

Doświadczenia Agencji Nieruchomości Rolnych w korzystaniu z prawa pierwokupu i wykupu gruntów rolnych i wnioski na przyszłość

Materiał na posiedzenie Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 16 grudnia 2014 r.

Począwszy od dnia 16 lipca 2003 r. ANR wykonuje zadania określone w *ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (UKUR)* związane z:

- poprawą struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- przeciwdziałaniem nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- zapewnieniem prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

W dniu 8 lipca 2010 r. weszła w życie nowelizacja ww. ustawy, z której wynika, że prawo pierwokupu i nabycia (zwane wykupem) przysługuje ANR tylko w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha, a nie jak poprzednio – do wszystkich nieruchomości rolnych. Należy podkreślić, że Agencja w swoich uregulowaniach wewnętrznych od początku funkcjonowania ustawy, przyjęła zasadę niewykonywania uprawnień do pierwokupu lub nabycia (wykupu) w stosunku do nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 1 ha. Oddziały terenowe ANR mogły wprowadzić większe limity obszarowe na swoim terenie, do których nie stosowały interwencji. Miało to na celu przede wszystkim usprawnienie obrotu małymi obszarowo nieruchomościami, które miały przeważnie charakter budowlany lub rekreacyjny, a tylko ze względu na wygaśnięcie planu zagospodarowania przestrzennego, podlegały rygorom ustawy. Ograniczenie prawa pierwokupu/wykupu do nieruchomości rolnych o powierzchni 5 ha i więcej istotnie ograniczyło koszty i obsługę administracyjną związaną z ewidencjonowaniem wpływających do ANR aktów notarialnych oraz udzielaniem zainteresowanym stosownych odpowiedzi.

Prawo pierwokupu/wykupu określone odpowiednio w art. 3 ust. 4 i art. 4 ust.1 powołanej ustawy – przysługują ANR w wypadku przeniesienia własności nieruchomości rolnych (np. sprzedaż, darowizna) na rynku prywatnym, z wyłączeniem m.in. transakcji pomiędzy osobami bliskimi oraz transakcji, w których nabywcami są rolnicy indywidualni powiększający gospodarstwa rodzinne.

Nabywanie nieruchomości rolnych przez ANR (za cenę określoną w akcie notarialnym) następuje w celu realizacji zadań określonych w ustawie, poprzez udostępnianie nabytych nieruchomości w przetargach ograniczonych na sprzedaż dla rolników indywidualnych zainteresowanych powiększeniem gospodarstw rodzinnych.

Decyzja o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu zostaje podjęta w oparciu o analizę celowości nabycia nieruchomości, w tym badania stanu formalno-prawnego i faktycznego nieruchomości. Analiza ta sporządzona jest przez powołaną przez dyrektora oddziału (filii) ANR komisję, której członkowie są wybierani spośród pracowników oddziału. W pracach komisji mogą uczestniczyć przedstawiciele lokalnej Izby Rolniczej, samorządu terytorialnego lub innych organizacji i instytucji związanych z rolnictwem. Instytucje te mogą opiniować także zasadność ewentualnego nabycia gruntów. Agencja opracowała zasady stanowiące podstawę polityki Agencji w zakresie stosowania uprawnień wynikających z powyższej ustawy, które zawarte są w stosownym zarządzeniu Prezesa Agencji.

Najważniejsze z nich stanowią, że:

- uprawnienia do pierwokupu i wykupu traktowane są jako instrumenty służące realizacji głównych celów ustawy, a nadrzędną przesłanką korzystania z uprawnień jest występowanie na danym terenie potwierdzonego popytu na grunty rolne ze strony rolników indywidualnych,

- przed podjęciem ewentualnej decyzji o zakupie badana jest dostępność gruntów ANR na danym terenie, które mogą być zaoferowane zainteresowanym rolnikom na powiększenie gospodarstw rodzinnych, a także analizowany jest popyt na grunty rolne ze strony okolicznych gospodarstw rodzinnych,
- nie są, co do zasady nabywane nieruchomości rolne, które ze względu na charakter (np. siedliska rolnicze,) lub inne cechy (np. grunty od wielu lat nieużytkowane rolniczo, odłogi, nieruchomości z dużą bazą budynkową w złym stanie technicznym, z budynkami mieszkaniowymi z najemcami) nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia realizacji celów ustawy, np. nie nadają się na powiększanie gospodarstw rodzinnych, a także nieruchomości z istotnymi obciążeniami (hipoteki, egzekucje, służebności, dożywocia, ograniczenia w korzystaniu, wieloletnia umowa dzierżaw),
- decyzja o skorzystaniu z prawa pierwokupu i wykupu podejmowana jest przy uwzględnieniu możliwości rozdysponowania gruntów, głównie sprzedaży w rozsądnym terminie.

