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 3 (172)/2016
ISSN 0137-1673
doi: 10.7366/wir032016/09

Waldemar Humięcki,
Bogdan Podgórski

Kierunki gospodarowania zasobem własności rolnej skarbu państwa i realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Streszczenie: W artykule podjęto próbę przedstawienia dotychczasowych działań ANR w zakresie realizacji zadań ustawowych, w tym problematyki rozdysponowania nieruchomości i kształtowania ustroju rolnego. Od początku działalności ANR trwale rozdysponowała 3,3 mln ha gruntów, w tym 2,7 mln ha przez sprzedaż, która była dotychczas dominującą formą rozdysponowania. Przedmiotem rozdysponowania była również infrastruktura, głównie przejęta wraz z majątkiem państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (PPGR). Obecnie po nowelizacji przepisów (Ustawa 2016/1) dzierżawa gruntów jest główną formą, gdzie zakłada się funkcjonowanie wieloletnich dzierżaw, dających możliwość użytkowania gruntów bez angażowania środków finansowych. Obecnie tendencje zmniejszania się powierzchni gruntów w dzierżawie zostały zahamowane poprzez wydzierżawienie gruntów dotychczas nierozdysponowanych i ograniczenie sprzedaży nieruchomości powyżej 2 ha. Analizę zagospodarowania nieruchomości przeprowadzono na podstawie danych pochodzących głównie z raportów z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych, opracowań wewnętrznych i dostępnej literatury przedmiotu. Zaprezentowane wyniki analizy świadczą o dużym zaangażowaniu ANR w prywatyzację nieruchomości oraz wielu złożonych procesach, które dotyczą nieruchomości Zasobu WRSP i rynku prywatnego.

Słowa kluczowe: sprzedaż i dzierżawa gruntów, otwarte przetargi publiczne i przetargi ograniczone, zadania ANR.

Autor jest Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych, ul. Inflancka 4, 00-189 Warszawa (e-mail: whumiecki@anr.gov.pl).

Autor jest Zastępcą Dyrektora Zespołu Gospodarowania Zasobem oraz Kierownikiem Sekcji Ewidencji i Analiz Biura Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, ul. Inflancka 4, 00-189 Warszawa (e-mail: bpodgorski@anr.gov.pl).

1. Wprowadzenie[1]

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa od 2003 r. działająca jako Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) została powołana na mocy ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przejęte przez Agencję głównie z PPGR państwowe mienie rolne Skarbu Państwa tworzy Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej Zasób).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działalności Agencji w zakresie rozdysponowania nieruchomości Zasobu i realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

W ostatnich kilku latach poziom sprzedaży nieruchomości Zasobu wynosił ponad 100 tys. ha gruntów rocznie i był dominującą formą rozdysponowania gruntów Zasobu. Zaawansowany jest proces zagospodarowania przejętej infrastruktury, w tym mieszkań, gdzie dominuje sprzedaż mieszkań na rzecz najemców i nieodpłatne przekazanie dla uprawnionych podmiotów.

Dzierżawy podlegały procesom restrukturyzacji przez sprzedaż gruntów na rzecz dzierżawców i wyłączania części z nich do sprzedaży w drodze przetargów ograniczonych na rzecz rolników. Obecnie widoczny jest proces stabilizacji dzierżawy, gdzie powierzchnia dzierżaw w I półroczu 2016 r. wzrosła w porównaniu do końca 2015 r. o ponad 28 tys. ha. W artykule podjęto próbę przedstawienia dotychczasowego zagospodarowania przejętych gruntów. Wskazano również czynniki mające wpływ na trwałe rozdysponowanie nieruchomości świadczące o złożoności procesów, jakie towarzyszą rozdysponowaniu nieruchomości Skarbu Państwa. Zreferowano ponadto dotychczasowe wyniki realizacji ustawy (Ustawa 2003) oraz nowe uregulowania w tym zakresie (Ustawa 2016/2).

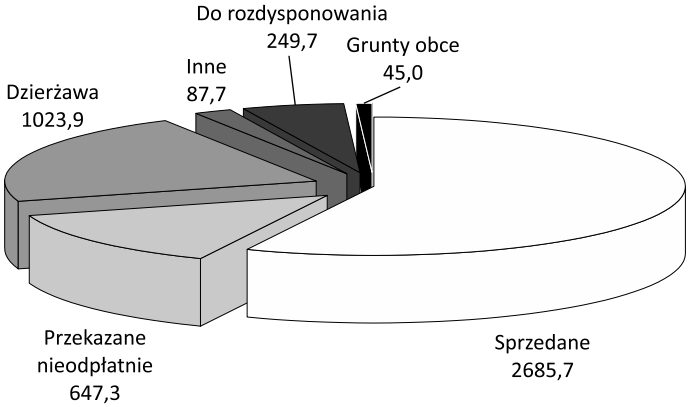
2. Gospodarowanie zasobem

W wyniku 24-letniej działalności ANR największy udział w rozdysponowaniu mienia mają sprzedaż, dzierżawa i nieodpłatne przekazanie Zasobu 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 działania do końca 2015 r. Agencja sprzedała nieruchomości gruntowe o powierzchni 2 686 tys. ha, tj. 56,7% powierzchni gruntów przejętych

