

*dr inż. Bożena Karwat-Woźniak<sup>1</sup>*

Zakład Polityki Społecznej i Regionalnej

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy

## **Znaczenie Agencji Nieruchomości Rolnych w obrocie ziemią rolną i kształtowaniu konkurencyjności polskiego rolnictwa**

### WSTĘP

Sprostanie narastającej konkurencji wiąże się z ciągłą modernizacją podmiotów polskiego sektora rolnego. W literaturze przedmiotu coraz częściej przewija się pogląd, że w ostatnich latach procesy unowocześniania struktur rolniczych polskiego rolnictwa uległy wyraźnemu przyspieszeniu [Sikorska, 2013, s. 38-39]. Jednak nadal utrzymuje się znaczny dystans pomiędzy polskim rolnictwem, a rolnictwem Unii Europejskiej. Te różnice dowodzą słabej pozycji konkurencyjnej polskiego rolnictwa w płaszczyźnie zasobowej i warunkują niską wydajność pracy w ujęciu sektorowym [Baer-Nawrocka, Poczta, 2016, s. 86, 89–97].

Poprawa struktur rolniczych jest konsekwencją złożonych procesów. Ogólnie zależy od wspierania koncentracji czynników produkcji rolniczej oraz dywersyfikacji aktywności zawodowej i źródeł dochodów ludności rolniczej. Szczególną rolę w tych procesach może spełnić instytucjonalne otoczenie rolnictwa, które powinno stymulować proefektywnościowe zmiany w gospodarstwach rolnych [Czudec, Kata, Miś, Zając 2008, s. 7], rozwój przedsiębiorczości na wsi [Bański, 2015, s. 59–60, 68], a w konsekwencji dezagraryzację wiejskiej gospodarki.

Tempo modernizacji gospodarstw jest uwarunkowane między innymi wpływem na czynniki produkcji rolniczej, w tym także ziemię. W warunkach istniejącej w polskim rolnictwie rozdrobnionej struktury obszarowej, oddziaływanie na procesy koncentracji ziemi, przynieść może znacznie większe efekty ekonomiczne niż działania związane z pozostałymi czynnikami produkcji rolnych [Wasilewski, 2008, s. 128], gdyż ziemia stanowi najważniejszy i najbardziej stały nakład w produkcji rolniczej [Kowalski, 1998, s. 109]. Pozostałe nakłady są z re-

<sup>1</sup> e-mail: karwat@ierigz.waw.pl.

guły dostosowywane do wielkości, jakości i położenia gruntów rolnych [Rudnicki, 2005, s. 184].

W warunkach strukturalnych polskiego rolnictwa, utrwalenie, a zwłaszcza poprawa pozycji konkurencyjnej gospodarstw rolnych wiąże się ze wzrostem ich areалу [Woś, 2004, s. 10]. Jednocześnie coraz wyraźniej zaznacza się utrata zdolności konkurencyjnej gospodarstw, których działalności rolnicza opiera się na dużych zasobach pracy i kapitału, ale na małym obszarze gruntów [Józwiak, 2007, s. 4]. Wzrost wyposażenia gospodarstw w ziemię jest ważny nie tylko ze względów ekonomicznych, ale również środowiskowych [Zegar, 2006, s. 12, 22–23]. Z tej perspektywy uwidoczni się rola Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR).

Celem opracowania jest analiza znaczenia działalności ANR<sup>2</sup> w obrocie nieruchomościami rolnymi i kształtowaniu struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce w odniesieniu do ogólnej sytuacji w rolnictwie oraz zmian ustawowych.

#### ZASADY GOSPODAROWANIA ZASOBEM WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA I ICH WPŁYW NA PRZEMIANY STRUKTURY OBSZAROWEJ

ANR, następca prawny Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jest państwową osobą prawną, instytucją powierniczą, której Skarb Państwa zlecił prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa, w tym również wynikające z decyzji administracyjnych. Funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (ugnrSP), która w swym pierwotnym kształcie weszła w życie w 1992 r. Jej uchwalenie miało związek z założeniami odejścia od gospodarki centralnie sterowanej, opartej na własności państwowej, na rzecz gospodarki wolnorynkowej, opartej na własności prywatnej. W tej sytuacji niezbędne były legislacje regulujące procesy transformacji strukturalnej i własnościowej w rolnictwie [Nawrocki, Podgórski 2009, s. 68].

