

Tomasz Nawrocki  
Agencja Nieruchomości Rolnych

## **DZIAŁALNOŚĆ AGENCJI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH NA RZECZ POPRAWY WARUNKÓW ŻYCIA MIESZKAŃCÓW WSI**

### **Streszczenie**

W opracowaniu scharakteryzowano działania Agencji Nieruchomości Rolnych, które w sposób bezpośredni i pośredni przyczyniają się głównie do poprawy warunków życia mieszkańców wsi. Do tych działań można zaliczyć działalność Agencji, obejmującą m.in. segment wspierania rozwoju szeroko pojętej infrastruktury technicznej i społecznej. Należy do nich szczególnie nieodpłatne przekazywanie części gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na cele realizacji projektów infrastrukturalnych czy transfer środków finansowych na wsparcie remontów i modernizacji obiektów technicznych na obszarach wiejskich. W tym celu przeanalizowano dotychczasowe dokonania Agencji w tym zakresie, jak również posłużono się przykładami funkcjonowania pokrewnych instytucji, działających w wybranych krajach Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** agencja, infrastruktura techniczna, infrastruktura społeczna, prywatyzacja, samorząd terytorialny

### **Wstęp**

Agencja Nieruchomości Rolnych (do 2003 r. działająca pod nazwą: Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa), dalej zwana Agencją, została powołana mocą ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa [1991] jako państwowa osoba prawna. Powierzono jej wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w odniesieniu do mienia rolnego Skarbu Państwa. Agencja realizuje zadania, wynikające z polityki państwa, w tym szczególnie w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych oraz tworzenia warunków, sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób). Ponadto Agencja wykonuje zadania określone odrębnymi przepisami, głównie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego [2003].

Do końca 2009 r. Agencja przejęła nieruchomości o łącznej powierzchni 4,7 mln ha, z czego sprzedała blisko 2,0 mln ha. Według stanu na 31.12.2009 r., w Zasobie pozostaje 2,23 mln ha, z czego w dzierżawie – 1,7 mln ha gruntów. Warto podkreślić, że właścicielami i dzierżawcami gruntów Zasobu jest blisko 350 tys. rolników.

Poprzez swoje struktury terenowe, tj. 11 oddziałów i 5 filii, Agencja działa na obszarze całego kraju. Wsparcie rozwoju infrastruktury, realizowane przez Agencję, dotyczy głównie obszarów wiejskich, zajmujących 93,2% powierzchni kraju [Rocznik 2008].

Pochodzące z języka łacińskiego, słowo „infrastruktura” jest pojęciem, wywodzącym się z terminologii wojskowej. W zamieszczonym w „Wielkim słowniku...” [1999] tłumaczeniu określenie „infrastructure” oznacza „podbudowę bazy”, czyli materialnej podstawy działalności ludzkiej. Przyjmując tak szerokie rozumienie tego terminu, można stwierdzić, że działalność Agencji na rzecz rozwoju obiektów, urządzeń i kształtowania przestrzeni obszarów wiejskich mieści się nie tylko w pojęciu rozwoju infrastruktury technicznej, ale także w pewnym zakresie – infrastruktury społecznej.

### **Przekazywanie gruntów na rozwój infrastruktury technicznej i społecznej**

Od początku istnienia, tj. od 1991 r., Agencja przekazuje grunty jednostkom samorządu terytorialnego na realizację ich zadań własnych, przede wszystkim na realizację celów, związanych z rozwojem infrastruktury technicznej i społecznej. Do końca 2009 r. Agencja przekazała gminom, powiatom i województwom grunty o powierzchni ponad 50 tys. ha. Na tych gruntach samorządy realizowały inwestycje infrastrukturalne i socjalne, takie jak budowa dróg, ulic, mostów, urządzeń zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, utrzymania czystości (wysypiska śmieci), budownictwa komunalnego i socjalnego, ochrony zabytków, gminnych targowisk, cmentarzy komunalnych oraz innych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Niżej przedstawiono kilka typowych przykładów realizacji takich projektów przez niektóre z oddziałów terenowych (OT) Agencji w 2009 r.:

- OT Wrocław przekazał nieodpłatnie gminie Prochowice dwie działki o łącznej powierzchni 0,7 ha i wartości 130 tys. zł; na jednej z działek powstaje centrum kulturalno-rekreacyjne, natomiast na drugiej – pętla autobusowa;
- OT Opole przekazał gminie Strzelce Opolskie grunty o wartości 350 tys. zł z przeznaczeniem pod budownictwo socjalne, drogi i plac asfaltowy oraz 3,5 ha na rzecz innych gmin pod budowę boiska, przepompowni, zbiornika retencyjnego i parku wiejskiego;
- OT Poznań przekazał 6 ha pod budowę dróg w gminie Krobia Wielka oraz ponad 1 ha na rzecz innych wielkopolskich gmin pod budowę świetlicy wiejskiej, gminnej oczyszczalni ścieków, drogi dojazdowej do szkoły oraz boiska sportowego (w ramach rządowego programu Orlik 2012);
- OT Lublin przekazał nieodpłatnie gminie Lubycza Królewska działkę o powierzchni ponad 2 ha z przeznaczeniem na zbiornik przeciwpożarowy;

- OT Gorzów Wielkopolski przekazał nieodpłatnie grunty na rzecz gmin Świebodzin, Torzym, Łagów i Strzelce Krajeńskie pod budowę boiska sportowego, placu zabaw dla dzieci, urządzenie terenu zieleni, budowę dróg i zbiornika przeciwpożarowego.

Łącznie, na cele związane z rozwojem infrastruktury, w 2009 r. Agencja przekazała gminom w całej Polsce grunty o powierzchni 2 tys. ha.

### **Program pomocy środowiskom popegeerskim w zakresie infrastruktury technicznej**

W trakcie procesu prywatyzacji, głównie byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (dalej: ppgr), Agencja przejęła do Zasobu znaczną ilość infrastruktury technicznej (wodociągi, oczyszczalnie ścieków, studnie głębinowe, hydrofornie, kotłownie osiedlowe, boiska, drogi i inne). Infrastruktura ta jest sukcesywnie przekazywana gminom i spółdzielniom mieszkaniowym, utworzonym na dawnym zasobie mieszkaniowym ppgr wraz z bezzwrotną pomocą finansową na jej modernizację. Wydatki na ten cel od początku działalności Agencji do końca 2009 r. wyniosły 928 mln zł.

W 2009 r. pomoc finansowa, kierowana do gmin i spółdzielni mieszkaniowych, przyjęła formę programu pomocy środowiskom popegeerskim, realizowanego na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej ANR oraz gospodarki finansowej Zasobu WRSP.

Beneficjentami bezzwrotnej pomocy finansowej są gminy i spółdzielnie mieszkaniowe, które nieodpłatnie przejęły od Agencji domy, lokale mieszkalne i budynki gospodarcze wraz z przynależnym gruntem, a także gminy i spółdzielnie, utworzone przez nabywców lokali mieszkalnych z Zasobu, które przejęły od Agencji grunty zabudowane obiektami infrastruktury technicznej, towarzyszącej budynkom mieszkalnym wraz z mieniem niezbędnym do korzystania z tej infrastruktury, oraz gminy, którym Agencja przekazała majątek wraz z niezbędnymi gruntami, służący wykonywaniu innej działalności niż gospodarcza (szczególnie obiekty socjalne, kulturalne, sportowe, oświatowe i ochrony zdrowia). Bezzwrotna pomoc finansowa, udzielana przez Agencję, dotyczy następujących zadań:

- remontów lub przebudowy budynków, lokali i obiektów infrastruktury technicznej, w tym przejętych dróg osiedlowych, a także podłączenia przekazanych budynków, lokali i infrastruktury technicznej do istniejącej lub budowanej gminnej infrastruktury technicznej;
- budowy budynków, lokali i infrastruktury technicznej, gdy budowa zastępuje przekazane obiekty, których remont jest ekonomicznie nieuzasadniony.

Na realizację programu pomocy środowiskom popegeerskim w latach 2009–2011 Agencja przeznaczy łącznie ok. 180 mln zł.

