

BOGDAN PODGÓRSKI¹, LESZEK ŚWIĘTOCHOWSKI²

UWARUNKOWANIA TRWAŁEGO ROZDYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCI ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA

Abstrakt. W artykule podjęto próbę przedstawienia dotychczasowych działań ANR w zakresie realizacji zadań ustawowych, w tym problematyki trwałego rozdysponowania nieruchomości. Od początku swej działalności Agencja trwale rozdysponowała 2,9 mln ha, w tym 2,2 mln ha poprzez sprzedaż, która jest dominującą formą rozdysponowania gruntów. Tego typu postępowaniu podlega również infrastruktura przejęta wraz z majątkiem PGR-ów, w tym mieszkania byłych pracowników PGR-ów. Pozostające 1,9 mln ha podlega dalszym procesom prywatyzacji. Dzierżawa gruntów zmniejsza się co roku o ponad 100 tys. ha w wyniku rozwiązywania umów dzierżawy i wyłączenia z nich części gruntów. Analizę przeprowadzono na podstawie danych pochodzących głównie z raportów z działalności ANR, opracowań wewnętrznych i dostępnej literatury przedmiotu. Zaprezentowane wyniki świadczą o dużym zaangażowaniu Agencji w procesy prywatyzacji oraz o wielu złożonych procesach, które towarzyszą trwałemu rozdysponowaniu nieruchomości.

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 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przejmowane przez Agencję głównie po zlikwidowanych PGR-ach mienie rolne Skarbu Państwa utworzyło Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej Zasób).

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 (e-mail: lswietochowski@anr.gov.pl).

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

- tworzenie oraz poprawa 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 użytkowymi 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 popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie uwarunkowań dotyczących działalności Agencji w zakresie trwałego rozdysponowania nieruchomości Zasobu WRSP³.

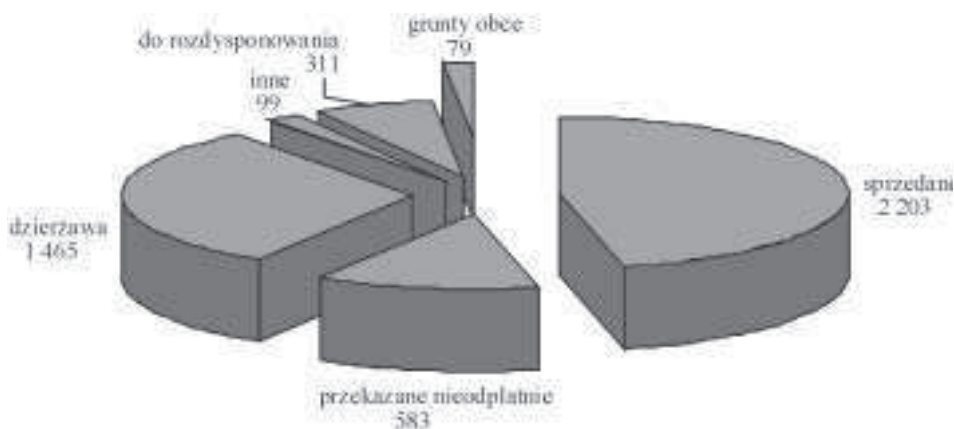
Sprzedż gruntów utrzymuje się na poziomie około 100 tys. ha gruntów rocznie, co wskazuje na to, że jest to dominująca forma rozdysponowania. Zaawansowany jest również proces zagospodarowania przejętej infrastruktury, w tym mieszkań, głównie sprzedaż na rzecz najemców i nieodpłatne przekazanie dla uprawnionych podmiotów.

Dalszym procesom restrukturyzacji podlegają dzierżawy. Coraz częściej grunty sprzedawane są na rzecz dzierżawców, a część z nich sprzedawana jest w drodze przetargowej dla innych nabywców. Na podstawie Ustawy [2011] na ten cel ma być przeznaczonych 30% gruntów o powierzchni większej niż 429 ha. Skuteczność przetargów w 2011 roku wynosiła 20%. W artykule przedstawiono, jak wygląda dotychczasowe zagospodarowanie przejętych gruntów, wskazano także czynniki mające wpływ na trwałe rozdysponowanie nieruchomości, świadczące o złożoności procesów towarzyszących tej działalności.

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 nie-trwałego 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.

³ Niniejsza problematyka była poruszana w artykule Nawrockiego i Podgórskiego [2011]. Obecnie uaktualniono i rozszerzono część poruszanych zagadnień.



