

GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI SKARBU PAŃSTWA W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM

Mirosława KOZŁOWSKA*

1. Wprowadzenie

Przekształcenia strukturalno-własnościowe sektora państwowego w rolnictwie stworzyły możliwość przepływu ziemi do sektora prywatnego. Wbrew przewidywaniom na początku lat 90-tych nie obserwuje się wzrostu zainteresowania nabywaniem ziemi przez rolników prywatnych. W pierwszych trzech latach obowiązywania ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (z 19 października 1991 roku) z Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa sprzedano ogółem zaledwie 124 tys. ha, czyli 2,8% gruntów przejętych. Według stanu na 31.12.1999 roku liczba ta wzrosła do 846 tys. ha (18,1% gruntów przejętych do Zasobu).

Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa to nie tylko sprzedaż, ale także formy jej czasowego zagospodarowania i związane z tym problemy.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problematyki zagospodarowania gruntów rolnych będących własnością Skarbu Państwa, znajdujących się na terenie województwa podlaskiego. Przed rokiem 1990 sektor rolnictwa państwowego nie był na tym obszarze sektorem dominującym, co skłaniałoby do twierdzenia, że problemy z zagospodarowaniem gruntów skarbowych nie powinny być tu nasilone.

2. Istota nieruchomości rolnych Skarbu Państwa i ich zasoby w województwie podlaskim

Pomijając terminologiczne dyskusje, na potrzeby niniejszego artykułu sędzę iż można przyjąć określenie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, które proponuje St. Prutis pisząc: „... Z pewnym uproszczeniem przyjąć można, że nieruchomości rolne stanowiące własność państwa:

- bądź stanowiły składnik zorganizowanych całości produkcyjnych w formie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub państwowych gospodarstw rolnych,
- bądź też wchodziły do Państwowego Funduszu Ziemi, stanowiącego instytucjonalnie wyodrębniony państwowy zasób (zapas, rezerwę) nieru-

* dr Mirosława Kozłowska, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny

chomości Skarbu Państwa i nie będących we władaniu innych państwowych osób prawnych [8, s. 67].”

Uproszczenie, o którym mowa powyżej wynika z faktu, że wymienione dwa źródła nieruchomości rolnych Skarbu Państwa nie są jedynymi, chociaż niewątpliwie dominują. Poza nimi występują jeszcze nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa i znajdujące się w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych bądź prawnych, pozostające w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, takich jak np. szkoły, zakłady służby zdrowia, zakłady karne.

W skład nieruchomości rolnych Skarbu Państwa wchodzi także (od 1992 roku) nieruchomości przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów (w drodze orzeczenia sądowego w postępowaniu karnym – przepadek mienia, w postępowaniu cywilnym – stwierdzenie nabycia spadku, a także na podstawie oświadczenia woli zainteresowanego właściciela – zrzeczenie się własności nieruchomości).

Przykładem decyzji administracyjnej jest decyzja Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa o przejęciu na własność Skarbu Państwa nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, wydana na wniosek właściciela gruntów, który nabył prawo do emerytury lub renty. Źródłem nabycia własności nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa mogą być też decyzje administracyjne o zatwierdzeniu projektów scalania lub wymiany gruntów, jeżeli postępowania te dotyczą gruntów Skarbu Państwa [7, s. 20].

W województwie podlaskim, które obejmuje obszar byłego województwa białostockiego, część łomżyńskiego i suwalskiego, sektor państwowy w rolnictwie nie był dominującym. W woj. białostockim do 1990 roku PGR-y użytkowały 5,1% ogółu użytków rolnych, w łomżyńskim 2,4% [1, s. 45-46]. W byłym woj. suwalskim wprawdzie aż 30,5% UR, lecz obecnie do woj. podlaskiego należy tylko niewielka część tego terenu.

Do końca 2000 roku powierzchnia gruntów przejętych do Zasobu w woj. podlaskim wynosiła 124109 ha (33,8% gruntów przejętych przez Oddział Terenowy AWRSP w Olsztynie – filia w Suwałkach i 2,7% gruntów przejętych przez Agencję ogółem) [4]. Z powyższej liczby 55582 ha (44,8%) pochodziło z 25 państwowych gospodarstw rolnych, 42306 ha (34,1%) z Państwowego Funduszu Ziemi i 26221 (21,1%) z innych jednostek organizacyjnych.