ANR realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności związane z restrukturyzacją i prywatyzacją przejętego mienia państwowego w rolnictwie, tworzeniem warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw. Przepisy ugnrSP były wielokrotnie zmieniane. Kolejne nowelizacje wynikały głównie z praktycznych problemów w stosowaniu poszczególnych zapisów ugnrSP, a także były uwarunkowane przeobrażeniami w zakresie stosunków gospodarczych, ekonomicznych i politycznych, jakie następowały w Polsce od początku lat 90. XX wieku do chwili obecnej [Sikorska, 2016, s. 16].

Dotychczas ze wszystkich źródeł ANR przejęła do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP) ponad 4,7 mln ha ziemi, przy czym były to głównie (80%)

<sup>2</sup> Od 1 września 2017 roku zadania Agencji Nieruchomości Rolnych zostały przeniesione do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KWOR).

grunty ze zlikwidowanych państwowych gospodarstw rolnych (PGR) i z byłego Państwowego Funduszu Ziemi. Proces ten został zakończony w połowie lat 90. XX wieku. Przejęte do Zasobu grunty w większości (95%) zostały rozdysponowane (głównie w formie przetargów), w tym ponad 70% trwale. Sprzedano ok. 2,7 mln ha (ok. 57% areалу gruntu przejętego przez ANR). Głównymi nabywcami były osoby fizyczne, z którymi podpisano 97% ogółu umów sprzedaży, z reguły na niewielkie obszarowo nieruchomości. W latach 1992–2015 średni obszar nieruchomości zakupionej przez osoby fizyczne wynosił 7,1 ha na 1 umowę, zaś w przypadku osób prawnych – 54,2 ha. Nieodpłatnie przekazano 0,6 mln ha.

W dyspozycji ANR jest ok. 1,3 mln ha. W dzierżawie pozostaje ponad 1 mln ha (ok. 77%), które są użytkowane na podstawie ponad 53 tys. umów (ok. 19 ha na umowę). Pozostałe do rozdysponowania grunty (ok. 0,3 mln ha) posiadają niską przydatność rolniczą, a na cele rolnicze kwalifikuje się tylko 68% z nich [Sikorska 2016, s. 19].

Działanie ANR w obszarze gospodarowania ziemią z Zasobu było uwarunkowane głównie zaawansowaniem restrukturyzacji przejętych nieruchomości, ogólną sytuacją w rolnictwie i regulacjami prawnymi. W konsekwencji w działalności tej instytucji można wyodrębnić kilka okresów, które różniły się przede wszystkim najczęściej występującą formą rozdysponowania gruntów skarbowych.

Do połowy lat 90. ub. wieku, ze względu na trudną sytuację ekonomiczną w rolnictwie, przyjęte zasady i zaawansowanie restrukturyzacji, rozdysponowanie przejętych nieruchomości odbywało się głównie poprzez dzierżawę, mimo niskich cen i preferencyjnych warunków zakupu. W latach 1992–1995 wydzierżawiono 3 mln ha ziemi skarbowej, a sprzedano 13-krotnie mniejszy areal. Ta sytuacja była konsekwencją trudnej sytuacji finansowej rolników i niedopasowania programów restrukturyzacji do potrzeb nabywców. Do sprzedaży wystawiano z reguły duże obszarowo nieruchomości.

Okres 1996–2003 cechował się kontynuacją dzierżawy, chociaż obszar wydzierżawianych gruntów z każdym rokiem systematycznie malał. W tym czasie dominującą formą rozdysponowania stawała się sprzedaż, która objęła ok. 1,1 mln ha. Było to m.in. konsekwencją poprawiającej się koniunktury w rolnictwie i podniesienia w 1995 r. górnej granicy areálu nabywanego na preferencyjnych zasadach (do 100, 300 i 500 ha, w zależności od regionu kraju). Z czego korzystali głównie dzierżawcy, wykupując część gruntów (zwłaszcza centra gospodarcze), co zwiększało ich pewność gospodarowania. Pojawił się również wtórny popyt na obszarach, gdzie wcześniej na etapie sporządzania i realizacji programów restrukturyzacji zapotrzebowanie na grunty było ograniczone [Nawrocki, Podgórski, 2009, s. 68]. W 1999 r. ustawowo wprowadzono możliwość organizowania przetargów ograniczonych dla rolników indywidualnych zamierzających powiększyć użytkowane rodzinne gospodarstwo. Od tego momentu do końca 2016 r. w ok. 28 tys. przetargach ograniczonych ANR zaoferowała do sprzedaży 289,6 tys. ha i w ponad 21 tys. przetargów ograniczonych na 350,8 tys. ha do dzierżawy. W tej formie sprzedano

