

ROLA AGENCJI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH W POWIĘKSZANIU I TWORZENIU GOSPODARSTW ROLNYCH

Tomasz Nawrocki, Bogdan Podgórski

Agencja Nieruchomości Rolnych
Prezes: dr Tomasz Nawrocki

Słowa kluczowe: sprzedaż gruntów ornych, dzierżawa gruntów, struktura gospodarstw rolnych, funkcje i zadania ANR

Key words: sale of arable land, lease of land, structure of agricultural farms, functions and tasks of APA

S y n o p s i s. W pracy podjęto próbę oceny roli ANR w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych. Analizę przeprowadzono w oparciu o informacje pochodzące z raportów z działalności Agencji, opracowań wewnętrznych i dostępnej literatury. Zaprezentowane wyniki świadczą o znacznym wkładzie ANR w kształtowanie struktury agrarnej, szczególnie tam, gdzie występowała koncentracja gruntów przejętych do Zasobu WRSP.

WPROWADZENIE

Powołanie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) na mocy ustawy z dnia 19.10.1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, jako instytucji będącej powiernikiem określonego majątku Skarbu Państwa, skutkowało przejęciem i dysponowaniem przez Agencję ponad 4,7 mln ha. Od połowy 2000 r. przejmowane są już tylko grunty pochodzące głównie z tzw. „pozostałych źródeł”, tj. w trybie przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, o ubezpieczeniu społecznym rolników, a także grunty pochodzące z pierwokupów i odkupów realizowanych w trybie ustawy *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*.

Działania Agencji, zarówno na początku lat dziewięćdziesiątych, jak i obecnie uwarunkowane były czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Do pierwszych należy zaliczyć: trudną sytuację gospodarczą kraju, w tym na rynku pracy, charakteryzującym się dużym bezrobociem. Kolejnym czynnikiem oddziałującym na funkcjonowanie Agencji była trudna sytuacja w rolnictwie [Dzun 2005]. Przejmowane nieruchomości położone były głównie w Polsce północno-zachodniej, a w związku z tym tam była największa podaż ziemi. W pierwszym okresie rozdysponowanie odbywało się głównie przez wydzierżawianie nieruchomości, ze względu na ograniczony popyt na zakup gruntów, jak również konieczność szybkiego zapewnienia nadzoru nad mieniem Skarbu Państwa. Toteż w pierwszych czterech latach funkcjonowania zagospodarowano w formie dzierżawy większość nieruchomości.

Do czynników wewnętrznych determinujących działalność ANR w zakresie sprzedaży można zaliczyć: występujące roszczenia reprivatyzacyjne, limit sprzedaży 500 ha UR dla jednego właściciela, brak planów miejscowych, wprowadzanie przez gminy do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ogólnych sformułowań dotyczących wielofunkcyjności terenu, unormowania prawne związane z najemcami lokali mieszkalnych w budynkach wpisanych do rejestru zabytków, będących w Zasobie WRSP.

Działania ANR uwarunkowane były i są nadal sytuacją w rolnictwie i na rynku nieruchomości, w tym strukturą agrarną. Na terenach, gdzie znajduje się większość funkcjonujących gospodarstw niewielkich obszarowo ANR nie posiadała przejętych do Zasobu nieruchomości. Toteż oczekiwania, aby Agencja miała znaczący wpływ na poprawę struktury agrarnej w Polsce w rejonach, gdzie jest mało gruntów Zasobu nie mogą być zrealizowane. Działania Agencji mimo, że są znacznie ograniczone, jednak są kontynuowane w taki sposób, aby można było wywiązać się z powyższego zadania w stopniu jak najlepszym.

Celem opracowania była ocena działań Agencji Nieruchomości Rolnych mających wpływ na powiększanie i tworzenie gospodarstw rolnych w odniesieniu do ogólnej sytuacji rolnictwa w Polsce. Ponadto, przedstawiono wyniki prac w obszarze zagospodarowania przekazanych nieruchomości. Wskazano także czynniki ograniczające możliwości trwałego rozdysponowania nieruchomości Skarbu Państwa, co pozwoliło przybliżyć problematykę i złożoność procesów w zakresie rozdysponowania nieruchomości. W działalności Agencji można rozróżnić kilka okresów:

