

RESTRUKTURYZACJA I PRYWATYZACJA PAŃSTWOWEJ WŁASNOŚCI ROLNICZEJ

1. Stan i formy organizacji państwowej własności rolniczej przed reformą

Aby zasadnie ocenić zastosowany model przekształceń własnościowych i stopień realizacji zakładanych celów w restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego wskazane jest przypomnienie „punktu wyjścia” czyli stanu sektora państwowej własności rolniczej przed reformą.

Model normatywny przekształceń państwowej własności rolniczej obowiązuje od dnia 1 stycznia 1992 r.,¹ dlatego też zasób własności państwowej opisać należy według stanu na koniec 1991 roku. Z pewnym uproszczeniem przyjąć można, że nieruchomości rolne stanowiące własność państwa 1) bądź stanowiły składnik zorganizowanych całości produkcyjnych w formie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub państwowych gospodarstw rolnych, 2) bądź też wchodziły do Państwowego Funduszu Ziemi, stanowiącego instytucjonalnie wyodrębniony państwowy zasób (zapas, rezerwę) nieruchomości przede wszystkim rolnych, będących własnością Skarbu Państwa i nie będących we władaniu innych państwowych osób prawnych. Grunty PFZ bądź nie były wykorzystywane rolniczo, bądź były wdzierżawiane lub oddane w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym. W przypadku dzierżawy mieliśmy do czynienia z wykorzystaniem gruntów na cele produkcji towarowej, natomiast użytkowanie gruntów pełniło przede wszystkim funkcje ali-

1. Por art. 67 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst pierwotny: Dz.U. nr 107, poz. 464; tekst jednolity: Dz.U. z 1995 r. nr 57, poz. 299).

mentacyjne (użytkowanie gruntów przez rolników - emerytów, którzy przekazali własność swoich gospodarstw rolnych na rzecz państwa w zamian za świadczenia emerytalno-rentowe).

Skalę ilościową problemu restrukturyzacji rolnictwa państwowego odzwierciedlają dane na koniec roku 1991.² Wówczas to funkcjonowało 1409 państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, gospodarujących na powierzchni 3 477 tys. ha użytków rolnych, zatrudniających ponad 450 tys. pracowników. Stan zasobu Państwowego Funduszu Ziemi na dzień 31 XII 1991 r. wynosił 798 tys. ha użytków rolnych. Łącznie był to zatem obszar gruntów powyżej 4 250 tys. hektarów, a problem restrukturyzacji dotyczył, wraz z członkami rodzin, ok. 2 mln osób. Na terenie województw zachodnich i północnych, gdzie koncentracja własności państwowej w rolnictwie przybrała największe rozmiary właściwe rozwiązanie przekształceń prywatyzacyjnych decydowało, w dużej części, o poziomie bytu znacznej części społeczności województw.

Dodać należy, iż zarządzanie sferą państwowej własności rolniczej charakteryzowało się dalekim stopniem decentralizacji. Oprócz specjalistycznych państwowych przedsiębiorstw nasiennych i hodowlanych dla których funkcję organu założycielskiego pełnił Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, organem założycielskim dla pozostałych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej byli wojewodowie. Do kompetencji organów administracji rządowej (wojewodowie i kierownicy rejonowych urzędów) należało również gospodarowanie i administrowanie Państwowym Funduszem Ziemi. Kompetencje w zakresie gospodarowania Państwowym Funduszem Ziemi były, w dużej części, zlecone ustawowo organom gminy, a zatem jednostkom samorządu terytorialnego.³

2. Wszystkie przytoczone poniżej dane oparte są na informacjach Rocznika Statystycznego z 1992 r., w szczególności zawarte są one w tabelach o numerach: 2 (399) ze strony 305, 4 (401) ze s. 309, 6 (403) ze s. 310 i 7 (404) ze s. 311.

3. Por. przykładowo art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 798).

2. Dylematy i determinanty rozstrzygnięć normatywnych

Reformowanie sektora państwowej własności rolniczej jest zadaniem szczególnie skomplikowanym przede wszystkim ze względu na nałożenie się problemów należących do różnych płaszczyzn. W istocie mamy tu do czynienia z problemami o charakterze politycznym, ekonomicznym, społecznym i prawnym. Logiczną kolejnością rozwiązania tak złożonych i doniosłych społecznie problemów jest uprzednie sprecyzowanie przez politykę rolną państwa celów politycznych reformy, warunków ekonomicznych jej przeprowadzenia i społecznych skutków realizacji przyjętego programu reform. Konstrukcja modelu prawnego, który zapewnia realizację programu polityki rolnej winna być czynnością następczą.

