

SPOSOBY ZAGOSPODAROWANIA GRUNTÓW Z ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA (NA PRZYKŁADZIE WOJ. KUJAWSKO-POMORSKIEGO)

Grzegorz Smytry, Bogdan M. Wawrzyniak

Streszczenie. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa została powołana w celu zagospodarowania gruntów państwowych gospodarstw rolnych i Państwowego Funduszu Ziemi. Agencja rozpoczęła działalność w 1992 r. i w połowie 2003 r. została przekształcona w Agencję Nieruchomości Rolnych. W ten sposób Agencja w poprzednim kształcie przeszła do historii. Badania przeprowadzone na terenie działania jednego oddziału terenowego Agencji charakteryzują kierunki zagospodarowania gruntów byłych PGR na przestrzeni 11 lat. Wyniki badań przedstawiono w trzech grupach tematycznych: 1) jako sprzedaż gruntów, 2) jako dzierżawę i 3) inne sposoby zagospodarowania mienia Skarbu Państwa. Analizy dokonano najpierw w układzie trzech województw (do 1998 r.), a po wyłonieniu jednego województwa – w skali całego regionu kujawsko-pomorskiego.

Słowa kluczowe: sprzedaż ziemi, dzierżawa, administrowanie.

WSTĘP

Powołanie w lipcu 2003 r. Agencji Nieruchomości Rolnych w miejsce Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) oznaczało, że Agencja wyczerpała swoją formułę działania, spełniła swoją misję i definitywnie zamknęła pewien rozdział działalności w sferze transformacji rolnictwa. Jak wiadomo, Sejm RP ustawą z 1991 r. uczynił z Agencji jedyne gospodarza majątku Skarbu Państwa w rolnictwie oraz powierzył jej realizację przekształceń własnościowych w tym sektorze. W ustawie określono tryb likwidacji PGR, sposób przejmowania mienia przez Agencję do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz ustalono podstawowe formy zagospodarowania tego mienia.

Z kolei Agencja Nieruchomości Rolnych, oprócz zadań związanych z kontynuowaniem roli AWRSP, została zobowiązana do poprawy struktury agrarnej oraz do przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych (ustawa z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego).

Zakresem pracy objęto lata 1992–2001 i skoncentrowano się na funkcjonowaniu jednego Oddziału Terenowego Agencji.

CEL I METODY BADAŃ

Zasadniczym celem badań była analiza kierunków zagospodarowania gruntów z Zasobu Skarbu Państwa, które realizowane było przez następujące formy: 1) sprzedaż gruntów Zasobu WRSP, 2) przekazanie w dzierżawę, 3) inne sposoby zagospodarowania, jak administrowanie, tymczasowy zarząd lub nieodpłatne przekazanie.

Badania przeprowadzono na terenie działania Oddziału Terenowego AWRSP w Bydgoszczy, obejmującego obszar trzech województw: bydgoskiego, toruńskiego i wrocławskiego. Obszar ten od 1999 r. stanowi woj. kujawsko-pomorskie. Przyjęty teren badań koncentruje w sobie jak w soczewce wszystkie typowe problemy występujące w innych regionach kraju, związane z funkcjonowaniem w przeszłości kombinatów, nadmiarem siły roboczej, przerostem funkcji socjalnych nad produkcyjnymi, mało efektywnym wykorzystaniem czynników produkcji czy też rozrzutnym dysponowaniem dotacjami państwowymi [Guziewicz 1998].

Do 1998 r. badano te zjawiska w ramach trzech wymienionych województw, a potem, gdy wyłoniono nowe województwa, łącznie w skali całego Oddziału Terenowego Agencji.

Podstawą badań były metody analizy dokumentacji, metody statystyczne oraz metody porównawcze danych między województwami (do 1998 r.). Stan sprywatyzowania Zasobów Skarbu Państwa mierzono stosunkiem ziemi sprzedanej do ziemi pozostającej jeszcze w gestii państwa.

SPRZEDAŻ GRUNTÓW ZASOBU WRSP NA TERENIE WOJ. KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Regulacje dotyczące sprzedaży gruntów Zasobu AWRSP wynikają z ustawy z dnia 19 października 1991 r. wraz z późniejszymi zmianami [Ziętara 1998]. Sprzedaż nieruchomości jest trwałym i najbardziej pożądanym sposobem wykorzystania majątku państwowego. Sprzedaż następuje w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacja) lub w formie przetargu ofert pisemnych (konkurs ofert).

