



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*



Waldemar Humięcki,
Bogdan Podgórski

Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa i stan realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Streszczenie: W artykule podjęto próbę przedstawienia dotychczasowych działań ANR w zakresie realizacji zadań ustawowych i kształtowania ustroju rolnego, w tym problematyki rozdysponowania nieruchomości. Od początku działalności ANR trwale rozdysponowała 3,3 mln ha gruntów, w tym 2,7 mln ha przez sprzedaż. Obecnie po nowelizacji przepisów (Ustawa 2016/1) dzierżawa gruntów jest główną formą, gdzie zakłada się funkcjonowanie wieloletnich dzierżaw, dających możliwość użytkowania gruntów bez angażowania środków finansowych. Obecnie tendencje zmniejszania się powierzchni gruntów w dzierżawie zostały zahamowane poprzez wydzierżawienie gruntów dotychczas nierozdysponowanych i ograniczenie sprzedaży nieruchomości rolnych powyżej 2 ha. Analizę gospodarowania Zasobem i działań ANR na rynku prywatnym przeprowadzono na podstawie danych pochodzących głównie z raportów z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych, opracowań wewnętrznych i dostępnej literatury przedmiotu. Zaprezentowane wyniki analizy świadczą o dużym zaangażowaniu ANR w prywatyzację nieruchomości oraz wielu złożonych procesach, które dotyczą nieruchomości Zasobu WRSP i rynku prywatnego.

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

Waldemar Humięcki był Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych od listopada 2015 do czerwca 2017 r.; **Bogdan Podgórski** jest Zastępcą Dyrektora Zespołu Gospodarowania Zasobem Kierownikiem Sekcji Ewidencji i Analiz Biura Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, ul. Inflancka 4, 00-189 Warszawa, bpodgorski@anr.gov.pl.

1. Wprowadzenie¹

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa od 2003 r. działająca jako Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) została powołana na mocy ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przejęte przez Agencję głównie z PPGR państwowe mienie rolne Skarbu Państwa tworzy Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej Zasób).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działalności Agencji w zakresie rozdysponowania nieruchomości Zasobu i realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

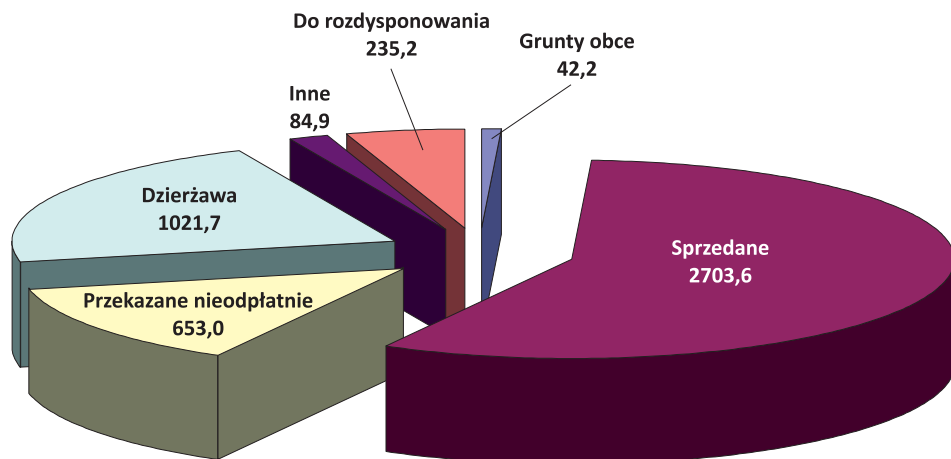
W ostatnich kilku latach poziom sprzedaży nieruchomości Zasobu wyniósł ponad 100 tys. ha gruntów rocznie i był główną formą rozdysponowania gruntów Zasobu. Po nowelizacji przepisów (Ustawa 2016/1) dzierżawa jest dominującą formą rozdysponowania mienia.

Dzierżawy podlegały procesom restrukturyzacji przez sprzedaż gruntów na rzecz dzierżawców i wyłączenia części z nich do sprzedaży w drodze przetargów ograniczonych na rzecz rolników. Obecnie widoczny jest proces stabilizacji dzierżawy, powierzchnia dzierżaw uległa nieznacznemu zmniejszeniu w porównaniu do końca 2015 r. 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. Zreferowano ponadto dotychczasowe wyniki realizacji ustawy (Ustawa 2003) oraz nowe uregulowania w tym zakresie (Ustawa 2016/2).

2. Gospodarowanie zasobem

W wyniku 25-letniej działalności ANR największy udział w rozdysponowaniu mienia mają sprzedaż, dzierżawa i nieodpłatne przekazanie Zasobu 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.

¹ Niniejsza problematyka była poruszana m.in. w artykule Podgórski, Humięcki 2016. Obecnie uaktualniono i rozszerzono część poruszanych zagadnień.



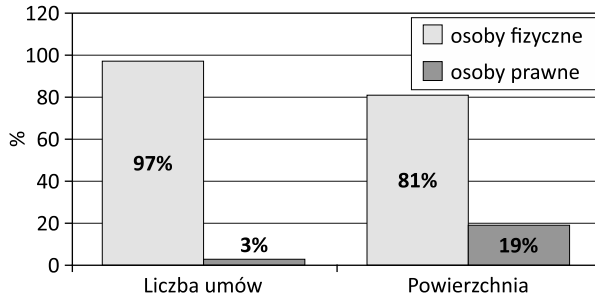
Rysunek 1. Rozdysponowanie gruntów Zasobu WRSP, stan na 31.12.2016 (w tys. ha)
Figure 1. ASP land distribution as at 31.12.2016 (in thousand ha)

Źródło: na podstawie danych ANR.
 Source: based on data provided by APA.