Gdy chodzi o reformę państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej stwierdzić należy, iż rozwiązania prawne w tym przypadku nie zostały poprzedzone należyście jasną koncepcją modelową ustroju rolnego polskiego rolnictwa, ani też analizą ekonomicznych i społecznych skutków możliwych wariantów transformacji. Rozwiązania prawne zawarte w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stanowiły w istocie koncepcję restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego „od razu ubraną w szatę normatywną”, bez uprzedniego przedyskutowania programu prywatyzacji w dokumentach polityki rolnej państwa.⁴

Polityka rolna rządu w latach 1989-91 nie postawiła w sposób zdecydowany pytań, a tym samym nie mogła udzielić odpowiedzi, dotyczących kwestii zasadniczych, takich jak: 1) czy w przyszłym ustroju rolnym, którego ukształtowaniu ma służyć prywatyzacja jest w ogóle miejsce na zachowanie sektora państwowego w rolnictwie,

4. Podzielam pogląd wyrażony przez Bogdana Skwarękę, że wejście w życie powołanej ustawy „...nie zostało jednak poprzedzone założeniami polityki rolnej, określającymi zasadnicze kierunki przekształceń własnościowych w całym rolnictwie. W praktyce więc rozwiązania prawne nie umożliwiły realizacji polityki rolnej, ale ją wyprzedziły”. (Przekształcenia własnościowe państwowych gospodarstw rolnych, *Więś i Rolnictwo* nr 3-4/1992, s. 167).

w szczególności zaś na funkcjonowanie przedsiębiorstw specjalistycznych (nasiennych i hodowlanych) zaopatrujących całość rolnictwa w materiał reprodukcyjny; 2) kształtowaniu jakiego ustroju rolnictwa prywatnego służyć ma prywatyzacja ziemi państwowej (gospodarstwa farmerskie, rodzinne, wielorakość form); 3) prowadzony proces prywatyzacji postępować ma w trosce o zachowanie istniejącego potencjału przedsiębiorstw, czy też przy pełnym zastosowaniu reguł gospodarki rynkowej, z konsekwencjami upadłości przedsiębiorstwa włącznie; 4) konsekwencje socjalne prywatyzacji winny być troską firmy dotychczas zatrudniającej pracownika czy też wyłącznie samego pracownika i jego rodziny, ewentualnie - organów opieki społecznej. Katalog pytań tu przytoczonych nie ma bynajmniej charakteru wyczerpującego - odpowiedzi na nie próżno jednak poszukiwać w programach polityki rolnej lat 1989-91.

„Założenia polityki rolnej na rok 1990”⁵ problemy transformacji ujmują niezwykle skromnie traktując, iż „częścią procesu poprawy struktury agrarnej są współcześnie także zmiany w państwowych gospodarstwach rolnych i rolniczych spółdzielniach produkcyjnych”. Założenia te nie uzyskały aprobaty Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, który w uchwale z dnia 19 grudnia 1990 r. w sprawie rządowych założeń polityki rolnej,⁶ nakazał rządowi przedłożenie nowej wersji dokumentu, który uwzględniałby w szczególności: „opracowanie i przedstawienie Sejmowi projektów aktów prawnych regulujących najistotniejsze problemy rolnictwa, między innymi ustawy o gospodarstwie rolnym oraz przekształceniach w państwowych gospodarstwach rolnych i spółdzielczości rolniczej”.⁷

Program działań w sferze produkcji rolnej, przedstawiony przez rząd w lutym 1991 r. zapowiedział, iż będzie przygotowany system

5. Materiał rozpatrzony na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 13 grudnia 1989 r.; przedłożony do rozpatrzenia przez Sejm PRL.