[1] Niniejsza problematyka była poruszana m.in. w artykule: Podgórski, Świętochowski 2015. Obecnie uaktualniono i rozszerzono część poruszanych zagadnień.

do Zasobu. Na ogólną liczbę 303 tys. umów sprzedaży zawartych do końca grudnia 2015 r. (bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami i innymi wyodrębnionymi obiektami, wodami, terenami służącymi do wydobywania kopalin itp.), 44,8% dotyczyło umów sprzedaży nieruchomości do 1 ha. Kolejne 119,5 tys. umów (39,4%) zawarto na sprzedaż gruntów w przedziale od 1 do 10 ha. Na grunty o powierzchni od 10 do 100 ha przypadło 44,5 tys. umów (14,7%). Jedynie 3,3 tys. umów dotyczyło sprzedaży największych nieruchomości o powierzchni przekraczającej 100 ha.

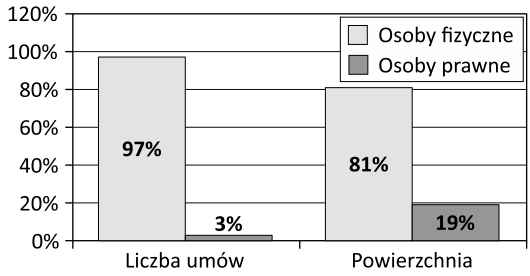


Rysunek 1. Rozdysponowanie gruntów Zasobu WRSP, stan na 31.12.2015
Figure 1. ASP land distribution as at 31.12.2015

Źródło: na podstawie danych ANR.
Source: according to ANR data.

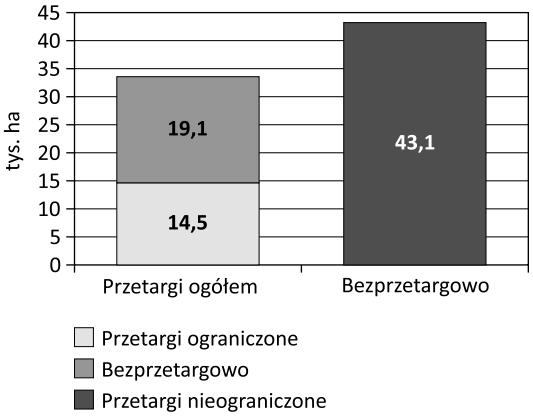
Nabywcami nieruchomości Zasobu są osoby zarówno fizyczne, jak i prawne. Struktura udziału obu tych grup nabywców wskazuje, że w całym okresie działania Agencji osoby prawne stanowiły zaledwie 3% ogółu nabywców nieruchomości (liczby zawartych umów – rysunek 2). Osoby prawne były zainteresowane nieruchomościami większymi obszarowo. W 2015 r. przeciętna powierzchnia nieruchomości sprzedanych na jedną umowę osobom prawnym wyniosła 38 ha (56,4 ha w 2014 r.), a osobom fizycznym 5,8 ha (7,8 ha w 2014 r.).

Sprzedaż gruntów z Zasobu odbywa się w formie przetargowej i bezprzetargowej. W latach 2007–2011 sprzedaż bez przetargu nieruchomości gruntowych uprawnionym podmiotom (głównie dzierżawcom w ramach przysługującego im prawa pierwszeństwa nabycia) utrzymywała się średnio na poziomie 54%, natomiast udział sprzedaży przetargowej wyniósł 46%. W 2015 r. udział sprzedaży bezprzetargowej wyniósł 56% (rysunek 3), prawie w całości ta forma dotyczyła dzierżawców.



Rysunek 2. Udział sprzedaży gruntów rolnych z Zasobu na rzecz osób fizycznych i osób prawnych (liczba umów, powierzchnia) według stanu na 31.12.2015
Figure 2. Sales of ASP agricultural land to individuals and legal entities (the number of contracts and land area) as at 31.12.2015

Źródło: na podstawie danych ANR.
Source: according to ANR data.