RYSUNEK 1. Rozdysponowanie gruntów Zasobu WRSP [tys. ha], stan na 31.12.2011 r. (na podstawie danych ANR)

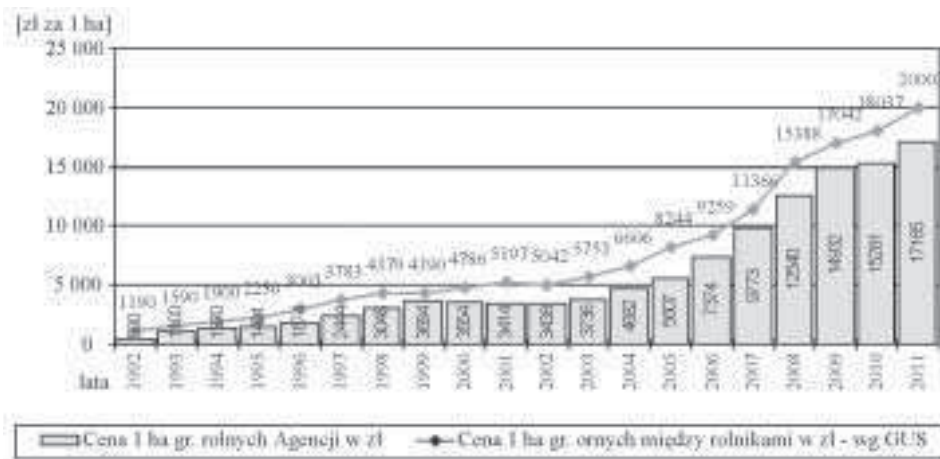
FIGURE 1. ASP land distribution as to 31.12.2011 [x1000 ha] (by ANR data)

Od początku swego działania Agencja sprzedała z Zasobu WRSP nieruchomości o powierzchni 2203 tys. ha gruntów, tj. 43,8% powierzchni przejętej do Zasobu WRSP. W całym okresie działania Agencji, na ogólną liczbę 252,6 tys. umów sprzedaży zawartych do końca grudnia 2011 roku (również bez transakcji, obejmujących grunty pod budynkami, także mieszkalnymi, wyodrębnionymi obiektami, wodami, służącymi do wydobywania kopalin itp., jak też grunty nierolne), blisko połowa z nich (114,6 tys. umów – 45,4%) dotyczyła nieruchomości do 1 ha, a kolejne 100,3 tys. umów (39,7%) zawarto na zakup gruntów o powierzchni od 1 do 10 ha. Na grunty o powierzchni od 10 do 100 ha zawarto 35,1 tys. umów (13,9%), a o powierzchni przekraczającej 100 ha zawarto 2626 umów. W okresie 2007–2011 dominującą formą rozdysponowania gruntów była sprzedaż realizowana na poziomie 100 tys. ha rocznie. Niewielki areał podlegał nieodpłatnym przekazaniom na rzecz uprawnionych podmiotów, natomiast zjawiskiem mającym niewielkie znaczenie było wydzierżawianie.

Sprzedaż gruntów odbywała 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 na poziomie średnio 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 582,8 tys. ha, w tym: jednostkom samorządu terytorialnego z różnych tytułów (głównie gminom) – ponad 52,9 tys. ha gruntów, Lasom Państwowym – ponad 152,7 tys. ha, kościelnym osobom prawnym różnych wyznań – ponad 85,8 tys. ha, innym uprawnionym podmiotom – około 51,9 tys. ha. Uprawnionym

podmiotom przekazano również grunty „obce”⁴ o powierzchni 183,4 tys. ha. W transakcjach sprzedaży gruntów rolnych organizowanych przez Agencję po 2001 roku obserwuje się systematyczny wzrost cen (rysunek 2). W latach 2001–2011 nastąpił pięciokrotny ich wzrost – z 3414 zł za 1 ha w 2001 roku do 17 165 zł na koniec 2011 roku. W roku tym ceny wzrosły o 12,3% w porównaniu z 2010 rokiem. 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. 2011]. Rósł będzie także popyt na żywność [Kulawik 2012], lecz ziemia, jako podstawowy czynnik produkcji, występuje w ograniczonym zakresie.



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

FIGURE 2. Agricultural land prices by ANR and private market by GUS (by ANR and GUS data)

Na koniec 2011 roku w Zasobie pozostawało 1,9 mln ha. Należy jednak brać pod uwagę, że areal, 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, a także 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), oraz grunty objęte „blokadami”, o nieuregulowanym stanie prawnym, zarezerwowane na cele publiczne, nieprzeznaczone do sprzedaży z uwagi na trwające prace planistyczne, wymagające

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.

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 1,0 mln ha.

