruchomości rolnych, 33 (dotyczących powierzchni 17,08 ha) zostało udzielone osobom fizycznym, natomiast osobom prawnym – 18 obejmujących 47,70 ha.

W 2016 r. największe obszarowo nieruchomości rolne, na których nabycie cudzoziemcy uzyskali zezwolenia były położone na terenie następujących województw: dolnośląskiego (17 ha), mazowieckiego (14 ha) i kujawsko-pomorskiego (13 ha). Dla porównania, w 2015 r. największe powierzchnie gruntów ze zgodą na ich zakup przez cudzoziemców były rozmieszczone na terenie województw: mazowieckiego (107 ha), zachodniopomorskiego (53 ha) i warmińsko-mazurskiego (52 ha).

W 2016 r. nie wydano żadnego zezwolenia na nabycie udziałów lub akcji w spółkach posiadających nieruchomości rolne i leśne.

Zgodnie z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest zobowiązany do prowadzenia rejestru nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców zarówno bez zezwolenia, tj. gdy zezwolenie nie jest wymagane, jak i na podstawie uzyskanego zezwolenia.

W 2016 r. cudzoziemcy nabyli na podstawie wymaganego zezwolenia, jak i bez konieczności ubiegania się o zezwolenie 5191 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 3185 ha. Wielkości te były podobne do zanotowanych w 2015 roku (4923 nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 3877 ha).

## ZAŁĄCZNIKI

W 2016 r. cudzoziemcy nabyli na podstawie 743 transakcji nieruchomości rolne i leśne o łącznej powierzchni 575,89 ha co stanowi ok. 18% ogólnej powierzchni nieruchomości gruntowych nabytych przez cudzoziemców.

Bez obowiązku uzyskania zezwolenia po 1 maja 2016 r.<sup>136</sup> zrealizowano 611 transakcji obejmujących nabycie gruntów rolnych i leśnych o łącznej powierzchni 458,86 ha. Średnio na jedną transakcję przypadło 0,75 ha nieruchomości.

Łącznie w latach 1996–2016 zezwolenia na nabycie lub objęcie akcji lub udziałów w spółkach handlowych, będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości dotyczyły powierzchni 56,4 tys. ha.

---

<sup>136</sup> W związku z upływem w dniu 30 kwietnia 2016 r. okresu przejściowego dotyczącego nabywania nieruchomości rolnych i leśnych przez obywateli i przedsiębiorców Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej, nastąpił zdecydowany wzrost transakcji dotyczących nabycia nieruchomości rolnych i leśnych. Dotyczyły one głównie nabycia nieruchomości przez osoby fizyczne na podstawie darowizny od osób z najbliższej rodziny.



### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1405, ze zm.).
2. 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).
3. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 1154).
6. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278).
9. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2018 r. poz. 1916).
10. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2097).
12. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 840, ze zm.).
13. 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) – uchylone z dniem 1 września 2017 r.
14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 1142).
15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 1186).
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości (Dz. U. poz. 729).

## ZAŁĄCZNIKI

17. 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. z 2017 r. poz. 1689).
18. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP i ich części składowych, warunków obniżania ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. poz. 540, ze zm.).
19. 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. poz. 208).

### Zarządzenia Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych

1. Zarządzenie nr 16/10 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP wieczystemu użytkownikowi nieruchomości, zmienione zarządzeniem nr 01/17 z dnia 27 stycznia 2017 r. oraz zarządzeniem nr 73/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 27 września 2017 r.
2. Zarządzenie nr 27/10 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 7 października 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, które zostało zastąpione zarządzeniem nr 20/16 Prezesa ANR z dnia 13 maja 2016 r.
3. Zarządzenie nr 43/11 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie wyłączania z umów dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych.
4. Zarządzenie nr 51/11 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie nieodpłatnego przekazywanie na własność mienia wchodzącego w skład ZWRSP.
5. Zarządzenie nr 09/13 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości ZWRSP, zmienione zarządzeniem nr 20/13 z dnia 9 września 2013 r., nr 10/14 z dnia 11 kwietnia 2014 r., nr 08/15 z dnia 9 lutego 2015 r.
6. Zarządzenie nr 29/13 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości ZWRSP, zmienione zarządzeniem nr 18/16 z dnia 12 maja 2016 r., nr 44/16 z dnia 16 listopada 2016 r. oraz nr 72/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 27 września 2017 r.
7. Zarządzenie nr 04/2014 z dnia 28 stycznia 2014 r. Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP.