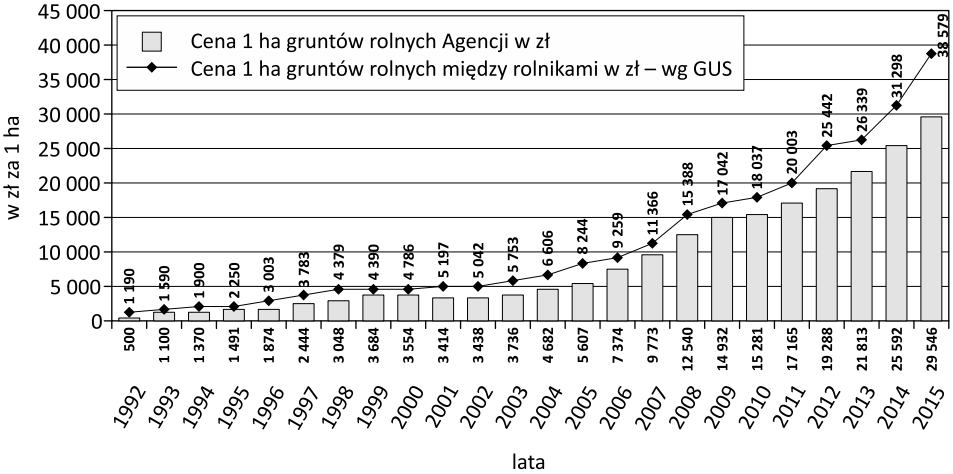
Rysunek 3. Sprzedaż gruntów w formie przetargowej i bezprzetargowej w 2015 r. – ogółem 76,7 tys. ha
Figure 3. Land sales in a tender and non-tender procedure in 2015 – the total of 76.7 thousand ha

Źródło: na podstawie danych ANR.
Source: according to ANR data.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Ustawa 2016/1), a także inne przepisy upoważniają bądź zobowiązują Agencję do nieodpłatnego przekazywania części gruntów Zasobu uprawnionym podmiotom.

W okresie do końca 2015 r. Agencja przekazała nieodpłatnie ogółem 647 tys. ha, w tym: jednostkom samorządu terytorialnego (głównie gminom) – 57,0 tys. ha, Lasom Państwowym – 153,9 tys. ha, kościelnym osobom prawnym różnych wyznań – 88,8 tys. ha, innym uprawnionym podmiotom – 97,0 tys. ha. Przekazano również grunty „obce"[2] uprawnionym podmiotom o powierzchni 226,4 tys. ha.

W transakcjach sprzedaży gruntów rolnych realizowanych przez Agencję po 2001 r. obserwuje się systematyczny wzrost średniej ceny gruntów (rysunek 4). W latach 2001–2015 nastąpił dziewięciokrotny wzrost ceny z 3414 zł za 1 ha w 2001 r. do 29 546 zł na koniec ubiegłego roku. W 2015 r. ceny wzrosły o 15% w porównaniu do 2014 r. Należy się spodziewać, że w Polsce w dalszym ciągu będą rosły ceny gruntów rolnych, z uwagi na to, że w krajach Europy Zachodniej są one jeszcze wyższe niż w Polsce (Sikorska i in. 2015). Rósł będzie także popyt na żywność (Kulawik 2012), a ziemia jako podstawowy czynnik produkcji występuje w ograniczonym zakresie.



Rysunek 4. Ceny za grunty uzyskiwane przez ANR i w obrocie prywatnym
Figure 4. Agricultural land prices received by ANR and on the private market

Źródło: na podstawie danych ANR i GUS.
Source: according to ANR and GUS data.

Ocenia się, że jednym z czynników determinujących dotychczasowy wzrost cen gruntów i czynszów dzierżawnych są dotacje, wśród nich dopłaty bezpośrednie (Góral, Kulawik 2014).

[2] 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.

Obecnie daje się zaobserwować wzmożenie popytu na grunty występujące w tych regionach naszego kraju, gdzie często brak jest „wolnych" gruntów Zasobu, które dotychczas nie zostały rozdysponowane.

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. W okresie funkcjonowania znowelizowanej ustawy do końca 2015 r. wyłączono z tego tytułu 61,5 tys. ha gruntów.

Od połowy 1999 r., tj. od powstania prawnej możliwości organizowania przetargów ograniczonych, do końca 2015 r. rozstrzygnięto 17,4 tys. przetargów ograniczonych na sprzedaż 221,1 tys. ha oraz 12,9 tys. przetargów ograniczonych na dzierżawę 261,4 tys. ha gruntów Zasobu. Sprzedane grunty w przetargach ograniczonych w całości powiększały gospodarstwa rodzinne.