Przy sprzedaży nieruchomości rolnych Agencja przygotowała rozwiązania organizacyjno-prawne, umożliwiające finansowanie zakupów kredytami preferencyjnymi. Jednocześnie umożliwiono spłaty w formie ratalnej, rozłożone na wiele lat. Kredyty preferencyjne były wspierane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W okresie od rozpoczęcia działalności OT AWRSP w 1992 r. do 1998 r. sprzedano na terenie badanego regionu 38,9 tys. ha gruntów, przy czym najwięcej – 21,0 tys. ha (53,9%) w woj. bydgoskim (tab. 1). Nabywcami gruntów z reguły byli rolnicy indywidualni, którzy dążyli do poprawy swojej struktury agrarnej.

Większość wyłonionych w przetargach kandydatów na nabywców występowała do Agencji z wnioskami – zaopiniowanymi przez gminy – o rozłożenie na raty kosztów zakupu nabywanych gruntów. Przeciętnie kwota ta rozkładana była na 4–6 rat. Średnia cena sprzedaży 1 ha gruntów rolnych w 1992 r. wynosiła 526 zł i stale rosła od momentu rozpoczęcia sprzedaży gruntów rolnych (tab. 2).

Tabela 1. Sprzedaż gruntów rolnych Skarbu Państwa przejętych przez OT AWRSP w Bydgoszczy do 1998 r.

Table 1. Sale of agricultural land taken over by the Agricultural Property Agency in Bydgoszcz until 1998

Wyszczególnienie	Woj. bydgoskie	Woj. toruńskie	Woj. włocławskie	Razem OT AWRSP
Sprzedaż ogółem (ha)	21 013	13 475	4 450	38 938
Udział sprzedaży w strukturze zagospodarowanych gruntów (w %)	11,4	18,3	18,0	13,8
Liczba zawartych umów kupna-sprzedaży (bez mieszkań)	1 816	1 188	425	3 429

Źródło: Dane OT AWRSP w Bydgoszczy.

Source: Data from Local Office of Agricultural Property Agency in Bydgoszcz.

Ceny gruntów zależały od podaży ze strony Agencji oraz od miejsca ich położenia. W okolicach znacznej koncentracji byłych PGR i oferowania dużej liczby działek do sprzedaży zainteresowanie ze strony rolników mało.

Tabela 2. Średnia cena 1 ha gruntu rolnego

Table 2. Average price of 1 ha agricultural land (PLN)

Lata	Cena w zł	Wzrost w % 1992 = 100%
1992	526	100,0
1993	1 076	204,6
1994	1 269	241,2
1995	1 386	263,5
1996	2 383	453,0
1997	3 224	612,9
1998	3 981	756,8

Źródło: Dane OT AWRSP w Bydgoszczy.

Source: Data from Local Office of Agricultural Property Agency in Bydgoszcz.

W 1998 r. nastąpiło pewne „załamanie” dynamiki sprzedaży, co miało związek ze spadającą opłacalnością i niższą niż dotychczas rentownością produkcji rolniczej. Dynamika sprzedaży zależała od prowadzonej polityki rolnej państwa, możliwości korzystania z kredytów preferencyjnych, kondycji gospodarstw rodzinnych oraz perspektywy rozwoju sektora rolno-spożywczego. Potencjalnych nabywców nieruchomości rolnych, pomimo korzystnego rozkładania płatności na raty, cechowały często niedostateczna zamożność lub brak zainteresowania inwestowaniem w ziemię. Znalazło to również odbicie w znacznie niższej skuteczności przetargów na sprzedaż gruntów. Dodatkową okolicznością hamującą proces sprzedaży był brak uregulowań w kwestii reprivatyzacji oraz braki w dokumentacji prawno-własnościowej i geodezyjnej.

W latach 1992–1998 dynamika sprzedaży gruntów nie wykazywała jednakowej tendencji. Do 1997 r. był wyraźny wzrost, a potem roczny spadek sprzedaży wyniósł niemal 50% (tab. 3).

Tabela 3. Dynamika sprzedaży gruntów z Zasobu Skarbu Państwa
Table 3. Sale dynamism of the State Treasury Land

Lata	Sprzedaż ha	W tym pierwokup	
		ha	procent
1992	195	–	–
1993	1 587	7	0,5
1994	5 348	45	0,8
1995	4 670	93	1,5
1996	9 675	3 846	39,8
1997	11 011	7 971	72,4
1998	6 453	1 974	30,6

Źródło: Dane OT AWRSP w Bydgoszczy.

Source: Data from Local Office of Agricultural Property Agency in Bydgoszcz.

