

Tomasz Klusek

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**UWARUNKOWANIA I EFEKTY DZIAŁAŃ
AGENCJI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH
W ZAKRESIE GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ**

*CONDITIONS AND EFFECTS OF ACTIVITIES OF THE AGRICULTURAL
PROPERTY AGENCY WITH REGARD TO HOUSING*

Słowa kluczowe: Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, gospodarka mieszkaniowa, regulacje prawne

Key words: Agricultural Property Reserve of the State Treasury, housing economy, legal framework

Synopsis. Na mocy Ustawy z dnia 19 października 1991 roku *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* likwidacji uległy państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, których majątek po przejściu do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa poddany został restrukturyzacji. Jednym z efektów tego procesu było wyodrębnienie składników o charakterze nieprodukcyjnym, w tym budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Są one prywatyzowane w osobnym trybie, przede wszystkim poprzez sprzedaż dotychczasowym najemcom lub nieodpłatne przekazanie na rzecz uprawnionych podmiotów. Działania w tym zakresie są nadal kontynuowane.

Wstęp

Instytucją powierniczą, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do mienia państwowego w rolnictwie została w 1992 roku Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, której następcą prawnym jest obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych¹. Głównym celem utworzenia tego podmiotu było przeprowadzenie prywatyzacji przejętego mienia na zasadach określonych przepisami Ustawy z dnia 19 października 1991 roku *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz.U. z 1991 r. Nr 107, poz. 464). Łącznie, od początku działania do końca 2009 roku Agencja przejęła 4 725,4 tys. ha gruntów oraz inny majątek o wartości ok. 8,6 mld zł [Raport z działalności... 2010].

Rozdysponowanie mienia przejętego przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa poprzedziła jego restrukturyzacja. Proces ten dotyczył głównie nieruchomości przejmowanych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, których istotną część stanowiły obiekty o charakterze nieprodukcyjnym, związane ze sferą mieszkaniowo-socjalną. Likwidacji ppgr nie udało się przeprowadzić w przewidzianym terminie, tj. do końca 1993 roku i chociaż została ona praktycznie zakończona w roku 1995, to w rzeczywistości jeszcze w latach następnych Agencja przejmowała mienie po jednostkach państwowych z różnych resortów [Dzun 2005].

Celem artykułu było określenie sposobu i stopnia prywatyzacji mieszkań przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Materiał badawczy stanowiły akty normatywne, raporty z działalności Agencji Nieruchomości Rolnej oraz informacje ze źródeł internetowych.

Formalno-prawne podstawy gospodarowania zasobem mieszkaniowym

Ustawa z dnia 19 października 1991 roku *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* powołała do życia instytucję Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem przepisów art. 42 tej ustawy, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa mogła wydzielić z niego zasoby mieszkaniowe w celu sprzedaży mieszkań, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami i przynależnymi do nich gruntami. Zasady i tryb postępowania przy pierwszeństwie nabycia,

¹ W przypadku ustawowego powiernictwa mamy do czynienia z przejściem na Agencję praw i obowiązków w zakresie wykonywania prawa własności oraz praw rzeczowych ograniczonych w stosunku do nieruchomości rolnych przekazanych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w trybie określonym w ustawie [Pessel 2008].

zgodnie z art. 43 ust. 4 ustawy, określić miała w drodze Rozporządzenia Rada Ministrów. Obecnie obowiązuje w tym zakresie Rozporządzenie z dnia 29 marca 1994 roku w sprawie trybu sprzedaży domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych, ogródków przydomowych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 45, poz. 181).

Pierwszeństwo w nabyciu własności nieruchomości uregulowane różnymi przepisami stanowi wyjątek od ogólnej zasady zbywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w drodze przetargu. W sensie przedmiotowym może ono dotyczyć nieruchomości gruntowych, budynkowych i lokalowych (lokali mieszkalnych i użytkowych), zaś w sensie podmiotowym osób fizycznych i prawnych [Wancke 2007].

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa była wielokrotnie nowelizowana, w związku z czym zmianom ulegały również przepisy dotyczące gospodarki mieszkaniowej. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 42 Ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.). Agencja może przeznaczyć do sprzedaży na rzecz najemców wchodzące w skład Zasobu domy, lokale mieszkalne i budynki gospodarcze wraz z niezbędnymi gruntami. Sprzedaż następuje przy zastosowaniu przepisów Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 z późn.zm.) z wyjątkiem art. 5 tej ustawy i zastrzeżeniem ust. 3-4, po cenie ustalonej na zasadach określonych w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) pomniejszonej o stosowne bonifikaty. O przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości określonych w artykule 42 Agencja zawiadamia na piśmie osoby uprawnione, które w terminie 2 miesięcy od dnia zawiadomienia mogą złożyć pisemne oświadczenie o zamiarze nabycia nieruchomości. W razie niezłożenia oświadczenia w ustawowym terminie, nieruchomości te mogą być, w formie umowy, przekazane nieodpłatnie na własność gminie albo spółdzielni mieszkaniowej, która zobowiązała się przyjąć najemcę w poczet swoich członków i dokonać na jego rzecz przydziału zajmowanego lokalu. Do czasu przystąpienia do spółdzielni najemca zachowuje prawo do najmu tego lokalu na czas nieoznaczony na zasadach określonych przepisami o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (obecnie kwestie te reguluje Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego). Umowy najmu lokali mieszkalnych mieszczących się w budynkach przekazanych gminie przekształcają się z mocy prawa z dniem przekazania w umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony. Do umów tych mają obecnie zastosowanie przepisy Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.) [Wancke 2007].

Na podstawie obowiązujących przepisów Agencja ponosi wydatki na utrzymanie mieszkań pozostających w Zasobie. Obejmują one opłaty czynszu najmu za emerytów i rencistów uprawnionych do bezpłatnego mieszkania, opłaty na rzecz wspólnot mieszkaniowych z tytułu posiadania współwłasności w nieruchomości wspólnej i opłaty za energię. Dodatkowo w ramach programu pomocy środowiskom popegeerowskim udziela bezzwrotnej pomocy finansowej gminom i spółdzielniom mieszkaniowym, które przejęły albo przejmą nieodpłatnie z Zasobu WRSP zamieszkane lokale oraz budynki i urządzenia infrastruktury technicznej wraz z obowiązkami związanymi z ich utrzymaniem ciążącymi dotychczas na Agencji. Prawną podstawą działań w tym zakresie jest Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 marca 2009 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Zasobu WRSP (Dz.U. Nr 52, poz. 427), zaś procedurę udzielania pomocy określa Zarządzenie Prezesa Agencji nr 14/04 z 5 października 2004 roku w sprawie warunków i zasad udzielania bezzwrotnej pomocy finansowej przez ANR, zmienione Zarządzeniem Nr 35/08 z 29 października 2008 roku i Zarządzeniem Nr 24/09 z 19 czerwca 2009 roku.

Stan, kierunki rozdysponowania oraz problemy związane z prywatyzacją zasobu mieszkaniowego

Z przekształceniami strukturalnymi w rolnictwie w latach 90. XX w. wiązała się konieczność rozwiązania problemu mieszkań zakładowych byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Nasilenie procesu ich przejmowania do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przypada na lata 1992-1993, w których przejęto prawie 276 tys. tego typu mieszkań. Znaczna ich część odznaczała się niską wartością z uwagi na niekorzystną lokalizację i charakter zabudowy oraz stan techniczny wymagający pilnych remontów. W puli tej były także mieszkania zlokalizowane w miejscowościach gminnych, miasteczkach i dużych miastach [Dzun 2005]. Łącznie do końca grudnia 1999 roku przejęto 332,8 tys. mieszkań, z tego większość (98%) w pierwszych trzech latach funkcjonowania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Rodziny mieszkające w osiedlach popegeerowskich zachęcone preferencyjnymi cenami do końca 1999 roku wykupiły 80% mieszkań przejętych w tym okresie. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że dla wielu z nich wiązało się to z zadłużeniem na długie lata, jako że proces wykupywania mieszkań

Tabela 1. Liczba mieszkań przejętych do Zasobu Agencji Nieruchomości Rolnych i ich rozdysponowanie (stan na koniec grudnia 2009 roku)

Table 1. Number of houses overtaken by the Reserve of Agricultural Property Agency and their disposal (as of end of December 2009)

| Oddział Tere- nowy Agencji/ Regional branch of APA | Liczba mieszkań/Number of houses | | | | |
|---|--|-----------------------------------|---|----------------------------|---|
| | przejęte do zasobu*/ overtaken by the reserve | kierunki rozdysponowania/disposal | | | pozostaje w zasobie/ remains at the disposal of the reserve |
| | | sprzedaż/ sale | nieodpłatne przekazanie/ free transfer | likwidacja/ liquidation | |
| Bydgoszcz | 25 038 | 22 627 | 1 349 | 287 | 775 |
| Gdańsk | 34 616 | 32 684 | 964 | 55 | 913 |
| Gorzów | 21 528 | 19 233 | 2 025 | 237 | 33 |
| Lublin | 9 069 | 8 540 | 453 | 33 | 43 |
| Olsztyn | 49 536 | 45 288 | 1 770 | 234 | 2 244 |
| Opole | 25 350 | 22 580 | 1 165 | 433 | 1 172 |
| Poznań | 49 656 | 44 303 | 1 206 | 964 | 3 183 |
| Rzeszów | 9 358 | 9 113 | 112 | 79 | 54 |
| Szczecin | 52 576 | 49 688 | 2 598 | 226 | 64 |
| Warszawa | 18 819 | 15 283 | 2 185 | 10 | 1 341 |
| Wrocław | 40 922 | 34 592 | 1 471 | 1 218 | 3 641 |
| Razem/Total | 336 468 | 303 931 | 15 298 | 3 776 | 13 463 |

* po uwzględnieniu zakończeń inwestycji, adaptacji pomieszczeń na mieszkania, podziału lokali, korekty stanów ewidencyjnych/taking into account finished investments, adjustments of properties for housing purposes, division of properties, changes in inventories, etc.

Źródło: opracowanie na podstawie Raportu z działalności ANR... 2010

Source: own study based on Annual Report on the APA Activities... 2010

zbiegł się w czasie z poszukiwaniem innej pracy i trudnościami finansowymi. Ponadto, wykup mieszkań wiązał się z przejęciem obowiązku ich utrzymania, z remontami włącznie [Psyk-Piotrowska 2004]. Z liczby ok. 62 tys. mieszkań, jakie na koniec 1999 roku pozostawały w Zasobie, 21% zamieszkiwali byli pracownicy państwowych gospodarstw rolnych, 31% emeryci i renciści, 42% inni najemcy, a pozostałe 6% mieszkań nie było zasiedlone [Raport z działalności... 2000].

Od początku działalności do końca 2009 roku Agencja przejęła do Zasobu 336,5 tys. mieszkań z uwzględnieniem 2,2 tys. mieszkań, które powstały w Zasobie (wskutek zakończenia inwestycji rozpoczętych, adaptacji na mieszkania innych pomieszczeń, podziału lokali itp. oraz korekt stanów ewidencyjnych), z których sprzedano 303,9 tys. (90,3%), w tym 0,9 tys. w roku 2009. W stosunku do liczby przejętych mieszkań najwyższe wskaźniki sprzedaży osiągnęły oddziały terenowe w Rzeszowie (97,4%), Szczecinie (94,5%), Gdańsku (94,4%) i Lublinie (94,2%), natomiast najwięcej mieszkań sprzedały oddziały w Szczecinie, Poznaniu i Olsztynie (tab. 1).

Jak wynika z szacunków Agencji z 13,5 tys. mieszkań pozostających w Zasobie ok. 3,5 tys. z przyczyn formalno-prawnych nie będzie przeznaczonych do sprzedaży. Dotyczy to mieszkań zlokalizowanych w obiektach wpisanych do rejestru zabytków oraz budynkach niesłużących wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych lub związanych funkcjonalnie z działalnością gospodarczą. Utrzymanie zasobów mieszkaniowych jest również dla Agencji istotnym problemem finansowym. Tylko w roku 2009 wydatki z tego tytułu kształtowały się na poziomie około 15,9 mln zł. Na kwotę tę poza kosztami utrzymania technicznego (konserwacje i remonty mieszkań oraz związanej z nimi infrastruktury) składają się m.in. opłaty czynszu najmu za emerytów i rencistów uprawnionych do bezpłatnego mieszkania [Raport z działalności... 2010].

Niezależnie od sprzedaży, do końca 2009 roku Agencja przekazała nieodpłatnie uprawnionym podmiotom, głównie gminom i spółdzielniom mieszkaniowym ok. 15,3 tys. mieszkań (w tym ponad 1,7 tys. wniesiono aportami do spółek) oraz zlikwidowała ponad 3,7 tys. Gminy i spółdzielnie mieszkaniowe, które przejęły nieodpłatnie z Zasobu WRSP obiekty infrastruktury technicznej oraz lokale i budynki, bez uprzedniego doprowadzenia ich do należytego stanu technicznego, są również beneficjentami bezzwrotnej pomocy finansowej związanej z realizacją wspomnianego wcześniej programu pomocy środowiskom popegeerowskim. Wsparcie finansowe dotyczy w tym przypadku zadań inwestycyjnych, polegających na remoncie lub przebudowie przekazanych budynków, lokali, obiektów infrastruktury technicznej oraz budowie nowych w przypadku, gdy ich remont nie ma uzasadnienia ekonomicznego. Realizując bezzwrotną pomoc finansową w latach 2007-2008 Agencja zawarła z gminami i spółdzielniami mieszkaniowymi 437 umów o finansowanie inwestycji na łączną kwotę ponad 69 mln zł, przy tym pomoc faktycznie wypłacona

w tym okresie sięgnęła 81 mln zł. Plan finansowy Zasobu na 2009 rok przewidywał koszty bezzwrotnej pomocy finansowej w wysokości 66,5 mln zł, zaś łącznie na realizację programu pomocy środowiskom popegeerowskim na lata 2009-2011 zaplanowano kwotę ok. 180 mln zł [www.anr.gov.pl].

Podsumowanie

Podczas restrukturyzacji mienia przejętego po państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej wyodrębniony został majątek służący celom socjalnym, w tym mieszkania, które najemcy mogą wykupić na preferencyjnych warunkach. Do 6 lutego 2001 roku ich sprzedaż prowadzona była wyłącznie na podstawie przepisów Ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Obecnie odbywa się ona z uwzględnieniem przepisów Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa. Uprawnionym nabywcom przysługują stosowne bonifikaty. Uzyskują oni również korzystne oprocentowanie odroczonej lub rozłożonej na raty części ceny, a w przypadkach uzasadnionych umorzenie należności.

Do końca 2009 roku z przejętych 336,5 tys. mieszkań udało się rozdysponować w sposób trwały (sprzedaż dotychczasowym najemcom oraz nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom) ponad 90%, co jest niewątpliwym sukcesem Agencji. W Zasobie pozostaje jednak nadal ponad 13 tys. mieszkań, z których część nie kwalifikuje się do sprzedaży. Dotyczy to zwłaszcza mieszkań zlokalizowanych w obiektach zabytkowych, których sprzedaż w świetle obowiązujących przepisów (w tym związanych z ochroną zabytków) jest praktycznie niemożliwa. Częściowym rozwiązaniem problemu byłoby przeniesienie najemców do innych mieszkań. Jest to jednak uwarunkowane dostarczeniem im odpowiednich lokali, którymi Agencja obecnie nie dysponuje.

Literatura

- Dzun W.** 2005: Państwowe gospodarstwa rolne w procesie przemian systemowych w Polsce. Wyd. IRWiR PAN, Warszawa
- Pessel R.** 2008: Nieruchomości Skarbu Państwa. Wyd. Lexis Nexis, Warszawa.
- Psyk-Piotrowska E.** 2004: Społeczne konsekwencje przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1999 roku. 2000: AWRSP, Warszawa.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w roku 2009. 2010: ANR, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 roku w sprawie trybu sprzedaży domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych, ogródków przydomowych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dz.U. Nr 45, poz. 181.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 marca 2009 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dz.U. 2009 r. Nr 52, poz. 427.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.
- Ustawa z 15 grudnia 2000 roku o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa. Dz.U. 2001 r. Nr 4, poz. 24 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Dz.U. 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.
- Wancke P.** 2007: Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji. Wyd. Wolters Kluwer, Kraków. [www.anr.gov.pl/pl/article/123703], 2011.

Summary

According to the provisions of the Law of 19th of October 1991 on management over agricultural property belonging to the State Treasury and on changes in certain regulations State owned farms (SOF) have been dissolved and their property was transferred to Agricultural Property Reserve of the State Treasury and then was subject to restructuring. In effect of this process non-productive items of the property (including dwelling with subordinated infrastructure) were extracted out of the entire property. Such property is subject to a different path of privatization which concerns primarily sales to tenants of free transfer to eligible entities. These processes are still underway.

Adres do korespondencji:

dr inż. Tomasz Klusek
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa, tel. (22) 593 41 11
e-mail: tomasz_klusek@sggw.pl