- lata 1992-1995, kiedy następowało przejście nieruchomości do Zasobu i ich zagospodarowanie, głównie przez wydzierżawienie,
- lata 1996-2003, kiedy miała miejsce kontynuacja procesu wydzierżawiania nieruchomości i sprzedaż nieruchomości na poziomie ponad 100 tys. ha rocznie; pojawił się również wtórny popyt na obszarach, gdzie wcześniej na etapie sporządzania i realizacji programów restrukturyzacji popyt na grunty był zgłaszany w ograniczonym zakresie; w 1999 roku ustawowo wprowadzono możliwość organizowania przetargów ograniczonych, a w 2003 r. weszła w życie ustawa *o kształtowaniu ustroju rolnego*, w tym wprowadzono limit sprzedaży 500 ha UR na rzecz jednego podmiotu,
- okres od 2004 r. – do chwili obecnej, tj. po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, charakteryzujący się znacznym wzrostem cen gruntów rolnych, zwiększeniem popytu szczególnie na zakup nieruchomości rolnych i utrzymującym się poziomem sprzedaży powyżej 100 tys. ha rocznie.

Nie ma wątpliwości, że formalna i praktyczna likwidacja państwowego sektora rolnego nie mogła przebiegać żywiołowo. Po wejściu w życie ustawy z 19 października 1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, na mocy której realizację procesu transformacji strukturalnej i własnościowej w rolnictwie powierzono Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie ANR), przejmowane przez Agencję nieruchomości oraz pozostałe mienie z nimi związane po zlikwidowanych PPGR, z PFZ, a także z innych tytułów utworzyły Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Ustawa określała zadania jakie ANR ma realizować między innymi w zakresie:

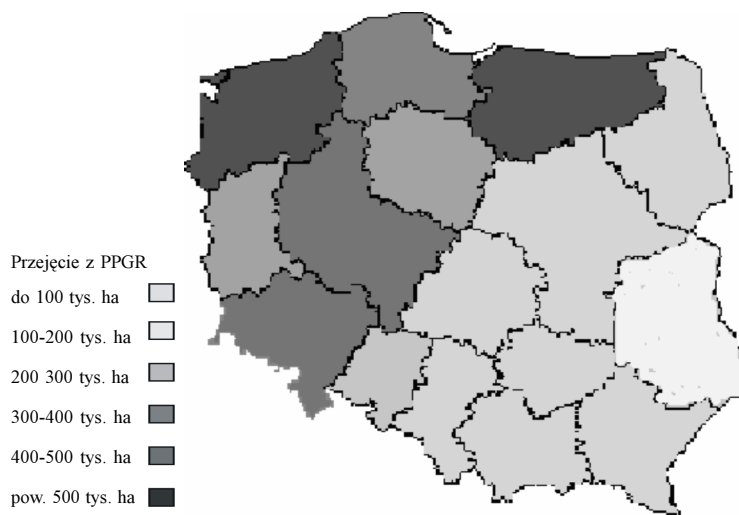
- tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
- tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,
- obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne,

- administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
- zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa,
- inicjowania prac urzędniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych.

GOSPODAROWANIE ZASOBEM WRSP

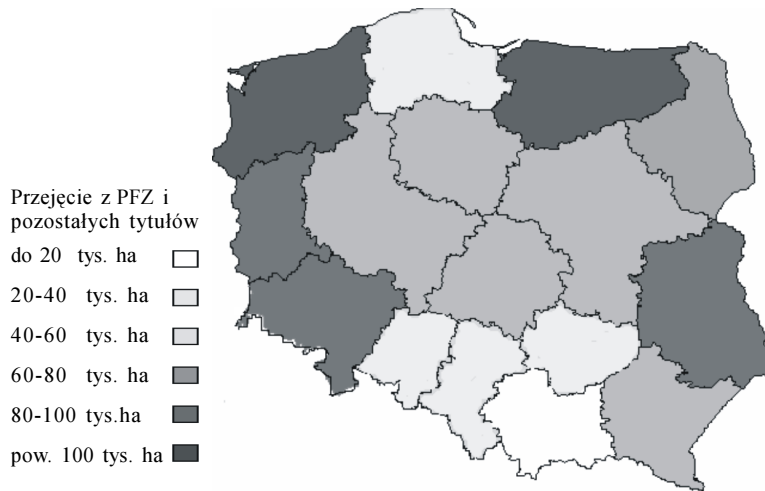
Od początku działania do końca 2008 r. Agencja przejęła do Zasobu WRSP nieruchomości o powierzchni ponad 4,7 mln ha, głównie po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej (80%) oraz po PFZ. W rzeczowej strukturze przejętego majątku trwałego dominującą pozycję zajmowały budynki i budowle służące produkcji rolnej oraz mieszkania wraz z infrastrukturą towarzyszącą (kotłownie, hydrofornie, oczyszczalnie ścieków, jak również obiekty przemysłu rolno-przetwórczego, handlowe i usługowe). Na rysunkach 1 i 2 przedstawiono lokalizację gruntów Skarbu Państwa przejętych do Zasobu WRSP (stan na 31.12.2008 r.) z byłych PPGR oraz z PFZ i innych tytułów.