3. Dzierżawa jako forma rozdysponowania gruntów zasobu

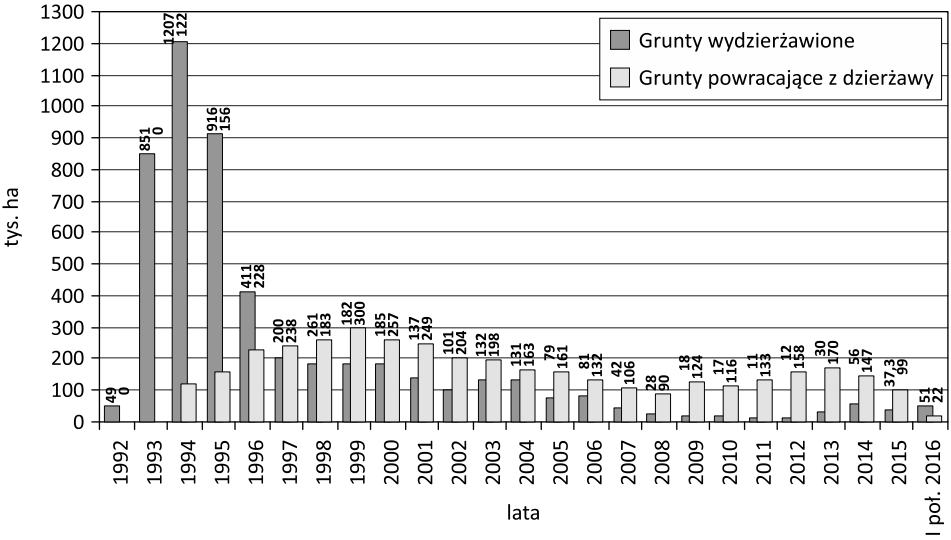
Według stanu na 31.12.2015 r. w dzierżawie znajdowało się 1 023,9 tys. ha (73% powierzchni gruntów Zasobu), dzierżawionych na podstawie 53,2 tys. umów dzierżawy, z czego 52,5 tys. umów stanowiły dzierżawy powiększające istniejące gospodarstwa. Średnia wysokość czynszu dla wszystkich trwających umów dzierżawy na koniec 2015 r. wyniosła 4,2 dt pszenicy za 1 ha za grunty, a dla umów dzierżawy zawartych przez ANR w 2015 r. przeciętny czynsz dzierżawny wyniósł 11,5 dt pszenicy za 1 ha. Największy areał gruntów Zasobu wydzierżawiono w latach 1993–1996, natomiast w kolejnych latach areał gruntów wydzierżawianych malał. Grunty do sprzedaży pochodziły głównie z dzierżaw, gdzie umowy wygasały, zostały rozwiązane przed terminem, jak i wyłączano część gruntów z dzierżawy. Grunty te były przedmiotem sprzedaży (na rzecz dotychczasowych dzierżawców i w przetargach), jak i nieodpłatnego przekazania lub ponownego wydzierżawiania w sytuacji istnienia ograniczeń w zakresie trwałego rozdysponowania tych gruntów.

W 2015 r. wydzierżawiono ogółem 37,3 tys. ha gruntów Zasobu na podstawie 5,1 tys. zawartych umów dzierżawy[3], co oznacza znaczny spadek (rysunek 5) w porównaniu z 2014 r. Jednak w pierwszym półroczu 2016 r. była to powierzchnia 50,5 tys. ha, a liczba zawartych umów 7,1 tys., średnio 7,1 ha na umowę.

Dzierżawcami nieruchomości Zasobu są osoby zarówno fizyczne, jak i prawne. Od początku działalności do końca 2015 r. osoby fizyczne zawarły z Agencją (narastająco) 98% ogólnej liczby umów dzierżawy, przy czym te umowy obejmowały 62% ogółu wydzierżawionej powierzchni gruntów Zasobu. Osoby fizyczne dzierżawiły najczęściej nieruchomości o małych obszarach, zwłaszcza do 1 ha (45% liczby

[3] Bez umów przedłużanych lub przywróconych.

umów zawartych przez osoby fizyczne). Osoby prawne natomiast częściej dzierżawiły nieruchomości duże, zwłaszcza w przedziale 100–500 ha (22% liczby umów zawartych przez te osoby).



Rysunek 5. Powierzchnia gruntów wydzierżawianych i powracających z dzierżaw w tys. ha

Figure 5. Area of formerly leased land returning to the Agricultural Stock; in thousand hectares

Źródło: na podstawie danych ANR.
Source: according to ANR data.

Niewielką grupę dzierżawców stanowią podmioty z udziałem kapitału zagranicznego. Z uwagi na brak możliwości bieżącego monitorowania zmian w strukturze własności kapitału w spółkach prawa handlowego, dane w tym zakresie mogą mieć jedynie charakter szacunkowy. Na koniec grudnia 2015 r. w dzierżawie przez cudzoziemców znajdowało się ok. 73,5 tys. ha, a w dzierżawie przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego niebędące cudzoziemcami 33 tys. ha nieruchomości Zasobu. Wśród dzierżawców będących cudzoziemcami dominują (pod względem liczby zawartych umów) inwestorzy niemieccy, duńscy, holenderscy i francuscy (71%), a według powierzchni podmioty brytyjskie, niemieckie, duńskie i holenderskie (ok. 58 tys. ha, tj. blisko 79% powierzchni pozostającej w dzierżawie cudzoziemców).

