

## ZAGOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCI ZWRSP I WYBRANE CZYNNIKI OGRANICZAJĄCE ROZDYSPONOWANIE MIENIA

*Bogdan Podgórski*

Agencja Nieruchomości Rolnych  
Prezes: dr Tomasz Nawrocki

Słowa kluczowe: Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), sprzedaż gruntów ornych, dzierżawa gruntów, ograniczenia w obrocie nieruchomościami  
*Key words: Agricultural Property Stock of the State Treasury (APS), sale of arable land, lease of land, restrains in property turnover*

S y n o p s i s. W opracowaniu przedstawiono stan rozdysponowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) oraz podjęto próbę wskazania głównych czynników ograniczających rozdysponowanie nieruchomości. W opracowaniu wykorzystano informacje pochodzące z raportów z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych, opracowań wewnętrznych tej instytucji oraz dostępnej literatury. Zaprezentowane wyniki świadczą o znacznym zaawansowaniu prywatyzacji mienia, jednak występuje też wiele czynników ograniczających proces jego rozdysponowania.

### WSTĘP

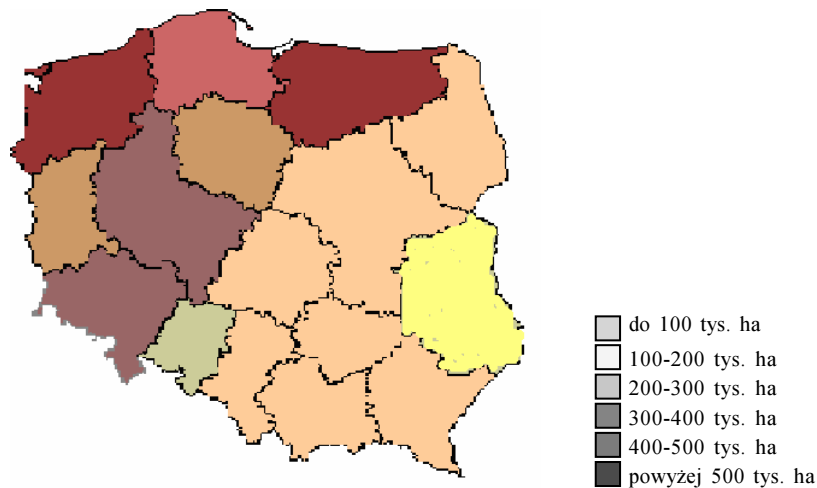
Powołanie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR)) jako instytucji będącej powiernikiem określonego majątku Skarbu Państwa skutkowało przejściem i dysponowaniem przez ANR ponad 4,7 mln ha gruntów. Działania AWRSP i ANR, zarówno na początku lat dziewięćdziesiątych, jak i obecnie, uwarunkowane były czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Do pierwszych należy zaliczyć między innymi trudną sytuację gospodarczą kraju, w tym na rynku pracy charakteryzującym się wysokim bezrobociem. Kolejnym czynnikiem oddziałującym na funkcjonowanie ANR była trudna sytuacja w rolnictwie [Dzun 2005]. Tempo poprawy struktury obszarowej poprzez dzierżawy i zakupy ziemi zależy od poziomu gospodarczego rozwoju kraju, który stwarza rolnikom możliwości pracy poza rolnictwem [Ziętara 2009]. Przejmowane nieruchomości położone były głównie w północno-zachodniej Polsce, a w związku z tym była tam największa podaż ziemi. W pierwszym okresie rozdysponowanie odbywało się głównie poprzez wydzierżawienie nieruchomości ze względu na ograniczony popyt na zakup gruntów, jak również konieczność szybkiego zapewnienia nadzoru nad mieniem Skarbu Państwa. Do wewnętrznych czynników determinujących działalność ANR w zakresie sprzedaży można zaliczyć: roszczenia reprivatyzacyjne, górny limit sprzedaży na poziomie 500 ha UR dla jednego nabywcy, brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które pozwalają na podejmowanie decyzji o sprzedaży nieruchomości i odpowiednie określenie cen nieruchomości. Działania ANR uwarunkowane były i są nadal sytuacją w rolnictwie i na rynku nieruchomości.