ok. 208,6 tys. ha (prawie 99% na powiększenie gospodarstwa rodzinnego) i wydzierżawiono ok. 300 tys. ha (w tym 85% na powiększenie). W 2003 r. weszła w życie ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego (ukur), którą wprowadzono limit sprzedaży ziemi skarbowej do 500 ha na rzecz 1 podmiotu i możliwość odkupu zbytej nieruchomości w okresie 5 lat, licząc do dnia jej nabycia od Agencji.

Lata 2004–2015, charakteryzują się zwiększającym się popytem na ziemię, wywołanym akcesją do UE i WPR, dynamicznym wzrostem cen gruntów, który był wyższy niż w obrocie międzysąsiedzkim (nominalnie 531% wobec 482%) oraz utrzymującym się poziomem sprzedaży (średnio rocznie ok. 100 tys. ha). W 2011 r. wprowadzono ustawowo wyłączenia 30% obszaru ziemi dzierżawionej z Zasobu. Z tego względu 1085 dzierżawcom gruntów powyżej 428,6 ha wysłano zawiadomienia o konieczności wyłączenia 30% areалу (łącznie 135,8 ha). Większość (675) wyraziła zgodę na wyłączenie 77,5 tys. ha. Pozostali nie wyrazili zgody i w związku z tym nie mogą przedłużyć umowy najmu.

**Tabela 1. Liczba i struktura obszarowa gospodarstw rolnych (pow. 1 ha UR) oraz grunty przejęte do Zasobu Skarbu Państwa według województw w 2015 roku**

Województwo	Liczebność gospodarstw (w tys.)	Areal ziemi		Udział gospodarstw o obszarze		Zróżnicowanie średniego obszaru gospodarstwa (Polska = 100)
		przejętej do Zasobu	będącej w Zasobie*	do 5	pow. 30 ha	
		w tys. ha		ha UR		
Dolnośląskie	57,9	509	186	50,0	9,4	151,0
Kujawsko-pomorskie	63,6	276	76	31,6	11,0	157,4
Lubelskie	173,2	190	36	52,2	3,0	75,7
Lubuskie	20,4	354	96	48,7	12,3	189,3
Łódzkie	125,7	80	72	49,2	2,5	74,5
Małopolskie	136,7	39	11	81,8	0,7	38,6
Mazowieckie	208,2	117	26	44,8	3,8	87,0
Opolskie	26,0	182	66	45,4	11,7	190,9
Podkarpackie	129,7	154	23	81,4	1,2	42,8
Podlaskie	77,5	128	28	30,5	8,7	132,2
Pomorskie	39,0	431	84	34,9	11,8	180,0
Śląskie	56,7	87	34	70,9	2,9	64,1
Świętokrzyskie	88,4	50	10	64,1	1,2	53,9
Warmińsko-Mazurskie	41,0	822	143	27,9	18,0	237,1
Wielkopolskie	118,5	500	180	37,4	7,7	156,4
Zachodniopomorskie	28,2	822	256	38,6	18,2	279,9

\* wydzierżawionych i nierozdysponowanych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i ANR.

W 2016 r. weszła w życie ustawa o wstrzymaniu na 5 lat sprzedaży ziemi z Zasobu. Możliwa jest sprzedaż tylko działek o obszarze do 2 ha, a dominującą formą rozdysponowania ziemi skarbowej stała się dzierżawa. W konsekwencji w 2016 r. ANR wydzierżawiła 59,4 tys. ha, a sprzedała 17,9 tys. ha gruntu, w tym 16,5 tys. ha w ramach kontynuacji procedur sprzedaży rozpoczętych w 2015 r., głównie obecnym dzierżawcom.