6. Mon. Pol. z 1991 r. nr 1, poz. 1.

7. Por. pkt 5 wyżej powołanej uchwały Sejmu RP.

prawny umożliwiający prywatyzację pgr., ale zastrzegając, że o skali prywatyzacji w rolnictwie zadecydują przede wszystkim procesy ekonomiczne tj. koniunktura oraz kierunki i skala wsparcia przez państwo przemieszczania się ludności, osadnictwa i realizacji programów urzędzeniowych. W wykazie opracowywanych aktów prawnych mających służyć realizacji programu wymieniono projekt ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Oznacza to, że w miejsce dyskusji nad dylematami w koncepcji prywatyzacji państwowej własności rolniczej weszła dyskusja, w ramach prowadzonych już prac legislacyjnych, nad technikami prywatyzacyjnymi, przy milczącym niejako założeniu, że wszelkie problemy związane z prywatyzacją rozwiąże nowa struktura - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Powołanie nowej struktury nastąpiło bez szerszej dyskusji na temat możliwych rozwiązań organizacyjno-prawnych problemu. Pominęto w szczególności odpowiedź na pytanie - nazwijmy to pierwszym dylematem - czy dla prywatyzacji ziemi państwowej konieczne było zgromadzenie w ramach jednolitego zasobu wszelkiej ziemi państwowej, zarówno tej zaangażowanej produkcyjnie w przedsiębiorstwach, jak i administrowanej przez organy państwowe w ramach Państwowego Funduszu Ziemi. O ile dla prywatyzacji pgr-ów jako nowego zadania stojącego przed polityką gospodarczą można zakładać potrzebę zastosowania nowych metod, czy struktur, o tyle terenowe organy administracji publicznej, rządowej i samorządowej mogły w równie dobrym stopniu kontynuować swoje zadania w zakresie administrowania PFZ, w szczególności poprzez sprzedaż tych nieruchomości i ich dzierżawę.

Drugim dylematem, jaki należało rozważyć przed podjęciem decyzji o powołaniu nowej struktury, był problem, czy proces restrukturyzacji powinien być prowadzony w sposób jednolity dla wszystkich państwowych gospodarstw, czy też należy uwzględniać ich wewnętrzne zróżnicowanie. Postulowano wówczas, że reforma strukturalna PGR uwzględniać powinna przynajmniej trzy kategorie gospodarstw:

a) Państwowe gospodarstwa nasienne, zarodowe oraz doświadczalne, które powinny uzyskać odrębny status organizacyjny i finansowy gwarantujący zasilanie ze środków przeznaczonych w budżecie Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na postęp biologiczny. Zakładano, że działalność prowadzona przez przedsiębiorstwa tego typu jeszcze przez dłuższy okres nie będzie mogła być zastąpiona przez podmioty prywatne.

b) Państwowe gospodarstwa rolne wykazujące dochody oraz służące jako podstawowa baza infrastrukturalna dla rolnictwa indywidualnego. Ten typ przedsiębiorstwa powinien być utrzymywany w okresie przynajmniej średnioterminowym i korzystać z ogólnych preferencji przewidzianych dla rolnictwa indywidualnego, z wyłączeniem bezpośrednich i pośrednich dotacji państwowych.

c) Państwowe gospodarstwa rolne wykazujące się deficytem powinny być poddane szybkiemu procesowi prywatyzacji poprzez: 1) sprzedaż ziemi rolnikom prywatnym, 2) podział według kryteriów gospodarczych gospodarstw wielozakładowych oraz ich sprzedaż przy zagwarantowaniu nabywcom preferencyjnych kredytów, 3) częściową sprzedaż gospodarstw w celu doprowadzenia ich działalności do stanu ekonomicznej efektywności.⁸

Zdaniem A. Wosia w okresie transformacji systemowej rolnictwa państwowego powinniśmy widzieć uwarunkowania dwojakiego rodzaju: polityczne i ekonomiczne. „Dylemat polski polega na tym, że państwowe gospodarstwa rolne zostały zakwestionowane przede wszystkim w sensie politycznym i wszystko co się później działo, było skutkiem tej opcji politycznej.... Uznano, że sprawą nadrzędną jest prywatyzacja gospodarstw państwowych, a efekty ekonomiczne przyjdą jako efekt prywatyzacji”.⁹ Zdaniem powołanego Autora pro-

8. Por. opracowanie: „Kierunki programu dostosowawczego rolnictwa i stabilizacji rynku rolnego w Polsce w ramach działań interwencjonizmu państwowego” (maszynopis powielany).