Pod względem liczby zawartych umów w strukturze sprzedanych gruntów dominowały nieruchomości o małym obszarze. Średni areał sprzedaży przypadający na 1 umowę wynosił 11,4 ha gruntów, w tym: w woj. bydgoskim – 11,6 ha, w woj. toruńskim – 11,3 ha, w woj. włocławskim – 10,5 ha.

Interesująca była także struktura sprzedaży, która informuje, jakie grupy rolników były nabywcami. Na ogólną liczbę 3429 zawartych umów na zakup gruntów 32,3% stanowiły umowy do 1 ha (tab. 4).

Tabela 4. Struktura sprzedaży gruntów WRSP do 1998 r.
Table 4. Sale structure of the APA's land into 1998

Powierzchnia w ha	Liczba umów	Procent
Do 1	1 108	32,3
1–5	950	27,7
6–10	619	18,1
11–20	398	11,6
21–50	265	7,7
51–100	30	0,9
101–200	21	0,6
201–500	37	1,1
501–1000	1	0,03

Źródło: Dane OT AWRSP w Bydgoszczy.

Source: Data from Local Office of Agricultural Property Agency in Bydgoszcz.

Nabywcami gruntów rolnych byli głównie rolnicy indywidualni. W momencie załamania się sprzedaży Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wystąpiło z nową inicjatywą wspierania zakupu przez pozyskiwanie kredytu preferencyjnego.

Jednakże przy preferencyjnym zakupie wprowadzono pewne zastrzeżenie, dotyczące maksymalnej powierzchni gruntów, jaką może nabyć jeden podmiot, oraz drugie zastrzeżenie, które dotyczyło wysokości pierwszych wpłat i maksymalnego okresu spłaty [Wawrzyniak 2003].

W 1999 r. wyłoniono nowe województwo kujawsko-pomorskie i w działalności oddziału terenowego nie zaszły istotne zmiany, poza odstąpieniem od konieczności prowadzenia odrębnej statystyki dla każdego ówczesnego województwa.

Sprzedaż gruntów (w latach) przedstawiała się następująco: 1999 – 4615 ha, 2000 – 7340 ha, 2001 – 7021 ha, 2002 – 7214 ha.

Z badań przeprowadzonych na terenie działania Oddziału wynika, że zakupem nieruchomości rolnych zainteresowani byli głównie właściciele gospodarstw większych, zwłaszcza o powierzchni ponad 50 ha. Dlatego też rolnicy z tych gospodarstw częściej stawali do przetargu, a przy tym poszukiwali działek o większym areale.

Ogólnie biorąc w latach 1992–2002 sprzedano łącznie 60 728 ha gruntów, co w stosunku do 255 417 ha przejętych do zasobu nieruchomości stanowiło 23,8%.

Z kolei wskaźniki sprywatyzowania w poszczególnych latach przedstawiały się następująco: 1995 – 4,0, 1997 – 11,6, 1998 – 13,8, 1999 – 15,4, 2000 – 18,2, 2001 – 20,9, 2002 – 23,8.

Jak wynika z powyższej analizy, trwałe zbycie mienia w postaci sprzedaży miało stałą tendencję narastającą i w 2002 r. już prawie jedna czwarta Zasobu Skarbu Państwa znalazła nabywców, którzy tę ziemię mogli wpisać do księgi wieczystej. Z badań przeprowadzonych wśród dzierżawców wynika, że istnieje silna chęć nabycia gruntów, ale na przeszkodzie stały trudne warunki ekonomiczne, które nie pozwalały na zaciągnięcie komercyjnego kredytu. Stąd zapowiedź wprowadzenia kredytu preferencyjnego, i to rozłożonego na wiele lat, w sposób zdecydowany wpłynęła na zwiększenie zainteresowania kupnem ziemi.

Trwałe zbycie mienia Skarbu Państwa przez akt sprzedaży wydaje się najbardziej pożądaną formą zagospodarowania gruntów. Sprzedaż wykazała jednak swoje ograniczenia strukturalne, organizacyjne, prawne i produkcyjne. Ziemia jest szczególnym czynnikiem produkcji, którego nie można „przenieść” do nabywcy, lecz wręcz odwrotnie – nabywca musi akceptować fakt jej położenia. Ponadto, Agencja nie była zainteresowana sprzedażą byłych PGR „kawałek po kawałku”, lecz całych jednostek gospodarczych. Występowała więc wyraźna rozpiętość między podażą ziemi a popytem na nią. Rolnicy chcieli niekiedy „wyłuskać” najlepsze kawałki gruntów z jednolitego obszaru, co nie było akceptowane przez Agencję [Spychalski 1999].

