AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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.*

WIEŚ I ROLNICTWO, NR 2 (159) 2013

BOGDAN PODGÓRSKI[1], LESZEK ŚWIĘTOCHOWSKI[2]

STAN ROZDYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCI ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA[3]

Abstrakt. W artykule podjęto próbę przedstawienia dotychczasowych działań ANR w zakresie realizacji zadań ustawowych, w tym problematyki rozdysponowania nieruchomości. Od początku działalności ANR trwale rozdzieliła 2,9 mln ha, w tym 2,3 mln ha poprzez sprzedaż, która jest dominującą formą rozdysponowania. Przedmiotem tego typu działalności jest również infrastruktura przejęta wraz z majątkiem PGR, w tym mieszkania byłych pracowników. Pozostające 1,8 mln ha podlega dalszym procesom prywatyzacji. Dzierżawa gruntów zmniejsza się co roku o ponad 100 tys. ha w wyniku rozwiązywania umów dzierżawy i wyłączania z nich części gruntów. Analizę przeprowadzono na podstawie danych pochodzących głównie z raportów z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych, opracowań wewnętrznych i dostępnej literatury przedmiotu. Zaprezentowane wyniki świadczą o dużym zaangażowaniu ANR w prywatyzację oraz wielu złożonych procesach, które towarzyszą trwałemu rozdysponowaniu nieruchomości po 20 latach jej funkcjonowania.

Słowa kluczowe: sprzedaż gruntów ornych, dzierżawa gruntów, przetargi publiczne i ograniczone, zasób mieszkaniowy, zadania ANR

WPROWADZENIE

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, od 2003 roku działająca jako Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), została powołana na mocy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa [Ustawa 1991]. Przejmowane przez Agencję głównie po zlikwidowanych PGR-ach

[1] Autor jest Kierownikiem Sekcji Analiz i Prognoz w ZGZ BP Agencji Nieruchomości Rolnych (e-mail: bpodgorski@anr.gov.pl).
[2] Autor jest Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych.
[3] Niniejsza problematyka była poruszana w artykule B. Podgórskiego i L. Świętochowskiego: *Uwarunkowania trwałego rozdysponowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa* [2012].Obecnie uaktualniono i rozszerzono część poruszanych zagadnień.

mienie rolne Skarbu Państwa utworzyło Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej Zasób).

Ustawa określa poniżej wymienione podstawowe zadania Agencji w zakresie zagospodarowania mienia Zasobu:

– tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
– tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu,
– restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,
– obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne,
– administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
– zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa,
– inicjowanie prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie uwarunkowań dotyczących działalności Agencji w zakresie trwałego rozdysponowania nieruchomości Zasobu WRSP.

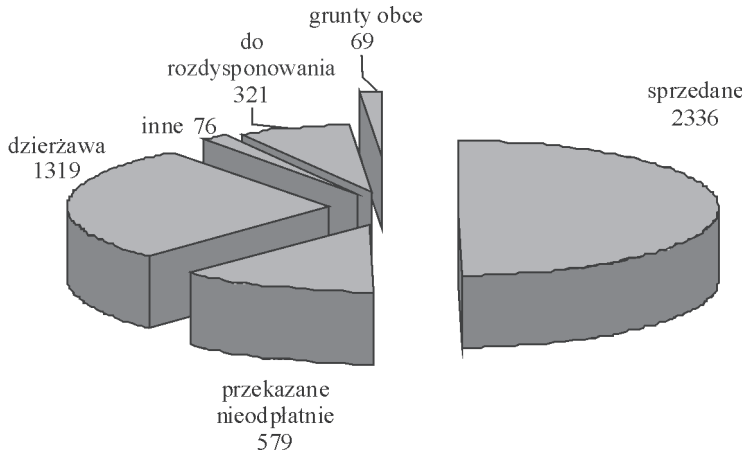
Dominującą formą rozdysponowania jest sprzedaż, która utrzymuje się na poziomie ponad 100 tys. ha gruntów rocznie. Zaawansowany jest proces zagospodarowania przejętej infrastruktury, w tym mieszkań, gdzie dominuje sprzedaż na rzecz najemców i nieodpłatne przekazanie dla uprawnionych podmiotów.

Dzierżawy podlegają dalszym procesom restrukturyzacji poprzez sprzedaż gruntów na rzecz dzierżawców i wyłączania części z nich na sprzedaż w drodze przetargowej dla innych nabywców. Na podstawie Ustawy [2011] reaslizowane będą 30-procentowe wyłączenia z dzierżaw o powierzchni większej niż 429 ha. Skuteczność przetargów w 2012 roku była na poziomie 18%. Przedstawiono dotychczasowe zagospodarowanie przejętych gruntów, wskazano także czynniki mające wpływ na trwałe rozdysponowanie nieruchomości, świadczące o złożoności procesów, jakie towarzyszą temu procesowi.

GOSPODAROWANIE ZASOBEM WRSP

Główne formy trwałego zagospodarowania mienia Zasobu to sprzedaż, nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom oraz wniesienie mienia aportem do spółek prawa handlowego (rysunek 1). Podstawową formą nietrwałego rozdysponowania gruntów Zasobu jest dzierżawa, która była dominującym sposobem zagospodarowywania gruntów Zasobu w początkowym okresie działania Agencji, gdy brak kapitału inwestycyjnego w rolnictwie ograniczał popyt na nabywanie gruntów.

Od początku swego działania Agencja sprzedała z Zasobu WRSP nieruchomości o powierzchni 2336 tys. ha gruntów, tj. 49,7% powierzchni przejętej do Zasobu. W całym okresie działania Agencji na ogólną liczbę 265,5 tys. umów sprzedaży zawartych do końca grudnia 2012 roku (również bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami, także mieszkalnymi, wyodrębnionymi obiektami, wodami, służącymi do wydobywania kopalin itp, jak też grunty nierolne) blisko połowa (120,2 tys. umów –



RYSUNEK 1. Rozdysponowanie gruntów Zasobu WRSP [tys. ha], stan na 31.12.2012 r. (na podstawie danych ANR)