Sprzedaż gruntów w trybie bezprzetargowym w ostatnim okresie kształtowała się na poziomie ponad 50 tys. ha rocznie. Biorąc pod uwagę wielkość sprzedaży przetargowej i bezprzetargowej, widać, że skuteczność przetargów w procesie przygotowania gruntów dotyczy przede wszystkim areałów powyżej 250 tys. ha. Ocenia się, że w proces przygotowania do sprzedaży w chwili obecnej (początek 2012 roku) zaangażowane jest 25% dyspozycyjnej powierzchni Zasobu.

Obecnie można zauważyć wzmożony popyt na grunty w niektórych rejonach naszego kraju, jednak często właśnie w tych rejonach brak jest gruntów „wolnych”, jeszcze nierozdysponowanych.

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

- 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), 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 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). Obecnie na podstawie Ustawy [2011] wyłączanych będzie 30% użytków rolnych z umów dzierżawy o powierzchni 429 ha i więcej.

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 (od początku działalności Agencji przeprowadzono ich łącznie 1033 tysięcy). Od połowy 1999 roku, tj. od powstania prawnej możliwości organizowania przetargów ograniczonych, do końca

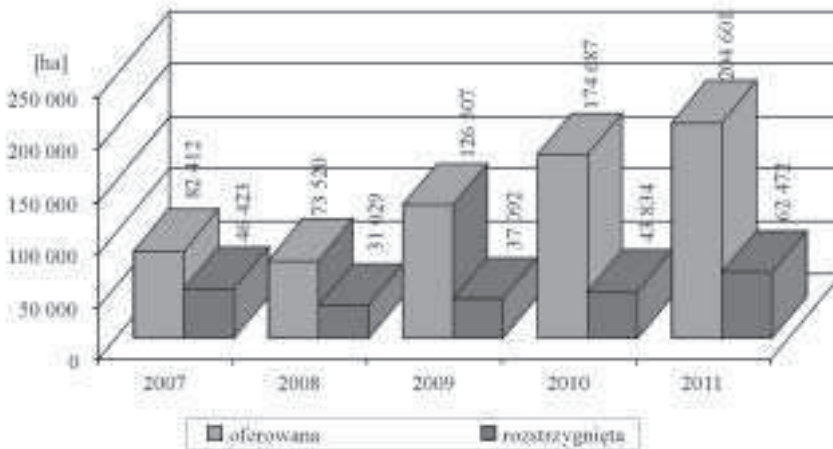
2011 roku rozstrzygnięto 8,9 tysięcy przetargów ograniczonych na sprzedaż 131,2 tys. ha oraz 7,7 tysięcy przetargów ograniczonych na dzierżawę 187,5 tys. ha gruntów Zasobu.

Nie oznacza to, że w trwałym zagospodarowaniu wymienionej „dyspozycyjnej” powierzchni gruntów Zasobu nie występują inne bariery i ograniczenia. Obecnie ważnym ograniczeniem jest m.in. zmniejszająca się 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 2007–2011, osiągając w 2011 roku poziom 93 tysięcy. W 2011 roku ANR podwoiła liczbę organizowanych przetargów w porównaniu z 2007 rokiem. Przeprowadzenie 93 tysięcy przetargów w 2011 roku dało efekt sprzedaży ponad 62 tys. ha, podczas gdy w 2008 roku dla osiągnięcia podobnego rezultatu wystarczyło 50 tysięcy przetargów. Jest to efektem m.in. naturalnego wyczerpywania się powierzchni gruntów Zasobu.

Obecnie Agencja oferuje na przetargach mniejsze działki gruntów, o słabszej bonitacji, niż miało to miejsce kilka lat temu. W 2011 roku zaoferowano do sprzedaży na przetargach prawie 204 tys. ha (rysunek 3), z czego co piąty hektar znalazł nabywcę. Wiąże się to z ponoszeniem dużych nakładów pracy związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem przetargów. 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 i 20% w 2011 roku.

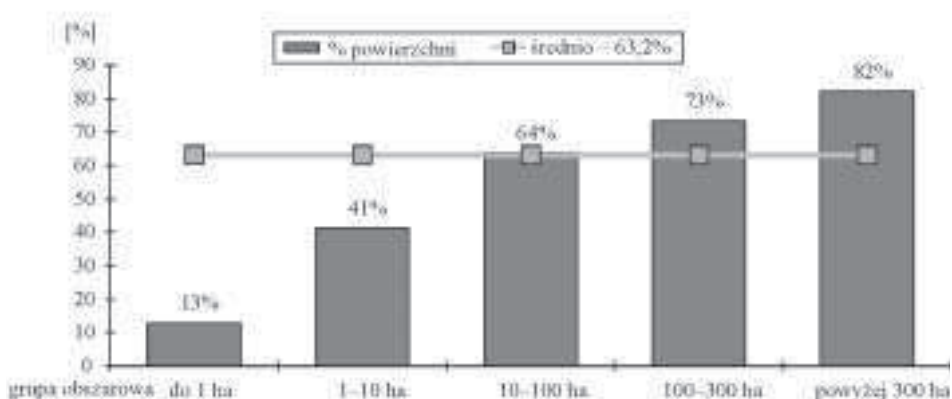
Grunty oferowane z Zasobu WRSP do 2013 roku mogą być nabywane na warunkach preferencyjnych. Rolnicy planujący zakupić grunty rolne albo zakłada-