9 A. Woś: Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji systemowej, *Więść i Rolnictwo* nr 2/1994, s. 29 i 30.

ces rekonstrukcji sektora państwowego w rolnictwie należało rozłożyć na dwa etapy, a mianowicie: 1) etap komercjalizacji oraz 2) etap prywatyzacji. Szczególne znaczenie miałby tu etap pierwszy, kiedy istniejące jednostki państwowe zostałyby poddane regułom gry rynkowej i byłyby zmuszone do dostosowania się do dyktowań rynku. Przedsiębiorstwa państwowe, które nie zdołałyby się utrzymać na rynku powinny być poddawane stopniowo sanacji i restrukturyzacji, bez narażania przedsiębiorstw na przejmowanie ich majątku bez strat.¹⁰

Kolejny - trzeci już - dylemat wiązał się ze sprawą relacji pomiędzy modelem prywatyzacji ogółu przedsiębiorstw państwowych, a modelem prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Tu pewne nadzieje na przekształcenia własnościowe w PGR łączono z ustawą z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,¹¹ która - jak wiadomo - przewidywała prywatyzację przedsiębiorstwa bądź w drodze przekształcenia przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, bądź też poprzez likwidację w celu prywatyzacji. Okazało się wszakże, iż model prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie uwzględniał specyfiki sektora państwowego w rolnictwie,¹² ponieważ przedsiębiorstwom rolnym, w stosunku do władanych przez nie gruntów rolnych, przysługiwało jedynie prawo zarządu. Dla przeprowadzenia prywatyzacji PGR, czy to w drodze przekształcenia w spółkę Skarbu Państwa, czy w drodze likwidacji przedsiębiorstwa niezbędne było przyznanie PGR prawnorzeczowych uprawnień do gruntów znajdujących się w ich władaniu. Nowelizacja ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (dokonana ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ww. ustawy o gospodarce gruntami...¹³) nie przyniosła zmiany w tym zakresie. Przepisy znowelizo-

10. Tamże, s. 30.

11. Dz.U. nr 51, poz. 298 z późn. zm.

12. Por. B. Skwarka: jw., s. 165-166.

13. Dz.U. nr 79, poz. 464 z późn. zm.

wanej ustawy wyposażyły przedsiębiorstwa państwowe w prawnoorzeczowe uprawnienia do gruntów, w drodze przekształcenia zarządu gruntów, z mocy prawa, w prawo użytkowania wieczystego. Nie dotyczyło to wszakże uprawnień państwowych gospodarstw rolnych w stosunku do będących w ich zarządzie gruntów rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Przepis art. 2 ust. 1 ww. ustawy stwierdzał, iż uprawnienie PGR w stosunku do gruntów reguluje odrębna ustawa, co należało rozumieć jako odesłanie do przyszłych uregulowań rangi ustawowej, albowiem w świetle przepisów wówczas obowiązujących uprawnienia PGR do gruntów sprowadzały się właśnie do zarządu. Ostatecznie w stosunku do państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zastosowano odrębny, specjalny model prywatyzacji.

Prywatyzacja państwowej własności rolniczej, w odróżnieniu od prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, poprzedzona została głęboką restrukturyzacją. Przed podjęciem jakichkolwiek przedsięwzięć prywatyzacyjnych, czy restrukturyzacyjnych dotyczących bezpośrednio podmiotów gospodarczych, nastąpiła restrukturyzacja (koncentracja) systemu zarządzania rolniczą własnością państwową, poprzez oddanie całości zorganizowanych przedsiębiorstw rolnych, a także Państwowego Funduszu Ziemi w gestię Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Takie rozwiązanie przedstawionych wcześniej dylematów upoważnia do postawienia tezy, iż u podstaw przyjętych uregulowań normatywnych względy natury ekonomicznej, czy społecznej odgrywały rolę jedynie drugorzędną. Pierwszorzędną rolę odegrały natomiast determinanty natury polityczno-prawnej, a mianowicie:

- 1) zachowanie własności ziemi w gestii Państwa i przyznanie uprawnienia do wykonywania własności wyłącznie jednemu powiernikowi - Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- 2) przejęcie obowiązków wynikających z wykonywania prawa własności w stosunku do mienia przejmowanego przez Agencję, co oznacza przejęcie ogromnego zadłużenia państwowych przedsię-

biorstw gospodarki rolnej, z jednoczesnym wyeliminowaniem potencjalnych postępowań likwidacyjnych (z przyczyn ekonomicznych), czy nawet postępowań upadłościowych tych przedsiębiorstw.

Koncentracja wykonywania państwowej własności rolniczej w ramach jednej struktury organizacyjnej, odpowiedzialnej także za całość zobowiązań przeszłych i współczesnych wynikających z tego tytułu, jest rozwiązaniem mającym zarówno zalety, jak i wady. Zaletą jest niewątpliwie jednolitość rozwiązań organizacyjno-prawnych w skali kraju, a także jedność polityki tej samej struktury i równoprawność traktowania podmiotów gospodarczych funkcjonujących w ramach struktury, przez jej władze centralne. Z punktu widzenia wierzycieli, posiadających roszczenia do podmiotów państwowej własności rolniczej, dogodne jest skoncentrowanie odpowiedzialności w rękach jednego podmiotu, gwarantującego wykonanie przyjętych zobowiązań. Także dla centralnej administracji państwowej łatwiej jest kierować postulatami, czy dyrektywami polityki rolnej do jednego tylko adresata, niż do szeregu podmiotów funkcjonujących w układzie regionalnym, czy wojewódzkim.

