

Agencja Nieruchomości Rolnych

BOGDAN PODGÓRSKI¹, LESZEK ŚWIĘTOCHOWSKI²

GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA

Streszczenie: W artykule podjęto próbę przedstawienia dotychczasowych działań ANR w zakresie realizacji zadań ustawowych, w tym problematyki rozdysponowania nieruchomości. Od początku działalności ANR trwale rozdysponowała 3,1 mln ha, w tym 2,5 mln ha poprzez sprzedaż, która jest dominującą formą rozdysponowania gruntów. Przedmiotem rozdysponowania jest również infrastruktura, przejęta głównie wraz z majątkiem państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (PPGR). Pozostające 1,6 mln ha podlega dalszym procesom prywatyzacji przede wszystkim w drodze sprzedaży. Dzierżawa gruntów zmniejsza się co roku o ok. 150 tys. ha w wyniku rozwiązywania umów dzierżawy lub wyłączenia z nich części gruntów. 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 zarówno o dużym zaangażowaniu ANR w prywatyzację nieruchomości, jak i wielu złożonych procesach, które towarzyszą trwałemu rozdysponowaniu nieruchomości po 21 latach funkcjonowania Agencji.

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

WPROWADZENIE³

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, od 2003 r. działająca jako Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), została powołana na mocy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

¹ Autor jest kierownikiem Sekcji Analiz i Prognoz w Zespole Gospodarowania Zasobem Biura Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, e-mail: bpodgorski@anr.gov.pl

² Autor jest prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych, e-mail: lswietochowski@anr.gov.pl

³ Niniejsza problematyka była poruszana w artykule Podgórski B., Świętochowski L.: Stan rozdysponowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, *Więś i Rolnictwo* nr 2 (159) 2013. Obecnie uaktualniono i rozszerzono część poruszanych zagadnień.

Przejmowane przez Agencję głównie popegeerowskie (PPGR) państwowe mienie rolne Skarbu Państwa tworzy Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób).

Przepisy ustawy określają poniżej wymienione podstawowe zadania Agencji w zakresie zagospodarowania mienia Zasobu:

- tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
- tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu,
- restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,
- obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa 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.

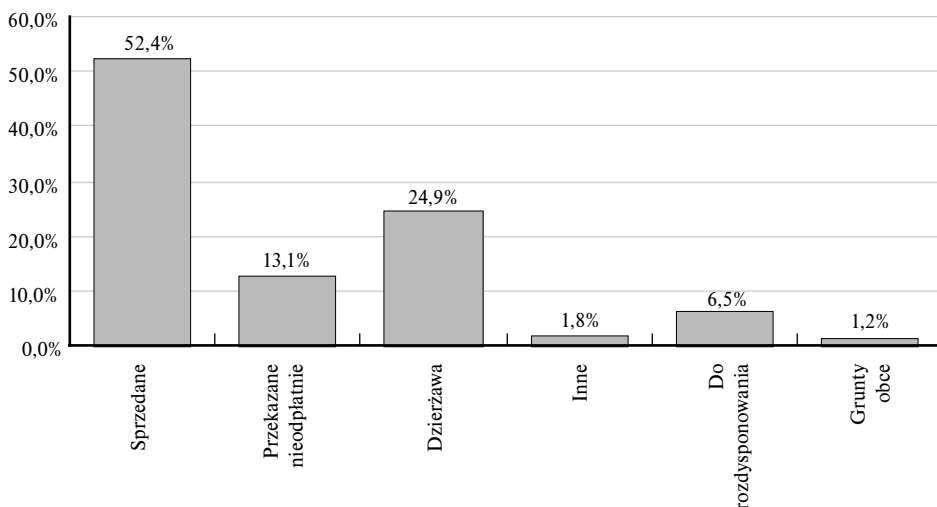
Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działalności Agencji w zakresie trwałego rozdysponowania nieruchomości Zasobu.

W ostatnich kilku latach poziom sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP wynosi 120 tys. ha gruntów rocznie i jest dominującą formą rozdysponowania gruntów Zasobu. Zaawansowany jest proces zagospodarowania przejętej infrastruktury, w tym mieszkań, gdzie przeważa sprzedaż mieszkań na rzecz najemców i nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom.

Dzierżawy podlegają dalszym procesom restrukturyzacji poprzez sprzedaż gruntów na rzecz dzierżawców i wyłączenie części z nich na sprzedaż w drodze przetargów ograniczonych na rzecz rolników. Realizowane są na podstawie ustawy [2011] 30-proc. wyłączenia z dzierżaw o powierzchni większej niż 429 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.

GOSPODAROWANIE ZASOBEM WRSP

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



RYSUNEK 1. Rozdysponowanie gruntów Zasobu WRSP [tys. ha], stan na 31.12.2013 r. (na podstawie danych ANR)

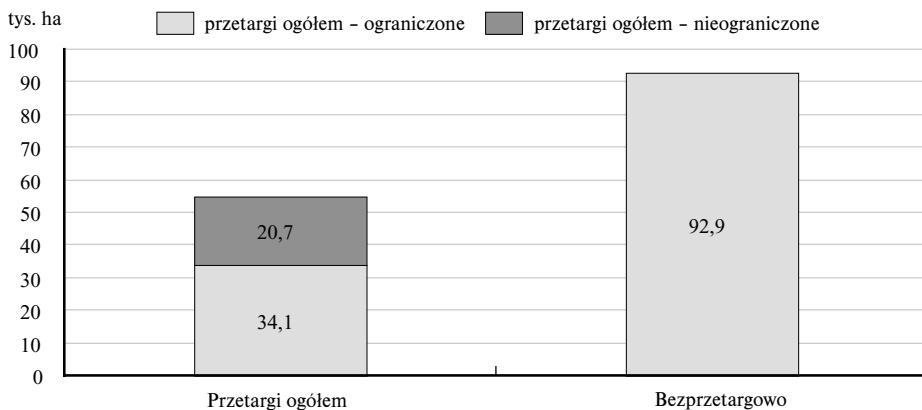
FIGURE 1. ASP land distribution as of 31.12.2013 [x1000 ha] (according to ANR data)

Od początku swego działania Agencja do końca 2013 roku sprzedała z Zasobu nieruchomości gruntowe o powierzchni 2 485 tys. ha, tj. 52,4% powierzchni gruntów przyjętych do Zasobu WRSP.