Do końca grudnia 2013 roku Agencja skorzystała z prawa pierwokupu i wykupu w **609** przypadkach w odniesieniu do **14,9 tys. ha** gruntów o łącznej wartości **152,5 mln zł**, w 2013 roku było to 14 transakcji obejmujących 450 ha gruntów na kwotę 14,4 mln zł.

Należy podkreślić, iż złożenie przez Agencję oświadczenia o nabyciu nieruchomości na podstawie prawa pierwokupu lub wykupu, nie jest równoznaczne z faktycznym przejęciem nieruchomości do Zasobu. W odniesieniu do części nieruchomości, zbywający odmawiają bowiem wydania nieruchomości na rzecz Agencji lub kwestionują nabycie (nawet po przejęciu nieruchomości), jak też unieważniają sądowo transakcję, która była podstawą do złożenia oświadczenia o wykonaniu uprawnień Skarbu Państwa. Wydłuża to proces faktycznego przejmowania nabytych nieruchomości do Zasobu. Długotrwałe spory sądowe dotyczą także: ceny, równowartości pieniężnej, nakładów, produkcji w toku, ujawnienia obciążeń na nieruchomości (np. umowy dzierżawy), zasadności skorzystania z prawa pierwokupu/wykupu przez ANR. Powstaje więc zjawisko tzw. „**wycofania**” z prawa pierwokupu lub wykupu, jeżeli procesy lub spory kończą się niekorzystnie dla Agencji. Dotychczas „wycofano” **51** transakcji, dotyczących **2 597 ha** o wartości **18,9 mln zł**.

Z powierzchni, której dotyczyły oświadczenia ANR o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu przejęto do Zasobu 12,1 tys. ha, z tego ponad 9,1 tys. ha sprzedano (blisko 76%), wdzierżawiono 827 ha (6,8%), w innym zagospodarowaniu było 521 ha (4,4%), a do rozdysponowania pozostawało 1,5 tys. ha (12,8%).

Liczba aktów notarialnych dotyczących pierwokupu i wykupu, które wpłynęły do ANR

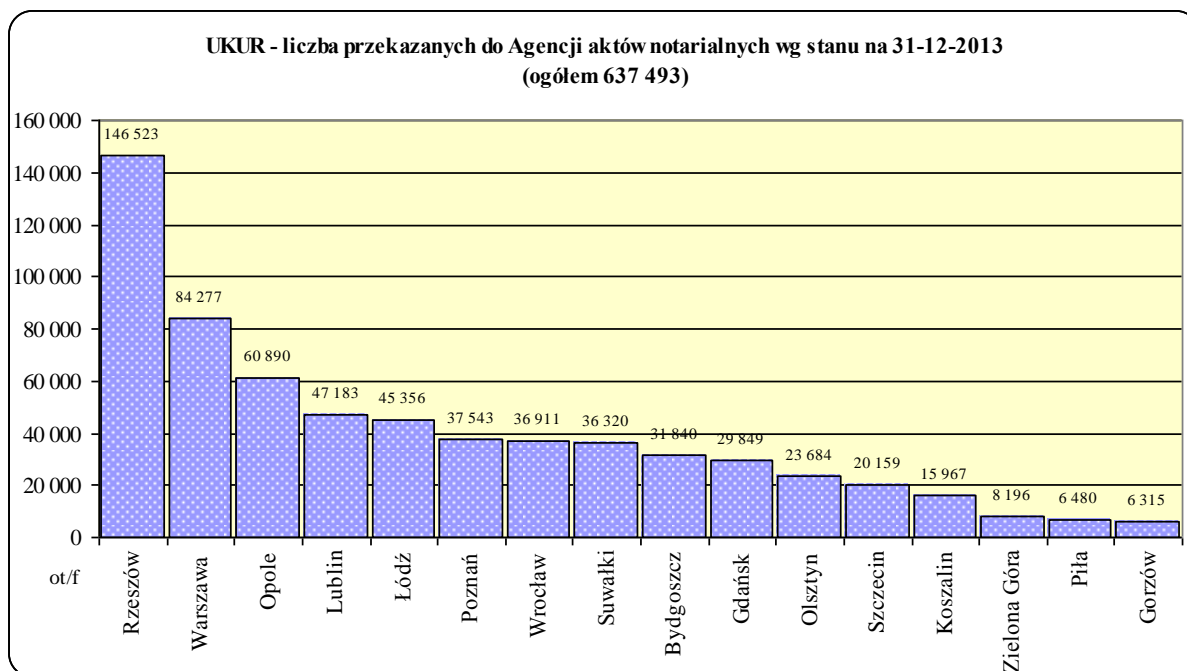
Lata	Liczba aktów notarialnych dotyczących pierwokupu i wykupu
W 2003 roku	32 012
W 2004 roku	84 879
W 2005 roku	79 744
W 2006 roku	97 044
W 2007 roku	118 591
W 2008 roku	102 767
W 2009 roku	81 314
W 2010 roku	38 446
W 2011 roku	2 453
W 2012 roku	2 725
W 2013 roku	2 623