Celem opracowania jest przedstawienie dotychczasowego stanu zagospodarowania nieruchomości ZWRSP i ocena działań Agencji Nieruchomości Rolnych. Przedstawione zostały wyniki prac w obszarze zagospodarowania przekazanych nieruchomości. Wskazano czynniki ograniczające możliwości trwałego rozdysponowania nieruchomości Skarbu Państwa, co pozwoliło przybliżyć problematykę i złożoność procesów, które dotyczą ANR w zakresie rozdysponowania nieruchomości.

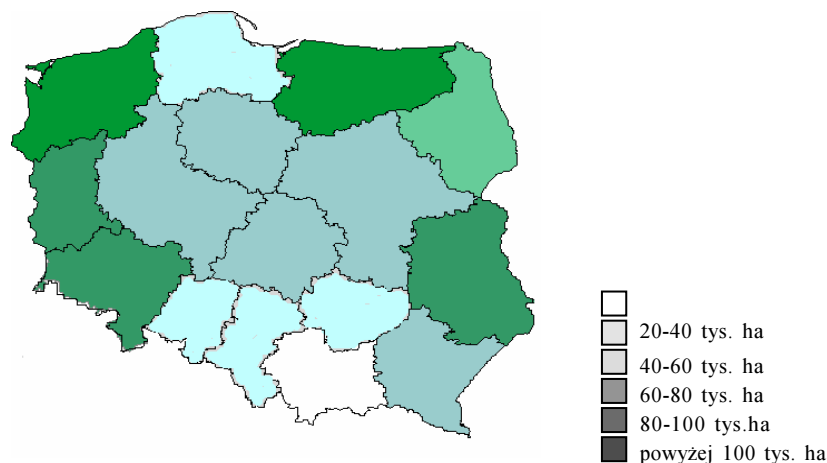
### GOSPODAROWANIE ZASOBEM WRSP

Podjęty temat jest kontynuacją moich badań i nawiązuje do pracy pt. *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych* [Nawrocki, Podgórski 2009]. Od początku działania do końca 2009 r. ANR przejęła do ZWRSP nieruchomości o powierzchni ponad 4,7 mln ha, głównie po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej (ppgr) (80%) oraz po Państwowym Funduszu Ziemi (PFZ). W rzeczowej strukturze przejętego majątku trwałego dominujący udział zajmowały budynki i budowle służące produkcji rolnej oraz mieszkania wraz z towarzyszącą im infrastrukturą (kotłownie, hydrofarmy, oczyszczalnie ścieków, jak również obiekty przemysłu rolno-przemysłowego, handlowe i usługowe).

Na rysunku 1. i 2. przedstawiono lokalizację gruntów Skarbu Państwa przejętych do ZWRSP (stan na 31.12.2009 r.) z byłych ppgr oraz z PFZ i innych tytułów. Przejęte do ZWRSP nieruchomości, głównie za sprawą uwarunkowań lokalizacyjnych byłych ppgr, położone są przede wszystkim w rejonach północnej i zachodniej Polski. Ma to swoje konsekwencje również w obecnej lokalizacji majątku ZWRSP, gdyż na terenie 5 województw granicznych (warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego, lubuskiego i dolnośląskiego) nadal znajduje się w ZWRSP ponad 1,5 mln ha gruntów (61%). Takie położenie zasobów państwowej ziemi w znacznym stopniu ogranicza możliwości ANR w poprawianiu struktury obszarowej rolnictwa indywidualnego w centralnych i południowych rejonach kraju.



Rysunek 1. Grunty Skarbu Państwa przyjęte do ZWRSP z ppgr (stan na 31 grudnia 2009 r.)  
Źródło: opracowane na podstawie danych ANR.



Rysunek 2. Grunty Skarbu Państwa przejęte do ZWRSP z PFZ i innych źródeł (stan na 31 grudnia 2009 r.)  
Źródło: opracowane na podstawie danych ANR.