Na ogólną liczbę 279,6 tys. umów sprzedaży zawartych do końca grudnia 2013 roku (bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami, i innymi wyodrębnionymi obiektami, wodami, terenami służącymi do wydobywania kopalin itp.) 44,7% dotyczyło umów sprzedaży nieruchomości do 1 ha. Kolejne 110,7 tys. umów (39,6%) zawarto na sprzedaż gruntów w przedziale od 1 do 10 ha. Na grunty o powierzchni od 10 ha do 100 ha zawarto 40,8 tys. umów (14,6%). Na sprzedaż nieruchomości największych, o powierzchni przekraczającej 100 ha, zawarto jedynie 2990 umów.

Nabywcami nieruchomości Zasobu są zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Struktura udziału obu tych grup nabywców wskazuje, że w całym dotychczas omówionym okresie działania Agencji osoby prawne stanowiły około 3% ogółu nabywców nieruchomości (liczby zawartych umów); osoby prawne były zainteresowane nieruchomościami większymi obszarowo. W 2013 roku przeciętna powierzchnia nieruchomości sprzedanych na jedną umowę osobom prawnym wyniosła 54,8 ha (53,2 ha – w 2012 roku), a osobom fizycznym 7,1 ha (8,3 ha w 2012 roku).

Sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP odbywa się w formie przetargowej i bezprzetargowej. W latach 2007–2011 sprzedaż nieruchomości gruntowych uprawnionym podmiotom bez przetargu (głównie dzierżawcom w ramach przysługującego im prawa pierwszeństwa nabycia) utrzymywała się średnio na poziomie 54%, natomiast udział sprzedaży przetargowej wyniósł w omawianym okresie 46%. Jednak w 2013 roku udział sprzedaży bezprzetargowej wyniósł 62,9% (rysunek 2), ta forma prawie w całości dotyczyła dzierżawców.



RYSUNEK 2. Sprzedaż gruntów w formie przetargowej i bezprzetargowej w 2013 r. – ogółem 147,7 tys. ha (na podstawie danych ANR)

FIGURE 2. Land sale in a tender and non-tender procedure in 2013 – totally 147.7 th ha (according to ANR data)

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 do końca 2013 r. Agencja przekazała nieodpłatnie ogółem 622 tys. ha, w tym: jednostkom samorządu terytorialnego (głównie gminom) – 54,8 tys. ha, Lasom Państwowym – 153,1 tys. ha, kościelnym osobom prawnym różnych wyznań – 92,6 tys. ha, jak również innym uprawnionym podmiotom – 88,1 tys. ha. Przekazano również uprawnionym podmiotom grunty „obce”⁴ o powierzchni 210,8 tys. ha.

W transakcjach sprzedaży gruntów rolnych organizowanych przez Agencję po 2001 roku obserwuje się systematyczny wzrost średniej ceny gruntów (rysunek 3). W latach 2001–2013 nastąpił sześciokrotny wzrost ceny, z 3414 zł za 1 ha w 2001 r. do 21 813 zł na koniec ubiegłego roku. W 2013 r. ceny wzrosły o 13% w porównaniu do 2012 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 znacznie wyższe niż w Polsce [Sikorska i in. 2013]. Rósł będzie także popyt na żywność [Kulawik 2012], a ziemia, jako podstawowy czynnik produkcji, występuje w ograniczonym zakresie (rysunek 3).

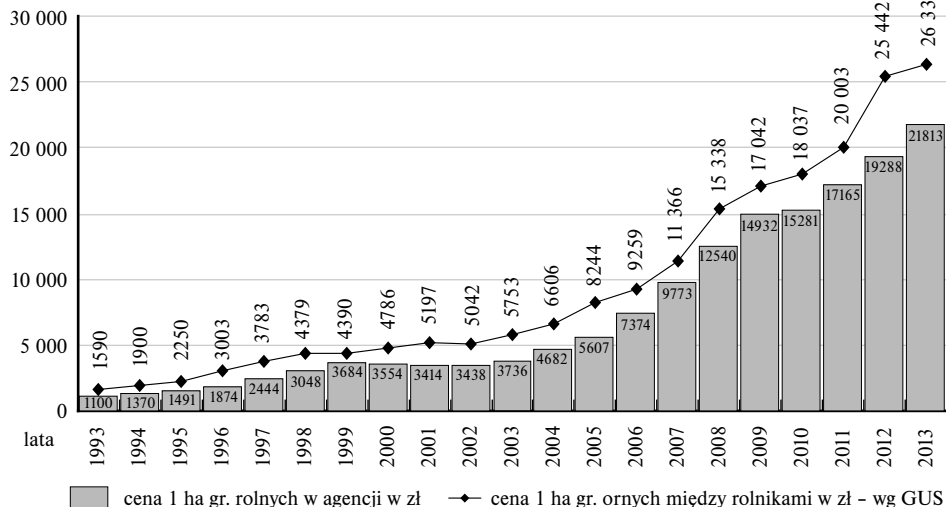
Jednym z czynników determinujących wzrost cen gruntów i czynszów dzierżawnych są dotacje, wśród nich dopłaty bezpośrednie [Góral, Kulawik 2014].