Uniformizm rozwiązań prawnych, a w szczególności powołanie do życia struktury monopolistycznej, będącym wyłącznym powiernikiem Państwa jako właściciela nieruchomości rolnych, może budzić również szereg wątpliwości. Powołanie struktury o ogólnokrajowym zasięgu działania, dysponującej w imieniu Skarbu Państwa tak wielkim zasobem majątku rolniczego, może przede wszystkim budzić niepokój, na ile struktura ta pełnić będzie cele określone przez władze państwowe (zwłaszcza, że cele te są niezbyt precyzyjnie określone), na ile zaś strukturę tą stać na autonomizację celów własnych. Podniesiona wątpliwość rodzi problem niezwykle starannego podejścia do skonstruowania systemu kontroli działania tak potężnego, ogólnokrajowego monopolisty. Scentralizowana struktura rodzi również wątpliwości co do prowadzenia polityki regionalnej, dostosowującej zasady restrukturyzacji i prywatyzacji do potrzeb warunków regionalnych, zróżnicowanych przede wszystkim wielkością państwowych użytków rolnych. Jednolita polityka scentralizowanej struktury

może nie dostrzegać, a w konsekwencji, nie uwzględniać, specyficznych warunków regionalnych. Kolejne zastrzeżenie wywołuje ociążalność maszyny, która przez trzy lata koncentrowała się głównie na ustalaniu stanu swego posiadania gromadząc PGR i PFZ w swoim zasobie własności rolnej Skarbu Państwa, z koniecznym, siłą rzeczy, odroczeniem działań dotyczących restrukturyzacji i prywatyzacji tegoż zasobu.

Nowa struktura organizacyjna łączy w sobie cechy organu administracji gospodarczej oraz podmiotu gospodarującego, działającego w skali kraju za pośrednictwem zróżnicowanych rodzajów jednostek wykonawczych (oddziały terenowe, ekspozytury, gospodarstwa skarbowe), co powoduje, iż rzeczą niezwykle ważną jest katalog obiektywnych kryteriów oceny efektywności działania poszczególnych struktur organizacyjnych Agencji.

3. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa - struktura organizacyjna, zadania

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa utworzona została z mocy postanowienia ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, działa na podstawie jej unormowań oraz postanowień statutu, nadanego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów.¹⁴ Agencja jest państwową osobą prawną o ogólnokrajowym zasięgu działania z siedzibą w mieście stołecznym Warszawie, wykonującą prawo własności oraz inne prawa majątkowe na rzecz Skarbu Państwa w zakresie określonym przepisami prawa (§ 2 statutu). Organem Agencji jest jej prezes, który kieruje działalnością Agencji, reprezentuje ją na zewnątrz i ponosi odpowiedzialność za realizację zadań Agencji (§ 6 statutu). Prezes powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Ministra Rolnictwa i Go-

14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. nr 24, poz. 104 z późn. zm.). Statut Agencji stanowi załącznik do rozporządzenia.

spodarki Żywnościowej, w porozumieniu z Ministrem Przekształceń Własnościowych.

Szeroki wachlarz zadań Agencji i ogromna wartość powierzonego jej majątku państwowego powoduje, iż kompetencje prezesa Agencji są bardzo ważne i rozległe, stąd niezwykle istotnym zagadnieniem jest system skutecznych środków nadzoru i kontroli nad działalnością Agencji. W tym zakresie uregulowania ustawy budzą uwagi krytyczne. Ustawa przewiduje obowiązek składania raportów z działalności Agencji - raport kwartalny składany jest Ministrowi Rolnictwa, natomiast raport roczny - Sejmowi. Nie określa wszakże jaka powinna być zawartość raportu i jakie są skutki odrzucenia, czy nie przyjęcia raportu przez właściwy organ. Minister dysponuje środkami natury personalnej (wniosek o odwołanie prezesa), Sejm zaś w istocie nie posiada żadnych instrumentów oddziaływania w tym zakresie. W tym miejscu należy wyrazić zdziwienie, że powołanie prezesa Agencji następuje bez jakiegokolwiek opinii ze strony komisji sejmowej, podczas gdy powołanie członków Rady Agencji, będącej jedynie organem opiniodawczo-doradczym prezesa, wymaga pozytywnego zaopiniowania przez odpowiednie komisje Sejmu.¹⁵