Poziom sprzedaży ziemi był funkcją sytuacji ekonomicznej rolnictwa, wielkości taniego, bo preferencyjnego, kredytu oraz zapotrzebowania na produkty pochodzenia rolniczego. Sprzedaż ta powinna wzrosnąć w związku z nową ustawą o obrocie ziemią, która ukazała się przed naszym wejściem do Unii Europejskiej.

DZIERŻAWA GRUNTÓW ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA

Dzierżawa gruntów wchodzących w skład Zasobu Skarbu Państwa okazała się podstawową, a przy tym realizowaną na szeroką skalę formą przekształceń własnościowych w rolnictwie. Istotą dzierżawy jest określony stosunek prawny, na mocy którego dzierżawca (osoba fizyczna lub prawna) użytkuje cudzą rzecz lub prawo majątkowe za zapłatę (tenuta dzierżawna) określoną w umowie. Umowa dzierżawna zawiera na ogół okres dzierżawy oraz prawa i obowiązki obu stron [Tańska-Hus 1999].

Stosunki dzierżawne są znane od dawna i przez to dość rozpowszechnione w rolnictwie z uwagi na swoje walory prawne i strukturalne, ponieważ w stosunkowo szybkim czasie mogą przyczynić się do poprawy struktury agrarnej. Dzierżawa gruntów jest bardzo rozpowszechniona w Unii Europejskiej, gdzie 37% gruntów było użytkowanych w tej właśnie formie [Grzelak 1999].

Przejęcie do gospodarki rynkowej w rolnictwie ożywiło obrót ziemią, w tym szczególnie w formie dzierżawy. Rozwijający się rynek wymuszał przyspieszenie procesów dostosowawczych. Dla wielu gospodarstw chłopskich punktem wyjścia do tych procesów było powiększenie obszaru. Przy dotkliwym braku kapitału dzierżawa stała się najdogodniejszym sposobem ekspansji obszarowej.

Również dla Agencji dzierżawa okazała się najszybszym i najbardziej efektywnym sposobem zagospodarowania mienia Skarbu Państwa. Przez dzierżawę zdołano w sposób powszechny udostępnić ziemię rolnikom, która dzięki temu nie pozostawała w odłogu oraz niewykorzystana rolniczo. Regulacje związane z dzierżawą, a więc opłaty, okresy, warunki wypowiedzenia, prawo pierwokupu, były dogodne dla obu stron.

Agencja w praktyce stosowała i stosuje trzy sposoby dzierżawy:

- dzierżawa wyłącznie ziemi – z tej formy korzystają głównie rolnicy indywidualni zainteresowani powiększeniem swoich gospodarstw;
- dzierżawa ziemi z budynkami i budowlami; jest to oferta dla podmiotów krajowych i zagranicznych, wykorzystywana w przypadku dzierżawy całych gospodarstw lub ich zorganizowanej części (zakłady, obiekty);
- dzierżawa ziemi z budynkami i budowlami oraz dzierżawa części drogich maszyn i urządzeń.

Dzierżawa nieruchomości rolnych realizowana była w trybie przetargu publicznego ustnego i pisemnego. W ogłoszeniach o przetargu pisemnym Agencja często zamieszcza informacje o dodatkowych wymaganiach, które będzie brała pod uwagę komisja przetargowa przy wyborze najkorzystniejszej oferty. Kryteria te mogą dotyczyć takich spraw, jak:

- wielkość gwarantowanego zatrudnienia,
- powodzenie wskazanego kierunku produkcji lub sposobu gospodarowania (na obszarach prawnie chronionych),
- przeznaczenie przedmiotu dzierżawy na cel określony w programie restrukturyzacji (np. cel związany z działalnością społeczną),
- zobowiązanie oferenta do zakończenia lub rozpoczęcia określonych inwestycji (np. rekonstrukcji obiektów zabytkowych),
- kwalifikacje oferenta i gwarancja racjonalnej gospodarki.

Począwszy od 1994 r. wprowadzono nową formę rozdysponowania mienia, nawiązującą do leasingu, wykorzystywanego w praktyce gospodarczej krajów Europy Zachodniej jako źródło finansowania inwestycji.

Dzierżawa cieszyła się od początku większym zainteresowaniem niż kupno, głównie z uwagi na możliwość relatywnie niższego zaangażowania własnych środków finansowych rolników. Praktyka pokazała, że forma dzierżawy stała się dla szerokiego kręgu rolników oraz innych podmiotów gospodarczych dogodnym i stosunkowo łatwo dostępnym sposobem użytkowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

W rezultacie procesu przemian własnościowych w rolnictwie realizowanego przez Agencję został stworzony rynek dzierżaw o dużej skali, zarówno gruntów, jak i innych składników majątku Zasobu.