Na koniec 2013 r. w Zasobie pozostawało 1,6 mln ha, ale areał, który w nadchodzących latach mógłby być przeznaczony do sprzedaży pomniejszają następujące kategorie gruntów:

- grunty obce w Zasobie,
- grunty w wieczystym użytkowaniu i trwałym zarządzie,

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.

w zł za 1 ha



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

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

- 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” z uwagi na nieuregulowany stan prawny oraz grunty zarezerwowane na cele publiczne, nieprzeznaczone do sprzedaży z powodu trwających prac planistycznych albo wymagające zbadania na obecność kopalni czy zaplanowania przebiegu dróg itp.

Powierzchnia gruntów Zasobu, które nie są w ich dystrybucji obciążone powyżej wymienionymi ograniczeniami oceniana jest na 0,9 mln ha. Przez długi okres działalności ANR sprzedaż gruntów w trybie bezprzetargowym kształtowała się na poziomie ponad 50 tys. ha rocznie. Natomiast w 2012 r. wyniosła 86 tys. ha, a w 2013 r. – 93 tys. ha. Biorąc pod uwagę możliwą powierzchnię gruntów Zasobu w trybie sprzedaży przetargowej i bezprzetargowej oraz skuteczność przetargów, w procesie przygotowania do sprzedaży jest 250 tys. ha gruntów Zasobu, tj. blisko 30% będącej w jego dyspozycji powierzchni.

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.

Proces uzyskiwania i udostępniania gruntów Zasobu przeznaczonych na powiększanie gospodarstw rodzinnych odbywa się poprzez następujące działania Agencji:

- organizowanie przetargów na sprzedaż i dzierżawę gruntów Zasobu, w których uczestniczą wyłącznie rolnicy powiększający gospodarstwa rodzinne,

- sprzedaż gruntów rolnikom indywidualnym na podstawie prawa pierwszeństwa w nabyciu, przysługującego dzierżawcom nieruchomości Zasobu,
- wyłączenia gruntów z większych obszarowo nieruchomości objętych umowami dzierżawy, z przeznaczeniem na powiększanie areалу istniejących gospodarstw indywidualnych,
- nabywanie przez ANR gruntów na rynku prywatnym na podstawie prawa pierwokupu i prawa wykupu określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego (UKUR), 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 dzierżawy 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).

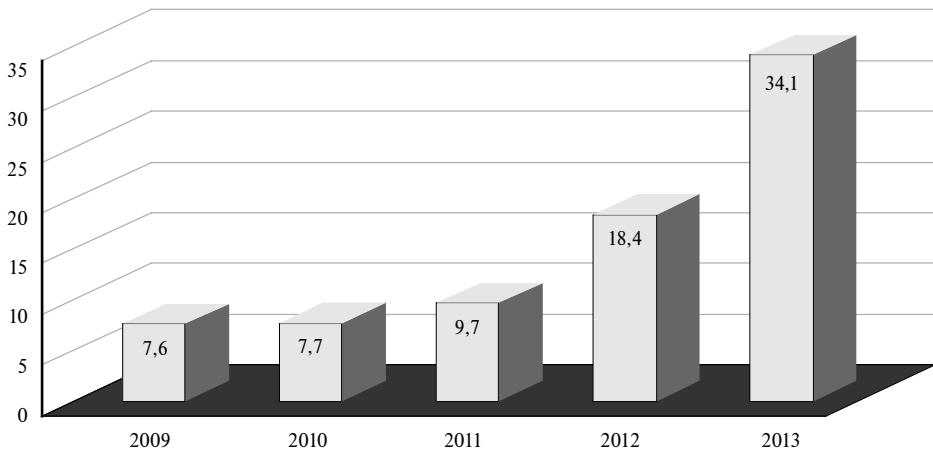
Obecnie na podstawie nowelizacji Ustawy [2011] wyłączanych jest 30% użytków rolnych od dzierżawców, którzy dzierżawili powierzchnię 429 ha i więcej, w przypadkach, kiedy dzierżawcy wyrazili zgodę na wyłączenie gruntów. W okresie funkcjonowania znowelizowanej ustawy do końca 2013 r. wyłączono z tego tytułu 48 tys. ha gruntów.

Podstawowymi kierunkami rozdysponowywania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych do Zasobu WRSP pozostają nadal sprzedaż, obecnie dominująca jako forma rozdysponowania oraz dzierżawa, realizowane głównie w trybie przetargów publicznych (łącznie od początku działalności Agencji do końca 2013 roku przeprowadzono 1,12 mln). Od 2011 r. widoczny jest systematyczny wzrost powierzchni sprzedaży gruntów w przetargach ograniczonych (rysunek 4). W 2013 r. powierzchnia sprzedana w przetargach ograniczonych była dwukrotnie wyższa w porównaniu do 2012 r.

Od połowy 1999 r., tj. od powstania prawnej możliwości organizowania przetargów ograniczonych, do końca 2013 r. rozstrzygnięto 13,9 tys. przetargów ograniczonych na sprzedaż 183,7 tys. ha oraz 8,58 tys. przetargów ograniczonych na dzierżawę 207,8 tys. ha gruntów Zasobu.

W 2013 r. zaoferowano do sprzedaży na przetargach ponad 109,8 tys. ha, z czego co drugi oferowany hektar znalazł nabywcę.