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy nadzór nad Agencją sprawuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Tak enigmatyczne sformułowanie rodzi problem co do kryteriów sprawowanego nadzoru, a także możliwych do zastosowania - środków nadzoru. Utrudnia to możliwość jednoznacznego określenia granic treściowych pojęcia „nadzoru” w odniesieniu do układu stosunków pomiędzy Ministrem Rolnictwa - organem nadzoru a Agencją. W literaturze wypowiedziano pogląd, że nadzór o którym mowa w art. 3 ust. 2 nie tworzy stosunku zależności prezesa Agencji od Ministra Rolnictwa opartego na tzw. ogólnej kompetencji nadzorczej, z której wynikałoby prawo doboru środków nadzoru według uznania organu nadzorującego.¹⁶ Zda-

15. Por. B. Skwarka: *ju.*, s. 168 i 169.

16. Por. C. Banasiński w: *Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa...*, pod red. C. Banasińskiego i P. Czechowskiego, Warszawa 1992, s. 21.

niem cytowanego Autora, aktywne oddziaływanie Ministra Rolnictwa wyraża się przede wszystkim w ocenie funkcjonowania Agencji w oparciu o przedkładane mu kwartalnie raporty z jej działalności (art. 9 ust. 3 ustawy) i na tej podstawie uczestnictwie w stosowaniu środków nadzorczych ad personam wobec prezesa Agencji (art. 9 ust. 1 ustawy). Minister Rolnictwa sprawując nadzór z punktu widzenia legalności nie może wkraczać jednak w ustawową sferę działań zastrzeżoną dla Agencji utworzonej odrębnym aktem ustawowym.¹⁷

Wypowiedziany pogląd skłania do dyskusji. Po pierwsze, nie można instytucji nadzoru nad Agencją sprowadzać jedynie do rozpatrywania przedkładanych raportów kwartalnych. Przepis art. 3 ust. 2 stwierdza, że nadzór nad Agencją sprawuje Minister Rolnictwa, co oznacza kompetencję, a zatem uprawnienie ale i obowiązek, ministra do permanentnego nadzorowania działalności Agencji. Po wtóre, mimo braku określenia kryteriów nadzoru, nie można ograniczać nadzoru jedynie do kryterium legalności. Agencja nie jest instytucją stosowania prawa, lecz organizacją gospodarczą, stąd pierwszorzędne znaczenie ma sprawowanie nadzoru z punktu widzenia gospodarności i rzetelności. Po trzecie, co się tyczy stosowanych środków nadzoru przyjąć należy, iż wobec braku określenia katalogu możliwych do zastosowania środków, wykluczona jest ingerencja w działalność Agencji przy użyciu środków władczych, z wyjątkiem środka represyjnego o charakterze personalnym (wniosek o odwołanie prezesa Agencji). Do zastosowania pozostaje szeroki wachlarz środków kontrolnych, środków doradztwa i pomocy, środków korygujących, czy też niewładczych środków koordynacyjnych.¹⁸

Jak wspomniano, organem opiniodawczym i doradczym prezesa Agencji jest Rada Agencji, składająca się z 9 członków. Członków

17. Tamże.

18. Syntetyczne ujęcie klasyfikacji środków nadzorczych w doktrynie polskiej przedstawione jest w pracy B. Dolnickiego: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 105 - 109.

Rady Agencji powołuje na okres 4 lat Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Przekształceń Własnościowych, Ministrem Finansów oraz Ministrem Pracy, Płacy i Polityki Socjalnej, po zaopiniowaniu przez odpowiednie komisje sejmowe. Ustawa nie zawiera wszakże wymogu, aby do rady wchodził przedstawiciele organizacji, instytucji, czy środowisk rolniczych i można wątpić czy zgodny pogląd czterech ministrów będzie wystarczającą gwarancją reprezentatywności składu rady pod względem fachowości, nie mówiąc już o reprezentacji interesów wszystkich środowisk związanych z przekształceniami w rolnictwie. Stosownie do § 14 ust. 1 statutu do zadań Rady należy w szczególności opiniowanie:

- 1) kierunków działania Agencji oraz jej rocznego planu działania,
- 2) regionalnych kierunków działania Agencji,
- 3) kwartalnych i rocznych raportów prezesa Agencji,
- 4) innych spraw przedstawianych przez prezesa Agencji w celu zaopiniowania.