Ogółem od początku działalności Agencji do końca 1998 r. Oddział Terenowy wydzierżawił 275,1 tys. ha gruntów ogółem. Udział dzierżawy w strukturze zagospodarowania gruntów wynosił 65,8%, a więc był dominujący. Na wymienione grunty zawarto około 16 tys. umów (tab. 5).

W strukturze wydzierżawionych gruntów dominowały pod względem liczby podpisanych umów działki do 1 ha (41,7%) oraz nieruchomości o powierzchni 2–5 ha (17,3%). Pod względem wydzierżawionej powierzchni umowy dzierżawy nieruchomości większych niż 100 ha obejmowały 81,5% wszystkich wydzierżawionych gruntów.

Tabela 5. Dzierżawa gruntów mienia Skarbu Państwa przejętego przez OT AWRSP w Bydgoszczy do 1998 r.

Table 5. Lease of the State Treasury's land taken over by the Local Branch of the APA in Bydgoszcz into 1998

Wyszczególnienie	Woj. bydgoskie	Woj. toruńskie	Woj. włocławskie	Razem OT AWRSP
Dzierżawa – pow. ogółem w ha	186 779	62 187	26 195	275 156
Udział dzierżawy w strukturze zagospodarowania gruntów (w %)	67,9	59,8	67,6	65,8
Liczba zawartych umów dzierżawy	9 861	3 350	2 485	15 696

Źródło: Dane OT AWRSP w Bydgoszczy.

Source: Data from Local Office of Agricultural Property Agency in Bydgoszcz.

Przeciętny obszar przypadający na 1 umowę dla nieruchomości do 100 ha wynosił 4 ha, a dla nieruchomości większych niż 100 ha – 492 ha.

Dzierżawione grunty w zależności od wielkości arealu znalazły się: 1) w rękach rolników indywidualnych w przypadku działek małych od 1 do 20 ha, 2) w rękach kadry kierowniczej byłych PGR oraz spółek pracowniczych i podmiotów gospodarczych.

Tabela 6. Struktura dzierżawionych gruntów WRSP do 1998 r.

Table 6. Structure of leased land of the APA into 1998

Powierzchnia w ha	Liczba umów	Procent
Do 1	3 045	41,7
1–2	909	12,5
2–5	1 263	17,3
5–10	787	10,8
10–20	602	8,2
20–50	309	4,2
50–100	61	0,8
100–500	123	1,7
500–1000	90	1,2
Ponad 1000	16	0,2
Grunty nierolne	93	1,4

Źródło: Dane OT AWRSP w Bydgoszczy.

Source: Data from Local Office of Agricultural Property Agency in Bydgoszcz.

W przeciwieństwie do rosnących nominalnie cen sprzedaży gruntów, czynsze wyrażone w dt pszenicy w kolejnych latach, po pewnym wzroście, miały tendencję spadkową. W porównaniu do innych regionów kraju, czynsz na analizowanym terenie był relatywnie wysoki i wynosił średnio dla lat 1992–1998 3,51 dt pszenicy (tab. 7).

Tabela 7. Średnie osiągnięte czynsze dzierżawne (w dt pszenicy)
Table 7. Average achieved rent (in dt of wheat)

Lata	Woj. bydgoskie	Woj. toruńskie	Woj. wrocławskie	Razem OT AWRSP
1992	2,80	1,90	0,90	2,41
1993	3,21	3,74	2,40	3,26
1994	3,36	4,63	4,20	3,40
1995	3,36	4,56	4,70	3,66
1996	2,99	2,53	3,70	2,99
1997	3,60	5,25	6,80	4,72
1998	3,04	4,31	5,07	3,55
1992–1998	3,36	4,21	2,72	3,51

Źródło: Dane OT AWRSP w Bydgoszczy.

Source: Data from Local Office of Agricultural Property Agency in Bydgoszcz.

Ta utrzymująca się tendencja wynikała między innymi z ciągle niezaspokojonego popytu na ziemię. Potwierdzają to przeprowadzone badania ankietowe na temat zainteresowania rolników kupnem lub dzierżawą nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Z drugiej strony, znaczna część oferowanych gruntów była gorszej jakości, rozłóg był przy tym mniej korzystny, a ziemie oddalone od siedzib ludzkich.

Równoległe z procesem wydzierżawiania nieruchomości z Zasobu miał miejsce proces ich „powrotów” z wcześniejszych dzierżaw. Wiązało się to przede wszystkim z wygaszaniem terminów dzierżawy określonych w umowach, ale także ze zjawiskiem rozwiązywania umów.