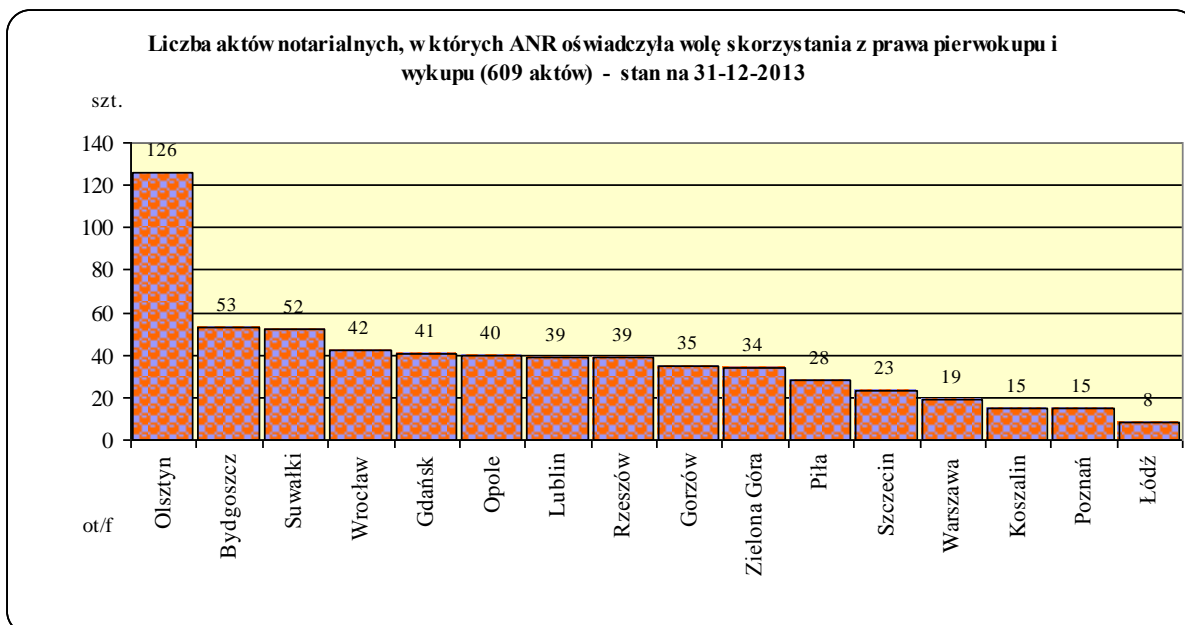
Na ogólną liczbę **637 tys.** aktów notarialnych, które wpłynęły do Agencji do końca 2013 roku najwięcej wpłynęło aktów notarialnych w 2007 r. Zdecydowana większość aktów notarialnych w przeszłości dotyczyła nieruchomości mało obszarowych nieistotnych z punktu widzenia poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

Od roku 2008 obserwuje się tendencję zniżkową zawieranych umów warunkowych, a począwszy od II półrocza 2010 r., w związku ze zmianą przepisów w tej sprawie, o czym mowa była wcześniej, notuje się poziom ok. 2,5 tys. aktów rocznie.

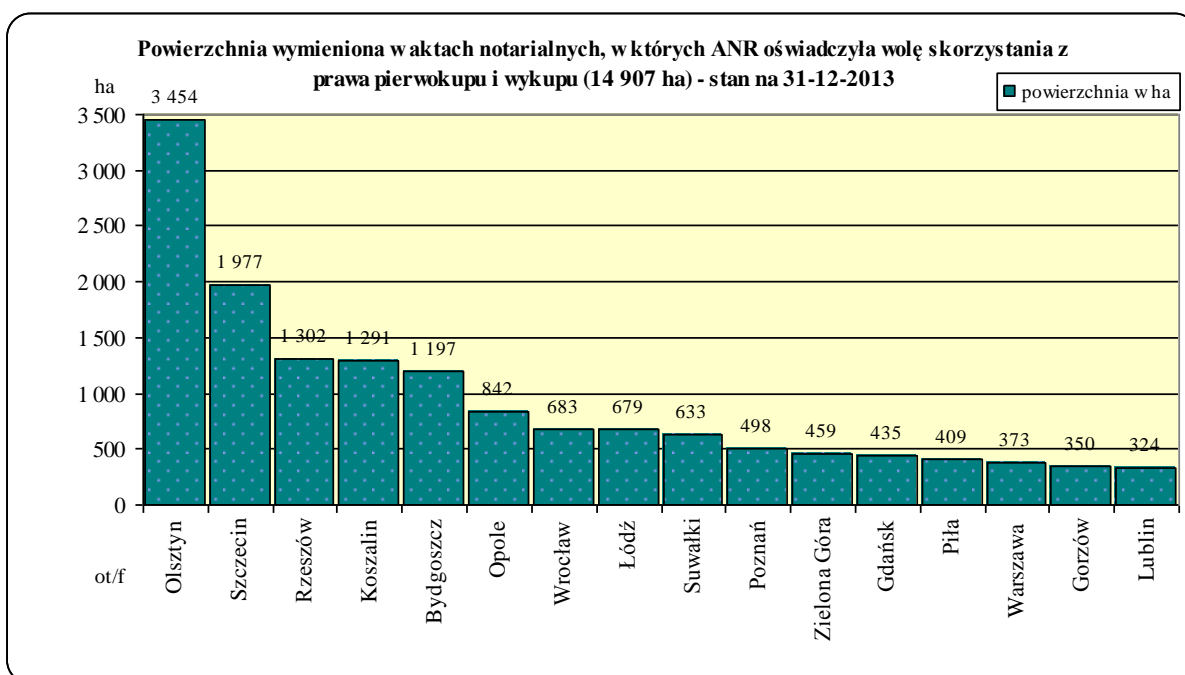
**Liczba aktów notarialnych, które wpłynęły do ANR w latach 2011 - 2013
w układzie organizacyjnym ANR**

Oddział Terenowy/Filia	W 2011 r.	W 2012 r.	W 2013 r.	% udział OT/F w 2013 r.
Warszawa	286	259	214	8,2%
Bydgoszcz	146	279	213	8,1%
Gdańsk	161	149	154	5,9%
Gorzów	37	52	79	3,0%
Koszalin	98	122	137	5,2%
Lublin	134	134	117	4,5%
Łódź	115	148	131	5,0%
Olsztyn	198	235	218	8,3%
Opole	178	116	102	3,9%
Piła	63	72	119	4,5%
Poznań	225	224	248	9,5%
Rzeszów	134	173	182	6,9%
Suwałki	289	288	257	9,8%
Szczecin	119	158	130	5,0%
Wrocław	213	250	245	9,3%
Zielona Góra	57	66	77	2,9%
RAZEM	2 453	2 725	2 623	100%





Jak wynika powyższego wykresu na ogólną liczbę **609** aktów notarialnych, co do których ANR oświadczyła wolę skorzystania z prawa pierwokupu i wykupu – najwięcej interwencji zanotowano w Oddziale Terenowym w Olsztynie – 126, w Bydgoszczy – 53, w Filii w Suwałkach – 52, a najmniej w Oddziałach Terenowych/Filiach w Łodzi, Koszalinie i Poznaniu – od 8-15.



Największe powierzchnie dotyczące oświadczeń dotyczących o skorzystaniu z prawa pierwokupu/wykupu zanotowano w Oddziale Terenowym w Olsztynie – 3 454 ha (tj. 23,2% ogólnej powierzchni), w OT Szczecin – 1 977 ha (tj. 13,3%), OT Rzeszów – 1 302 ha (tj. 8,7%) i w Filii Koszalin 1 291 ha (tj. 8,7%), a najmniej w Oddziałach Terenowych w Lublinie, Gorzowie i Warszawie od 323 – 373 ha (tj. ok. 2,2% - 2,5%).

Przez ponad 11 lat realizacji ustawy dały się zaobserwować problemy wskazujące na celowość udoskonalenia funkcjonujących regulacji prawnych dotyczących prawa pierwokupu i wykupu. Wymienić tu należy następujące zagadnienia:

Zbyt krótki czas dla Agencji na analizę konkretnej transakcji i faktyczne wykonanie prawa pierwokupu lub wykupu. W ramach analizy celowości nabycia Agencja zwraca się do różnych instytucji, takich jak Izby Rolnicze, urzędy gmin, sołectwa, itd. o opinię i pomoc w kwestii dotyczącej określenia zainteresowania lokalnych rolników nabyciem gruntów. Potrzebny jest również niezbędny czas do m.in. do rozpoznania stanu prawnego nieruchomości (kw, wypisy i wyrisy z rejestru gruntów, ewentualne inne ograniczenia dot. nieruchomości), dokonania oględzin nieruchomości, oceny przydatności rolniczej. Podkreślić należy, że ANR bazuje jedynie na treści aktu notarialnego przesłanego przez zobowiązanego lub notariusza, z którego trudno jest dokonać prawidłowej oceny zasadności nabycia lub nie nieruchomości do Zasobu, w tak krótkim czasie. Miesięczny termin, od daty nadesłania aktu notarialnego przez zbywającego, na realizację uprawnienia ANR (pierwokupu i wykupu), wynikający z Kodeksu cywilnego (art. 589 § 2), wydaje się być zbyt krótki na pogłębioną analizę, mając także na uwadze ustawowe terminy i zasady doręczeń. W praktyce często pojawiają się problemy ze skutecznym doręczeniem w terminie oświadczenia (w formie aktu notarialnego) ANR o wykonaniu swojego uprawnienia. Brak odbioru zawiadomienia w tym terminie, jak pokazuje praktyka sądowa, czyni doręczenie bezskutecznym. Na wykonanie podobnych uprawnień, podobne do Agencji instytucje w krajach Unii Europejskiej posiadają znacznie więcej czasu (np. francuski SAFER – 3 miesiące).

Różne sposoby przeciwdziałania przez strony umów warunkowych realizacji ustawowych uprawnień Agencji. Odbywa się to w szczególności poprzez:

- obciążanie sprzedawanej nieruchomości hipotekami i innymi ciężarami (np. długoletnie umowy dzierżawy), co w wielu wypadkach wyklucza racjonalność ekonomiczną zakupu gruntów, nawet mimo istnienia przesłanek merytorycznych (popyt rolników),
- wprowadzanie do umów warunkowych postanowień, które stwarzają dla Agencji wysokie ryzyko wydatkowania środków na zakup i braku możliwości dysponowania nieruchomością, bądź koniecznością wykonania dodatkowych zobowiązań albo obowiązkiem odsprzedaży nabytej nieruchomości na rzecz sprzedającego,
- rozwiązywanie umów warunkowych w razie uzyskania informacji o zainteresowaniu Agencji nabyciem nieruchomości,
- uchylanie się od przyjęcia notarialnego oświadczenia Agencji o skorzystaniu z jej uprawnień.

W aktualnym stanie prawnym Agencja w wielu przypadkach nie ma możliwości skutecznego przeciwstawienia się tego typu praktykom, co ma istotny wpływ na rzeczową i finansową skalę realizacji pierwokupu i wykupu.