Przejęte do Zasobu nieruchomości, głównie za sprawą uwarunkowań lokalizacyjnych byłych ppgr, położone są przede wszystkim w rejonach północnej i zachodniej Polski (rys. 1 i 2). Ma to swoje konsekwencje również w obecnej lokalizacji Zasobu, gdyż na terenie 5 województw granicznych (warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego, lubuskiego i dolnośląskiego) nadal znajduje się w Zasobie ponad 1,5 mln ha gruntów (61%). Takie położenie zasobów państwowej ziemi w znacznym stopniu ogranicza możliwości Agencji w zakresie poprawy struktury obszarowej rolnictwa indywidualnego w centralnych i południowych rejonach kraju. Długofalowo sytuację może poprawić ustawa o *kształtowaniu ustroju rolnego*, której działanie sprzyja powiększaniu gospodarstw rodzinnych, zwłaszcza tam, gdzie nie ma wystarczających zasobów gruntów Skarbu Państwa. Przejęte do Zasobu



Rysunek 1. Grunty Skarbu Państwa przyjęte do Zasobu WRSP (stan na 31 grudnia 2008 r.)

Źródło: dane ANR.



Rysunek 2. Grunty Skarbu Państwa przyjęte do Zasobu WRSP (stan na 31 grudnia 2008 r.)
Źródło: dane ANR.

WRSP nieruchomości, zwłaszcza nieruchomości pochodzące z relatywnie dużych gospodarstw (zakładów, folwarków) pegeerowskich, przed ich dalszym rozdysponowaniem Agencja poddawała daleko idącej restrukturyzacji. Jej istotą było wydzielenie mniejszych jednostek gospodarczych, nie tylko zdolnych do samodzielnego i racjonalnego funkcjonowania, ale także dostosowanych do możliwości organizacyjnych i finansowych nowych użytkowników. Z uwagi na występujące pod wieloma względami zróżnicowanie PPGR (powierzchnia, rozłóg, ukierunkowanie produkcyjne, sposób organizacji gospodarstw itp.), dla każdego przedsiębiorstwa opracowano indywidualny program jego restrukturyzacji. W każdym z tych programów uwzględniano także potrzebę przygotowania możliwie szerokiej i zróżnicowanej oferty nieruchomości, w tym również wydzielanie niewielkich powierzchni, które choć same nie tworzą gospodarstwa, mogłyby służyć poprawie struktury obszarowej już istniejących, okolicznych gospodarstw indywidualnych. Zdaniem Ziętarey [2002] pierwotna restrukturyzacja części przedsiębiorstw była niewystarczająca i nie doprowadziła do wydzielenia przedsiębiorstw jednozakładowych umożliwiających tzw. kierowanie z jednej ręki.

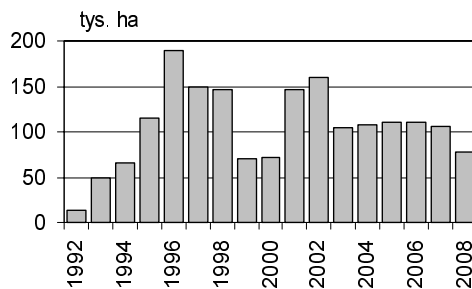
Dodatkowym efektem restrukturyzacji gospodarstw pegeerowskich było to, że wyodrębniono i wydzielono wspomniany wcześniej majątek o charakterze „nieprodukcyjnym”, zwłaszcza budynki mieszkalne wraz z towarzyszącą im infrastrukturą oraz obiekty służące działalności socjalnej (kulturalnej, oświatowej), a także obiekty sklepowe, hotelowe, zespoły dworskie i pałacowoparkowe itp. Były one najczęściej przedmiotem odrębnych transakcji, z tym że zasób mieszkaniowy był trwale rozdysponowywany w odrębnym trybie, przede wszystkim przez sprzedaż dotychczasowym najemcom lub przekazanie nieodpłatnie uprawnionym podmiotom (gminom i spółdzielniom mieszkaniowym).