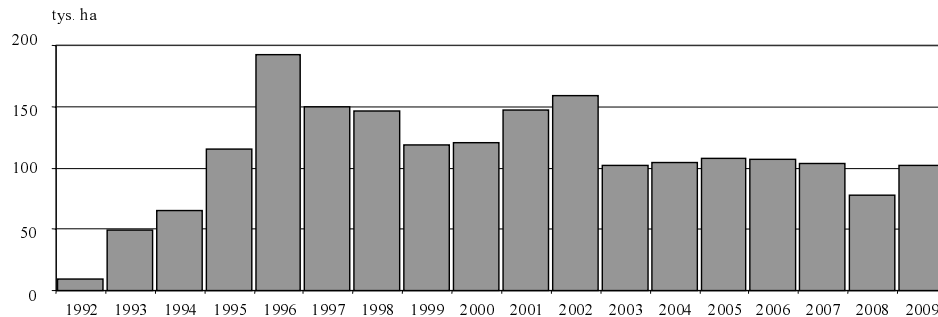
ANR poddawała daleko idącej restrukturyzacji nieruchomości przejęte do ZWRSP, zwłaszcza nieruchomości pochodzące z relatywnie dużych gospodarstw (zakładów, folwarków) peerowowskich, przed ich dalszym rozdysponowaniem. Istotą tej restrukturyzacji było wydzielenie mniejszych jednostek gospodarczych, nie tylko zdolnych do samodzielnego i racjonalnego funkcjonowania, lecz także dostosowanych do możliwości organizacyjnych i finansowych nowych użytkowników. Z uwagi na występujące zróżnicowanie ppgr pod względem powierzchni, rozłogu, ukierunkowania produkcyjnego, sposobu organizacji gospodarstw itp., dla każdego przedsiębiorstwa został opracowany indywidualny program 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 Wojciecha Ziętarey [2002] pierwotna restrukturyzacja części przedsiębiorstw była niewystarczająca i nie doprowadziła do wydzielenia przedsiębiorstw jednozakładowych, z możliwością tzw. kierowania z jednej ręki.

Podstawowymi kierunkami rozdysponowywania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych do ZWRSP były dzierżawa i sprzedaż, a obecnie sprzedaż. Realizowane głównie w trybie przetargów publicznych, których łącznie przeprowadzono około 860 tysięcy lub przetargów ograniczonych do określonej kategorii uprawnionych osób (np. rolników indywidualnych zamierzających powiększyć własne gospodarstwa rodzinne). Od połowy 1999 roku, tj. od momentu zaistnienia formy przetargów ograniczonych, ogłoszono ich około 20 tysięcy.

Łącznie do końca grudnia 2009 r. ANR sprzedała 1980249 ha, głównie (62%) w województwach: warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim, pomorskim, dolnośląskim i lubuskim, co wynika rozkładu terytorialnego nieruchomości ZWRSP. Należy zauważyć, że w transakcjach sprzedaży gruntów rolnych organizowanych przez ANR 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 2006 r. – 7374 zł, a w 2009 r. – 14932 zł. Sprzedaż gruntów w latach 1995-2009 utrzymywała się na poziomie powyżej 100 tys. ha rocznie (rys. 3.), z wyjątkiem 2008 roku, kiedy sprzedano 78 tys. ha. Na roczny poziom sprzedaży składa się wiele czynników, głównie jest to podaż ograniczona przez roszczenia reprivatyzacyjne, brak ogólnych

sformułowań dotyczących wielofunkcyjności terenu w planach zagospodarowania przestrzennego gmin, obowiązujący górny limit sprzedaży, mała atrakcyjność i duże rozdrobnienie gruntów pozostających do rozdysponowania, jak również trudna sytuacja ekonomiczna w rolnictwie. W 2009 r. przeprowadzono ponad 70 tys. przetargów, na których oferowano do sprzedaży 126 tys. ha. Skuteczność przetargów mierzona liczbą rozstrzygniętych przetargów do liczby ogłoszonych przetargów wyniosła 20%. Rynek gruntów rolnych sprzedawanych z udziałem ANR zareagował obniżeniem popytu na grunty rolne [Nawrocki 2009]. Mimo tych trudności sprzedaż ziemi w 2009 r. była o 31% wyższa w porównaniu do 2008 r. i osiągnęła poziom lat ubiegłych.

Liczbę nieruchomości i powierzchnie gruntów, które zostały sprzedane od początku funkcjonowania ANR do końca 2009 r. w poszczególnych grupach obszarowych, przedstawia tabela 1.



