



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-121-16

Druk nr 992
Warszawa, 3 listopada 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw z projektem aktu wykonawczego.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2016 r. poz. 1061) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Przepisów ustawy nie stosuje się do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego. Jeżeli prawo właściwe dla dziedziczenia nie przewiduje dziedziczenia ustawowego, do oceny, czy nabywca nieruchomości jest osobą uprawnioną do dziedziczenia ustawowego, stosuje się prawo polskie.”;

2) w art. 8 w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) nabycie przez cudzoziemca nieruchomości, jeżeli w dniu nabycia jest uprawniony do dziedziczenia ustawowego po zbywcy nieruchomości, a zbywca nieruchomości jest jej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem co najmniej 5 lat; przepis art. 7 ust. 2 zdanie drugie stosuje się”;

3) art. 8a otrzymuje brzmienie:

„Art. 8a. 1. Notariusz przesyła ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia:

1) wypis aktu notarialnego oraz kopię umowy z podpisami notarialnie poświadczonymi, na mocy których cudzoziemiec nabył nieruchomość położoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź nabył lub objął udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

2) wypis aktu poświadczenia dziedziczenia wraz z wypisem protokołu dziedziczenia, jeżeli w akcie poświadczenia dziedziczenia stwierdzono dziedziczenie przez

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, ustawę z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie oraz ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

cudzoziemca, zaś w poprzedzającym go protokole dziedziczenia stawający złożyli oświadczenie o tym, że w skład spadku wchodzi własność lub wieczyste użytkowanie nieruchomości znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

- 3) odpis europejskiego poświadczenia spadkowego, jeżeli stwierdzono w nim dziedziczenie przez cudzoziemca, zaś w skład spadku wchodzi własność lub wieczyste użytkowanie nieruchomości znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Sąd, w terminie określonym w ust. 1, przesyła ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych:

- 1) odpis prawomocnego orzeczenia o stwierdzeniu nabycia spadku oraz odpis prawomocnego orzeczenia, na którego podstawie cudzoziemiec nabył nieruchomość bądź nabył lub objął udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej, w tym odpis europejskiego poświadczenia spadkowego;
- 2) kopie dokumentów złożonych do akt rejestrowych, z których wynika, że doszło do nabycia lub objęcia udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków przez cudzoziemca w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności umowy, orzeczenia sądu, akty poświadczenia dziedziczenia wraz z protokołem dziedziczenia, listy wspólników, a w przypadku gdy nabycie lub objęcie podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców – także odpisu wydanego w tym przedmiocie postanowienia.

3. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do organów administracji publicznej, gdy nabycie nieruchomości nastąpiło na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2016 r. poz. 790, 996 i 1159) w art. 36⁴ w ust. 8 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) minister właściwy do spraw wewnętrznych;”.

Art. 3. W ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 50 otrzymuje brzmienie:

„Art. 50. Notariusz odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia zawodowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych, uchybienia powadze lub godności zawodu, jak również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 19a, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 19b, oraz za niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 71 § 8, i niewykonanie zobowiązania, o którym mowa w art. 71a § 5, a także za niespełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2016 r. poz. 1061).”;

2) w art. 52 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Po upływie 5 lat od chwili czynu nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego, a w razie wszczęcia – ulega ono umorzeniu.”;

3) w art. 92 w § 1 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

„4a) jeżeli akt notarialny obejmuje nabycie nieruchomości przez cudzoziemca bądź objęcie lub nabycie przez niego udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dodatkowo, poza informacjami wskazanymi w pkt 4, akt notarialny powinien zawierać w przypadku osoby fizycznej informację o jej obywatelstwie, a w przypadku podmiotu z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – określenie bądź przyjęcie oświadczenia, czy podmiot ten jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, wraz z uzasadnieniem;”;

4) w art. 95c w § 2 w pkt 8 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 9 w brzmieniu:

„9) oświadczenie odbierane w toku czynności związanych z wydaniem europejskiego poświadczenia spadkowego o tym, czy w skład spadku wchodzi własność lub wieczyste użytkowanie nieruchomości znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o ile nie zostało ono już

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 993 i 1585, z 2015 r. poz. 218, 978, 1137, 1224 i 1311 oraz z 2016 r. poz. 1358 i 1579.

złożone w toku wcześniejszych czynności – jeżeli w kręgu osób zainteresowanych znajduje się cudzoziemiec.”;

5) w art. 99 dodaje się § 3 i 4 w brzmieniu:

„§ 3. W poświadczeniu dokonanym na dokumencie obejmującym nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej notariusz wymienia imię, nazwisko, miejsce zamieszkania osoby fizycznej i jej obywatelstwo, a w przypadku poświadczenia podpisów składanych przez osoby reprezentujące podmiot z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – ich oświadczenie co do posiadanego przez reprezentowany przez nich podmiot statusu cudzoziemca w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

§ 4. Przy dokonywaniu czynności poświadczenia na dokumencie, o którym mowa w § 3, notariusz sporządza kopię dokumentu w celu przesłania go ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 687, 996 i 1579) po art. 19b dodaje się art. 19c w brzmieniu:

„Art. 19c. 1. We wniosku o wpis w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego lub zmianę wpisu obejmującą nabycie lub objęcie udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków oraz w przypadku złożenia do akt rejestrowych dokumentów w trybie art. 9 ust. 2 ustawy, zawierających informacje o zmianach wspólników spółki, wnioskodawca zamieszcza oświadczenie, czy jest cudzoziemcem w rozumieniu ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2016 r. poz. 1061).

2. W przypadku posiadania statusu cudzoziemca w rozumieniu ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wnioskodawca zamieszcza także oświadczenie, czy jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”.

Art. 5. Przepis art. 7 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do spadków otwartych nie wcześniej niż w dniu 17 sierpnia 2015 r.

Art. 6. Obowiązki przewidziane w przepisach wprowadzonych niniejszą ustawą dotyczą zdarzeń powstałych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 7. Do przewinień zawodowych popełnionych przez notariuszy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 8. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., z wyjątkiem art. 4, który wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

UZASADNIENIE

Nowelizacja ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2016 r. poz. 1061) oraz niektórych innych ustaw jest konsekwencją zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli skierowanych do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, sformułowanych w „Informacji o wynikach kontroli sprzedaży nieruchomości rolnych zasobu własności rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu”. Powyższe zalecenia wskazują na konieczność podjęcia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych działań mających na celu zapewnienie pozyskiwania pełnej informacji o nabywanych lub obejmowanych udziałach lub akcjach przez cudzoziemców w spółkach będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości rolnych oraz ujęcia w prowadzonym rejestrze rzeczywistej powierzchni nieruchomości rolnych stanowiących własność lub znajdujących się w użytkowaniu wieczystym spółek z siedzibą w Polsce, w których cudzoziemcy nabyli (objęli) akcje lub udziały.

Na wstępie należy podkreślić, iż zakres przedmiotowy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców dotyczy nabywania nieruchomości wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz nabywania lub obejmowania udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków wyłącznie w spółkach z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W aktualnym stanie prawnym rejestry ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o których stanowi art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, prowadzone są w oparciu o dokumenty nadsyłane, stosownie do art. 8a ust. 1 i 2, przez notariuszy oraz sądy. Dokumentami tymi są wypisy aktów notarialnych, mocą których cudzoziemiec nabył nieruchomość, bądź nabył lub objął udziały lub akcje w spółce będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości, a także prawomocne orzeczenia sądu dotyczące nabycia nieruchomości oraz postanowienia sądu o wpisie do rejestru przedsiębiorców nabycia lub objęcia udziałów lub akcji. Notariusze i sądy są więc w chwili obecnej jedynymi podmiotami zobowiązanymi do przesyłania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych dokumentów obejmujących zdarzenia prawne, do których zastosowanie ma ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Od rzetelności i terminowości przekazywanych informacji uzależniona jest zgodność danych wprowadzonych do wspomnianych powyżej rejestrów i przedstawianych w corocznym

sprawozdaniu ministra właściwego do spraw wewnętrznych z realizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z rzeczywistym poziomem zainteresowania wśród cudzoziemców nieruchomościami położnymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich udziałem w polskim rynku kapitałowym poprzez nabywanie akcji lub udziałów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli obowiązujące przepisy są niewystarczające do pozyskiwania pełnej informacji i dokumentacji o powyżej opisanych transakcjach z udziałem cudzoziemców, a co się z tym wiąże, uniemożliwiają one prawidłowe prowadzenie rejestrów ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Stąd też projekt ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw zakłada wprowadzenie nowych rozwiązań, które w efekcie mają skutkować sprawnie funkcjonującym systemem pozyskiwania stosownych dokumentów i informacji oraz poszerzają krąg podmiotów zobowiązanych do informowania ministra właściwego do spraw wewnętrznych o zdarzeniach podlegających przepisom ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

W tym miejscu należy podkreślić znaczenie rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Służy on badaniu legalności nabywania przez cudzoziemców nieruchomości, udziałów i akcji. Począwszy od 2004 r. do końca 2015 r. minister właściwy do spraw wewnętrznych stwierdził, iż 709 transakcji nabycia nieruchomości, udziałów i akcji zostało zawartych z naruszeniem przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, a tym samym było bezwzględnie nieważnych – art. 6 ust. 1 ustawy. Z tej liczby w 476 przypadkach cudzoziemcy, po wezwaniu organu, doprowadzili do stanu zgodnego z przepisami ustawy (w tym w 271 przypadkach były to transakcje z udziałem cudzoziemców z obszaru EOG). W przypadku 233 transakcji minister właściwy do spraw wewnętrznych zmuszony był do wystąpienia do sądu powszechnego z pozwem o stwierdzenie nieważności nabycia nieruchomości, udziałów i akcji. Prowadzenie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych rejestru nieruchomości, udziałów i akcji nabytych bez zezwolenia, jak i na podstawie wymaganych zezwoleń, służy zatem również bezpieczeństwu obrotu gospodarczego.

Zmiana art. 8a ust. 1 i 2 oraz dodanie ust. 3 (w projekcie nadano nowe brzmienie art. 8a) w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ma na celu zarówno rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do przesyłania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych stosownych dokumentów, jak i rozszerzenie katalogu tych dokumentów. Zgodnie z proponowanym brzmieniem, notariusze będą zobowiązani do przesyłania wypisu aktu notarialnego, wypisu aktu poświadczenia dziedziczenia wraz z wypisem protokołu

dziedziczenia, umowy z podpisami notarialnie poświadczonymi oraz odpisu europejskiego poświadczenia spadkowego, mocą których cudzoziemiec nabył nieruchomości oraz mocą których cudzoziemiec nabył lub objął udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należy zwrócić uwagę, iż w obecnym stanie prawnym notariusze są zobowiązani do przesyłania wypisów wyłącznie aktów notarialnych, podczas gdy sporządzenie np. umowy sprzedaży udziałów w spółce handlowej nie wymaga zachowania formy aktu notarialnego. Natomiast sądy będą zobowiązane do przesyłania odpisów prawomocnych orzeczeń, na podstawie których cudzoziemiec nabył nieruchomości, nabył lub objął udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także kopii dokumentów złożonych do akt rejestrowych, z których wynika, że doszło do nabycia lub objęcia udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków w spółce na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości, a w przypadku gdy nabycie lub objęcie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców, także odpisu wydanego w tym przedmiocie postanowienia. Powyższe rozszerzenie zakresu przekazywanych przez sądy rejestrowe informacji koreluje z proponowaną zmianą ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym i nałożeniem na wnioskodawców obowiązku składania wraz z wnioskami o wpis lub zmianę wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym stosownego oświadczenia i informacji.

Mając na uwadze brzmienie przepisu art. 1 ust. 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, który stanowi, że nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy jest nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego na podstawie każdego zdarzenia prawnego, do katalogu podmiotów zobowiązanych do informowania ministra właściwego do spraw wewnętrznych o nabyciu nieruchomości przez cudzoziemca dodano organy administracji publicznej, do kompetencji których należy m.in. wydawanie decyzji administracyjnych skutkujących nabyciem nieruchomości.

Uwzględniając uwagi zgłoszone przez Krajową Radę Notarialną w uchwale nr IX/70/2016 z dnia 9 września 2016 r., zaproponowano także nowe brzmienie art. 7 ust. 2 oraz art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Konieczność zmian w ww. przepisach wynika ze zmian w prawie spadkowym, które nastąpiły wraz z zastosowaniem od dnia 17 sierpnia 2015 r. rozporządzenia europejskiego nr 650/2012. Obecnie prawo ojczyście nie jest już co do zasady prawem właściwym dla dziedziczenia, tym samym należało dostosować przepisy ustawy odnoszące się do dziedziczenia. Dodano do projektu ustawy art. 5, który stanowi, iż zmiana art. 7 ust. 2 ustawy o nabywaniu

nieruchomości przez cudzoziemców odnosi się do spadków otwartych w dniu lub po dniu 17 sierpnia 2015 r.

W ustawie o księgach wieczystych i hipotece proponuje się dodanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych do katalogu podmiotów, które mogą wystąpić do Ministra Sprawiedliwości, jeżeli jest to niezbędne do realizacji zadań ustawowych, o zgodę na wielokrotne, nieograniczone w czasie, wyszukiwanie ksiąg wieczystych w Centralnej Bazie Danych Ksiąg Wieczystych. Uzyskanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych dostępu do Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych pozwoli na sprawniejszą i efektywniejszą kontrolę w zakresie nabywania lub obejmowania udziałów lub akcji przez cudzoziemców, gdyż z punktu widzenia organu, wiedza o posiadanych przez spółki nieruchomościach jest kluczowa dla oceny, czy dana transakcja podlega przepisom ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Jak wynika z obecnej praktyki, znacząca liczba spółek, w których doszło do nabycia udziałów lub akcji przez cudzoziemca, nie udziela odpowiedzi na pisma kierowane przez Ministerstwo. W takiej sytuacji organ zmuszony jest bardzo często występować do Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych z zapytaniem, czy dana spółka wpisana jest w Centralnej Bazie Danych Ksiąg Wieczystych jako podmiot będący właścicielem bądź wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Projektowana zmiana pozwoli na odciążenie Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych, jak i szybsze pozyskiwanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych koniecznych informacji. Pozwoli to także na ograniczenie kosztów administracyjnych, jakie generowane są w wyniku podejmowania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych czynności wyjaśniających.

Następną zmianą, jaką zakłada omawiany projekt ustawy, jest wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie. Projekt ustawy przewiduje przesądzenie, że niewykonanie przez notariusza obowiązku, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy, stanowi delikt dyscyplinarny oraz przedłużenie terminu przedawnienia deliktu dyscyplinarnego notariuszy z obecnych 3 do 5 lat. Za wprowadzeniem takiego rozwiązania przemawiają coroczne, liczne uchybienia w tym zakresie, które w istotny sposób podważają rzetelność prowadzonych rejestrów. Tylko w latach 2011–2013 ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w toku prowadzonych czynności wyjaśniających ujawniło blisko 1300 przypadków nieterminowego przekazania wypisów aktów notarialnych. Taka skala powyższego problemu powoduje, iż podawane w sprawozdaniach przedkładanych Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej powierzchownie nabytych przez cudzoziemców nieruchomości mogą

znacząco odbiegać od rzeczywistego stanu rzeczy. Należy zwrócić uwagę, iż opóźnienia w przekazywaniu wypisów aktów notarialnych mogą także niejednokrotnie prowadzić do naruszenia pewności obrotu prawnego, gdyż ewentualne kwestionowanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych zgodności nabycia z przepisami ustawy będzie odbywało się po znacznym upływie czasu, co negatywnie wpływa także na wizerunek państwa i ocenę działalności organów administracji publicznej.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych regularnie przekazuje Ministrowi Sprawiedliwości, jako właściwemu organowi w kwestii nadzoru nad notariuszami i organami samorządu notarialnego, zestawienia dotyczące ujawnionych przypadków nienadsyłania przez notariuszy aktów notarialnych, zwracając się jednocześnie o podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania obowiązku przesyłania do ministra właściwego do spraw wewnętrznych wypisów aktów notarialnych. Wskutek działań podjętych przez organy samorządu notarialnego (m.in. przeprowadzenia audytu wewnętrznego w kancelariach notarialnych, w szczególności w latach 2011–2013), zwiększyła się liczba ujawnionych aktów, przesłanych do ministra właściwego do spraw wewnętrznych z uchybieniem terminu. Jednakże, mimo opisanych działań, minister właściwy do spraw wewnętrznych w 2014 r. i 2015 r. odnotował kolejne – odpowiednio 449 i 318 – przypadki nieprzesłania aktów notarialnych, w tym dotyczących nabycia przez cudzoziemców nieruchomości rolnych od Agencji Nieruchomości Rolnych, na podstawie zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Wśród aktów tych były zarówno akty sporządzone przed 2010 r., jak i po 2010 r. Wskazuje to, po pierwsze, że mimo przeprowadzenia audytów, nadal nie zostały przesłane do ministra właściwego do spraw wewnętrznych liczne akty notarialne sporządzone przed 2010 r., oraz po drugie, że mimo wielokrotnych napomnień, nadal odnotowywane są przypadki nienadsyłania w terminie aktów notarialnych. W ocenie projektodawcy proponowane rozwiązania dają narzędzia, które powinny zdyscyplinować notariuszy, powodując rzetelne i terminowe wywiązywanie się ze swoich obowiązków. W obecnym stanie prawnym, gdzie w praktyce notariusze nie ponoszą realnej odpowiedzialności za swoje uchybienia obowiązkowi wynikającemu z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w sytuacji gdy wieloletnie działania nie przyniosły pożądaných skutków, przesądzenie, że niewykonanie obowiązku stanowi delikt dyscyplinarny, daje nadzieję na skuteczne wyegzekwowanie powinności notariuszy. Jednocześnie skuteczność proponowanego rozwiązania będzie można ocenić dopiero po jego wejściu w życie. Podkreślić należy, iż wypisy z aktów notarialnych są głównym źródłem informacji stanowiących podstawę prowadzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych rejestrów.

Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 50 ustawy – Prawo o notariacie, notariusz odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia zawodowe, w tym m.in. za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, uchybienia powadze lub godności zawodu. Nie można jednak jednoznacznie stwierdzić, czy niewykonywanie powyższego obowiązku można uznać za przewinienie zawodowe, gdyż o przewinieniach zawodowych można mówić w przypadkach, w których naruszenie prawa następuje w ramach wykonywania zawodu notariusza, a więc czynności notarialnych. Tymczasem realizacja obowiązku określonego w art. 8a ust. 1 ustawy następuje poza taką czynnością, tym samym jest dodatkowym obowiązkiem notariusza, wynikającym z odrębnego przepisu prawa. Ponadto należy wskazać, iż notariusz odpowiada dyscyplinarnie tylko za „rażącą obrazę przepisów”, co mogłoby mieć miejsce ewentualnie w przypadku uporczywego uchylania się przez notariusza od wskazanego obowiązku. Jak wynika z praktyki, sądy dyscyplinarne prezentują stanowisko, w myśl którego obowiązek notariuszy określony w art. 8 ust. 1 ustawy ma charakter sprawozdawczy, zatem jego naruszenia nie można rozpatrywać w kategoriach rażącego naruszenia prawa. Skutkuje to przyjęciem, że nie stanowi ono deliktu dyscyplinarnego i wydawaniem wyroku uniewinniającego. Wskazanie, iż niewywiązywanie się przez notariuszy z obowiązków wynikających z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jest deliktem dyscyplinarnym, powinno pozwolić na odejście od dotychczasowej praktyki. Wydłużenie okresu przedawnienia uzasadnione jest z tego względu, iż fakt nieprzesłania aktu notarialnego wychodzi na jaw nierzadko po kilku latach, tym samym już po upływie okresu, w którym można wszcząć postępowanie dyscyplinarne.

Dodatkowo proponuje się wprowadzenie obowiązku zawarcia w akcie notarialnym dodatkowych informacji o obywatelstwie osoby fizycznej, jeżeli jest ona cudzoziemcem, oraz w przypadku podmiotu z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, określenia bądź przyjęcia oświadczenia, czy jest on cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust 2 pkt 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, wraz z uzasadnieniem. Jednocześnie obowiązek ten będzie dotyczył tylko przypadków, gdy akt notarialny obejmuje nabycie nieruchomości przez cudzoziemca bądź objęcie lub nabycie przez niego udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków w spółce handlowej. W innych przypadkach akt notarialny będzie zawierał tylko te informacje co dotychczas. Za właściwe uzasadnienie rozumie się np. udzielenie informacji o cudzoziemskich podmiotach będących współnikami, wskazujących na kraj pochodzenia większościowego kapitału zakładowego – dla osób prawnych z siedzibą w Polsce, oraz kraj siedziby, jeżeli znajduje się ona poza terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej, oraz obywatelstwo – dla osób fizycznych, z uwzględnieniem ich procentowego udziału w strukturze kapitałowej spółki.