Nieruchomości powracające z rozwiązanych bądź wygasłych umów dzierżawy, podobnie jak nieruchomości pozostające do zagospodarowania, były przeznaczane (co do zasady) do sprzedaży.

Przedłużenie okresu trwania umowy jest poprzedzone analizą m.in.: możliwości sprzedaży części lub całości gruntów czy też innego trwałego sposobu zagospodarowania nieruchomości oraz dotychczasowego przebiegu dzierżawy.

Jeśli dzierżawca wywiązuje się z obowiązków wynikających z umowy i zostały spełnione warunki wynikające z art. 4 i 5 ustawy (Ustawa 2011), dzierżawa może zostać przedłużona do 6 lat.

Jeżeli nieruchomość nie może podlegać sprzedaży bądź przemawiają za tym inne obiektywne względy, okres dzierżawy może zostać wydłużony do 10 lat. Może to mieć zastosowanie w następujących przypadkach:

- dzierżawca poniósł znaczne nakłady finansowe w ramach prowadzonej działalności rolniczej, a przedłużenie umowy dzierżawy zapewni mu stabilność gospodarowania i zachowanie płynności finansowej gospodarstwa,
- dzierżawca wykupił ośrodek gospodarczy i prowadzi na nim działalność gospodarczą,
- przedmiotem dzierżawy są grunty, na których znajdują się plantacje kultur wieloletnich,
- przedmiotem dzierżawy jest nieruchomość stawowa, której dzierżawca nie może nabyć ze względu na limit 500 ha UR (możliwy do sprzedaży na rzecz jednego nabywcy) i nieruchomości tej nie można podzielić ze względów gospodarczych,
- przemawiają za tym względy społeczno-gospodarcze (np. wysokość zatrudnienia, profil produkcji).

4. Zmiany w zakresie gospodarowania zasobem

Ustawa (Ustawa 2016/1) wprowadziła wiele zmian w obszarze gospodarowania Zasobem. Główną zmianą jest swoiste „odwrócenie" priorytetów w działalności Agencji w stosunku do nieruchomości rolnych Zasobu. Dotychczas preferowaną formą gospodarowania Zasobem WRSP była sprzedaż nieruchomości. Obecnie główny nacisk został położony na wydzierżawianie nieruchomości rolnych, a ich sprzedaż została znacząco ograniczona. Przez okres 5 lat od wejścia w życie wymienionej ustawy bez zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Agencja może sprzedawać nieruchomości rolne jedynie w dwóch przypadkach, tj.:

- gdy są położone w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub
- o powierzchni do 2 ha.

ANR gospodaruje nieruchomościami Zasobu WRSP według zasad określonych w ustawie (Ustawa 2016/1). Aktualnie Agencja gospodaruje Zasobem w pierwszej kolejności poprzez wydzierżawianie albo sprzedaż nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych.

Ponadto większy nacisk został położony na „kierowanie" nieruchomości rolnych Zasobu do gospodarstw rodzinnych. W tym celu zmianie uległy zasady organizowania i przeprowadzania przetargów (w tym przetargów ograniczonych), sposób ustalania wysokości czynszu dzierżawnego oraz warunki wstąpienia przez osobę trzecią w prawa i obowiązki dzierżawcy wynikające z umowy dzierżawy. Wprowadzono też prawną możliwość wydzierżawienia bez przetargu nieruchomości przyległej.

Równolegle obostrzeniom ustawowym poddano warunki nabycia nieruchomości rolnych Zasobu (nowe limity powierzchniowe, wymogi do zawarcia umowy) oraz wprowadzono dla nabywców zobowiązania na 15 lat (nieprzenoszenia własności, osobistego prowadzenia działalności, nieustanawiania hipoteki) zagrożone karą w wysokości 40% ceny sprzedaży. Zmieniono także dopuszczalne formy zabezpieczenia należności z tytułu rozłożenia ceny sprzedaży na raty.

Wprowadzone zostały ponadto nowe zadania dla ANR związane z:

- występowaniem do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi z wnioskami o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP innych niż określiła ustawa,
- umarzaniem, odraczaniem lub rozkładaniem na raty należności z tytułu władania nieruchomością Zasobu WRSP bez tytułu prawnego,
- udzielaniem pisemnych zgód na przeniesienie własności lub na ustanowienie hipoteki na nieruchomościach nabytych z Zasobu WRSP,
- występowaniem do sądów o stwierdzenie nieważności umów zbycia nieruchomości Zasobu WRSP w przypadkach określonych ustawą,
- wykonywaniem praw z udziałów i akcji **wszystkich** spółek prawa handlowego wchodzących w skład Zasobu (dotychczas były tylko spółki „strategiczne").