Rysunek 3. Sprzedaż gruntów ZWRSP w latach 1992-2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ANR.

Tabela 1. Liczba zawartych umów i powierzchnia sprzedanych gruntów z ZWRSP do 31 grudnia 2009 r. według grup obszarowych

Grupy obszarowe	Liczba zawartych umów			Powierzchnia sprzedanych gruntów [ha]		
	razem	w tym osoby fizyczne	osoby prawne	razem	w tym osoby fizyczne	osoby prawne
do 1,00	103 171	101 966	1 205	44 161	43 607	554
1,01-1,99	36 213	35 654	559	51 642	50 832	810
2,00-4,99	34 644	33 869	775	110 023	107 493	2 530
5,00-9,99	18 840	18 215	625	133 587	129 135	4 452
10,00-19,99	14 226	13 564	662	200 483	190 801	9 682
20,00-49,99	14 861	13 520	1 341	491 317	442 585	48 732
50,00-99,99	1 977	1 740	237	138 982	121 944	17 038
100,00-499,99	2 056	1 541	515	497 439	353 072	144 367
500,00-999,99	273	136	137	176 268	85 869	90 399
1000,00 i więcej	37	12	25	60 639	16 622	44 017
<b>Razem</b>	<b>226 298</b>	<b>220 217</b>	<b>6 081</b>	<b>1 904 541</b>	<b>1 541 960</b>	<b>362 581</b>
w tym do 99,99	223 932	218 528	5 404	1 170 195	1 086 397	83 798
100,00 i więcej	2 366	1 689	677	734 346	455 563	278 783

Źródło: [Raport... 2010].

Z danych przedstawionych w tabeli 1. wynika, że w poszczególnych grupach obszarowych w przedziale do 99,99 ha zawarto 223932 umów, w tym 218 528 umów zawarły osoby fizyczne i tylko 5 404 – osoby prawne. W poszczególnych grupach obszarowych w przedziale do 99,99 ha sprzedano 1 170 541 ha, w tym osoby fizyczne zakupiły 1 086 397 ha, a osoby prawne – 83 798 ha. W przedziale 100 ha i więcej sprzedano w omawianym okresie 734 346 ha, w tym 455 563 ha sprzedano osobom fizycznym i 278 783 ha – osobom prawnym. Przeciętna powierzchnia zakupionych nieruchomości na jedną umowę wyniosła 8,5 ha.

Ogółem w wyniku sprzedaży oraz nieodpłatnego przekazania z różnych tytułów uprawnionym podmiotom (tab. 2.) do końca grudnia 2009 r. z ZWRSP ubyło 2 506 tys. ha, tj. 52,9% przejętej powierzchni. Z zestawienia w tabeli 2. wynika, że największy areał przekazano na rzecz Lasów Państwowych (45,6%), kościelnych osób prawnych (25,3%) i samorządów (15,2%).

Tabela 2. Powierzchnia nieodpłatnie przekazana z ZWRSP (do 31.12.2009 r.)

Rodzaj instytucji	Powierzchnia przekazana [ha]	
	razem	w 2009 r.
Jednostki samorządu terytorialnego	50 346	2011
Lasy Państwowe	151 047	4495
Kościelne osoby prawne	83 814	501
Inne uprawnione podmioty (parki narodowe, spółdzielnie mieszkaniowe, Polska Akademia Nauk, izby rolnicze, Krajowa Rada Izb Rolniczych, państwowe szkoły wyższe lub państwowe jednostki badawczo-rozwojowe, fundacje i organizacje pożytku publicznego) oraz nadanie na własność osobom – dożywotnim użytkownikom itp.	46 025	2276
Ogółem	331 232	9283

Źródło: [Raport... 2010].

Na koniec 2009 roku w Zasobie WRSP znajdowało się jeszcze około 2,23 mln ha, z czego około 1,85 mln ha w dzierżawie (75%), zaś w trwałym zarządzie i wiecznym użytkowaniu – 53 tys. ha. Ponadto, w ewidencji ZWRSP znajdowało się 110 tys. ha jezior o wodach płynących, które są sukcesywnie przekazywane podmiotom uprawnionym w trybie przepisów ustawy *Prawo wodne*.