Od początku działania do końca 2016 r. Agencja sprzedała nieruchomości gruntowe o powierzchni 2686 tys. ha, tj. 56,7% powierzchni gruntów przejętych do Zasobu. W całym okresie działania Agencji na ogólną liczbę 304,8 tys. umów sprzedaży zawartych do końca grudnia 2016 r. (również bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami, także mieszkalnymi, wyodrębnionymi obiektami, wodami, służącymi do wydobywania kopalin itp., jak też grunty nierolne), ponad 60% (185,1 tys. umów – 60,7%) dotyczy nieruchomości do 2 ha, a kolejne 71,7 tys. umów (23,5%) zawarto na sprzedaż gruntów w przedziale od 2 do 10 ha. Na grunty o powierzchni od 10 do 100 ha zawarto 44,7 tys. umów (14,7%), a na sprzedaż nieruchomości o powierzchni przekraczającej 100 ha – 3,3 tys. umów (1,1%). Nabywcami nieruchomości Zasobu są osoby zarówno fizyczne, jak i prawne. Struktura udziału obu tych grup nabywców wskazuje, że w całym okresie działania Agencji osoby prawne stanowiły zaledwie 3% ogółu nabywców nieruchomości (liczby zawartych umów – rysunek 2). Osoby prawne były zainteresowane nieruchomościami większymi obszarowo. W 2016 r. przeciętna powierzchnia nieruchomości sprzedanych na jedną umowę osobom prawnym wyniosła 47 ha (38 ha – w 2015 r.), a osobom fizycznym – około 7 ha (5,8 ha – w 2015 r.).

Sprzedaż gruntów z Zasobu odbywa się w formie przetargowej i bezprzetargowej. W latach 2007–2011 sprzedaż bez przetargu nieruchomości gruntowych uprawnionym podmiotom (głównie dzierżawcom w ramach przysługującego im

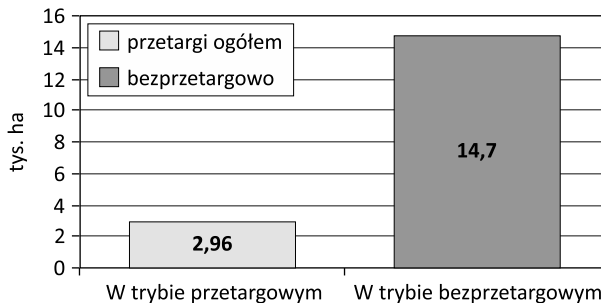
prawa pierwszeństwa nabycia) utrzymywała się średnio na poziomie 54%, natomiast udział sprzedaży przetargowej wyniósł 46%. W 2016 r. udział sprzedaży bezprzetargowej wyniósł 83% (rysunek 3), prawie w całości ta forma dotyczyła dzierżawców.



Rysunek 2. Udział sprzedaży gruntów rolnych z Zasobu na rzecz osób fizycznych i osób prawnych (liczba umów, powierzchnia), według stanu na 31.12.2016

Figure 2. Sales of ASP agricultural land to individuals and legal entities (number of deeds of conveyance and land area) as at 31.12.2016

Źródło: na podstawie danych ANR.
Source: based on data provided by APA.



Rysunek 3. Sprzedaż gruntów w formie przetargowej i bezprzetargowej w 2016 r. – ogółem 17,7 tys. ha

Figure 3. Land sales in a tender and non-tender procedures in 2016 – the total of 17.7 thousand ha

Źródło: na podstawie danych ANR.
Source: based on data provided by APA.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Ustawa 2016/1), a także inne przepisy upoważniają bądź zobowiązują Agencję do nieodpłatnego przekazywania części gruntów Zasobu uprawnionym podmiotom.

W okresie do końca 2016 r. Agencja przekazała nieodpłatnie ogółem 653 tys. ha, w tym: jednostkom samorządu terytorialnego z różnych tytułów (głównie gminom) – 57,6 tys. ha gruntów, Lasom Państwowym – 154 tys. ha, kościelnym osobom prawnym różnych wyznań – 89,4 tys. ha, jak również innym uprawnionym podmiotom – 122 tys. ha. Przekazano także grunty „obce”² uprawnionym podmiotom o powierzchni 229,6 tys. ha.

W transakcjach sprzedaży gruntów rolnych realizowanych przez Agencję po 2001 r. obserwuje się systematyczny wzrost średniej ceny gruntów (rysunek 4). W latach 2001–2016 nastąpił ponad dziewięciokrotny wzrost ceny z 3414 zł za 1 ha w 2001 r. do 32 255 zł na koniec ubiegłego roku. W 2016 r. ceny wzrosły o 9% w porównaniu do 2015 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 jeszcze wyższe niż w Polsce (Sikorska i in. 2016).

Rósł będzie także popyt na żywność (Kulawik 2012), a ziemia jako podstawowy czynnik produkcji występuje w ograniczonym zakresie.