## **Grunty inwestycyjne**

Poza gruntami rolnymi w Zasobie są również grunty, które mogą być przeznaczane pod inwestycje infrastrukturalne, takie jak budownictwo mieszkaniowe, usługowe, przemysłowe, rekreacyjne, turystyczne i sportowe. Do gruntów atrakcyjnych inwestycyjnie zaliczane są również grunty Zasobu z pokładami użytecznych kopalin i nieruchomości, nadające się pod budowę elektrowni wiatrowych. Agencja dysponuje ok. 100 tys. ha takich gruntów, z których 69 tys. ha znajduje się w granicach administracyjnych miast. Na gruntach Agencji zainwestowały już zagraniczne koncerny, takie jak.: General Motors, Opel, Sharp, LG, Toyota, Michelin, Isuzu i Ikea, co przyczyniło się do poprawy sytuacji na rynku pracy oraz warunków życia mieszkańców danego regionu. W 2009 r. Agencja sprzedała ponad 1 tys. ha gruntów inwestycyjnych na łączną kwotę 164 mln zł, uzyskując średnią cenę 163 tys. zł za 1 ha gruntu. W grudniu 2009 r. Agencja podpisała porozumienie o współpracy z Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. (dalej: PAIiIZ) w sprawie wspólnej promocji terenów inwestycyjnych. Współpraca Agencji z PAIiIZ ma na celu intensyfikację prac nad utworzeniem krajowego zasobu nieruchomości inwestycyjnych, składającego się z dużych terenów (ponad 50 ha), które mogą być wykorzystane pod inwestycje przemysłowe [Koczalski 2009].

## **Obiekty zabytkowe**

Agencja przejęła do Zasobu ponad 2,3 tys. obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Obiekty zabytkowe stanowią element infrastruktury społecznej z racji przypisanej im funkcji zachowywania tradycji i dziedzictwa narodowego. Do końca III kw. 2009 r. Agencja sprzedała 1139 takich obiektów oraz przekazała nieodpłatnie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielni mieszkaniowych i innych jednostek dalszych 148 obiektów zabytkowych. W Zasobie pozostaje nadal 801 zabytków, w tym 609 to obiekty w dzierżawie. Wsparcie Agencji na rzecz zachowania oraz przywracania dawnej substancji obiektów zabytkowych polega na oferowaniu obniżki ceny sprzedaży takich nieruchomości o 50%. W celu odtworzenia fizycznej i kulturowej wartości obiektu udzielenie obniżki jest obwarowane warunkiem renowacji obiektu przez nabywcę (pod nadzorem państwowej służby konserwatorskiej).

## **Wsparcie rozwoju infrastruktury w działalności instytucji funkcjonujących w wybranych krajach Unii Europejskiej**

W niektórych krajach „starej” UE funkcjonują instytucje, które – podobnie jak Agencja – łączą wsparcie rozwoju infrastruktury wiejskiej z równoczesnym zagospodarowywaniem gruntów Skarbu Państwa lub gromadzą zasób gruntów na cele infrastrukturalne. We Francji jest to Krajowe Stowarzyszenie Zagospodarowania Ziemi i Urządzania Obszarów Wiejskich (Federation Na-

tionale des Societes d'Amenagement Foncier et d'Etablissement Rural – dalej: SAFER). Podstawą działania SAFER jest wymóg prawny, według którego każdy zamiar sprzedaży musi być zgłoszony do SAFER przez biuro notarialne, obsługujące daną transakcję. Transakcja musi być przeprowadzona w zgodności z celami krajowej polityki rolnej, w przeciwnym razie SAFER może zgłosić żądanie pierwokupu [Zagospodarowanie... 1999]. Zakupione grunty są w zdecydowanej większości odsprzedawane przez SAFER rolnikom powiększającym bądź tworzącym nowe gospodarstwa rolne, ale SAFER przeznaczają je również na realizację projektów inwestycyjnych, służących celom publicznym (np. pod budowę linii kolejowych lub autostrad). SAFER wykonuje również prace urządzeniowe na zakupionych gruntach (karczowanie, wyrównywanie wzniesień, drenaż itp.) lub obiektach gospodarczych (wykonawstwo instalacji wodociagowych, gazowych i elektrycznych w budynkach).

Wsparcie rozwoju infrastruktury wiejskiej w Niemczech jest przedmiotem działania stowarzyszeń ziemskich (Landgesellschaften), powstałych na mocy ustawy osiedleńczej z 1919 r. Zadania realizowane przez stowarzyszenia polegają na zakupie, sprzedaży, użytkowaniu i gromadzeniu rezerwy gruntów na poprawę struktury obszarowej gospodarstw, realizację projektów użyteczności publicznej i potrzeby ochrony środowiska naturalnego. Średnio w roku stowarzyszenia realizują transakcje zakupu i sprzedaży gruntów o areale ok. 10 tys. ha [Zadura 2005].