Z danych przedstawionych w tabeli 3. wynika, że dotychczas wygasło lub rozwiązano ponad 209 tys. umów i powróciło z dzierżaw ponad 2,9 mln ha. Grunty te zostały rozdysponowane przez sprzedaż lub też były przedmiotem ponownego wydzierżawienia w sytuacji np. braku uregulowania stanu geodezyjno-prawnego oraz przez zgłoszone roszczenia reprivatyzacyjne. Sprzedawane grunty często pochodziły z umów dzierżawy, które wygasły na skutek 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 2009 roku dzierżawy funkcjonowały na podstawie ponad 102 tysięcy umów, a ponad 100 tys. z nich powiększa istniejące gospodarstwa.

Średnia wysokość czynszu dla trwających umów dzierżawy za grunty na koniec 2009 r. wyniosła 2,8 dt pszenicy za 1 ha, zaś dla umów dzierżawy zawieranych w 2009 r. przez ANR przeciętny czynsz dzierżawny wyniósł 5,8 dt pszenicy za 1 ha. Mając na uwadze stosowane przez ANR zasady restrukturyzacji przejętych nieruchomości, można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że nieruchomości ZWRSP do 100 ha, przeważnie pozbawione infrastruktury produkcyjnej, służą przede wszystkim do powiększenia powierzchni już istniejących gospodarstw [Nawrocki 2008]. Nabywcy i dzierżawcy takich nieruchomości na koniec

Tabela 3. Struktura obszarowa umów dzierżawy zawartych, zakończonych i aktualnych

Grupy obszarowe	Wydzierżawiono do 31.12.2009 r.		Wygasło lub rozwiązano do 31.12.2009 r.		Stan na 31.12.2009 r.	
	liczba umów	powierzchnia [ha]	liczba umów	powierzchnia [ha]	liczba umów	powierzchnia [ha]
do 1,00	141 418	70 688	100 390	51 148	41 028	19 541
1,01-1,99	60 394	84 396	41 495	57 877	18 899	26 519
2,00-4,99	46 545	143 778	29 951	92 159	16 594	51 620
5,00-9,99	22 539	159 213	13 995	98 918	8 544	60 295
10,00-19,99	16 086	223 269	9 640	132 155	6 446	91 112
20,00-49,99	13 124	407 799	7 390	229 933	5 734	177 865
50,00-99,99	4 519	312 231	2 509	172 844	2 010	139 388
100,00-499,99	5 388	1 295 385	3 063	722 596	2 325	572 789
500,00-999,99	1 408	975 239	1 050	706 678	358	250 687
1000,00 i więcej	560	939 046	407	685 834	153	289 405
Razem	311 981	4 611 044	209 890	2 931 822	102 091	1 679 222

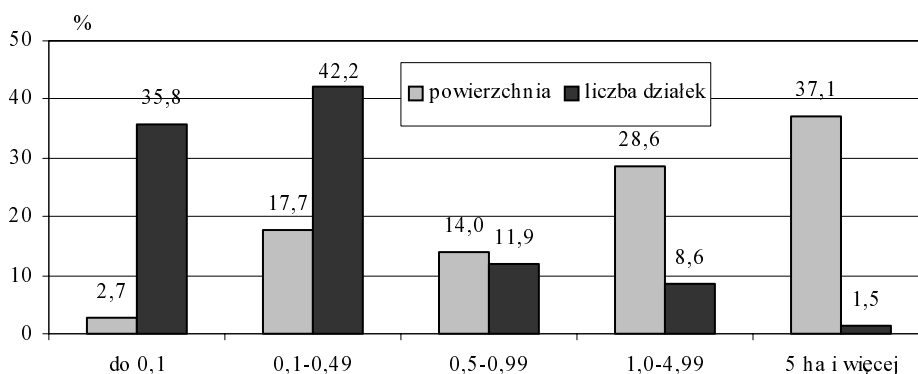
Źródło: [Raport... 2010].