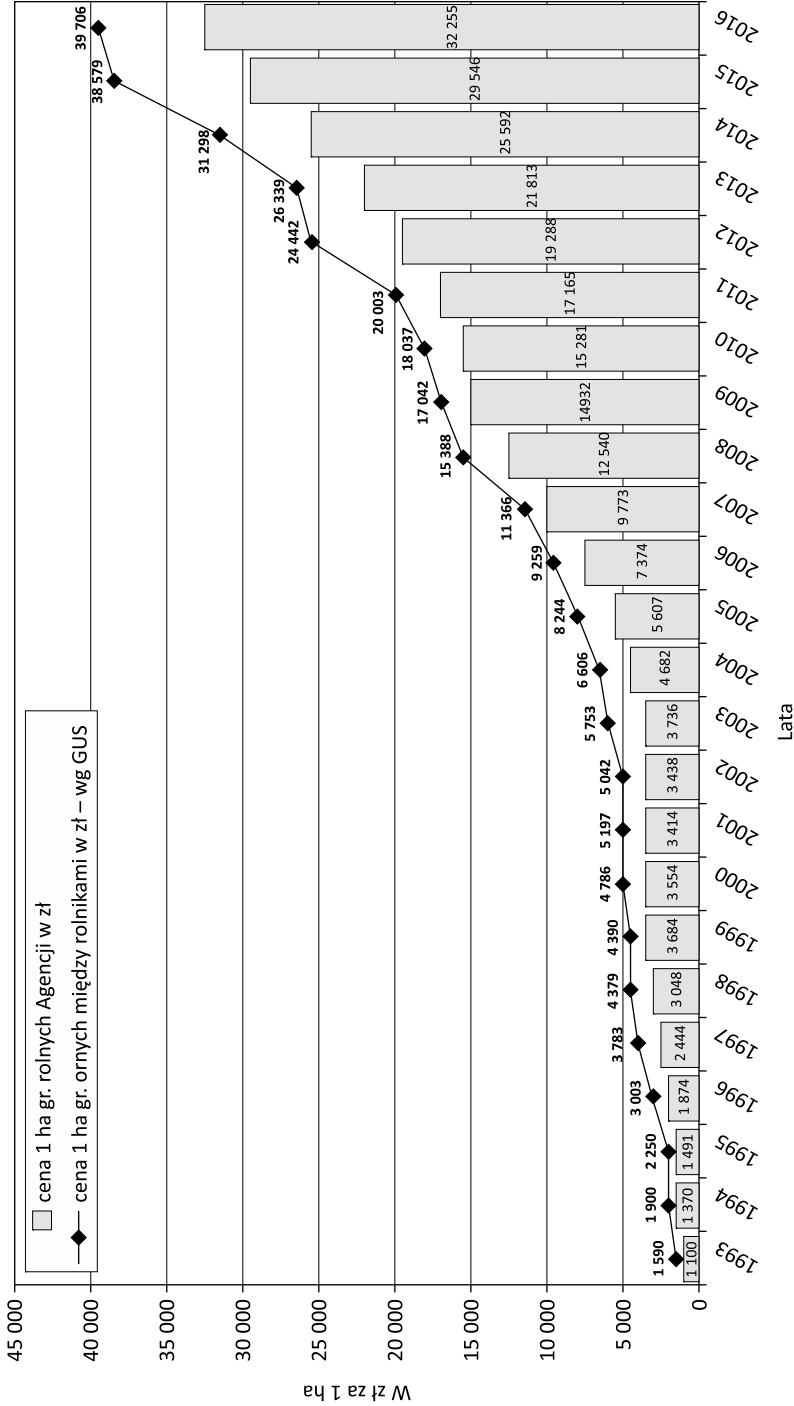
Ocenia się, że jednym z czynników determinujących dotychczasowy wzrost cen gruntów i czynszów dzierżawnych są dotacje, wśród nich dopłaty bezpośrednie (Góral, Kulawik 2014).

Obecnie daje się zaobserwować wzmocnienie popytu na grunty występujące w tych regionach naszego kraju, gdzie często brak jest „wolnych” gruntów Zasobu, które dotychczas nie zostały rozdysponowane.

Obecnie na podstawie 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 2016 r. wyłączono z tego tytułu 70,3 tys. ha gruntów.

Od połowy 1999 r., tj. od powstania prawnej możliwości organizowania przetargów ograniczonych, do końca 2016 r. rozstrzygnięto 17,9 tys. przetargów ograniczonych na sprzedaż 231,7 tys. ha (w tym 229,4 tys. ha dla rolników zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne) oraz 19,3 tys. przetargów ograniczonych na dzierżawę 321,6 tys. ha (w tym 286 tys. ha dla rolników zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne).

² 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.



Rysunek 4. Ceny za grunty uzyskiwane przez ANR i w obrocie prywatnym
Figure 4. Agricultural land prices received by APA and on the private market

Źródło: na podstawie danych ANR i GUS.
 Source: based on data provided by APA and Central Statistical Office.