Wskazania i opinie Rady nie są wiążące dla prezesa Agencji, aczkolwiek prezes powinien się z nimi liczyć mając na względzie sposób powoływania Rady. Opinie Rady powinny poprzedzać podjęcie decyzji, a nie oceniać decyzje już wydane, choć Rada nie jest pozbawiona prawa do wyrażania ocen, zwłaszcza gdy mają one służyć ukierunkowaniu dalszej pracy prezesa. Kolegialny organ opiniodawczo-doradczy z pewnością jest pomocny w funkcjonowaniu tak wielkiej struktury, jak Agencja. Sądzę, że dla obiektywnej oceny działalności prezesa Agencji bardziej przydatny byłby taki skład Rady, aby nie była ona agendą rządową, lecz opiniotwórczym reprezentantem środowisk rolniczych zaangażowanych w procesie przekształceń rolnictwa państwowego. Wymaga to wszakże zmiany ustawowej zasady co do sposobu powoływania Rady Agencji.

Struktura organizacyjno-prawna Agencji jest konsekwencją połączenia zasady jednoosobowego kierownictwa (tylko prezes jest orga-

nem Agencji, kieruje nią i reprezentuje ją na zewnątrz) z koniecznością objęcia siatką organizacyjną terenu całego kraju. Strukturę Agencji określa jej statut oraz wydany przez prezesa, na podstawie § 7 ust. 2 i § 10 statutu, regulamin organizacyjny Agencji. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi Agencji są: biuro prezesa i oddziały terenowe Agencji.

Prezes stojąc na czele Agencji działa przy pomocy swoich zastępców, dyrektorów zespołów biura prezesa oraz dyrektorów oddziałów terenowych, którzy są odpowiedzialni wobec prezesa za całość spraw objętych ich zakresem działania. Podział zadań między prezesa, jego zastępców i dyrektorów zespołów oraz ich zadania wykonywane z tytułu nadzoru nad działalnością podporządkowanych im jednostek organizacyjnych określa prezes w regulaminie organizacyjnym. Prezes Agencji może wszakże zastrzec rozstrzygnięcie każdej sprawy do swojej wyłącznej decyzji (§ 7 ust. 3 statutu).

Biuro prezesa Agencji jest jego aparatem wykonawczym. W skład biura wchodzi następujące zespoły: 1) organizacyjny, 2) gospodarowania zasobem, 3) ewidencji i analiz, 4) finansowy, 5) księgowości, 6) prawny, 7) kontroli wewnętrznej, 8) aktywizacji zawodowej. Zakresy działalności zespołów są systematycznie związane z ustawowymi zadaniami Agencji. W ich skład wchodzi sekcje i samodzielne stanowiska pracy powoływane i likwidowane przez prezesa Agencji na wniosek dyrektorów zespołów.¹⁹

Dla realizacji zadań Agencji utworzonych zostało 15 oddziałów terenowych, z tym, że jeden z oddziałów (warszawski) obejmuje również sprawy dotyczące mienia pozostałego po likwidacji przedsiębiorstw hodowlanych, z terenu całego kraju, uznanych przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej za przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (§ 16 statutu). Organi-

19. Por. Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1994 r., W-wa, maj 1995, s. 25-26. Według stanu na 31 grudnia 1994 r. Biuro Prezesa zatrudniało w przeliczeniu na pełne etaty 114 osób.

zacja i zasięg działania oddziałów terenowych zostały dostosowane do warunków i potrzeb regionalnych głównie do liczby i wielkości jednostek organizacyjnych gospodarujących państwowymi nieruchomościami rolnymi.

Utworzenie oddziałów terenowych nie zamknęło możliwości dostosowywania struktur organizacyjnych do warunków regionalnych. Dyrektorzy oddziałów terenowych mogli powoływać i powoływali dodatkowe ekspozytury wojewódzkie. Jedna z nich (województwo piłskie) uzyskała już rangę oddziału terenowego.²⁰ Nadmienić należy, że do końca 1994 r. w ramach Agencji funkcjonowała jednostka organizacyjna pod nazwą: „Przedsiębiorstwo Rolno-Przemysłowe Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w Straszęcinie”, powołana do zarządzania mieniem po zlikwidowanym Kombinate Rolno-Przemysłowym „Iglopol” w Dębicy. Poszczególne, samofinansujące się jednostki tego przedsiębiorstwa (23 jednostki położone w 13 województwach) podporządkowane zostały 7 oddziałom terenowym).²¹

Zgodnie z uregulowaniem statutowym (§ 21 statutu Agencji) do zadań oddziałów terenowych należą w szczególności następujące sprawy:

1) w zakresie tworzenia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa:

a) przejmowanie od organów założycielskich majątku likwidowanych przedsiębiorstw oraz występowanie z wnioskiem o likwidację państwowych gospodarstw rolnych,

20. Por. A. Kołodziej: Warunki i możliwości restrukturyzacji sektora państwowego w rolnictwie, Wieś i Rolnictwo nr 1/1994, s. 132.