Pozytywny wpływ działalności ANR zaznaczył się głównie na terenach, gdzie instytucja ta dysponowała dużymi zasobami ziemi (zwłaszcza w relacji do liczby gospodarstw), które sprzedawała lub wydzierżawiała rolnikom. Przejęte do Zasobu grunty, głównie ze względu na lokalizację byłych PGR, położone są przede wszystkim na terenach Polski zachodniej i północnej (tabela 1). Na terenie województw: warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i pomorskiego znajduje się 63% areалу przejętego do Zasobu i 21% ogółu gospodarstw, których średni obszar jest od 60 do 180% wyższy niż średnio w kraju (tabela 1). Niewiele gruntów państwowych było na terenie województw cechujących się znaczną liczbą, z reguły małych obszarowo gospodarstw. W województwach cechujących się historycznie najbardziej rozdrobnioną strukturą obszarową [Sikorska, 2013, s. 15], tj. małopolskim, podkarpackim, świętokrzyskim i śląskim, znajduje się 7% ziemi przejętej do Zasobu i 30% ogółu gospodarstw, których średni obszar jest od 40 do 60% mniejszy niż ogółu gospodarstw.

Zróżnicowanie terytorialne w obszarze ziemi przejętej do Zasobu ma swoje konsekwencje również w obecnej lokalizacji nieruchomości skarbowych. Na terenie ww. 5 województw Polski zachodniej i północnej znajduje się 57% (759 tys. ha) trwale nierozdysponowanych gruntów skarbowych, a 3% (44 tys. ha) tych gruntów jest w 4 województwach o najbardziej rozdrobnionej strukturze obszarowej. Ta sytuacja w znacznym zakresie warunkuje możliwości ANR w zakresie poprawy struktury obszarowej rolnictwa indywidualnego w centralnych, a w szczególności południowych regionach kraju (tabela 1). Długofalowo sytuację mogą prawić regulacje interweniujące w prywatny obrót w ziemią rolną.

#### ZADANIA AGENCJI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH WYNIKAJĄCE Z USTAWY O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO

Zróżnicowany regionalnie i wyczerpujący się zasób ziemi skarbowej spowodował konieczność włączenie w proces zmian obszarowych ziemi prywatnej [Ciodyk, 2004, s. 12]. Takie możliwość dawała ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego (ukur), na mocy której ANR uzyskała możliwość sprawowania kontroli nad rynkowym przenoszeniem własności prywatnych nieruchomości rolnych, które do 15 lipca 2003 r. obywateli się bez jakiegokolwiek interwencji państwa w obszarze wspierającej poprawę struktury obszarowej. Cele te mogły być realizowane dzięki nadaniu ANR uprawnień w sytuacji przenoszenia własności w obrocie między osobami fizycznymi, tj. prawa

pierwokupu (w przypadku umów sprzedaży) i prawa wykupu nieruchomości rolnej (w przypadku innych umów np. darowizny). Stanowiły one podstawowy tytuł do nabywania ziemi do Zasobu Skarbu Państwa i stwarzały możliwość wykorzystywania ziemi pochodzącej z obrotu prywatnego do wspierania poprawy struktury obszarowej.

Zgodnie z ukur nie ingerowano w nabywanie ziemi przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, prowadzące gospodarstwo rolne. Sprzedaż ziemi rolnej innym osobom, poza obrotem w najbliższej rodzinie i sprzedażą na rzecz dzierżawcy, była objęta kontrolą państwa. Ta sytuacja wiązała się ze zgłaszaniem do ANR wszystkich transakcji kupna-sprzedaży (praktycznie dotyczyło to nieruchomości powyżej 1 ha, a od 2010 r. powyżej 5 ha).

Przyjęte w ukur ograniczenia dotyczące obszaru ziemi zbywanej, w słabym stopniu oddziaływały na obrót międzysąsiedzki, ponieważ w zmianach właścicielskich popularny był obrót nierynkowy (w latach 2004–2015 przejścia w ramach rodziny stanowiły połowę ogółu zmian właścicielskich w obrocie prywatnym). Wprawdzie w rynkowym obrocie ziemią rolną dominowały (80%) transakcje międzysąsiedzkie, ale dotyczyły one na ogół niewielkich obszarów i z reguły służyły powiększeniu gospodarstw, których użytkownicy zazwyczaj bez trudu mogli wykazać się pięcioletnią praktyką rolniczą. W konsekwencji ANR korzystała z pierwokupu i wykupu incydentalnie. Od początku obowiązywania ukur do końca 2015 r. do ANR wpłynęło 640 tys. umów przenoszenia własności nieruchomości rolnych o łącznym obszarze ok. 12,5 tys. ha, a deklaracje nabycia dotyczyły tylko mniej niż 0,1% przypadków i obejmowały 1,3% arealu będącego przedmiotem transakcji, a przejęto 1,0%.