Z praktycznego punktu widzenia, biorąc pod uwagę zarówno reglamentacyjny charakter ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, a także informacje, jakie powinny być wprowadzone do rejestrów prowadzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zmiana ta przyniosłaby kilka korzyści. Po pierwsze, ustalenie powyższych informacji przez notariusza sporządzającego akt notarialny skutkowałoby koniecznością oceny zastosowania do danej umowy przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Po drugie, ustalona przez notariusza informacja o posiadanym przez nabywcę statusie cudzoziemca generowałaby wprost obowiązek przesłania do ministra właściwego do spraw wewnętrznych informacji o dokonanej transakcji, gdy nabywcą był podmiot zagraniczny. Jednocześnie precyzyjna informacja o obywatelstwie lub kraju pochodzenia kapitału zakładowego (w przypadku spółki z siedzibą w Polsce) nabywcy, zawarta w akcie notarialnym, na potrzeby prowadzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych rejestrów stanowiłaby duże ułatwienie i skrócenie czasu potrzebnego na przeprowadzenie czynności wyjaśniających, mających na celu ustalenie wszystkich danych niezbędnych do oceny legalności nabycia nieruchomości przez cudzoziemca. Ponadto, w związku z proponowanymi zmianami w art. 8a ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (dodanie obowiązku przesyłania umów z podpisami notarialnie poświadczonymi), proponuje się wprowadzenie w poświadczeniu dokonanym na dokumencie obejmującym nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków, obowiązku wymienienia imienia, nazwiska, miejsca zamieszkania osoby fizycznej i jej obywatelstwa, a w przypadku poświadczenia podpisów składanych przez osoby reprezentujące osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej – zawarcie ich oświadczenia, co do posiadanego przez reprezentowany przez nich podmiot statusu cudzoziemca, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania pozwoliłoby na usunięcie problemu niemożności ustalenia przez notariusza, przy poświadczaniu podpisu przy umowie zbycia udziałów (akcji lub ogółu praw i obowiązków), czy stroną czynności jest cudzoziemiec. W przypadku gdy nabywcą będzie cudzoziemiec, notariusz będzie miał obowiązek przesłania umowy, bez konieczności badania, czy spółka, w której nabywane lub obejmowane są udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków, jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości. Aby usunąć wątpliwości co do tego, czy notariusz będzie dysponował odpowiednim dokumentem (umową), a tym samym, czy będzie

miął możliwość wypełnienia obowiązku przesyłania umów z podpisami notarialnie poświadczonymi, proponuje się, aby w przypadku dokonania czynności poświadczenia na umowie zbycia udziałów (akcji lub ogółu praw i obowiązków), gdzie nabywcą jest cudzoziemiec, notariusz sporządzał kopię wskazanego dokumentu, w celu przesłania go ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W związku z proponowanym wprowadzeniem obowiązku przesyłania przez notariuszy odpisów europejskiego poświadczenia spadkowego, proponuje się, aby notariusz w toku czynności związanych z wydaniem europejskiego poświadczenia spadkowego, jeżeli w kręgu zainteresowanych stron jest cudzoziemiec, zobligowany był do odebrania oświadczenia o tym, czy w skład spadku wchodzi własność lub wieczyste użytkowanie nieruchomości znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o ile nie zostało ono już złożone w toku wcześniejszych czynności. Odebranie powyższego oświadczenia pozwoli notariuszowi ustalić, czy mamy do czynienia ze zdarzeniem prawnym objętym regulacjami ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, a tym samym rozstrzygnąć, czy sporządzony dokument należy przesłać do ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Kolejna propozycja zmiany przepisów dotyczy ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym. Celem nowelizacji w tym zakresie jest wprowadzenie obowiązku zawierania przez wnioskodawców we wniosku o wpis lub zmianę danych w rejestrze przedsiębiorców KRS, z których wynika, że doszło do nabycia lub objęcia udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków, bądź wraz ze złożeniem do akt rejestrowych dokumentów w trybie art. 9 ust. 2 ustawy, zawierających informacje o zmianach wspólników spółki, oświadczenia, czy są cudzoziemcami w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Wraz z powyższym składane byłoby – w przypadku posiadania statusu cudzoziemca – także oświadczenie, czy wnioskodawca jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek ten byłby realizowany poprzez zawarcie właściwych informacji we wniosku składanym na urzędowym formularzu lub podczas wypełniania wniosku o rejestrację spółki z wykorzystaniem wzorca umowy spółki. Powyższe oświadczenia byłyby dla sądów rejestrowych podstawowym źródłem informacji o statusie danego podmiotu i dużym ułatwieniem w realizacji obowiązku wynikającego ze znowelizowanego art. 8a ust. 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W aktualnym stanie prawnym sądy wysyłają wyłącznie te postanowienia, co

do których z akt rejestrowych wprost wynika, że akcje lub udziały zostały nabyte lub objęte przez cudzoziemca. Problem powstaje wtedy, gdy transakcja jest zawierana przez polską spółkę prawa handlowego. Spółka ta może być kontrolowana przez kapitał zagraniczny, a co za tym idzie może być cudzoziemcem w rozumieniu przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, ale wymaga to przeprowadzenia dodatkowych czynności wyjaśniających, do których sąd nie jest zobowiązany. W praktyce oznacza to, że nie wszystkie wymagane postanowienia sądu są przesyłane do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Dodanie proponowanego przepisu zminimalizuje powyższy problem. Realizacja obowiązków nakładanych przez przedmiotowy projekt, na podmioty wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego nie powinna polegać na składaniu dodatkowych dokumentów. Zmiany te weszłyby w życie z dniem 1 czerwca 2017 r., ze względu na konieczność dostosowania systemów teleinformatycznych obsługujących Krajowy Rejestr Sądowy.

Podsumowując, przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw ma za zadanie udoskonalić system pozyskiwania dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji celu wskazanej powyżej ustawy. Stąd też niezbędne jest wprowadzenie nowych przepisów we wszystkich omówionych powyżej aktach prawnych. Jednocześnie proponowane zmiany nie będą stanowiły obciążenia finansowego dla podmiotów wymienionych w pkt 4 Oceny Skutków Regulacji, ani też dla budżetu państwa. W ocenie projektodawcy zaproponowany w przedmiotowym projekcie ustawy sposób stanowi gwarancję pozyskiwania jak najpełniejszej wiedzy o nabytych przez cudzoziemców nieruchomościach oraz nabyciu, objęciu akcji, udziałów oraz ogółu praw i obowiązków w spółkach będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również służyć będzie wyeliminowaniu przypadków naruszenia przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, co przyniesie korzyści stronom uczestniczącym w obrocie prawnym.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie MSWiA, zgodnie z wymaganiami art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.). Żaden podmiot nie był zainteresowany pracami nad projektem w tym trybie, i tym samym uwag nie zgłoszono.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Jednakże zgodnie z zaleceniem Zespołu do spraw programowania prac Rządu projekt został uzgodniony z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w szczególności w zakresie swobody przedsiębiorczości oraz swobody przepływu kapitału. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 5 lutego 2015 r. z punktu widzenia porządku publicznego dozwolone jest gromadzenie danych i informacji, o których mowa w projektowanym akcie normatywnym. Minister Spraw Zagranicznych wskazał, że projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

<p>Nazwa projektu: Ustawa o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt: Pan Tomasz Zdzikot – Podsekretarz Stanu</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu: Pan Krzysztof Falkowski Dyrektor Departamentu Zezwoleń i Koncesji MSWiA, tel. 22 601 16 03 E-mail: Krzysztof.Falkowski@mswia.gov.pl Pan Wojciech Federczyk Zastępca Dyrektora Departamentu Zezwoleń i Koncesji MSWiA, tel. 22 601 16 03, e-mail: Wojciech.Drobny@mswia.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia: 26 października 2016 r.</p> <p>Źródło: Zalecenia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli zawarte w Informacji o wynikach kontroli sprzedaży nieruchomości rolnych zasobu własności rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu</p> <p>Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD 68</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli sprzedaży nieruchomości rolnych zasobu własności rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu wskazała, w odniesieniu do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, na konieczność podjęcia działań zmierzających do objęcia w prowadzonym na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców rejestrze rzeczywistej powierzchni nieruchomości rolnych, stanowiących własność lub znajdujących się w użytkowaniu wieczystym cudzoziemców, w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, tj. spółek z siedzibą w Polsce kontrolowanych wskutek nabycia lub objęcia w nich udziałów lub akcji przez cudzoziemców. Działania te – w ocenie NIK – powinny skutkować podjęciem przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany aktualnie obowiązujących przepisów w sposób zapewniający możliwie najpełniejsze uzyskiwanie informacji o nabyciu lub objęciu udziałów lub akcji przez cudzoziemców w spółkach będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości.

W świetle wyników powyższej kontroli NIK i sformułowanych na jej podstawie zaleceń pokontrolnych należy uznać, iż aktualne brzmienie właściwych w tym zakresie przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (art. 8a ust. 1 i 2) nie jest gwarancją pełnego i właściwego wypełniania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych zadań nałożonych w art. 8 ust. 4 ustawy w zakresie nabywania lub obejmowania przez cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Aktualnie minister właściwy do spraw wewnętrznych wszelkie informacje o zdarzeniach prawnych, objętych zakresem ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, uzyskuje od notariuszy i sądów. Posiadanie zatem pełnych danych w tym zakresie jest w dużej mierze uzależnione od rzetelności i terminowości przesyłania przez zobowiązane podmioty stosownych dokumentów. Okoliczność ta od lat stanowi problem, w szczególności w odniesieniu do notariuszy. Tylko w latach 2011–2013 ujawniano blisko 1300 przypadków nieterminowego przekazania aktów notarialnych. W 2014 r. i 2015 r. odnotowano natomiast, odpowiednio 449 i 318 przypadków nieprzesłania aktów notarialnych. Wśród ujawnionych przypadków są zarówno akty z lat ubiegłych (nawet sprzed 10 lat), jak i akty sporządzone w danym roku, których nie przesłano w ustawowym terminie. W konsekwencji zaniedbania te nie pozwalają na właściwe i zgodne ze stanem rzeczywistym prowadzenie rejestru, o którym mowa w art. 8 ustawy. Skala powyższego problemu w odniesieniu do udziałów i akcji w spółkach handlowych jest znacznie większa z uwagi na formę nabycia przedmiotowych praw i brak bezwzględnego obowiązku zgłaszania sądowi rejestrowemu wszystkich takich transakcji.

Proponowane w pkt 2 Oceny skutków regulacji zmiany w czterech aktach prawnych mają na celu poszerzenie zarówno katalogu podmiotów zobowiązanych do przesyłania informacji podlegających ujawnieniu w rejestrze prowadzonym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zakresu przekazywanych dokumentów, zwiększenie odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy za nieterminowe wykonanie nałożonych obowiązków, jak również uzyskanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych możliwości uzyskania zgody na wielokrotne, nieograniczone w czasie wyszukiwanie ksiąg wieczystych w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych.

Ponadto w związku ze zmianami w prawie spadkowym, które nastąpiły wraz z zastosowaniem od dnia 17 sierpnia 2015 r. rozporządzenia europejskiego nr 650/2012, zaproponowano nowe brzmienie przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców odnoszących się do dziedziczenia, w celu ich dostosowania do obecnego stanu prawnego.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Zgodnie z rekomendowanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli zaleceniami pokontrolnymi, celem zapewnienia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych pełnej informacji o nabywanych nieruchomościach oraz nabywanych lub obejmowanych akcjach i udziałach w spółkach prawa handlowego przez cudzoziemców, planuje się w:

- 1) ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców:
 - nadanie nowego brzmienia art. 7 ust. 2, poprzez zastąpienie określenia „prawo ojczyście spadkodawcy” określeniem „prawo właściwe dla dziedziczenia”,
 - nadanie nowego brzmienia art. 8 ust. 1 pkt 4, poprzez wskazanie, że jeśli prawo właściwe dla dziedziczenia nie przewiduje dziedziczenia ustawowego, dla oceny, czy nabywca nieruchomości jest osobą uprawnioną stosuje się prawo polskie,
 - zmianę art. 8a ust. 1, poprzez rozszerzenie katalogu nadsyłanych przez notariuszy dokumentów i objęcie nim, oprócz aktów notarialnych, dodatkowo aktów poświadczenia dziedziczenia wraz z protokołem dziedziczenia, umów zbycia udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków z podpisami notarialnie poświadczonymi oraz europejskiego poświadczenia spadkowego, mocą których cudzoziemiec nabył udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółkach handlowych, będących właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - zmianę art. 8a ust. 2, poprzez rozszerzenie katalogu dokumentów nadsyłanych przez sądy i objęcie nim wszelkich dokumentów składanych do akt rejestrowych, z których wynikałaby okoliczność nabycia lub objęcia przez cudzoziemców akcji, udziałów albo ogółu praw i obowiązków w spółkach handlowych,
 - dodanie ust. 3, który zobowiązywałby organy administracji publicznej do przesyłania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych ostatecznych decyzji administracyjnych, mocą których cudzoziemiec nabył nieruchomość. Wprowadzenie tej regulacji ma szczególne uzasadnienie w kontekście art. 1 ust. 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, który stanowi, że nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy jest nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego na podstawie każdego zdarzenia prawnego;
- 2) ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece:
 - w art. 36⁴ ust. 8 dodanie pkt 2a, mającego na celu uzupełnienie, o ministra właściwego do spraw wewnętrznych, podmiotów, które mogą wystąpić do Ministra Sprawiedliwości o zgodę na wielokrotne, nieograniczone w czasie, wyszukiwanie ksiąg wieczystych w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych;
- 3) ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie:
 - nadanie nowego brzmienia art. 50, wskazującego, iż za niespełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców notariusz odpowiada dyscyplinarnie,
 - w art. 52 nadanie nowego brzmienia § 1, poprzez przedłużenie terminu do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z obecnych 3 do 5 lat,
 - dodanie art. 92 § 1 pkt 4a, wprowadzającego, w przypadku gdy akt notarialny obejmuje nabycie nieruchomości przez cudzoziemca bądź objęcie lub nabycie przez niego udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków w spółce handlowej, dodatkowo poza informacjami wskazanymi w pkt 4, obowiązku zawierania w akcie notarialnym, w przypadku osoby fizycznej informacji o jej obywatelstwie, a w przypadku podmiotu z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określenia bądź przyjęcia oświadczenia, czy jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, wraz z uzasadnieniem,
 - dodanie art. 95c § 2 pkt 9 wskazującego, że w protokole dziedziczenia oświadczenie odbierane w toku czynności związanych z wydaniem europejskiego poświadczenia spadkowego o tym, czy w skład spadku wchodzi własność lub wieczyste użytkowanie nieruchomości znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o ile nie zostało ono już złożone w toku wcześniejszych czynności – jeżeli w kręgu osób zainteresowanych znajduje się cudzoziemiec,
 - dodanie art. 99 § 3, wprowadzającego, w poświadczeniu dokonanym na dokumencie obejmującym nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków, obowiązku wymienienia imienia, nazwiska, miejsca zamieszkania osoby fizycznej i jej obywatelstwo, a w przypadku poświadczenia podpisów składanych przez osoby reprezentujące podmiot z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – ich oświadczenia, co do posiadanego przez reprezentowany przez nich podmiot statusu cudzoziemca, w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców,
 - dodanie art. 99 § 4, wskazującego, iż przy dokonywaniu czynności poświadczenia na dokumencie wskazanym w § 3, notariusz sporządza kopię dokumentu, celem przesłania go ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców;
- 4) ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym:
 - dodanie art. 19c, który nakładałby na wnioskodawcę obowiązek zamieszczenia we wniosku o wpis w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego lub zmianę wpisu obejmującą nabycie lub objęcie udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków oraz w przypadku złożenia do akt rejestrowych dokumentów w trybie art. 9 ust. 2 ustawy, zawierających informacje o zmianach współników spółki, oświadczenia w zakresie posiadania przez spółkę statusu cudzoziemca w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców,

a w przypadku oświadczenia pozytywnego, także oświadczenia, czy wnioskodawca jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium RP.

Powyżej przedstawione zmiany umożliwią pozyskiwanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych informacji o zdarzeniach prawnych, o których mowa w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, z różnych źródeł, tj. od notariuszy, sądów oraz organów administracji publicznej i ich weryfikację merytoryczną. Powyższe zapewni możliwość szybszej reakcji w przypadku stwierdzenia naruszenia ustawy, co pozytywnie wpłynie na pewność obrotu gospodarczego.

Wprowadzenie szerszego zakresu informacji o podmiotach biorących udział w akcie (obywatelstwa osoby fizycznej oraz statusie pozostałych podmiotów, w tym kraju pochodzenia kapitału) umożliwi notariuszom, już na etapie sporządzania aktu notarialnego, uwzględnienie uregulowań przewidzianych w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (w szczególności ocenę, czy w danym przypadku wymagane jest zezwolenie, czy też biorąc pod uwagę przedmiot transakcji oraz stronę nabywającą, zachodzą okoliczności zwalniające z obowiązku uzyskania zezwolenia). Ponadto ustalanie przez notariuszy powyższych informacji przyczyni się do podniesienia sprawności dokonywanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych weryfikacji nadesłanych aktów notarialnych pod kątem zgodności z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz pozwoli na prawidłowe wykonywanie obowiązku z art. 8a ust. 1 ww. ustawy.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Analiza przedmiotowego problemu, przede wszystkim ze względu na duże zróżnicowanie w stanie prawnym obowiązującym w poszczególnych państwach członkowskich UE i OECD, wymagałaby przeprowadzenia za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych konsultacji dyplomatycznych, które mogłyby nie przynieść oczekiwanych rezultatów lub ich wyniki mogłyby nie mieć zastosowania do polskich przepisów oraz proponowanych w przedmiotowym projekcie ustawy rozwiązań.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	1	Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców	Uzyskanie pełnej informacji o nabywanych przez cudzoziemców nieruchomościach, a także o nabywanych lub obejmowanych przez nich akcjach, udziałach lub ogóle praw i obowiązków w spółkach handlowych będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
Notariusze	3395 (na 30.09.2016 r.)	Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 października 2016 r. (sygn. DL-I-453-3/15)	Obowiązek przesyłania do ministra właściwego do spraw wewnętrznych wszystkich dokumentów, w wyniku których dochodzi do nabycia nieruchomości oraz objęcia lub nabycia akcji, udziałów lub ogółu praw i obowiązków przez cudzoziemców w spółkach handlowych.
Wydziały gospodarcze KRS działające przy Sądach Rejonowych	27	http://bip.ms.gov.pl/pl/rejestry-i-ewidencje/okrajowy-rejestr-sadowy/adresy/	Obowiązek nadsyłania do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dodatkowo wszelkich innych dokumentów składanych do akt rejestrowych, z treści których wynika, iż doszło do objęcia lub nabycia przez cudzoziemca akcji, udziałów lub ogółu praw i obowiązków w spółkach handlowych, w szczególności oświadczeń składanych w tym zakresie przez wnioskodawcę.

Organy administracji publicznej.	Ok. 400	Nie dotyczy	Zgodnie z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości może nastąpić na podstawie każdego zdarzenia prawnego, a więc także na mocy decyzji administracyjnej. Stąd też wśród podmiotów zobowiązanych do nadsyłania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych odpowiednich dokumentów znajdują się organy administracji publicznej, do kompetencji których należy wydawanie decyzji administracyjnych stwierdzających nabycie nieruchomości z mocy prawa. Podmiotami tymi w szczególności mogą być starostowie i wojewodowie.
----------------------------------	---------	-------------	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Wstępne konsultacje (prekonsultacje) dotyczące proponowanych zmian odbyły się w marcu 2014 r. z przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości. Ich przedmiotem było omówienie ewentualnych zmian w przepisach ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Prawie o notariacie, Kodeksie spółek handlowych oraz ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym, w odniesieniu do zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli sformułowanych w Informacji o wynikach kontroli sprzedaży nieruchomości rolnych zasobu własności rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości przedłożone przez ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do konsultacji propozycje zmian w części dotyczącej składania przez wspólników i zarządy spółek oświadczeń o posiadanych nieruchomościach mogłyby wydłużyć postępowania rejestrowe, a w odniesieniu do nieterminowego przesyłania przez notariuszy stosownych dokumentów do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – będą prowadzone przez Ministra Sprawiedliwości czynności zmierzające do wyeliminowania tych nieprawidłowości.

Projekt został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie MSWiA, zgodnie z wymaganiami art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji. W tym trybie uwag nie zgłoszono.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw został przekazany do konsultacji społecznych do następujących podmiotów:

- 1) Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa;
- 3) Krajowa Rada Notarialna;
- 4) Konfederacja Lewiatan;
- 5) Business Center Club.