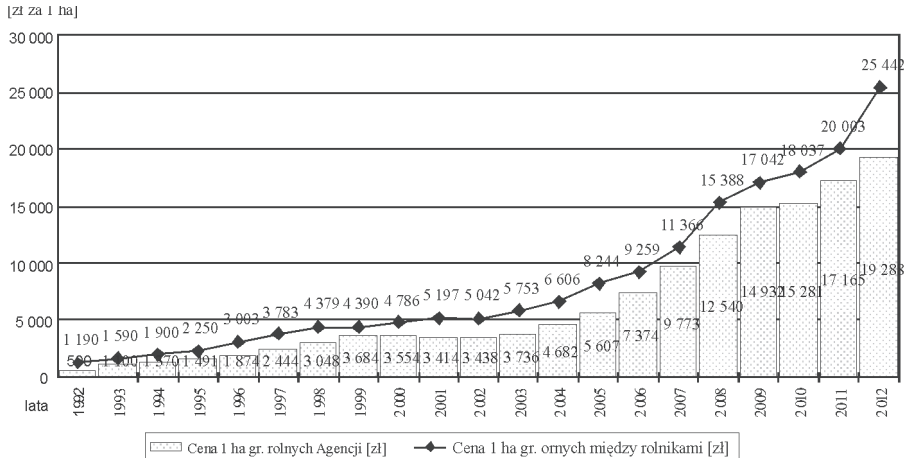
FIGURE 1. State Treasury land distribution as to 31.12.2012 [x1000 ha] (by APA data)

45,3%) dotyczyła nieruchomości do 1 ha, a kolejne 105,2 tys. umów (39,6%) zawarto na zakup gruntów w przedziale od 1 do 10 ha. Na grunty o powierzchni od 10 do 100 ha zawarto 37,4 tys. umów (14,1%), a na sprzedaż nieruchomości o powierzchni przekraczającej 100 ha – 2819. W okresie 2007–2012 dominującą formą rozdysponowania gruntów była sprzedaż realizowana na poziomie 100 tys. ha rocznie. Niewielki areał podlegał nieodpłatnym przekazaniom na rzecz uprawnionych podmiotów, natomiast wydzierżawianie było zjawiskiem mającym niewielkie znaczenie.

Sprzedaż gruntów odbywa się w formie przetargowej i bezprzetargowej. W latach 2007–2011 sprzedaż uprawnionym podmiotom bez przetargu (głównie dzierżawcom w ramach przysługującego im prawa pierwszeństwa nabycia) utrzymywała się średnio na poziomie 54%, natomiast udział sprzedaży przetargowej wyniósł w omawianym okresie 46%. Jednak w 2012 roku udział sprzedaży bezprzetargowej wyniósł 66%, prawie w całości na rzecz dzierżawców. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa [1991], a także inne przepisy upoważniają bądź zobowiązują Agencję do nieodpłatnego przekazywania części gruntów Zasobu uprawnionym podmiotom.W okresie swego funkcjonowania Agencja przekazała nieodpłatnie 579,9 tys. ha, w tym: jednostkom samorządu terytorialnego z różnych tytułów (głównie gminom) – ponad 53,8 tys. ha gruntów, Lasom Państwowym – ponad 152,9 tys. ha, kościelnym osobom prawnym różnych wyznań – ponad 86,5 tys. ha, innym uprawnionym podmiotom – około 88,1 tys. ha. Przekazano również grunty „obce”[4] uprawnionym podmiotom o powierzchni 198,6 tys. ha.

W transakcjach sprzedaży gruntów rolnych organizowanych przez Agencję po 2001 roku obserwuje się systematyczny wzrost cen (rysunek 2). W latach 2001–2012 nastąpił ich prawie sześciokrotny wzrost – z 3414 zł za 1 ha w 2001 roku do 19 288 zł na koniec 2012 roku. W 2012 roku ceny wzrosły o 12,3% w porównaniu

[4] Są to grunty, które z mocy prawa przeszły w zarząd lub na własność innych podmiotów, lecz nie zostały jeszcze protokolarnie przejęte. W tej powierzchni dominują grunty pokryte wodami płynącymi, fizycznie nieprzejęte jeszcze z Zasobu przez regionalne zarządy gospodarki wodnej i marszałków województw.



RYSUNEK 2. Ceny za grunty uzyskiwane przez ANR i w obrocie prywatnym (na podstawie danych ANR i GUS)

FIGURE 2. Agricultural land prices of the APA and on private markets by GUS (by APA and GUS data)

do 2011 roku. Należy oczekiwać, że w Polsce w dalszym ciągu będą rosły ceny gruntów rolnych, gdyż w krajach Europy Zachodniej są one znacznie wyższe niż w Polsce [Sikorska i in. 2012]. Rósł będzie także popyt na żywność [Kulawik 2012], lecz ziemia, jako podstawowy czynnik produkcji, występuje w ograniczonym zakresie.

Na koniec 2012 roku w Zasobie pozostawało 1,8 mln ha, ale areał, który w nadchodzących latach może być przeznaczony do sprzedaży, pomniejszają następujące kategorie gruntów:

– obce grunty w Zasobie,
– grunty w wieczystym użytkowaniu i trwałym zarządzie,
– grunty w dzierżawie spółek hodowli roślin i zwierząt, nad którymi Agencja pełni nadzór właścicielski,
– grunty, które nie mogą być sprzedane dotychczasowym dzierżawcom z uwagi na ustawowy limit maksymalnego zakupu 500 ha gruntów Zasobu (liczony włącznie z gruntami będącymi w dotychczasowym posiadaniu nabywcy),
– grunty „objęte blokadami" o nieuregulowanym stanie prawnym, zarezerwowane na cele publiczne, nieprzeznaczane do sprzedaży z uwagi na trwające prace planistyczne, wymagające zbadania na obecność kopalin i zaplanowania przebiegu dróg itp.

Powierzchnia gruntów Zasobu, które nie są obciążone wyżej wymienionymi ograniczeniami w ich dystrybucji, oceniana jest poniżej 1,0 mln ha. Sprzedaż gruntów w trybie bezprzetargowym w ostatnim okresie kształtowała się na poziomie ponad 50 tys. ha rocznie, jednak w 2012 roku wyniosła 86 tys. ha. Biorąc pod uwagę powierzchnię sprzedaży przetargowej i bezprzetargowej oraz skuteczność przetargów, w procesie przygotowania gruntów do sprzedaży jest jeszcze ponad 250 tys. ha. Ocenia się, że w proces przygotowania do sprzedaży zaangażowane jest 25% dyspozycyjnej powierzchni Zasobu. Obecnie występuje popyt na grunty

w niektórych rejonach naszego kraju, jednak często brak jest gruntów „wolnych", które dotychczas nie zostały rozdysponowane.