Do końca 1998 r. z dzierżaw „powróciło” 89,0 tys. ha, z tego na skutek wygaśnięcia umowy 36,7 tys. ha (41,2%), rozwiązania umowy 24,6 tys. ha (27,6%) oraz wyłączenia części gruntów 27,7 tys. ha (31,2%).

W kategorii rozwiązania umowy można wyróżnić pozycję z powodu niedotrzymania warunków umowy przez dzierżawcę. W taki sposób rozwiązano 35 umów na powierzchnię 12,8 tys. ha. Grunty „odebrane” dzierżawcom z powodu niewywiązywania się z warunków umowy stanowiły zaledwie 6,8% powierzchni wydzierżawionej ogółem oraz 0,5% liczby wszystkich zawartych umów.

Od początku działalności Agencji podejmowano wiele działań wychodzących naprzeciw oczekiwaniom dzierżawców, którzy z przyczyn niezależnych od nich napotykali na trudności w realizacji zobowiązań wynikających z zawartych umów. Podejmowane były indywidualne rozstrzygnięcia dotyczące obniżenia lub umorzenia należności, a także przesunięcia terminu płatności.

W 1998 r. problemy dzierżawców nasiliły się, a warunki gospodarowania, uzależnione od sytuacji na rynku produktów rolnych, uległy pogorszeniu. Wprowadzono zatem doraźne rozwiązania o charakterze interwencyjnym w zakresie skupu zbóż.

Zastosowany tu instrument cesji umożliwił dzierżawcom zwolnienie się w terminie z ich zobowiązań wobec Agencji, mimo braku otrzymania faktycznej zapłaty za dostarczony towar. Przewidziano ponadto w uzasadnionych przypadkach, w ramach działań krótkofalowych, możliwość prolongaty płatności czynszu, ale bez naliczania odsetek.

Podjęto również działania długofalowe zmierzające w kierunku poprawy efektywności gospodarowania przez partycypowanie w inwestycjach realizowanych na przedmiocie dzierżawy, zwłaszcza związanych z ochroną środowiska, zastosowaniem nowoczesnych technologii czy poprawą jakości produktów.

Po powstaniu nowego woj. kujawsko-pomorskiego dzierżawa nadal należała do wiodących form rozdysponowania mienia Zasobu WRSP. Niezwykle istotną rolę w rozwoju gospodarstw, które użytkowały większe areale ziemi w formie dzierżawy, było poczucie stałości stosunków dzierżawy. Jednocześnie dzierżawcy odczuwali potrzebę bardziej precyzyjnego unormowania umowy dzierżawy rolniczej. W poszczególnych latach Oddział Terenowy Agencji wydzierżawił: 1999 – 263 305 ha, 2000 – 278 686 ha, 2001 – 285 177 ha, 2002 – 292 728 ha.

Umowy dzierżawne na ogół były zawierane na 10 lat, a w uzasadnionych przypadkach (np. podjęcie inwestycji przez dzierżawcę) wydłużone były nawet do 30 lat. Nie zmieniła się istotnie struktura wydzierżawionych gruntów. Nadal dominującą pozycję zajmowały działki małe do 1 ha (34,1% umów) oraz nieruchomości od 1 do 10 ha (46,8% umów). W grupie obszarowej 10–100 ha zawarto 14,8% umów, a na nieruchomości przekraczające 100 ha 4,3% umów.

Z kolei powierzchnia gruntów wydzierżawionych w tych grupach obszarowych była odwrotnie proporcjonalna do liczby zawartych umów. Grupa powyżej 100 ha, choć najmniej liczna, obejmowała 63,4% powierzchni wszystkich wydzierżawionych gruntów, a przeciętny obszar przypadający na jedną umowę wynosił 448,7 ha, podczas gdy dla dzierżawców nieruchomości o powierzchni do 100 ha wynosił tylko 5,8%.

Tak więc dzierżawę traktowano jako formę kontraktu zapewniającego perspektywę gospodarowania w rolnictwie w warunkach ograniczonego kapitału. Z tego też względu dzierżawa stała się podstawowym kierunkiem zagospodarowania nieruchomości rolnych.

INNE SPOSOBY ROZDYSPONOWANIA MIENIA SKARBU PAŃSTWA

Poza sprzedażą i dzierżawą mienia Skarbu Państwa istniały – zgodnie z ustawą – inne kierunki zagospodarowania, jak przekazanie w administrowanie, przekazanie w tymczasowy zarząd, nieodpłatne przekazanie lub przekazanie w wieczyste użytkowanie.

