

TOMASZ NAWROCKI¹, BOGDAN PODGÓRSKI²

SPRZEDAŻ JAKO DOMINUJĄCA FORMA ROZDYSPONOWANIA TRWAŁEGO ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA

Abstrakt. W artykule podjęto próbę przedstawienia dotychczasowych działań ANR w zakresie realizacji zadań ustawowych, w tym rozdysponowania nieruchomości. Od początku działalności ANR trwale rozdysponowała 2,6 mln ha. Dominującą formą rozdysponowania gruntów jest sprzedaż. Pozostające 2,1 mln ha podlega dalszym procesom prywatyzacji, grunty do sprzedaży pochodzą głównie z dzierżawy, która każdego roku pomniejsza się średnio o 100 tys. ha. 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 proces trwałego rozdysponowania nieruchomości, przy istniejących ograniczeniach dotyczących Zasobu WRSP.

Słowa kluczowe: sprzedaż gruntów ornych, dzierżawa gruntów, przetargi publiczne, funkcje i zadania ANR.

WPROWADZENIE

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa od 2003 roku działająca jako Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) została powołana na mocy Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa [1991]. Przejmowane przez Agencję, głównie po zlikwidowanych PPR, mienie rolne Skarbu Państwa utworzyło Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej Zasób).

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

– tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,

¹ Autor jest prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych (e-mail: t nawrocki@anr.gov.pl).

² Autor jest pracownikiem Agencji Nieruchomości Rolnych (e-mail: b podgorski@anr.gov.pl).

- tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu,
- restrukturyzację oraz prywatyzację mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,
- obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowymi na cele rolne,
- administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
- zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa.
- inicjowanie prac urzędniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działań Agencji w zakresie rozdysponowania nieruchomości Zasobu WRSP. Lata 2004–2010, wymieniane jako okres od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, charakteryzowały się znacznym wzrostem cen gruntów rolnych, zwiększeniem popytu na grunty, szczególnie na zakup nieruchomości rolnych, i utrzymującym się poziomem sprzedaży około 100 tys. ha rocznie.

Widoczne jest zjawisko malejącej roli dzierżaw jako formy rozdysponowania. Sprzedaż jest główną formą rozdysponowania nieruchomości, przy istniejących wielu ograniczeniach. Zmniejszyła się skuteczność przetargów do poziomu 20%. Przedstawiono dotychczasowe zagospodarowanie przejętych gruntów, wskazano także czynniki ograniczające możliwości trwałego rozdysponowania nieruchomości Skarbu Państwa, co ilustruje złożoność procesów, jakie towarzyszą tej procedurze.

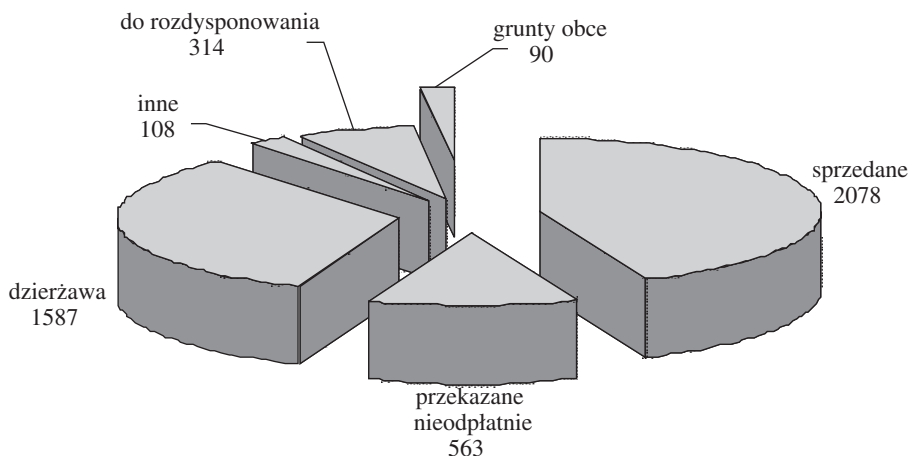
GOSPODAROWANIE ZASOBEM WRSP

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 pozostaje nadal 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 2077,7 tys. ha gruntów, tj. 43,8% powierzchni przejętej do Zasobu WRSP.

W całym okresie działania Agencji na ogólną liczbę 238,7 tys. umów sprzedaży zawartych do końca grudnia 2010 roku³ blisko połowa (108,7 tys. umów – 45,5%) dotyczy nieruchomości do 1 ha, a kolejne 94,7 tys. umów (39,7%) zawarto na zakup gruntów w przedziale od 1 do 10 ha. Na grunty o powierzchni

³ Bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami, także mieszkalnymi, wyodrębnionymi obiektami, wodami, służącymi do wydobywania kopaliny itp, jak też grunty nierolne.