Proces pozyskiwania i udostępniania przez Agencję gruntów na powiększanie gospodarstw rodzinnych odbywa się poprzez następujące działania Agencji:

– przetargi na sprzedaż i dzierżawę gruntów Zasobu, w tym przetargi ograniczone, organizowane wyłącznie dla rolników powiększających gospodarstwa rodzinne,
– sprzedaż rolnikom indywidualnym na podstawie prawa pierwszeństwa w nabyciu przysługującego dzierżawcom nieruchomości,
– wyłączenia gruntów z większych obszarowo nieruchomości objętych umowami dzierżawy, z przeznaczeniem na powiększanie areału istniejących gospodarstw indywidualnych,
– nabywanie gruntów na rynku na podstawie prawa pierwokupu i tzw. prawa wykupu, określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego (UKUR) [2003], również z przeznaczeniem na rozdysponowanie w drodze sprzedaży gospodarstwom rolnym.

Wyłączanie gruntów z większych obszarowo dzierżaw następuje na podstawie tzw. klauzul wyłączeniowych (przy możliwości wyłączenia do 20% wydzierżawionej powierzchni), zawartych w umowach większych obszarowo nieruchomości rolnych. Dotyczy to wszystkich umów, w których uwzględniona została przez strony taka możliwość. Wyłączenia nie dotyczą sytuacji, w których dzierżawca jest rolnikiem indywidualnym prowadzącym gospodarstwo rodzinne w rozumieniu Ustawy [2003]. Dokonywane wyłączenia nie mogą prowadzić do zmniejszenia powierzchni gospodarstwa rodzinnego do poziomu poniżej 300 ha UR (razem z gruntami stanowiącymi własność rolnika indywidualnego). Obecnie na podstawie Ustawy [2011] wyłączanych jest 30% użytków rolnych od dzierżawców, którzy dzierżawili powierzchnię 429 ha i więcej, w przypadkach kiedy dzierżawcy wyrazili zgodę na wyłączenie gruntów.

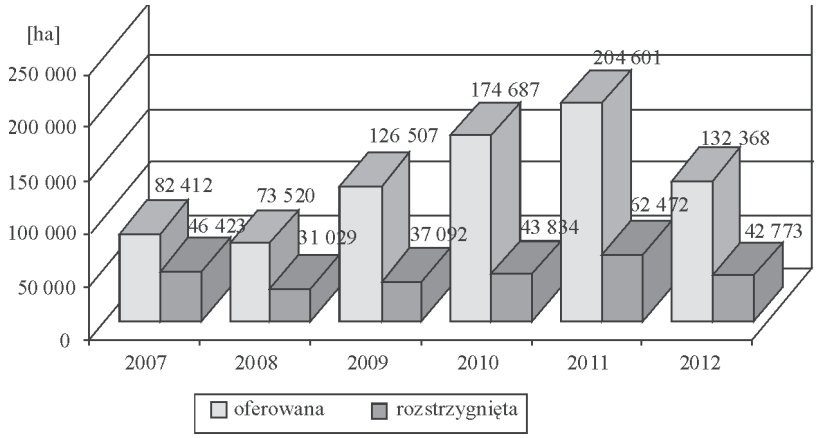
Podstawowymi kierunkami rozdysponowywania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych do Zasobu WRSP pozostają nadal: sprzedaż, obecnie dominująca jako forma rozdysponowania, oraz dzierżawa, realizowane głównie w trybie przetargów publicznych (łącznie od początku działalności Agencji przeprowadzono ich 1,12 mln).

Od połowy 1999 roku, tj. od powstania prawnej możliwości organizowania przetargów ograniczonych, do końca 2012 roku rozstrzygnięto 11,1 tys. przetargów ograniczonych na sprzedaż 149,6 tys. ha oraz 7,9 tys. przetargów ograniczonych na dzierżawę 193,8 tys. ha gruntów Zasobu. Nie oznacza to, że w trwałym zagospodarowaniu wymienionej „dyspozycyjnej" powierzchni gruntów Zasobu nie występują inne bariery i ograniczenia. Obecnie ważnym ograniczeniem jest, między innymi, mała skuteczność przetargów na sprzedaż gruntów Zasobu. W celu zwiększenia sprzedaży Agencja oferuje coraz większą powierzchnię w przetargach, co wiąże się z organizowaniem coraz większej liczby przetargów na sprzedaż.

Liczba organizowanych przetargów rosła znacząco w latach 2007–2012, osiągając w 2011 roku poziom 93 tys., jednak w 2012 roku liczba ta zmniejszyła się o 13,3 tys., gdyż dominująca była sprzedaż bezprzetargowa. Przeprowadzenie 80,6 tys. przetargów w 2012 roku dało efekt sprzedaży ponad 42 tys. ha, podczas

gdy w 2007 roku dla osiągnięcia podobnego rezultatu wystarczyło 46 tys. przetargów. Jest to efektem między innymi naturalnego wyczerpywania się powierzchni gruntów Zasobu – Agencja oferuje na przetargach mniejsze, niż miało to miejsce kilka lat temu, działki gruntów, o słabszej bonitacji.

W 2012 roku zaoferowano do sprzedaży na przetargach ponad 132 tys. ha (rysunek 3), z tego co trzeci oferowany hektar znalazł nabywcę, co oznacza konieczność ponoszenia dużych nakładów pracy związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem przetargów.

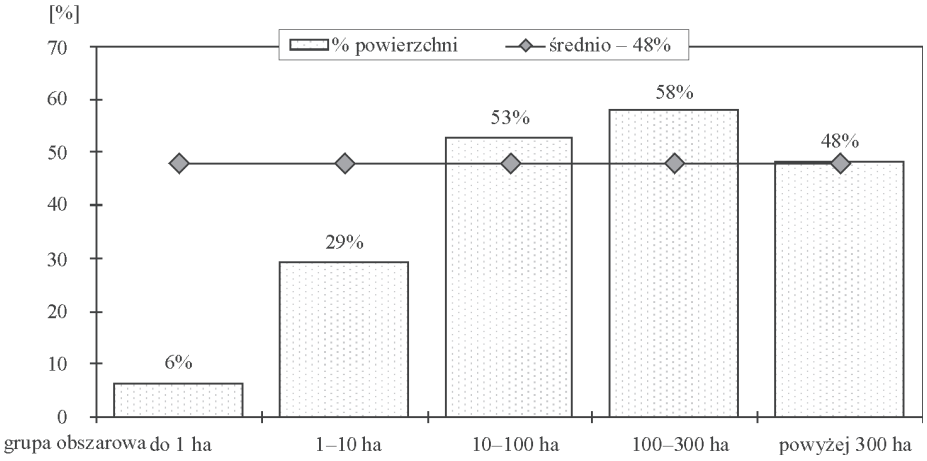


RYSUNEK 3. Powierzchnia oferowana i rozstrzygnięta w przetargach na sprzedaż w latach 2007–2012 (na podstawie danych ANR)

FIGURE 3. Area offered and sold by sale tenders in the period 2007–2012 (by APA data)

Skuteczność przetargów mierzona stosunkiem powierzchni oferowanej do powierzchni, na którą wyłoniono kandydatów na nabywców, wynosiła: 56% w 2007 roku, 42% w 2008 roku, 29% w 2009 roku, 25% w 2010 roku, 20% w 2011 roku i 30% w 2012 roku.