Podstawowymi kierunkami rozdysponowywania nieruchomości Skarbu Państwa przyjętych do Zasobu WRSP były i są sprzedaż i dzierżawa, realizowane głównie w trybie przetargów publicznych, których łącznie przeprowadzono około 680 tysięcy lub przetargów ograniczonych do określonej kategorii uprawnionych osób (np. rolników indywidualnych zamierzających powiększyć własne gospodarstwa rodzinne). Od połowy 1999 r., tj. od momentu zaistnienia formy przetargów ograniczonych ogłoszono ich około 20 tysięcy.

Łącznie, do końca grudnia 2008 r. Agencja sprzedała 1 803 676 ha, głównie (62%) w województwach: warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim, pomorskim, dolnośląskim i lubuskim, co wynika z wspomnianego już rozkładu terytorialnego nieruchomości Zasobu WRSP.

Należy zauważyć, że w transakcjach sprzedaży gruntów rolnych organizowanych przez Agencję po roku 2001 obserwuje się systematyczny wzrost ceny. W 2001 r. średnia cena za 1 ha wynosiła 3414 zł, w 2004 r. płacono 4682 zł za 1 ha, w 2005 r. – 5607 zł, w 2006 r. – 7374 zł, w 2007 r. – 9773 zł, a w 2008 r. – 12 540 zł.

Sprzedaż gruntów w okresie 1995-2007 utrzymywała się na poziomie powyżej 100 tys. ha rocznie (rys. 3). Natomiast w 2008 roku sprzedano 78 tys. ha. Składa się na to wiele czynników, głównie jest to ograniczona podaż przez roszczenia reprivatyzacyjne. Do Agencji wpłynęły w tej sprawie 2634 wnioski dotyczące ok. 500 tys. ha gruntów Zasobu WRSP. Są województwa, gdzie udział roszczeń w stanie posiadania Zasobu jest bardzo wysoki i wynosi ponad 85%, np. woj. wielkopolskie i kujawsko-pomorskie. Kolejne przyczyny to: brak planów zagospodarowania przestrzennego, limit sprzedaży 500 ha UR dla jednego właściciela, trudna sytuacja ekonomiczna w rolnictwie. Skalę zjawiska w zakresie liczby nieruchomości i powierzchni, które sprzedano od początku funkcjonowania Agencji do końca 2008 r. w poszczególnych grupach obszarowych przedstawia tabela 1. Z przedstawionych w tabeli 1 danych wynika, że w poszczególnych grupach obszarowych w przedziale do 99,99 ha zawarto 212 006 umów, w tym 207 065 sztuk przez osoby fizyczne i tylko 4 941 umów przez osoby prawne. W poszczególnych grupach obszarowych w przedziale do 99,99 ha sprzedano 1 098 557 ha, w tym osoby fizyczne zakupiły 1 029 967 ha, a osoby prawne 77 590 ha. W przedziale 100



Rysunek 3. Sprzedaż gruntów Zasobu WRSP w latach 1992-2008

Źródło: Agencja Nieruchomości Rolnych.

Tabela 1. Liczba zawartych umów i powierzchnia sprzedanych gruntów z Zasobu WRSP wg grup obszarowych

Jednostki grupy obszarowe	Liczba zawartych umów - sztuk do 31.12.2008 r. [szt.]			Powierzchnia sprzedanych gruntów w ha do 31.12.2008 r. [ha]		
	razem	osoby fizyczne	osoby prawne	razem	osoby fizyczne	osoby prawne
Do 1,00	98 019	96 974	1 045	41 917	41 433	484
1,01-1,99	34 215	33 712	503	48 825	48 093	732
2,00-4,99	32 729	32 011	718	103 949	101 627	2 322
5,00-9,99	17 853	17 262	591	126 592	122 369	4 223
10,00-19,99	13 457	12 832	625	189 718	180 579	9 139
20,00-49,99	13 892	12 652	1 240	458 518	413 529	44 989
50,00-99,99	1 841	1 622	219	129 038	113 337	15 701
100,00-499,99	1 945	1 467	478	469 751	336 175	133 576
500,00-999,99	270	134	136	174 729	84 846	89 883
1000,00 i więcej	37	12	25	60 639	16 622	44 017
Razem	214 258	208 678	5 580	1 803 676	1 458 610	345 066
w tym do 99,99	212 006	207 065	4 941	1 098 557	1 020 967	77 590
100,00 i więcej	2 252	1 613	639	705 119	437 643	267 476

Źródło: Agencja Nieruchomości Rolnych.

ha i więcej sprzedano w omawianym okresie 705 119 ha, w tym 437 643 ha sprzedano osobom fizycznym i 267 476 ha sprzedano osobom prawnym. Przeciętna powierzchnia zakupionych nieruchomości na 1 umowę wyniosła 8,5 ha.