3. Dzierżawa jako forma rozdysponowania gruntów zasobu

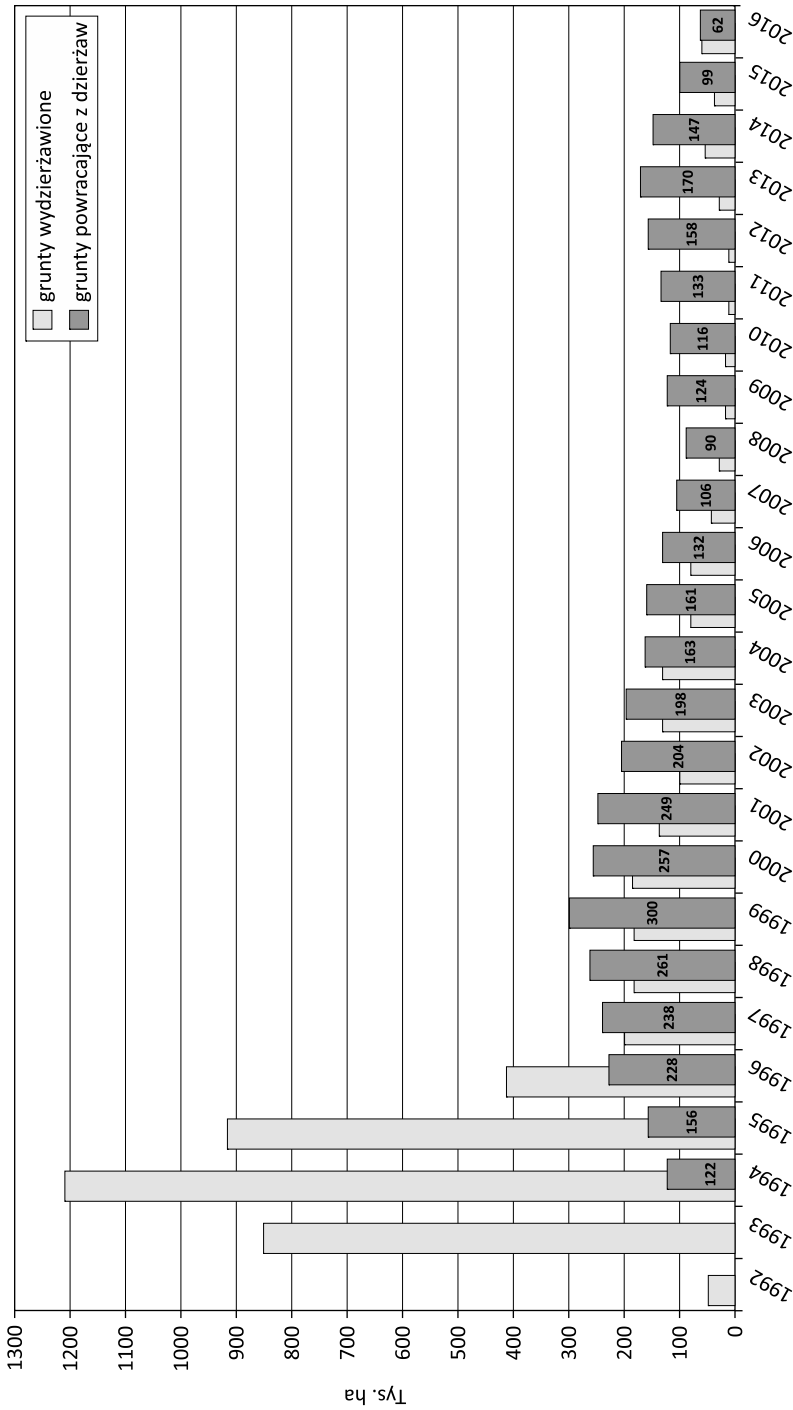
Według stanu na 31.12.2016 r. w dzierżawie znajdowało się 1021,7 tys. ha (74% powierzchni gruntów Zasobu), dzierżawionych na podstawie 57,3 tys. umów dzierżawy, z czego 55,5 tys. umów stanowiły dzierżawy powiększające istniejące gospodarstwa. Średnia wysokość czynszu dla wszystkich trwających umów dzierżawy na koniec 2016 r. wyniosła 4,5 dt pszenicy za 1 ha za grunty, a dla umów dzierżawy zawartych przez ANR w 2016 r. przeciętny czynsz dzierżawny wyniósł 12,6 dt pszenicy za 1 ha. Największy areał gruntów Zasobu wydzierżawiono w latach 1993–1996, natomiast w kolejnych latach areał gruntów wydzierżawianych malał. Grunty do sprzedaży pochodziły głównie z dzierżaw, gdzie umowy wygasły, zostały rozwiązane przed terminem lub wyłączano część gruntów z dzierżawy. Grunty te były przedmiotem sprzedaży (na rzecz dotychczasowych dzierżawców i w przetargach), jak też nieodpłatnego przekazania lub ponownego wydzierżawiania w sytuacji istnienia ograniczeń w zakresie trwałego rozdysponowania tych gruntów.

W 2016 r. wydzierżawiono ogółem 59,4 tys. ha gruntów Zasobu na podstawie 8,7 tys. zawartych umów dzierżawy³, co oznacza znaczny wzrost (rysunek 5) w porównaniu z 2015 r.

Dzierżawcami nieruchomości Zasobu są osoby zarówno fizyczne, jak i prawne. Od początku działalności do końca 2016 r. osoby fizyczne zawarły z Agencją (następująco) 98% ogólnej liczby umów dzierżawy, przy czym te umowy obejmowały 62% ogółu wydzierżawionej powierzchni gruntów Zasobu. Osoby fizyczne dzierżawiły najczęściej nieruchomości o małych obszarach, zwłaszcza do 1 ha (45% liczby umów zawartych przez osoby fizyczne). Osoby prawne natomiast częściej dzierżawiły nieruchomości duże, zwłaszcza w przedziale 100–500 ha (22% 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 szacunkowy. Na koniec grudnia 2016 r. w dzierżawie przez cudzoziemców znajdowało się ok. 73,5 tys. ha, a w dzierżawie przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego niebędące cudzoziemcami 33 tys. ha nieruchomości Zasobu. Wśród dzierżawców będących cudzoziemcami dominują (pod względem liczby zawartych umów) inwestorzy niemieccy, duńscy, holenderscy i francuscy (71%), a według powierzchni podmioty brytyjskie, niemieckie, duńskie i holenderskie (ok. 58 tys. ha, tj. prawie 79% powierzchni pozostającej w dzierżawie cudzoziemców).

³ Bez umów przedłużanych lub przywróconych.



Rysunek 5. Powierzchnia gruntów wydzierżawianych i powracających z dzierżaw, w tys. ha
Figure 5. Land surrendered to the state after lease expiry; in thousand hectares

Źródło: na podstawie danych ANR.
 Source: based on APA data.

Nieruchomości powracające z rozwiązanych bądź wygasłych umów dzierżawy, podobnie jak nieruchomości pozostające do zagospodarowania, były przeznaczane do dzierżawy lub sprzedaży na rzecz dzierżawców.