## ZAŁĄCZNIKI

8. Zarządzenie nr 12/14 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości ZWRSP wymagających szczególnego pełnomocnictwa, zmienione zarządzeniem nr 19/16 z dnia 12 maja 2016 r. oraz nr 74/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 27 września 2017 r.
9. Zarządzenie nr 2/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie rozdysponowania wolnych gruntów Zasobu własności Rolnej Skarbu Państwa o charakterze rolnym w formie przetargów na dzierżawę.
10. Zarządzenie nr 18/16 z 12 maja 2016 r. Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa. Od 21 listopada 2016 r. zmienione rozporządzeniem nr 44/16 z dnia 16 listopada 2016 r.
11. Zarządzenie nr 19/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie odrębnych uregulowań dotyczących sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagających szczególnego pełnomocnictwa.
12. Zarządzenie nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 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. Zarządzenie zastąpiło zarządzenie nr 27/10 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 7 października 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.
13. Zarządzenie nr 21/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 16 maja 2016 r. w sprawie wnoszenia mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do spółek, w których Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji.
14. Zarządzenie nr 47/2016 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zasad wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

### Zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR

1. Zarządzenie nr 01/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 1 września 2017 r. Regulamin organizacyjny, zmienione zarządzeniem nr 153/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 28 listopada 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego KOWR.
2. Zarządzenie nr 19/2017/KP Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 1 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia Księgi Procedur „Obsługa Prawna”.
3. Zarządzenie nr 95/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmienione zarządzeniem nr 28/2018/Z z dnia 22 lutego 2018 r.

## ZAŁĄCZNIKI

4. Zarządzenie nr 92/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 października 2017 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.
5. Zarządzenie nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmienione zarządzeniem nr 28/2018/Z z dnia 22 lutego 2018 r.
6. Zarządzenie nr 111/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 12 października 2017 r. w sprawie nieodpłatnego przekazywania na własność mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.
7. Zarządzenie nr 92/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 października 2017 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP.
8. Zarządzenie nr 24/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 1 września 2017 r. w sprawie upoważnienia pracowników Centrali Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do wydawania w imieniu Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa aktów administracyjnych oraz realizacji innych czynności z zakresu postępowania administracyjnego.
9. Zarządzenie nr 80/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 2 października 2017 r. w sprawie opracowywania sprawozdań, meldunków sygnalnych i raportów dotyczących rzeczowego mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.
10. Zarządzenie nr 98/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4, art. 3b ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zmienione zarządzeniem nr 81/2018 z dnia 23 maja 2018 r.
11. Zarządzenie nr 99/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zmienione zarządzeniem nr 82/2018 z dnia 23 maja 2018 r.
12. Zarządzenie nr 120/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 24 października 2017 r. w sprawie nabywania nieruchomości rolnych na podstawie art. 2a ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zmienione zarządzeniem nr 83/2018 z dnia 23 maja 2018 r.
13. Zarządzenie nr 21/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Zmienione zarządzeniem nr 35/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 5 marca 2018 r. zmieniające Zarządzenie nr 21/2018/Z w sprawie wprowadzenia Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych KOWR i zarządzeniem

## ZAŁĄCZNIKI

nr 43/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 12 marca 2018 r. zmieniające zarządzenie nr 21/2018/Z z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych KOWR.