RYSUNEK 3. Powierzchnia oferowana i rozstrzygnięta w przetargach na sprzedaż [ha] w latach 2007–2011 (na podstawie danych ANR)

FIGURE 3. Area offered and sold on sale tenders in 2007–2011 [ha] (by ANR data)

jący lub powiększający gospodarstwo rodzinne mogą korzystać z kredytów preferencyjnych z dopłatą Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Wtedy realne oprocentowanie tych kredytów wynosi 2%, resztę dopła ARiMR. Jest też możliwość zakupu gruntów od Agencji na raty. 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% odsetki przysługują w przypadku zakupu gruntów na powiększenie lub utworzenie gospodarstwa, jeśli grunty były kupione w trybie przetargowym. Natomiast w przypadku nabywania w ramach pierwszeństwa w nabyciu (dotyczy to głównie dzierżawców) oprocentowanie wynosi aktualnie 5,91%. Grunty sprzedawane na raty dotyczą nieruchomości większych obszarowo (rysunek 4).



RYSUNEK 4. Procentowy udział w powierzchni gruntów sprzedanych w 2011 roku z rozłożeniem na raty (na podstawie danych ANR)

FIGURE 4. Percentage share in the land sold on hire purchase basis in 2011 (by ANR data)

Również sprzedaż nieruchomości nierolnych może odbywać się z rozłożeniem płatności na raty. Dotyczy to także podmiotów zainteresowanych zakupem terenów inwestycyjnych od Agencji. 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 na trzymiesięczne 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 ta 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 jest możliwe tylko wtedy, gdy w ogłoszeniu przetargu była podana taka możliwość oraz gdy referent nie posiada wymagalnych lub prolongowanych zobowiązań finansowych wobec Agencji i przedłoży odpowiednie zabezpieczenie zapłaty ceny sprzedaży. W przypadkach gdy podmiot nabywający nie

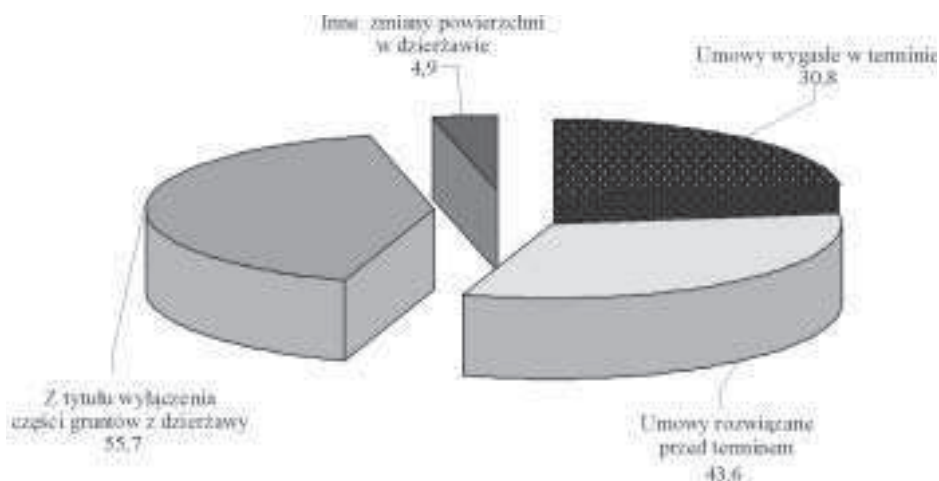
wywiązuje się należycie z innych niż finansowe zobowiązań wynikających z umów zawartych z Agencją, nie uzyska także zgody na rozłożenie na raty ceny sprzedaży nieruchomości nierolnej.

Aktualnie w Agencji pozostaje 311 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 kwalifikuje się około 209 tys. ha (67%). Nieruchomości te składają się z 520 tysięcy działek o średniej powierzchni 0,6 ha. Charakteryzują się znacznym współczynnikiem rozproszenia i, jak się wydaje, będą miały niewielki wpływ na poprawę struktury obszarowej w rolnictwie.