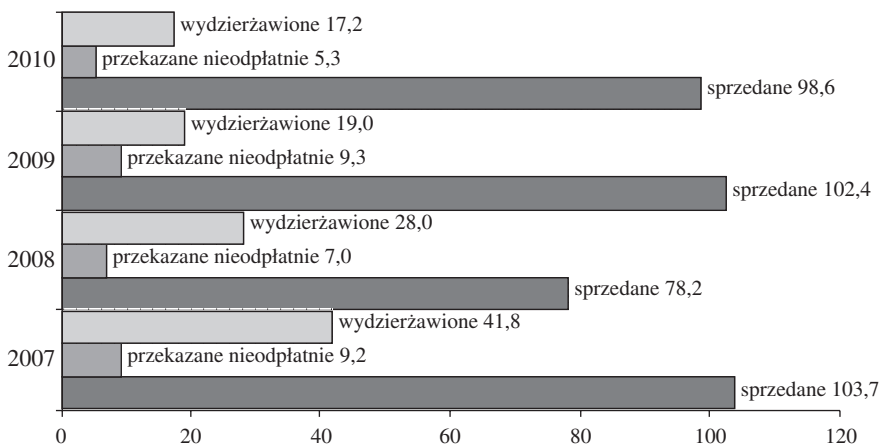


RYSUNEK 1. Rozdysponowanie gruntów Zasobu WRSP [tys. ha], stan na 31.12.2010 r. (na podstawie danych ANR)

FIGURE 1. APS land distribution as to 31.12.2010 [x1000 ha] (by ANR data)

od 10 do 100 ha zawarto 32,8 tys. umów (13,7%), a na sprzedaż nieruchomości o powierzchni przekraczającej 100 ha – 2477. W okresie 2007–2010 dominującą formą rozdysponowania gruntów jest sprzedaż (rysunek 2) realizowana na poziomie 100 tys. ha rocznie. Niewielki areal podlega nieodpłatnym przekazaniom na rzecz uprawnionych podmiotów, natomiast wydzierżawianie jest zjawiskiem malejącym.

Sprzedaż gruntów odbywa się w formie przetargowej i bezprzetargowej. W latach 2007–2010 sprzedaż uprawnionym podmiotom bez przetargu (głównie

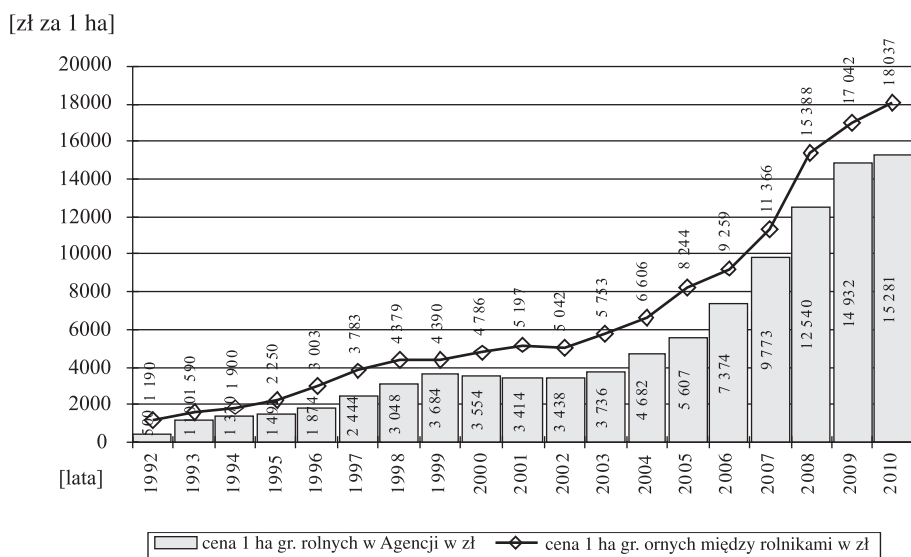


RYSUNEK 2. Rozdysponowanie (sprzedaż, przekazanie nieodpłatne, wydzierżawienie) gruntów Zasobu WRSP w latach 2007–2010 [tys. ha] (na podstawie danych ANR)

FIGURE 2. APS land distribution (sale, free distribution, lease) in 2007–2010 [x1000 ha] (by ANR data)

dzierżawcom w ramach przysługującego im prawa pierwszeństwa nabycia) utrzymywała się średnio na poziomie 54%, natomiast udział sprzedaży przetargowej wyniósł w omawianym okresie 46%. 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 563 tys. ha, w tym: ponad 52,0 tys. ha gruntów jednostkom samorządu terytorialnego z różnych tytułów (głównie gminom), ponad 152,2 tys. ha Lasom Państwowym, ponad 84,6 tys. ha kościelnym osobom prawnym różnych wyznań i około 47,6 tys. ha innym uprawnionym podmiotom. Przekazano również uprawnionym podmiotom grunty „obce”⁴ o powierzchni 172,3 tys. ha.