W 2009 roku w Zasobie WRSP znajduje się jeszcze około 2,37 mln ha, z czego około 1,77 mln ha w dzierżawie (74%). W trwałym zarządzie i wieczystym użytkowaniu znajduje się 55 tys. ha. Ponadto, w ewidencji Zasobu znajduje się 140 tys. ha „jezior o wodach płynących”, które są sukcesywnie przekazywane podmiotom uprawnionym w trybie przepisów ustawy *Prawo wodne*. Z przedstawionych w tabeli 2 danych wynika, że dotychczas wygasło lub rozwiązano ponad 197 tys. umów i powróciło z dzierżaw ponad 2,8 mln ha. Grunty te były rozdysponowane przez sprzedaż lub też były przedmiotem ponownego wydzierżawienia w sytuacji np. braku uregulowania stanu geodezyjno-prawnego oraz przez zgłoszone roszczenia reprivatyzacyjne. Grunty z zawartych kilkuset tysięcy umów sprzedaży pochodziły w znacznym stopniu z umów dzierżawy, które wygasły w wyniku realizacji sprzedaży w trybie bezprzetargowym lub też w związku z wyłączeniem części gruntów z przedmiotu dzierżawy i ich sprzedażą w przetargach na rzecz okolicznych rolników. Na koniec 2008 roku pozostawało w dzierżawie ponad 113 tysięcy umów, a ponad 100 tys. z nich powiększa istniejące gospodarstwa. Średnia wysokość czynszu dla trwających umów dzierżawy za grunty na koniec 2008 r. wyniosła 2,9 dt pszenicy za 1 ha, zaś dla umów dzierżawy zawieranych w 2008 r. przez ANR przeciętny czynsz dzierżawny wyniósł 6,9 dt pszenicy za 1 ha. Mając na uwadze stosowane w praktyce przez Agencję zasady restrukturyzacji przejętych nieruchomości, można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że nieruchomości Zasobu do 100 ha, przeważnie nie posiadające „infrastruktury produkcyjnej”, służą przede wszystkim powiększeniu powierzchni już istniejących gospodarstw [Nawrocki 2008]. Nabywcy i dzierżawcy takich nieruchomości na koniec 2008 r. użytkowali około 1,7 mln ha gruntów z Zasobu, zakupionych i dzierżawionych na podstawie około 320 tys. umów (przeciętnie – około 5,2 ha na 1 umowę). Natomiast nabywcy i dzierżawcy dużych, zorganizowanych nieruchomości Zasobu, o obszarach przekraczających 100 ha, na koniec grudnia 2008 r. użytkowali 1,9 mln ha, na podstawie 5,2 tys. umów (przeciętnie – około 363 ha na 1 umowę). Podane dane świadczą o wyraźnym wpływie ANR w skali całego kraju na zmiany struktury agrarnej w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych.

Tabela 2. Struktura obszarowa umów dzierżawy zawartych, zakończonych i aktualnych

Jednostki grupy obszarowe [ha]	Wydzierżawiono do 31.12.2008 r.		Wygasa lub rozwiązano umowę do 31.12.2008 r.		Stan na 31.12.2008 r.	
	liczba umów [szt.]	powierz- chnia [ha]	liczba umów [szt.]	powierz- chnia [ha]	liczba umów [szt.]	powierz- chnia [ha]
Do 1,00	141 022	70 516	94 321	47 249	46 701	23 267
1,01-1,99	60 215	84 136	39 011	54 467	21 204	29 669
2,00-4,99	46 312	143 028	27 938	85 764	18 374	57 264
5,00-9,99	22 342	157 823	13 179	93 177	9 163	64 646
10,00-19,99	15 864	220 049	9 030	123 754	6 834	96 295
20,00-49,99	12 901	400 934	6 904	214 256	5 997	186 678
50,00-99,99	4 480	309 293	2 374	163 335	2 106	145 958
100,00-499,99	5 367	1291 838	2 976	701 018	2 391	590 821
500,00-999,99	1 408	975 239	1 025	706 678	383	268 561
1000,00 i więcej	560	939 046	395	631 194	165	307 852
Razem	310 471	4591 902	197 153	2820 892	113 318	1771 011

Źródło: Agencja Nieruchomości Rolnych.