Projekt został uzgodniony w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłosiła uwag do projektu. Uwagi pozostałych podmiotów oraz Krajowej Rady Izb Rolniczych zostały omówione, wraz ze stanowiskiem wnioskodawcy, w załączniku do Oceny skutków regulacji – Tabela uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw. Konfederacja Lewiatan nie zgłosiła uwag.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem													0
budżet państwa													0
JST													0
pozostałe jednostki (oddzielnie)													0

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.		<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
Komentarz:		
9. Wpływ na rynek pracy		
Projektowana regulacja nie spowoduje zmian na rynku pracy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Nie dotyczy	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Planowany termin wejścia w życie przepisów do 1 stycznia 2017 r., za wyjątkiem zmian dotyczących ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, które powinny wejść w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Przy założeniu, że projektowane przepisy weszłyby, co do zasady, w życie dnia 1 stycznia 2017 r., czyli od początku roku kalendarzowego, z którym wiąże się również rozpoczęcie gromadzenia danych/rejestrowanie transakcji zawartych z udziałem cudzoziemców za dany rok – to obserwowanie efektu wprowadzonych zmian następowaloby stale w ciągu roku pod względem terminowości przesyłania stosownych dokumentów oraz po zakończeniu roku kalendarzowego, przy wykonywaniu sprawozdania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wykonania ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – porównawczo z latami ubiegłymi, pod względem ilości dokumentów nienadesłanych w terminie przez zobowiązane podmioty oraz ogólnych danych zestawionych za pierwszy rok po wprowadzeniu zmian.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
W załączeniu: Załącznik nr 1 – Załącznik do Oceny skutków regulacji – Tabela uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw Załącznik nr 2 – Informacja o wynikach kontroli sprzedaży nieruchomości rolnych zasobu własności rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.		

Tabela uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw

Lp.	Dotyczy	Podmiot zgłaszający	Treść	Stanowisko/komentarz
1.	art. 1 pkt 2 (pkt 3 w obecnej wersji projektu)	Business Center Club	Wskazuje się, że projektowany art. 8a ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, jest niejasny, co może powodować, iż pojawiać się będą wątpliwości interpretacyjne, jakie dokumenty w konkretnym przypadku mają zostać przesłane przez notariusza do MSWiA.	Uwaga uwzględniona. Doprecyzowany został art. 8a ust. 1, poprzez wskazanie dokumentów, jakie notariusz przesyła do ministra właściwego do spraw wewnętrznych.
2.	art. 1 pkt 3 (brak w obecnej wersji projektu)	Krajowa Rada Izb Rolniczych	Wskazuje się, że projektowane kary przewidziane w art. 8b ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz w art. 594 ¹ ustawy Kodeks spółek handlowych są zdecydowanie za niskie.	W projekcie zrezygnowano ze zmian dotyczących ustawy – Kodeks spółek handlowych. W przypadku notariuszy będzie to delikt dyscyplinarny.
3.	art. 1 pkt 3	Krajowa Rada Notarialna	Zaproponowano zmianę brzmienia projektowanego art. 8a ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz uwzględnienie nabycia spadku stwierdzonego europejskim poświadczeniem spadkowym; zaproponowano także, aby dokumenty notarialne były przesyłane zbiorczo do dnia 7 miesiąca następującego po miesiącu sporządzenia, zamiast w terminie 7 dni od dnia sporządzenia.	Uwagi częściowo uwzględnione. Nadano nowe brzmienie art. 8a, poszerzając go o obowiązek notariuszy przysyłania odpisów europejskiego poświadczenia spadkowego; nie może zostać uwzględniony postulat, aby dokumenty notarialne były przysyłane zbiorczo do dnia 7 miesiąca następującego po miesiącu sporządzenia, ponieważ rejestracja nabycia nieruchomości prowadzona jest w trybie ciągłym, natomiast kumulacja dokumentów z całego miesiąca, może w istotny sposób utrudnić pracę ministerstwa.
4.	art. 3 pkt 4	Krajowa Rada Notarialna	Podniesiono, że problematyczna jest kwestia odbierania oświadczenia przy okazji dokonywania czynności poświadczenia podpisu. Zanegowana została zasadność projektowanego przepisu art. 99 § 4	Uwagi nieuwzględnione. W ocenie projektodawcy nie ma przeciwwskazań, aby notariusze przysyłali kopię umowy dotyczącej nabycia udziałów i akcji,

			ustawy Prawo o notariacie, gdyż zdaniem KRN z kopii nic nie wynika, a kopia może być rozmazana, nieczytelna, wyblakła, zaproponowano zastąpienie sformułowania „kopia” określeniem „odpis” lub „kopia poświadczona notarialnie za zgodność z oryginałem”.	gdyż już dziś wiele takich umów jest nadsyłanych, co wskazuje, że notariusze dysponują umowami, na których podstawie poświadczają podpisy (ponadto proponowane rozwiązania dają notariuszowi prawo sporządzenia kopii, którą prześle do MSWiA). Nie wydaje się być zasadny postulat, aby odbieranie odrębnego oświadczenia co do posiadania statusu cudzoziemca następowało w protokole w formie aktu notarialnego, gdyż nie ma przeszkód aby stosowne oświadczenie było odnotowywane w dokumencie stanowiącym poświadczenie podpisów.
5.	art. 3 pkt 3 i 4	Krajowa Rada Notarialna	Wskazano na niewłaściwe umieszczenie projektowanych przepisów art. 92 § 1 pkt 4a oraz art. 99 § 3 i 4, gdyż tego typu przepisy winny być zamieszczane w ustawach szczegółowych, tym samym obowiązek wskazywania przez notariusza dodatkowych informacji powinien wynikać bezpośrednio z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców	Uwaga nieuwzględniona. Dla przejrzystości przepisów, unormowania dotyczące elementów jakie powinien zawierać akt notarialny i inne dokumenty winny się znajdować w prawie o notariacie, ponieważ dotyczą bezpośrednio czynności notarialnych.
6.	art. 3 pkt 1 i 2	Krajowa Rada Notarialna	Negatywnie zaopiniowano zmiany w zakresie uregulowania postępowania dyscyplinarnego notariuszy (art. 50 ustawy Prawo o notariacie), KRN wskazała, że wpisanie niespełnienia wymogów z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jako deliktu ogranicza ocenę oczywistości i rażącego charakteru przewinienia; jednocześnie negatywnie zaopiniowano przedłużenie okresu przedawnienia czynów stanowiących delikt dyscyplinarny (art. 52 ustawy Prawo o notariacie).	Uwagi nieuwzględnione. Zmiany te zostały zaproponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, które sprawuje nadzór nad notariuszami. Zmiana przepisów jest efektem nieodpowiedniej praktyki stosowania dotychczasowej regulacji (w tym przypadku brak karanie ze niedopełnianie obowiązku przesyłania dokumentów w określonym czasie). Ponadto, konsekwencją dodania do projektu przedmiotowych zmian była rezygnacja z wprowadzenia kar pieniężnych dla notariuszy.
7.	art. 1 pkt 1 i 2	Krajowa Rada Notarialna	Ze względu na zmiany w prawie spadkowym, które nastąpiły wraz z stosowaniem rozporządzenia europejskiego nr 650/2012, w wyniku czego prawo ojczyście nie jest już zasadniczo prawem właściwym dla dziedziczenia, zaproponowano zmiany art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.	Uwagi uwzględnione. Nadano nowe brzmienie art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.



LSZ-4101-05-00/2013

Nr ewid. 186/2013/P/13/195/LSZ

Informacja o wynikach kontroli

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

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

Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie:
Jarosław Staniszewski



Zatwierdzam:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 14 stycznia 2014 r.

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

www.nik.gov.pl

Słownik ważniejszych skrótów i pojęć:

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

Spis treści

1. Założenia kontroli	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi końcowe.....	7
2.3. Wnioski.....	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli	11
3.1. Wybór nieruchomości rolnych Zasobu do sprzedaży	11
3.2. Dokumentowanie działań dotyczących wyboru nieruchomości do sprzedaży	13
3.3. Ustalanie kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu	14
3.4. Przygotowanie i przeprowadzanie postępowań przetargowych oraz zawieranie umów sprzedaży nieruchomości.....	18
3.5. Korzystanie Oddziałów z prawa pierwokupu, nabycia i odkupu.....	19
3.6. Prowadzenie przez Oddziały monitoringu rynku obrotu nieruchomościami rolnymi.....	22
3.7. Nabywanie nieruchomości rolnych z udziałem cudzoziemców	22
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	25
4.1. Przygotowanie kontroli	25
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	25
5. Załączniki	28

1. Założenia kontroli

Temat i numer kontroli:

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

Kontrolą objęto lata 2011 - 2013 (do 30.04)¹.

Uzasadnienie podjęcia kontroli:

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

Cel kontroli:

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

Zakres przedmiotowy badań kontrolnych:

Zakres zlecenia ukierunkował badania kontrolne na podstawową formę gospodarowania Zasobem przez Agencję, tj. sprzedaż nieruchomości rolnych², między innymi ze względu na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, w tym możliwości istnienia mechanizmów korupcyjnych. Przedmiotem badania w Oddziałach były m.in. umowy dotyczące warunkowej sprzedaży nieruchomości na wtórnym rynku obrotu.

Organizacja kontroli:

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

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

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

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

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 2011-2013 (do 30.04) przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

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

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

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

Komisje przetargowe rzetelnie, stosownie do procedur sprawdzały formalną poprawność oświadczeń⁴ złożonych przez kandydatów na uczestników przetargów (*strona 14*).

- **zgodne z wytyczną Prezesa ANR⁵ korzystanie z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości na wtórnym rynku obrotu gruntami.**

Badanie dokumentacji 75 przypadków wykazało, że Oddziały, w oparciu o zasady ustalone przez Prezesa ANR, podejmowały stosowne decyzje dotyczące korzystania z przysługujących uprawnień (*strona 19*).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

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

W Oddziałach, w oparciu o zasady określone w Wytycznych Prezesa ANR, nie opracowano procedur typowania konkretnych nieruchomości do sprzedaży, w tym ustalania ich powierzchni. Skontrolowane Oddziały nie posiadały informacji o strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w gminach, którą zgodnie z Wytycznymi Prezesa ANR⁶ należy brać pod uwagę przy ustalaniu powierzchni sprzedawanych nieruchomości (*strona 11*). Określając nieruchomość do sprzedaży Oddziały nie uwzględniały zróżnicowania wielkości gospodarstw rolnych (*strona 12*). Oferty przygotowywano przede wszystkim na podstawie doświadczenia pracowników terenowych Agencji oraz ogłaszanej przez Prezesa Agencji

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

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

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

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

Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa średniej powierzchni gospodarstw w województwie (strona 11).

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

Sprzedaż 150 badanych nieruchomości (spośród 8.164 ogółu podpisanych umów w okresie objętym kontrolą) nie była poprzedzona udokumentowaną analizą uzasadniającą ich wybór (strona 13). Oddziały gospodarując majątkiem Skarbu Państwa, nie zapewniały niezbędnej przejrzystości działań. Niedokumentowanie typowania nieruchomości stanowi rodzaj mechanizmu korupcyjnego sprzyjającego dowolności postępowania⁷.

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

Mimo, że obowiązujące przepisy nie nakładają na Oddziały obowiązku analizy zjawisk zachodzących na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami, to w ocenie NIK, są one celowe i niezbędne dla rzetelnego i skutecznego realizowania zadań Agencji określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Podczas badania zasadności korzystania z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości, Oddziały brały pod uwagę tylko poszczególne transakcje, bez badania procesów zachodzących na wtórnym rynku (strona 22). Posiadając pełną informację o transakcjach⁸, Oddziały nie dokonywały m.in. analiz wpływu niekorzystania ze swoich uprawnień na wzrost nadmiernej koncentracji nieruchomości. NIK ustaliła, że w latach 2011-2012, po nieskorzystaniu przez Oddział w Szczecinie ze swoich uprawnień - 2,3% nabywców wykupiło aż 33,7% powierzchni nieruchomości oferowanych w województwie zachodniopomorskim (strona 22).

2.2. Uwagi końcowe

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

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

1. Obowiązujący system kwalifikacji rolników do udziału w przetargach ograniczonych, w żaden istotny sposób nie wyklucza z udziału w postępowaniu osób, które spełniając obowiązujące wymogi, kupują nieruchomości rolne Zasobu w innym celu, niż na powiększenie własnego gospodarstwa rodzinnego. Brak upoważnień ustawowych stał u podstaw niebadania przez Oddziały merytorycznej wiarygodności oświadczeń składanych przez kandydatów na

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

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

nabywców nieruchomości (*strona 14*). Komisje przetargowe, tylko w sytuacji popełnienia błędów formalnych w składanych oświadczeniach, mogły uniemożliwić zakup nieruchomości osobom, których dotychczasowe działania (np. wnoszenie zakupionych nieruchomości do spółek lub sprzedaż innym osobom) wskazywały, iż nie uczestniczyły one w przetargach w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego (*strona 16*). Do przetargów kwalifikowano m.in. dotychczasowych kontrahentów zalegających z płatnością zobowiązań wobec Agencji, osoby wielokrotnie nabywające grunty Zasobu oraz rolnika będącego jednocześnie udziałowcem i członkiem władz spółki bezumownie użytkującej kupowane grunty (*strona 15*). Zakup nieruchomości Zasobu przez takich nabywców, był jednym z powodów protestów rolników na przełomie 2012/2013 roku oraz wprowadzenia przez Prezesa ANR do Wytucznych dodatkowych zobowiązań nabywcy, zabezpieczających wykorzystanie zakupionych nieruchomości zgodnie z warunkami przetargu (*strona 16*). Mimo wyboru kandydatów na nabywców zgodnego z przepisami, NIK dostrzega konieczność uszczegółowienia kryteriów kwalifikowania kandydatów na nabywców, których dotychczasowe postępowanie wskazywało na nieprzebrnięcie warunków przeprowadzanych przetargów ograniczonych.

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

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

3. Ustalenia kontroli wskazują na koncentrację zakupów nieruchomości na wtórnym rynku (*strona 22*), co w konsekwencji może prowadzić do nadmiernej koncentracji własności nieruchomości rolnych. Zjawisko to jest niezgodne z założeniami polityki rolnej państwa. Kontrolowane Oddziały, zgodnie z wytyczną Prezesa ANR w ograniczonym zakresie korzystały z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych na wtórnym rynku obrotu. Przyczynami rezygnacji z zakupu nieruchomości były m.in. czynniki ekonomiczne - wysokość cen transakcyjnych, obciążenia hipoteką oraz wpisane w dziale III ksiąg wieczystych umowy dzierżawy i pożyczek (*strona 19*).

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

5. Obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające dla ewidencjonowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych transakcji nabywania przez cudzoziemców⁹ udziałów spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych. W szczególności przepisy nie nakładają obowiązku zgłaszania do Krajowego Rejestru Sądowego informacji niezbędnych do rejestrowania przez Ministra SW transakcji nabycia przez cudzoziemców¹⁰, udziałów spółek z o.o. będących właścicielami nieruchomości rolnych (*strona 22*). Analizując procesy zachodzące na rynku wtórnym nieruchomości NIK ustaliła, że w latach 2011-2012 powierzchnia nieruchomości należących do spółek z o.o., w których większościowe udziały¹¹ nabyli cudzoziemcy reprezentujący głównie kapitał: holenderski, duński oraz luksemburski, wyniosła na terenie województwa dolnośląskiego - 1.579,9 ha, a w województwie zachodniopomorskim – 4.576,9 ha (*strona 23*). Brak przekazywania do KRS informacji o posiadaniu nieruchomości rolnych przez spółki, w których cudzoziemcy nabyli udziały powodował, iż MSW nie otrzymywało danych, które zgodnie z ustawą nnpc¹² niezbędne są do rejestracji takich transakcji. W zatwierdzanych corocznie przez Sejm RP sprawozdaniach Ministra SW z realizacji ustawy nnpc wykazano, że powierzchnia transakcji w ww. okresie wynosiła: w województwie dolnośląskim - 397,0 ha, a w zachodniopomorskim - 1.505,7 ha, tj. 3 - 4 krotnie mniej niż ustalono w toku kontroli (*strona 23*).

2.3. Wnioski

Wyniki kontroli wskazują na konieczność podjęcia działań przez:

Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie:

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

Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie:

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

Dyrektorów Oddziałów Terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie:

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

Wnioski de lege ferenda

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

Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie zapewnienia pozyskiwania pełnej informacji o nabywanych lub obejmowanych udziałach lub akcjach przez cudzoziemców, w spółkach

⁹ Będących obywatelami lub przedsiębiorcami z Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo Konfederacji Szwajcarskiej.

¹⁰ Dokonanych na podstawie art. 180 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 t.j.).

¹¹ W wyniku nabycia udziałów, spółki stały się spółkami kontrolowanymi.

¹² Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm.).

będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych, w przypadkach określonych art. 8 ust. 4 ustawy nnp.

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

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Wybór nieruchomości rolnych Zasobu do sprzedaży

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

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

Oddziały nie dysponowały informacjami o strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w poszczególnych gminach, mimo że według Wytycznych,¹³ należy je mieć na uwadze podczas ustalania powierzchni nieruchomości przeznaczanej do sprzedaży w przetargu ograniczonym. Oddziały nie widziały potrzeby posiadania takich informacji oraz nie znały źródeł, z których mogłyby je pozyskać. W tym zakresie stosowano jedynie wytyczną, dotyczącą ustalenia maksymalnej powierzchni sprzedawanej nieruchomości, w oparciu o ogłaszaną corocznie przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁴ średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w województwie. Stosowane jednak w Agencji średnie wielkości obszarów gospodarstw rolnych ogłaszane przez Prezesa ARiMR¹⁵ w województwach dolnośląskim i zachodniopomorskim, odbiegały od wielkości ogłaszanych przez urzędy statystyczne.

W województwie dolnośląskim średnia statystyczna powierzchnia gospodarstwa rolnego w 2010 r. wynosiła 8,9 ha, a ogłoszona przez Prezesa ARiMR – 15,7 ha.

W 2010 r. średnia powierzchnia gospodarstwa w województwie zachodniopomorskim według Prezesa ARiMR wynosiła 30,3 ha¹⁶, a według wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r.¹⁷ średnia powierzchnia gospodarstwa posiadającego ponad 1 ha użytków rolnych wynosiła 19,9 ha. Jednocześnie według danych Oddziału ustalonych w 2012 r. przy współdziałaniu Zachodniopomorskiej Izby Rolniczej (dalej ZIR), średnia powierzchnia gospodarstwa wynosiła 23,4 ha.

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

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

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

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

¹⁷ http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/szczec/ASSETS Charakterystyka_gospodarstw_rolnych_PSR2010.pdf

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

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

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

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

Na podstawie danych statystycznych¹⁸ ustalono, że w roku 2011 w porównaniu do 2000 r. zmiany struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych (według grup obszarowych użytków rolnych) na terenie działania 3 kontrolowanych Oddziałów przedstawiały się następująco: (w %)

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

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

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

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

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

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

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

Zgodnie z Wytycznymi, podczas wyboru nieruchomości do sprzedaży należało uwzględniać potrzeby zgłaszane przez rolników. W Oddziale w Szczecinie i Wrocławiu²¹ stwierdzono przypadki nieuwzględnienia wniosków rolników o nabycie mniejszych obszarowo nieruchomości Zasobu.

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

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

3.2. Dokumentowanie działań dotyczących wyboru nieruchomości do sprzedaży

Żadna ze 150 transakcji sprzedaży badanych w 3 Oddziałach²², nie była poprzedzona udokumentowaną analizą, uzasadniającą wybór konkretnej nieruchomości Zasobu. Brak dokumentowania wyboru nieruchomości wyjaśniano nieokreśleniem takiego obowiązku w Wytycznych. NIK nie podziela tego poglądu, bowiem konieczność dokumentowania działań wynika ze standardów kontroli zarządczej jednostek sektora finansów publicznych, zobowiązujących m.in. do rzetelnego i pełnego dokumentowania operacji gospodarczych²³. Charakterystycznym przykładem opisanego zjawiska jest sytuacja dotycząca Oddziału w Szczecinie:

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

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

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

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

²³ Pkt II C.14 Załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF. Nr 15, poz. 84).

3.3. Ustalanie kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu

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

3.3.1. Komisje przetargowe, działając w ramach obowiązujących przepisów ukur, ustawy gnrsp oraz rozporządzenia²⁴, nie posiadały uprawnień do merytorycznego sprawdzania oświadczeń²⁵ składanych przez uczestników przetargów. W celu natomiast poświadczenia spełniania formalnych warunków, Oddziały na podstawie art. 6a ustawy gnrsp, uprawnione były do korzystania z danych zawartych w ewidencjach: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności prowadzonych przez ARiMR.

Kandydatami na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu, zostawali rolnicy spełniający formalne warunki przetargów, składający wymagane oświadczenia potwierdzone przez organy samorządu terytorialnego²⁶. Komisje przetargowe, mimo że zgodnie z przepisami ustalały kandydatów na nabywców nieruchomości sprzedawanych w przetargach ograniczonych, to kwalifikowanie do przetargów części kandydatów wzbudzało wątpliwości, co do zasadności ich udziału w postępowaniach. I tak np.:

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

Od stycznia 2011 r. do kwietnia 2013 r. Oddział w Szczecinie zawarł 145 umów (spośród 3.732 umów) na sprzedaż nieruchomości, mimo posiadania przez nabywców wymagalnych zobowiązań, które na dzień ich zawarcia wynosiły łącznie 877,9 tys. zł.