W transakcjach sprzedaży gruntów rolnych organizowanych przez Agencję po 2001 roku obserwuje się systematyczny wzrost ceny (rysunek 3). W latach 2001–2010 nastąpił czterokrotny wzrost cen – z 3414 zł za 1 ha w 2001 roku do 15 281 zł na koniec ubiegłego roku. W 2010 roku nastąpiło wyhamowanie cen sprzedaży gruntów Zasobu. Można to oceniać jako „odłożony” efekt kryzysu na rynku nieruchomości rolnych widoczny w niektórych krajach Europy już na początku 2008 roku. Od tego bowiem czasu uległo zahamowaniu oży-



RYSUNEK 3. Ceny za grunty uzyskiwane przez ANR i w obrocie prywatnym (na podstawie danych ANR i GUS)

FIGURE 3. Agricultural land prices by ANR and on private market by GUS (by ANR and GUS data)

⁴ Są to grunty, które z mocy prawa przeszły w zarządek 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.

wienie w obrocie gruntami rolnymi obserwowane w Europie w latach 2006–2007. Stagnacja lub spadek cen gruntów rolnych na rynkach nieruchomości w większości krajów Europy wynikały ze spadku dochodów rolników oraz zaostrzenia kryteriów przyznawania kredytów, a nawet wstrzymania akcji kredytowania zakupów gruntów rolnych przez banki w niektórych krajach [Sikorska i in. 2010]. Nie bez znaczenia była także większa podaż na rynku, jaką przygotowała Agencja.

Na koniec 2010 roku w Zasobie pozostało 2,1 mln ha, ale areał, który w nadchodzących latach może być przeznaczony do sprzedaży, pomniejszając 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 łącznie z gruntami będącymi w dotychczasowym posiadaniu nabywcy),
- grunty „objęte blokadami”, o nieuregulowanym stanie prawnym, zarezerwowane na cele publiczne, nieprzeznaczone 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 na około 1,2 mln ha. Sprzedaż gruntów w trybie bezprzetargowym w ostatnim okresie kształtowała się na poziomie ponad 50 tys. ha rocznie. Biorąc pod uwagę powierzchnię areału zaproponowanego do sprzedaży w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym (pierwszeństwo nabycia dla dzierżawców), można przyjąć, że w procesie przygotowania gruntów do sprzedaży przez ANR w 2010 roku było blisko 300 tys. ha. Ocenia się, że w proces przygotowania do sprzedaży zaangażowane jest 25% dyspozycyjnej powierzchni Zasobu.

Obecnie w niektórych rejonach naszego kraju występuje popyt na grunty, jednak często brak jest tam gruntów „wolnych”, które dotychczas nie zostały rozdysponowane.

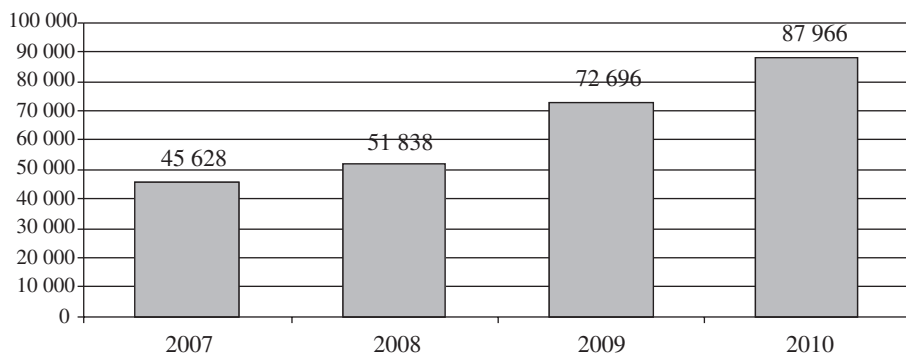
Proces pozyskiwania i udostępniania przez Agencję gruntów na powiększanie gospodarstw rodzinnych odbywa się poprzez następujące działania:

- 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 [2003], rów-

niez 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% wydzielonej powierzchni) zawartych w umowach większych obszarowo nieruchomości rolnych. Dotyczy to wszystkich umów, w których uwzględniona została przez strony umowy 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).