Aktualnie do rozdysponowania pozostaje 330 tys. ha gruntów, sukcesywnie przygotowywanych do sprzedaży lub dzierżawy. Część gruntów kwalifikuje się do zagospodarowania innego niż rolnicze, w tym pod zalesienie. Szacunek możliwych kierunków przeznaczenia gruntów nierozdysponowanych wskazuje, że do zagospodarowania rolniczego kwalifikowało się ok. 213 tys. ha (65%). W tej powierzchni około 15% stanowią jednak wieloletnie odłogi. Nieruchomości te składają się z 580 tysięcy działek o średniej powierzchni 0,59 ha. Charakteryzują się znacznym współczynnikiem rozproszenia i będą miały niewielki wpływ na poprawę struktury obszarowej w rolnictwie.

ROLA AGENCJI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH W KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO

Od dnia 16 lipca 2003 r. Agencja realizuje także zadania wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. *o kształtowaniu ustroju rolnego* (UKUR), która wpłynęła na modyfikację jej dotychczasowej prywatyzacyjno-socjalnej misji [Ciodyk 2004]. ANR uzyskała możliwość sprawowania swego rodzaju kontroli nad częścią obrotu nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym, który odbywał się dotychczas bez jej udziału, przez możliwość podejmowania w uzasadnionych przypadkach interwencji w tym obszarze, służącej wspieraniu przemian strukturalnych 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.

Ustawa *o kształtowaniu ustroju rolnego* wniosła również istotne zmiany do ustawy z dnia 19 października 1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, regulującej m.in. zasady sprzedaży nieruchomości Zasobu. Obecnie sprzedaż nieruchomości przez Agencję może nastąpić, o ile po zawarciu transakcji powierzchnia użytków rolnych, będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Wprowadzono również prawo odkupu nieruchomości Agencji w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji.

Cele ustawy *o kształtowaniu ustroju rolnego* mogą być realizowane dzięki wprowadzeniu nowych uprawnień Agencji, tj. prawa pierwokupu nieruchomości rolnej (w wypadku umów sprzedaży) i prawa nabycia nieruchomości rolnej (w wypadku innych umów przenoszących własność, np. darowizn). Uprawnienie do nabycia nieruchomości rolnych na tych zasadach przysługuje ANR w określonych sytuacjach, w odniesieniu do umów, na podstawie których własność nieruchomości rolnych przenoszona jest przez osoby fizyczne lub prawne, inne niż Agencja. Prawo pierwokupu lub nabycia przez Agencję nie ma zastosowania m.in. do umów sprzedaży nieruchomości rolnej na rzecz dzierżawcy na podstawie przysługującego mu prawa pierwokupu, do umów, w wyniku których następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych (UR). Stosowane jest także do umów, których skutkiem jest przeniesienie własności na rzecz osoby bliskiej zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Istota ustawy *o kształtowaniu ustroju rolnego* sprowadza się jednak do tego, że preferuje ona nabywanie nieruchomości rolnych przez gospodarstwa rodzinne. Następuje to z jednej strony przez rezygnację przez państwo z kontroli nad transakcjami, gdzie nabywcami są rolnicy indywidualni powiększający gospodarstwa rodzinne, a z drugiej przez 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 PGR-ach i z byłego Państwowego Funduszu Ziemi. Oba te źródła gruntów służą więc powiększaniu gospodarstw rodzinnych.

Do końca 2008 r. skorzystano na podstawie powyższej ustawy z prawa pierwokupu i nabycia, interweniując na rynku prywatnym w odniesieniu do 13,1 tys. ha. Wartość transakcji opiewała na łączną kwotę 119,7 mln zł, w tym w 2008 r. dotyczyło 0,9 tys. ha na kwotę 13,4 mln zł. Nieruchomości nabywane w ramach UKUR rozdysponowywane są w trybie przetargów ograniczonych – głównie przez sprzedaż rolnikom indywidualnym powiększającym gospodarstwa rodzinne. Zakupione nieruchomości w znacznej części już rozdysponowano, w tym: 5,6 tys. ha sprzedano, a 1,3 tys. ha pozostawało w dzierżawie. Pozostała powierzchnia jest w trakcie przygotowania do rozdysponowania. Z oceny wpływających umów warunkowych wynika, że ponad 80% umów posiada powierzchnię do 1 ha. Umowy te nie mają znaczenia z punktu widzenia kształtowania struktury agrarnej rolnictwa w Polsce. Powodują natomiast dla kontrahentów wydłużenie czasu zawarcia umowy przeniesienia prawa własności, dla Agencji – znaczne koszty i nakłady pracy. Istnieje zatem konieczność zmian legislacyjnych między innymi w zakresie określenia progu powierzchniowego (np. od 1 ha), który warunkowałby konieczność zawierania bądź niezawierania umów warunkowych.