Przejmowanie mienia pochodzącego z byłych PGR-ów zostało praktycznie zakończone w 1995 roku. Niewielkie powierzchnie, jakie pozostały do przejęcia dotyczyły lasów i gruntów zadrzewionych jeszcze nie wydzielonych geodezyjnie. Ewenementem w woj. podlaskim jest dawny PGR w Mielniku, który do chwili obecnej nie został przejęty do Zasobu AWRSP. Przedsiębiorstwo, o którym mowa, powstało na krótko przed reformowaniem gospodarki PGR, w roku 1988, na gruntach PFZ w oparciu o środki budżetowe przeznaczone właśnie na ten cel. Ówczesne władze wojewódzkie nie kryły, iż przyznane im

z budżetu środki finansowe mogły być wykorzystane tylko na założenie przedsiębiorstwa rolnego. Wybudowano zatem ośrodek gospodarczy na uprzędnio uzbrojonym terenie, zatrudniono pracowników, przygotowano grunty pod zasiew roślin uprawnych. Do czasu postawienia przedsiębiorstwa w stan likwidacji, a więc do roku 1990, nie wytworzono w nim żadnej produkcji. Poniesione nakłady finansowe nie zostały zwrócone nawet w najmniejszym stopniu. Po sprzedaży majątku ruchomego nadal pozostało zadłużenie. Agencja WRSP nie śpieszyła się (ze zrozumiałych względów) z przejęciem zobowiązań tego przedsiębiorstwa [5, s. 48].

Przejmowanie gruntów z PFZ jest uwarunkowane możliwościami ich przekazywania przez organa administracji. Główne problemy z tym przekazaniem związane to:

- nieuporządkowany stan prawny nieruchomości,
- niezgodność stanu faktycznego z danymi w rejestrach ewidencji gruntów oraz z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,
- przedłużające się postępowanie odwoławcze od decyzji wojewody, związane z oceną charakteru nieruchomości, a decydujące o zasadności przekazania ich do Zasobu,
- brak środków finansowych i możliwości wykonawczych dla przygotowania dokumentacji pomiarowo-geodezyjnej [9, s. 3-4].

Należy zaznaczyć, że przejmowanie nieruchomości rolnych przez AWRSP dokonuje się stale (choć w niewielkich rozmiarach) w ramach realizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Przejęcie majątku przez Agencję jest jednym z elementów gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Mimo znacznych problemów (brak dokumentacji geodezyjno-prawnej, ustawy reprivatyzacyjnej i wysokiego zadłużenia byłych PGR-ów) można stwierdzić, że zostało ono dokonane i dalsze przejęcie przebiega bez większych zakłóceń. Znacznie więcej problemów napotyka proces zagospodarowania przejętego mienia.

3. Zagospodarowanie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa

Z ekonomicznego punktu widzenia najkorzystniejszą formą zagospodarowania mienia Skarbu Państwa jest jego sprzedaż, która wiąże się z przeniesieniem prawa własności, a więc z określeniem właściciela nieruchomości. Na przeszkodzie stoi jednak w tym wypadku głównie bariera finansowa. Osoby zainteresowane zakupem gruntów mogą wprawdzie uzyskać kredyt preferencyjny z AriMR, szanse jego spłaty (nawet przy preferencyjnej stopie procentowej) u wielu rolników budzą obawy.

W województwie podlaskim w trwały sposób rozdysponowano do końca 2000 roku 34360 ha gruntów (27,7% przejętych), z czego sprzedaż wynosiła 21956 ha (17,7%) – odsetek gruntów sprzedanych w województwie jest niższy

od średniej krajowej. Warto zaznaczyć, że zainteresowaniem nabywców cieszyły się przede wszystkim grunty pochodzące z byłych PGR-ów (57,1% sprzedanych). AWRSP na przejmowanych nieruchomościach tworzyła gospodarstwa skarbowe, które funkcjonowały do momentu przekazania ich do dalszego zagospodarowania. W ten sposób grunty cały czas znajdowały się w użytkowaniu. Przywracanie do produkcji gruntów PFZ, często odłogujących, wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych nakładów finansowych. Pozostałe trwałe zagospodarowanie gruntów dotyczyło nieodpłatnego przekazania (9230 ha – 7,4%) gminom, kościołom, Lasom Państwowym, zwrotu byłym właścicielom, nieodpłatnego przekazania jednostkom samorządowym oraz na potrzeby scaleń i wymiany gruntów.

Zdecydowanie większym zainteresowaniem niż kupno cieszy się dzierżawa gruntów. W przypadku dzierżawy dzierżawca nie musi dysponować znacznym kapitałem. Wprawdzie średnia cena sprzedaży 1 ha gruntu rolnego w IV kwartale 2000 roku w woj. podlaskim nie była najwyższą w kraju (1573,-, w woj. warmińsko-mazurskim 2834,-, i przeszło 3800,- średnio w Polsce), ale możliwość czasowego zwolnienia z płacenia czynszu dzierżawnego czyniła tę formę użytkowania ziemi bardziej atrakcyjną.

Inną przyczyną dzierżawienia gruntów może być brak możliwości zwrotu ich byłym właścicielom. Jaskrawym tego przykładem (znanym chociażby z informacji telewizyjnych) mogą być grunty byłego Kombinatu Rolnego w Wiźnie, które zostały „odebrane” właścicielom w celu utworzenia PGR. W chwili obecnej prawowici właściciele dzierżawiąc grunty zobowiązani są do uiszczania czynszu praktycznie za użytkowanie swojej własnej ziemi. AWRSP jest skłonna zwrócić mienie prawowitym właścicielom. Zwrot ten musi być jednak poprzedzony pracami geodezyjnymi – wydzieleniem działek i oznaczeniem ich granic – a to wiąże się z kosztami, których żadna ze stron ponieść nie chce.

W woj. podlaskim do końca 2000 roku wydzierżawiono 62.237 ha gruntów (50,1% przejętych), a więc mniej niż w sąsiednim woj. warmińsko-mazurskim (62,7%) i mniej niż średnio w kraju (ok. 60%). Dzierżawcami są głównie osoby fizyczne, wśród osób prawnych dominują spółki utworzone przez byłych pracowników PGR.

Sytuacja na rynku dzierżaw jest niestabilna. Równoległe z wydzierżawieniem pewnych nieruchomości ma miejsce proces „kończenia” się dotychczasowych dzierżaw (na skutek wygaśnięcia umów bądź ich rozwiązania).

Do końca czerwca 2000 na terenie objętym działaniem Filii AWRSP w Suwałkach z dzierżaw „powróciło” 36% wydzierżawionej powierzchni (121.571 ha). Powodem takiej sytuacji było:

- 1) wygaśnięcie umowy – 33.008 ha (27,2%)

- 2) rozwiązanie umowy – 52.334 ha (43,0%), z czego 15.069 ha na skutek niedotrzymania warunków umowy przez dzierżawcę (głównie nieregulowanie zobowiązań wobec Agencji)
- 3) wyłączenie części gruntów z istniejących umów w celu przekazania innym użytkownikom – 36.229 ha (29,8%) [3, s. 9].

To ostatnie zjawisko wiążące się z procesem wyłączenia części nieruchomości z trwających dzierżaw w miarę pojawiania się osób zainteresowanych ich nabyciem dowodzi, że Agencja WRSP jest bardziej zainteresowana sprzedażą gruntów niż ich wieloletnią dzierżawą. Z punktu widzenia możliwości szybkoego pozyskania środków pieniężnych może się to wydawać uzasadnione. Przy stawce czynszu dzierżawnego 0,84 dt pszenicy z 1 ha równowartość sprzedaży 1 ha gruntów w woj. podlaskim uzyskano by po przeszło 30 latach. Jednak z punktu widzenia dzierżawcy niepewność co do losów dzierżawionych gruntów nie zachęca do należytej o nie dbałości.

Prawie 20% przejętych gruntów w woj. podlaskim pozostaje nie zagospodarowanych. Jest to o 6% więcej niż średnio w Polsce i o 13% więcej niż w woj. warmińsko-mazurskim. Zdaniem AWRSP nie nadają się one do rolniczego zagospodarowania, niewielka jest ich również przydatność na cele rekreacyjne. Przewiduje się, że część z nich zostanie przekazana Lasom Państwowym, pozostanie w odłogowaniu bądź też będzie podlegała tzw. naturalnej sukcesji (głównie tereny podmokłe i bagienne).

4. Gospodarka mieszkaniowa

Wraz z majątkiem produkcyjnym AWRSP została zobowiązana także do przejęcia majątku socjalnego – w szczególności mieszkań, w których zamieszkiwali i mieszkają nadal byli pracownicy PGR. W woj. podlaskim liczba przejętych mieszkań wynosiła 3224 (23% ogółu mieszkań przejętych przez Filię Agencji w Suwałkach). Z tej liczby 2657 (82,4%) sprzedano dotychczasowym najemcom, co stworzyło możliwość założenia przez nich spółdzielni mieszkaniowych bądź wspólnot mieszkaniowych, 2 mieszkania przekazano nieodpłatnie gminie, pozostałe (565) znajdują się w Zasobie AWRSP nie znajdując nabywców. Powodem tego jest głównie brak środków finansowych oraz perspektywy zatrudnienia w najbliższej okolicy [2]. Według danych AWRSP powodem spadku zainteresowania nabywaniem mieszkań na własność są:

- wyższe koszty utrzymania mieszkań wykupionych (niż użytkowanych na prawie lokatorskim);
- wyczerpujące się w zasobie mieszkania o stosunkowo dobrym standardzie oraz atrakcyjnie zlokalizowane.

Wydaje się, że potencjalnych nabywców mieszkań popegeerowskich odstrasza przede wszystkim wysokość czynszu przekraczająca czynsz płacony za podobny metraż w budynkach spółdzielczych. Powodem wzrostu czynszu są wysokie koszty obsługi zasobów mieszkaniowych, na które składają się konserwa-

cje i remonty mieszkań oraz towarzyszącej im infrastruktury, pokrywanie części kosztów związanych z utrzymaniem mieszkań, których najemcami są emeryci i renciści zwolnieni z opłacania czynszu. Stan techniczny wielu budynków mieszkalnych wymaga znacznych nakładów finansowych. Lokatorzy nie dysponują środkami, aby przeprowadzać na bieżąco niezbędne remonty. Brak poczucia własności nie skłania ponadto do troski o zamieszkiwane lokale.

Nie bez znaczenia jest też kwestia zarządzania mieszkaniem popegeerowskimi. W wielu wypadkach może być tak, że Wspólnoty Mieszkaniowe nie działają tak jak powinny (ich członkowie mogą nawet nie wiedzieć, że tworzą wspólnotę), a spółdzielnie zarządzające nie przestrzegają w wystarczającym stopniu przepisów prawa spółdzielczego. Szczególnie te ostatnie mogą bardziej kierować się wolą i interesami AWRSP niż wolą i uchwałami własnych członków [6, s. 318-319].

5. Podsumowanie

Po przeszło dziesięcioletnim okresie „przechodzenia” do gospodarki rynkowej i ośmioletnim procesie przekształceń w sektorze rolnictwa państwowego, nikogo nie dziwią hektary odłogujących gruntów. Wydaje się, że czasy, kiedy „każdy hektar musiał rodzić”, a „każdy kłos był na wagę złota” bezpowrotnie minęły. Zainteresowanie zakupem ziemi na początku okresu przemian było niewielkie, w ostatnich latach obserwuje się jego stopniowy wzrost. Niewykluczone, że jest on spowodowany perspektywą integracji z UE i możliwością wzrostu cen ziemi rolniczej. Obecna bowiem koniunktura w polskim rolnictwie nie sprzyja zakupowi gruntów rolnych, natomiast ceny ziemi w krajach UE przekraczają kilka – a nawet kilkunastokrotnie ceny ziemi rolniczej w Polsce.

Warunki glebowe, klimatyczne, a także demograficzne na wsi woj. podlaskiego nie sprzyjają rozwojowi produkcji rolnej. Powoduje to, że zarówno sprzedaż, jak i dzierżawa gruntów rolnych jest niższa niż średnio w kraju. Wysoki jest natomiast odsetek gruntów oczekujących na zagospodarowanie. Ich jakość wyklucza jednak użytkowanie rolnicze. Poszerzenie strefy obszarów chronionego krajobrazu i pozostawienie nieużytków w ich naturalnej postaci wydaje się być najrozsądniejszym rozwiązaniem.

Szeregu uregulowań wymaga natomiast gospodarka zasobami mieszkaniowymi. Chociażby z tego powodu, że wiąże się z nią bezpośrednio los wielu ludzi.

Literatura

1. Dzun W., *PGR w rolnictwie polskim w latach 1944-1990*, PAN, IRWiR, Warszawa 1991.
2. Hałamska M. (i in.), *Spoleczne problemy osiedli popegeerowskich. Raport z badań*, Warszawa 1998.

3. *Informacja o działalności Oddziału Terenowego AWRSP w Olsztynie Filii w Suwałkach do 30.06.2000*, Suwałki 2000.
4. *Informacja o działalności Oddziału Terenowego AWRSP w Olsztynie Filii w Suwałkach za okres od 01.04.1992 do 31.12.2000*, Suwałki 2000.
5. Kozłowska M., *Formy i wyniki gospodarowania na gruntach rolnych SP w Polsce północno-wschodniej*, [w:] *Zmiany w rolnictwie i jego otoczeniu w latach dziewięćdziesiątych*, Kożuch B. (red.), Wydawnictwo UwB, Białystok 1999.
6. Kucharska-Stasiak E. (red.), *Zarządzanie nieruchomościami*, Instytut Nieruchomości VALOR, 2000.
7. Prutis S., *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Temida 2, Białystok 1997.
8. Prutis S., *Przekształcenia własnościowe w Polsce*, Temida 2, Białystok 1996.
9. *Raport z działalności AWRSP w 1999 roku*, Warszawa 2000.