Rosnący popyt na ziemię rolną i zbliżająca się data (maj 2016 r.) pełnego otwarcia polskiego rynku ziemi dla obywateli z krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz Konfederacji Szwajcarskiej (KS) powodowały, że coraz bardziej istotnym problemem stawało się ustanowienie jednorodnych zasad obrotu gruntami rolnymi, a także pełnego monitorowania rynku ziemi rolnej. W tej sytuacji w kwietniu 2016 r. wprowadzono regulacje umożliwiające większą ingerencje ustawodawcy w obrót ziemią rolną. Nie mają one zastosowania tylko w odniesieniu do nieruchomości rolnych przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego w całości na cele inne niż rolne, zabudowanych o obszarze mniejszym niż 0,5 ha (tzw. siedlisko), gruntów rolnych mniejszych niż 0,3 ha. Ziemię rolną mogą nabywać: co do zasady rolnicy indywidualni, ale powierzchnia nabywanego gruntu wraz z ziemią wchodzącą w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać 300 ha użytków rolnych; osoby bliskie wobec zbywcy; jednostki samorządu terytorialnego; Skarb Państwa lub działająca na jego rzecz ANR, parki narodowe; kościelna i wyznaniowa osoba prawna; spadkobiercy w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego; nabywający na podstawie art. 151 lub art. 231 kodeksu cywilnego oraz kupujący w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego; podmioty i osoby fizyczne, które uzyskały zgodę Prezesa ANR w formie decyzji administracyjnej. Wprowadza również konieczność osobistego prowadzenia

działalności rolniczej na obszarze nabytej nieruchomości rolnej oraz zakaz jej zbywania w okresie 10 lat od przeniesienia własności.

Ustawowa dopuszczalność nabycia nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne i prawne wymienione w ukur nie oznacza pełnej swobody w obrocie nieruchomościami rolnymi między tymi podmiotami. ANR w każdym przypadku przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości rolnej lub prawo nabycia nieruchomości rolnej (również w przypadku wniesienia mienia do spółki). ANR przysługuje prawo nabycia nieruchomości za cenę i na warunkach określonych przez strony umowy. W przypadku niewyrażenia zgody, na pisemne żądanie zbywcy, ANR jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za kwotę odpowiadającą jej wartości rynkowej.

W okresie od 30 kwietnia do końca grudnia 2016 r. do ANR wpłynęły 6963 wnioski dotyczące przeniesienia własności nieruchomości rolnych. Wydano 4055 decyzji na nabycie ziemi rolnej na łączny obszar 11 312 ha, w tym 91% stanowiły decyzje pozytywne i dotyczyły one 88% areалу objętego orzeczeniami. Brak zgody dotyczył tylko ok. 1% wydanych rozstrzygnięć i obejmował 5% ogólnego obszaru. Pozostałe (8%) to decyzje o umorzeniu postępowania, o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia lub odmowie wszczęcia postępowania.

W omawianym okresie wpłynęło 581 zgłoszeń, do których ANR przysługiwało prawo pierwokupu lub nabycia, o łącznym obszarze 2664 ha. Agencja złożyła oświadczenia woli o skorzystaniu z prawa pierwokupu w stosunku do 2 nieruchomości (ogółem 267 ha), a jeszcze żadnej z nich nie nabyła.

W sytuacji nie wyrażenia zgody na sprzedaż ziemi rolnej, jej właściciel ma prawo żądać nabycia nieruchomości rolnej przez ANR. Wpłynęło pięć żądań zbywców dotyczących nabycia przez ANR nieruchomości rolnych, o łącznym obszarze 33,16 ha. Nabyto jedną nieruchomość rolną o areale 0,67 ha.