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 936 tysięcy). Od połowy 1999 roku, tj. od powstania prawnej możliwości organizowania przetargów ograniczonych, do końca 2010 roku rozstrzygnięto 8,8 tys. przetargów ograniczonych na sprzedaż 130 tys. ha oraz 7,2 tys. przetargów ograniczonych na dzierżawę 185 tys. ha gruntów Zasobu. Nie oznacza to, że w trwałym zagospodarowaniu wymienionej „dyspozycyjnej” powierzchni gruntów Zasobu nie występują inne bariery i ograniczenia. Obecnie, między innymi, ważnym ograniczeniem jest spadająca 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 (rysunek 4).



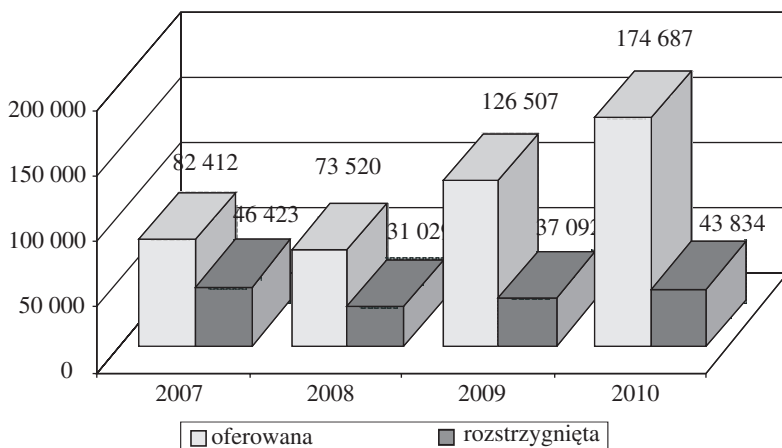
RYSUNEK 4. Liczba przeprowadzonych przetargów na sprzedaż w latach 2007–2010 (na podstawie danych ANR)

FIGURE 4. Number of sale tenders held in 2007–2010 (by ANR data)

Liczba organizowanych przetargów rośnie znacząco w latach 2007–2010. W 2010 roku ANR podwoiła ich liczbę w porównaniu z 2007 rokiem. Przeprowadzenie 88 tys. przetargów w 2010 roku dało efekt sprzedaży ponad 40 tys. ha,

podczas gdy w latach 2007–2008 dla osiągnięcia takiego rezultatu wystarczyło 50 tys. przetargów. Jest to skutkiem naturalnego wyczerpywania się powierzchni gruntów Zasobu – Agencja oferuje na przetargach mniejsze, niż miało to miejsce kilka lat temu, działki gruntów, o słabszej bonitacji.

W 2010 roku zaoferowano do sprzedaży na przetargach prawie 175 tys. ha (rysunek 5), z czego co czwarty oferowany hektar znalazł nabywcę. Oznacza to konieczność ponoszenia znacznie większych nakładów pracy związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem przetargów w porównaniu z 2007 i 2008 rokiem, aby sprzedać podobną powierzchnię.



RYСУNEK 5. Powierzchnia oferowana i rozstrzygnięta w przetargach na sprzedaż [ha] w latach 2007–2010 (na podstawie danych ANR)

FIGURE 5. Area offered and sold on sale tenders in 2007–2010 [ha] (by ANR 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 i 25% w 2010 roku. Oferowane grunty mogą być nabywane z Zasobu WRSP do 2013 roku na warunkach preferencyjnych. Rolnicy mogą korzystać z kredytów preferencyjnych z dopłatą Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – o kredyt preferencyjny mogą starać się rolnicy, którzy planują zakupić grunty rolne albo zakładają lub powiększają gospodarstwo rodzinne. Wtedy realne oprocentowanie dla rolników wynosi 2%, resztę dopłaca ARiMR. Obecnie takich kredytów udziela 8 banków. Mogą oni również korzystać z rozłożenia przez ANR płatności na raty.

Jest też możliwość zakupu gruntów na raty od Agencji. Jeżeli nabywca chce skorzystać z takiej możliwości, to musi wpłacić 20% 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 4-procentowe odsetki przysługują w przypadku zakupu gruntów na powiększenie lub utworzenie gospodarstwa, jeśli grunty były kupione w trybie przetargowym. Natomiast w przypadku nabywania w ramach pierw-

szeństwa (dotyczy to głównie dzierżawców) oprocentowanie wynosi aktualnie 5,26%.