Skuteczność przetargów mierzona stosunkiem powierzchni oferowanej na przetargach do powierzchni, na którą wyłoniono kandydatów na nabywców wynosiła odpowiednio: 56% w 2007 r., 42% w 2008 r., 29% w 2009 r., 25% w 2010 r., 20% w 2011 r., 30% w 2012 r. i 46% w 2013 r. Wyższa skuteczność przetargów w 2013 r. wynika z faktu, że 67% powierzchni sprzedanej w przetargach w 2013 r. stanowiła sprzedaż w przetargach ograniczonych na rzecz rolników powiększających gospodarstwa rodzinne. W przetargach ograniczonych rolnicy nabywali większe areałowemu powierzchni i grunty dobrej jakości. Do 2013 r. uprawnione grupy nabywców mogły kupować grunty za kredyty preferencyjne z dopłatą Agencji Restrukturyzacji



RYSUNEK 4. Powierzchnia gruntów rolnych sprzedanych na przetargach ograniczonych w tys. ha w latach 2009–2013 (na podstawie danych ANR)

FIGURE 4: Area sold in restricted tenders in 2009–2013 [ha] (according to ANR data)

i Modernizacji Rolnictwa. O kredyt preferencyjny mogli starać się rolnicy, którzy planowali zakupić grunty rolne albo zakładali lub powiększali gospodarstwo rodzinne. Realne oprocentowanie kredytów preferencyjnych na zakup gruntów z Zasobu WRSP dla rolników wynosiło 2%, resztę dopłacała ARiMR. Rolnicy mogą również nabywać grunty z rozłożeniem płatności na raty, korzystając z takiej możliwości nabywca musi wpłacić 10% ceny nieruchomości przed podpisaniem umowy sprzedaży. Reszta należności zostanie mu wówczas rozłożona maksymalnie na okres 15 lat. Oprocentowanie w tym przypadku zależy od sposobu nabywania gruntów. I tak, odsetki w wysokości 2% przysługiwały w przypadku zakupu gruntów na powiększenie lub utworzenie gospodarstwa, jeśli grunty były kupione w trybie przetargowym.

Z dniem 31 grudnia 2013 r. straciła bowiem moc decyzja Rady 2010/10/WE z dnia 20 listopada 2009 r. w sprawie przyznania przez władze Rzeczypospolitej Polskiej pomocy państwa na zakup nieruchomości rolnych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2013 r. Na podstawie tej decyzji dotychczas udzielana była pomoc krajowa na zakup użytków rolnych, w tym w formie dopłat do oprocentowania kredytów bankowych oraz pomoc polegająca na rozłożeniu na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z preferencyjnym oprocentowaniem w wysokości 2%.

Sprzedaż nieruchomości nierolnych Zasobu może również odbywać się z rozłożeniem płatności na raty. Możliwość ta pojawia się wyłącznie przy sprzedaży w trybie przetargowym i dopiero w kolejnym przetargu, jeżeli poprzedzający przetarg nie został rozstrzygnięty. Cenę sprzedaży takich nieruchomości można rozłożyć tylko na raty roczne 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 raty podlega oprocentowaniu na zasadach obowiązujących w Agencji, w zróżnicowanej wysokości, w zależności od rodzaju sprzedawanej nieruchomości i trybu sprzedaży. Pozytywne rozpatrzenie wniosku o rozłożenie ceny sprzedaży na raty jest możliwe, jeżeli w ogłoszeniu przetargu po-

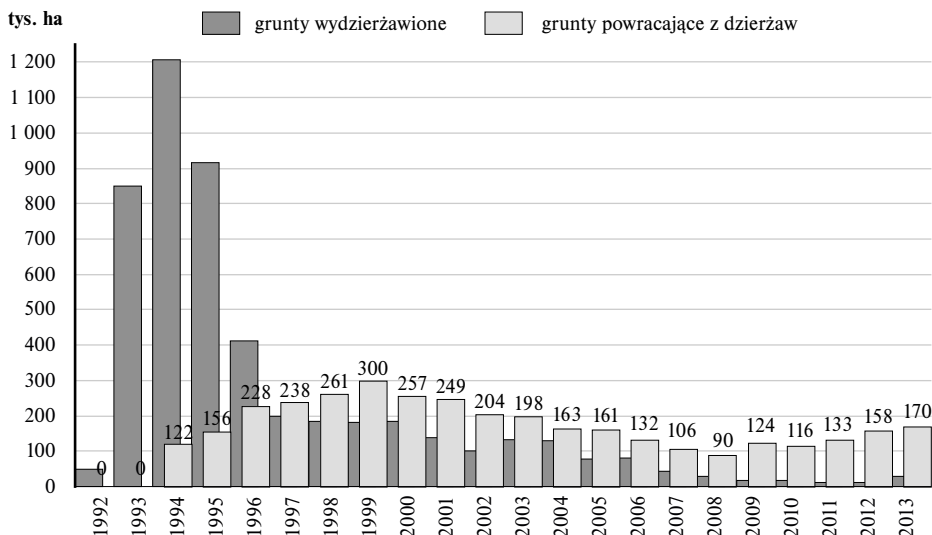
dana była taka możliwość, oraz uzależnione jest w szczególności od spełnienia przez niego łącznie następujących warunków:

- nieposiadania wymagalnych lub prolongowanych zobowiązań finansowych wobec Agencji,
- przedłożenia odpowiedniego zabezpieczenia zapłaty ceny sprzedaży.

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

DZIERŻAWA JAKO FORMA ROZDYSPOWANIA GRUNTÓW ZASOBU WRSP

Według stanu na 31.12.2013 r. w dzierżawie znajdowało się 1 180 tys. ha, tj. (75% powierzchni gruntów Zasobu), dzierżawionych na podstawie 59,6 tys. umów dzierżawy, z czego 58,7 tys. umów stanowiły dzierżawy powiększające istniejące gospodarstwa. Średnia wysokość czynszu dla wszystkich trwających umów dzierżawy na koniec 2013 r. wyniosła 3,5 dt pszenicy za 1 ha za grunty, zaś dla umów dzierżawy zawartych przez ANR w 2013 r. przeciętny czynsz dzierżawny wyniósł 9,3 dt pszenicy za 1 ha. Największy areal gruntów Zasobu wydzierżawiono w latach 1993–1996, natomiast w kolejnych latach areal gruntów wydzierżawianych malał. Grunty do sprzedaży pochodziły głównie z dzierżaw (rysunek 5), gdzie umowy wygasły, rozwiązywano je 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.