2009 r. użytkowali około 1,7 mln ha gruntów z ZWRSP, zakupionych i dzierżawionych na podstawie około 323 tys. umów (przeciętnie – około 5,4 ha w przeliczeniu na jedną umowę). Natomiast nabywcy i dzierżawcy dużych, zorganizowanych nieruchomości ZWRSP o obszarach przekraczających 100 ha na koniec grudnia 2009 r. użytkowali 1,9 mln ha na podstawie 5,2 tys. umów (przeciętnie około 355 ha na jedną umowę). Przedstawione dane świadczą o wyraźnym wpływie ANR w skali całego kraju w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych, czyli zmiany struktury agrarnej. Nadal jednak do rozdysponowania pozostaje 331,6 tys. ha gruntów.

## GRUNTY DO ROZDYSPONOWANIA

Na koniec 2009 r. w ogólnej powierzchni gruntów ZWSRP pozostawało do rozdysponowania około 331,6 tys. ha. Szacunkowa ocena przydatności tych gruntów do różnych celów dokonywana w jednostkach terenowych ANR wskazuje, że większość gruntów – około 219 tys. ha (66%) – może być sprzedana lub wydzierżawiona kontrahentom ANR na cele związane z produkcją rolną. Przy czym część tych gruntów (38,5 tys. ha, tj. około 17%) pozostaje w wieloletnim odłogowaniu, przez co ich atrakcyjność rolnicza jest obecnie mała ze względu na duże rozdrobnienie, ponad 557 tys. działek. Kolejne 66,4 tys. ha (około 20%) określono jako kwalifikujące się do wykorzystania w celach nierolniczych – zwłaszcza pod zalesienia, pod 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 definiowano możliwych kierunków ewentualnego wykorzystania, a których jest około 45,7 tys. ha. Znaczna część tych gruntów charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem oraz innymi niekorzystnymi cechami (np. nieuregulowane stosunki wodne, zakamienie, położenie na skarpach, urwiskach, między wałami przeciwpowodziowymi itp.). Tem-

po ich rozdysponowaniu w dużym stopniu zależy od uchwalenia przez gminy planów przestrzennego zagospodarowania. Średnia powierzchnia działki nierozdysponowanej wynosi 0,58 ha. Jednak w poszczególnych oddziałach terenowych ANR średnia powierzchnia jest zróżnicowana od 0,36 ha w centralnej Polsce do 1,15 ha w części północno-zachodniej. Tak duża liczba nieruchomości wymaga poniesienia znacznych nakładów pracy, aby w przyszłości dokonać ich rozdysponowania. Wiele nieruchomości ma nieregulowany stan geodezyjno-prawny. Strukturę działek nierozdysponowanych przedstawiono na rysunku 4.



Rysunek 4. Struktura gruntów niezagospodarowanych na 31.12.2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ANR.

Z danych przedstawionych na rysunku 4. wynika, że ponad 78% działek (ponad 450 tys.) mieści się w przedziale o powierzchni do 0,5 ha. W związku ze znaczną liczbą nieruchomości o niewielkiej powierzchni i znacznym rozproszeniu można mówić o nieruchomościach trudno zbywalnych.

#### NIERUCHOMOŚCI TRUDNO ZBYWALNE

Wśród dotychczas nierozdysponowanych nieruchomości znajduje się prawie 46 tys. ha gruntów, dla których trudno określić przewidywane kierunki rozdysponowania. Według mnie 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 rozdysponowanie takiej nieruchomości jest trudne lub w niektórych przypadkach nie jest ono możliwe.

Nieruchomości trudno zbywalne są to głównie nieruchomości rolne o małej powierzchni, działki wąskie, położone w terenie odległym od zabudowań lub terenie trudnodostępnym, dość często również są to nieruchomości niemające bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Często stanowią one 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 prawnego, który w przyszłości zapewni im dostęp do drogi publicznej lub umożliwi korzystanie na zasadach współwłasności. Nadal należy pracować nad rozwiązaniami, które pozwolą rozdysponować i tego typu nieruchomości albo przynajmniej znacznie ograniczyć skalę tego zjawiska w poszczególnych jednostkach ANR.

## OGRANICZENIA W DZIAŁANIU ANR

W procesie realizacji powierzonych zadań Agencja styka się z problemami, które ograniczają, a niekiedy wręcz uniemożliwiają podejmowanie określonych działań. Źródłem problemów jest najczęściej brak stosownych rozstrzygnięć prawnych, a także stosunkowo słaba pozycja prawna ANR w sporach z jej kontrahentami; wszelkie sprawy sporne rozwiązywane są przez sądy w długotrwałych postępowaniach cywilnych.