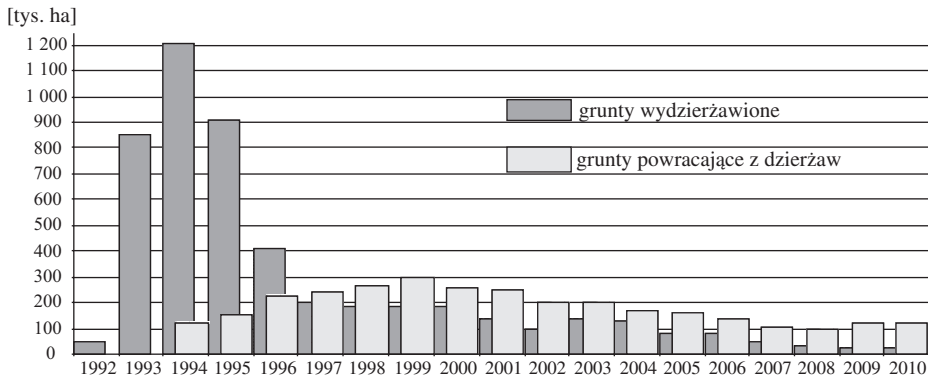
Również sprzedaż nieruchomości nierolnych może odbywać się z rozłożeniem na raty. Podmioty zainteresowane zakupem terenów inwestycyjnych od Agencji mogą skorzystać z rozłożenia na raty ceny sprzedaży. Możliwość ta pojawia się wyłącznie przy sprzedaży w trybie przetargowym i dopiero w kolejnym przetargu, jeżeli poprzedzający nie został rozstrzygnięty. Wówczas cenę sprzedaży 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 gdy spełniana on dwa warunki: nieposiadania wymagalnych lub przedłużonych zobowiązań finansowych wobec Agencji oraz przedłożenia odpowiedniego zabezpieczenia 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.

Aktualnie w Agencji pozostaje 314 tys. ha gruntów Zasobu, które nie posiadają żadnej formy rozdysponowania. Grunty te sukcesywnie przygotowywane są do sprzedaży lub dzierżawy. Część z nich kwalifikuje się do zagospodarowania innego niż rolnicze, w tym pod zalesienie. Szacunek możliwych kierunków przeznaczenia gruntów nierozdysponowanych wskazuje, że do zagospodarowania rolniczego kwalifikowało się około 209 tys. ha (67%). Nieruchomości te składają się z 540 tysięcy działek o średniej powierzchni 0,56 ha. Charakteryzują się znacznym współczynnikiem rozproszenia i – jak się wydaje – będą miały niewielki wpływ na poprawę struktury obszarowej w rolnictwie.

MALEJĄCA ROLA DZIERŻAW W ROZDYSPOWANIU GRUNTÓW ZASOBU WRSP

Według stanu na 31 grudnia 2010 roku, w dzierżawie znajdowało się 1587 tys. ha (76% powierzchni Zasobu). Dzierżawcy mieli zawarte 90,7 tys. umów, z czego prawie 88 tys. stanowiły dzierżawy powiększające istniejące gospodarstwa. Średnia wysokość czynszu dla trwających umów dzierżawy na koniec 2010 roku wyniosła 2,9 dt pszenicy za 1 ha za grunty, a dla umów dzierżawy zawieranych w 2010 roku przez ANR przeciętny czynsz dzierżawny wyniósł 7,7 dt pszenicy za 1 ha. Największy areal gruntów został wydzierżawiony w latach 1993–1996 (rysunek 6). W kolejnych latach proces wydzierżawiania kontynuowano, jednak następowały również powroty z dzierżaw. Grunty te były przedmiotem sprzedaży, nieodpłatnego przekazania lub ponownie je wydzierżawiano w sytuacji, kiedy istniały ograniczenia w zakresie trwałego rozdysponowania.



RYSUNEK 6. Dzierżawa gruntów Zasobu WRSP w latach 1992–2010 (na podstawie danych ANR)
 FIGURE 6. APS land lease in 1992–2010 (by ANR data)

W 2010 roku wydzierżawiono ogółem 17,2 tys. ha, w 2009 roku – 19,0 tys. ha, a w 2008 roku – 28 tys. ha. Areal wydzierżawianych gruntów maleje w ostatnich latach. W początkowym okresie funkcjonowania Agencji umowy zawierane na dzierżawę działek rolnych do 1 ha stanowiły prawie 45% liczby wszystkich umów, natomiast w umowach zawieranych w 2010 roku dzierżawy na tak małe nieruchomości stanowiły już tylko około 28% ogólnej liczby zawartych umów (w 2009 roku – 26%). Również w grupie obszarowej 1–10 ha liczba zawieranych umów dzierżawy była na poziomie 2009 roku, tj. 41% (43% w 2008 roku), a udział umów w grupie obszarowej 10–100 ha wyniósł odpowiednio 29 i 35% w 2008 roku i 32% w 2009 roku.