Oferowane grunty mogą być nabywane na warunkach preferencyjnych jeszcze w 2013 roku. Rolnicy mogą korzystać z kredytów preferencyjnych z dopłatą Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – o taki kredyt mogą starać się rolnicy, którzy planują zakupić grunty rolne albo zakładają lub powiększają gospodarstwo rodzinne. Wtedy realne oprocentowanie wynosi 2%, resztę dopłaca ARiMR. Jest też możliwość zakupu gruntów na raty od Agencji. Jeżeli nabywca chce skorzystać z takiej możliwości, to musi wpłacić 10% wartości nieruchomości przed podpisaniem umowy, a reszta należności zostanie mu rozłożona maksymalnie na 15 lat. Oprocentowanie w tym przypadku zależy od sposobu nabywania gruntów. I tak 2-procentowe odsetki przysługują w przypadku zakupu gruntów na powiększenie lub utworzenie gospodarstwa, jeśli grunty były kupione w trybie przetargowym. Grunty sprzedawane na raty dotyczyły nieruchomości większych obszarowo (rysunek 4). Z analizy udziału pierwszej wpłaty w transakcjach sprzedaży wynika, że w Polsce Północno-Zachodniej były one znacznie wyższe i przekraczały 50% ceny sprzedaży.



RYSUNEK 4. Procentowy udział w powierzchni gruntów sprzedanych w 2012 roku z rozłożeniem na raty (na podstawie danych ANR)
FIGURE 4. Percentage share of the land sold instalments in 2012 (by data ANR)

Również sprzedaż nieruchomości nierolnych może odbywać się z rozłożeniem na raty. Podmioty zainteresowane zakupem terenów inwestycyjnych od Agencji mogą skorzystać z rozłożenia na raty ceny sprzedaży. Możliwość ta pojawia się wyłącznie przy sprzedaży w trybie przetargowym i dopiero w kolejnym przetargu, jeżeli poprzedzający nie został rozstrzygnięty. Wówczas cenę tę można rozłożyć tylko na roczne raty wyrażone w mierniku pieniężnym, przy czym wysokość pierwszej wpłaty nie może być niższa niż 50%, a okres spłaty całej należności nie dłuższy niż 5 lat. Należność rozłożona na roczne raty w mierniku pieniężnym podlega oprocentowaniu na zasadach obowiązujących w Agencji, w zróżnicowanej wysokości, w zależności od rodzaju sprzedawanej nieruchomości i trybu sprzedaży.

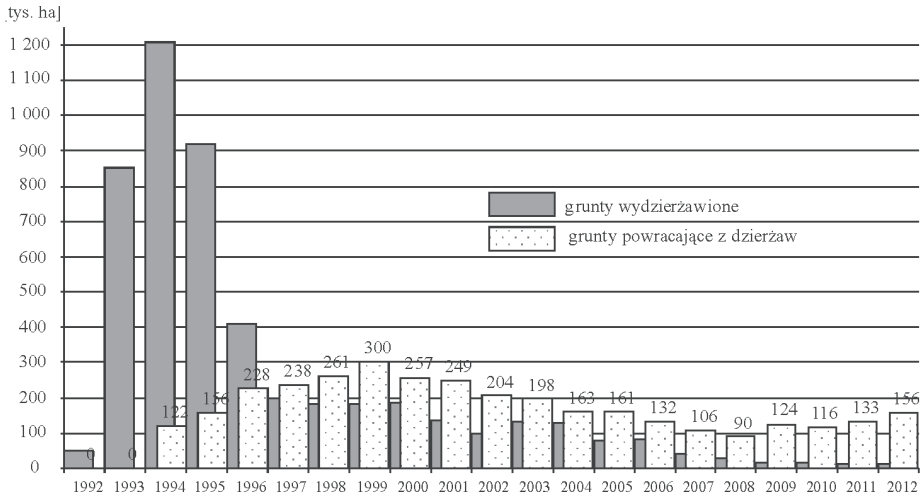
Pozytywne rozpatrzenie wniosku oferenta o rozłożenie ceny sprzedaży na raty możliwe jest wtedy, gdy w ogłoszeniu przetargu podana była taka możliwość oraz jeśli oferent spełnia następujące warunki:

– nie będzie miał wymagalnych lub prolongowanych zobowiązań finansowych wobec Agencji,
– przedłoży odpowiednie zabezpieczenie zapłaty ceny sprzedaży.

W przypadkach gdy podmiot nabywający nie wywiązuje się należycie z innych niż finansowe zobowiązań wynikających z umów zawartych z Agencją, nie uzyska on także zgody na rozłożenie na raty ceny sprzedaży nieruchomości nierolnej.

DZIERŻAWA JAKO FORMA ROZDYSPONOWANIA GRUNTÓW ZASOBU WRSP

Według stanu na 31 grudnia 2012 roku w dzierżawie znajdowało się 1319 tys. ha (75% powierzchni Zasobu). Dzierżawcy mieli zawarte 68,9 tys. umów, z czego prawie 68 tys. stanowiły dzierżawy powiększające istniejące gospodarstwa. Średnia wysokość czynszu dla trwających umów dzierżawy na koniec 2012 roku wyniosła 3,2 dt pszenicy za 1 ha za grunty, a dla umów dzierżawy zawieranych w 2012 roku



RYSUNEK 5. Powierzchnia gruntów wydzierżawianych i powracająca z dzierżaw (na podstawie danych ANR)

FIGURE 5. Area of formerly leased lands returning to the Agency (by APA data)

przez ANR przeciętny czynsz dzierżawny wyniósł 8,7 dt pszenicy za 1 ha. Największy areał gruntów został wydzierżawiony w latach 1993–1996, natomiast w kolejnych latach areał gruntów wydzierżawianych malał. Grunty do sprzedaży pochodziły głównie z dzierżaw (rysunek 5), w których umowy wygasały lub rozwiązywano je przed terminem, jak również wyłączano część gruntów z dzierżawy. Grunty te były przedmiotem sprzedaży (na rzecz dzierżawców i w przetargach), nieodpłatnego przekazania lub ponownie je wydzierżawiano w sytuacji, kiedy istniały ograniczenia w zakresie trwałego rozdysponowania.