DZIERŻAWA JAKO FORMA ROZDYSPONOWANIA GRUNTÓW ZASOBU WRSP

Według stanu na 31 grudnia 2011 roku w dzierżawie znajdowało się 1465 tys. ha (75% powierzchni Zasobu). Dzierżawcy mieli zawarte 78,2 tysięcy umów, z czego prawie 75 tysięcy stanowiły dzierżawy powiększające istniejące gospodarstwa. Średnia wysokość czynszu dla trwających umów dzierżawy na koniec 2011 roku wyniosła 3,0 dt pszenicy za 1 ha za grunty, a dla umów dzierżawy zawieranych w 2011 roku przez ANR – 8,5 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, gdzie umowy wygasły lub rozwiązywano je przed terminem lub z wyłączonej częściowo z dzierżawy (rysunek 5). 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.

Areał wydzierżawianych gruntów maleje w ostatnich latach. W 2011 roku wydzierżawiono ogółem 11 tys. ha, w 2010 roku – 17,2 tys. ha, a w 2009 roku – 19,0 tys. ha. Spadek liczby zawieranych umów dzierżawy na relatywnie małe 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 są one nieadekwatnie kosztowne 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 nieruchomości niewielkich obszarowo systematycznie maleje – w 2011 roku zmniejszyła się o 12 tysięcy, w tym w grupie obszarowej do 10 ha – o 11,5 tysięcy, co stanowiło 93% umów,



RYSUNEK 5. Powierzchnia powracająca z dzierżaw w 2011 roku [tys. ha] (na podstawie danych ANR)
 FIGURE 5. Surface of formerly leased lands returning to the Agricultural Stock in 2011 [thousand hectares] (by ANR data)

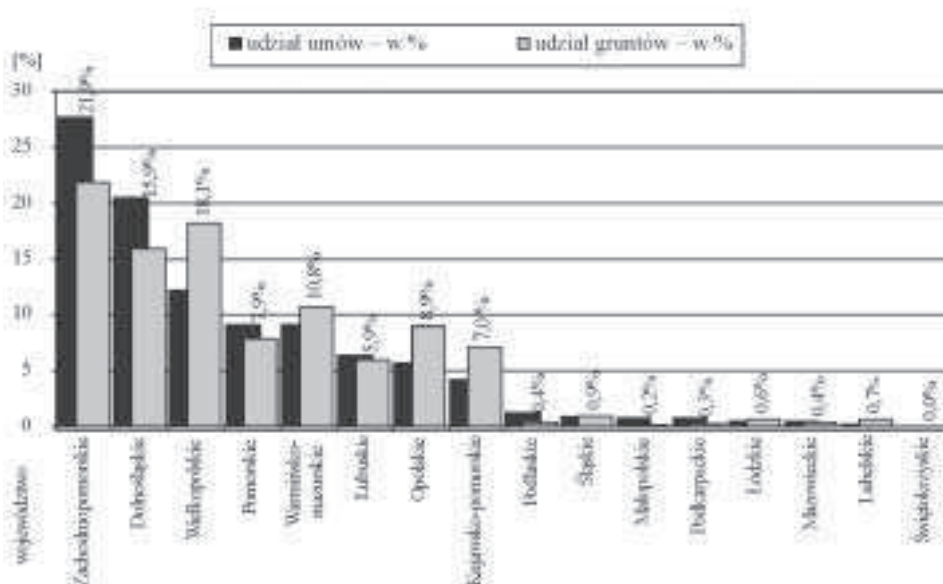
które uległy zmniejszeniu w 2011 roku. W latach 2008–2011 liczba umów dzierżawy zmniejszyła się o ponad 40 tysięcy.

Nieruchomości powracające z rozwiązanych bądź wygasłych umów dzierżawy, podobnie jak nieruchomości pozostające do zagospodarowania, przeznaczane są do sprzedaży. Do dzierżawy kierowane są jedynie nieruchomości, które ze względu na szereg występujących uwarunkowań i ograniczeń formalnoprawnych, gospodarczych i organizacyjnych nie mogą być 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 zawiera się na okres nie dłuższy niż 6 lat i przedłuża na kolejne 3 lata. Ewentualne wydłużenie tych okresów może mieć miejsce w wyjątkowych przypadkach, na przykład nieruchomość wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych czy dzierżawca uczestniczy w programach finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Rolnictwa.

Ustawa [2011] zobowiązała Agencję do przedstawienia dotychczasowym dzierżawcom w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy propozycji dokonania zmian umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy, których przedmiotem są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w zakresie możliwości wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30% użytków rolnych będących w dzierżawie. W przypadku przyjęcia przez dzierżawcę zaproponowanych zmian zostanie dokonana zmiana umowy dzierżawy i nastąpi odpowiednie zmniejszenie czynszu dzierżawnego. Ponadto dzierżawcy przysługiwać będzie uprawnienie do zakupu całości albo, za zgodą Agencji, części nieruchomości pozostającej przedmiotem umowy dzierżawy w podanych przez ustawę terminach uzależnionych od okresu dzierżawy.