Dotychczasowa skala interwencji na rynku prywatnym nie była zbyt duża, co było uwarunkowane regulacjami prawnymi odnoszącymi się do możliwości ingerencji ANR w obrót prywatny, a umowy przenoszące własność w większości przypadków prowadziły do powiększenia gospodarstw prowadzonych przez rolników indywidualnych. Oznacza to, że areal gruntu pochodzący z pierwokupu państwowego był niewielki i w praktyce, jego wpływ na zmiany obszarowe był śladowy. Można jednak spodziewać się zmian w tym zakresie, albowiem nie zaznaczyły się jeszcze regulacje zwiększające możliwości pierwokupu i nabycia przez ANR, ale zapewne będą one zauważalne w przyszłości.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

ANR, następcą prawny AWRSP jest państwową instytucją powierniczą, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw przedmiotowych na jego rzecz w stosunku do mienia państwowego w rolnictwie. Agen-

cja realizuje działalność związaną z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, w tym wynikającą z polityki rolnej. Jednocześnie uwzględniając regulacje zawarte w ukur, Agencja jest instytucją, której wyznaczono pierwszoplanową rolę w obrocie nieruchomościami rolnymi, zwłaszcza o charakterze rynkowym, a w konsekwencji w kreowaniu warunków rozwoju sektora rolnego.

Uzyskane wyniki świadczą o pozytywnym wkładzie ANR w tworzenie rynku ziemi rolnej, zwłaszcza dzierżaw i przebudowę struktur rolnych (koncentracja majątku produkcyjnego, zwłaszcza ziemi, ułatwianie dostępu do ziemi rolnej osobom o umiejętnościach stwarzających szanse efektywnego jej wykorzystania). Pozytywny wpływ działalności Agencji na struktury rolne występował zwłaszcza na terenach, gdzie instytucja ta dysponowała znacznymi zasobami gruntów, które kierowane były do sprzedaży i dzierżawy, w tym do rolników indywidualnych. Taka sytuacja zaznaczyła się głównie na terenie województw: warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i pomorskiego. Na pozostałych terenach zasoby ziemi skarbowej były zbyt małe, aby skutecznie stymulować procesy koncentracji. W 2003 r. zgodnie z zapisami ukur ANR otrzymała uprawnienia, za pomocą których sprawuje nadzór nad prywatnym obrotem ziemią rolną. Ingerencja państwa w prywatny obrót nieruchomościami rolnymi (zwłaszcza o charakterze rynkowym) ogranicza jego swobodę. Jednocześnie daje możliwość wpływania na zmniejszanie barier rozwojowych rolnictwa, zwłaszcza na terenach cechujących się niewielką ilością państwowych gruntów i dużą liczbą małych gospodarstw indywidualnych. Jednak jak dotychczas ten wpływ należy uznać za relatywnie niewielki. Wynika to z intensywności i form przenoszenia praw własności nieruchomości rolnych, praktycznych zasad i częstości egzekwowania zapisów ukur. Z praktyki wynika, że w zmianach właścicielskich nieruchomości rolnych dominował obrót nierynkowy, a ANR jak dotychczas relatywnie rzadko korzystała ze swoich uprawnień.

## BIBLIOGRAFIA

- Baer-Nawrocka A., Poczta W., 2016, *Polskie rolnictwo na tle rolnictwa Unii Europejskiej* [w:] *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 81–106.
- Bański J., 2015, *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na wsi – wybrane zagadnienia*, Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Wsi, t. 102, z. 1, s. 59–69.
- Ciodyk T., 2004, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji* [w:] *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, FAPA, Warszawa, s. 7–27.
- Czudec A., Kata R., Miś T., Zajac D., 2008, *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw rolnych*, Wyd. UR, Rzeszów.

- Józwiak W., 2007, *W gospodarstwach*, „Nowe Życie Gospodarcze” 23, s. 3–5.
- Kowalski A., 1998, *Czynniki produkcji w agrobiznesie* [w:] *Encyklopedia Agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa, s. 108–114.
- Nawrocki T., Podgórski B., 2009, *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych*, Roczniki Nauk Rolniczych, SERIA G, T. 96, z. 3, s. 67–76.
- Rudnicki H., 2005, *Przemiany strukturalne w polskim rolnictwie w okresie transformacji systemowej* [w:] *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, SGGW, Warszawa, s. 177–188.
- Sikorska A.M., 2013, *Przemiany w strukturze agrarnej indywidualnych gospodarstw rolnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Sikorska A. (red.), 2016, *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*, nr 19, Warszawa.
- Wasilewski A., 2008, *Organizacja i zakres oddziaływania sektora publicznego oraz praw własności na modernizację gospodarstw rolnych* [w:] *Rola instytucji w modernizacji gospodarstw rolnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 112–161.
- Woś A., 2004, *W poszukiwaniu modelu polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa.
- Zegar J.St., 2006, *Charakterystyka gospodarstw ekologicznych w Polsce* [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym* (2), IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 9–24.