W 2012 roku wydzierżawiono ogółem 11,6 tys. ha, w 2011 roku – 11 tys. ha, w 2010 roku – 17,2 tys. ha, a w 2009 roku – 19,0 tys. ha. Jak widać, areał wydzierżawianych gruntów maleje w ostatnich latach. Spadek liczby zawieranych umów dzierżawy relatywnie małych nieruchomości jest w dużym stopniu inspirowany przez samą Agencję, co jest podyktowane przesłankami organizacyjnymi i finansowymi. Obsługa formalna dużej liczby małych dzierżaw angażuje znaczne siły pracowników, a także generuje istotną część kosztów (korespondencja, nadzór właścicielski), co powoduje, że jest ona nieadekwatnie kosztowna w stosunku do uzyskiwanych przychodów z czynszu. Zintensyfikowanie prac na rzecz zdecydowanego ograniczenia zawierania umów na małe powierzchnie (do 5 ha) i przeznaczania takich nieruchomości w pierwszej kolejności do sprzedaży (m.in. dotychczasowym dzierżawcom) dało pozytywne efekty. Liczba umów dzierżaw niewielkich obszarowo systematycznie maleje. W 2012 roku zmniejszyła się o 8,9 tys., w tym w grupie obszarowej do 10 ha – o 7,7 tys. umów, co stanowi 86% liczby umów, które uległy zmniejszeniu w 2012 roku. W latach 2008–2012 liczba umów dzierżawy zmniejszyła się o 49 tys.

Nieruchomości powracające z rozwiązanych bądź wygasłych umów dzierżawy, podobnie jak nieruchomości pozostające do zagospodarowania, przeznaczane są co do zasady do sprzedaży. Do dzierżawy kierowane są jedynie nieruchomości,

które ze względu na szereg występujących uwarunkowań i ograniczeń formalno-prawnych, gospodarczych i organizacyjnych nie mogą być obecnie skierowane do sprzedaży. Jednocześnie z uwagi na konieczność istotnego przyspieszenia procesu trwałego rozdysponowania mienia Zasobu nie tylko wydzierżawianie nieruchomości Zasobu, ale i przedłużanie dotychczasowych umów stosowane jest w ograniczonym zakresie, tak aby nie stanowić bariery dla działań prywatyzacyjnych. Mając powyższe na uwadze, umowy dzierżawy zawierane są na okres nie dłuższy niż 6 lat i przedłużane na okres kolejnych 3 lat. Ewentualne wydłużenie tych okresów może mieć miejsce w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach (np. nieruchomość wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych, dzierżawca uczestniczy w programach finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Rolnictwa).

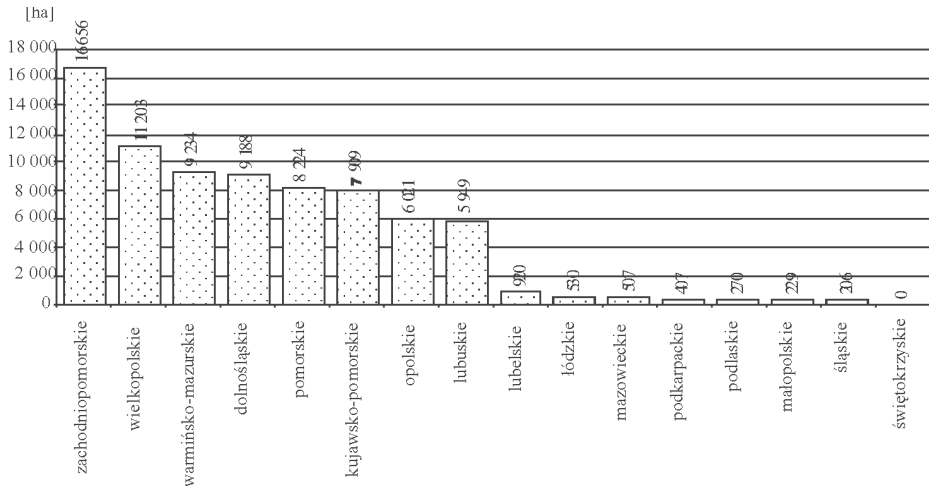
DZIAŁANIA DOTYCZĄCE REALIZACJI USTAWY [2011] „O WYŁĄCZENIACH 30%"

Na podstawie nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uchwalonej przez Sejm 16 września 2011 roku, która weszła w życie 3 grudnia 2011 roku, Agencja zaproponowała dzierżawcom użytkującym grunty Zasobu o powierzchni ponad 428,5714 ha użytków rolnych wyłączenie 30% dzierżawionej powierzchni. Wyłączone grunty zostały przeznaczone do sprzedaży w pierwszej kolejności rolnikom indywidualnym na powiększenie gospodarstw rodzinnych.

Agencja wysłała 1085 zawiadomień, proponując wyłączenie 135 753 ha. Większość dzierżawców wyraziła zgodę. Podpisanych zostało 675 aneksów (62%) do umów dzierżawy na wyłączenie 77 453 ha (57%), natomiast w stosunku do 410 umów (38%) dotyczących powierzchni 58 351 ha (43%) dzierżawcy odrzucili zaproponowane warunki. Wyłączane grunty zlokalizowane są głównie na terenie województw: zachodniopomorskiego (17 tys. ha), wielkopolskiego (11 tys. ha), warmińsko-mazurskiego i dolnośląskiego (po 9 tys. ha), pomorskiego i kujawsko-pomorskiego (po 8 tys. ha), opolskiego i lubuskiego, co stanowi 95,7% wyłączanych gruntów (rysunek 6).

Grunty, na których wyłączenie wyrazili zgodę dzierżawcy, są systematycznie przejmowane przez Agencję i kierowane do sprzedaży, głównie na przetargi ograniczone dla rolników powiększających gospodarstwa rodzinne. Część tych gruntów zostanie przejęta w ciągu następnych kilku lat – ze względu na uczestnictwo dzierżawców w programach pomocowych finansowanych z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich lub Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Ustawa odroczyła przejęcie gruntów od dzierżawców realizujących programy do czasu ich zakończenia.

Dzierżawcom, którzy wrazili zgodę na wyłączenie „30%" gruntów, przysługuje prawo pierwokupu pozostałego areału (łącznie od ANR można zakupić 500 ha UR). Zadeklarowali oni nabycie 141 815 ha na podstawie złożonych oświadczeń dotyczących zakupu gruntów. Najwięcej gruntów zadeklarowali nabyć w 2013 i 2014 roku (71,4 tys. ha), jednak proces ten będzie trwał jeszcze do końca 2017 roku.