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

FIGURE 5. Area of formerly leased land returning to the Agricultural Stock; in thousand hectares (according to ANR data)

W 2013 roku wydzierżawiono ogółem 29,7 tys. ha gruntów Zasobu na podstawie 1,7 tys. zawartych umów dzierżawy⁵, co oznacza dwuipółkrotny wzrost w porównaniu z 2012 rokiem.

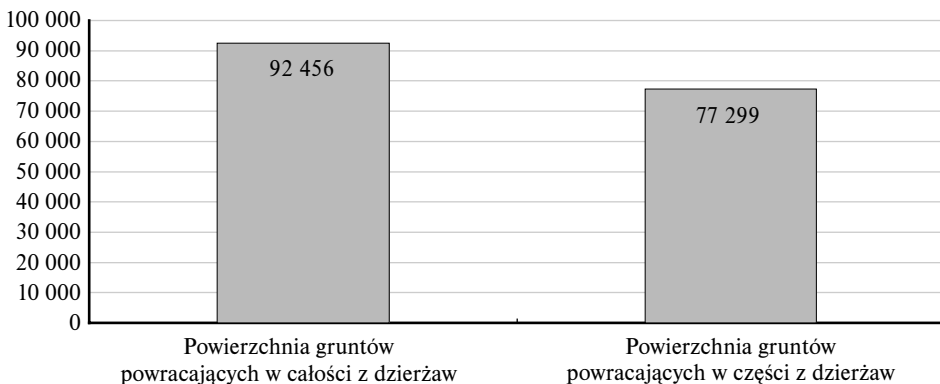
Prawie w całym dotychczasowym okresie funkcjonowania Agencji dominowały umowy zawierane na dzierżawę działek rolnych o powierzchni do 1 ha (stanowiły one prawie 45% liczby wszystkich umów), ale w umowach dzierżawy zawartych w 2013 r., tak małe nieruchomości stanowiły już tylko około 13,8% ogólnej liczby zawartych umów (w 2012 r. – 27,5%). W 2013 r. w grupie obszarowej od 1 do 10 ha zawarto ogółem 38,7% umów (35,1% w roku 2012), a udział umów w grupie obszarowej 10–100 ha – wyniósł 45,5% (w 2012 roku 34,8%, w 2011 roku 34%). Spadek liczby zawieranych umów dzierżawy relatywnie małych nieruchomości rolnych 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. Dlatego Agencja podejmuje działania dla zdecydowanego ograniczenia liczby umów na małe powierzchnie gruntów (do 5 ha) i przeznaczania takich nieruchomości w pierwszej kolejności do sprzedaży (m.in. dotychczasowym dzierżawcom). Liczba umów dzierżawy niewielkich obszarowo systematycznie maleje. W 2013 r. liczba takich umów dzierżawy zmniejszyła się o 9,3 tys., w tym w grupie obszarowej do 10 ha o 7,7 tys. umów, jest to 83% liczby umów, które w 2013 r. uległy zmniejszeniu. W latach 2008–2013 ogółem liczba umów dzierżawy zmniejszyła się o 61 tys., tj. o połowę.

Dzierżawcami nieruchomości Zasobu są zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Od początku działalności do końca 2013 r. osoby fizyczne zawarły z Agencją (narastająco) 98% ogólnej liczby umów dzierżawy, przy czym te umowy obejmowały 61% ogółu wydzierżawionej powierzchni gruntów Zasobu. Osoby fizyczne dzierżawiły najczęściej nieruchomości o małych obszarach, zwłaszcza do 1 ha (46% liczby umów zawartych przez osoby fizyczne). Osoby prawne natomiast częściej dzierżawiły nieruchomości duże, zwłaszcza w przedziale 100–500 ha (23% liczby umów zawartych przez te osoby).

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 szacunków. Na koniec grudnia 2013 r. cudzoziemcy dzierżawili ok. 91,2 tys. ha, a w dzierżawie przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego, niebędące cudzoziemcami – 29,8 tys. ha nieruchomości Zasobu. Wśród dzierżawców będących cudzoziemcami dominują (pod względem liczby zawartych umów) inwestorzy niemieccy, duńscy, holenderscy i francuscy (77%), a według powierzchni podmioty brytyjskie, niemieckie, duńskie i holenderskie (około 77,5 tys. ha, tj. blisko 85% powierzchni dzierżawionej przez cudzoziemców).

Na ogólną powierzchnię 169 755 ha gruntów, które powróciły z dzierżawy w 2013 r., 92 456 ha stanowił areał gruntów, gdzie umowy zakończyły się w całości, natomiast powierzchnia gruntów powracających w części z umów dzierżawy, czyli tzw. wyłączeń wynosiła 77 299 ha (rysunek 6).

⁵ Bez umów przedłużanych lub przywróconych.



RYSUNEK 6. Powierzchnia gruntów rolnych powracających z dzierżaw w 2013 r. ogółem 169 755 ha (dane ANR).

FIGURE 6. Area of agricultural land returning from leasing in 2013, totally 196 755 ha (according to ANR data)

Nieruchomości powracające z rozwiązanych bądź wygasłych umów dzierżawy, podobnie jak nieruchomości pozostające do zagospodarowania, przeznaczone są do zasady do sprzedaży.