Administrowanie było formą przejściową zagospodarowania mienia pozostającego pod zarządem państwowym. Na terenie działania Oddziału Terenowego AWRSP powołano 24 takie gospodarstwa. Ogółem w administrowaniu było 26,7 tys. ha użytków rolnych. Ta forma użytkowania nie występowała tylko na terenie byłego woj. wrocławskiego.

Przekazanie w zarząd dotyczyło tych gruntów, które zostały odstąpione głównie państwowym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, w tym szkołom, domom pomocy społecznej, szpitalom, zespołom parków krajobrazowych. Tak więc w okresie do 2002 r. przekazano w zarząd 7,9 tys. ha gruntów.

Kolejną formą zagospodarowania mienia Skarbu Państwa było nieodpłatne przekazanie odpowiednim jednostkom organizacyjnym. Nieodpłatnie przekazywano to mienie gminom na cele istniejącej i planowanej infrastruktury, lasom państwowym w celu zalesienia, a także na rzecz osób prawnych kościoła. W pierwszym okresie transformacji tym sposobem zagospodarowania objęto 4,4 tys. ha gruntów, co stanowiło 1,7% udziału w strukturze rozdysponowania mienia.

Przekazanie w wieczyste użytkowanie stanowiło najmniejszą pozycję w ogólnym bilansie zagospodarowania Zasobu Skarbu Państwa, gdyż objęło tylko 1,5 tys. ha (0,5%) i nie ważyło na ogólnym kierunku przekształceń dawnych PGR.

Występowała jeszcze kategoria dożywotniego użytkowania. Dotyczyło to osób, które na mocy dawnych przepisów prawnych oraz obecnie obowiązującej ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników przekazywały swoje gospodarstwa rolne na rzecz Skarbu Państwa w zamian za świadczenia emerytalno-rentowe. Osoby te, które poddały się rygorom powyższych ustaw, miały prawo do dożywotniego i bezpłatnego użytkowania gruntów rolnych o powierzchni ok. 0,30 ha. W skali województwa dało to areal 1229 ha. Nieruchomości te w latach 1992–2002 zostały przekazane stosownymi decyzjami przez wojewodów do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Osoby te mogły ubiegać się o nieodpłatne nadanie im tych gruntów na własność. Wnioski takie wpływały do właściwych miejscowo starostw powiatowych, które wydawały odpowiednie decyzje administracyjne.

Przekazywanie nieruchomości rolnych osobom prawnym kościoła następowało w trybie postępowania regulacyjnego na mocy ustawy o stosunku państwa do kościoła katolickiego. Ponieważ kościół katolicki na badanym terenie był właścicielem znacznej ilości gruntów przed ich upaństwowieniem, stąd pozycja przywrócenia własności nieruchomości lub przyznania nieruchomości zamiennej była znacząca i traktowana jako ekwiwalent za utracone mienie.

Tabela 8. Wskaźniki trwałego rozdysponowania mienia Skarbu Państwa
Table 8. Indexes of lasting allocation of The State Treasury

Lata	Nieodpłatne przekazanie	Rozdysponowanie trwale
1995	1,7	5,7
1997	5,5	17,1
1998	6,7	20,5
1999	7,6	23,1
2000	8,4	26,7
2001	9,0	30,4
2002	9,5	34,1

Źródło: Dane OT AWRS w Bydgoszczy.

Source: Data from Local Office of Agricultural Property Agency in Bydgoszcz.

Tak więc z całego Zasobu WRSP około 9,5% przekazano różnym podmiotom w trybie nieodpłatnym, (a wskaźnik rozdysponowania trwałego majątku wyniósł ponad 34,1%). W pozostałych pozycjach zdecydowanie pierwszą zajmowała dzierżawa (61,9%), przy czym forma administrowania zanikła zupełnie, a zjawisko przekazywania mienia w zarząd miało charakter wygasający. Część gruntów (2763 ha) nadal oczekuje

na zagospodarowanie, z uwagi na niewyjaśnione kwestie właścicielskie lub roszczenia spadkobierców.

Ogólnie biorąc, szczególnego znaczenia nabierał zawsze nadzór właścicielski nad mieniem wydzierżawionym. Agencja wykonując prawo własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do mienia Skarbu Państwa w rolnictwie, sprawowała tym samym funkcje właścicielskie w stosunku do objętego przez nią mienia. Tak więc pełnienie nadzoru właścicielskiego było jednym z nadrzędnych zadań Agencji i wynikało wprost z powierzenia jej prawa własności.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W okresie prawie 11 lat funkcjonowania Agencji stałą troską było właściwe przejęcie mienia Skarbu Państwa – najpierw od PGR i Państwowego Funduszu Ziemi, potem opracowanie planu restrukturyzacji, a następnie racjonalne jego zagospodarowanie.