Na początku lat 90. ubiegłego wieku Niemcy, podobnie jak Polska, podjęły wyzwanie prywatyzacji państwowego rolnictwa na terenie byłej NRD. Bezpośrednio po zjednoczeniu obu państw niemieckich prywatyzacja nieruchomości Skarbu Państwa była realizowana w ramach działalności urzędu powierniczego (Treuhandanstalt).

Od 1992 r. zadanie prywatyzacji nieruchomości rolnych i leśnych jest kontynuowane przez nadzorowaną przez federalne Ministerstwo Finansów spółkę wyceny i zarządu gruntami (Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH – BVVG). Na mocy ustawy o przyporządkowaniu nieruchomości krajom związkowym i gminom BVVG realizuje również zadania, związane z identyfikacją statusu prawnego niektórych nieruchomości rolnych i leśnych [Informationen... 2009]. Dotychczas BVVG przekazała w zarząd krajów związkowych i gmin 1280 tys. ha gruntów (głównie lasów). Część z tych nieruchomości zostanie docelowo przeznaczona na tworzenie parków narodowych, rozwój budownictwa i infrastruktury. W trakcie dotychczasowej działalności BVVG sprzedała ok. 1 mln ha gruntów leśnych i lasów, z czego 60 tys. ha zostało sprzedane na cele inwestycyjne.

Zadania z zakresu wsparcia rozwoju infrastruktury wiejskiej w Danii są realizowane przez Departament Struktur Rolnictwa i Rybołówstwa (Strukturdirektoratet for Landbrug og Fiskeri), który jest jednostką upoważnioną do do-

konywania zakupów gruntów rolnych w celu poprawy lokalizacji i powiększenia obszaru gospodarstw rolnych, zachowania walorów krajobrazu wiejskiego, gromadzenia rezerwy gruntów na cele odszkodowawcze za utracone tereny rolnicze oraz na urządzenie terenów zieleni. Departament ma prawo pierwokupu gruntów na rzecz państwa w przypadkach uzasadnionych realizacją wymienionych projektów. Departament nadzoruje działalność regionalnych banków ziemi, pozyskujących grunty na cele komasacji, zalesień bądź prac infrastrukturalnych. Departament odpowiada również za ochronę obwałowań duńskiej części wybrzeża morskiego, wykonywanie melioracji gruntów i nasadzeń pasów ochronnych zieleni, przeciwdziałających erozji wietrznej.

Przykładem swoistego „laboratorium”, obrazującym możliwy kierunek rozwoju wielu państw Europy, jest Holandia, na terenie której dynamiczny rozwój sieci dróg i autostrad, szlaków wodnych, linii kolejowych i przesyłu energii elektrycznej już od początku lat 50. ubiegłego stulecia doprowadza do konfliktu z interesami rolnictwa. Holenderskie rolnictwo odczuwa dotkliwy brak ziemi. O jedną działkę gruntu konkurują ze sobą rolnictwo, urbanizacja, ochrona środowiska i rekreacja, dlatego poszukiwanie najbardziej efektywnego sposobu wykorzystania dostępnych gruntów jest podstawowym problemem planowania rozwoju obszarów wiejskich w tym kraju.

W Holandii państwo posiada ok. 80 tys. ha (tj. 4% ogólnego areалу) gruntów skarbowych, z których zdecydowana większość znajduje się na polderach powstałych z osuszenia terenów morskich, gdzie wydzielono tereny rolne, obszary zurbanizowane, leśne i chronionego środowiska oraz obszary infrastrukturalne (kanały, tamy, drogi). Zdecydowana większość tych gruntów jest obecnie wydzierżawiona. Wydzierżawianie gruntów na polderach odbywało się pod presją potrzeb rolnictwa. W trakcie osadzania rolników na nowych gospodarstwach zwykle liczba kandydatów przekraczała liczbę dostępnych gospodarstw. Dlatego, sprzedając gospodarstwa, państwo wprowadziło selekcję kandydatów – kryterium wyboru stanowiły wykształcenie, umiejętności, środki finansowe, działalność społeczna, wiek i sytuacja rodzinna kandydata. Rolnicy, którzy sprzedali swoje gospodarstwa na potrzeby realizacji projektów rozwoju obszarów wiejskich, mieli pierwszeństwo w nabyciu nowych gospodarstw.