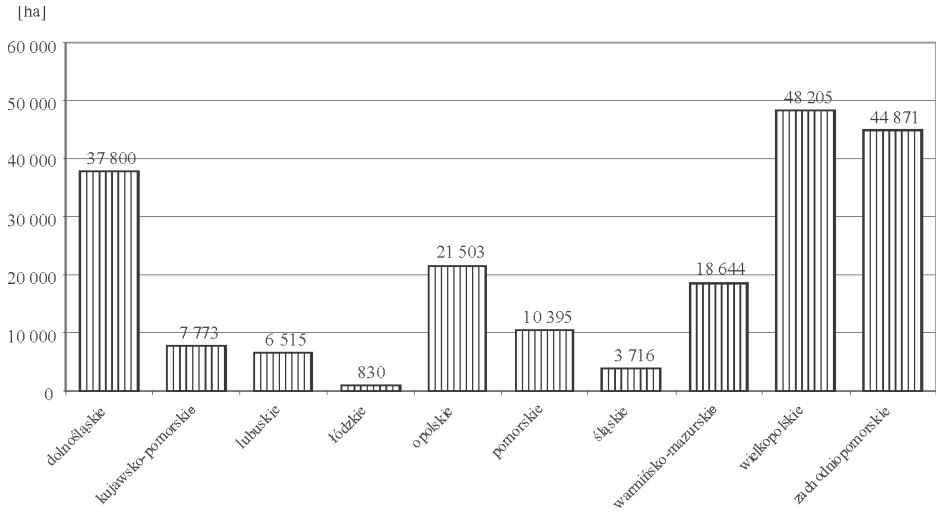


RYSUNEK 6. Podpisane aneksy do umów dzierżawy dotyczące wyłączeń „30%" – ogółem 77,5 tys. ha. (na podstawie danych ANR)

FIGURE 6. Annexes to lease contracts regarding "30%" of land exclusions from lease agreements – 77.5 thousand ha in total (by APA data)

Dzierżawcy, którzy nie zgodzili się na wyłączenia (410 umów na powierzchnię 58 351 ha), mogą dzierżawić całość gruntów do końca trwania umowy. Zgodnie z zapisami ustawy Agencja nie będzie mogła przedłużyć im umowy, dzierżawcy ci tracą także pierwszeństwo w nabyciu dzierżawionych gruntów (rysunek 7).

Wygasające umowy zlokalizowane są na terenie 10 województw północno-zachodniej Polski. Największy areał gruntów, gdzie dzierżawcy odmówili zgody na wy-



RYSUNEK 7. Powierzchnia wygasających umów dzierżawy w latach 2012–2033, dla których dzierżawcy odrzucili zaproponowane warunki w ramach wyłączeń „30%" – stan na październik 2012 roku (na podstawie danych ANR)

FIGURE 7. Area of lease contracts to be finalized in the period 2012–2033 due to leaseholders' refusals of 30% land exclusion – as of October 2012 (by APA data)

łączenie „30%” powierzchni, zlokalizowany jest w województwach: wielkopolskim (48,2 tys. ha), zachodniopomorskim (44,9 tys. ha), dolnośląskim (37,8 tys. ha). Średnia powierzchnia przypadająca na 1 umowę wynosi 488 ha, jednak w województwie opolskim na 1 umowę przypada 1265 ha.

Wygaśnie 410 umów dzierżawy na powierzchnię 200 tys. ha, gdyż dzierżawcy odrzucili zaproponowane warunki w zakresie wyłączenia „30%” gruntów. W latach 2012–2015 może powrócić z wygasających 96 umów dzierżawy 25,4 tys. ha. W kolejnych 10 latach (2016–2025) dotyczyć to może 140,7 tys. ha – prawie 70% powierzchni gruntów, a w latach 2026–2033 – 34,1 tys. ha. Najwięcej takich dzierżaw (75,6 tys. ha) ma datę zakończenia umowy na 2023 i 2024 rok.

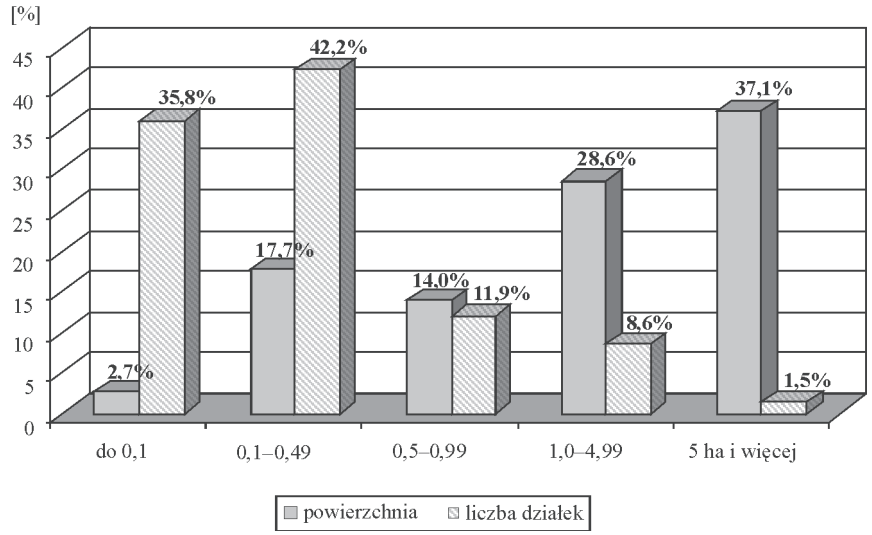
GRUNTY DO ROZDYSPONOWANIA, W TYM TRUDNOZBYWALNE

Na koniec 2012 roku w ogólnej powierzchni gruntów Zasobu pozostawało do rozdysponowania około 321 tys. ha. Dokonywana w jednostkach terenowych Agencji szacunkowa ocena przydatności tych gruntów do różnych celów wskazuje, że większość (około 70%) może być sprzedana lub wydzierżawiona kontrahentom Agencji na cele związane z produkcją rolną. Występuje duże rozdrobnienie ponad 500 tys. działek. Kolejne 66 tys. ha określono jako kwalifikujące się do wykorzystania w celach nierolniczych – zwłaszcza pod zalesienia, pod budownictwo i działalność usługową, a także na cele rekreacji i związane z ochroną przyrody. Do rozdysponowania są także grunty określane jako „pozostałe”, dla których nie definiowano możliwych kierunków ewentualnego wykorzystania, a których jest około 30,6 tys. ha.