Filia w Łodzi w marcu 2013 r. sprzedała za 43,0 tys. zł nieruchomość o powierzchni około 6,0 ha, nabywcy, który będąc dzierżawcą prawie 160,0 ha, w dniu zawarcia umowy kupna nieruchomości zalegał ze spłatą czynszu dzierżawnego za II półrocze 2012 r. w kwocie 70,3 tys. zł. Termin płatności ww. należności upłynął 28.02.2013 r. Zaległe zobowiązania 72,8 tys. zł (wraz z odsetkami) nabywca wpłacił w czerwcu 2013 r.

Oddział we Wrocławiu w styczniu 2013 r. sprzedał nieruchomość nabywcy, który posiadał w tym czasie zobowiązania wymagalne wobec Oddziału w kwocie 114,3 tys. zł z tytułu dzierżawy sprzedawanej nieruchomości. Zobowiązania te były przedmiotem sporu sądowego nabywcy z Oddziałem i zostały rozliczone w czerwcu 2013 r. po wyroku

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

²⁵ Patrz przypis dolny Nr 4.

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

sądowym nakazującym zapłatę kwoty 28,0 tys. zł zaległego czynszu dzierżawnego wraz z odsetkami liczonymi od maja 2007 r.

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

3) Finansowa wiarygodność kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu nie stanowiła kryterium kwalifikowania do udziału w postępowaniach. Komisje przetargowe nie posiadały bowiem upoważnienia ustawowego do sprawdzenia, czy przystępujący do przetargu dysponują środkami finansowymi na zakup ziemi. ANR nie miała też prawnych możliwości badania źródeł pochodzenia środków, za które nabywano nieruchomości. W uzasadnionych przypadkach²⁷ Oddziały informowały Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz organy kontroli skarbowej o transakcjach, w których źródła finansowania zakupu budziły wątpliwości.

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

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

W Oddziale w Szczecinie 1.654 nabywców²⁸ więcej niż jednokrotnie (od 2 do 24 umów) nabyło nieruchomości Zasobu o łącznej powierzchni 85.754,6 ha za cenę 1.163,1 mln zł. W badanych 60 transakcjach wystąpiło 6 rolników, którzy w latach 2011-2013 (do 30.04) uczestnicząc kilkakrotnie²⁹ w postępowaniach nabyli ogółem 904,6 ha za cenę 18,4 mln zł.

W Oddziale we Wrocławiu 816 osób wielokrotnie nabyło nieruchomości Zasobu, w tym np. jeden z nabywców kupił osobiście 28-krotnie nieruchomości oraz 14-krotnie wspólnie z innym nabywcą, który samodzielnie nabył 24 nieruchomości. Powierzchnia zakupionych nieruchomości w poszczególnych transakcjach wahała się od 1,1 ha do 40 ha.

Oddział w Warszawie na podstawie 86 umów sprzedał łącznie 2.076,4 ha nieruchomości rolnych Zasobu 6 nabywcom, którzy podczas wielokrotnych transakcji zakupili, co najmniej po 200 ha. W tym, z 1 nabywcą podpisano 51 umów na sprzedaż łącznie 280,5 ha

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

²⁸ Osób fizycznych i podmiotów.

²⁹ Od 3 do 7 krotnie.

gruntów. W Oddziale tym w latach 2011–2013 (do 30.04) sprzedano 17.037,2 ha za 414,7 mln zł nabywcom, którzy więcej niż jednokrotnie nabyli nieruchomości Zasobu.

6) W 2 Oddziałach do przetargów ograniczonych, zgodnie z obowiązującymi przepisami kwalifikowano rolników, których wcześniejsze działania (wniesienie zakupionych nieruchomości do spółek, sprzedaż lub wydzierżawienie innym osobom) wskazywały, że zakupione nieruchomości Zasobu wykorzystywali oni niezgodnie z warunkami przetargów. W takiej sytuacji komisje przetargowe, tylko w przypadku niespełniania przez kandydatów na nabywców warunków formalnych, wykluczały ich z udziału w kolejnych postępowaniach.

W 2012 r. w Oddziale we Wrocławiu, do postępowań na sprzedaż nieruchomości przystąpił m.in. rolnik, który według złożonych oświadczeń posiadał gospodarstwo rolne o powierzchni 110,1 ha, z czego 103,3 ha wydzierżawił osobom trzecim. Po otrzymaniu informacji z Dolnośląskiej Izby Rolniczej (dalej DIR) o wydzierżawieniu części nieruchomości, komisje przetargowe, z uwagi na brak osobistego prowadzenia gospodarstwa wymaganego przez ukur, nie zakwalifikowały tego kandydata. Prezes ANR podtrzymał decyzję Komisji Oddziału, pomimo 9 skarg złożonych przez zainteresowanego na wykluczenie z przetargu.

W Oddziale w Szczecinie, nieruchomości Zasobu o powierzchni 315,2 ha³⁰ zakupione w 2011 i 2012 r. w przetargach ograniczonych na powiększenie gospodarstwa rolnego, rolnik, dzień po ich nabyciu i zachowując 300 ha limit posiadania, wnosił aportem do założonych przez siebie spółek prawa handlowego.

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

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

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

W 2013 r. (do 30.04) Oddział w Szczecinie odwołał 56 przetargów na sprzedaż 1.537 ha, z tego: 55 na wniosek Zachodniopomorskiej Izby Rolniczej (dalej ZIR) i 1 na wniosek rolników. Nie odwołano 27 przetargów na sprzedaż 604,3 ha, mimo wniosków ZIR o ich nieprzeprowadzenie.

Analiza 6 przetargów ograniczonych, które Oddział w Szczecinie przeprowadził, pomimo negatywnych opinii ZIR wykazała m.in., że w 4 przypadkach ZIR nie wskazywała konkretnych osób, co do których udziału w przetargu miała wątpliwości i nie przedłożyła uzasadnienia potwierdzającego przystąpienie do przetargu osób

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

nieuprawnionych. Jeden wniosek ZIR złożony został na godzinę przed rozpoczęciem przetargu, bez wskazania osób objętych zarzutami. W piśmie z 23.04.2013 r. ZIR wniosła o odwołanie 2 przetargów ograniczonych zaplanowanych na dzień 24 i 26.04.2013 r. z (...) powodu uzasadnionych wątpliwości odnośnie osoby mającej w nim uczestniczyć. ..., jeden z oferentów nie spełnia kryteriów dopuszczających do udziału w przetargu ograniczonym, nie jest rolnikiem indywidualnym dążącym do powiększania gospodarstwa rodzinnego, natomiast prawdopodobnie działa na rzecz podmiotu gospodarczego z udziałem kapitału zagranicznego. (...). W piśmie nie skonkretyzowano zarzutu oraz nie wskazano osoby, której dotyczył. W 2 przypadkach ZIR wymieniła osoby i uzasadniła swoje stanowisko, ale w wyniku podjętych działań Oddział stwierdził, że zarzuty wobec jednego kandydata nie potwierdziły się, a w drugim przypadku – wskazana osoba wycofała się z przetargu.

Mazowiecka Izba Rolnicza (dalej MIR) zgłosiła uwagi do jednego z 11 zbadanych w Oddziale w Warszawie przetargów ograniczonych i do 2 z 14 przetargów nieograniczonych. W 2 przypadkach uzgodniono sprzedaż z MIR. W jednym z nich nie dokonano proponowanego przez MIR podziału nieruchomości zabudowanej, gdyż propozycja ta nie uwzględniała konieczności zabezpieczenia niezbędnej powierzchni gruntów dla zagospodarowania budynków. W badanym okresie Łódzka Izba Rolnicza nie zgłaszała uwag do przetargów prowadzonych w Filii w Łodzi.

W latach 2012-2013 (do 30.04) DIR 31-krotnie opiniowała zasadność przeznaczania przez Oddział we Wrocławiu nieruchomości rolnych do sprzedaży, m.in. 8-krotnie wnioskowała o dokonanie przed sprzedażą podziału nieruchomości (wnioski zostały uwzględnione). Ponadto DIR zwracała się w 10 przypadkach do Oddziału z wnioskiem o odwołanie organizowanego przetargu na sprzedaż nieruchomości, z czego 5 wniosków uwzględniono, a pozostałe uznano za niezasadne.

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

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

W marcu 2013 r. ZIR przekazała do Oddziału w Szczecinie listę osób upoważnionych do składania wniosków o odwołanie przetargów w przypadku uzasadnionych wątpliwości dotyczących osób mających w nich uczestniczyć. Wśród 202 osób uprawnionych do składania takich wniosków wskazano m.in. osobę, która w 2012 r. nabyła w przetargu ograniczonym nieruchomości o powierzchni ok. 190 ha za cenę prawie 9,5 mln zł. Po 16 dniach od zakupu założyła Spółkę, której była jedynym wspólnikiem. Na pokrycie udziału wniosła w formie aportu nabyte od Agencji nieruchomości. Po 3 miesiącach od założenia spółki, w KRS dokonano wpisu zmiany wspólnika. W miejsce ww. nabywcy wpisano podmiot prawa holenderskiego, który został jedynym wspólnikiem Spółki.

Oddział we Wrocławiu w 2011 r. przeznaczył do sprzedaży w przetargu nieograniczonym m.in. nieruchomość o powierzchni około 200 ha. Właściwy urząd gminy oraz zarząd DIR negatywnie zaopiniowali propozycję Oddziału i wystąpili o podział nieruchomości na mniejsze działki w celu sprzedaży w przetargach ograniczonych na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Przedstawiciel powiatowych struktur DIR, na spotkaniu mającym na celu ostateczne zaopiniowanie powierzchni

przedawanej nieruchomości zaaprobował jednak propozycję Oddziału. W wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego zakupił ww. nieruchomość za cenę ponad 6,0 mln zł.

3.4. Przygotowanie i przeprowadzanie postępowań przetargowych oraz zawieranie umów sprzedaży nieruchomości

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

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

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

W pozostałych Oddziałach nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Badając postępowania przetargowe prowadzone na sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu w Oddziale w Warszawie³¹ stwierdzono między innymi, że dla 2. z 11 zbadanych przetargów ograniczonych ustalono wadium wyższe, niż 10% ceny wywoławczej, natomiast w Filii w Łodzi nieprawidłowość ta wystąpiła w 5 z 8 przetargów³². Ponadto, podczas ogłaszania kolejnego przetargu, po kilku nierozstrzygniętych postępowaniach, ustalono cenę wywoławczą na sprzedaż działki niższą (o 200 zł) od wymaganej. Było to niezgodne z art. 29 ust. 3a ustawy o gnrsp. Według wyjaśnień, spowodowane to było m.in. pomyłkami pracowników oraz niewłaściwym zaokrągleniem ceny wywoławczej. Charakter powyższych uchybień nie miał wpływu na prawidłowość przebiegu postępowań.

³¹ W pozostałych Oddziałach nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie

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

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

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

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

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

- w 2 umowach nie zawarto oświadczenia nabywcy, że nabywane grunty wchodzą w skład gospodarstwa rodzinnego, którego powierzchnia nie przekracza 300 ha użytków rolnych,
- w 2 umowach nie zawarto oświadczenia nabywcy, że zobowiązuje się do osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie w okresie 10 lat, informowania w tym okresie o zamiarze zbycia nabytej nieruchomości, nieustanawiania w tym okresie bez zgody Agencji hipoteki na nabywanym gruncie, a w razie niedotrzymania wymienionych zobowiązań, do zapłaty na rzecz ANR kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży,
- w 5 umowach nie ujęto postanowienia o przysługującym Agencji umownym prawie odkupu lub nabycia, gdy nastąpiło lub ma nastąpić zbycie nieruchomości przez kupującego na rzecz innej osoby, niż rolnik indywidualny w rozumieniu ukur,
- w 1 umowie sprzedaży, zawartej w trybie przetargu nieograniczonego, nie określono żadnej z przesłanek skorzystania z prawa odkupu.

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

3.5. Korzystanie Oddziałów z prawa pierwokupu, nabycia i odkupu

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

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

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

Tabela nr 2. Zestawienie liczby informacji³³ otrzymanych przez Oddziały w latach 2011-2013 (do 30.04) dotyczących możliwości skorzystania z uprawnień Agencji

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

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

W Oddziale w Szczecinie najwyższa kwota obciążeń nieruchomości hipoteką wynosiła 167 mln zł, przy cenie w warunkowej umowie sprzedaży określonej na 46 mln zł.

Analiza jednej z umów przesłanych do Oddziału wykazała, że średnia cena za 1 ha w umowie wynosiła 24,5 tys. zł, przy średniej cenie za 1 ha w powiecie 14,8 tys. zł. Jednocześnie w dyspozycji Zasobu na terenie powiatu znajdowało się jeszcze 387 ha gruntów, które mogłyby zostać rozdysponowane na rzecz rolników.

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

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

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

Oddział we Wrocławiu w 2013 r. przekazał zbywającemu oświadczenie o skorzystaniu z umownego prawa odkupu wobec nieruchomości zakupionej wcześniej od Agencji

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

³⁴ Wartość transakcji wskazana w aktach notarialnych.

w ramach pierwszeństwa w nabyciu. Ustalono, że należność za jej zakup nie została uregulowana przez nabywcę, lecz przez osobę, z którą nabywca zawarł warunkową umowę sprzedaży. Zbywca nieruchomości po otrzymaniu oświadczenia Oddziału, zrezygnował z jej sprzedaży. Oddział zawiadomił właściciela, że prawo odkupu zostało wykonane w sposób skuteczny i wezwał go celem sporządzenia umowy przeniesienia prawa własności działki do Zasobu. Wobec braku zgody na dobrowolne przekazanie nieruchomości do Zasobu, Oddział przygotowywał pozew sądowy w tej sprawie.

Oddział we Wrocławiu w 2013 r. poinformował zbywcę o skorzystaniu z prawa pierwokupu gruntów o powierzchni 86,0 ha. Zbywca nieruchomości nie wyraził zgody na protokólarnie przekazanie gruntu do Zasobu i nie wydał nieruchomości. Oddział, składając w depozycie sądowym kwotę 4.470 tys. zł, wystąpił na drogę sądową.

Oddział w Szczecinie po uzyskaniu zgody Prezesa ANR, w 2 przypadkach złożył w 2013 r. oświadczenia woli w sprawie wykonania umownego prawa odkupu 2 nieruchomości o powierzchni 47,4 ha oraz 30,1 ha. W 1. przypadku strony transakcji odstąpiły od jej zawarcia, a w 2. - zbywca zrezygnował z ich sprzedaży. Oddział podjął działania w celu wyegzekwowania swojego prawa na drodze sądowej.

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

- możliwość terminowego³⁵ rozdysponowania nieruchomości przejętej do Zasobu,
- zainteresowanie analizowanymi gruntami przez okolicznych rolników,
- obciążenie nieruchomości hipotekami,
- cenę za hektar wynikającą z umowy sprzedaży, w stosunku do średniej ceny w powiecie,
- występowanie gruntów pokrywających zapotrzebowanie na danym terenie.

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

W Filii w Łodzi nie powołano komisji ds. sporządzania analiz celowości skorzystania z prawa pierwokupu i nabycia i nie sporządzano opinii zasadności podjętych decyzji. Analizy sporządzane przez pracowników o odstąpieniu od przysługujących praw nie zawierały wystarczających i udokumentowanych informacji, niezbędnych do podjęcia decyzji. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału przyczyną niepowołania komisji było sporządzanie przez pracowników opinii w ww. zakresie.

W Filii w Koszalinie nie sporządzano opinii dotyczącej zasadności skorzystania z prawa pierwokupu wynikającego z art. 29 ust. 4 ustawy gnrsp. Sporządzanie takich opinii wymagane było zapisami regulaminu organizacyjnego Oddziału. Według wyjaśnień pracownicy Filii sporządzali projekty pism, skierowanych do notariuszy, zawierające stanowisko Agencji w odniesieniu do skorzystania bądź nie z prawa pierwokupu, które były przedstawiane do akceptacji kierownikowi sekcji.

Jedną z istotnych przyczyn niekorzystania Oddziałów z przysługujących uprawnień pierwokupu i nabycia było także nieadekwatne do skali zjawiska zabezpieczenie środków finansowych przeznaczanych przez Agencję na ich realizację. Prezes ANR na stosowanie ukur na terenie całego kraju utworzył rezerwę w planie finansowym Agencji w łącznej kwocie 45 mln

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

zł (z tego: w 2011 r. - 5 mln zł, a na 2012 r. i 2013 r. - w kwocie po 20 mln zł), przy zgłoszonych tylko przez 3 kontrolowane Oddziały potrzebach wykupu nieruchomości za cenę 52,7 mln zł.

3.6. Prowadzenie przez Oddziały monitoringu rynku obrotu nieruchomościami rolnymi

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

Oddział otrzymał łącznie 724 warunkowe umowy przeniesienia własności³⁶ nieruchomości o powierzchni 29.146,3 ha na rzecz 509 nabywców, za cenę 889,4 mln zł. W 26 umowach, nabywcami nieruchomości miały być 3 osoby fizyczne, deklarujące zakup ponad 300 ha każda oraz 9 osób prawnych z kapitałem krajowym, które chciały nabyć ponad 500 ha. Wymienionych 12 nabywców (2,3% ogółu z 509) deklarowało zakup łącznie 9.834,7 ha (tj. 33,7% powierzchni z 724 umów), za kwotę 322,9 mln zł. Po nieskorzystaniu przez Agencję z prawa do pierwokupu i nabycia, 3 osoby fizyczne nabyły łącznie 1.198,5 ha. Spośród 8.636,2 ha zakupionych przez 9 spółek, największymi obszarowo były grunty o powierzchni: - 1.899,6 ha (w tym na podstawie 1 umowy - 1.875,3 ha).

Spółka, którą wpisano do KRS w marcu 2012 r. z kapitałem 5.000 zł, na podstawie 6 umów warunkowych z sierpnia 2012 r. zadeklarowała łączny zakup³⁷ 1.589 ha gruntów za cenę 43,5 mln zł. Oddział w Szczecinie we wrześniu 2012 r. powiadomił strony o rezygnacji z prawa pierwokupu. W grudniu 2012 r. cudzoziemiec (z kapitałem holenderskim) nabył wszystkie udziały w spółce.

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

3.7. Nabywanie nieruchomości rolnych z udziałem cudzoziemców

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

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

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

³⁷ Od 1 osoby fizycznej i 4 osób prawnych.

sprzedaży, stawały się m.in. spółki z o.o. z kapitałem polskim. Następnie udziały w tych spółkach, w drodze umowy zbycia udziałów na podstawie art. 180 Kodeksu spółek handlowych³⁸, sprzedawane były cudzoziemcom pochodzącym z EOG.

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

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

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

Tabela nr 3.

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

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

W Oddziale w Szczecinie ustalono, że w przypadku nabycia przez cudzoziemców udziałów w spółkach z o.o., w wyniku którego doszło do zmiany statusu spółki na spółkę kontrolowaną, nie zgłaszano do KRS faktu posiadania przez spółkę nieruchomości rolnych, bowiem przepisy prawa³⁹ nie przewidywały takiego obowiązku. Informacje takie są jednak niezbędne w celu ewidencjonowania transakcji zgodnie z przepisami ustawy nnpc. Brak obowiązku zgłaszania przez spółki do KRS takich danych powoduje, że sądy rejestrowe nie posiadały informacji w tym zakresie. Tym samym nie przekazywały do MSW danych niezbędnych do ewidencjonowania transakcji z udziałem cudzoziemców.

3.7.2. W wyniku porównania wielkości powierzchni nieruchomości rolnych należących do spółek z o.o., w których udziały zakupili cudzoziemcy pochodzący z EOG, z powierzchniami z transakcji ewidencjonowanych⁴⁰ przez Ministra SW i wykazywanych w sprawozdaniach z realizacji w 2011 r. i 2012 r. ustawy nnpc stwierdzono, że: powierzchnia nieruchomości rolnych będących własnością spółek, w których udziały nabyli cudzoziemcy, wynosiła w skali kraju 5.356,8 ha. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że wielkość ta jest wyraźnie zaniżona, bowiem tylko w 2 województwach cudzoziemcy w tym okresie nabyli udziały w spółkach będących właścicielami 6.156,8 ha.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

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

Przy planowaniu kontroli oraz analizie stwierdzonych ustaleń uwzględniono również fakt, iż w grudniu 2012 r. Międzyzwiązkowy Komitet Protestacyjny Rolników Województwa Zachodniopomorskiego prowadził akcję protestacyjną⁴². Protest był spowodowany niepełną realizacją uzgodnień dokonanych w czerwcu i lipcu 2012 r. podczas spotkań z Prezesem Agencji oraz Ministrem RiRW. Kwestionowane ustalenia dotyczyły m.in.:

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

Zawarte w dniu 11 stycznia 2013 r. ustalenia pomiędzy Ministrem RiRW, Prezesem Agencji, a Międzyzwiązkowym Komitetem Protestacyjnym Rolników Województwa Zachodniopomorskiego⁴³ określały zasady postępowania ANR przy rozdysponowywaniu nieruchomości Zasobu.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

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

- 15 przypadków, w których Oddział nie skorzystał z przysługującego Agencji: prawa nabycia, odkupu oraz, w których Oddział nie skorzystał z prawa pierwokupu nieruchomości,
- 6 przypadków, w których Oddział skorzystał z przysługującego Agencji: prawa nabycia, prawa odkupu oraz, w których skorzystał z prawa pierwokupu nieruchomości,

⁴² <http://protestrolnikow.pl/>

⁴³ (<http://zir.pl/index.php/179-ustalenia-wynegocjowane-w-warszawie>)

- 4 przetargów ograniczonych, które Oddział przeprowadził, mimo otrzymania z izb rolniczych negatywnych opinii dotyczących uczestników postępowań.