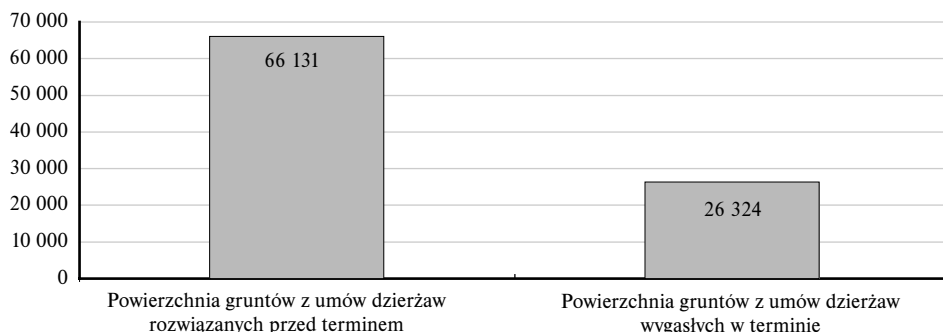
Powierzchnia gruntów powracających w części z dzierżawy wyniosła 77 299 ha. Spośród tej powierzchni 49%, tj. 36 951 ha, zostało wyłączonych z powodu nabycia tych gruntów przez dotychczasowego dzierżawcę. Kolejne 15%, tj. 11 153 ha nabyli inni użytkownicy, zaś pozostałe 34%, tj. 25 409 ha, zostało wyłączonych z umów dzierżawy z powodu wykonywania przepisów ustawy o możliwości wyłączenia 30% gruntów z umowy dzierżawy. Jedynie 2156 ha (6%) powróciło z dzierżaw z powodu rezygnacji dotychczasowego dzierżawcy z użytkowania części nieruchomości.

Spośród 92 456 ha gruntów powracających z dzierżaw w całości 72% (tzn. umów dzierżawy rozwiązanych), czyli 66 131 ha, to grunty z umów dzierżaw rozwiązanych przed terminem (rysunek 7). Głównym tego powodem był zamiar dotychczasowego dzierżawcy zawarcia innej umowy na tę nieruchomość – 48 587 ha oraz wypowiedzenie umowy przez dzierżawcę – 14 117 ha. Dzierżawcy kupowali dzierżawione dotychczas grunty.

Pozostałe 28% z ogólnej powierzchni gruntów powracających z dzierżaw w całości, tj. areal 26 324 ha, dotyczyło umów dzierżawy zakończonych w terminie.

Obecnie do dzierżawy kierowane są jedynie nieruchomości Zasobu, które ze względu na występujące uwarunkowania i ograniczenia formalnoprawne, gospodarcze i organizacyjne, nie mogą być skierowane do sprzedaży. Z uwagi na kontynuację procesu trwałego rozdysponowania mienia Zasobu nie tylko wydzierżawianie nieruchomości, lecz także przedłużanie dotychczasowych umów, stosowane jest w ograniczonym zakresie, tak aby nie stanowić bariery dla działań prywatyzacyjnych. Co do zasady umowy dzierżawy zawierane są na okres nie dłuższy niż 6 lat, zaś przedłużane na okres kolejnych 3 lat. Ewentualne wydłużenie tych okresów może mieć miejsce w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach. Mogą one występować wówczas,

gdy np. nieruchomości wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych, dzierżawca uczestniczy w programach finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Rolnictwa.



RYSUNEK 7. Powierzchnia gruntów rolnych w całości powracających z dzierżaw – 92 456 ha z podziałem na powody zakończenia umów (zakończone przed terminem, na jaki zostały zawarte i wygasłych w terminie) (dane ANR)

FIGURE 7. Area of agricultural land returning from leasing in full – 92 456 ha, with reasons of contracts conclusions (contracts terminated before their end and finished on their due date), (according to ANR data)

DZIAŁANIA DOTYCZĄCE REALIZACJI USTAWY Z 16 WRZEŚNIA 2011 R. „O WYŁĄCZENIACH 30%”

Na podstawie nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uchwalonej przez Sejm 16 września 2011 r. [Dz.U. nr 233, poz. 1382], która weszła w życie 3 grudnia 2011 r., Agencja zaproponowała dzierżawcom użytkującym grunty Zasobu o powierzchni ponad 428,5714 ha użytków rolnych, wyłączenie 30% dzierżawionej powierzchni. Na 1085 zawiadomień wysłanych przez Agencję, zawierających propozycję wyłączenia 135 753 ha – dzierżawcy wyrazili zgodę na wyłączenie 77 453 ha.

W stosunku do 410 umów na powierzchnię 58 351 ha dzierżawcy odrzucili zaproponowane warunki wyłączenia gruntów. Dzierżawcom tym, zgodnie z zapisami ustawy, Agencja nie będzie mogła przedłużyć umów dzierżawy. Tracą oni także pierwszeństwo w nabyciu dzierżawionych gruntów (tabela 1).

Grunty, na wyłączenie których dzierżawcy wyrazili zgodę, są systematycznie przejmowane przez Agencję. W stosunku do tych dzierżawców, których dzierżawa jest niezbędna do wykonania obowiązków lub zobowiązań wynikających z realizowanych programów pomocowych finansowanych z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich lub Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – wyłączenie ich z umów dzierżawy następować będzie po wykonaniu tych obowiązków lub zobowiązań, stosownie do art. 4 ust. 12 ww. ustawy.

Od początku obowiązywania ustawy do końca 2013 roku z umów dzierżaw wyłączono łącznie 47 954 ha.