Lista problemów, które w największym stopniu ograniczają realizację zadań powierzonych ANR praktycznie nie zmienia się od kilku lat. W dalszym ciągu wśród najważniejszych spraw należy wymienić m.in.:

1. Brak rozstrzygnięć dotyczących reprivatyzacji. Roszczenia reprivatyzacyjne stanowią istotną barierę sprzedaży nieruchomości ZWRSP. Nieruchomości takie mogą być tylko wydzierżawione. Do jednostek organizacyjnych ANR wpłynęło dotychczas ponad 3 tys. wniosków z roszczeniami dotyczącymi nieruchomości gruntowych, w różnej formie i o różnej treści, a zwłaszcza o różnym stopniu identyfikacji przedmiotu roszczenia. Jedynie część tych wniosków (2 353, tj. 76%) wymienia obszar przedmiotu roszczenia, który łącznie wynosi 467,6 tys. ha. Estymowanie tej wielkości na całą próbę pozwala przypuszczać, że zgłoszone roszczenia mogą dotyczyć nieruchomości o powierzchni około 600 tys. ha. Z wcześniejszego rozpoznania (grudzień 2005 r.) wynika jednak, że aż 55% wymienionej we wnioskach powierzchni nie może być w całości lub w części zidentyfikowane, co do lokalizacji, co oznacza, że część z tych gruntów niekoniecznie musi znajdować się w ZWRSP. Jednak jednostki organizacyjne ANR, uwzględniając złożone wnioski, „zablokowały” do trwałego rozdysponowania ponad 400 tys. ha. Największa liczba roszczeń dotyczy woj. kujawsko-pomorskiego – około 87% powierzchni gruntów ZWRSP i wielkopolskiego – ponad 70% aktualnej powierzchni gruntów.
2. Istotną barierą utrudniającą zwiększenie sprzedaży ziemi ZWRSP jest brak obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w wielu gminach, a także wieloznaczność (alternatywność) zapisów w studiach uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego i związana z tym niepewność co do faktycznej, przyszłej funkcji nieruchomości. Utrudnia to w znacznym stopniu identyfikację gruntów, które są i mają być w przyszłości przeznaczone na cele rolne. Przykładem może być uwzględnianie możliwości np. lokalizacji siłowni wiatrowych, rekreacji i turystyki lub aktywizacji gospodarczej w studiach dla terenu całych gmin bądź ich znacznej części. W sytuacji niemożności ustalenia, które tereny będą w przyszłości służyć wyłącznie produkcji rolniczej, a które można wykorzystać w inny, alternatywny sposób, nie jest możliwe określenie wartości rynkowej gruntów, a na jej podstawie – właściwej ceny sprzedaży. ANR, reprezentując interes Skarbu Państwa, nie może w takich sytuacjach podejmować racjonalnych decyzji o sprzedaży gruntów. Według szacunków ANR z powodu ograniczeń związanych z planowaniem przestrzennym nie można obecnie sprzedać ponad 100 tys. ha gruntów. Powierzchnia ta będzie się zwiększać. ANR otrzymuje sygnały z wielu części kraju, że gminy wprowadzają do studiów bardzo ogólne zapisy dotyczące zmian umożliwiających pozarolnicze wykorzystanie gruntów ZWRSP, zwłaszcza na cele związane z energetyką wiatrową.
3. Pierwszeństwo nabycia lokali w budynkach mieszkalnych posadowionych w siedliskach gospodarczych lub w obiektach wpisanych do rejestru zabytków przez ich najemców, to kolejna bariera w trwałym zagospodarowaniu nieruchomości ZWRSP. Jeżeli w siedlisku gospodarczym znajduje się budynek mieszkalny, w którym chociaż jeden



lokal zajęty jest przez najemcę na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieokreślony, to budynek ten, a co za tym idzie także cały ośrodek gospodarczy, nie może zostać przeznaczony do sprzedaży. Dotyczy to również mieszkań w obiektach zabytkowych. Takiemu bowiem najemcy przysługuje pierwszeństwo w nabyciu zajmowanego mieszkania. Jeżeli natomiast sprzedaż takiego mieszkania nastąpiłaby z naruszeniem tego uprawnienia to umowa sprzedaży byłaby nieważna z mocy prawa.