Przedłużenie okresu trwania umowy jest poprzedzone analizą m.in. możliwości sprzedaży części lub całości gruntów czy też innego trwałego sposobu zagospodarowania nieruchomości oraz dotychczasowego przebiegu dzierżawy.

Jeśli dzierżawca wywiązuje się z obowiązków wynikających z umowy i zostały spełnione warunki wynikające z art. 4 i 5 ustawy (Ustawa 2011), dzierżawa może zostać przedłużona do 6 lat.

Jeżeli nieruchomość nie może podlegać sprzedaży bądź przemawiają za tym inne obiektywne względy, okres dzierżawy może zostać wydłużony do 10 lat. Może to mieć zastosowanie w następujących przypadkach:

- dzierżawca poniósł znaczne nakłady finansowe w ramach prowadzonej działalności rolniczej, a przedłużenie umowy dzierżawy zapewni mu stabilność gospodarowania i zachowanie płynności finansowej gospodarstwa,
- dzierżawca wykupił ośrodek gospodarczy i prowadzi na nim działalność gospodarczą,
- przedmiotem dzierżawy są grunty, na których znajdują się plantacje kultur wieloletnich,
- przedmiotem dzierżawy jest nieruchomość stawowa, której dzierżawca nie może nabyć ze względu na limit 500 ha UR (możliwy do sprzedaży na rzecz jednego nabywcy) i nieruchomości tej nie można podzielić ze względów gospodarczych,
- przemawiają za tym względy społeczno-gospodarcze (np. wysokość zatrudnienia, profil produkcji).

4. Zmiany w zakresie gospodarowania zasobem

Ustawa (2016/1) wprowadziła wiele zmian w obszarze gospodarowania Zasobem. Główną zmianą jest swoiste „odwrócenie” priorytetów w działalności Agencji w stosunku do nieruchomości rolnych Zasobu. Dotychczas preferowaną formą gospodarowania Zasobem WRSP była sprzedaż nieruchomości. Obecnie główny nacisk został położony na wydzierżawianie nieruchomości rolnych, a ich sprzedaż została znacząco ograniczona. Przez okres 5 lat od wejścia w życie wymienionej ustawy bez zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Agencja może sprzedawać nieruchomości rolne jedynie w dwóch przypadkach, tj.:

- gdy są położone w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub
- o powierzchni do 2 ha.

ANR gospodaruje nieruchomościami Zasobu WRSP według zasad określonych w ustawie (Ustawa 2016/1). Aktualnie Agencja gospodaruje Zasobem w pierwszej kolejności poprzez wydzierżawianie albo sprzedaż nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych.

Ponadto większy nacisk został położony na „kierowanie” nieruchomości rolnych Zasobu do gospodarstw rodzinnych. W tym celu zmianie uległy zasady organizowania i przeprowadzania przetargów (w tym przetargów ograniczonych), sposób ustalania wysokości czynszu dzierżawnego oraz warunki wstąpienia przez osobę trzecią w prawa i obowiązki dzierżawcy wynikające z umowy dzierżawy. Wprowadzono też prawną możliwość wydzierżawienia bez przetargu nieruchomości przyległej.

Równoległe obostrzeniom ustawowym poddano warunki nabycia nieruchomości rolnych Zasobu (nowe limity powierzchniowe, wymogi do zawarcia umowy) oraz wprowadzono dla nabywców zobowiązania na 15 lat (nieprzenoszenia własności, osobistego prowadzenia działalności, nieustanawiania hipoteki) zagrożone karą w wysokości 40% ceny sprzedaży. Zmieniono także dopuszczalne formy zabezpieczenia należności z tytułu rozłożenia ceny sprzedaży na raty.

Wprowadzone zostały ponadto nowe zadania dla ANR związane z:

- występowaniem do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi z wnioskami o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP innych niż określiła ustawa,
- umarzaniem, odraczaniem lub rozkładaniem na raty należności z tytułu władania nieruchomością Zasobu WRSP bez tytułu prawnego,
- udzielaniem pisemnych zgód na przeniesienie własności lub na ustanowienie hipoteki na nieruchomościach nabytych z Zasobu WRSP,
- występowaniem do sądów o stwierdzenie nieważności umów zbycia nieruchomości Zasobu WRSP w przypadkach określonych ustawą,
- wykonywaniem praw z udziałów i akcji wszystkich spółek prawa handlowego wchodzących w skład Zasobu (dotychczas były tylko spółki „strategiczne”).

Powyższe zmiany determinują dalsze działania ANR polegające na zmianie priorytetów. W 2016 r. wydzierżawiono 59,4 tys. ha gruntów, w tym ponad 80% powierzchni w przetargach ograniczonych w całości na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Na sprzedaż, która była realizowana na poziomie ponad 100 tys. ha w ostatnich latach, na 2017 r. zaplanowano areał 9 tys. ha, a w 2018 r. 7 tys. ha. Sprzedawane będą nieruchomości nierolne i rolne do 2 ha. Z analizy posiadanych danych o gruntach Zasobu wynika, że będą to głównie działki poniżej 1 ha. Sprzedaż będzie realizowana w pierwszej kolejności w przetargach ograniczonych lub będzie dotyczyła niewielkich obszarowo dzierżawionych gruntów na rzecz dzierżawców.

Jednak biorąc pod uwagę, że do sprzedaży będą przeznaczone niewielkie areałowo nieruchomości, będzie istniała potrzeba sprzedaży dwukrotnie większej liczby nieruchomości i zawarcia kilkunastu tys. umów sprzedaży oraz zorganizowania znacznie większej liczby przetargów ograniczonych, aby osiągnąć cele założone w planie rzeczowym Agencji.

5. Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

5.1. Nabywanie mienia do Zasobu w wyniku realizacji *ukur* do 30 kwietnia 2016 r.

Ustawa z 16 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (*ukur*), która stanowiła do końca 2016 r. podstawowy tytuł nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu, zmodyfikowała dotychczasową „prywatyzacyjną misję” Agencji, stwarzając możliwość wykorzystania ziemi pochodzącej z obrotu prywatnego do wspierania pozytywnych przemian strukturalnych (prawo pierwokupu, wykupu) w rolnictwie. Istota tej ustawy sprowadza się do preferowania nabywania nieruchomości rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, prowadzące gospodarstwa rodzinne, o czym świadczy m.in. to, że ustawodawca zrezygnował z ingerencji państwa w takie transakcje. Natomiast transakcje sprzedaży nieruchomości rolnych innym osobom, poza obrotem w kręgu najbliższej rodziny, objęte są kontrolą państwa, której wykonawcą jest Agencja Nieruchomości Rolnych.

W wyniku nowelizacji *ukur* od 8 lipca 2010 r. do Agencji napływały do rozpatrzenia umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnych o powierzchni 5 ha i większej. Do czasu nowelizacji ustawy nadzór ANR obejmował wszystkie umowy, niezależnie od powierzchni nieruchomości. Omawiana zmiana uprościła obrót nieruchomościami rolnymi i pozwalała Agencji skoncentrować się na nieruchomościach o większym areale.

W okresie 01.01.–30.04.2016 r. do Agencji wpłynęło 2,1 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych obejmujących 52 tys. ha, w stosunku do których przysługiwało jej prawo pierwokupu lub nabycia.

Z tej liczby Agencja zadeklarowała nabycie 12 nieruchomości i w związku z tym złożyła stosowne oświadczenia dotyczące 326,4 ha, o łącznej wartości 11,02 mln zł. Protokółami zdawczo-odbiorczymi przejęto w tym okresie 1194 ha.

Należy podkreślić, że złożenie przez Agencję notarialnego oświadczenia o nabyciu nieruchomości w trybie *ukur* nie jest równoznaczne z faktycznym przejęciem nieruchomości do Zasobu. W odniesieniu do części nieruchomości zbywający odmawiają wydania nieruchomości Agencji lub kwestionują jej prawo do nabycia, niejednokrotnie dochodząc swych racji na drodze postępowania sądowego.

Wydłuża to proces faktycznego przejmowania nieruchomości i opóźnia możliwość dysponowania nimi przez Agencję. Spory sądowe dotyczą także m.in. poniesionych przez zbywającego nakładów, wartości produkcji w toku, ujawnionych obciążeń (np. umową dzierżawy).

W okresie od początku wykonywania *ukur*, tj. od 16 lipca 2003 r., do 30 kwietnia 2016 r. do Agencji wpłynęło 647,6 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych o łącznym obszarze około 1249,4 tys. ha.

Agencja złożyła deklaracje nabycia w 626 przypadkach, które dotyczyły powierzchni 17,4 tys. ha. Protokółami zdawczo-odbiorczymi przejęto 14,9 tys. ha.

5.2. Nabywanie mienia do Zasobu w wyniku realizacji *ukur* po 30 kwietnia 2016 r.

W wyniku nowelizacji (Ustawy 2016/2) Agencja ma możliwość skorzystania z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha, na podstawie odpowiednio art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 1 *ukur*, i prawa nabycia nieruchomości rolnych (również o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha) na podstawie art. 3b ust. 1 *ukur* – w przypadku zmiany lub przystąpienia nowego współnika do spółki osobowej, która jest właścicielem nieruchomości rolnych oraz ma obowiązek nabycia nieruchomości rolnej na żądanie złożone przez zbywcę na skutek wydania przez Prezesa Agencji negatywnej decyzji na nabycie nieruchomości rolnej.

5.3. Prawo pierwokupu i nabywania nieruchomości rolnych

W okresie 30.04.–31.12.2016 r. do Agencji wpłynęły 583 umowy przenoszące własność nieruchomości rolnych obejmujące 2,9 tys. ha, w stosunku do których przysługiwało jej prawo pierwokupu lub nabycia, oraz 10 powiadomień o zmianie lub przystąpieniu nowego współnika do spółki osobowej dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 36,4 ha.

Z tej liczby Agencja zadeklarowała nabycie dwóch nieruchomości i w związku z tym złożyła stosowne oświadczenia dotyczące 267 ha, o łącznej wartości 2,9 mln zł.

W okresie od początku wykonywania *ukur*, tj. od 16 lipca 2003 r., do 31 grudnia 2016 r. do Agencji wpłynęło 648,2 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych o łącznym obszarze około 1249,4 tys. ha, z czego:

- w okresie 16.07.2003–30.04.2016 r. – 647,6 tys. umów na 1249,4 ha,
- w okresie 30.04.–31.12.2016 r. – 583 umowy na 2,9 tys. ha,

oraz 10 powiadomień o zmianie lub przystąpieniu nowego współnika do spółki osobowej dotyczących nieruchomości o łącznej powierzchni 36,4 ha.

Większość umów wpływających do Agencji dotyczyło nieruchomości o niewielkiej powierzchni, które nie miały znaczenia z punktu widzenia realizacji ustawy. Agencja złożyła deklaracje nabycia w 628 przypadkach, które dotyczyły powierzchni 17,8 tys. ha. Protokółami zdawczo-odbiorczymi przejęto 14,9 tys. ha.

5.3.1. Obowiązek nabycia nieruchomości rolnych na żądanie zbywcy

Zgodnie z art. 2a ust. 6 *ukur* Agencja ma obowiązek nabycia nieruchomości rolnej na żądanie zbywcy złożone na skutek wydania przez Prezesa Agencji negatywnej decyzji na nabycie nieruchomości rolnej.