14. Zarządzenie nr 28/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 22 lutego 2018 r. zmieniające zarządzenie nr 103/2017/Z z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.
15. Zarządzenie nr 35/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 5 marca 2018 r. zmieniające zarządzenie nr 21/2018/Z w sprawie wprowadzenia Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych KOWR.

#### 6.4. Tabele i zestawienia

##### Zagospodarowanie gruntów ZWRSP w latach 2016–2018 I półrocze

	31 grudnia 2015 r.	Stan na 31 grudnia 2016 r.	31 grudnia 2017 r.	30 czerwca 2018 r.
Powierzchnia gruntów ZWRSP w ha, w tym:	1 406 382	1 383 991	1 375 153	1 373 063
– wydierzawiona	1 023 939	1 021 732	1 033 799	1 043 820
– w wieczystym użytkowaniu	52 272	52 879	53 168	53 157
– w bezumownym użytkowaniu	11 900	9 695	12 697	18 198
– w trwałym zarządzie	20 238	19 264	19 392	19 431
– gruntów użyczonych	291	57	56	56
– w innym zagospodarowaniu	2 980	2 962	2 987	2 977
– obcych gruntów	45 026	42 213	38 797	38 571
– pozostająca do rozdysponowania	249 736	235 189	214 257	196 853

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

## Zagospodarowanie gruntów ZWRSP w latach 2016–2018 I półrocze

	2016		2017		2018 I półrocze	
	rozstrzygnięte	nierozstrzygnięte	rozstrzygnięte	nierozstrzygnięte	rozstrzygnięte	nierozstrzygnięte
<b>Liczba przeprowadzonych przetargów na sprzedaż</b>						
– ograniczonych	1 927	12 295	4 235	24 055	2 914	14 028
▪ pisemnych	479	2 778	1 079	4 345	882	2 307
▪ ustnych	0	1	26	3	0	0
– nieograniczonych	479	2 777	1 053	4 342	882	2 307
<b>Liczba zawartych umów sprzedaży</b>						
powierzchnia [ha]	1 448	9 517	3 156	19 710	2 032	11 721
<b>Liczba zawartych umów sprzedaży w trybie bezprzetargowym</b>						
powierzchnia [ha]	1 829		2 926		1 803	
	17 024		3 469		1 596	
	561		319		110	
	14 532		1 91		504	
<b>Liczba przeprowadzonych przetargów na dzierżawę</b>						
– ograniczonych	10 400	3 647	5 852	2 268	3 821	1 560
▪ pisemnych	6 354	1 981	4 644	1 762	2 643	1 142
▪ ustnych	1 731	295	1 423	372	725	289
– nieograniczonych	4 623	1 686	3 221	1 390	1 918	853
	4 046	1 666	1 208	506	1 178	418
<b>Liczba zawartych umów dzierżawy</b>						
powierzchnia [ha]	8 650		5 814		3 059	
	59 357		52 975		23 822	
<b>Liczba zawartych umów dzierżawy w trybie bezprzetargowym</b>						
powierzchnia [ha]	90		33		139	
	446		188		1 972	

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

## Sprzedaż nieruchomości rolnych\* ZWRSP w latach 2016–2018 I półrocze

Wyszczególnienie	2016 r. (w ha)	2017 r. (w ha)	2018–I półrocze (w ha)
<b>Powierzchnia</b>			
Sprzedaż ogółem, w tym:	17 024	3 469	1 596
do 2 ha	744	1 557	1 044
od 2 do 10 ha	1 011	308	159
powyżej 10 ha	15 268	1 604	393
<b>Liczba transakcji sprzedaży</b>			
Liczba transakcji sprzedaży ogółem, w tym:	1 829	2 926	1 803
do 2 ha	1 347	2 822	1 756
od 2 do 10 ha	239	72	41
powyżej 10 ha	243	32	6