Ograniczona skala interwencji związana jest przede wszystkim z rodzajem znacznej części nieruchomości stanowiących przedmiot przekazywanych umów (małe obszarowo, o charakterze nierolnym, występujące obciążenia na nieruchomości).

PRZEMIANY W STRUKTURZE OBSZAROWEJ GOSPODARSTW ROLNYCH

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że następowało zmniejszanie się w okresie przedakcesyjnym liczby gospodarstw rolnych bardzo małych obszarowo (1-5 ha UR), małych obszarowo (5-10 ha UR) oraz średniomałych obszarowo (10-20 ha UR). W użytkowaniu gruntów rolnych w okresie przedakcesyjnym widoczne było zmniejszanie areалу gruntów w gospodarstwach małych i średniomałych obszarowo, a wzrost w gospodarstwach średniodużych i dużych 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. Dzun [2009] ocenia, że „podstawowym czynnikiem jest brak podaży ziemi wynikający przede wszystkim z wyczerpywania się zasobów ziemi rolnej po zlikwidowanych PGR, ale także wstrzymywanie się rolników ze sprzedażą i trwałym wydzierżawianiem ziemi w związku z dopłatami bezpośrednimi i oczekiwanym wzrostem ceny ziemi. W rezultacie wejście Polski do UE, a w szczególności wprowadzenie uproszczonego systemu dopłat wyraźnie osłabiło dynamikę poprawy w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych prowadzących produkcję rolną. Można jednak oczekiwać, że są to zjawiska przejściowe”.

Oceniając dotychczasową działalność ANR w zakresie wpływu na powiększanie i tworzenie gospodarstw rolnych należy stwierdzić, że wprowadzenie na rynek 4,4 mln ha gruntów pozwoliło na powiększenie znacznej liczby istniejących gospodarstw rolnych i utworzenie ok. 5,2 tysięcy nowych gospodarstw większych obszarowo. Działania ANR mają jednak ograniczony wpływ na poprawę struktury agrarnej w centralnej i południowej części kraju z uwagi na koncentrację gruntów w Polsce północno-zachodniej. Z analizy realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wynika, że obrót gruntami rolnymi pomiędzy rolnikami ma charakter ograniczony.

Tabela 3. Przemiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych oraz w strukturze użytkowania gruntów rolnych

Gospodarstwa według grup obszarowych w [ha UR]							
Lata	do 1	1-5	5-10	10-20	20-30	30-50	>50
Liczba [tys.] i struktura gospodarstw [% ogółu]							
1996	1 019,7 33,2	1 130,3 36,9	521,1 17,0	306,9 10,0	55,9 1,8	19,8 0,7	12,7 0,4
2002	977,1 33,3	1 146,9 39,1	426,9 14,5	266,6 9,1	64,3 2,2	31,7 1,1	19,8 0,7
2005	946,7 34,6	1 032,4 37,7	388,5 14,2	245,0 9,0	64,4 2,4	34,7 1,3	21,5 0,8
2007	771,1 29,9	1 036,9 40,3	400,1 15,5	244,2 9,5	65,3 2,5	37,4 1,4	24,1 0,9
Powierzchnia gruntów rolnych [tys. ha] i ich struktura [%] w gospodarstwach rolnych							
1996	380,0 2,2	2 851,1 16,4	3 715,6 21,4	4 166,2 24,0	1 327,3 7,6	729,7 4,2	4 178,6 24,1
2002	396,5 2,3	2 764,5 16,4	3 031,6 17,9	3 656,3 21,6	1 541,1 9,1	1 181,4 7,0	4 327,7 25,6
2005	378,4 2,4	2 533,8 15,9	2 762,6 17,4	3 364,9 21,1	1 552,5 9,8	1 304,5 8,2	4 009,4 25,2
2007	330,8 2,0	2 604,3 16,1	2 838,2 17,5	3 357,1 20,7	1 572,1 9,7	1 397,2 8,6	4 077,3 25,2

Źródło: Dzun 2009.

PODSUMOWANIE

Agencja jest instytucją zadaniową. Jej głównym zadaniem jest prywatyzacja majątku państwowego w rolnictwie i racjonalne gospodarowanie powierzonym mieniem.