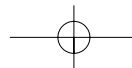
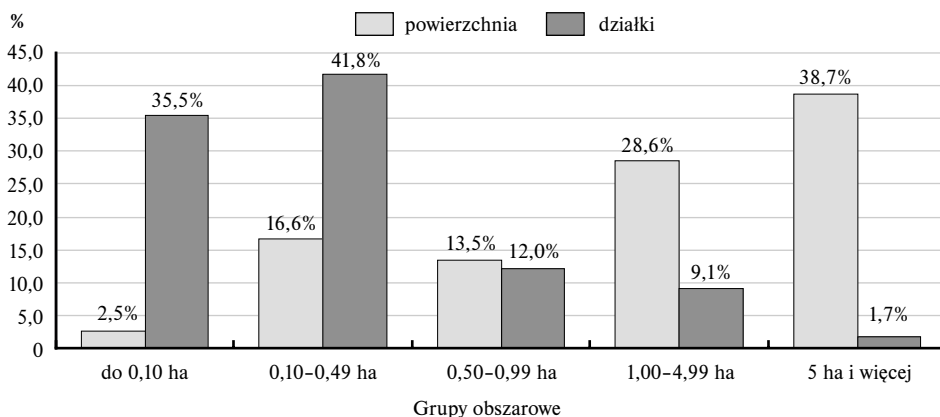


TABELA 1. Dane dotyczące liczby i powierzchni umów dzierżaw, które dotyczyły wyłączeń 30% powierzchni
 TABLE 1. Data concerning number and area of lease contracts which are subject to 30% exclusions

Województwo	Umowy dzierżaw, które dotyczą wyłączenia „30%”				Zawiadomienia wysłane do dzierżawców dotyczące wyłączeń „30%”		Podpisane dzierżawy wyłączeń
	liczba umów (szt.)	powierzchnia (ha)	w tym		liczba umów (szt.)	powierzchnia (ha)	liczba umów (szt.)
			liczba umów, o których mowa w art. 5 ust. 1 (szt.)	powierzchnia (ha)			
Dolnośląskie	205	69 885	6	302	205	20 154	88
Kujawsko-Pomorskie	54	34 579	0	0	54	10 374	35
Lubelskie	3	3 082	0	0	3	920	3
Lubuskie	72	27 029	0	0	72	7 850	61
Łódzkie	6	2 702	0	0	6	834	4
Małopolskie	10	833	0	0	10	229	10
Mazowieckie	4	1 695	0	0	4	507	4
Opolskie	65	40 709	1	4	65	12 209	48
Podkarpackie	9	1 367	0	0	9	407	9
Podlaskie	6	967	0	0	6	270	6
Pomorskie	106	38 125	0	0	106	11 279	81
Śląskie	11	4 700	2	27	11	1 410	4
Świętokrzyskie	0	0	0	0	0	0	0
Warmińsko-Mazurskie	91	49 774	0	0	91	14 348	65
Wielkopolskie	141	86 356	0	0	141	25 397	71
Zachodniopomorskie	302	104 033	3	569	302	29 566	186
RAZEM	1 085	465 846	12	902	1 085	135 753	675

GRUNTY DO ROZDYSPONOWANIA, W TYM TRUDNO ZBYWALNE

Na koniec 2013 r. w ogólnej powierzchni gruntów Zasobu pozostawało do rozdysponowania około 306 tys. ha. Szacunkowa ocena przydatności tych gruntów wskazuje, że większość (ok. 76%) może być sprzedana lub wdzierżawiona kontrahentom Agencji na cele związane z produkcją rolną. Mankamentem jest duże rozdrobnienie (ponad 500 tys. działek), jednak tego typu grunty również będą znajdowały nabywców [Górecki 2010]. Kolejne 60,6 tys. ha tych gruntów określono jako kwalifikujące się do wykorzystania w celach nierolniczych – zwłaszcza pod zalesienia, budownictwo i działalność usługową, a także na cele rekreacji i związane z ochroną przyrody. Do rozdysponowania są także grunty określane jako „pozostałe”, dla których nie zdefiniowano możliwych kierunków ewentualnego wykorzystania, a których jest około 38,4 tys. ha. Znaczna część tych gruntów, poza dużym rozdrobnieniem, charakteryzuje się innymi niekorzystnymi cechami (np. nieuregulowane stosunki wodne, zakamienione, położone na skarpach, urwiskach, między wałami przeciwpowodziowymi itp.). Średnia powierzchnia działki nierozdysponowanej wynosi 0,6 ha. Duża liczba takich nieruchomości wymaga poniesienia znacznych nakładów pracy, aby w przyszłości dokonać ich rozdysponowania. Wiele z tych nieruchomości posiada również nieuregulowany stan geodezyjno-prawny. Strukturę działek nierozdysponowanych przedstawiono na rysunku 8.



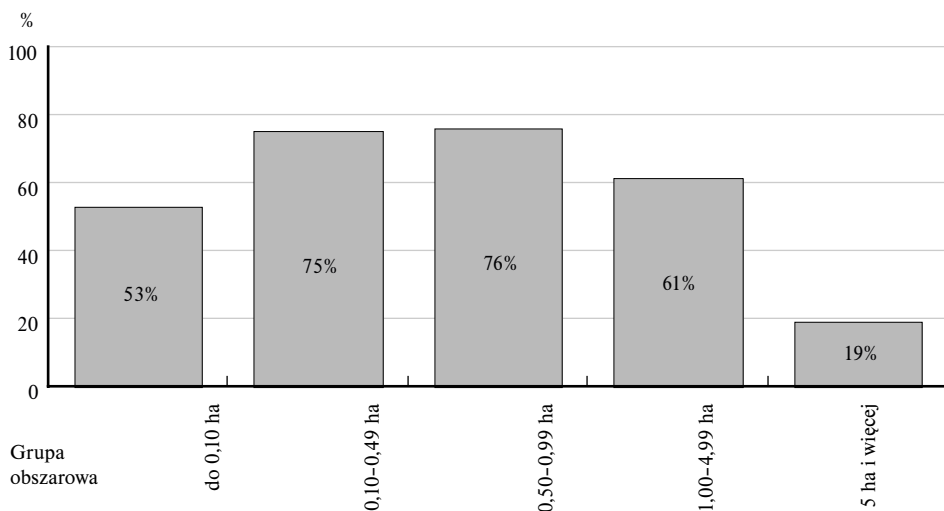
RYСУNEK 8. Struktura gruntów niezagospodarowanych na 31.12.2013 r. (dane ANR)

FIGURE 8. Structure of land to be distributed as of 31.12.2012. Source: ANR data

Z danych przedstawionych na rysunku 8 wynika, że ponad 77% działek jest w przedziale o powierzchni do 0,5 ha.