Sprzedaż następować będzie na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy. Natomiast w przypadku gdy dzierżawca odrzuci zaproponowane przez Agencję zmiany umowy dzierżawy oraz w przypadku gdy nie dojdzie do zmiany umowy dzierżawy w powyższym trybie z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, wtedy dzierżawcy nie przysługuje prawo do skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu wynikającego z artykułu 29 ustawy oraz przedłużenia umowy. Po zakończeniu umowy dzierżawy Agencja może przeznaczyć do sprzedaży nieruchomość dzierżawioną na zasadach określonych w ustawie. Natomiast użytki rolne wyłączone z dzierżawy zostaną przeznaczone do sprzedaży na zasadach określonych w przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w terminie 1 roku od dnia dokonania zmiany umowy. Przepisy powyższe mają jednak zastosowanie tylko w stosunku do dzierżawców, którzy posiadają powierzchnię użytków rolnych, po dokonaniu wyłączeń, nieprzekraczającą 300 ha.

Zapisy Ustawy [2011] dotyczą około 1200 umów dzierżawy i 600 dzierżawców. Dzierżawy te zajmują łącznie 500 tys. ha, zatem wyłączenia obejmą około 150 tys. ha gruntów, które prawie w całości zlokalizowane są w północno-zachodniej Polsce (rysunek 6).



RYСУNEK 6. Wyłączenia 30% z umów dzierżawy, od dzierżawców posiadających w dzierżawie powyżej 429 ha – według województw, na 31.03.2012 roku (na podstawie danych ANR)

FIGURE 6. 30% surface exclusions from lease agreements with leaseholders who lease more than 429 ha – as of 31st March 2012 by voivodeships (by ANR data)

Do dzierżawców wysłane zostaną pisma z propozycją dokonania zmian w umowach dzierżawy w zakresie wyłączeń gruntów. Mają oni pół roku na zajęcie stanowiska, czyli wyrażenia zgody na wyłączenie gruntów albo odmowy

ich wyłączenia. Jeśli dzierżawcy nie zgodzą się na wyłączenie gruntów, wówczas umowa będzie obowiązywała do czasu jej zakończenia, lecz nie zostanie przedłużona na kolejny termin, a ponadto dzierżawcy stracą pierwszeństwo w nabyciu dzierżawionego gruntu.

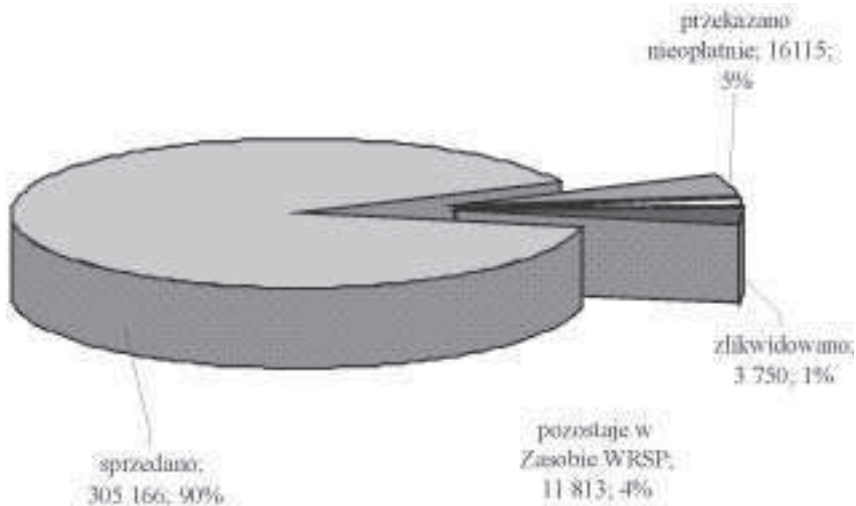
Wyłączone nieruchomości zostaną podzielone na działki, które będą potem oferowane na przetargach. W pierwszej kolejności będą to przetargi ograniczone na powiększenie gospodarstw rodzinnych, a gdy te nie zakończą się powodzeniem, to przetargi nieograniczone. W 9 województwach, w których przeciętna wielkość gospodarstwa jest większa od średniej krajowej (10,36 ha), oferowane do sprzedaży grunty będą miały taką powierzchnię, jaka jest średnia w województwie, w pozostałych (lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim) wielkość działek do sprzedaży będzie taka jak średnia krajowa. W uzasadnionych (np. względami geodezyjnymi) przypadkach oferowane będą działki o powierzchni do 50% większej. Na przykład w województwie małopolskim rolnik będzie mógł nabyć grunty o powierzchni około 15,5 ha, a w województwie zachodniopomorskim, gdzie średnia wojewódzka wynosi 30,7 ha, będzie mógł kupić nieruchomości o powierzchni do 46 ha.