Powyższe zmiany determinują dalsze działania ANR polegające na zmianie priorytetów. Już w pierwszym półroczu 2016 r. wydzierżawiono 50 tys. ha gruntów, w tym ponad 80% powierzchni w przetargach ograniczonych w całości na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Na sprzedaż, która była realizowana na poziomie ponad 100 tys. ha w ostatnich latach, na 2017 r. zaplanowano areał 9 tys. ha. Sprzedawane będą nieruchomości nierolne i rolne do 2 ha. Z analizy posiadanych danych o gruntach Zasobu wynika, że będą to głównie działki poniżej 1 ha. Sprzedaż będzie realizowana w pierwszej kolejności w przetargach ograniczonych lub będzie dotyczyła niewielkich obszarowo dzierżawionych gruntów na rzecz dzierżawców.

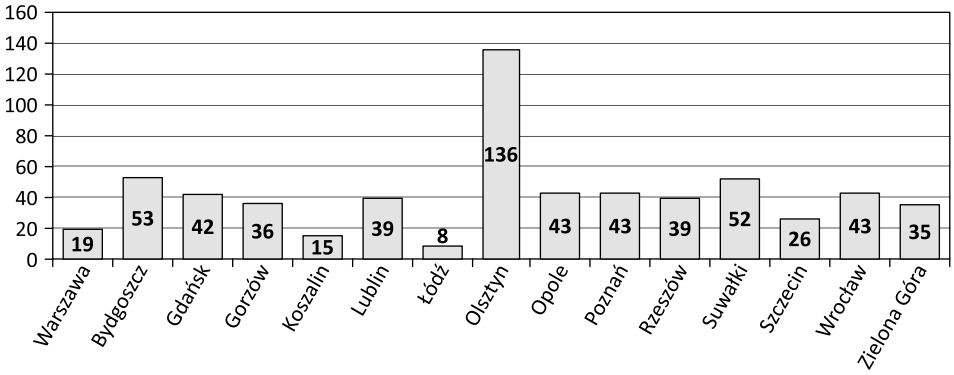
Jednak biorąc pod uwagę, że do sprzedaży będą przeznaczone niewielkie areałowo nieruchomości, będzie istniała potrzeba sprzedaży dwukrotnie większej liczby nieruchomości i zawarcia 20 tys. umów sprzedaży oraz zorganizowania znacznie większej liczby przetargów ograniczonych, aby osiągnąć cele założone w planie rzeczowym Agencji.

5. Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego stanowiła do końca 2015 r. podstawowy tytuł nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu, stwarzając możliwość wykorzystania ziemi pochodzącej z obrotu prywatnego do wspierania pozytywnych przemian strukturalnych (prawo pierwokupu, wykupu) w rolnictwie. Istota tej ustawy sprowadza się do preferowania nabywania nieruchomości rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, prowadzące gospodarstwa rodzinne. Świadczy o tym m.in. to, że ustawodawca zrezygnował z ingerencji państwa w takie transakcje. Natomiast transakcje sprzedaży nieruchomości rolnych innym osobom, poza obrotem w kręgu najbliższej rodziny, są objęte kontrolą państwa, której wykonawcą jest Agencja Nieruchomości Rolnych.

W wyniku nowelizacji ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (UKUR) od 8 lipca 2010 r. do Agencji napływały warunkowe umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnych o powierzchni 5 ha i więcej. W okresie od początku wykonywania UKUR, tj. od 16 lipca 2003 r., do końca grudnia 2015 r. do Agencji wpłynęło 643,8 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych o łącznym obszarze około 1 249,3 tys. ha. Większość umów wpływających do Agencji dotyczyła nieruchomości o niewielkiej powierzchni, które nie miały znaczenia z punktu widzenia realizacji ustawy.

Agencja złożyła deklaracje nabycia w 629 przypadkach (rysunek 6), które dotyczyły powierzchni 16,7 tys. ha.



Rysunek 6. Liczba aktów notarialnych, w których ANR oświadczyła wolę skorzystania z prawa pierwokupu i wykupu z UKUR – według stanu na 31.12.2015 (629 szt.)
Figure 6. The number of notarized deeds in which the ANR declared the will to exercise its pre-emption and buy-out right – data as at 31.12.2015 (629 cases)

Źródło: na podstawie danych ANR.
Source: according to ANR data.