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

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

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

w OT w Szczecinie:

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

w OT w Warszawie

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

w OT we Wrocławiu

1. Rzetelnego kwalifikowania uczestników postępowań na sprzedaż nieruchomości rolnych w trybie przetargu ograniczonego.
2. Rozważenia celowości i zasadności opracowania kryteriów i warunków kwalifikacji danej nieruchomości do sprzedaży z uwzględnieniem struktury obszarowej okolicznych

- gospodarstw rolnych oraz wymagań wynikających z ukur, a także wyboru postępowania przy sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym (ograniczonym lub nieograniczonym).
3. Uwzględnienia i uszczegółowienia w zakresach czynności pracowników takich zadań jak: sporządzanie miesięcznych harmonogramów przetargów na sprzedaż nieruchomości oraz inicjowanie sprzedaży nieruchomości, a także realizacji zadań wynikających z art. 1 ukur.

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

Komisja Rozstrzygająca NIK uchwałą z dnia:

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

Wdrażanie wniosków NIK

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

w Oddziale w Szczecinie:

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

w Oddziale w Warszawie:

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

w Oddziale we Wrocławiu:

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

5. Załączniki

- Załącznik Nr 1** Wykaz skontrolowanych jednostek, osób zajmujących stanowiska kierownicze w kontrolowanych podmiotach oraz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.
- Załącznik Nr 2** Charakterystyka stanu prawnego.
- Załącznik Nr 3** Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.
- Załącznik Nr 4** Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

Załącznik Nr 1

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

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

Charakterystyka stanu prawnego

Agencja Nieruchomości Rolnych gospodaruje nieruchomościami rolnymi, w rozumieniu Kodeksu cywilnego, przeznaczonymi na cele gospodarki rolnej, przejętymi w trybie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴⁴ i tworzącymi Zasób. Zgodnie z przepisami ustawy gnrsp oraz ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴⁵ Agencja realizuje zadania wynikające z polityki rolnej państwa⁴⁶, w szczególności w zakresie: tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz tworzeniu warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu. Jednym ze sposobów gospodarowania nieruchomościami Zasobu jest ich sprzedaż na zasadach określonych w rozdziale 6 ustawy gnrsp.

Organizacja Agencji Nieruchomości Rolnych

Nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Nadzór właścicielski nad wydzierżawionymi nieruchomościami rolnymi realizuje Prezes Agencji, jako organ Agencji. Dyrektorzy oddziałów terenowych reprezentują Agencję w zakresie terytorialnej i rzeczowej właściwości oddziałów i filii oddziałów terenowych⁴⁷ w ramach udzielonych im pełnomocnictw.

Charakter i zakres działań związanych z wykonywaniem przez Agencję nadzoru właścicielskiego nad wydzierżawionymi nieruchomościami rolnymi i sprzedanymi nieruchomościami rolnymi określony jest również w zawieranych umowach, które precyzują obowiązki oraz uprawnienia obu stron. Nabywca nieruchomości rolnej, zgodnie z obligatoryjnymi postanowieniami umów sprzedaży⁴⁸, zobowiązany jest w okresie 5 lat od dnia podpisania umowy do informowania oddziału lub filii o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnej nabytej od Agencji w celu zrealizowania umownego prawa odkupu.

Organizację wewnętrzną Agencji, zasady udzielania pełnomocnictw i system kontroli wewnętrznej reguluje Statut Agencji⁴⁹. Zgodnie z obowiązującym Statutem (§ 12), do zadań oddziałów należą m.in. następujące sprawy: przejmowanie mienia do Zasobu, na zasadach i w trybie określonym w ustawie, ewidencja mienia Zasobu będącego w zakresie działania oddziału, gospodarowanie mieniem Zasobu w formach przewidzianych w ustawie, sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu, prowadzenie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej, windykacja należności, odraczanie lub rozkładanie na raty oraz umarzanie należności Agencji (umarzanie do kwoty 100.000 zł), ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, wykonywanie czynności w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji kredytowych, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, wykonywanie czynności wynikających z odrębnych przepisów, w szczególności przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, gromadzenie i obsługa dokumentacji pozostałej po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Według art. 28 ustawy gnrsp wykaz nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży wywiesza się w danej miejscowości, w siedzibie właściwej izby rolniczej i właściwym miejscowo urzędzie gminy przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu. Wykaz zawiera m.in.: oznaczenie i powierzchnię nieruchomości według danych z ewidencji gruntów; rodzaj użytków i ich klasy; oznaczenie księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, opis budynków i innych składników majątkowych przeznaczonych do sprzedaży, przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz cenę. W przypadku sprzedaży nieruchomości, której wartość szacunkowa przekracza równowartość 10 tysięcy kwintali żyta⁵⁰, informacje o zamiarze sprzedaży Agencja ogłasza w prasie o zasięgu, co najmniej wojewódzkim.

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

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

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

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

Na podstawie delegacji zawartej w art. 32 ust. 1 ustawy gnrsp określono szczegółowy tryb sprzedaży nieruchomości Zasobu i ich części składowych, warunki rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawki szacunkowe gruntów⁵¹. Przepisy rozporządzeń regulują m.in. sposób przeprowadzania przetargów ustnych i przetargów ofert, tryb sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych oraz na rzecz osób uprawnionych do pierwszeństwa nabycia, okres, na który może być rozłożona na raty cena sprzedaży oraz stawki szacunkowe gruntu.

Sprzedaż nieruchomości może nastąpić na rzecz nabywcy, jeżeli w wyniku jej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Powierzchnię tą ustala się na podstawie oświadczenia złożonego przez nabywcę (art. 28a gnrsp). Przy określaniu, czy w danym wypadku spełniony będzie ww. ustawowy warunek, powierzchnię użytków rolnych sprzedawanej nieruchomości sumuje się z powierzchnią użytków rolnych będących już własnością oraz współwłasnością nabywcy. Ustalenia powyższych okoliczności dokonuje się wyłącznie na podstawie oświadczenia nabywcy⁵². Zgodnie z art. 6a ustawy gnrsp Agencja uprawniona jest do wykorzystywania danych zawartych w ewidencjach producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W przetargu, zgodnie z art. 29 ust. 3e gnrsp jako uczestnicy, mogą brać udział osoby fizyczne i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli w wyznaczonym terminie, miejscu i formie wniosły wadium, spełniły inne warunki podane w ogłoszeniu oraz stawiły się na przetarg ustny albo w wyznaczonym terminie i miejscu złożyły oferty w przetargu ofert.

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

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

Na podstawie m.in. przepisów art. 9 ust. 2 w zw. z art. 8 ustawy gnrsp oraz § 5 statutu Agencji Prezes Agencji zarządzeniami wprowadził⁵³ „Wytyczne w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa” (dalej Wytyczne), które zawierały niezbędne wymogi prawne, formalne i proceduralne związane z przygotowaniem i sprzedażą nieruchomości rolnych, w tym propozycję oświadczeń kupującego i postanowień wymaganych przez Agencję w każdej umowie sprzedaży nieruchomości z Zasobu, a także katalog nieruchomości, których nie można przeznaczyć do sprzedaży.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

gruncie, a w przypadku zamiaru zbycia tej nieruchomości zobowiązują się do powiadomienia ANR o zamiarze zbycia nieruchomości.

Ustalanie ceny nieruchomości

Zgodnie z art. 30 ustawy gnrsp cenę sprzedaży nieruchomości (cenę wywoławczą do przetargu) ustala się w wysokości nie niższej niż wartość tej nieruchomości określoną przy zastosowaniu sposobów jej ustalenia przewidzianych w dziale IV ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁴ oraz w wydanych na podstawie tej ustawy aktach wykonawczych (rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁵⁵). Cenę nieruchomości rolnej można również ustalić w wysokości nie niższej niż suma wartości gruntu określonej z uwzględnieniem stawek szacunkowych jednego hektara oraz ceny 100 kg żyta, ustalonej stosownie do przepisów o podatku rolnym i wartości części składowych tego gruntu, z tym zastrzeżeniem, że sposobu tego nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego na cele niezwiązane z prowadzeniem gospodarki rolnej lub leśnej. Cenę sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków obniża się nie więcej jednak niż o 50%.

Realizacja przez Agencję prawa pierwokupu, odkupu oraz nabycia nieruchomości rolnych.

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

Prawo pierwokupu przysługuje Agencji także na podstawie art. 3 ust. 4 ukur, który stanowi m.in., że prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha. Uprawnionym do pierwokupu, zgodnie z art. 3 ust. 1 ukur jest dzierżawca, jeżeli sprzedaży dokonuje osoba fizyczna lub prawna inna niż Agencja i są spełnione łącznie następujące warunki: 1) umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty; 2) nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej. Agencji nie przysługuje prawo pierwokupu (art. 3 ust. 7 ukur) jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 ukur, tj. 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą.

Na podstawie art. 4 ukur Agencji przysługuje prawo nabycia nieruchomości rolnej nie mniejszej niż 5 ha. Zgodnie z tym przepisem, Agencja, działająca na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej, jeżeli strony obrotu cywilnoprawnego przenoszą własność nieruchomości rolnej w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży (art. 4 ust. 1 ukur), chyba że skutkiem nabycia jest powiększenie gospodarstwa rodzinnego w ramach ustawowych limitów, nabywcą jest osoba bliska zbywcy, nieruchomość rolna przenoszona jest jako wkład gruntowy przez członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub umową przenoszącą

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

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

własność jest umowa z następcą zawarta zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵⁶. Art. 4 ukur obejmuje wszystkie umowy przenoszące własność, inne niż umowa sprzedaży nieruchomości, bez względu na ich typ i szczególny charakter prawny, w szczególności: umowę darowizny, zamiany, dożywocia, umowę spółki przewidującą wniesienie własności ziemi rolnej jako aportu, umowy o podział majątku dorobkowego między byłymi małżonkami, umowne zbycie udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, jak również umowy o skutku wyłącznie rzeczowym przenoszące własność nieruchomości. Osobą zobowiązaną do zawiadomienia ANR o zawarciu umowy i jej treści (chodzi o doręczenie wypisu aktu notarialnego) powinien być zbywca nieruchomości. ANR może swoje uprawnienie wykonać w terminie 1 miesiąca od daty zawiadomienia przez złożenie jednostronnego oświadczenia o nabyciu nieruchomości w formie aktu notarialnego⁵⁷. Art. 9 ust. 1 ukur stanowi, że czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub bez zawiadomienia Agencji, w przypadku określonym w art. 4 ust. 1, jest nieważna.

Do dnia 29 marca 2010 r. Agencji, na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy gnrsp przysługiwało prawo odkupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji, z wyjątkiem nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych; prawo odkupu powinno być ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08⁵⁸ stwierdził niezgodność art. 29 ust. 5 ustawy gnrsp z Konstytucją. Od września 2010 r. Agencja korzysta z umownego prawa odkupu (art. 593-595 Kodeksu cywilnego).

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁵⁹ nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Zezwolenie jest wydawane, w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu również nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy cudzoziemcy z Europejskiego Obszaru Gospodarczego tj. państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Norwegii, Islandii i Lichtensteinu oraz Konfederacji Szwajcarskiej, mają obecnie obowiązek uzyskać zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych tylko w przypadku nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, tj. do dnia 1 maja 2016 r. Nabycie nieruchomości innych niż rolne i leśne nie wymaga zezwolenia. Cudzoziemcem w rozumieniu ww. ustawy jest: osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego, osoba prawna mająca siedzibę za granicą, nieposiadająca osobowości prawnej spółka mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych oraz osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego lub osoby prawne a także nieposiadające osobowości prawnej spółki mające siedzibę za granicą. W przypadku spółki handlowej za kontrolowaną, w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, uważa się spółkę, w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik, użytkownik lub na podstawie porozumień z innymi osobami, albo mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych.

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

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

⁵⁸ Dz.U. Nr 48, poz. 287.

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

Nabywanie lub obejmowanie przez cudzoziemców udziałów lub akcji w spółkach handlowych

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

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

Na podstawie art. 8 ust. 4⁶⁰ ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadzi rejestr nieruchomości, udziałów i akcji, nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia, o których mowa w art. 8 ust. 1, 2 i 2a ww. ustawy. Rejestr ten jest prowadzony w sposób określony przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców⁶¹. Zgodnie z ww. rozporządzeniem rejestr ten zawiera m.in. dane określające procentową wielkość nabywanych lub obejmowanych udziałów albo akcji w spółce będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości.

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

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

⁶¹ Dz.U. Nr 255, poz. 2556.

Załącznik Nr 3

Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

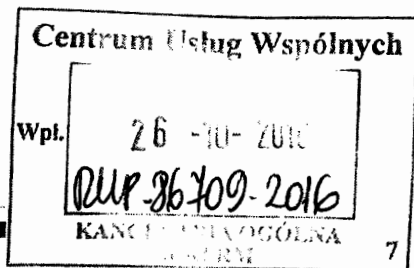
1. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803).
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.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

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
6. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP
7. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Minister Spraw Wewnętrznych
10. Minister Sprawiedliwości
11. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych



Minister
Spraw Zagranicznych



Warszawa, 24 października 2016 r.

KPRM



DPUE.920.1588.2014/15/hm

dot.: RM-10-121-16 z 21 października 2016 r.

Pani
Jolanta Rusiniak
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia

o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowna Pani Minister,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Do wiadomości:

Pan Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji


z up. Ministra
Spraw Zagranicznych
Renata Szczęch
Podsekretarz Stanu

ROZPORZĄDZENIE
RADY MINISTRÓW

z dnia

**zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad
prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez
cudzoziemców**

Na podstawie art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2016 r. poz. 1061) zarządza się, co następuje:

§ 1. W rozporządzeniu 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. poz. 2556) wprowadza się następujące zmiany:

1) § 4 i 5 otrzymują brzmienie:

„§ 4. Wpisu do rejestrów dokonuje się nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wpływu dokumentu, będącego podstawą do dokonania wpisu lub od dnia zakończenia czynności wyjaśniających.

§ 5. Wpisu do rejestrów dokonuje się na podstawie:

- 1) wypisu aktu notarialnego, wypisu aktu poświadczenia dziedziczenia i wypisu protokołu dziedziczenia, odpisu europejskiego poświadczenia spadkowego oraz umowy z podpisami notarialnie poświadczonymi, mocą których cudzoziemiec nabył nieruchomość bądź nabył lub objął udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) odpisu prawomocnego orzeczenia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku oraz odpisu prawomocnego orzeczenia, na podstawie którego cudzoziemiec nabył nieruchomość bądź nabył lub objął udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej, w tym odpisu europejskiego poświadczenia spadkowego,
- 3) kopii dokumentów złożonych do akt rejestrowych, z których wynika, że doszło do nabycia lub objęcia udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków przez

- cudzoziemca w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku, gdy nabycie lub objęcie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców, także na podstawie wydanego w tym przedmiocie postanowienia;
- 4) odpisu ostatecznej decyzji administracyjnej, gdy na jej mocy doszło do nabycia nieruchomości.”;
- 2) w § 6 w ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:
- „3) oznaczenie notariusza, repertorium oraz datę sporządzenia aktu notarialnego, aktu poświadczenia dziedziczenia, europejskiego poświadczenia spadkowego lub poświadczenia podpisów, oznaczenie sądu, sygnaturę akt, datę wydania orzeczenia sądowego, oznaczenie sądu rejestrowego, sygnaturę akt, datę dokumentu, oznaczenie sądu rejestrowego, datę dokonania wpisu do rejestru przedsiębiorców oraz oznaczenie organu administracji publicznej, sygnaturę akt i datę wydania decyzji;”.

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

PREZES RADY MINISTRÓW

UZASADNIENIE

Projektowana zmiana rozporządzenia 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. poz. 2556), wydanego na podstawie art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2016 r. poz. 1061), związana jest z nowelizacją ww. ustawy. Należy podkreślić, iż minister właściwy do spraw wewnętrznych w wyniku zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli zawartych w *Informacji o wynikach kontroli sprzedaży nieruchomości rolnych zasobu własności rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu*, podjął działania zmierzające do objęcia w prowadzonym na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców rejestrze między innymi rzeczywistej powierzchni nieruchomości rolnych, stanowiących własność lub znajdujących się w użytkowaniu wiecznym cudzoziemców, w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, tj. spółek z siedzibą w Polsce kontrolowanych w związku z nabyciem lub objęciem w nich udziałów lub akcji przez cudzoziemców. Efektem działań ministra właściwego do spraw wewnętrznych było podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany aktualnie obowiązujących przepisów w sposób, który zapewniłby możliwie najpełniejsze uzyskiwanie informacji o nabyciu nieruchomości przez cudzoziemców oraz o nabyciu lub objęciu udziałów lub akcji przez cudzoziemców w spółkach będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości. W związku z trwającym procesem legislacyjnym w zakresie zmiany ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw, zaistniała również potrzeba zmiany rozporządzenia w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców. Dzięki wprowadzonym zmianom minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie mógł uzyskiwać pełniejsze informacje o pozyskiwaniu przez cudzoziemców nieruchomości, a także o nabyciu lub objęciu przez cudzoziemców udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków w spółkach, będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Aktualnie minister właściwy do spraw wewnętrznych wszelkie informacje o zdarzeniach prawnych, objętych zakresem ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, uzyskuje od notariuszy i sądów. Proponowane w pkt 2 Oceny skutków regulacji zmiany rozporządzenia mają na celu poszerzenie zarówno katalogu podmiotów

zobowiązanych do przesyłania informacji podlegających ujawnieniu w rejestrze prowadzonym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych jak i zakresu przekazywanych dokumentów.

W aktualnym stanie prawnym rejestry ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o których stanowi art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, prowadzone są w oparciu o dokumenty nadsyłane, stosownie do art. 8a ust. 1 i 2, przez notariuszy oraz sądy. Dokumentami tymi są wypisy aktów notarialnych mocą których cudzoziemiec nabył nieruchomość, a także prawomocne orzeczenia sądu dotyczące nabycia nieruchomości oraz postanowienia sądu o wpisie do rejestru przedsiębiorców nabycia lub objęcia udziałów lub akcji. Notariusze i sądy są więc w chwili obecnej jedynymi podmiotami zobowiązanymi do przesyłania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych dokumentów obejmujących zdarzenia prawne, do których zastosowanie ma ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Od rzetelności i terminowości przekazywanych informacji uzależniona jest zgodność danych wprowadzonych do wspomnianych powyżej rejestrów i przedstawianych w corocznym sprawozdaniu ministra właściwego do spraw wewnętrznych z realizacją ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z rzeczywistym poziomem zainteresowania wśród cudzoziemców nieruchomościami położonymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich udziałem w polskim rynku kapitałowym poprzez nabywanie akcji lub udziałów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli obowiązujące przepisy są niewystarczające do pozyskiwania pełnej informacji i dokumentacji o powyżej opisanych transakcjach z udziałem cudzoziemców, a co się z tym wiąże, uniemożliwiają one prawidłowe prowadzenie rejestrów ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Stąd też projekt zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców, zakłada wprowadzenie nowych rozwiązań, które w efekcie mają skutkować sprawnie funkcjonującym systemem pozyskiwania stosownych dokumentów i informacji oraz poszerzają krąg podmiotów zobowiązanych do informowania ministra właściwego do spraw wewnętrznych o zdarzeniach podlegających przepisom ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

W tym miejscu podkreślić należy znaczenie rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Wpis do rejestru poprzedzony jest badaniem legalności nabywania przez cudzoziemców nieruchomości, udziałów i akcji. Poczynając od 2004 r. do końca 2015 r. minister właściwy do spraw wewnętrznych stwierdził, iż 709 transakcji nabycia

nieruchomości, udziałów i akcji zostało zawartych z naruszeniem przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, a tym samym było bezwzględnie nieważne – art. 6 ust. 1 ustawy. Z tej liczby w 476 przypadkach cudzoziemcy, po wezwaniu organu, doprowadzili do stanu zgodnego z przepisami ustawy (w tym 271 przypadków były to transakcje z udziałem cudzoziemców z obszaru EOG). W przypadku 233 transakcji minister właściwy do spraw wewnętrznych zmuszony był do wystąpienia do sądu powszechnego z pozwem o stwierdzenie nieważności nabycia nieruchomości, udziałów i akcji. Prowadzenie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych rejestru nieruchomości, udziałów i akcji nabytych bez zezwolenia, jak i na podstawie wymaganych zezwoleń służy zatem również bezpieczeństwu obrotu gospodarczego.