Niektóre z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które odstępowały od państwowego i kolektywnego rolnictwa, podejmują również próby tworzenia organizacji, działającej na wzór Agencji Nieruchomości Rolnych. Przykładem takiego modelu transformacji jest rolnictwo na Litwie, gdzie po zakończeniu procesu zwrotu nieruchomości rolnych prywatnym właścicielom lub ich spadkobiercom pozostało 200 tys. ha niezidentyfikowanych własnościowo gruntów państwowych i w związku z tym uznanych za „wolne”. Zakłada się, że te grunty będą gromadzone w funduszu ziemi przede wszystkim z przeznaczeniem na komasację oraz cele publiczne [Daugaliene 2009].

## **Podsumowanie**

Działalność Agencji – jako egzekutora polityki państwa – w zakresie przemian ustrojowych w rolnictwie sytuuje ją na pozycji lidera w grupie krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do UE po 2004 r.

Ewolucja działalności Agencji dowodzi, że jednym z obecnych, ale także przyszłych obszarów jej działania będzie pomoc, świadczona na rzecz rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich. W najbliższej przyszłości będzie to przede wszystkim nieodpłatne przekazywanie części gruntów Zasobu na realizację projektów infrastrukturalnych oraz transfery środków finansowych na wsparcie remontów i modernizacji obiektów technicznych na obszarach wiejskich. Zwłaszcza zmiany legislacyjne wprowadzone w 2004 r. do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa spowodowały, że model działania Agencji koncentruje się na „segmentie technicznym”, co upodabnia ją do działalności pokrewnych instytucji, funkcjonujących w krajach „starej” UE.

## **Bibliografia**

Daugaliene V. 2009. Organisational issues regarding Land Fund in Lithuania. European Association for Rural Development Institutions. Brussels

Informationen für Presse, Funk and Fernsehen vom 10 Juli 2009 [online] 2009. BVVG. Berlin. [dostęp 16.06.2010 r.]. Dostępny w Internecie: <http://www.bvvg.de>

Koczalski M. 2009. ANR podpisała porozumienie z PAliIZ [online]. [dostęp 14.12.2009]. Dostępny w Internecie: <http://www.anr.gov.pl/article>

Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2008. 2008. GUS. Warszawa, ss. 481

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki Finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dz.U. 2009. Nr 52, poz. 429

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz.U. 2007. Nr 231, poz. 1700

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz. U. 2003. Nr 64, poz. 592

Wielki słownik angielsko-polski. 1999. Wydawnictwo Philip Wilson. Warszawa

Zadura A. 2005. Zarządzanie ziemią rolniczą w Europie. Nowe Życie Gospodarcze. Nr 21/405, s. 26–27

Zagospodarowanie ziemi we Francji i w Polsce. 1999. Materiały pokonferencyjne. SGGW. Warszawa

**ACTIVITIES OF THE AGENCY OF AGRICULTURAL REAL ESTATES  
IN ORDER TO IMPROVE THE LIVING CONDITIONS  
OF RURAL INHABITANTS**

**Summary**

Paper characterized activities of the Agency of Agricultural Real Estates, which indirectly and directly contribute to improving the living conditions of rural inhabitants. To such activities may be included the action supporting development of widely understood technical and social infrastructure. In particular, it should be mentioned the gratuitous transferring parts of the grounds owned by the Resources of State Treasury Agricultural Properties, in order to realization of local infrastructural projects, or the transfer of financial means supporting the repairs and modernization of technical objects on rural areas. For such a reason hitherto existing achievements of the Agency in this field, were analyzed; also some examples of similar institutions functioning in selected countries of the EU, were given.

**Key words:** agency, agricultural real estates, technical infrastructure, rural areas, social infrastructure, privatization, local self-government

Praca wpłynęła do Redakcji 24.02.2010 r.

*Recenzenci: prof. dr hab. Edmund Kaca  
prof. dr hab. Zdzisław Wójcicki*

Adres do korespondencji:

dr Tomasz Nawrocki  
Agencja Nieruchomości Rolnych  
ul. Dolańskiego 2, 00-215 Warszawa  
tel. 22 635-53-53, e-mail: [tnawrocki@anr.gov.pl](mailto:tnawrocki@anr.gov.pl)