## Dzierżawa nieruchomości rolnych\* ZARSP w latach 2016–2018 I półrocze

Wyszczególnienie	2016 r. (w ha)	2017 r. (w ha)	2018–I półrocze (w ha)
<b>Powierzchnia</b>			
Dzierżawa ogółem, w tym:	59 357	52 975	23 822
do 1 ha	1 034	535	333
od 1 do 10 ha	15 538	11 277	5 707
powyżej 10 ha	42 786	41 163	17 782
<b>Liczba podpisanych umów</b>			
Liczba podpisanych umów dzierżawy ogółem, w tym:	8 650	5 814	3 059
do 1 ha	2 254	1 115	668
od 1 ha do 10 ha	4 359	2 680	1 457
powyżej 10 ha	2 037	2 019	934

\* Bez gruntów zabudowanych lub o specyficznym charakterze (np. ze złożami kopalin, pod wodami, itd.), a także gruntów nierolnych oraz z wyłączeniem transakcji o ekstremalnych wartościach ceny i czynszu za 1 ha.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.



### Nabywanie nieruchomości rolnych przez ANR a następnie KOWR w latach 2016–2018 (I półrocze) na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Podstawa prawna	Okres sprawozdawczy	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 (art. 3 ust. 4 ukur*) – warunkowe umowy sprzedaży	ANR 01.01.–29.04.2016 r.*	1 513	-	5	197,3087
	ANR 30.04.–31.12.2016 r.	422	1 697	2	267,3312
	ANR 01.01.–31.08.2017 r.	693	2 643	1	6,9083
	KOWR 01.09.–31.12.2017 r.	428	1 813	3	82,1381
	KOWR 01.01.–30.06.2018 r.	581	2 990	15	495,3246
	<b>Razem</b>	<b>3 637</b>	<b>9 143</b>	<b>26</b>	<b>1 049,0109</b>
Prawo nabycia nieruchomości rolnej od spółki osobowej (art. 3b ust. 1 ukur) – powiadomienia	ANR 30.04.–31.12.2016 r.	10	36	0	0
	ANR 01.01.–31.08.2017 r.	27	229	0	0
	KOWR 01.09.–31.12.2017 r.	7	30	0	0
	KOWR 01.01.–30.06.2018 r.	5	312	0	0
	<b>Razem</b>	<b>49</b>	<b>607</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Prawo nabycia nieruchomości rolnej w przypadku, gdy nabycie prywatnej nieruchomości rolnej następuje na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży (art. 4 ust. 1 ukur*) – zawiadomienia	ANR 01.01.–29.04.2016 r.*	327	-	0	0
	ANR 30.04.–31.12.2016 r.	161	1 172	0	0
	ANR 01.01.–31.08.2017 r.	111	460	0	0
	KOWR 01.09.–31.12.2017 r.	51	146	0	0
	KOWR 01.01.–30.06.2018 r.	102	325	0	0
	<b>Razem</b>	<b>752</b>	<b>2 103</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Obowiązek nabycia nieruchomości rolnej na pisemne żądanie zbywcy (art. 2a ust. 6 ukur*) – żądanie zbywcy	ANR 30.04.–31.12.2016 r.	5	33	1	0,6680
	ANR 01.01.–31.08.2017 r.	35	1 542	27	101,1432
	KOWR 01.09.–31.12.2017 r.	19	224	12	975,5241
	KOWR 01.01.–30.06.2018 r.	11	361	6	99,1540
	<b>Razem</b>	<b>70</b>	<b>2 160</b>	<b>46</b>	<b>1 176,4893</b>

\* W okresie 01.01.–29.04.2016 r. ANR nie zbierała dla celów sprawozdawczych informacji dot. powierzchni nieruchomości rolnych objętych warunkowymi umowami sprzedaży oraz zawiadomieniami.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