### Streszczenie

Agencja Nieruchomości Rolnych jest państwową instytucją powierniczą, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw na jego rzecz w stosunku do mienia państwowego w rolnictwie. Agencja realizuje działalność związaną z gospodarowaniem mieniem państwowym, wynikającą z polityki rolnej. Uwzględniając regulacje zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego (ukur), stanowi instytucję, której wyznaczono pierwszoplanową rolę w obrocie ziemią, a w konsekwencji w kreowaniu rozwoju rolnictwa. Z tego względu zbadano rolę Agencji w tworzeniu i funkcjonowaniu rynku ziemi rolnej, jak również w poprawę struktur rolniczych. Analizę przeprowadzono z perspektywy wpływu działalności Agencji na przemiany struktury obszarowej wynikające z zagospodarowania gruntów skarbowych oraz z ukur. Wnioskowanie przeprowadzono w oparciu o raporty z działalności Agencji i literaturę przedmiotu. Uzyskane wyniki świadczą, że o pozytywnym wkładzie Agencji w tworzeniu rynku ziemi rolnej (zwłaszcza dzierżaw) i poprawie struktury obszarowej. Ten wpływ odnotowano na terenach, gdzie było dużo ziemi skarbowej. W 2003 r. zgodnie z zapisami ukur ANR otrzymała uprawnienia do sprawowania nadzoru nad prywatnym obrotem ziemią. Ingerencja państwa w prywatny obrót ziemią ogranicza jego swobodę, ale jednocześnie daje możliwość aktywnej interwencji w sytuacji sprzedaży ziemi (prawo państwowego pierwokupu i wykupu). W konsekwencji Agencja ma możliwość wpływania na zmniejszanie barier rozwojowych rolnictwa również na terenach z niewielką ilością państwowych gruntów i dużym rozdrobnieniem obszarowym gospodarstw. Dotychczas ten wpływ należy uznać za niewielki. Wynika to form przenoszenia praw własności i praktycznych zasad egzekwowania zapisów ustawowych. W zmianach właścicielskich dominował obrót nierynkowy, a ANR incydentalnie korzystała ze swoich uprawnień.

*Słowa kluczowe:* funkcje i zadania ANR, struktura obszarowa, obrót nieruchomościami rolnymi.

## **Importance of the Agricultural Property Agency in trading in agricultural property and shaping the competitiveness of Polish agriculture**

### *Summary*

The Agricultural Property Agency pursues activities related to the management of state property, resulting from agricultural policy. Given the regulations of the Act on shaping the agricultural system, it is an institution which was assigned a leading role in trading in land and consequently in creating the development of agriculture. Therefore, the role of the Agency in the creation and functioning of the agricultural land market, in the improvement of agricultural structures, was examined. The analysis was twofold and covered: the impact of the Agency's activities on transformations of the area structure resulting from the development of State Treasury land and from the Act on shaping the agricultural system. Conclusions were drawn based on the Agency's activity reports and the literature. The results reveal the Agency's positive contribution to the creation of the agricultural land market and the improvement of the area structure. This impact was noted in areas abundant in Treasury land. Pursuant to the Act on shaping the agricultural system, the Agency was authorised in 2003 to supervise private land trading. State intervention restricts the freedom of private land trading, but gives the opportunity to intervene in land sales. The Agency may thus contribute to reducing agricultural development barriers also in areas where state land is scarce and where farms' area is highly fragmented. This contribution should be deemed to be small so far. This is due to forms of transferring property rights, practical principles for enforcing statutory provisions.

*Keywords:* functions and tasks of the Agricultural Property Agency, area structure, trading in agricultural property.

JEL: Q18, Q19, O13.