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 dzierżawy niewielkich obszarowo systematycznie maleje. W 2010 roku liczba umów dzierżawy zmniejszyła się o 11,2 tys., w tym w grupie obszarowej do 10 ha o 10,4 tys. (jest to 93% liczby umów, które uległy zmniejszeniu w 2010 roku). W latach 2008–2010 liczba umów dzierżawy zmniejszyła się o 30 tysięcy.

W celu przyspieszenia procesu sprzedaży nieruchomości oraz zwiększenia oferty gruntów do sprzedaży w trybie przetargowym, przede wszystkim w przetargach ograniczonych dla rolników, w Agencji zostały opracowane wytyczne, dotyczące zasad wydzierżawiania i przedłużania umów dzierżaw. Wytyczne te zostały zaakceptowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W ich myśl nieruchomości powracające z rozwiązanych bądź wygasłych umów dzierżawy, podobnie jak nieruchomości pozostające do zagospodarowania, przeznaczone

czane są sprzedaży. Do dzierżawy kierowane są jedynie nieruchomości, które ze względu na wiele 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, przedłużane zaś 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).

ROLA AGENCJI W PROCESIE PRZEMIAN STRUKTURY OBSZAROWEJ GOSPODARSTW ROLNYCH

Mając na uwadze stosowane w praktyce przez Agencję zasady restrukturyzacji przejętych nieruchomości, można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że nieruchomości Zasobu do 100 ha, przeważnie nieposiadające „infrastruktury produkcyjnej”, służą przede wszystkim powiększeniu powierzchni już istniejących gospodarstw [Nawrocki 2008]. Nabywcy i dzierżawcy takich nieruchomości na koniec 2010 roku użytkowali około 1,77 mln ha gruntów z Zasobu zakupionych i dzierżawionych na podstawie ponad 324 tys. umów (przeciętnie około 5,4 ha na 1 umowę). Natomiast nabywcy i dzierżawcy dużych, zorganizowanych nieruchomości Zasobu, o obszarach przekraczających 100 ha, na koniec grudnia 2010 roku użytkowali 1,8 mln ha gruntów Zasobu na podstawie 5,2 tys. umów (przeciętnie około 350 ha na 1 umowę). Dane te świadczą o wyraźnym wpływie Agencji na zmiany struktury agrarnej w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych w skali całego kraju. W efekcie następowała poprawa struktury agrarnej.

Od dnia 16 lipca 2003 roku Agencja realizuje zadania wynikające z Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego [2003]. Uregulowania prawne wpłynęły na modyfikację dotychczasowej prywatyzacyjno-socjalnej misji Agencji [Ciodyk 2004]. Wykorzystując prawne uregulowania, Agencja uzyskała możliwość sprawowania swego rodzaju kontroli nad częścią obrotu nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym poprzez możliwość podejmowania w uzasadnionych przypadkach interwencji wspierającej przemiany strukturalne w rolnictwie. Zasadnicze cele ustawy to wpływanie na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Istota ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego sprowadza się do tego, że preferuje ona nabywanie nieruchomości rolnych przez gospodarstwa rodzinne. Następuje to z jednej strony poprzez rezygnację przez państwo z kontroli nad trans-

akcjami, gdzie nabywcami są rolnicy indywidualni powiększający gospodarstwa rodzinne, a z drugiej poprzez umożliwienie tym rolnikom uczestniczenia w przetargach ograniczonych organizowanych przez ANR na sprzedaż lub dzierżawę. Dotyczy to nie tylko nieruchomości nabytych na podstawie ustawy, lecz również części nieruchomości przejętych po byłych ppgr i z byłego Państwowego Funduszu Ziemi. Grunty pozyskane z tych źródeł służą powiększaniu gospodarstw rodzinnych.