Ocenia się, że znaczna część tych gruntów charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem oraz innymi niekorzystnymi cechami (np. nieuregulowane stosunki wodne, zakamienione, położone na skarpach, urwiskach, między wałami przeciwpowodziowymi). Średnia powierzchnia działki nierozdysponowanej wynosi 0,6 ha. Tak duża liczba nieruchomości wymaga poniesienia znacznych nakładów pracy, aby w przyszłości dokonać ich rozdysponowania. Wiele nieruchomości posiada nieuregulowany stan geodezyjno-prawny. Strukturę działek nierozdysponowanych przedstawiono na rysunku 8. Z danych na nim przedstawionych wynika, że ponad 77% działek ma powierzchnię nieprzekraczającą 0,5 ha.

W związku ze znaczną liczbą nieruchomości o niewielkiej powierzchni i znacznym rozproszeniu można mówić o nieruchomościach trudnozbywalnych. Według autorów niniejszego opracowania definicja nieruchomości trudnozbywalnej brzmi następująco: Nieruchomość trudnozbywalna w Agencji Nieruchomości Rolnych to obszar należący do jednego właściciela, charakteryzujący się niekorzystnymi cechami fizycznymi i geodezyjno-prawnymi. Z powodu czynników natury prawnej, położenia, kształtu i wielkości rozdysponowanie takiej nieruchomości jest trudne lub w niektórych przypadkach wprost niemożliwe.

Nieruchomości trudnozbywalne są to głównie nieruchomości rolne o małej powierzchni, wąskie, położone w terenie odległym od zabudowań, trudnodostępnym, dość często również są to nieruchomości nieposiadające bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Często stanowią odrębne działki geodezyjne jako drogi osiedlowe,



RYSUNEK 8. Struktura gruntów niezagospodarowanych na 31.12.2012 rok (na podstawie danych ANR)
FIGURE 8. Structure of land to be distributed as of 31.12.2012 (by APA data)

i śródpolne, które zgodnie z ustawą o drogach nie mogą przejąć gminy, a okoliczni sąsiedzi nie są zainteresowani uregulowaniem stanu, który w przyszłości zapewni im dostęp do drogi publicznej lub umożliwi korzystanie na zasadach współwłasności.

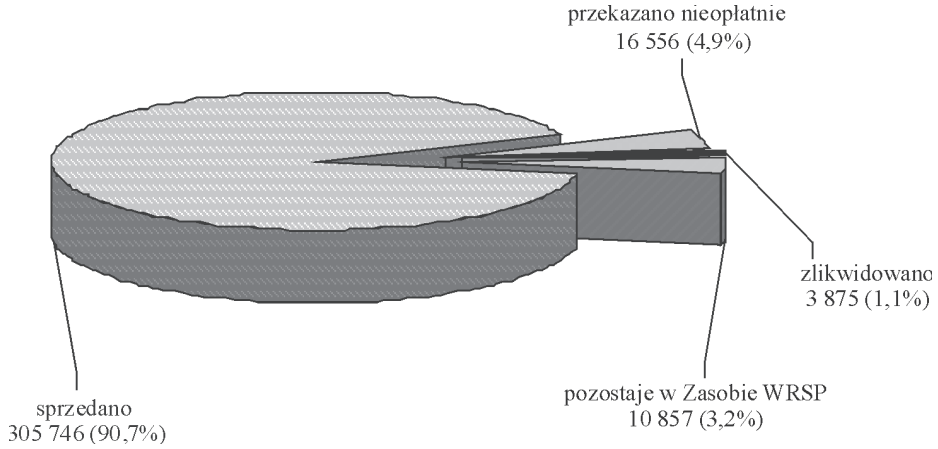
Oczywiście należy pracować nad rozwiązaniami, które pozwolą rozdysponować i tego typu nieruchomości albo przynajmniej znacznie ograniczyć skalę tego zjawiska.

PROBLEMATYKA ZWIĄZANA Z ZAGOSPODAROWANIEM MIESZKAŃ PRZEJĘTYCH DO ZASOBU WRSP

Do końca 2012 roku Agencja przejęła do Zasobu ponad 337 tys. mieszkań (rysunek 9). Sprzedano 305,7 tys. mieszkań, a 16,6 tys. trwale rozdysponowano, między innymi w wyniku nieodpłatnego przekazania na rzecz gmin lub spółdzielni mieszkaniowych oraz poprzez wniesienie w formie aportu do spółek. Ponadto Agencja zlikwidowała 3,9 tys. mieszkań. W Zasobie według stanu na 31 grudnia 2012 roku było 10,9 tys. mieszkań, co stanowiło 3,2% ogółem przyjętych. Pozostałe 3,2% mieszkań stanowi w dużej części substancję trudnozbywalną.

Pomimo stosunkowo niskich cen mieszkań, a także przysługującego uprawnionym najemcom pomniejszenia ceny sprzedaży z tytułu lat pracy w PGR i lat najmu mieszkania od PGR oraz powszechnie stosowanej przez Agencję praktyki rozkładania ceny sprzedaży na raty odnotowywany jest spadek zainteresowania nabywaniem mieszkań. Wśród ważniejszych powodów ograniczonych możliwości trwałego rozdysponowania należy wymienić:

– wyczerpanie się w Zasobie mieszkań o stosunkowo dobrym standardzie oraz atrakcyjnie zlokalizowanych, które mogą być zaoferowane najemcom do nabycia, o czym może świadczyć fakt, że część najemców nie skorzystała w ostatnich latach z oferty nabycia przedstawionej im przez Agencję, mimo że Agencja wielokrotnie ofertę ponawiała,



RYSUNEK 9. Zagospodarowanie mieszkań Zasobu WRSP w latach 1992–2012 (na podstawie danych ANR)
FIGURE 9. Utilisation of residential property from the Agricultural Property Stock of the State Treasury in the period 1992–2012 (by APA data)

– konieczność ponoszenia przez nabywców wszystkich kosztów utrzymania mieszkań wykupionych; część najemców nieposiadających spadkobierców zainteresowanych takimi mieszkaniami nie zgłasza chęci zakupu mieszkań na własność, niezależnie od kwestii kosztów i ceny nabycia.

Agencja, mając na uwadze przepisy dotyczące gospodarki mieszkaniowej Zasobu, określone w ustawie o gospodarowaniu nieruchomości rolnymi Skarbu Państwa, stawia sobie za główny cel (tam gdzie jest to możliwe) trwałe rozdysponowanie mieszkań, zwłaszcza poprzez sprzedaż najemcom posiadającym uprawnienie do ich nabycia w ramach pierwszeństwa, na warunkach preferencyjnych określonych w ustawie. W świetle obowiązujących przepisów, jeżeli pomimo otrzymania oferty nabycia mieszkania najemca nie zamierza skorzystać z możliwości jego nabycia, to Agencja może nieodpłatnie przekazać wynajęte mieszkanie gminie albo spółdzielni mieszkaniowej. Wymaga jednak podkreślenia, że nieodpłatne przekazanie może nastąpić jedynie wówczas, gdy gmina albo spółdzielnia mieszkaniowa wykaże zainteresowanie nieodpłatnym przejęciem takich mieszkań. Niejednokrotnie występują przypadki, że podmioty te nie wyrażają na to zgody, co wyklucza możliwość ich trwałego rozdysponowania przez Agencję. O ile zatem nie zmienią się ustawowe przepisy, to przedmiotowe mieszkania obciążone umowami najmu nadal pozostaną w Zasobie.