ZAGOSPODAROWANIE MIESZKAŃ PRZEJĘTYCH DO ZASOBU WRSP

Do końca 2011 roku Agencja przejęła do Zasobu ponad 336,8 tysięcy mieszkań (rysunek 7), z czego 305,2 tysięcy mieszkań sprzedano, a 16,1 tysięcy mieszkań trwale rozdysponowano, m.in. w wyniku nieodpłatnego przekazania na rzecz gmin lub spółdzielni mieszkaniowych oraz poprzez wniesienie w formie aportu do spółek. Ponadto Agencja zlikwidowała 3,8 tysięcy mieszkań. W Zasobie, według stanu na 31.12.2011 roku, było 11,8 tysięcy mieszkań, co stanowiło 4% ogółem przyjętych. W dużej części stanowią one substancję trudnozbudowlaną.

Pomimo stosunkowo niskich cen mieszkań, a także przysługującego uprawnionym najemcom pomniejszenia ceny sprzedaży z tytułu lat pracy w PGR-ach i lat najmu mieszkania od PGR-ów oraz powszechnie stosowanej przez Agencję praktyki rozkładania ceny sprzedaży na raty odnotowywany jest spadek zainteresowania nabywaniem mieszkań. Spowodowane jest to przede wszystkim wyczerpaniem 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. Dodatkowo nabywcy zmuszeni są do ponoszenia wszystkich kosztów utrzymania wykupionych mieszkań. Część najemców, nieposiadających spadkobierców zainteresowanych takimi mieszkaniami, nie zgłasza chęci zakupu mieszkań na własność, niezależnie od kwestii kosztów i ceny nabycia.

Ponadto nie wszystkie mieszkania pozostające aktualnie w Zasobie mogą zostać zaoferowane do nabycia najemcom. Szacuje się, że około 3,6 tysięcy mie-



RYSUNEK 7. Zagospodarowanie mieszkań Zasobu WRSP w latach 1992–2011 (na podstawie danych ANR)
 FIGURE 7. Utilisation of flats from the Agricultural Property Stock of the State Treasury in the period 1992–2011 (by ANR data)

szań, które są położone w obiektach zabytkowych lub w budynkach niesłużących wyłącznie zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych albo funkcjonalnie związanych z działalnością gospodarczą, nie może być przeznaczona do sprzedaży najemcom. Agencja najemcom tym proponuje najem innego mieszkania wchodzącego w skład Zasobu, o ile posiada odpowiednie wolne mieszkanie. Należy jednak zaznaczyć, że Agencja nie posiada wiele takich mieszkań.

Mając na uwadze przepisy dotyczące gospodarki mieszkaniowej Zasobu określone w ustawie o gospodarowaniu nieruchomości rolnymi Skarbu Państwa, należy stwierdzić, że głównym celem Agencji jest (tam gdzie 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 tej możliwości, to Agencja może nieodpłatnie przekazać wynajęte mieszkanie gminie albo spółdzielni mieszkaniowej. Należy jednak podkreślić, że nieodpłatne przekazanie może nastąpić jedynie wówczas, gdy gmina albo spółdzielnia mieszkaniowa wykaże zainteresowanie takim nieodpłatnym przejęciem mieszkań. Niejednokrotnie występują przypadki, że podmioty te nie wyrażają zgody na przejęcie tych mieszkań, co wyklucza możliwość ich trwałego rozdysponowania przez Agencję. O ile zatem nie zmieniają się ustawowe przepisy, to przedmiotowe mieszkania obciążone umowami najmu nadal pozostaną w Zasobie.

Należy jednak podkreślić, że Agencja podejmowała i podejmuje działania, mające na celu trwałe rozdysponowanie lokali mieszkalnych. Mieszkania, które pozostały, są trudnozbywalne również z powodu sytuacji ekonomicznej najemców. Pomimo przysługującej im zniżki w wysokości kilkudziesięciu procent i możliwości rozłożenia kwoty sprzedaży na raty najemcy nie są w większości przypadków zainteresowani ich nabywaniem lub sprzedaż nie jest możliwa z in-

nych względów (zabytki, położenie w ośrodkach gospodarczych, gdzie nie jest możliwe wydzielenie itp.). Mając świadomość wielu ograniczeń oraz konieczność realizacji zadań w zakresie trwałego rozdysponowania nieruchomości, Agencja podejmuje działania mające na celu „wyprowadzanie” najemców z obiektów, które w ten sposób będą mogły być w całości rozdysponowane. Ustawa [2011] daje podstawy prawne do rozwiązania wielu problemów w tym zakresie. Istnieje możliwość nabycia lub wybudowania lokali w celu „uwolnienia” dotychczas zajmowanych, aby móc je trwale rozdysponować.