Z perspektywy czasu 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 gospodarek nowych krajów UE. Jak wskazują wyniki rankingów współorganizowanych przez Agencję prowadzone przez nią przekształcenia własnościowe w ostatnich 17 latach skutkują także stworzeniem silnych gospodarstw produkujących na rynek, konkurencyjnych na unijnym rynku.

Położenie zasobów państwowej ziemi głównie w Polsce północno-zachodniej w znacznym stopniu ogranicza możliwości Agencji w zakresie poprawy struktury obszarowej rolnictwa indywidualnego w centralnych i południowych rejonach kraju.

Jakkolwiek Agencja już rozdysponowała trwale ponad 50% powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa przejętych do Zasobu, jest ona nadal ważnym narzędziem wspierania polityki rolnej (na przykład w kształtowaniu ustroju rolnego) i realizowania ważnych celów publicznych, takich jak udział w realizacji zobowiązań rządu wobec „zabuzan” i osób zgłaszających roszczenia reprivatyzacyjne.

ANR prowadząc prywatyzację udostępniła nabywcom i dzierżawcom mniejszych obszarowo nieruchomości około 1,7 mln ha gruntów z Zasobu, na podstawie około 320 tys. umów (przeciętnie – około 5,2 ha na 1 umowę). Natomiast nabywcy i dzierżawcy dużych,

zorganizowanych nieruchomości Zasobu, o obszarach przekraczających 100 ha, na koniec grudnia 2008 r. użytkowali 1,9 mln ha, na podstawie 5,2 tys. umów (przeciętnie – około 363 ha na 1 umowę).

Zadanie intensyfikowania sprzedaży nieruchomości Zasobu napotyka także na przeszkody wynikające z przepisów prawa. Agencja nie ma na nie wpływu, bowiem przeszkody te mogą być usunięte jedynie w drodze nowych regulacji lub nowelizacji istniejących przepisów (np. limit sprzedaży powierzchni UR jednemu nabywcy, planowanie przestrzenne, rozszczenia reprivatyzacyjne). Tym niemniej Agencja w miarę możliwości włącza się również w proces zmian aktów prawnych regulujących prywatyzację Zasobu, wnioskując m.in. o zmiany prowadzące w kierunku ułatwienia nabywania gruntów rolnych zarówno przez gospodarstwa rodzinne, jak i przedsiębiorców rolnych, prowadzących większe obszary gospodarstwa rolne i tworzących miejsca pracy dla osób ze środowisk popegeerowskich.

LITERATURA

- Ciodyk T. 2004: Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji. [W:] Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – materiały pokonferencyjne. Warszawa.
- Dzun W. 2005: Państwowe gospodarstwa rolne w procesie przemian systemowych w Polsce. IRWiR PAN, Warszawa.
- Dzun W. 2009: Duże gospodarstwa rolne przed i po wejściu Polski do UE. Maszynopis.
- Nawrocki T. 2008: Agencja Nieruchomości Rolnych jako gospodarz majątku narodowego w rolnictwie. *Wies Jutra*, nr 12 (125).
- Ziętara W. 2002: Reprivatyzacja konieczna. *Agroprzemiany*, nr 2 (112) luty.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2007 r. 2008: Agencja Nieruchomości Rolnych, Warszawa, czerwiec.

Tomasz Nawrocki, Bogdan Podgórski

THE ROLE OF AGRICULTURAL PROPERTY AGENCY IN FORMATION AND ENLARGEMENT OF AGRICULTURAL FARMS

Summary

This paper presents the analysis of Agricultural Property Agency's (APA's) activity, conditions and factors which determine it and its impact on the improvement on the spatial structure of agricultural farms in Poland. It is estimated that agricultural farms extended their areas by 1.7 million ha due to the conclusions of more than 320 thousand sale and lease contracts, which gives c.a. 5.2 ha per one contract on average. As of the end of December 2008 the purchasers and leasees of the large (exceeding 100 ha) arranged properties of the Stock used 1.9 million ha of land on the basis of 5.2 thousand contracts, which gives 363 ha per one contract on average. Changes in agrarian structure depend on many factors, not only on the supply of APA Stock land but on general situation in agriculture.

Adres do korespondencji:
dr Tomasz Nawrocki, dr inż. Bogdan Podgórski
Agencja Nieruchomości Rolnych
ul. Dolańskiego 2
00-215 Warszawa
tel: (0 22) 635 80 09
e-mail: tnawrocki@anr.gov.pl
bpodgorski@anr.gov.pl