Należy zauważyć, że substancja mieszkaniowa już w momencie przejęcia do Zasobu WRSP (1992–1995) była w różnym stanie technicznym. Agencja w całym okresie działania realizowała zadania w zakresie jej utrzymania w stanie umożliwiającym korzystanie przez najemców. Pogarszanie się stanu technicznego obiektów jest jednak w dużej mierze procesem naturalnym, wynikającym ze zużycia substancji mieszkaniowej. Dużą przeszkodę w utrzymaniu substancji mieszkaniowej stanowią między innymi bariery związane z remontami pustostanów w budynkach, w których wynajęte mieszkania zostały sprzedane, a co do których brak jest zgody współwłaścicieli na partycypowanie w kosztach remontu części wspólnych budynku.

Ponadto z analizy przygotowywanych i przeprowadzonych remontów i inwestycji dotyczących starej substancji mieszkaniowej wynika, że w niektórych przypadkach podejmowanie działań, mających na celu prowadzenie prac w tym zakresie, byłoby niezasadne nie tylko pod względem ekonomicznym, ale przede wszystkim technicznym (zbyt duże zniszczenie materiałowe obiektów i brak spełnienia norm wytrzymałościowych). Warte zauważenia jest to, iż część mieszkań podczas przejęcia do Zasobu była niezasiedlona lub w okresie późniejszym istniała konieczność wyprowadzenia najemców i dlatego proces utrzymywania się pewnej liczby pustostanów jest niezależny od ANR.

Budynki nadające się do remontu lub adaptacji na cele mieszkaniowe są sukcesywnie remontowane lub przystosowywane na cele mieszkaniowe i oferowane do wynajęcia osobom zamieszkującym w mieszkaniach, które nie mogą być sprzedane. Tam natomiast, gdzie nie istnieją przesłanki ekonomiczne i techniczne, a także gdzie istnieje faktyczna możliwość dokonania likwidacji obiektów, prace są sukcesywnie prowadzone.

PODSUMOWANIE

Agencja jest państwową instytucją, której głównym zadaniem jest prywatyzacja majątku państwowego w rolnictwie i racjonalne gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa. Po okresie minionych 20 lat działalności Agencji należy stwierdzić, iż tak złożonych i zdywersyfikowanych zadań, jakie wykonuje, nie miała żadna instytucja publiczna utworzona w okresie transformacji systemowej polskiej gospodarki, jak również gospodarek nowych krajów UE.

Od początku działalności Agencja trwale rozdysponowała 2,9 mln ha. Sprzedaż realizowana w ostatnim okresie utrzymuje się na poziomie ponad 120 tys. ha. Pozostające 1,8 mln ha podlega dalszym procesom prywatyzacji, grunty do sprzedaży pochodzą głównie z dzierżawy, która w ostatnim roku pomniejszyła się o 150 tys. ha. Następuje systematyczny przepływ gruntów z dzierżawy do rolników, którzy dotychczas dzierżawili przedmiotowe nieruchomości.

W 2012 roku sprzedaż wyniosła 132 tys. ha i był to najwyższy poziom od 2003 roku. Udział sprzedaży bezprzetargowej, głównie na rzecz dzierżawców, w latach 2007–2011 wynosił 54% w ogólnej powierzchni sprzedaży, a w 2012 roku wyniósł 66%.

Ustawa [2011] zobowiązała ANR, aby dzierżawcom, którzy dzierżawią 429 ha i więcej wyłączyć 30% UR z umów dzierżawy. Dotyczyło to 1085 umów dzierżawy, z których dzierżawcy wyrazili zgodę na wyłączenie 77,5 tys. ha. Wyłączone grunty zostaną wystawione do przetargów, w pierwszej kolejności ograniczonych, na powiększenie gospodarstw rodzinnych.

Część gruntów pozostających do rozdysponowania ocenia się jako trudnozbywalne z uwagi na ich rozdrobnienie, rozproszenie, kształt i jakość.

Do rozdysponowania pozostało 3,2% przejętych do Zasobu mieszkań, jednak jest wiele czynników ograniczających ten proces. Przedstawione działania ANR mają na celu realizację sprzedaży gruntów Zasobu, w tym na rzecz rolników indywidualnych powiększających gospodarstwa rodzinne.

ANR jest nadal ważnym narzędziem wspierania polityki rolnej państwa i realizowania ważnych celów publicznych.

BIBLIOGRAFIA

Kulawik J., 2012: *WPR w kontekście globalnym, Nakarmić głodnych.* „Rolnik Dzierżawca" 1 (178): 49.

Podgórski B., Świętochowski L., 2012: *Uwarunkowania trwałego rozdysponowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.* „Wieś i Rolnictwo" 2 (155): 169–183.

Sikorska A., Ciodyk T., Zagórski T., Zadura A., Buks B., 2012: *Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy*. IERiGŻ-PIB, ANR i MRiRW, Warszawa.

Raporty z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (1994 – 2012).

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187, z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2012 r., poz. 803.

Ustawa 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.

CURRENT STATUS OF PERMANENT DISPOSAL OF REAL ESTATE OF THE AGRICULTURAL PROPERTY ASSETS OF THE POLISH STATE TREASURY

Abstract. The article tries to evaluate the Agricultural Property Agency's activity to date regarding its statutory requirements and the permanent disposal of property in particular. The dominant form of disposal of real estate has been sale. From the beginning of the Agricultural Property Agency's activity, 2.9 mln ha of land has been permanently allocated, of which 2.3 mln ha have been sold. The remaining 1.8 mln ha are subject to further privatisation. Land for sale comes mainly from terminated leasing contracts. Each year the land within lease contracts is decreasing by approximately 100,000 ha. The analysis was based on data of the Agricultural Property Agency's activity reports, internal studies and available scientific literature. The results presented prove the Agency's huge involvement in the process of permanent disposal of property considering existing restrictions of Agricultural Property Assets.

Key words: sale of arable land, lease of land, public procurement, housing resources, functions and tasks of Agricultural Property Agency