Największy udział wśród działek nierozdysponowanych w Zasobie WRSP stanowią nieruchomości pochodzące z Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ). Udział ten wynosi średnio 65% wg stanu na 31.12.2013 r. (rysunek 9).

W związku ze znaczną liczbą nieruchomości o niewielkiej powierzchni i znacznym rozproszeniu można mówić o nieruchomościach trudno zbywalnych.



RYSUNEK 9. Udział działek nierozdysponowanych pochodzących z PFZ w Zasobie WRSP wynosi średnio 65%, stan na 31.12.2013 r. (dane ANR)

FIGURE 9: Percentage share of land to be distributed, originated from Public Land Fund, in APS amounts to 65% on average, ANR data of 31.12.2013.

Według autorów niniejszego opracowania definicja nieruchomości trudno zbywalnej brzmi następująco: „Nieruchomość trudno zbywalna w Agencji Nieruchomości Rolnych to obszar należący do jednego właściciela, charakteryzujący się niekorzystnymi cechami fizycznymi i geodezyjno-prawnymi. Z powodu czynników natury prawnej, położenia, kształtu i wielkości trudne jest rozdysponowanie takiej nieruchomości lub w niektórych przypadkach wprost nie jest ono możliwe”.

Nieruchomości trudno zbywalne są to głównie nieruchomości rolne o małej powierzchni, wąskie, położone w terenie odległym od zabudowań, terenie trudno dostępnym, dość często również są to nieruchomości nieposiadające bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Często stanowią odrębne działki geodezyjne jako drogi: osiedlowe, śródpolne, których – zgodnie z ustawą o drogach – nie mogą przejąć gminy, zaś okoliczni sąsiedzi nie są zainteresowani uregulowaniem stanu, który w przyszłości zapewni im dostęp do drogi publicznej lub umożliwi korzystanie na zasadach współwłasności.

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

PODSUMOWANIE

Agencja jest państwową osobą prawną, której głównym zadaniem jest prywatyzacja majątku państwowego w rolnictwie i racjonalne gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa. Po okresie minionych 21 lat działalności Agencji należy stwierdzić, iż tak złożonych i zdywersyfikowanych zadań, jakie wykonuje Agencja

Nieruchomości Rolnych, nie miała żadna instytucja publiczna, utworzona w okresie transformacji systemowej polskiej gospodarki, jak też żadna z gospodarek nowych krajów UE.

Od początku działalności do końca 2013 r. ANR trwale rozdysponowała 3,1 mln ha. Sprzedaż realizowana w ostatnim okresie jest na poziomie powyżej 120 tys. ha. Pozostające w Zasobie 1,6 mln ha podlega dalszym procesom prywatyzacji, grunty sprzedawane pochodzą głównie z dzierżawy, która w ostatnim roku pomniejszyła się o 150 tys. ha. Następuje również systematyczny przepływ gruntów z dzierżawy do rolników, którzy dotychczas dzierżawili przedmiotowe nieruchomości.

W 2013 r. sprzedaż wyniosła 147,7 tys. ha i był to najwyższy poziom od 2003 r. Udział sprzedaży bezprzetargowej, głównie na rzecz dzierżawców w latach 2007–2011 wyniósł 54% w ogólnej powierzchni sprzedaży, a w 2013 r. wyniósł 62,9%.

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

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

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

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

BIBLIOGRAFIA

- Górecki J. 2010: Aktualna sytuacja żywnościowa świata. *Wież i Rolnictwo* nr 3 (148).
- Góral J., Kulawik J. 2014: „Kapitalizacja subsydiów w rolnictwie”, prezentacja na Konferencji „Osiągnięcia i wyzwania w gospodarce żywnościowej i na obszarach wiejskich w 10 lat po rozszerzeniu UE”. OSSA Congress, k. Rawy Mazowieckiej.
- Kulawik J. 2012: WPR w kontekście globalnym. Nakarmić głodnych. *Rolnik Dzierżawca* nr 1 (178), s. 49.
- Podgórski B., Świętochowski L. 2013: Stan rozdysponowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, *Wież i Rolnictwo* nr 2 (159).
- Sikorska A., Ciodyk T., Zagórski T., Zadura A., Buks B. 2013: *Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy*. IERiGŻ-PIB, ANR i MRiRW. Grudzień.
- Raporty z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (1994–2012).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r. poz. 803.).
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 233, poz. 1382).

REAL ESTATE MANAGEMENT OF AGRICULTURAL PROPERTY ASSETS OF THE STATE TREASURY

Abstract: The article purpose is to evaluate the Agricultural Property Agency's (APA) activities to date within its statutory requirements and, in particular, the permanent disposal of property. The dominant form of disposal of real estate is sale. The Agricultural Property Agency had at the beginning of its activity 3.1 million ha of land, of which 2.5 million ha has now been reallocated, the majority by sale. The land distributed was mainly from the assets of former state farms (PGRs). There remains to be privatised a further 1.6 million ha mostly by sale. Annually the area of land leased decreases by approximately 150,000 ha through ending of leasing contracts or part returns.

The analysis was based on data from activity reports of the Agricultural Property Agency, as well as internal studies and other available scientific literature. The results as presented indicate the level of the Agency's large commitment to the privatisation of property and the complex process required that accompanies the permanent allocation of property over the 21 years of operation of the Agency.

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