W 2016 r. do Agencji wpłynęło pięć żądań zbywców na łączną powierzchnię 33 ha. Agencja złożyła jedno oświadczenie nabycia nieruchomości rolnej o powierzchni 0,67 ha.

5.4. Rozdysponowanie nieruchomości przejętych do Zasobu w trybie ukur

Nieruchomości nabywane w ramach *ukur* rozdysponowywane są głównie w trybie przetargów ograniczonych na sprzedaż dla rolników powiększających gospodarstwa rodzinne. Według stanu na koniec 2016 r. z przejętej protokółarnie powierzchni 14,9 tys. ha nieruchomości, 9,8 tys. ha zostało trwale rozdysponowane. W dzierżawie pozostawało 2,8 tys. ha. Co do pozostałej powierzchni (ok. 2 tys. ha), większość była w trakcie przygotowania do rozdysponowania (prace geodezyjno-gruntowe, dokonywanie wycen, zakładanie ksiąg wieczystych) lub była w trakcie procedur przetargowych

5.4.1. Prawo pierwokupu i nabywania udziałów i akcji spółek prawa handlowego posiadających nieruchomości rolne

W wyniku nowelizacji *ukur* z 30.04.2016 r. Agencja ma możliwość skorzystania z prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji spółek handlowych posiadających nieruchomości rolne na podstawie odpowiednio art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 *ukur*.

W okresie 30.04.–31.12.2016 r. do OT i Filii Agencji wpłynęły 983 powiadomienia od spółek handlowych o zbyciu udziałów i akcji, na łączną wartość 1245 mln zł.

Agencja nie skorzystała z prawa pierwokupu lub nabycia udziałów i akcji.

5.5. Wydawanie decyzji administracyjnych na nabycie nieruchomości rolnych na rynku prywatnym

Znowelizowana (Ustawa 2016/2) *ukur* wprowadziła nowe regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym, w myśl których można nabyć grunty o powierzchni do 300 ha użytków rolnych, a nabywcą takich nieruchomości mogą być wyłącznie rolnicy indywidualni, zdefiniowani w treści przepisów *ukur*. Nabycie nieruchomości rolnych poprzez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi może nastąpić w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa Agencji na wniosek zbywcy przedmiotowej nieruchomości rolnej lub osoby zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne.

W okresie 30.04.–31.12.2016 r. do Agencji wpłynęły 6954 wnioski dotyczące przeniesienia własności nieruchomości rolnych, w stosunku do których zostało wydanych 4087 decyzji administracyjnych (rysunek 6) w sprawie nabycia nieruchomości rolnych (na łączną powierzchnię 11 542 ha), w tym:

- 3 730 decyzji pozytywnych (91% wszystkich decyzji); łączna powierzchnia 10 116 ha,
- 52 decyzje negatywne (1% wszystkich decyzji); łączna powierzchnia 565 ha,
- 305 decyzji o umorzeniu (8% wszystkich decyzji); łączna powierzchnia 861 ha.

Lokalizacja i rozkład wydanych decyzji według poszczególnych województw przedstawiono na rysunku 6. Najwięcej decyzji wydano na terenie województw lubelskiego i mazowieckiego.

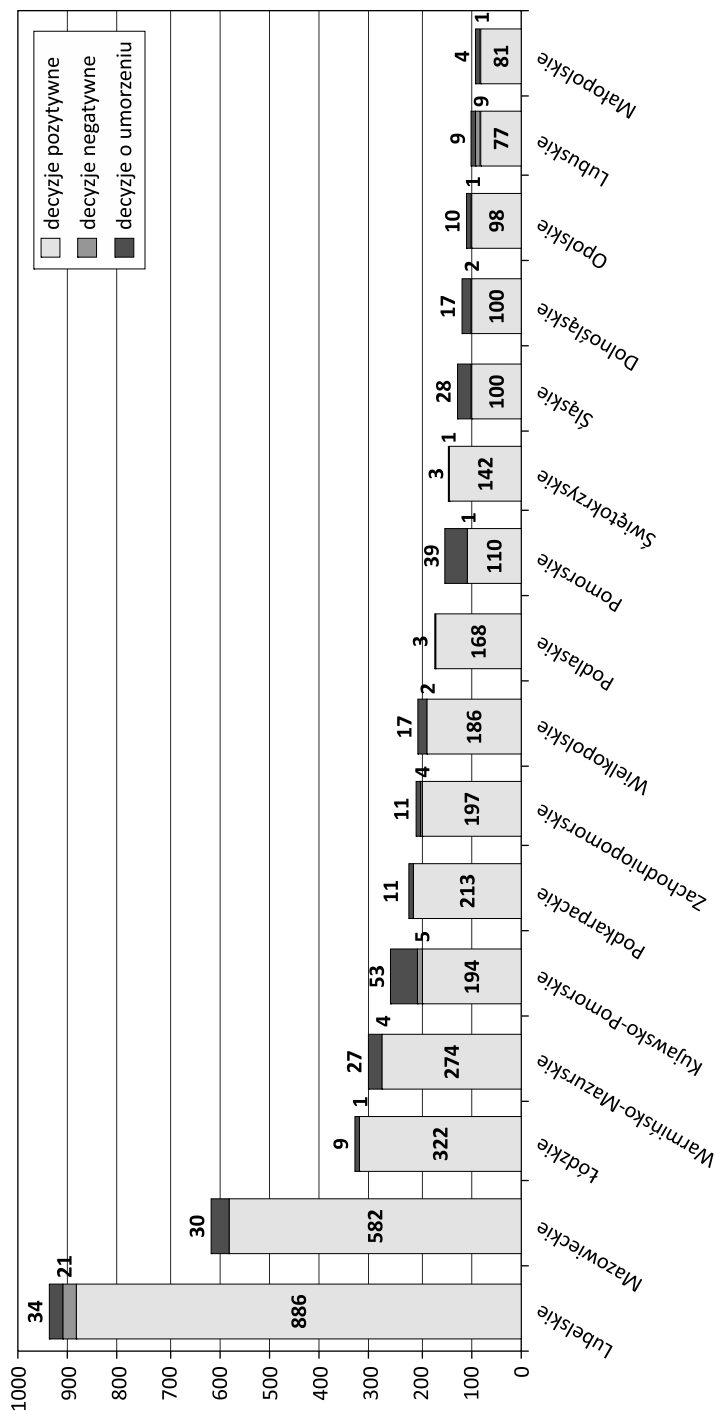
W większości województw **decyzje pozytywne** stanowiły 90–98% wszystkich wydanych w danym województwie decyzji – największy udział w podlaskim – 98%. W pozostałych województwach udział decyzji pozytywnych stanowił:

- ponad 80%: w dolnośląskim – 83%, w lubuskim – 81%,
- ponad 70%: w śląskim – 78%, w kujawsko-pomorskim – 77% i w pomorskim – 73%.

Decyzje negatywne stanowiły zaledwie 1% wszystkich wydanych decyzji. W czterech województwach do końca 2016 r. nie zostały wydane decyzje negatywne – w mazowieckim, podkarpackim, podlaskim i śląskim.

Największy udział procentowy **decyzji o umorzeniu**, który przekroczył 20% wszystkich wydanych decyzji, dotyczył następujących województw: pomorskiego – 26%, śląskiego – 22% i kujawsko-pomorskiego – 21%. W dolnośląskim udział ten wyniósł 16%, a w lubuskim – 10%. W pozostałych województwach udział decyzji o umorzeniu do wszystkich wydanych w danym województwie decyzji wyniósł poniżej 9%.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego stanowiła do końca 2015 r. podstawowy tytuł nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu, stwarzając możliwość



Rysunek 6. Liczba wydanych decyzji administracyjnych (4087) dotyczących nabycia nieruchomości rolnych, w tym decyzji pozytywnych (3730), negatywnych (52), o umorzeniu (305) według województw w okresie 30.04.–31.12.2016 r.
Figure 6. Regional division of the number of administrative decisions (4 087) concerning applications for agricultural land acquisition – 3 730 positive decisions, 52 negative decisions, 305 decisions on discontinuing proceedings – issued in the period 30.04.–31.12.2016.

Źródło: na podstawie danych ANR.
 Source: based on data provided by APA.

wykorzystania ziemi pochodzącej z obrotu prywatnego do wspierania pozytywnych przemian strukturalnych (prawo pierwokupu, wykupu) w rolnictwie. Istota tej ustawy sprowadza się do preferowania nabywania nieruchomości rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, prowadzące gospodarstwa rodzinne. Świadczy o tym m.in. to, że ustawodawca zrezygnował z ingerencji państwa w takie transakcje. Natomiast transakcje sprzedaży nieruchomości rolnych innym osobom, poza obrotem w kręgu najbliższej rodziny, są objęte kontrolą państwa, której wykonawcą jest Agencja Nieruchomości Rolnych.

Bibliografia

- Góral J., Kulawik J. (2014). „Kapitalizacja subsydiów w rolnictwie”. Prezentacja na konferencji „Osiągnięcia i wyzwania w gospodarce żywnościowej i na obszarach wiejskich w 10 lata po rozszerzeniu UE”, OSSA Congress k. Rawy Mazowieckiej.
- Humięcki W. (2016). Agencja Nieruchomości w rękach rad społecznych. *Top Agrar*, 7, 26–28.
- Kulawik J. (2012). WPR w kontekście globalnym. Nakarmić głodnych. *Rolnik Dzierżawca*, 1, 178, 48–49.
- Podgórski B., Humięcki W. (2016). Kierunki gospodarowania zasobem własności rolnej skarbu państwa. *Wieś i Rolnictwo*, 3, 172, 163–187.
- Sikorska A., Ciodyk T., Zagórski T., Zadura A., Buks B. (2016). *Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Agencja Nieruchomości Rolnych, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Raporty z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (1994–2016).
- Ustawa 2003. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 803. z późn. zm.).
- Ustawa 2011. 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).
- Ustawa 2016/1. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 z późn. zm.).
- Ustawa 2016/2. Ustawa z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r. poz. 803 ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 585).

Management of State-Owned Agricultural Real Estate and Implementation of the Agricultural System Formation Act

Abstract: The Authors attempt to evaluate the Agricultural Property Agency's (APA) operations to date regarding the implementation of its statutory tasks, disposal of agricultural real estate and the implementation of tasks related with the formation of the agricultural system. From the very beginning of APA's operation, 3.3 million hectares of land have been permanently allocated, of which 2.7 million hectares through sales, which was the predominant form of the real estate transfer. The infrastructure of the former state-owned farms taken over by the Agency was also subject to privatization. At present, after the legislative amendments (the Act of 2016) long-term lease is the leading form of agricultural land disposal, which enables the land cultivation without engaging funds. Recently, the trend of reducing the area granted for lease has been stopped by leasing available land and limiting the sales of land, the area of which exceeds 2 ha. The following analysis was based on the data included in the APA reports, internal studies and available literature. The results presented prove the Agency's huge involvement in the process of privatisation of agricultural property. They are also a reflection of other processes which involve state-owned real estate and the private market.

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