Należy zauważyć, że substancja mieszkaniowa już w momencie przejścia do Zasobu WRSP (1992–1995) była w różnym stanie technicznym. Agencja w całym okresie działania usiłowała je utrzymać w stanie umożliwiającym korzystanie przez najemców. Pogarszanie się stanu technicznego obiektów jest w dużej mierze procesem naturalnym, wynikającym ze zużycia substancji mieszkaniowej. Dużą przeszkodę w jej utrzymaniu stanowią m.in. 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 przygotowanych 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). Należy również zauważyć, iż już podczas przejścia do Zasobu część mieszkań była niezasiedlona lub została opuszczona w późniejszym okresie, co jest niezależne od ANR.

Budynki nadające się do remontu lub adaptacji na cele mieszkaniowe są sukcesywnie remontowane lub przystosowywane do celów mieszkaniowych 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 remontowe są prowadzone sukcesywnie.

PODSUMOWANIE

Agencja jest instytucją państwową, 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 ona wykonuje, nie miała żadna instytucja publiczna utworzona w okresie transformacji systemowej polskiej gospodarki, jak też gospodarek nowych krajów UE.

Od początku działalności ANR trwale rozdysponowała 2,8 mln ha. Sprzedaż realizowana w ostatnim okresie utrzymuje się na poziomie 100 tys. ha. Pozostałe 1,9 mln ha podlega dalszym procesom prywatyzacji, grunty do sprzedaży pochodzą głównie z dzierżawy, która każdego roku pomniejsza się średnio

o 100 tys. ha. Następuje systematyczny przepływ gruntów z dzierżawy do rolników, którzy dotychczas dzierżawili przedmiotowe nieruchomości.

W 2011 roku zaoferowano do sprzedaży na przetargach ponad 200 tys. ha gruntów, z czego co piąty oferowany hektar znalazł nabywcę. Udział sprzedaży bezprzetargowej, głównie na rzecz dzierżawców, w latach 2007–2011 wynosił 54% ogólnej powierzchni sprzedaży.

Ustawa [2011] zobowiązała ANR, aby dzierżawcom, którzy dzierżawią 429 ha i więcej wyłączyć 30% UR z umów dzierżawy. Dotyczy to około 600 dzierżaw, z których może być wyłączone do 150 tys. ha. Wyłączone grunty zostaną wystawione do przetargów, w pierwszej kolejności ograniczonych, na powiększenie gospodarstw rodzinnych, a jeśli nie znajdą nabywców, to do przetargów nieograniczonych.

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

Zadanie intensyfikowania sprzedaży nieruchomości Zasobu napotyka również na przeszkody, które mogą być usunięte jedynie w drodze nowych regulacji lub nowelizacji istniejących przepisów (np. planowanie przestrzenne).

Do rozdysponowania pozostało 4% przejętych do Zasobu mieszkań, jednak jest wiele czynników ograniczających ten proces.

Przedstawione działania ANR mają na celu przyspieszenie sprzedaży gruntów Zasobu, w tym na rzecz rolników indywidualnych powiększających gospodarstwa rodzinne.

BIBLIOGRAFIA

- Kulawik J., 2012: *WPR w kontekście globalnym. Nakarmić głodnych*. „Rolnik Dzierżawca” 1 (178): 49.
- Nawrocki T., Podgórski B., 2011: *Sprzedaż jako dominująca forma rozdysponowania trwałego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*. „Wieś i Rolnictwo” 2 (501): 186–199.
- Sikorska A., Ciodyk T., Zagórski T., Zadura A., Buks B., 2011: *Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy*. IERiGŻ-PIB, ANR i MRiRW, Warszawa.
- Raporty z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (1994–2011).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2007 r., nr 231, poz. 1700, z późn. zm).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2003 r., nr 64, poz. 592, z późn. zm.).
- 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).

CONDITIONS OF PERMANENT DISPOSAL OF REAL ESTATE FORMING AGRICULTURAL PROPERTY OF THE STATE TREASURY

Abstract. The article tries to evaluate the Agricultural Property Agency's (ANR) activity to-date regarding its statutory tasks, including the problem of permanent disposal of real estate. The dominant form of disposal is the sale of real estate. Since the beginning of the Agri-

cultural Property Agency's activity, 2.9 million ha of land have been permanently allocated, of which 2.2 million have been sold. The remaining 1.9 million ha are subject to further privatisation. Land for sale comes mainly from terminated lease agreements. The area of land used under lease agreements has been decreasing annually by approximately 100 thousand ha. The analysis was based on the data from the Agricultural Property Agency's activity reports, 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.

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