Stosownie do upoważnienia wynikającego z art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2016 r. poz. 1061) w rozporządzeniu 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. poz. 2556), planuje się:

- nadanie nowego brzmienia §4, poprzez przedłużenie terminu przewidzianego na dokonanie wpisu sprawy do rejestru z obecnego „miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy” do „dwóch miesięcy od dnia wpływu dokumentu, będącego podstawą do dokonania wpisu lub od dnia zakończenia czynności wyjaśniających”,
- zmianę §5 pkt 1 rozporządzenia, poprzez rozszerzenie katalogu nadsyłanych przez notariuszy dokumentów i objęcie nim, oprócz wypisów aktów notarialnych, dodatkowo wypisów aktów poświadczenia dziedziczenia wraz z wypisem protokołu dziedziczenia, odpisu europejskiego poświadczenia spadkowego oraz umowy z podpisami notarialnie poświadczonymi, mocą których cudzoziemiec nabył nieruchomość bądź nabył lub objął udziały, akcie lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- nadanie nowego brzmienia §5 pkt 2 rozporządzenia, poprzez zastąpienie określenia „odpisu prawomocnego orzeczenia sądu, mocą którego nastąpiło nabycie nieruchomości przez cudzoziemca”, określeniem „odpisu prawomocnego orzeczenia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku oraz odpisu prawomocnego orzeczenia, na podstawie którego cudzoziemiec nabył nieruchomość bądź nabył lub objął udziały,

- akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej, w tym odpisu europejskiego poświadczenia spadkowego”,
- zmianę §5 pkt 3 rozporządzenia, poprzez rozszerzenie katalogu dokumentów nadsyłanych przez sądy i objęcie nim kopii dokumentów złożonych do akt rejestrowych, z których wynika, że doszło do nabycia lub objęcia udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków przez cudzoziemca w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku, gdy nabycie lub objęcie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców, także na podstawie wydanego w tym przedmiocie postanowienia,
 - dodanie w §5 pkt 4 rozporządzenia, który zobowiązywałby organy administracji publicznej do przesyłania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych odpisu ostatecznych decyzji administracyjnych, mocą których cudzoziemiec nabył nieruchomość,
 - zmianę §6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia, poprzez nadanie temu przepisowi nowego brzmienia to jest poszerzenia katalogu danych, które będą podlegały obowiązkowi wpisu do rejestru w związku z dodatkowymi dokumentami do nadesłania których zobligowani będą notariusze, sądy oraz organy administracji publicznej.

Podsumowując należy stwierdzić, iż przedłożony projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców ma za zadanie udoskonalić system pozyskiwania dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji celu wskazanej powyżej ustawy. Stąd też niezbędna jest zmiana przepisów rozporządzenia we wszystkich omówionych powyżej aspektach. Jednocześnie proponowane zmiany nie będą stanowiły obciążenia finansowego dla podmiotów wymienionych w pkt 4 Oceny Skutków Regulacji, ani też dla budżetu państwa. W ocenie projektodawcy zaproponowana w przedmiotowym projekcie sposób zmiany rozporządzenia stanowi gwarancję pozyskiwania jak najpełniejszej wiedzy o nabytych przez cudzoziemców nieruchomościach oraz nabyciu, objęciu akcji, udziałów oraz ogółu praw i obowiązków w spółkach będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również służyć będzie wyeliminowaniu przypadków naruszenia przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, co przyniesie korzyści stronom uczestniczącym w obrocie prawnym.

Projektowana zmiana rozporządzenia nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Nie zachodzi również konieczność przedstawienia projektu zmiany rozporządzenia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 5 lutego 2015 r. z punktu widzenia porządku publicznego dozwolone jest gromadzenie danych i informacji, o których mowa w projektowanym akcie normatywnym.

Projektowana zmiana rozporządzenia nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

<p>Nazwa projektu: Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców</p> <p>Ministerstwo wiodące: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt: Pan Tomasz Zdzikot – Podsekretarz Stanu</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu: Pan Krzysztof Falkowski Dyrektor Departamentu Zezwoleń i Koncesji MSWiA Tel. 22 601 16 03 E – mail: Krzysztof.Falkowski@mswia.gov.pl Pan Wojciech Drobny Zastępca Dyrektora Departamentu Zezwoleń i Koncesji MSWiA Tel. 22 601 16 03 E – mail: Wojciech.Drobny@mswia.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia: 26 października 2016 r.</p> <p>Źródło: Upoważnienie ustawowe – art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2016 r. poz. 1061)</p> <p>Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów:</p>
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Minister właściwy do spraw wewnętrznych w wyniku zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli zawartych w *Informacji o wynikach kontroli sprzedaży nieruchomości rolnych zasobu własności rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu*, podjął działania zmierzające do objęcia w prowadzonym na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców rejestrze między innymi rzeczywistej powierzchni nieruchomości rolnych, stanowiących własność lub znajdujących się w użytkowaniu wieczystym cudzoziemców, w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, tj. spółek z siedzibą w Polsce kontrolowanych w związku z nabyciem lub objęciem w nich udziałów lub akcji przez cudzoziemców. Efektem działań ministra właściwego do spraw wewnętrznych było podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany aktualnie obowiązujących przepisów w sposób, który zapewniłby możliwie najpełniejsze uzyskiwanie informacji o nabyciu nieruchomości przez cudzoziemców oraz o nabyciu lub objęciu udziałów lub akcji przez cudzoziemców w spółkach będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości. W związku z trwającym procesem legislacyjnym w zakresie zmiany ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw, zaistniała również potrzeba zmiany rozporządzenia w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców. Dzięki wprowadzonym zmianom minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie mógł uzyskać pełniejsze informacje o nabytych przez cudzoziemców nieruchomościach, a także o nabytych lub objętych przez cudzoziemców udziałach, akcjach lub ogóle praw i obowiązków w spółkach, będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Posiadanie zatem pełnych danych w tym zakresie pozwoli ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych na właściwe i zgodne ze stanem rzeczywistym prowadzenie rejestru, o którym mowa w art. 8 ust. 4 ustawy.

Proponowane zmiany mają na celu poszerzenie zarówno katalogu podmiotów zobowiązanych do przesyłania informacji podlegających ujawnieniu w rejestrze prowadzonym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jak również zakresu przekazywanych dokumentów.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Stosownie do upoważnienia wynikającego z art. 8 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2016 r. poz. 1061) w rozporządzeniu 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. poz. 2556), planuje się:

- nadanie nowego brzmienia §4, poprzez przedłużenie terminu przewidzianego na dokonanie wpisu sprawy do rejestru z obecnego „miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy” do „dwóch miesięcy od dnia wpływu dokumentu, będącego podstawą do dokonania wpisu lub od dnia zakończenia czynności wyjaśniających”,
- zmianę §5 pkt 1, poprzez rozszerzenie katalogu nadsyłanych przez notariuszy dokumentów i objęcie nim, oprócz wypisów aktów notarialnych, dodatkowo wypisów aktów poświadczenia dziedziczenia wraz z wypisem protokołu dziedziczenia, odpisu europejskiego poświadczenia spadkowego oraz umowy z podpisami notarialnie poświadczonymi, mocą których cudzoziemiec nabył nieruchomość bądź nabył lub objął udziały, akcie lub ogół praw

i obowiązków w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

- nadanie nowego brzmienia §5 pkt 2, poprzez zastąpienie określenia „odpisu prawomocnego orzeczenia sądu, mocą którego nastąpiło nabycie nieruchomości przez cudzoziemca”, określeniem „odpisu prawomocnego orzeczenia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku oraz odpisu prawomocnego orzeczenia, na podstawie którego cudzoziemiec nabył nieruchomość bądź nabył lub objął udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków w spółce handlowej, w tym odpisu europejskiego poświadczenia spadkowego”,
- zmianę §5 pkt 3, poprzez rozszerzenie katalogu dokumentów nadsyłanych przez sądy i objęcie nim kopii dokumentów złożonych do akt rejestrowych, z których wynika, że doszło do nabycia lub objęcia udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków przez cudzoziemca w spółce handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku, gdy nabycie lub objęcie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców, także na podstawie wydanego w tym przedmiocie postanowienia,
- dodanie w §5 pkt 4, który zobowiązywałby organy administracji publicznej do przesyłania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych odpisu ostatecznych decyzji administracyjnych, mocą których cudzoziemiec nabył nieruchomość,
- zmianę §6 ust. 1 pkt 3, poprzez rozszerzenie katalogu danych, które będą podlegały obowiązkowi wpisu do rejestru w związku z dodatkowymi dokumentami do których nadsyłania zobligowani będą notariusze, sądy oraz organy administracji publicznej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Analiza przedmiotowego problemu, przede wszystkim ze względu na duże zróżnicowanie w stanie prawnym obowiązującym w poszczególnych państwach członkowskich UE i OECD, wymagałaby przeprowadzenia za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych konsultacji dyplomatycznych, które mogłyby nie przynieść oczekiwanych rezultatów lub ich wyniki mogłyby nie mieć zastosowania do polskich przepisów oraz proponowanych w przedmiotowym projekcie ustawy rozwiązań.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	1	Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców	Uzyskanie pełnej informacji o nabywanych przez cudzoziemców nieruchomościach, a także o nabywanych lub obejmowanych przez nich akcjach, udziałach lub ogóle praw i obowiązków w spółkach handlowych będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
Notariusze	3395 (na 30.09.2016 r.)	Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 października 2016 r. (sygn. DL-I-453-3/15, dot. RM-10-121-16)	Obowiązek przesyłania do ministra właściwego do spraw wewnętrznych dokumentów w wyniku których dochodzi do nabycia nieruchomości oraz objęcia lub nabycia akcji, udziałów lub ogółu praw i obowiązków przez cudzoziemców w spółkach handlowych.
Wydziały gospodarcze KRS działające przy Sądach Rejonowych	27	http://bip.ms.gov.pl/pl/rejestry-i-ewidencje/okrajowy-rejestr-sadowy/adresy/	Obowiązek nadsyłania do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dokumentów składanych do akt rejestrowych, z treści których wynika, iż doszło do objęcia lub nabycia przez cudzoziemca akcji, udziałów lub ogółu praw i obowiązków w spółkach handlowych..

Organy administracji publicznej.	Ok. 400	Nie dotyczy	Zgodnie z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości może nastąpić na podstawie każdego zdarzenia prawnego, a więc także na mocy decyzji administracyjnej. Stąd też wśród podmiotów zobowiązanych do nadsyłania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych odpowiednich dokumentów znajdują się organy administracji publicznej, do kompetencji których należy wydawanie decyzji administracyjnych stwierdzających nabycie nieruchomości z mocy prawa. Podmiotami tymi w szczególności mogą być starostowie i wojewodowie.
----------------------------------	---------	-------------	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm), projekt rozporządzenia został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Z uwagi na charakter projektowanej regulacji nie ma konieczności przeprowadzenia konsultacji społecznych.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												0
budżet państwa												0
JST												0
pozostałe jednostki (oddzielnie)												0
Wydatki ogółem												0
budżet państwa												0
JST												0
pozostałe jednostki (oddzielnie)												0
Saldo ogółem												0
budżet państwa												0
JST												0
pozostałe jednostki (oddzielnie)												0
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Przedmiotowy projekt rozporządzenia nie będzie stanowił obciążenia dla finansów publicznych. Wejście w życie rozporządzenia nie spowoduje zwiększenia wydatków ani zmniejszenia dochodów budżetu państwa. Nie wpłynie także na budżety jednostek samorządu terytorialnego.											

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ... r.)	duże przedsiębiorstwa							0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Nie dotyczy						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Nie dotyczy						
Niemierzalne								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Nie przewiduje się wpływu projektowanych regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowana regulacja nie spowoduje zmian na rynku pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
--	--	---

Omówienie wpływu	Nie dotyczy
------------------	-------------

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planowany termin wejścia w życie przepisów do 1 stycznia 2017 r.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Przy założeniu, że projektowane przepisy weszłyby w życie dnia 1 stycznia 2017 r. czyli od początku roku kalendarzowego, z którym wiąże się rozpoczęcie gromadzenia danych/rejestrowanie transakcji zawartych z udziałem cudzoziemców za dany rok – to obserwowanie efektu wprowadzonych zmian następowaloby stale w ciągu roku pod

względem terminowości przesyłania stosownych dokumentów oraz po zakończeniu roku kalendarzowego, przy wykonywaniu sprawozdania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wykonania ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – porównawczo z latami ubiegłymi, pod względem ilości dokumentów nienadesłanych w terminie przez zobowiązane podmioty oraz ogólnych danych zestawionych za pierwszy rok po wprowadzeniu zmian.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

W załączeniu *Informacja o wynikach kontroli sprzedaży nieruchomości rolnych zasobu własności rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.*



LSZ-4101-05-00/2013

Nr ewid. 186/2013/P/13/195/LSZ

Informacja o wynikach kontroli

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

MISJA

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

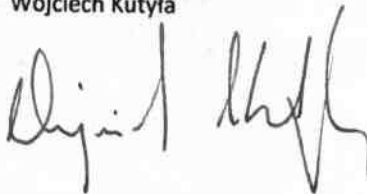
WIZJA

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

Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie:
Jarosław Staniszewski



Zatwierdzam:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 14 stycznia 2014 r.

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

www.nik.gov.pl

Słownik ważniejszych skrótów i pojęć:

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

Spis treści

1. Założenia kontroli	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi końcowe.....	7
2.3. Wnioski.....	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli	11
3.1. Wybór nieruchomości rolnych Zasobu do sprzedaży	11
3.2. Dokumentowanie działań dotyczących wyboru nieruchomości do sprzedaży	13
3.3. Ustalanie kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu	14
3.4. Przygotowanie i przeprowadzanie postępowań przetargowych oraz zawieranie umów sprzedaży nieruchomości.....	18
3.5. Korzystanie Oddziałów z prawa pierwokupu, nabycia i odkupu.....	19
3.6. Prowadzenie przez Oddziały monitoringu rynku obrotu nieruchomościami rolnymi.....	22
3.7. Nabywanie nieruchomości rolnych z udziałem cudzoziemców	22
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	25
4.1. Przygotowanie kontroli	25
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	25
5. Załączniki	28

1. Założenia kontroli

Temat i numer kontroli:

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

Kontrolą objęto lata 2011 - 2013 (do 30.04)¹.

Uzasadnienie podjęcia kontroli:

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

Cel kontroli:

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

Zakres przedmiotowy badań kontrolnych:

Zakres zlecenia ukierunkował badania kontrolne na podstawową formę gospodarowania Zasobem przez Agencję, tj. sprzedaż nieruchomości rolnych², między innymi ze względu na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, w tym możliwości istnienia mechanizmów korupcyjnych. Przedmiotem badania w Oddziałach były m.in. umowy dotyczące warunkowej sprzedaży nieruchomości na wtórnym rynku obrotu.

Organizacja kontroli:

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

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

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

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

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 2011-2013 (do 30.04) przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

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

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

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

Komisje przetargowe rzetelnie, stosownie do procedur sprawdzały formalną poprawność oświadczeń⁴ złożonych przez kandydatów na uczestników przetargów (*strona 14*).

- **zgodne z wytyczną Prezesa ANR⁵ korzystanie z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości na wtórnym rynku obrotu gruntami.**

Badanie dokumentacji 75 przypadków wykazało, że Oddziały, w oparciu o zasady ustalone przez Prezesa ANR, podejmowały stosowne decyzje dotyczące korzystania z przysługujących uprawnień (*strona 19*).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

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

W Oddziałach, w oparciu o zasady określone w Wytycznych Prezesa ANR, nie opracowano procedur typowania konkretnych nieruchomości do sprzedaży, w tym ustalania ich powierzchni. Skontrolowane Oddziały nie posiadały informacji o strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w gminach, którą zgodnie z Wytycznymi Prezesa ANR⁶ należy brać pod uwagę przy ustalaniu powierzchni sprzedawanych nieruchomości (*strona 11*). Określając nieruchomość do sprzedaży Oddziały nie uwzględniały zróżnicowania wielkości gospodarstw rolnych (*strona 12*). Oferty przygotowywano przede wszystkim na podstawie doświadczenia pracowników terenowych Agencji oraz ogłaszanej przez Prezesa Agencji

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

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

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

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

Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa średniej powierzchni gospodarstw w województwie (strona 11).

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

Sprzedaż 150 badanych nieruchomości (spośród 8.164 ogółu podpisanych umów w okresie objętym kontrolą) nie była poprzedzona udokumentowaną analizą uzasadniającą ich wybór (strona 13). Oddziały gospodarując majątkiem Skarbu Państwa, nie zapewniały niezbędnej przejrzystości działań. Niedokumentowanie typowania nieruchomości stanowi rodzaj mechanizmu korupcyjnego sprzyjającego dowolności postępowania⁷.

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

Mimo, że obowiązujące przepisy nie nakładają na Oddziały obowiązku analizy zjawisk zachodzących na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami, to w ocenie NIK, są one celowe i niezbędne dla rzetelnego i skutecznego realizowania zadań Agencji określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Podczas badania zasadności korzystania z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości, Oddziały brały pod uwagę tylko poszczególne transakcje, bez badania procesów zachodzących na wtórnym rynku (strona 22). Posiadając pełną informację o transakcjach⁸, Oddziały nie dokonywały m.in. analiz wpływu niekorzystania ze swoich uprawnień na wzrost nadmiernej koncentracji nieruchomości. NIK ustaliła, że w latach 2011-2012, po nieskorzystaniu przez Oddział w Szczecinie ze swoich uprawnień - 2,3% nabywców wykupiło aż 33,7% powierzchni nieruchomości oferowanych w województwie zachodniopomorskim (strona 22).

2.2. Uwagi końcowe

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

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

1. Obowiązujący system kwalifikacji rolników do udziału w przetargach ograniczonych, w żaden istotny sposób nie wyklucza z udziału w postępowaniu osób, które spełniając obowiązujące wymogi, kupują nieruchomości rolne Zasobu w innym celu, niż na powiększenie własnego gospodarstwa rodzinnego. Brak upoważnień ustawowych stał u podstaw niebadania przez Oddziały merytorycznej wiarygodności oświadczeń składanych przez kandydatów na

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

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

nabywców nieruchomości (*strona 14*). Komisje przetargowe, tylko w sytuacji popełnienia błędów formalnych w składanych oświadczeniach, mogły uniemożliwić zakup nieruchomości osobom, których dotychczasowe działania (np. wnoszenie zakupionych nieruchomości do spółek lub sprzedaż innym osobom) wskazywały, iż nie uczestniczyły one w przetargach w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego (*strona 16*). Do przetargów kwalifikowano m.in. dotychczasowych kontrahentów zalegających z płatnością zobowiązań wobec Agencji, osoby wielokrotnie nabywające grunty Zasobu oraz rolnika będącego jednocześnie udziałowcem i członkiem władz spółki bezumownie użytkującej kupowane grunty (*strona 15*). Zakup nieruchomości Zasobu przez takich nabywców, był jednym z powodów protestów rolników na przełomie 2012/2013 roku oraz wprowadzenia przez Prezesa ANR do Wytycznych dodatkowych zobowiązań nabywcy, zabezpieczających wykorzystanie zakupionych nieruchomości zgodnie z warunkami przetargu (*strona 16*). Mimo wyboru kandydatów na nabywców zgodnie z przepisami, NIK dostrzega konieczność uszczegółowienia kryteriów kwalifikowania kandydatów na nabywców, których dotychczasowe postępowanie wskazywało na nieprzestrzeganie warunków przeprowadzanych przetargów ograniczonych.

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

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

3. Ustalenia kontroli wskazują na koncentrację zakupów nieruchomości na wtórnym rynku (*strona 22*), co w konsekwencji może prowadzić do nadmiernej koncentracji własności nieruchomości rolnych. Zjawisko to jest niezgodne z założeniami polityki rolnej państwa. Kontrolowane Oddziały, zgodnie z wytyczną Prezesa ANR w ograniczonym zakresie korzystały z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych na wtórnym rynku obrotu. Przyczynami rezygnacji z zakupu nieruchomości były m.in. czynniki ekonomiczne - wysokość cen transakcyjnych, obciążenia hipoteką oraz wpisane w dziale III ksiąg wieczystych umowy dzierżawy i pożyczek (*strona 19*).

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

5. Obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające dla ewidencjonowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych transakcji nabywania przez cudzoziemców⁹ udziałów spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych. W szczególności przepisy nie nakładają obowiązku zgłaszania do Krajowego Rejestru Sądowego informacji niezbędnych do rejestrowania przez Ministra SW transakcji nabycia przez cudzoziemców¹⁰, udziałów spółek z o.o. będących właścicielami nieruchomości rolnych (strona 22). Analizując procesy zachodzące na rynku wtórnym nieruchomości NIK ustaliła, że w latach 2011-2012 powierzchnia nieruchomości należących do spółek z o.o., w których większościowe udziały¹¹ nabyli cudzoziemcy reprezentujący głównie kapitał: holenderski, duński oraz luksemburski, wyniosła na terenie województwa dolnośląskiego - 1.579,9 ha, a w województwie zachodniopomorskim – 4.576,9 ha (strona 23). Brak przekazywania do KRS informacji o posiadaniu nieruchomości rolnych przez spółki, w których cudzoziemcy nabyli udziały powodował, iż MSW nie otrzymywało danych, które zgodnie z ustawą nnpc¹² niezbędne są do rejestracji takich transakcji. W zatwierdzanych corocznie przez Sejm RP sprawozdaniach Ministra SW z realizacji ustawy nnpc wykazano, że powierzchnia transakcji w ww. okresie wynosiła: w województwie dolnośląskim - 397,0 ha, a w zachodniopomorskim - 1.505,7 ha, tj. 3 - 4 krotnie mniej niż ustalono w toku kontroli (strona 23).