Największa liczba oświadczeń i zakupiony areał dotyczy działania OT Olsztyn, który działa na terenie województw warmińsko-mazurskiego i podlaskiego. Nabywane nieruchomości w ramach UKUR są rozdysponowywane głównie w trybie przetargów ograniczonych na sprzedaż dla rolników powiększających gospodarstwa rodzinne. Według stanu na koniec 2015 r. z przejętej protokolarnie powierzchni 12,6 tys. ha, 9,8 tys. ha zostało trwale rozdysponowane, w dzierżawie pozostawało 1 tys. ha. Pozostała powierzchnia (ok. 1,8 tys. ha) była w trakcie przygotowania do rozdysponowania (prace geodezyjno-gruntowe, dokonywanie wycen, zakładanie ksiąg wieczystych) lub była w trakcie procedur przetargowych.

Zgodnie z ustawą (Ustawa 2016/2) nabywcami nieruchomości rolnych mogą być co do zasady rolnicy indywidualni, tj. rolnicy mający kwalifikacje rolnicze, prowadzący osobiście przez co najmniej 5 lat gospodarstwo rolne o powierzchni nieprzekraczającej 300 ha użytków rolnych i przez okres ten zamieszkujący w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. Przepisów znowelizowanej ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych o powierzchni poniżej 0,3 ha.

Powyższe ograniczenia nie mają zastosowania do nabycia nieruchomości rolnych przez: osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa, kościelne osoby prawne i związki wyznaniowe oraz podmioty, które nabywają nieruchomości w drodze dziedziczenia, zapisu windykacyjnego, na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego, a także w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.

Nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty lub w innych sytuacjach niż wymienione powyżej może nastąpić za zgodą Prezesa Agencji, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek:

a) **zbywcy**, jeżeli wykaże on, że:
   - nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż rolnik indywidualny, osoba bliska zbywcy, jednostka samorządu terytorialnego, Skarb Państwa oraz osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania,
   - nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,
   - w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych;

b) **osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne**, która:
   - posiada kwalifikacje rolnicze albo której, pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych, przyznano pomoc, o której mowa w ustawach (Ustawa 2007) i (Ustawa 2015), a termin na uzupełnienie tych kwalifikacji jeszcze nie upłynął,

– daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,
– zobowiąże się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

Organem wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

W przypadku braku uzyskania takiej zgody na wniosek strony sprzedającej Agencja jest zobowiązana zakupić taką nieruchomość za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej, określonej przez Agencję przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

Nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości:
– prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście,
– nabyta nieruchomość nie może być w tym okresie zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom bez zgody sądu.

Przepisów tych nie stosuje się, jeśli nabycie nastąpiło przez: osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego; Skarb Państwa; kościelne osoby prawne i związki wyznaniowe, w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego.

Agencji Nieruchomości Rolnych **przysługuje**:
– prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej,
– prawo nabycia,
– prawo nabycia nieruchomości w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej,
– prawo kontroli nabywców nieruchomości rolnych w zakresie spełnienia zobowiązania do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na terenie której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego oraz prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia nieruchomości.

Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości rolnej (w wypadku umów sprzedaży) lub prawo nabycia nieruchomości rolnej (w wypadku innych umów przenoszących własność nieruchomości rolnych np. darowizny, wniesienia mienia do spółki). Uprawnienia te polegają na tym, że w wypadkach określonych w ustawie Agencji przysługuje prawo wejścia w miejsce nabywcy i nabycia nieruchomości za cenę i na warunkach określonych przez

strony umowy. W przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, dzierżawione jest całe gospodarstwo rolne, licząc od tej daty, oraz nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy.

Warunkiem jest więc, aby umowa miała formę pisemną i datę pewną (zawarta u notariusza, potwierdzona w urzędzie gminy itd.).

Jeżeli brak jest dzierżawcy uprawnionego do pierwokupu albo nie wykona on tego prawa, **prawo pierwokupu przysługuje Agencji**, w przypadku nabycia nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego, który nie mieszka w gminie, gdzie jest położona nabywana nieruchomość, ani w gminie graniczącej oraz przez: kościelne osoby prawne, nienależące do tego samego kościoła lub związku wyznaniowego, w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.

Prawo pierwokupu **nie przysługuje** Agencji jeżeli nabywcą jest: jednostka samorządu terytorialnego, Skarb Państwa, osoba bliska zbywcy lub nabycie następuje za zgodą Prezesa Agencji, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej. Prawo to nie przysługuje, gdy sprzedaż następuje między osobami prawnymi działającymi na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tego samego Kościoła lub związku wyznaniowego. Również prawo to nie przysługuje, jeżeli w wyniku nabycia następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni poniżej 300 ha, a nabywana nieruchomość położona jest w gminie, gdzie nabywca ma miejsce zamieszkania, lub w gminie graniczącej.

Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej.

Prawo pierwokupu nie przysługuje w przypadku zbywania:
- akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym,
- udziałów i akcji na rzecz osoby bliskiej.