Do końca 2010 roku skorzystano na podstawie powyższej ustawy z prawa pierwokupu i odkupu, interweniując na rynku prywatnym w odniesieniu do 14,2 tys. ha. Nieruchomości nabywane w ramach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego rozdysponowywane są w trybie przetargów ograniczonych – głównie poprzez sprzedaż rolnikom indywidualnym powiększającym gospodarstwa rodzinne. Zakupione nieruchomości w znacznej części już rozdysponowano, w tym: 7,9 tys. ha sprzedano, a 0,8 tys. ha pozostawało w dzierżawie. Pozostałe powierzchnie znajdują się w trakcie przygotowania do rozdysponowania. W okresie od 2003 roku do lipca 2010 roku ponad 80% wpływających umów dotyczyło powierzchni do 1 ha. Umowy te nie miały znaczenia z punktu widzenia kształtowania struktury agrarnej rolnictwa w Polsce. Powodowały natomiast dla kontrahentów wydłużenie czasu zawarcia umowy przeniesienia prawa własności, a dla Agencji – znaczne koszty i nakłady pracy.

Po nowelizacji tej ustawy, tj. od 8 lipca 2010 roku, do Agencji wpływają jedynie umowy zamierzonych transakcji przeniesienia prawa własności nieruchomości o powierzchni powyżej 5 ha. Wprowadzone zmiany legislacyjne dały już efekt w drugim półroczu 2010 roku, kiedy to wpłynęło o 95% mniej umów warunkowych w porównaniu z analogicznym okresem 2009 roku.

W latach 1996–2007 w Polsce następował proces zmniejszania się liczby i areалу gospodarstw rolnych o bardzo małym obszarze (1–5 ha UR), małych obszarowo (5–10 ha UR) oraz o średnim obszarze (10–20 ha UR) – tabela 1. Jednocześnie następował wzrost w gospodarstwach większych obszarowo. Według Dzuna [2009], w obszarze przemian w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych można stwierdzić, że w okresie poakcesyjnym widoczna jest stagnacja zarówno w strukturze gospodarstw, jak i w strukturze użytkowania gruntów. Ocenia on, że jedną z głównych tego przyczyn jest brak podaży ziemi, który wiąże się między innymi z malejącym Zasobem WRSP oraz oczekiwanym wzrostem cen gruntów. Wejście Polski do UE, a przede wszystkim dopłaty wpłynęły negatywnie na dynamikę poprawy w strukturze obszarowej gospodarstw prowadzących produkcję rolną. Według Dzuna można przyjąć, że są to zjawiska przejściowe.

Oceniając dotychczasową działalność Agencji w zakresie wpływu na powiększanie i tworzenie gospodarstw rolnych, należy stwierdzić, że wprowadzenie na rynek prawie 4 mln ha gruntów pozwoliło na powiększenie znacznej liczby istniejących gospodarstw rolnych i utworzenie około 5,2 tys. nowych gospodarstw większych obszarowo.

TABELA 1. Przemiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych oraz w strukturze użytkowania gruntów rolnych

TABLE 1. Changes in area structure of agricultural farms and in structure of agricultural land use

Rok	Gospodarstwa według grup obszarowych [ha UR]						
	do 1	1–5	5–10	10–20	20–30	30–50	> 50
Liczba [tys.] struktura gospodarstw [% ogółu]							
1996	1019,7	1130,3	521,1	306,9	55,9	19,8	12,7
	33,2	36,9	17,0	10,0	1,8	0,7	0,4
2002	977,1	1146,9	426,9	266,6	64,3	31,7	19,8
	33,3	39,1	14,5	9,1	2,2	1,1	0,7
2005	946,7	1032,4	388,5	245,0	64,4	34,7	21,5
	34,6	37,7	14,2	9,0	2,4	1,3	0,8
2007	771,1	1036,9	400,1	244,2	65,3	37,4	24,1
	29,9	40,3	15,5	9,5	2,5	1,4	0,9
Powierzchnia gruntów rolnych [tys. ha] i ich struktura [%] w gospodarstwach rolnych							
1996	380,0	2851,1	3715,6	4166,2	1327,3	729,7	4178,6
	2,2	16,4	21,4	24,0	7,6	4,2	24,1
2002	396,5	2764,5	3031,6	3656,3	1541,1	1181,4	4327,7
	2,3	16,4	17,9	21,6	9,1	7,0	25,6
2005	378,4	2533,8	2762,6	3364,9	1552,5	1304,5	4009,4
	2,4	15,9	17,4	21,1	9,8	8,2	25,2
2007	330,8	2604,3	2838,2	3357,1	1572,1	1397,2	4077,3
	2,0	16,1	17,5	20,7	9,7	8,6	25,2

Źródło: Dzun [2009].