2.3. Wnioski

Wyniki kontroli wskazują na konieczność podjęcia działań przez:

Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie:

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

Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie:

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

Dyrektorów Oddziałów Terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie:

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

Wnioski de lege ferenda

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

Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie zapewnienia pozyskiwania pełnej informacji o nabywanych lub obejmowanych udziałach lub akcjach przez cudzoziemców, w spółkach

⁹ Będących obywatelami lub przedsiębiorcami z Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo Konfederacji Szwajcarskiej.

¹⁰ Dokonanych na podstawie art. 180 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 t.j.).

¹¹ W wyniku nabycia udziałów, spółki stały się spółkami kontrolowanymi.

¹² Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm.).

będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych, w przypadkach określonych art. 8 ust. 4 ustawy nnp.

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

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Wybór nieruchomości rolnych Zasobu do sprzedaży

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

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

Oddziały nie dysponowały informacjami o strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w poszczególnych gminach, mimo że według Wytycznych,¹³ należy je mieć na uwadze podczas ustalania powierzchni nieruchomości przeznaczanej do sprzedaży w przetargu ograniczonym. Oddziały nie widziały potrzeby posiadania takich informacji oraz nie znały źródeł, z których mogłyby je pozyskać. W tym zakresie stosowano jedynie wytyczną, dotyczącą ustalenia maksymalnej powierzchni sprzedawanej nieruchomości, w oparciu o ogłaszaną corocznie przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁴ średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w województwie. Stosowane jednak w Agencji średnie wielkości obszarów gospodarstw rolnych ogłaszane przez Prezesa ARiMR¹⁵ w województwach dolnośląskim i zachodniopomorskim, odbiegały od wielkości ogłaszanych przez urzędy statystyczne.

W województwie dolnośląskim średnia statystyczna powierzchnia gospodarstwa rolnego w 2010 r. wynosiła 8,9 ha, a ogłoszona przez Prezesa ARiMR – 15,7 ha.

W 2010 r. średnia powierzchnia gospodarstwa w województwie zachodniopomorskim według Prezesa ARiMR wynosiła 30,3 ha¹⁶, a według wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r.¹⁷ średnia powierzchnia gospodarstwa posiadającego ponad 1 ha użytków rolnych wynosiła 19,9 ha. Jednocześnie według danych Oddziału ustalonych w 2012 r. przy współdziałaniu Zachodniopomorskiej Izby Rolniczej (dalej ZIR), średnia powierzchnia gospodarstwa wynosiła 23,4 ha.

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

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

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

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

¹⁷ http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/szczec/ASSETS Charakterystyka_gospodarstw_rolnych_PSR2010.pdf

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

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

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

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

Na podstawie danych statystycznych¹⁸ ustalono, że w roku 2011 w porównaniu do 2000 r. zmiany struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych (według grup obszarowych użytków rolnych) na terenie działania 3 kontrolowanych Oddziałów przedstawiały się następująco: (w %)

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

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

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

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

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

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

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

Zgodnie z Wytycznymi, podczas wyboru nieruchomości do sprzedaży należało uwzględniać potrzeby zgłaszane przez rolników. W Oddziale w Szczecinie i Wrocławiu²¹ stwierdzono przypadki nieuwzględnienia wniosków rolników o nabycie mniejszych obszarowo nieruchomości Zasobu.

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

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

3.2. Dokumentowanie działań dotyczących wyboru nieruchomości do sprzedaży

Żadna ze 150 transakcji sprzedaży badanych w 3 Oddziałach²², nie była poprzedzona udokumentowaną analizą, uzasadniającą wybór konkretnej nieruchomości Zasobu. Brak dokumentowania wyboru nieruchomości wyjaśniano nieokreśleniem takiego obowiązku w Wytycznych. NIK nie podziela tego poglądu, bowiem konieczność dokumentowania działań wynika ze standardów kontroli zarządczej jednostek sektora finansów publicznych, zobowiązujących m.in. do rzetelnego i pełnego dokumentowania operacji gospodarczych²³. Charakterystycznym przykładem opisanego zjawiska jest sytuacja dotycząca Oddziału w Szczecinie:

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

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

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

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

²³ Pkt II C.14 Załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF. Nr 15, poz. 84).

3.3. Ustalanie kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu

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

3.3.1. Komisje przetargowe, działając w ramach obowiązujących przepisów ukur, ustawy gnrsp oraz rozporządzenia²⁴, nie posiadały uprawnień do merytorycznego sprawdzania oświadczeń²⁵ składanych przez uczestników przetargów. W celu natomiast poświadczenia spełnienia formalnych warunków, Oddziały na podstawie art. 6a ustawy gnrsp, uprawnione były do korzystania z danych zawartych w ewidencjach: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności prowadzonych przez ARiMR.

Kandydatami na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu, zostawali rolnicy spełniający formalne warunki przetargów, składający wymagane oświadczenia potwierdzone przez organy samorządu terytorialnego²⁶. Komisje przetargowe, mimo że zgodnie z przepisami ustalały kandydatów na nabywców nieruchomości sprzedawanych w przetargach ograniczonych, to kwalifikowanie do przetargów części kandydatów wzbudzało wątpliwości, co do zasadności ich udziału w postępowaniach. I tak np.:

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

Od stycznia 2011 r. do kwietnia 2013 r. Oddział w Szczecinie zawarł 145 umów (spośród 3.732 umów) na sprzedaż nieruchomości, mimo posiadania przez nabywców wymagalnych zobowiązań, które na dzień ich zawarcia wynosiły łącznie 877,9 tys. zł.

Filia w Łodzi w marcu 2013 r. sprzedała za 43,0 tys. zł nieruchomość o powierzchni około 6,0 ha, nabywcy, który będąc dzierżawcą prawie 160,0 ha, w dniu zawarcia umowy kupna nieruchomości zalegał ze spłatą czynszu dzierżawnego za II półrocze 2012 r. w kwocie 70,3 tys. zł. Termin płatności ww. należności upłynął 28.02.2013 r. Zaległe zobowiązania 72,8 tys. zł (wraz z odsetkami) nabywca wpłacił w czerwcu 2013 r.

Oddział we Wrocławiu w styczniu 2013 r. sprzedał nieruchomość nabywcy, który posiadał w tym czasie zobowiązania wymagalne wobec Oddziału w kwocie 114,3 tys. zł z tytułu dzierżawy sprzedawanej nieruchomości. Zobowiązania te były przedmiotem sporu sądowego nabywcy z Oddziałem i zostały rozliczone w czerwcu 2013 r. po wyroku

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

²⁵ Patrz przypis dolny Nr 4.

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

sądowym nakazującym zapłatę kwoty 28,0 tys. zł zaległego czynszu dzierżawnego wraz z odsetkami liczonymi od maja 2007 r.

- 2) W Oddziale w Szczecinie w 2011 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami zakwalifikowano do udziału w przetargu ograniczonym rolnika indywidualnego, (który złożył wymagane oświadczenia poświadczane przez właściwe organy) będącego jednocześnie udziałowcem i prezesem spółki prawa handlowego, bezumownie użytkującej sprzedawaną nieruchomość o powierzchni 31 ha. W wyniku przetargu rolnik ten nabył ww. grunty za cenę 1.000 tys. zł (przy cenie wywoławczej 540 tys. zł).
- 3) Finansowa wiarygodność kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych Zasobu nie stanowiła kryterium kwalifikowania do udziału w postępowaniach. Komisje przetargowe nie posiadały bowiem upoważnienia ustawowego do sprawdzenia, czy przystępujący do przetargu dysponują środkami finansowymi na zakup ziemi. ANR nie miała też prawnych możliwości badania źródeł pochodzenia środków, za które nabywano nieruchomości. W uzasadnionych przypadkach²⁷ Oddziały informowały Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz organy kontroli skarbowej o transakcjach, w których źródła finansowania zakupu budziły wątpliwości.
- 4) Badając zasadność skargi złożonej przez dzierżawcę nieruchomości, sprzedanej spadkobiercom w ramach pierwszeństwa nabycia w Oddziale w Warszawie stwierdzono, że działania Oddziału były rzetelne i legalne. Spadkobiercy, przed nabyciem nieruchomości, zawarli przedwstępną umowę jej sprzedaży na rzecz osób trzecich. Zdaniem NIK, może to jednak spowodować przejście prawa własności bez zachowania procedury przetargowej.
- 5) Grunty sprzedawano nabywcom, którzy wielokrotnie nabywali nieruchomości Zasobu (w ramach pierwszeństwa lub w wyniku wygranych przetargów). Obowiązujące przepisy nie wprowadzają ograniczeń w zakresie liczby nieruchomości nabywanych z Zasobu. Jedynym ograniczeniem jest limit posiadanej powierzchni, wynikający z art. 5 ust. 1 pkt 2 ukur, wg którego to przepisu za gospodarstwo rodzinne uznane jest gospodarstwo, w którym m.in. powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha (dotyczy osób nabywających grunty na powiększenie gospodarstwa indywidualnego) oraz limit określony w art. 28a ust. 1 ustawy gnrsp ustalający, że w wyniku sprzedaży przez Agencję, łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie może przekroczyć 500 ha. I tak w latach 2006-2013 (do 30.04):

W Oddziale w Szczecinie 1.654 nabywców²⁸ więcej niż jednokrotnie (od 2 do 24 umów) nabyło nieruchomości Zasobu o łącznej powierzchni 85.754,6 ha za cenę 1.163,1 mln zł. W badanych 60 transakcjach wystąpiło 6 rolników, którzy w latach 2011-2013 (do 30.04) uczestnicząc kilkakrotnie²⁹ w postępowaniach nabyli ogółem 904,6 ha za cenę 18,4 mln zł.

W Oddziale we Wrocławiu 816 osób wielokrotnie nabyło nieruchomości Zasobu, w tym np. jeden z nabywców kupił osobiście 28-krotnie nieruchomości oraz 14-krotnie wspólnie z innym nabywcą, który samodzielnie nabył 24 nieruchomości. Powierzchnia zakupionych nieruchomości w poszczególnych transakcjach wahała się od 1,1 ha do 40 ha.

Oddział w Warszawie na podstawie 86 umów sprzedał łącznie 2.076,4 ha nieruchomości rolnych Zasobu 6 nabywcom, którzy podczas wielokrotnych transakcji zakupili, co najmniej po 200 ha. W tym, z 1 nabywcą podpisano 51 umów na sprzedaż łącznie 280,5 ha

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

²⁸ Osób fizycznych i podmiotów.

²⁹ Od 3 do 7 krotnie.

gruntów. W Oddziale tym w latach 2011–2013 (do 30.04) sprzedano 17.037,2 ha za 414,7 mln zł nabywcom, którzy więcej niż jednokrotnie nabyli nieruchomości Zasobu.

6) W 2 Oddziałach do przetargów ograniczonych, zgodnie z obowiązującymi przepisami kwalifikowano rolników, których wcześniejsze działania (wniesienie zakupionych nieruchomości do spółek, sprzedaż lub wydzierżawienie innym osobom) wskazywały, że zakupione nieruchomości Zasobu wykorzystywali oni niezgodnie z warunkami przetargów. W takiej sytuacji komisje przetargowe, tylko w przypadku niespełniania przez kandydatów na nabywców warunków formalnych, wykluczały ich z udziału w kolejnych postępowaniach.

W 2012 r. w Oddziale we Wrocławiu, do postępowań na sprzedaż nieruchomości przystąpił m.in. rolnik, który według złożonych oświadczeń posiadał gospodarstwo rolne o powierzchni 110,1 ha, z czego 103,3 ha wydzierżawił osobom trzecim. Po otrzymaniu informacji z Dolnośląskiej Izby Rolniczej (dalej DIR) o wydzierżawieniu części nieruchomości, komisje przetargowe, z uwagi na brak osobistego prowadzenia gospodarstwa wymaganego przez ukur, nie zakwalifikowały tego kandydata. Prezes ANR podtrzymał decyzję Komisji Oddziału, pomimo 9 skarg złożonych przez zainteresowanego na wykluczenie z przetargu.

W Oddziale w Szczecinie, nieruchomości Zasobu o powierzchni 315,2 ha³⁰ zakupione w 2011 i 2012 r. w przetargach ograniczonych na powiększenie gospodarstwa rolnego, rolnik, dzień po ich nabyciu i zachowując 300 ha limit posiadania, wnosił aportem do założonych przez siebie spółek prawa handlowego.

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

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

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

W 2013 r. (do 30.04) Oddział w Szczecinie odwołał 56 przetargów na sprzedaż 1.537 ha, z tego: 55 na wniosek Zachodniopomorskiej Izby Rolniczej (dalej ZIR) i 1 na wniosek rolników. Nie odwołano 27 przetargów na sprzedaż 604,3 ha, mimo wniosków ZIR o ich nieprzeprowadzenie.

Analiza 6 przetargów ograniczonych, które Oddział w Szczecinie przeprowadził, pomimo negatywnych opinii ZIR wykazała m.in., że w 4 przypadkach ZIR nie wskazywała konkretnych osób, co do których udziału w przetargu miała wątpliwości i nie przedłożyła uzasadnienia potwierdzającego przystąpienie do przetargu osób

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

nieuprawnionych. Jeden wniosek ZIR złożony został na godzinę przed rozpoczęciem przetargu, bez wskazania osób objętych zarzutami. W piśmie z 23.04.2013 r. ZIR wniosła o odwołanie 2 przetargów ograniczonych zaplanowanych na dzień 24 i 26.04.2013 r. z (...) powodu uzasadnionych wątpliwości odnośnie osoby mającej w nim uczestniczyć. ..., jeden z oferentów nie spełnia kryteriów dopuszczających do udziału w przetargu ograniczonym, nie jest rolnikiem indywidualnym dążącym do powiększania gospodarstwa rodzinnego, natomiast prawdopodobnie działa na rzecz podmiotu gospodarczego z udziałem kapitału zagranicznego. (...). W piśmie nie skonkretyzowano zarzutu oraz nie wskazano osoby, której dotyczył. W 2 przypadkach ZIR wymieniła osoby i uzasadniła swoje stanowisko, ale w wyniku podjętych działań Oddział stwierdził, że zarzuty wobec jednego kandydata nie potwierdziły się, a w drugim przypadku – wskazana osoba wycofała się z przetargu.

Mazowiecka Izba Rolnicza (dalej MIR) zgłosiła uwagi do jednego z 11 zbadanych w Oddziale w Warszawie przetargów ograniczonych i do 2 z 14 przetargów nieograniczonych. W 2 przypadkach uzgodniono sprzedaż z MIR. W jednym z nich nie dokonano proponowanego przez MIR podziału nieruchomości zabudowanej, gdyż propozycja ta nie uwzględniała konieczności zabezpieczenia niezbędnej powierzchni gruntów dla zagospodarowania budynków. W badanym okresie Łódzka Izba Rolnicza nie zgłaszała uwag do przetargów prowadzonych w Filii w Łodzi.

W latach 2012-2013 (do 30.04) DIR 31-krotnie opiniowała zasadność przeznaczania przez Oddział we Wrocławiu nieruchomości rolnych do sprzedaży, m.in. 8-krotnie wnioskowała o dokonanie przed sprzedażą podziału nieruchomości (wnioski zostały uwzględnione). Ponadto DIR zwracała się w 10 przypadkach do Oddziału z wnioskiem o odwołanie organizowanego przetargu na sprzedaż nieruchomości, z czego 5 wniosków uwzględniono, a pozostałe uznano za niezasadne.

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

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

W marcu 2013 r. ZIR przekazała do Oddziału w Szczecinie listę osób upoważnionych do składania wniosków o odwołanie przetargów w przypadku uzasadnionych wątpliwości dotyczących osób mających w nich uczestniczyć. Wśród 202 osób uprawnionych do składania takich wniosków wskazano m.in. osobę, która w 2012 r. nabyła w przetargu ograniczonym nieruchomości o powierzchni ok. 190 ha za cenę prawie 9,5 mln zł. Po 16 dniach od zakupu założyła Spółkę, której była jedynym współnikiem. Na pokrycie udziału wniosła w formie aportu nabyte od Agencji nieruchomości. Po 3 miesiącach od założenia spółki, w KRS dokonano wpisu zmiany współnika. W miejsce ww. nabywcy wpisano podmiot prawa holenderskiego, który został jedynym współnikiem Spółki.

Oddział we Wrocławiu w 2011 r. przeznaczył do sprzedaży w przetargu nieograniczonym m.in. nieruchomości o powierzchni około 200 ha. Właściwy urząd gminy oraz zarząd DIR negatywnie zaopiniowali propozycję Oddziału i wystąpili o podział nieruchomości na mniejsze działki w celu sprzedaży w przetargach ograniczonych na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Przedstawiciel powiatowych struktur DIR, na spotkaniu mającym na celu ostateczne zaopiniowanie powierzchni

sprzedawanej nieruchomości zaaprobował jednak propozycję Oddziału. W wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego zakupił ww. nieruchomość za cenę ponad 6,0 mln zł.

3.4. Przygotowanie i przeprowadzanie postępowań przetargowych oraz zawieranie umów sprzedaży nieruchomości

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

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

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

W pozostałych Oddziałach nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Badając postępowania przetargowe prowadzone na sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu w Oddziale w Warszawie³¹ stwierdzono między innymi, że dla 2. z 11 zbadanych przetargów ograniczonych ustalono wadium wyższe, niż 10% ceny wywoławczej, natomiast w Filii w Łodzi nieprawidłowość ta wystąpiła w 5 z 8 przetargów³². Ponadto, podczas ogłaszania kolejnego przetargu, po kilku nierozstrzygniętych postępowaniach, ustalono cenę wywoławczą na sprzedaż działki niższą (o 200 zł) od wymaganej. Było to niezgodne z art. 29 ust. 3a ustawy o gnrsp. Według wyjaśnień, spowodowane to było m.in. pomyłkami pracowników oraz niewłaściwym zaokrągleniem ceny wywoławczej. Charakter powyższych uchybień nie miał wpływu na prawidłowość przebiegu postępowań.

³¹ W pozostałych Oddziałach nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie

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

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

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

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

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

- w 2 umowach nie zawarto oświadczenia nabywcy, że nabywane grunty wchodzą w skład gospodarstwa rodzinnego, którego powierzchnia nie przekracza 300 ha użytków rolnych,
- w 2 umowach nie zawarto oświadczenia nabywcy, że zobowiązuje się do osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie w okresie 10 lat, informowania w tym okresie o zamiarze zbycia nabytej nieruchomości, nieustanawiania w tym okresie bez zgody Agencji hipoteki na nabywanym gruncie, a w razie niedotrzymania wymienionych zobowiązań, do zapłaty na rzecz ANR kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży,
- w 5 umowach nie ujęto postanowienia o przysługującym Agencji umownym prawie odkupu lub nabycia, gdy nastąpiło lub ma nastąpić zbycie nieruchomości przez kupującego na rzecz innej osoby, niż rolnik indywidualny w rozumieniu ukur,
- w 1 umowie sprzedaży, zawartej w trybie przetargu nieograniczonego, nie określono żadnej z przesłanek skorzystania z prawa odkupu.

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

3.5. Korzystanie Oddziałów z prawa pierwokupu, nabycia i odkupu

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

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

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

Tabela nr 2. Zestawienie liczby informacji³³ otrzymanych przez Oddziały w latach 2011-2013 (do 30.04) dotyczących możliwości skorzystania z uprawnień Agencji

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

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

W Oddziale w Szczecinie najwyższa kwota obciążeń nieruchomości hipoteką wynosiła 167 mln zł, przy cenie w warunkowej umowie sprzedaży określonej na 46 mln zł.

Analiza jednej z umów przesłanych do Oddziału wykazała, że średnia cena za 1 ha w umowie wynosiła 24,5 tys. zł, przy średniej cenie za 1 ha w powiecie 14,8 tys. zł. Jednocześnie w dyspozycji Zasobu na terenie powiatu znajdowało się jeszcze 387 ha gruntów, które mogłyby zostać rozdysponowane na rzecz rolników.

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

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

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

Oddział we Wrocławiu w 2013 r. przekazał zbywającemu oświadczenie o skorzystaniu z umownego prawa odkupu wobec nieruchomości zakupionej wcześniej od Agencji

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

³⁴ Wartość transakcji wskazana w aktach notarialnych.

w ramach pierwszeństwa w nabyciu. Ustalono, że należność za jej zakup nie została uregulowana przez nabywcę, lecz przez osobę, z którą nabywca zawarł warunkową umowę sprzedaży. Zbywca nieruchomości po otrzymaniu oświadczenia Oddziału, zrezygnował z jej sprzedaży. Oddział zawiadomił właściciela, że prawo odkupu zostało wykonane w sposób skuteczny i wezwał go celem sporządzenia umowy przeniesienia prawa własności działki do Zasobu. Wobec braku zgody na dobrowolne przekazanie nieruchomości do Zasobu, Oddział przygotowywał pozew sądowy w tej sprawie.