### Nabywanie udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego przez ANR a następnie KOWR w latach 2016–2018 (I półrocze) na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Podstawa prawna	Okres sprawozdawczy	Liczba zawiadomień dotyczących prawa pierwokupu/nabycia	Kwota [mln zł]	Liczba złożonych oświadczeń	Kwota [tys. zł]
Prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego (art. 3a ust. 1 ukur) – warunkowe umowy sprzedaży	ANR 30.04.–31.12.2016 r.	959	988,00	0	0,00
	ANR 01.01.–31.08.2017 r.	897	1 240,50	2	39 628,68
	KOWR 01.09.–31.12.2017 r.	535	2 482,90	136	412,59
	KOWR 01.01.–30.06.2018 r.	613	235,42	33	21 028,43
	<b>Razem</b>	<b>3 004</b>	<b>4 946,82</b>	<b>171</b>	<b>63 187,70</b>
Prawo nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego (art. 4 ust. 6 ukur) – zawiadomienia	ANR 30.04.–31.12.2016 r.	24	257,43	0	0,00
	ANR 01.01.–31.08.2017 r.	10	86,56	0	0,00
	KOWR 01.09.–31.12.2017 r.	49	96,61	1	2 000,00
	KOWR 01.01.–30.06.2018 r.	36	597,55	0	0,00
	<b>Razem</b>	<b>119</b>	<b>1 038,15</b>	<b>1</b>	<b>2 000,00</b>

### Nabywanie prywatnych nieruchomości rolnych przez KOWR w latach 2016–2018 (I kwartał)

Podstawa prawna	wnioski/sprawy		wykorzystane prawa	
	liczba wniosków**	powierzchnia w ha*	liczba złożonych oświadczeń o skorzystaniu z prawa pierwokupu	powierzchnia w ha
prawo pierwokupu art. 29 ust.4 (na podstawie umowy) gnrsp	710	b.d.	1	26,81

\* W zakresie powierzchni umów warunkowych nie prowadzono ewidencji zbiorczej dla celów sprawozdawczych w tym okresie.

\*\* Liczba umów warunkowych, które wpłynęły do ANR/KOWR.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR.

### **6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

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

## 6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



### MINISTER ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

*Jan Krzysztof Ardanowski*

K.kp.0910.6.2018

Warszawa, 2019 -04- 05

**Pani**  
**Ewa Polkowska**  
**Wiceprezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

W związku z otrzymaniem Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli na temat „Obrotu nieruchomościami rolnymi” z 21 marca 2019 r. znak KRR.430.006.2018, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam stanowisko do powyższej Informacji.

Mając na uwadze treść powiadomienia Najwyższej Izby Kontroli z 20 września 2018 r. znak KRR.410.002.01.2018, P/18/042, zgodnie z którym 20 września 2018 r. w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z 29 sierpnia 2018 r. znak KRR.410.002.01.2018, P/18/042 dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich, proszę o uwzględnienie ww. sprostowania również w niniejszej Informacji:

1. Na stronie 7., w akapitach 1. i 2. zawarte są informacje, cyt. „(...) Według GUS w Polsce w 2017 r. powierzchnia użytków rolnych wynosiła 14,6 mln ha i od 2004 r. zmniejszyła się o 1,7 mln ha, tj. o 10,4% (...)” i „(...) W badanym okresie, tj. od dnia 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r., w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej ZWRSP) znajdowało się około 30% użytków rolnych w Polsce. Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej ANR) od początku swojej działalności, tj. od 1992 roku, przejęła ze wszystkich źródeł do ZWRSP 4,74 mln ha, w tym głównie z byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej - 3,8 mln ha (80%). Na koniec 2017 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR) dysponował 1,4 mln ha (...)”.