Agencja **może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości**, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku: zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, jednostronnej czynności prawnej, orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, zasiedzenia, dziedziczenia, zapisu windykacyjnego, podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych.

Nabycie **nie przysługuje** Agencji, jeżeli następuje:
- na powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni poniżej 300 ha,

– za zgodą Prezesa Agencji wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej albo za zgodą, o której mowa w ustawie (Ustawa 2016/2),
– w wyniku dziedziczenia ustawowego albo dziedziczenia przez rolnika indywidualnego,
– w wyniku umowy z następcą,

albo jeśli jest to nabycie przez:

– osobę bliską zbywcy,
– osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania – tego samego Kościoła lub związku wyznaniowego.

Jeżeli spółka osobowa jest właścicielem nieruchomości rolnej, to w sytuacji gdy nastąpiła zmiana wspólnika lub przystąpienie nowego wspólnika, Agencji przysługuje prawo nabycia, sposób zawiadamiania określono w ustawie (Ustawa 2016/2).

Nabycie nieruchomości rolnej, udziału bądź części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej **dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne**.

Najważniejsze cele wymienione w ustawie (Ustawa 2016/2) to: poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Ponadto należy zauważyć, że ustawa dała Agencji uprawnienia, za pomocą których, działając w imieniu państwa, może ona sprawować kontrolę nad rynkiem nieruchomości rolnych, a w razie potrzeby interweniować tak, aby wyeliminować możliwości spekulacyjnego zakupu ziemi rolnej przez osoby, których zasadnicza aktywność życiowa i zawodowa ma miejsce poza rolnictwem, a zakup ziemi traktują one jako formę lokaty kapitału.

W okresie od 30.04. 2016 r., tj. od początku obowiązywania ustawy (2016), do 31.07.2016 r. wpłynęły 1594 wnioski dotyczące przeniesienia własności nieruchomości rolnych. Wydano 438 decyzji administracyjnych na nabycie nieruchomości rolnych, w tym: 402 decyzje pozytywne (powierzchnia nieruchomości rolnych, której dotyczą wydane decyzje – 1074 ha), 35 decyzji o umorzeniu (powierzchnia nieruchomości rolnych, której dotyczą wydane decyzje – 66 ha).

Bibliografia

Góral J., Kulawik J. (2014). „Kapitalizacja subsydiów w rolnictwie". Prezentacja na konferencji „Osiągnięcia i wyzwania w gospodarce żywnościowej i na obszarach wiejskich w 10 lata po rozszerzeniu UE", OSSA Congress k. Rawy Mazowieckiej.

Humięcki W. (2016). Agencja Nieruchomości w rękach rad społecznych. *Top Agrar*, 7, 26–28.

Kulawik J. (2012). WPR w kontekście globalnym. Nakarmić głodnych. *Rolnik Dzierżawca*, *1* (178), 48–49.

Podgórski B., Świętochowski L. (2015). Gospodarowanie nieruchomościami Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. *Wieś i Rolnictwo*, *3* (168), 157–172.

Sikorska A., Ciodyk T., Zagórski T., Zadura A., Buks B. (2015). *Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Agencja Nieruchomości Rolnych, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Raporty z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (1994–2015).

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

Ustawa 2007. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2013 r., poz. 173, z 2015 r., poz. 349 oraz z 2016 r., poz. 337).

Ustawa 2011. 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).

Ustawa 2015. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. poz. 349 i 1888 oraz z 2016 r. poz. 337).

Ustawa 2016/1. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187, z późn. zm.).

Ustawa 2016/2. Ustawa z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 585).

Management of Agricultural Real Estate Belonging to State Property Stock and Implementation of the Agricultural System Formation Act

Abstract: The Authors try to evaluate the Agricultural Property Agency's (APA's) operations to date regarding the implementation of its statutory tasks, disposal of property and the implementation of tasks related with the formation of the agricultural system. From the very beginning of APA's operation, 3.3 million hectares of land have been permanently allocated, of which 2.7 million hectares through sales, which was the predominant form of the property transfer. Infrastructure of state farms taken over by the Agencywas also subject to privatization. At present, after the legislative amendments (the Act of 2016) long-term lease is the leading form which enables agricultural land cultivation without engaging financial means. Currently, the tend of reducing the area granted for lease was stopped by leasing available land and limiting the sales of land, the area of which exceedes 2 ha. The analysis was based on the data of the Agricultural Property Agency's reports, internal studies and available literature. The presented results prove the Agency's huge involvement in the process of privatisation of agricultural property and other processes which concern state-owned property and real estate in the private market.

Key words: land leases and sales, land lease, open public tenders, restricted tenders, functions and tasks of Agricultural Property Agency.