W ustawie z 1991 r. nie ustalono i nie sprecyzowano dróg postępowania z przejętym mieniem, a więc nie wymieniono systemów wartości, według których należy postępować, ani nie ustalono hierarchii ważności co do kierunków dysponowania mieniem państwowym. Ogólnie natomiast mówiło się, że zadaniem Agencji jest realizacja zadań wynikających z polityki państwa, a dalej wymieniano szczegółowe funkcje spoczywające na Agencji, w tym między innymi: 1) tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa; 2) restrukturyzacja i prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze; 3) obrót nieruchomościami i innymi majątkami Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze.

Z punktu widzenia interesu społecznego dominującą pozycję zyskała sprzedaż gruntów, jako trwały i ostateczny proces rozliczenia z przejętego mienia. Sprzedaż ziemi – jak już wspomniano wcześniej – była stymulowana różnymi czynnikami, w tym koniunkturą w rolnictwie, ceną ziemi, klasą gruntów i położeniem, a także otoczeniem rolniczym związanym z popytem na grunty rolne.

Obok sprzedaży drugim sposobem zagospodarowania Zasobu Skarbu Państwa była dzierżawa. W umowie dzierżawy określa się wartość przedmiotu dzierżawy oraz liczbę lat, na którą dzierżawa została zawarta.

Dzierżawę traktowano jako formę kontraktu zapewniającego perspektywę gospodarowania w rolnictwie w warunkach ograniczonego kapitału. Z tego względu dzierżawa stała się podstawowym kierunkiem zagospodarowania nieruchomości rolnych. Ta forma zagospodarowania cieszyła się większą popularnością niż sprzedaż. Dzierżawę traktowano bowiem na równi z gospodarowaniem na własnej ziemi.

Inne formy rozdysponowania mienia Skarbu Państwa traktowano jako sposób wywiązania się państwa ze zobowiązań majątkowych wobec kościołów oraz niewyjaśnionych kwestii właścicielskich lub wobec roszczeń spadkobierców.

Działalność Agencji miała pozytywne i negatywne strony. Do pozytywów należy zaliczyć szybkie przejęcia mienia Skarbu Państwa i nadanie im ram prawnych. Do negatywnych natomiast zjawisk należy zaliczyć niski stopień sprzedaży (23,8%), nietrafne dzierżawy i powroty ziemi do Zasobu oraz trudności z płatnościami rat dzierżawnych.

PIŚMIENNICTWO

- Guziewicz W., 1998: Wielka własność w rolnictwie. [w:] Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej. IERiGŻ, Warszawa.
- Spychalski G., 1999: Przekształcenia rolnictwa państwowego w Polsce w okresie transformacji systemowej (1990–1998). AR Szczecin.
- Tańska-Hus B., 1999: Dzierżawa jako podstawowy instrument prawny przekształceń własnościowych i strukturalnych w rolnictwie państwowym na Dolnym Śląsku. [w:] Determinanty transformacji struktury agrarnej w rolnictwie polskim. Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu, CCCVIII, Cz. II, Poznań.
- Wawrzyniak B.M., 2003: Przemiany struktury agrarnej pod wpływem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (na przykładzie woj. kujawsko-pomorskiego). Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia nr 2 (1) 2002.
- Ziętara W., 1998: Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (w:) Encyklopedia Agrobiznesu. Fundacja Innowacja, Warszawa.

WAYS OF DEVELOPING PROPERTIES OF THE AGRICULTURAL PROPERTY AGENCY (ON THE EXAMPLE OF KUJAWSKO-POMORSKI REGION)

Abstract. The Agency of Agricultural Property of The State Treasury was formed to develop lands of state farms and National Fund of Land. The Agency started its activity in 1992 and in the middle of 2003 was converted into The Agency of Agricultural Property. The research was carried in a ground of one local branch of the Agricultural Property Agency. The results of the research are shown in three groups: 1. as a sale of the land; 2. as a lease of the land; 3. other ways of property developed. The analysis was made in three regions (till 1998) and after emerging of one province in a scale of the whole kujawsko-pomorski region.

Key words: land sale, lease, administering.

*Bogdan M. Wawrzyniak, Katedra Doradztwa w Agrobiznesie Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy, ul. Prof. S. Kaliskiego 7, 85-796 Bydgoszcz
e-mail: wawrzyn@mail.atr.bydgoszcz.pl*

*Grzegorz Smytry, Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Bydgoszczy, ul. Hetmańska 38, 85-039 Bydgoszcz
e-mail: awrsp@bydgoszcz.gov.pl*