Po zweryfikowaniu oraz zestawieniu ze sobą podanych wartości liczbowych należy stwierdzić, że wartość określona w akapicie 2., zdanie 1., nie jest właściwa, ponieważ według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa znajdowało się około 1,4 mln ha gruntów, a zatem stanowiło to około 10,4% gruntów rolnych w Polsce. Stan ten na dzień 30 czerwca 2018 r. zasadniczo nie uległ zmianie, ponieważ w Zasobie tym znajduje się niecałe 1,4 mln ha gruntów.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489

2. Na stronie 14. w akapicie 1. oraz na stronie 34. w akapitach 4. i 5. i w akapicie ostatnim zawarte są informacje, cyt. „(...) W okresie od dnia 30 kwietnia 2016 r. do dnia 14 czerwca 2018 r. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadzono łącznie 175 postępowań dotyczących decyzji Prezesa ANR, a następnie Dyrektora Generalnego KOWR, w sprawie niewyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnych, a także postanowień Prezesa ANR, a następnie Dyrektora Generalnego KOWR, o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej na podstawie przepisów ukur (...)\", „(...) Do szczegółowego badania, w sposób losowy, zostało wybranych przez kontrolerów NIK łącznie pięć spraw dotyczących odwołań od decyzji o niewyrażeniu zgody na nabycie nieruchomości rolnych, z tego jedna sprawa dotyczyła decyzji Prezesa ANR, a cztery decyzji Dyrektora Generalnego KOWR (...)\", „(...) Ponadto do szczegółowego badania, w sposób losowy, zostało wybranych przez kontrolerów NIK łącznie pięć spraw dotyczących zażaleń na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej (...)\", i „(...) Analiza wykazała, że w dwóch przypadkach zażalenia na niezadowolone sprawy w terminie (jedno na postanowienie Prezesa ANR i jedno Dyrektora Generalnego KOWR) zostały uznane za zasadne i wyznaczono organowi I instancji termin do załatwienia sprawy. W pozostałych trzech przypadkach (dwa postanowienia Prezesa ANR i jedno Dyrektora Generalnego KOWR) Minister utrzymał w mocy wydane postanowienia (...)\”.

Należy jednak zaznaczyć, że prowadzone w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawy nie dotyczyły wyłącznie odwołań od decyzji Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnej/Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa o niewyrażeniu zgody na nabycie nieruchomości rolnej, ale również odwołań od decyzji o wyrażeniu zgody na ich nabycie. Ponadto sprawy te nie dotyczyły wyłącznie zażaleń na postanowienia Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnej/Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej, ale również zażaleń na niezadowolone przez te organy takich spraw w terminie (a co za tym idzie, nie można mówić, tak jak jest to ujęte w ostatnim z cytowanych zdań, o zażaleniach na postanowienia Prezesa Agencji/Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, ponieważ w tych sytuacjach kwestionowany był właśnie fakt niewydania żadnych rozstrzygnięć przez wspomniane organy).

Jednocześnie pragnę przedstawić stanowisko do treści zawartej na str. 96. w akapicie 2. od góry, cyt. „(...) Prawo pierwokupu przysługuje KOWR 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. Do dnia 30 września 2016 r. prawo pierwokupu przysługiwało ANR jedynie gdy przedmiotem sprzedaży była nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha (...)\”.

Nawiązując do pierwszego z cytowanych zdań, mając na uwadze obecne brzmienie tego przepisu, należy zauważyć, że prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Krajowemu Ośrodkowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa, nie zaś Agencji. Ponadto w stosunku do nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha prawo pierwokupu przysługiwało ANR do 30 kwietnia 2016 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>2</sup>, która ten przepis znowelizowała.

MINISTER  
Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
  
Jan Krzysztof Ardanowski

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 869

## 6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KRR.430.006.2018  
P/18/042

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2019 r.

### Opinia

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489), do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 kwietnia 2019 r. do Informacji o wynikach kontroli „Obrót nieruchomościami rolnymi”**

Dziękuję za przekazane uwagi dotyczące zapisów zawartych w Informacji o wynikach kontroli „Obrót nieruchomościami rolnymi” oraz informuję, że dokonano odpowiednich zmian w treści Informacji.