PODSUMOWANIE

Agencja jest państwową instytucją, której głównym zadaniem jest prywatyzacja majątku państwowego w rolnictwie i racjonalne gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa. Po okresie minionych 19 lat jej działalności należy stwierdzić, iż tak złożonych i zdywersyfikowanych zadań, jakie wykonuje Agencja, nie miała żadna instytucja publiczna utworzona w okresie transformacji systemowej polskiej gospodarki, jak też gospodarek nowych krajów UE.

Od początku działalności ANR trwale rozdysponowała 2,6 mln ha. Dominującą formą rozdysponowania gruntów jest sprzedaż realizowana w ostatnim okresie na poziomie 100 tys. ha. Pozostające 2,1 mln ha podlega dalszym procesom prywatyzacji – grunty do sprzedaży pochodzą głównie z dzierżawy, która każdego roku pomniejsza się średnio o 100 tys. ha. Rola wydzierżawiania gruntów zmniejszyła się w ostatnich latach – wydzierżawiany jest niewielki areal. W latach 2008–2010 liczba umów dzierżawy zmniejszyła się o 30 tysięcy. Następuje systematyczny przepływ gruntów – z dzierżawy do rolników, którzy dotychczas dzierżawili przedmiotowe nieruchomości.

W 2010 roku zaferowano do sprzedaży na przetargach prawie 175 tys. ha, z tego co czwarty oferowany hektar znalazł nabywcę, co oznacza konieczność ponoszenia znacznie większych nakładów pracy związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem przetargów w porównaniu z 2007 i 2008 rokiem, aby sprzedać podobną powierzchnię. Udział sprzedaży bezprzetargowej, głównie na rzecz

dzierżawców, w latach 2007–2010 wynosił 54% w ogólnej powierzchni sprzedaży.

Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która weszła w życie 8 lipca 2010 roku, znacząco zmniejszyła liczbę wpływających umów warunkowych wpływających do ANR. Agencja jest nadal ważnym narzędziem wspierania polityki rolnej państwa i realizowania ważnych celów publicznych.

Zadanie intensyfikowania sprzedaży nieruchomości Zasobu napotyka również na przeszkody. Przeszkody te mogą być usunięte jedynie w drodze nowych regulacji lub nowelizacji istniejących przepisów (np. limit sprzedaży powierzchni UR jednemu nabywcy, planowanie przestrzenne). W miarę możliwości Agencja włącza się w proces zmian aktów prawnych regulujących proces prywatyzacji mienia Zasobu, wnioskując m.in. o zmiany prowadzące do ułatwienia nabywania gruntów rolnych zarówno przez gospodarstwa rodzinne, jak i przedsiębiorców rolnych, tworzących miejsca pracy dla osób ze środowisk popegeerowskich. Przedstawione działania ANR mają na celu przyspieszenie sprzedaży gruntów Zasobu, w tym na rzecz rolników indywidualnych powiększających gospodarstwa rodzinne.

BIBLIOGRAFIA

- Ciodyk T., 2004: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji*. Mat. konf. „Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego”, Warszawa.
- Dzun W., 2009: *Przedsiębiorstwa rolne przed i po wejściu Polski do Unii Europejskiej*. IERiGŻ-PIB 154, Warszawa.
- Nawrocki T., 2008: *Agencja Nieruchomości Rolnych jako gospodarz majątku narodowego w rolnictwie*. „Wieś Jutra” 12 (125).
- Raporty z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (1994–2010).
- Sikorska A., Ciodyk T., Zagórski T., Zadura A., Buks B., 2010: *Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy*. IERiGŻ-PIB, ANR i MRiRW, Warszawa.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz.U. z 2007 r. nr 231, poz. 1700.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. z 2010 r. nr 110, poz. 725.

SALE AS A DOMINANT FORM OF THE PERMANENT DISPOSAL OF THE STATE TREASURY'S AGRICULTURAL PROPERTY

Abstract. The article tries to evaluate the Agricultural Property Agency's to-date activity regarding its statutory duties, the disposal of agricultural property owned by the state treasury, in particular. The sale of real estate is the dominant form of disposal. Since the start of its operation the Agricultural Property Agency has permanently disposed of a total of 2.6 million hectares of land. The remaining 2.1 million hectares are in the process of further privatisation. The land for sale comes mainly from the terminated lease contracts. Every year the area of land used under lease contracts diminishes by about 100,000 ha. The authors based their analysis on the data included in the Agricultural Property Agency's activity reports, on internal studies and available scientific literature. The presented results attest to the Agency's

major involvement in the process of permanent disposal of the state treasury's agricultural property, considering the restrictions that relate to the Agricultural Property Stock.

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