4. Następną barierą są trudności w odzyskaniu władania nieruchomością od byłych dzierżawców oraz innych bezumownych użytkowników (w wypadku odmowy dobrowolnego wydania nieruchomości). Zdarzają się sytuacje, w których po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy dzierżawy, dzierżawcy odmawiają wydania ANR nieruchomości Skarbu Państwa. Również grunty ZWRSP oczekujące w danej chwili na zagospodarowanie stają się czasem przedmiotem bezumownego użytkowania. Przywrócenie ANR posiadania jej gruntów możliwe jest w wielu wypadkach jedynie w drodze długotrwałego postępowania sądowego, a często nawet w wyniku egzekucji komorniczej.

#### WNIOSKI

Głównym celem ANR jest prywatyzacja majątku państwowego w rolnictwie i racjonalne gospodarowanie powierzonym mieniem. ANR działa na rynku ponad 18 lat, w całym okresie transformacji ustrojowej przeprowadziła wielki proces prywatyzacji mienia Skarbu Państwa. Działania tej instytucji doprowadziły do powstania wielu nowych prężnych gospodarstw oraz do powiększenia tych już istniejących. Lokalizacja większości zasobów państwowej ziemi w Polsce północno-zachodniej w znacznym stopniu ogranicza możliwości ANR w zakresie poprawy struktury obszarowej rolnictwa indywidualnego w centralnych i południowych rejonach kraju.

Chociaż ANR już trwale rozdysponowała prawie 53% powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa przejętych do ZWRSP, to jest nadal ważnym narzędziem wspierania polityki rolnej i realizowania ważnych celów publicznych, takich jak udział w realizacji zobowiązań rządu wobec zabużan.

Czynniki wewnętrzne determinujące działalność ANR w zakresie sprzedaży to występujące roszczenia reprivatyzacyjne, limit sprzedaży 500 ha gruntów dla jednego właściciela, brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz 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.

Wiele pozostających do rozdysponowania nieruchomości ze względu na ich cechy fizyczne: niewielki areał, kształt, położenie, stan prawny jest trudno zbywalnych. Różnorodne czynniki ograniczające przyczyniają się do tego, że intensyfikowanie sprzedaży nie może być zrealizowane w krótkim czasie.

#### LITERATURA

- Dzun W. 2005: *Państwowe gospodarstwa rolne w procesie przemian systemowych w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Nawrocki T. 2008: *Agencja Nieruchomości Rolnych jako gospodarz majątku narodowego w rolnictwie*, „Wieś Jutra”, nr 12(125).

- Nawrocki T. 2009a: *Czynniki warunkujące sprzedaż nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4(145), s. 268-276.
- Nawrocki T. 2009b: *Ranking najlepszych*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 21-22, s. 2-3.
- Nawrocki T., Podgórski B. 2009: *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G”, t. 96, z. 68-77.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2009 r.*, Warszawa czerwiec 2010 r.
- Ziętara W. 2002: *Reprywatyzacja konieczna*, „Agroprzemiany”, nr 2(112).
- Ziętara W. 2009: *Uwarunkowania rozwoju gospodarstw wielkotowarowych w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XI, z. 1, s. 490-495.

*Bogdan Podgórski*

MANAGEMENT OF THE AGRICULTURAL PROPERTY STOCK AND SELECTED  
FACTORS WHICH DETERMINE ITS DISPOSAL

Summary

This paper presents the actual status of the disposal of APS property and research made to define main factors which restrain it. The analysis was based on information from the reports of the Agency's activity, internal elaboration papers and available literature. Results presented here acknowledge an advanced level of property privatization but also indicate many factors restraining the process of its disposal.

Adres do korespondencji:  
dr inż. Bogdan Podgórski  
Agencja Nieruchomości Rolnych  
ul. Dolańskiego 2  
00-215 Warszawa  
tel. (22) 860 65 69  
e-mail: bpodgorski@anr.gov.pl