Oddział we Wrocławiu w 2013 r. poinformował zbywcę o skorzystaniu z prawa pierwokupu gruntów o powierzchni 86,0 ha. Zbywca nieruchomości nie wyraził zgody na protokólne przekazanie gruntu do Zasobu i nie wydał nieruchomości. Oddział, składając w depozycie sądowym kwotę 4.470 tys. zł, wystąpił na drogę sądową.

Oddział w Szczecinie po uzyskaniu zgody Prezesa ANR, w 2 przypadkach złożył w 2013 r. oświadczenia woli w sprawie wykonania umownego prawa odkupu 2 nieruchomości o powierzchni 47,4 ha oraz 30,1 ha. W 1. przypadku strony transakcji odstąpiły od jej zawarcia, a w 2. - zbywca zrezygnował z ich sprzedaży. Oddział podjął działania w celu wyegzekwowania swojego prawa na drodze sądowej.

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

- możliwość terminowego³⁵ rozdysponowania nieruchomości przejętej do Zasobu,
- zainteresowanie analizowanymi gruntami przez okolicznych rolników,
- obciążenie nieruchomości hipotekami,
- cenę za hektar wynikającą z umowy sprzedaży, w stosunku do średniej ceny w powiecie,
- występowanie gruntów pokrywających zapotrzebowanie na danym terenie.

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

W Filii w Łodzi nie powołano komisji ds. sporządzania analiz celowości skorzystania z prawa pierwokupu i nabycia i nie sporządzano opinii zasadności podjętych decyzji. Analizy sporządzane przez pracowników o odstąpieniu od przysługujących praw nie zawierały wystarczających i udokumentowanych informacji, niezbędnych do podjęcia decyzji. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału przyczyną niepowołania komisji było sporządzanie przez pracowników opinii w ww. zakresie.

W Filii w Koszalinie nie sporządzano opinii dotyczącej zasadności skorzystania z prawa pierwokupu wynikającego z art. 29 ust. 4 ustawy gnrsp. Sporządzanie takich opinii wymagane było zapisami regulaminu organizacyjnego Oddziału. Według wyjaśnień pracownicy Filii sporządzali projekty pism, skierowanych do notariuszy, zawierające stanowisko Agencji w odniesieniu do skorzystania bądź nie z prawa pierwokupu, które były przedstawiane do akceptacji kierownikowi sekcji.

Jedną z istotnych przyczyn niekorzystania Oddziałów z przysługujących uprawnień pierwokupu i nabycia było także nieadekwatne do skali zjawiska zabezpieczenie środków finansowych przeznaczanych przez Agencję na ich realizację. Prezes ANR na stosowanie ukur na terenie całego kraju utworzył rezerwę w planie finansowym Agencji w łącznej kwocie 45 mln

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

zł (z tego: w 2011 r. - 5 mln zł, a na 2012 r. i 2013 r. - w kwocie po 20 mln zł), przy zgłoszonych tylko przez 3 kontrolowane Oddziały potrzebach wykupu nieruchomości za cenę 52,7 mln zł.

3.6. Prowadzenie przez Oddziały monitoringu rynku obrotu nieruchomościami rolnymi

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

Oddział otrzymał łącznie 724 warunkowe umowy przeniesienia własności³⁶ nieruchomości o powierzchni 29.146,3 ha na rzecz 509 nabywców, za cenę 889,4 mln zł. W 26 umowach, nabywcami nieruchomości miały być 3 osoby fizyczne, deklarujące zakup ponad 300 ha każda oraz 9 osób prawnych z kapitałem krajowym, które chciały nabyć ponad 500 ha. Wymienionych 12 nabywców (2,3% ogółu z 509) deklarowało zakup łącznie 9.834,7 ha (tj. 33,7% powierzchni z 724 umów), za kwotę 322,9 mln zł. Po nieskorzystaniu przez Agencję z prawa do pierwokupu i nabycia, 3 osoby fizyczne nabyły łącznie 1.198,5 ha. Spośród 8.636,2 ha zakupionych przez 9 spółek, największymi obszarowo były grunty o powierzchni: - 1.899,6 ha (w tym na podstawie 1 umowy - 1.875,3 ha).

Spółka, którą wpisano do KRS w marcu 2012 r. z kapitałem 5.000 zł, na podstawie 6 umów warunkowych z sierpnia 2012 r. zadeklarowała łączny zakup³⁷ 1.589 ha gruntów za cenę 43,5 mln zł. Oddział w Szczecinie we wrześniu 2012 r. powiadomił strony o rezygnacji z prawa pierwokupu. W grudniu 2012 r. cudzoziemiec (z kapitałem holenderskim) nabył wszystkie udziały w spółce.

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

3.7. Nabywanie nieruchomości rolnych z udziałem cudzoziemców

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

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

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

³⁷ Od 1 osoby fizycznej i 4 osób prawnych.

sprzedaży, stawały się m.in. spółki z o.o. z kapitałem polskim. Następnie udziały w tych spółkach, w drodze umowy zbycia udziałów na podstawie art. 180 Kodeksu spółek handlowych³⁸, sprzedawane były cudzoziemcom pochodzącym z EOG.

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

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

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

Tabela nr 3.

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

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

W Oddziale w Szczecinie ustalono, że w przypadku nabycia przez cudzoziemców udziałów w spółkach z o.o., w wyniku którego doszło do zmiany statusu spółki na spółkę kontrolowaną, nie zgłaszano do KRS faktu posiadania przez spółkę nieruchomości rolnych, bowiem przepisy prawa³⁹ nie przewidywały takiego obowiązku. Informacje takie są jednak niezbędne w celu ewidencjonowania transakcji zgodnie z przepisami ustawy nnpc. Brak obowiązku zgłaszania przez spółki do KRS takich danych powoduje, że sądy rejestrowe nie posiadały informacji w tym zakresie. Tym samym nie przekazywały do MSW danych niezbędnych do ewidencjonowania transakcji z udziałem cudzoziemców.

3.7.2. W wyniku porównania wielkości powierzchni nieruchomości rolnych należących do spółek z o.o., w których udziały zakupili cudzoziemcy pochodzący z EOG, z powierzchniami z transakcji ewidencjonowanych⁴⁰ przez Ministra SW i wykazywanych w sprawozdaniach z realizacji w 2011 r. i 2012 r. ustawy nnpc stwierdzono, że: powierzchnia nieruchomości rolnych będących własnością spółek, w których udziały nabyli cudzoziemcy, wynosiła w skali kraju 5.356,8 ha. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że wielkość ta jest wyraźnie zaniżona, bowiem tylko w 2 województwach cudzoziemcy w tym okresie nabyli udziały w spółkach będących właścicielami 6.156,8 ha.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

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

Przy planowaniu kontroli oraz analizie stwierdzonych ustaleń uwzględniono również fakt, iż w grudniu 2012 r. Międzyzwiązkowy Komitet Protestacyjny Rolników Województwa Zachodniopomorskiego prowadził akcję protestacyjną⁴². Protest był spowodowany niepełną realizacją uzgodnień dokonanych w czerwcu i lipcu 2012 r. podczas spotkań z Prezesem Agencji oraz Ministrem RiRW. Kwestionowane ustalenia dotyczyły m.in.:

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

Zawarte w dniu 11 stycznia 2013 r. ustalenia pomiędzy Ministrem RiRW, Prezesem Agencji, a Międzyzwiązkowym Komitetem Protestacyjnym Rolników Województwa Zachodniopomorskiego⁴³ określały zasady postępowania ANR przy rozdysponowywaniu nieruchomości Zasobu.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

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

- 15 przypadków, w których Oddział nie skorzystał z przysługującego Agencji: prawa nabycia, odkupu oraz, w których Oddział nie skorzystał z prawa pierwokupu nieruchomości,
- 6 przypadków, w których Oddział skorzystał z przysługującego Agencji: prawa nabycia, prawa odkupu oraz, w których skorzystał z prawa pierwokupu nieruchomości,

⁴² <http://protestrolnikow.pl/>

⁴³ (<http://zir.pl/index.php/179-ustalenia-wynegocjowane-w-warszawie>)

- 4 przetargów ograniczonych, które Oddział przeprowadził, mimo otrzymania z izb rolniczych negatywnych opinii dotyczących uczestników postępowań.

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

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

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

w OT w Szczecinie:

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

w OT w Warszawie

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

w OT we Wrocławiu

1. Rzetelnego kwalifikowania uczestników postępowań na sprzedaż nieruchomości rolnych w trybie przetargu ograniczonego.
2. Rozważenia celowości i zasadności opracowania kryteriów i warunków kwalifikacji danej nieruchomości do sprzedaży z uwzględnieniem struktury obszarowej okolicznych

- gospodarstw rolnych oraz wymagań wynikających z ukur, a także wyboru postępowania przy sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym (ograniczonym lub nieograniczonym).
3. Uwzględnienia i uszczegółowienia w zakresach czynności pracowników takich zadań jak: sporządzanie miesięcznych harmonogramów przetargów na sprzedaż nieruchomości oraz inicjowanie sprzedaży nieruchomości, a także realizacji zadań wynikających z art. 1 ukur.

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

Komisja Rozstrzygająca NIK uchwałą z dnia:

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

Wdrażanie wniosków NIK

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

w Oddziale w Szczecinie:

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

w Oddziale w Warszawie:

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

w Oddziale we Wrocławiu:

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

5. Załączniki

- Załącznik Nr 1** Wykaz skontrolowanych jednostek, osób zajmujących stanowiska kierownicze w kontrolowanych podmiotach oraz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.
- Załącznik Nr 2** Charakterystyka stanu prawnego.
- Załącznik Nr 3** Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.
- Załącznik Nr 4** Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

Załącznik Nr 1

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

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

Charakterystyka stanu prawnego

Agencja Nieruchomości Rolnych gospodaruje nieruchomościami rolnymi, w rozumieniu Kodeksu cywilnego, przeznaczonymi na cele gospodarki rolnej, przejętymi w trybie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴⁴ i tworzącymi Zasób. Zgodnie z przepisami ustawy gnrsp oraz ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴⁵ Agencja realizuje zadania wynikające z polityki rolnej państwa⁴⁶, w szczególności w zakresie: tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz tworzeniu warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu. Jednym ze sposobów gospodarowania nieruchomościami Zasobu jest ich sprzedaż na zasadach określonych w rozdziale 6 ustawy gnrsp.

Organizacja Agencji Nieruchomości Rolnych

Nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Nadzór właścicielski nad wydzierżawionymi nieruchomościami rolnymi realizuje Prezes Agencji, jako organ Agencji. Dyrektorzy oddziałów terenowych reprezentują Agencję w zakresie terytorialnej i rzeczowej właściwości oddziałów i filii oddziałów terenowych⁴⁷ w ramach udzielonych im pełnomocnictw.

Charakter i zakres działań związanych z wykonywaniem przez Agencję nadzoru właścicielskiego nad wydzierżawionymi nieruchomościami rolnymi i sprzedanymi nieruchomościami rolnymi określony jest również w zawieranych umowach, które precyzują obowiązki oraz uprawnienia obu stron. Nabywca nieruchomości rolnej, zgodnie z obligatoryjnymi postanowieniami umów sprzedaży⁴⁸, zobowiązany jest w okresie 5 lat od dnia podpisania umowy do informowania oddziału lub filii o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnej nabytej od Agencji w celu zrealizowania umownego prawa odkupu.

Organizację wewnętrzną Agencji, zasady udzielania pełnomocnictw i system kontroli wewnętrznej reguluje Statut Agencji⁴⁹. Zgodnie z obowiązującym Statutem (§ 12), do zadań oddziałów należą m.in. następujące sprawy: przejmowanie mienia do Zasobu, na zasadach i w trybie określonym w ustawie, ewidencja mienia Zasobu będącego w zakresie działania oddziału, gospodarowanie mieniem Zasobu w formach przewidzianych w ustawie, sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu, prowadzenie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej, windykacja należności, odraczanie lub rozkładanie na raty oraz umarzanie należności Agencji (umarzanie do kwoty 100.000 zł), ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, wykonywanie czynności w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji kredytowych, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, wykonywanie czynności wynikających z odrębnych przepisów, w szczególności przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, gromadzenie i obsługa dokumentacji pozostałej po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Według art. 28 ustawy gnrsp wykaz nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży wywiesza się w danej miejscowości, w siedzibie właściwej izby rolniczej i właściwym miejscowo urzędzie gminy przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu. Wykaz zawiera m.in.: oznaczenie i powierzchnię nieruchomości według danych z ewidencji gruntów; rodzaj użytków i ich klasy; oznaczenie księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, opis budynków i innych składników majątkowych przeznaczonych do sprzedaży, przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz cenę. W przypadku sprzedaży nieruchomości, której wartość szacunkowa przekracza równowartość 10 tysięcy kwintali żyta⁵⁰, informacje o zamiarze sprzedaży Agencja ogłasza w prasie o zasięgu, co najmniej wojewódzkim.

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

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

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

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

Na podstawie delegacji zawartej w art. 32 ust. 1 ustawy gnrsp określono szczegółowy tryb sprzedaży nieruchomości Zasobu i ich części składowych, warunki rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawki szacunkowe gruntów⁵¹. Przepisy rozporządzeń regulują m.in. sposób przeprowadzania przetargów ustnych i przetargów ofert, tryb sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych oraz na rzecz osób uprawnionych do pierwszeństwa nabycia, okres, na który może być rozłożona na raty cena sprzedaży oraz stawki szacunkowe gruntu.

Sprzedaż nieruchomości może nastąpić na rzecz nabywcy, jeżeli w wyniku jej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Powierzchnię tą ustala się na podstawie oświadczenia złożonego przez nabywcę (art. 28a gnrsp). Przy określaniu, czy w danym wypadku spełniony będzie ww. ustawowy warunek, powierzchnię użytków rolnych sprzedawanej nieruchomości sumuje się z powierzchnią użytków rolnych będących już własnością oraz współwłasnością nabywcy. Ustalenia powyższych okoliczności dokonuje się wyłącznie na podstawie oświadczenia nabywcy⁵². Zgodnie z art. 6a ustawy gnrsp Agencja uprawniona jest do wykorzystywania danych zawartych w ewidencjach producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W przetargu, zgodnie z art. 29 ust. 3e gnrsp jako uczestnicy, mogą brać udział osoby fizyczne i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli w wyznaczonym terminie, miejscu i formie wniosły wadium, spełniły inne warunki podane w ogłoszeniu oraz stawiły się na przetarg ustny albo w wyznaczonym terminie i miejscu złożyły oferty w przetargu ofert.

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

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

Na podstawie m.in. przepisów art. 9 ust. 2 w zw. z art. 8 ustawy gnrsp oraz § 5 statutu Agencji Prezes Agencji zarządzeniami wprowadził⁵³ „Wytyczne w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa” (dalej Wytyczne), które zawierały niezbędne wymogi prawne, formalne i proceduralne związane z przygotowaniem i sprzedażą nieruchomości rolnych, w tym propozycję oświadczeń kupującego i postanowień wymaganych przez Agencję w każdej umowie sprzedaży nieruchomości z Zasobu, a także katalog nieruchomości, których nie można przeznaczyć do sprzedaży.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

gruncie, a w przypadku zamiaru zbycia tej nieruchomości zobowiązują się do powiadomienia ANR o zamiarze zbycia nieruchomości.

Ustalanie ceny nieruchomości

Zgodnie z art. 30 ustawy gnrsp cenę sprzedaży nieruchomości (cenę wywoławczą do przetargu) ustala się w wysokości nie niższej niż wartość tej nieruchomości określoną przy zastosowaniu sposobów jej ustalenia przewidzianych w dziale IV ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁴ oraz w wydanych na podstawie tej ustawy aktach wykonawczych (rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁵⁵). Cenę nieruchomości rolnej można również ustalić w wysokości nie niższej niż suma wartości gruntu określonej z uwzględnieniem stawek szacunkowych jednego hektara oraz ceny 100 kg żyta, ustalonej stosownie do przepisów o podatku rolnym i wartości części składowych tego gruntu, z tym zastrzeżeniem, że sposobu tego nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego na cele niezwiązane z prowadzeniem gospodarki rolnej lub leśnej. Cenę sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków obniża się nie więcej jednak niż o 50%.

Realizacja przez Agencję prawa pierwokupu, odkupu oraz nabycia nieruchomości rolnych.

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

Prawo pierwokupu przysługuje Agencji także na podstawie art. 3 ust. 4 ukur, który stanowi m.in., że prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha. Uprawnionym do pierwokupu, zgodnie z art. 3 ust. 1 ukur jest dzierżawca, jeżeli sprzedaż dokonuje osoba fizyczna lub prawna inna niż Agencja i są spełnione łącznie następujące warunki: 1) umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty; 2) nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej. Agencji nie przysługuje prawo pierwokupu (art. 3 ust. 7 ukur) jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 ukur, tj. 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą.

Na podstawie art. 4 ukur Agencji przysługuje prawo nabycia nieruchomości rolnej nie mniejszej niż 5 ha. Zgodnie z tym przepisem, Agencja, działająca na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej, jeżeli strony obrotu cywilnoprawnego przenoszą własność nieruchomości rolnej w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży (art. 4 ust. 1 ukur), chyba że skutkiem nabycia jest powiększenie gospodarstwa rodzinnego w ramach ustawowych limitów, nabywcą jest osoba bliska zbywcy, nieruchomość rolna przenoszona jest jako wkład gruntowy przez członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub umową przenoszącą

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

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

własność jest umowa z następcą zawarta zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵⁶. Art. 4 ukur obejmuje wszystkie umowy przenoszące własność, inne niż umowa sprzedaży nieruchomości, bez względu na ich typ i szczególny charakter prawny, w szczególności: umowę darowizny, zamiany, dożywocia, umowę spółki przewidującą wniesienie własności ziemi rolnej jako aportu, umowy o podział majątku dorobkowego między byłymi małżonkami, umowne zbycie udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, jak również umowy o skutku wyłącznie rzeczowym przenoszące własność nieruchomości. Osobą zobowiązaną do zawiadomienia ANR o zawarciu umowy i jej treści (chodzi o doręczenie wypisu aktu notarialnego) powinien być zbywca nieruchomości. ANR może swoje uprawnienie wykonać w terminie 1 miesiąca od daty zawiadomienia przez złożenie jednostronnego oświadczenia o nabyciu nieruchomości w formie aktu notarialnego⁵⁷. Art. 9 ust. 1 ukur stanowi, że czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub bez zawiadomienia Agencji, w przypadku określonym w art. 4 ust. 1, jest nieważna.

Do dnia 29 marca 2010 r. Agencji, na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy gnrsp przysługiwało prawo odkupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji, z wyjątkiem nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych; prawo odkupu powinno być ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08⁵⁸ stwierdził niezgodność art. 29 ust. 5 ustawy gnrsp z Konstytucją. Od września 2010 r. Agencja korzysta z umownego prawa odkupu (art. 593-595 Kodeksu cywilnego).

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁵⁹ nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Zezwolenie jest wydawane, w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu również nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy cudzoziemcy z Europejskiego Obszaru Gospodarczego tj. państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Norwegii, Islandii i Lichtensteinu oraz Konfederacji Szwajcarskiej, mają obecnie obowiązek uzyskać zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych tylko w przypadku nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, tj. do dnia 1 maja 2016 r. Nabycie nieruchomości innych niż rolne i leśne nie wymaga zezwolenia. Cudzoziemcem w rozumieniu ww. ustawy jest: osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego, osoba prawna mająca siedzibę za granicą, nieposiadająca osobowości prawnej spółka mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych oraz osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego lub osoby prawne a także nieposiadające osobowości prawnej spółki mające siedzibę za granicą. W przypadku spółki handlowej za kontrolowaną, w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, uważa się spółkę, w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik, użytkownik lub na podstawie porozumień z innymi osobami, albo mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych.

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

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

⁵⁸ Dz.U. Nr 48, poz. 287.

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

Nabywanie lub obejmowanie przez cudzoziemców udziałów lub akcji w spółkach handlowych

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

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

Na podstawie art. 8 ust. 4⁶⁰ ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadzi rejestr nieruchomości, udziałów i akcji, nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia, o których mowa w art. 8 ust. 1, 2 i 2a ww. ustawy. Rejestr ten jest prowadzony w sposób określony przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców⁶¹. Zgodnie z ww. rozporządzeniem rejestr ten zawiera m.in. dane określające procentową wielkość nabywanych lub obejmowanych udziałów albo akcji w spółce będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości.

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

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

⁶¹ Dz.U. Nr 255, poz. 2556.

Załącznik Nr 3

Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

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

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
6. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP
7. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Minister Spraw Wewnętrznych
10. Minister Sprawiedliwości
11. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych