



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

TOMASZ KLUSEK¹

GRUNTY ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA – STAN, WARTOŚĆ, DYNAMIKA ZMIAN

Abstrakt. Podział mienia państwowego, jaki dokonał się w Polsce po 1990 roku, ma swoje odzwierciedlenie w aktach normatywnych regulujących gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa. Nieruchomości te, w zależności od rodzaju i przeznaczenia, znalazły się w różnych zasobach. W przypadku nieruchomości rolnych w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), którym obecnie gospodaruje Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), jednym ze składników mienia są grunty. W ujęciu dynamicznym zmienia się ich powierzchnia, struktura i wartość. Zagadnienia z tym związane są przedmiotem niniejszego opracowania.

Słowa kluczowe: Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, gospodarowanie gruntami, regulacje prawne

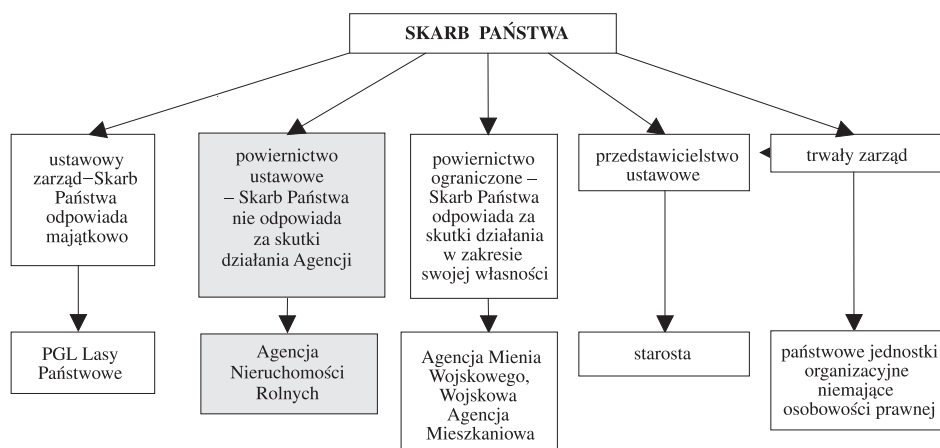
WPROWADZENIE

Kodeks cywilny wyróżnia kategorię mienia państwowego, którego dysponentem jest Skarb Państwa oraz inne państwowe osoby prawne [Ustawa... 1964, art. 44]. Z definicji mienia wynika, że obejmuje ono także prawo własności nieruchomości oraz inne prawa majątkowe, mające za przedmiot nieruchomość. Istnieje wiele kryteriów klasyfikowania nieruchomości. Według kryterium przedmiotowego, można wyróżnić nieruchomości gruntowe (grunty), budynkowe i lokalowe. Z kolei kryterium podmiotowe umożliwia ich podział na: państwowe, samorządowe (komunalne, powiatowe i wojewódzkie), prywatne i zagraniczne [Cymerman i in. 2008, s. 17].

Podstawową regulacją w zakresie gospodarowania nieruchomościami państwowymi jest ustawa o gospodarce nieruchomościami [Ustawa... 1997], która

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego (e-mail: tomasz_klusek@sggw.pl).

swym zakresem obejmuje tylko część tego typu nieruchomości. Regulacje szczególne, o dużym znaczeniu, zawarte są także w innych przepisach, a zwłaszcza w ustawie o lasach [Ustawa... 1991a], ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP [Ustawa... 1995], ustawie o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego [Ustawa... 1996a] i ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa [Ustawa... 1991b]. Na podstawie tych przepisów jednostkami właściwymi w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a także wykonywania uprawnień właścicielskich są m.in.: Minister Skarbu Państwa, wojewoda, starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (nadleśniczowie, dyrektorzy dykcji generalnych, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych), Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych (dyrektorzy oddziałów) [Wancke 2007, s. 134] – rysunek 1.



RYSUNEK 1. Sposoby wykonywania własności w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa

FIGURE 1. The ways of property right execution in respect of the State Treasury

Źródło: Pessel [2008, s. 151].

W 1992 roku, na mocy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, utworzono Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Prywatyzację przejętego mienia powierzono Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), której następcą prawnym jest obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR). Realizuje ona zadania, wynikające z polityki państwa, głównie w zakresie tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych oraz warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu. Prowadzi restrukturyzację i prywatyzację mienia Skarbu Państwa, zajmuje się administrowaniem oraz obrotem nieruchomościami i innymi składnikami tego mienia użytkowymi na cele rolne. Ponadto wykonuje lub współuczestniczy w wykonywaniu zadań określonych odrębnymi przepisami, w tym w szczególności przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego [Ustawa... 2003a] i ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej

[Ustawa... 2005] oraz przepisami o stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych, o ubezpieczeniu społecznym rolników, o rentach strukturalnych, o ochronie środowiska i ochronie przyrody, przepisów o lasach, przepisów prawa wodnego itp. [Biuletyn... 2008b, s. 17].

GOSPODAROWANIE GRUNTAMI ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA – ZAGADNIENIA FORMALNO-PRAWNE

Wśród rodzajów zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, wyróżnionych według kryteriów określonych w odrębnych ustawach, istotne miejsce zajmuje Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym obecnie gospodaruje Agencja Nieruchomości Rolnych. Prawne pojęcie Zasobu określiła ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uwzględniając jego przedmiot (na który składa się mienie wskazane w art. 1 i 2 ustawy), tryb i termin utworzenia (art. 13–19) oraz cel utworzenia i dysponowania nim (art. 12). Agencja zagospodarowuje nieruchomości i inne mienie Zasobu w różnych formach przewidzianych przepisami prawa. Rozdysponowanie w sposób trwały, polegające na przeniesieniu prawa własności, obejmuje przede wszystkim sprzedaż, nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom oraz wniesienie aportem do spółek prawa handlowego. Nieruchomości pozostające w Zasobie zagospodarowywane są poprzez formy nietrwałego rozdysponowania, zwłaszcza dzierżawę. Część nieruchomości, które nie mogą być rozdysponowane w ten sposób (np. z powodu czasowego braku zainteresowania), a także nieruchomości stanowiące zorganizowane gospodarstwa, które „powracają” z dzierżaw, do czasu ich ponownego rozdysponowania przekazywane są w administrowanie. Stosunkowo niewielkie powierzchnie pozostają w takich formach rozdysponowania, jak zarząd i wieczyste użytkowanie [*Raport z działalności...* 2010, s. 14].

Podstawowymi formami rozdysponowania nieruchomości przejętych do Zasobu są sprzedaż i dzierżawa, realizowane głównie w trybie przetargów publicznych. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w art. 29 ust. 2, 3 i 3b wskazuje określone formy prawne przetargu. Zastosowanie jednej z nich zależy od wyboru Agencji lub podmiotu działającego na jej zlecenie. Wybór jest jednak ograniczony przepisami ustawy, które wskazują, jaką formę należy stosować w odniesieniu do normatywnie wymienionego kręgu uczestników przetargu. Zgodnie z art. 29 ust. 2, nieruchomości, które nie podlegają wyłączeniu ze sprzedaży (pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości), są sprzedawane w trybie przetargu ustnego (licytacja). W sytuacjach określonych w art. 29 ust. 3, uzasadnionych względami gospodarczymi, osobę nabywcy można ustalić na podstawie przetargu ofert pisemnych (konkurs ofert). Przetarg ograniczony dotyczy natomiast sytuacji wskazanej w normie prawnej zawartej w art. 29 ust. 3b. Na podstawie tego przepisu Agencja ma prawo zastrzec, że w przetargu mogą uczestniczyć wyłącznie określone kategorie osób.

Agencja sprzedaje i wydzierżawia nieruchomości Zasobu różnym podmiotom. Realizując swoje zadania do końca grudnia 2009 roku, przeprowadziła ponad 860 tys. przetargów, stawiając do dyspozycji nabywców i dzierżawców oko-

ło 9,9 mln ha gruntów (część gruntów wystawiana była wielokrotnie). Tylko w 2009 roku przeprowadzono 74,8 tys. przetargów (w tym 72,7 tys. przetargów na sprzedaż i 2,1 tys. przetargów na dzierżawę), w których zaoferowano 126,5 tys. ha do sprzedaży i 22,7 tys. ha do dzierżawy (tabela 1). Rozstrzygnięto 14,8 tys. przetargów na sprzedaż 37,1 tys. ha oraz 1,5 tys. przetargów na dzierżawę 19,1 tys. ha.

TABELA 1. Wybrane dane o przetargach na grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przeprowadzonych w latach 2004–2009

TABLE 1. Selected data on tenders for the land belonging to Agricultural Property Reserve of the State Treasury over the period of 2004–2009

Rok	Liczba przetargów		Powierzchnia gruntów oferowana w przetargach [ha]		
	ogółem	w tym rozstrzygniętych	ogółem	w tym	
				do sprzedaży	do dzierżawy
2004	61 687	27 348	288 385	148 373	140 012
2005	54 110	23 398	207 476	110 752	96 724
2006	66 325	24 174	201 645	129 707	71 938
2007	50 526	21 638	129 505	82 412	47 093
2008	54 092	17 428	104 699	73 520	31 179
2009	74 795	16 252	149 202	126 507	22 695

Źródło: Na podstawie raportów z działalności ANR za lata 2004–2009.

W uzasadnionych przypadkach Agencja ma możliwość organizowania przetargów ograniczonych do określonej prawem kategorii osób. Uprawnienie to wprowadzono ustawą o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw [Ustawa... 1999]. Do końca 2009 roku przeprowadzono ponad 20,3 tys. takich przetargów, oferując w nich 375,5 tys. ha gruntów. W rozstrzygniętych przetargach nabywców znalazło 113,8 tys. ha, a dzierżawców dalsze 176,4 tys. ha. Uczestnikami przetargów ograniczonych byli najczęściej rolnicy, zamierzający powiększyć swoje gospodarstwa poprzez zakup lub dzierżawę gruntów (tabela 2). Znacznie rzadziej z takiej możliwości korzystały spółki utworzone przez pracowników zlikwidowanych ppgr, a także byli pracownicy takich jednostek, mający zamiar utworzyć nowe gospodarstwo.

Na przetargach ograniczonych wystawiane są grunty, pozostające do zagospodarowania, nabyte na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz pozyskane w ramach tzw. wtórnej restrukturyzacji². Z dostępnych danych wynika, że z puli gruntów nabytych w trybie tej ustawy do końca 2009 roku sprzedano 7,2 tys. ha i wydzierżawiono dalsze 0,9 tys. ha [Raport z działalności... 2010, s. 11]. Dzierżawa stosowana jest w przypadku zainteresowania taką formą, po uzyskaniu pozytywnych opinii ze strony gmin lub izb rolniczych. Nabyte grunty podlegają dzierżawie również w przypadku braku aktualnych planów zago-

² Polega ona m.in. na wyłączeniu z istniejących umów dzierżaw, dotyczących dużych powierzchni (zwłaszcza powyżej 300 ha) gruntów do odrębnego zagospodarowania. Jest to możliwe dzięki zamieszczeniu w tych umowach zapisów pozwalających Agencji na wyłączenie do 20% obszaru objętego umową.

TABELA 2. Wybrane dane o rozstrzygniętych przetargach ograniczonych na grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przeprowadzonych w latach 2004–2009

TABLE 2. Selected data on settled restricted tenders for the land belonging to Agricultural Property Reserve of the State Treasury over the period of 2004–2009

Rok	Liczba przetargów	Powierzchnia gruntów zaoferowana w przetargach [ha]			
		na sprzedaż		na dzierżawę	
		ogółem	w tym na rzecz rolników powiększających gospodarstwo	ogółem	w tym na rzecz rolników powiększających gospodarstwo
2004	2 825	21 597	21 557	34 515	31 984
2005	2 172	17 196	17 129	24 516	24 097
2006	2 627	20 309	20 238	20 866	20 445
2007	2 188	13 744	13 716	19 108	18 333
2008	1 251	7 592	7 586	10 082	9 891
2009	890	7 583	7 572	5 585	5 585

Źródło: Na podstawie raportów z działalności ANR za lata 2004–2009.

spodarowania przestrzennego i niepewności co do przyszłej ich funkcji [Biuletyn 2007, s. 13].

Część gruntów może być sprzedana bez przetargu, w trybie tzw. pierwszeństwa w nabyciu³. Przysługuje ono byłym właścicielom zbywanej nieruchomości lub ich spadkobiercom, spółdzielniom produkcji rolnej władającym faktycznie zbywaną nieruchomością oraz dzierżawcom zbywanych nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat. Bez przetargu prowadzona jest również sprzedaż na rzecz podmiotów, które w dniu przejęcia nieruchomości do Zasobu włączyły ją na podstawie umowy lub decyzji administracyjnej (uprawnienie to wygasa po upływie roku od przejęcia mienia przez Agencję) oraz użytkowników wieczystych nieruchomości. W przypadku tych ostatnich na poczet ustalonej ceny zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego, określoną w sposób przewidziany w przepisach o gospodarce nieruchomościami według stanu na dzień sprzedaży. Tryb bezprzetargowy w przypadku dzierżawy stosowany jest m.in. przy przedłużaniu umów z dotychczasowymi dzierżawcami oraz wydzierżawianiu nieruchomości na rzecz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa utworzonych przez Agencję [Klusek 2008, s. 165].

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym i kierunkami polityki Rządu, znaczna część gruntów Zasobu nie jest przeznaczona do sprzedaży. Dotyczy to w szczególności gruntów:

- pozostających w trwałym zarządzie, użytkowaniu wieczystym oraz dożywotnim użytkowaniu,
- które zgodnie z Krajowym Programem Zwiększania Lesistości powinny zostać przekazane do 2020 roku na rzecz Lasów Państwowych pod zalesienia,

³ W przypadku przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży ANR zawiadamia na piśmie osoby, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia danej nieruchomości. Osoba uprawniona powinna w wyznaczonym terminie złożyć na piśmie oświadczenie, że wyraża zgodę na nabycie nieruchomości po cenie i na warunkach określonych w tym zawiadomieniu.

- pod wodami, które na podstawie ustawy – Prawo wodne przeszły w trwałe zarząd właściwych podmiotów (samorządów, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, parków narodowych), ale nie zostały jeszcze protokołarnie przekazane,
- wydzierżawionych jednoosobowym spółkom Agencji o charakterze strategicznym, zajmującym się hodowlą roślin i zwierząt,
- przeznaczonych na zaspokojenie roszczeń kościelnych osób prawnych z tytułu utraty własności oraz wniosków o przekazanie nieruchomości na utworzenie gospodarstw rolnych bądź sprawowanie kultu religijnego – na podstawie przepisów szczególnych,
- przeznaczonych pod inwestycje infrastrukturalne, pasy drogowe autostrad, wydobywanie kopalin itp.

Ze sprzedaży wyłączone są również grunty, do których roszczenia zgłosili byli właściciele lub ich spadkobiercy⁴. W części dotyczy to gruntów użytkowanych przez spółki strategiczne, zabudowanych obiektami przemysłu rolnego i handlowymi, a także zespołów dworskich i pałacowo-parkowych.

Poza problemami wynikającymi z nierozwiązanej dotąd kwestii reprivatyzacji należy również zwrócić uwagę na problemy związane z zagospodarowaniem przestrzennym, odzyskiwaniem nieruchomości od byłych dzierżawców i bezumownych użytkowników oraz sprzedażą nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi [Biuletyn... 2008a, s. 19]. Wymienione czynniki powodują, że coraz mniejsza powierzchnia gruntów, którymi dysponuje obecnie ANR, może być przedmiotem prywatyzacji. W tym kontekście istotne znaczenie mają podejmowane w ostatnim czasie inicjatywy ustawodawcze. Przykładem tego typu działań może być przyjęcie na posiedzeniu Rady Ministrów 9 lutego 2010 roku projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Najistotniejszą zmianą, jaką przewiduje projekt, jest rezygnacja z nietrwałych form gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa – dzierżawy, najmu i administrowania. Ma to służyć głównemu celowi, jakim jest przyspieszenie sprzedaży nieruchomości znajdujących się w Zasobie oraz umożliwienie ich nabycia rolnikom [Biuletyn... 2010c, s. 9].

Analizując kwestie prawne, należy również zwrócić uwagę na nowelizację ustawy z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego uchwaloną przez Sejm RP w dniu 6 maja 2010 roku. Wprowadzone zmiany przewidują ograniczenie prawa pierwokupu przysługującego Agencji tylko do działek rolnych o powierzchni przekraczającej 5 ha [Biuletyn... 2010e, s. 24]. Powoduje to zniesienie uciążliwego obowiązku zwracania się do tej instytucji z zapytaniem, czy zamierza skorzystać z przysługującego jej prawa w stosunku do działek

⁴ Grunty objęte roszczeniami reprivatyzacyjnymi, zgodnie z zakazem Premiera RP z listopada 1997 roku, nie podlegają sprzedaży. W 2009 roku Agencja rozpoczęła proces weryfikacji tych roszczeń. Do ANR wpłynęło 3 tys. wniosków, z czego w około 2400 przypadkach określono powierzchnie gruntów, łącznie na ponad 450 tys. ha. Pozostałe wnioski dotyczą kolejnych 150 tys. ha. Najwięcej roszczeń dotyczy gruntów położonych w województwach wielkopolskim – ponad 220 tys. ha, i kujawsko-pomorskim – 114 tys. ha [Biuletyn... 2010a, s. 16].

o mniejszym obszarze, co z pewnością ułatwi obrót nieruchomościami rolnymi⁵. W dyskusji nad projektem ustawy wskazywano m.in. na fakt, że przedmiotowa zmiana ma prowadzić do zmniejszenia kosztu nabywania nieruchomości, skrócenia czasu i usprawnienia procesu zawierania transakcji.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego niewątpliwie komplikuje obrót nieruchomościami rolnymi. Należy jednak podkreślić, że od początku jej stosowania przypadki, w których ANR korzystała ze swych uprawnień (prawo pierwokupu, prawo nabycia), były sporadyczne⁶. Celowość nabycia nieruchomości była każdorazowo analizowana przez Agencję, zwłaszcza pod kątem możliwości ich przeznaczenia na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Stąd też nie nabywano gruntów, które ze względu na charakter, powierzchnię lub inne cechy nie miały istotnego znaczenia z punktu widzenia realizacji celów ustawy.

GRUNTY ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA – STAN I ROZDYSPONOWANIE

Stan mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, wobec którego prawa Skarbu Państwa wykonuje Agencja Nieruchomości Rolnych, ulega ciągłym zmianom w wyniku przejmowania gruntów do Zasobu, sprzedaży mienia, wnoszenia mienia do spółek, nieodpłatnego przekazywania lasów i gruntów do zalesienia Lasom Państwowym, nieodpłatnego przekazywania nieruchomości innym podmiotom, oddawania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom fizycznym i prawnym oraz przekazywania w zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Od początku funkcjonowania do końca 2009 roku Agencja przejęła do Zasobu grunty o powierzchni ponad 4,7 mln ha, w tym 1297 ha w 2009 roku. Początkowo przejmowane grunty pochodziły głównie ze zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (ppgr) oraz Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ). Do końca grudnia 1999 roku przejęto z tych tytułów ponad 4,3 mln ha gruntów. W powierzchni tej znajdowały się użytki rolne (84%), lasy, grunty leśne i zadrzewione (3%), grunty pod wodami (7%), nieużytki (3%) oraz inne grunty (tereny komunikacyjne, osiedlowe, użytki kopalne itp.) [*Raport z działalności...* 2000, s. 5]. Od połowy 2000 roku przejmowane grunty pochodzą głównie z tzw. pozostałych źródeł, tzn. są nabywane w trybie przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego i o ubezpieczeniu społecznym rolników, pocho-

⁵ Obowiązek zwrócenia się do ANR z zapytaniem, czy zamierza skorzystać z prawa pierwokupu, spoczywa na notariuszach sporządzających umowy kupna-sprzedaży nieruchomości rolnych. Brak zgody Agencji powoduje bezwzględną nieważność zawieranych umów. Dlatego też strony, mające zamiar przeniesienia własności nieruchomości rolnej, były zmuszone do zawierania dwóch umów. W pierwszej kolejności zawierano umowę przedwstępną sprzedaży, a w przypadku gdy w terminie 30 dni Agencja nie wyraziła chęci nabycia, zawierano ostateczną umowę przeniesienia własności.

⁶ W okresie od początku wykonywania ustawy (16 lipca 2003 roku) do końca grudnia 2009 roku do Agencji wpłynęło 592 tys. umów, przenoszących własność nieruchomości rolnych o łącznym obszarze około 808 tys. ha. Agencja złożyła deklaracje nabycia w 572 przypadkach, które dotyczyły powierzchni 13,8 tys. ha. [*Raport z działalności...* 2010, s. 10].

dzą z pierwokupów i odkupów realizowanych w trybie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jak też są nabywane na własność Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej [Biuletyn... 2008b, s. 17].

Przejęte grunty, w zależności od źródła pochodzenia, różnią się znacznie pod względem struktury⁷ i są rozmieszczone nierównomiernie na terenie kraju. Rozkład przestrzenny uwarunkowany jest przede wszystkim lokalizacją byłych ppgr (głównie rejony północnej i zachodniej Polski) oraz innych gruntów rolnych Skarbu Państwa. Stąd też większość tej powierzchni (63%, tj. ponad 1,5 mln ha) zlokalizowana jest na terenie województw: warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego i dolnośląskiego (tabela 3).

TABELA 3. Powierzchnia gruntów przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do końca grudnia 2009 roku [ha]

TABLE 3. Area of land overtaken by Agricultural Property Reserve of the State Treasury by the end of December 2009

Jednostka organizacyjna Agencji	Gminy ogółem	Grunty byłych ppgr	Grunty PFZ	Grunty przejęte z innych tytułów
OT Warszawa – razem	336 625	241 582	64 455	30 598
OT Warszawa bez filii	240 058	196 948	29 603	13 507
filia w Łodzi	96 567	44 634	34 852	17 081
OT Bydgoszcz	259 318	214 921	13 778	30 619
OT Gdańsk	430 606	386 475	24 271	19 860
OT Gorzów – razem	357 066	273 520	59 015	24 531
OT Gorzów bez filii	186 649	166 423	19 931	295
filia w Zielonej Górze	170 417	107 097	39 084	24 236
OT Lublin	186 533	99 084	67 568	19 881
OT Olsztyn – razem	934 450	743 197	124 128	67 125
OT Olsztyn bez filii	562 672	479 010	56 962	26 700
filia w Suwałkach	371 777	264 187	67 166	40 424
OT Opole	285 706	211 230	42 283	32 193
OT Poznań – razem	459 057	399 214	25 503	34 340
OT Poznań bez filii	319 694	276 228	17 657	25 809
filia w Pile	139 363	122 986	7 846	8 531
OT Rzeszów	199 287	110 485	59 200	29 602
OT Szczecin – razem	795 677	690 632	59 941	45 104
OT Szczecin bez filii	470 487	406 006	38 090	26 391
filia w Koszalinie	325 190	284 626	21 851	18 713
OT Wrocław	495 909	391 745	61 947	42 217
Razem	4 740 234	3 762 085	602 089	373 060

Źródło: Na podstawie raportów z działalności ANR za lata 2007–2009.

Najbardziej pożądaną formą prywatyzacji gruntów Zasobu jest niewątpliwie sprzedaż realizowana na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i przepisów wykonawczych⁸, która objęła dotych-

⁷ Grunty po byłych ppgr najczęściej wchodziły w skład większych kompleksów, co sprzyja wyodrębnianiu z tej części Zasobu większych, zorganizowanych nieruchomości. Grunty pochodzące z PFZ to zazwyczaj niewielkie działki bez zabudowy [Rynek ziemi... 2004, s. 6].

czas około 3/4 powierzchni trwale rozdysponowanej. Prowadząc proces prywatyzacji Zasobu do końca 2009 roku, Agencja sprzedała 1980,2 tys. ha gruntów, w tym bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami, wyodrębnionymi obiektami, gruntami o specyficznym charakterze – 1904,5 tys. ha (tabela 4). Na ogólną liczbę 226,3 tys. umów sprzedaży⁹ blisko połowa dotyczyła nieruchomości do 1 ha (45,6%), a kolejne 39,6% umów zawarto na zakup gruntów w przedziale od 1 do 10 ha. Grupy obszarowej od 10 do 100 ha dotyczyło 31,1 tys. umów (13,7%), a na sprzedaż nieruchomości o powierzchni przekraczającej 100 ha zawarto 2366 umów [*Raport z działalności...* 2010, s. 19].

TABELA 4. Sprzedaż gruntów^a Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 2004–2009

TABLE 4. Land sales out of the Agricultural Property Reserve of the State Treasury over the period of 2004–2009

Rok	Liczba umów			Powierzchnia [ha]		
	ogółem	osoby fizyczne	osoby prawne	ogółem	osoby fizyczne	osoby prawne
2004	14 146	13 907	239	102 281	92 604	9 677
2005	11 454	11 184	270	105 590	93 644	11 946
2006	12 192	11 804	388	105 446	92 610	12 836
2007	12 638	12 207	431	101 359	87 183	14 176
2008	11 610	11 214	396	75 909	66 166	9 743
2009	12 040	11 539	501	100 865	83 350	17 515

^a Bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami (również mieszkalnymi), wyodrębnionymi obiektami, grunty o specyficznym charakterze (np. ze złożami kopalin, pod wodami), a także grunty nierolne.

Źródło: Na podstawie raportów z działalności ANR za lata 2004–2009.

Analiza struktury nabywców wskazuje, że w rozpatrywanym okresie osoby prawne zawarły zaledwie 2,7% umów i były zainteresowane nieruchomościami większymi obszarowo. Osoby fizyczne, które mają zdecydowaną przewagę, kupują przede wszystkim mniejsze nieruchomości. W 2009 roku ANR sprzedała osobom fizycznym i prawnym ponad 102 tys. ha gruntów (w tym około 38,4 tys. ha w trybie przetargu), czyli o ponad 24 tys. ha więcej niż w roku 2008 (wzrost o ponad 30%). Ich nabywcami byli w szczególności dotychczasowi dzierżawcy, korzystający z przysługującego im prawa pierwszeństwa w nabyciu, oraz rolnicy, uczestniczący w przetargach nieograniczonych i ograniczonych. Największą sprzedaż odnotowano w województwach: warmińsko-mazurskim (ponad 21 tys. ha), zachodniopomorskim (ponad 18 tys. ha) i lubuskim (11 tys. ha), najmniejszą zaś w małopolskim (850 ha), łódzkim (1500 ha) i śląskim (1700 ha) [Biuletyn... 2010b, s. 20].

Szczególną grupą nabywców gruntów Zasobu są tzw. zabużanie, którzy na równi z innymi podmiotami uczestniczą w przetargach na sprzedaż nieruchomości organizowanych przez Agencję¹⁰. Z dostępnych danych wynika, że zaintere-

⁸ Sprzedaż nieruchomości z Zasobu WRSP została uregulowana w art. 27–33 ustawy i wydanym na podstawie art. 32 Rozporządzeniu... [2003]. W sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy kodeksu cywilnego.

⁹ Bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami (w tym mieszkalnymi), wyodrębnionymi obiektami, wodami, służącymi do wydobywania kopalin itp.

sowanie „zabużan” nabywaniem nieruchomości Zasobu ma jednak charakter marginalny. W latach 2004–2009 nabyli oni łącznie 5,2 tys. ha (z czego większość w 2005 roku) o wartości 74,7 mln zł, co stanowi zaledwie 0,86% powierzchni gruntów sprzedanych przez ANR w tym okresie. Główne zainteresowanie skierowane jest na rekompensaty pieniężne wypłacane z utworzonego w tym celu Funduszu Rekompensacyjnego, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Do końca stycznia 2009 roku Agencja przekazała do niego kwotę 1 mld 644 mln zł, z której Bank Gospodarstwa Krajowego do końca lutego wypłacił łącznie 11 690 rekompensat na kwotę ponad 476 mln zł [Klusek 2009, s. 147].

Agencja sprzedaje grunty Zasobu także cudzoziemcom. Od początku swego funkcjonowania do końca 2009 roku zawarła z nimi 209 umów sprzedaży na łączną powierzchnię 1525 ha (tj. około 0,08% wszystkich sprzedanych gruntów). Grunty sprzedane cudzoziemcom położone są w szczególności na terenie województw: warmińsko-mazurskiego, śląskiego, dolnośląskiego, zachodniopomorskiego i opolskiego, a głównymi nabywcami (uwzględniając liczbę zawartych umów) są inwestorzy niemieccy, holenderscy i duńscy.

Również podmioty polskie z udziałem kapitału zagranicznego, niebędące cudzoziemcami, nabywają nieruchomości Zasobu. Według szacunkowych danych, do końca grudnia 2009 roku zakupiły one nieruchomości o powierzchni około 46,2 tys. ha (tj. około 2,3% powierzchni wszystkich gruntów sprzedanych w tym okresie), w tym 1,8 tys. ha w 2009 roku [*Raport z działalności...* 2010, s. 24].

Niezależnie od sprzedaży, od początku działania do końca grudnia 2009 roku Agencja trwale rozdysponowała 526,2 tys. ha, w tym m.in. ponad 151 tys. ha przekazała Lasom Państwowym, 50,3 tys. ha jednostkom samorządu terytorialnego (głównie gminom), 83,3 tys. ha kościelnym osobom prawnym różnych wyznań. Regionalnym zarządom gospodarki wodnej (grunty pod jeziorami o wodach płynących) przekazano 149,8 tys. ha, blisko 16 tys. ha wniesiono aportami do spółek, innym zaś uprawnionym podmiotom przekazano nieodpłatnie około 46 tys. ha. W pozostałych formach (przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, scalanie i wymiana gruntów, zniesienie współwłasności itp.) rozdysponowano łącznie 29,1 tys. ha [*Raport z działalności...* 2010, s. 25].

Ogółem w wyniku sprzedaży oraz nieodpłatnego przekazania z różnych tytułów uprawnionym podmiotom do końca 2009 roku Zasób zmniejszył się o 2506 tys. ha, tj. o około 52,9% powierzchni przejętej.

Agencja na koniec grudnia 2009 roku miała w Zasobie około 2,234 mln ha gruntów na terenie całego kraju, z czego większość (około 1,7 mln ha) była przedmiotem dzierżawy. Podobnie jak w przypadku sprzedaży, dzierżawcami

¹⁰ Nabywanie nieruchomości przez „zabużan” początkowo uregulowała ustawa o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego [Ustawa... 2003b]. W 2005 roku weszła w życie ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej [Ustawa... 2005], która wprowadziła nowe zasady zaspokajania roszczeń majątkowych „zabużan”.

nieruchomości są zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Do końca 2009 roku osoby fizyczne zawarły (narastająco) 98% ogólnej liczby umów dzierżawy, obejmując 61% wydzierżawionej powierzchni, przy czym ta grupa kontrahentów preferuje mniejsze nieruchomości, szczególnie działki do 1 ha. Działki takie wydzierżawiło 46% dzierżawców – osób fizycznych. Osoby prawne (w tym spółki pracowników oraz jednoosobowe spółki Agencji) częściej dzierżawią duże nieruchomości, a dominują w ich przypadku, pod względem częstości zawieranych umów, nieruchomości o obszarze 100–500 ha, które stanowią 24% umów zawartych przez tę grupę kontrahentów [*Raport z działalności...* 2010, s. 33].

Relatywnie niewielką grupę dzierżawców stanowią cudzoziemcy i podmioty z udziałem kapitału zagranicznego niebędące cudzoziemcami. Do końca 2009 roku wydzierżawili oni odpowiednio około 107,2 i 52,2 tys. ha gruntów Zasobu. Wśród dzierżawców będących cudzoziemcami dominują (pod względem liczby zawartych umów) inwestorzy niemieccy, holenderscy, duńscy i fińscy [*Raport z działalności...* 2010, s. 33].

Równoległe z wydzierżawianiem przez Agencję kolejnych nieruchomości część z nich wraca do ponownego rozdysponowania. Wiąże się to przede wszystkim z wygasaniem umów dzierżaw w związku z upływem terminów, na jakie zostały zawarte, ich rozwiązywaniem, jak również wyłączaniem części gruntów z trwających umów. Z tych powodów w całym okresie funkcjonowania Agencji z dzierżaw „powróciło” około 3 mln ha, a w 2009 roku – 124 tys. ha (tabela 5). Nieruchomości takie po ewentualnej restrukturyzacji są przez Agencję rozdysponowane ponownie, w tym również wydzierżawiane oraz sprzedawane dotychczasowym lub nowym użytkownikom [Biuletyn... 2009, s. 17].

TABELA 5. Zmiany w dzierżawie gruntów^a Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 2004–2009 [tys. ha]

TABLE 5. Changes in land rented from the Agricultural Property Reserve of the State Treasury over the period of 2004–2009 [1000 ha]

Rok	Wydzierżawiono		„Powróciło” z dzierżawy	Pozostawało w dzierżawie
	w okresie	narastająco		
2004	122,6	4 375,6	163,4	2 305,1
2005	75,2	4 450,9	160,7	2 205,8
2006	80,5	4 526,5	131,5	1 892,1
2007	39,9	4 566,4	105,6	1 827,6
2008	25,5	4 591,9	89,5	1 771,0
2009	19,1	4 611,0	124,0	1 679,2

^a Bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami (również mieszkalnymi), wyodrębnionymi obiektami, grunty o specyficznym charakterze (np. ze złożami kopalin, pod wodami), a także grunty nierolne.

Źródło: Na podstawie raportów z działalności ANR za lata 2004–2009.

Największa liczba umów dzierżawy wygasła lub została rozwiązana w grupach obszarowych do 10 ha (88% wszystkich umów wygasłych lub rozwiązanych i 56% wszystkich umów zawartych). Umowy te dotyczyły jednak zaledwie 9,9% powierzchni. Największe powierzchnie gruntów pochodziły z grup obszarowych powyżej 100 ha (ogółem 66% powierzchni). W rezultacie na koniec

grudnia 2009 roku umowy na dzierżawę działek do 1 ha¹¹ obejmowały powierzchnię około 19,5 tys. ha (około 1,2% powierzchni pozostającej w dzierżawie), umowy zaś na dzierżawę nieruchomości przekraczających 100 ha – powierzchnię 1113 tys. ha (66% powierzchni pozostającej w dzierżawie) [*Raport z działalności...* 2010, s. 35].

Dzierżawa była dominującą formą rozdysponowania gruntów do 2004 roku. W kolejnych latach można zaobserwować systematyczny spadek powierzchni dzierżawionej na rzecz trwałego rozdysponowania gruntów Zasobu, a zwłaszcza sprzedaży. W założeniu sprzedaż ma również warunkować dalsze tempo przemian własnościowych, na podstawie gruntów pochodzących z dzierżaw. Chodzi tu zwłaszcza o zbywanie nieruchomości na rzecz dotychczasowych dzierżawców w ramach pierwszeństwa nabycia, w trybie przetargowym (w tym w przetargach ograniczonych dla rolników indywidualnych powiększających gospodarstwa rodzinne) oraz w trybie pierwszeństwa w nabyciu przysługującego byłym właścicielom i ich spadkobiercom. Z szacunków Agencji wynika, że do końca 2010 roku wygaśnie około 38% wszystkich umów dzierżawy, w latach 2011–2020 dalsze 60%, natomiast po 2021 roku zaledwie około 2% [Biuletyn... 2010e, s. 25]. Grunty pozostające w dzierżawie koncentrują się głównie w regionach Polski Zachodniej i Północnej – są to w szczególności województwa: zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie, dolnośląskie i wielkopolskie. Najmniej powierzchni znajdującej się w dzierżawie przypada na województwa małopolskie i świętokrzyskie.

Na koniec 2009 roku w Zasobie pozostawało nadal ponad 330 tys. ha gruntów, sukcesywnie przygotowywanych do rozdysponowania. Powierzchnia ta obejmuje grunty pochodzące z rozwiązanych i wygasłych umów dzierżawy, a także grunty trudno zbywalne, przeważnie o małej przydatności rolniczej, rozdrobione (dotyczy to głównie gruntów przejętych z PFZ), położone na terenach zalewowych i zdegradowanych [Zagórski i Ciodyk 2007, s. 176]. Część gruntów pozostających do rozdysponowania może być przeznaczona pod inwestycje infrastrukturalne, w tym: budownictwo mieszkaniowe, usługowe, przemysłowe, rekreacyjne, turystyczne i sportowe. Agencja dysponuje około 100 tys. ha tego rodzaju gruntów, z czego większość (69 tys. ha) znajduje się w granicach administracyjnych miast [Biuletyn... 2010d, s. 24].

Grunty inwestycyjne mogą być sprzedawane tylko i wyłącznie na przetargach nieograniczonych (licytacjach), zgodnie z zasadą „kto da więcej”. W 2008 roku sprzedano kilkaset hektarów tego typu gruntów, uzyskując za nie kwotę ponad 100 mln zł, co daje średnią cenę około 150 tys. zł za 1 ha [Biuletyn... 2010a, s. 15].

¹¹ Umowy na dzierżawę takich działek często były zawierane na stosunkowo krótkie okresy – nawet do 1 roku. Agencja woli takie działki sprzedawać, bowiem koszty obsługi dzierżaw w ich przypadku często są większe niż czynsz dzierżawny.

GRUNTY ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA W EWIDENCJI MIENIA SKARBU PAŃSTWA

Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa [Ustawa... 1996b], minister właściwy do spraw Skarbu Państwa prowadzi zbiorczą ewidencję majątku. Zasady jego ewidencjonowania określa rozporządzenie Rady Ministrów z 14 września 1999 roku w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa, którego przepisy (zgodnie z § 5) stosuje się do państwowych jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych, którym powierzono mienie Skarbu Państwa.

Stan mienia Skarbu Państwa w ujęciu rodzajowym, ilościowym oraz wartościowym (wartościowo-księgowym, wartościowo-rynkowym i wartościowo-szacunkowym) na koniec każdego roku jest opracowywany w formie sprawozdania¹². Podstawą jego sporządzenia jest ewidencja państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień, wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa, lub do działania w jego imieniu. Z dostępnych danych wynika, że na koniec grudnia 2008 roku Skarb Państwa dysponował gruntami o powierzchni 11,4 mln ha, co odpowiada 36,7% terytorium Polski. Większość tej powierzchni przypadała na grunty Lasów Państwowych (66%) i grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (19,2%). Pozostałą część stanowiły grunty [*Sprawozdanie o stanie... 2008*, s. 37]:

- zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują starostowie,
- pozostające w trwałym zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych (w tym wykorzystywane na cele statutowe przez urzędy organów władzy i administracji państwowej),
- powierzone Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej,
- oddane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i prawnym.

Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa (§21) daje Ministrowi Skarbu Państwa prawo oszacowania lub ustalenia wartości tego majątku na potrzeby prowadzonej ewidencji zbiorczej. W tym celu dla każdego z rodzajów jego składników przyjmuje się możliwie najbardziej adekwatną metodę wyceny (tabela 6). Duża różnorodność metod wyceny na podstawie zróżnicowanej bazy danych źródłowych skutkuje jednak niewspółmiernością poszczególnych wartości i brakiem możliwości prezentacji wartości wszystkich składników mienia jako jednej kwoty.

¹² Na podstawie danych zawartych w ewidencji zbiorczej minister właściwy do spraw Skarbu Państwa sporządza, w terminie do dnia 30 września, sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

TABELA 6. Metody wyceny wybranych składników mienia Skarbu Państwa wykorzystywane na potrzeby ewidencyjne

TABLE 6. Appraisal methods used for the purpose of records of selected property items belonging to the State Treasury

Rodzaj mienia	Metoda wyceny
Grunty rolne zasobu własności rolnej Skarbu Państwa	szacunek na podstawie przeciętnych cen transakcyjnych
Pozostałe grunty (bez lasów)	szacunek ekspercki
Nieruchomości lasów państwowych	według kosztów odtworzenia
Drogi i obiekty drogowe	według poniesionych nakładów i stopnia zużycia
Urządzenia wodne, infrastruktura rolna	według wartości księgowej poszczególnych grup rodzajowych aktywów podmiotu
Mienie za granicą	według wartości majątku netto podmiotu
Mienie państwowe jednostek organizacyjnych w kraju (bez gruntów, akcji i udziałów)	według wartości nominalnej lub księgowej
Akcje i udziały, majątek agencji, przedsiębiorstw oraz innych państwowych osób prawnych	według kursu giełdowego
Kilkuprocentowe pakiety akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach niepublicznych	
Akcje w spółkach publicznych	

Źródło: Na podstawie *Sprawozdania o stanie...* [2009, s. 15].

Ujęcie wartościowo-szacunkowe, stosowane przede wszystkim do gruntów, uwzględnia ich wartość (zagregowaną) według szacunku eksperckiego (w ten sposób ustalana jest wartość gruntów leśnych) lub na podstawie przeciętnych cen rynkowych (rejestrowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych lub badanych przez Główny Urząd Statystyczny). Oszacowana w ten sposób wartość gruntów Skarbu Państwa na koniec grudnia 2008 roku wynosiła ponad 276 mld zł, z czego około 22,5% przypadało na grunty rolne [*Sprawozdanie o stanie...* 2009, s. 44].

Szacunkowa wartość rynkowa gruntów rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa obliczona na podstawie uzyskiwanych cen transakcyjnych wynosiła na koniec 2008 roku około 24,3 mld zł, szacunkowa zaś wartość innych gruntów (lasy, tereny zabudowane, nieużytki i tereny różne) określona na podstawie cen podawanych przez GUS – około 2,9 mld zł (tabela 7). Na relatywnie niższym poziomie kształtowała się natomiast wartość gruntów Zasobu określona do celów ewidencyjnych (około 8 mln zł). Oblicza się ją, stosując metodę

TABELA 7. Zmiany powierzchni i wartości gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 2005–2008

TABLE 7. Changes in the area and value of the land belonging to the Agricultural Property Reserve of the State Treasury over the period of 2005–2008

Stan na koniec roku	Wartość ewidencyjna gruntów [tys. zł]	Powierzchnia gruntów [ha]		Szacunkowa wartość rynkowa gruntów [mld zł]	
		rolnych	innych	rolnych	innych
2005	4 930 752	2 210 535	588 970	12,4	2,4
2006	5 528 420	2 100 905	538 532	15,5	3,3
2007	8 687 037	2 009 359	466 325	19,6	3,5
2008	7 999 269	1 935 299	149 139	24,3	2,9

Źródło: *Sprawozdanie o stanie...* [2009, s. 54].

stawek szacunkowych, uwzględniającą cenę żyta, rodzaj i klasę gruntu oraz okręg podatkowy, w którym położona jest nieruchomość¹³.

Szacunkowa wartość rynkowa gruntów rolnych Zasobu wzrosła w latach 2005–2008 prawie dwukrotnie, co jest efektem systematycznego wzrostu cen uzyskiwanych w transakcjach sprzedaży realizowanych przez Agencję¹⁴. Dotyczy to wszystkich grup obszarowych i regionów kraju, przy czym szczególnie silny wzrost cen zauważalny jest na przestrzeni kilku ostatnich lat (tabela 8). Średnia cena gruntów rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2009 roku kształtowała się na poziomie 14 932 zł·ha⁻¹. Najwyższe ceny uzyskiwano za grunty położone na terenie województw: kujawsko-pomorskiego, śląskiego, wielkopolskiego i małopolskiego, a najniższe – w województwach lubuskim i lubelskim. Tradycyjnie najdroższe były małe działki o powierzchni nieprzekraczającej 1 ha (ponad 19 tys. zł·ha⁻¹).

TABELA 8. Średnie ceny gruntów^a Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa [zł·ha⁻¹] według województw w latach 2003–2009

TABLE 8. Average price of the land belonging to the Agricultural Property Reserve of the State Treasury over the period of 2003–2009

Województwo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dolnośląskie	3 692	4 683	5 941	9 371	11 332	13 354	17 246
Kujawsko-pomorskie	5 853	6 268	7 643	11 394	13 612	18 202	26 318
Lubelskie	2 735	4 214	5 464	6 195	7 583	9 062	10 553
Lubuskie	3 516	3 729	4 250	6 151	7 719	9 784	9 970
Łódzkie	4 693	5 723	6 208	8 562	10 365	13 665	16 705
Małopolskie	3 858	5 683	7 749	8 148	15 084	16 660	19 495
Mazowieckie	4 409	5 663	7 393	7 153	10 175	11 421	16 319
Opolskie	5 818	6 364	7 466	8 638	11 599	15 667	18 522
Podkarpackie	3 432	3 338	4 583	5 340	8 347	9 414	12 582
Podlaskie	2 404	3 083	4 500	5 192	8 289	9 458	11 801
Pomorskie	3 724	4 038	6 243	7 402	9 909	13 436	17 135
Śląskie	7 598	7 701	8 300	9 133	11 860	17 240	22 594
Świętokrzyskie	2 715	4 421	4 862	6 788	9 734	12 868	12 687
Warmińsko-mazurskie	3 035	3 927	4 405	6 544	9 079	12 394	13 201
Wielkopolskie	5 046	7 432	8 295	10 355	14 854	21 608	21 617
Zachodniopomorskie	3 740	4 131	5 731	6 642	8 681	10 851	12 746
Polska	3 736	4 682	5 607	7 374	9 773	12 540	14 932

^a Bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami (również mieszkalnymi), wyodrębnionymi obiektami, grunty o specyficznym charakterze (np. ze złożami kopalin, pod wodami), a także grunty nierolne.

Źródło: Biuletyn... [2009, 2010b].

¹³ Zasady wyceny określa Rozporządzenie... [2003]. W stosunku do gruntów nieposiadających stawki szacunkowej Agencja od 2001 roku przyjęła stawki umowne (np. dla gruntów nierolnych przyjęto pięciokrotność stawki ewidencyjnej gruntów ornych klasy IVa).

¹⁴ Agencja monitoruje zmiany cen płaconych za grunty rolne przez nabywców nieruchomości Zasobu WRSP. Z tego względu z obserwacji wyłączono transakcje, dotyczące gruntów zabudowanych lub o specyficznym charakterze (np. pod wodami, samodzielnymi obiektami, służące do wydobywania kopalin), a także gruntów nierolnych. Nie uwzględniono także transakcji charakteryzujących się ekstremalnymi cenami.

Analiza zmian średnich cen gruntów rolnych Zasobu, sprzedawanych przez Agencję od początku jej funkcjonowania, umożliwia wyodrębnienie trzech okresów [Zagórski i Ciodyk 2007, s. 32]. Pierwszy, charakteryzujący się systematycznym wzrostem cen ziemi przy dużej inflacji, to lata 1992–1998. Drugi, w którym miała miejsce stabilizacja cen, a nawet okresowe ich obniżenie (2001 i 2002 rok) przy spadającej inflacji, przypada na lata 1999–2002. I wreszcie trzeci okres, mający swój początek w 2003 roku, to okres szybkiego wzrostu cen ziemi, przy niskiej inflacji. Największy procentowy wzrost średniej ceny gruntów rolnych w stosunku do roku poprzedniego (o 33%) miał miejsce w 2007 roku. Od tego momentu zauważalny jest spadek dynamiki – do 28% w 2008 roku i 19% w 2009 roku.

PODSUMOWANIE

Z uwagi na specyfikę Skarbu Państwa gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi jego własność odbywa się za pośrednictwem różnych podmiotów, którym stosowne przepisy przyznają uprawnienia w zakresie gospodarowania mieniem i wykonywania praw przysługujących Skarbowi Państwa. Nieruchomości rolne tworzą Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym obecnie gospodaruje Agencja Nieruchomości Rolnych (do 2003 roku Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa). W okresie 18 lat funkcjonowania z przejętych do Zasobu 4,7 mln ha gruntów rozdysponowała ona w sposób trwały (prywatyzacja z przeniesieniem prawa własności) około 53%, czyli ponad 2,5 mln ha (w tym 1,9 mln ha poprzez sprzedaż). Na koniec 2009 roku w Zasobie pozostawało nadal ponad 2,2 mln ha (47%), z czego większość (1,7 mln ha) była przedmiotem dzierżawy.

Z ponad 330 tys. ha gruntów przeznaczonych w Zasobie do rozdysponowania potencjalnie do zagospodarowania rolniczego kwalifikuje się około 66%. Pozostała część może być przeznaczona do innego niż rolnicze zagospodarowania, w tym pod zalesienie lub na cele inwestycyjne.

Pomimo różnych działań podejmowanych przez Agencję w ostatnich latach zaznacza się spadek tempa prywatyzacji gruntów Zasobu. W celu przyspieszenia tego procesu podejmowane są różne inicjatywy ustawodawcze, czego wyrazem jest m.in. ostatnia nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i propozycja zmian w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Proponowane zmiany wychodzą naprzeciw postulatom zgłaszanym przez różne środowiska, a ich generalną przesłanką jest usprawnienie obrotu gruntami rolnymi i umożliwienie ich nabycia rolnikom.

BIBLIOGRAFIA

- „Biuletyn Informacyjny” 4, 2007. MRiRW i ARiMR, Warszawa.
- „Biuletyn Informacyjny” 7–8, 2008a. MRiRW i ARiMR, Warszawa.
- „Biuletyn Informacyjny” 10, 2008b. MRiRW i ARiMR, Warszawa.
- „Biuletyn Informacyjny” 3–4, 2009. MRiRW i ARiMR, Warszawa.
- „Biuletyn Informacyjny” 1–2, 2010a. MRiRW i ARiMR, Warszawa.

- „Biuletyn Informacyjny” 3, 2010b. MRiRW i ARiMR, Warszawa.
- „Biuletyn Informacyjny” 4, 2010c. MRiRW i ARiMR, Warszawa.
- „Biuletyn Informacyjny” 6, 2010d. MRiRW i ARiMR, Warszawa.
- „Biuletyn Informacyjny” 7–8, 2010e. MRiRW i ARiMR, Warszawa.
- Cymerman R., Jesiotr G., Jesiotr M., 2008: *Gospodarka nieruchomościami*. Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.
- Klusek T., 2008: *Sprzedaż i dzierżawa gruntów z Zasobu WRSP w trybie przetargu ograniczonego – skala i ocena zjawiska*. „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 10, 1: 164–169.
- Klusek T., 2009: *Działania Agencji Nieruchomości Rolnych związane z realizacją ustawy zabużańskiej*. „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 11, 5: 143–148.
- Pessel R., 2008: *Nieruchomości Skarbu Państwa*. LexisNexis, Warszawa.
- Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1999 roku*, 2000. AWRSP, Warszawa.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2009 roku*, 2010. ANR, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów. Dz.U. z 2003 r. nr 140, poz. 1350.
- Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*, 2004. IERiGŻ, Warszawa.
- Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2008 roku*, 2009. Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Dz.U. z 2004 r. nr 16, poz. 93.
- Ustawa z dnia 28 września 1991a r. o lasach. Dz.U. z 2005 r. nr 45, poz. 435 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 października 1991b r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz.U. z 2007 r. nr 231, poz. 1700.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Dz.U. z 2005 r. nr 41, poz. 398 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 maja 1996a r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego. Dz.U. z 2004 r. nr 163, poz. 1711 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996b r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 493 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw. Dz.U. nr 49, poz. 484.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003a r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2003 r. nr 64, poz. 592 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2003b r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego. Dz.U. z 2004 r. nr 6, poz. 39.
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej. Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1418 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2010 r. nr 110, poz. 725.
- Wancke P., 2007: *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*. Wolters Kluwer, Kraków.
- Zagórski T., 2006: *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w przekształceniach własnościowych w Polsce*. „Wieś i Rolnictwo” 3 (132).
- Zagórski T., Ciodyk T., 2007: *Tendencje zmian cen i czynszu dzierżawnego ziemi rolniczej w Polsce i Unii Europejskiej*. „Nieruchomości” 7.

LAND FORMING AGRICULTURAL PROPERTY RESERVE OF THE STATE TREASURY – CURRENT CONDITION, VALUE, CHANGES

Abstract. The allocation of the state property accomplished in Poland after 1990 is mirrored in the legal framework that currently regulates the management of real estate belonging to the State Treasury. Depending on their type and use individual realties have been allocated to different structures. Agricultural realties have been allocated to the Agricultural Property Reserve of the State Treasury (ZWRSP), which is now being managed by the Agricultural Property Agency (ANR). Land is one of the components of property under the ANR governance. Over the years the area, the structure and the value of that land have undergone changes which constitute the core of this paper.

Key words: Agricultural Property Reserve of the State Treasury, land management, legal regulations