21. Por. Raport z działalności Agencji ... w 1994 r., s. 26. Według stanu na 31 grudnia 1994 r. oddziały terenowe Agencji zatrudniały w przeliczeniu na pełne etaty 777 osób co daje przeciętne zatrudnienie w oddziale 51,8 etatów.

b) przejmowanie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa znajdujących się w użytkowaniu spółdzielni i osób fizycznych,

c) przejmowanie od wojewodów nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi,

d) przejmowanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów szczególnych;

2) w zakresie gospodarowania Zasobem:

a) przygotowanie i realizacja planu jego restrukturyzacji,

b) przygotowanie planów tworzenia gospodarstw rolnych oraz ich realizacja po zatwierdzeniu przez prezesa Agencji,

c) przygotowanie planów urządzenioworolnych oraz ich realizacja po zatwierdzeniu przez prezesa Agencji,

d) prowadzenie gospodarki mieszkaniowej i socjalnej.

Pracami oddziału terenowego kieruje dyrektor oddziału, reprezentujący oddział na zewnątrz oraz odpowiedzialny przed prezesem Agencji i działający w ramach określonych przez statut i pełnomocnictwa udzielane przez prezesa Agencji. Ponieważ jedynie prezes Agencji jest jej organem upoważnionym do reprezentowania jej na zewnątrz, możliwość dokonywania czynności prawnych w imieniu Agencji przez inne osoby, w tym dyrektorów oddziałów terenowych, oparta jest na systemie pełnomocnictw udzielanych przez prezesa Agencji. Do udzielania pełnomocnictw mają oczywiście zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego o przedstawicielstwie. W statucie Agencji mamy wszakże do czynienia ze szczególnym uregulowaniem zasad udzielania pełnomocnictw (§ 22 - § 27 statutu). Statut przewiduje dwa rodzaje pełnomocnictw: pełnomocnictwo ogólne oraz pełnomocnictwo odrębne do dokonywania poszczególnych czynności prawnych. Pełnomocnictwo ogólne udzielane jest przez prezesa Agencji dyrektorom oddziałów terenowych i zawiera umocowanie do dokonywania wszelkich czynności prawnych, z wyjątkiem czynności wymagających pełnomocnictwa do poszczególnych czynności. Od-

rębne pełnomocnictwo jest wymagane do każdej z następujących czynności prawnych:

- 1) sprzedaży nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha,
- 2) sprzedaży obiektów budowlanych, których wartość ewidencyjna przekracza równowartość 2 tys. ton żyta, ustaloną stosownie do przepisów o podatku rolnym,
- 3) wdzierżawiania nieruchomości o powierzchni przekraczającej 1500 ha,
- 4) wniesienia mienia do spółki, z wyjątkiem jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, w których aport stanowi mienie pozostałe po likwidacji przedsiębiorstw hodowlanych,
- 5) zaciągania kredytów i udzielania gwarancji kredytowych,
- 6) przekazania gminie na własność nieruchomości na cele inwestycji infrastrukturalnych.

Katalog czynności dla których wymagane jest pełnomocnictwo odrębne jest oczywiście katalogiem spraw zastrzeżonych do decyzji prezesa Agencji, z tym że przypomnieć należy, iż prezes Agencji może zastrzec rozstrzygnięcie każdej sprawy do swojej wyłącznej decyzji (§ 6 ust. 3 statutu).

Szeroki zakres zadań i rozbudowana struktura organizacyjna Agencji powoduje, że system pełnomocnictw może być dalej rozbudowywany. W szczególności prezes Agencji może w pełnomocnictwie udzielonym dyrektorowi oddziału zawrzeć postanowienie zezwalające na ustanowienie przez dyrektora oddziału innych pełnomocników do dokonywania poszczególnych czynności prawnych w granicach udzielonego mu pełnomocnictwa.

System pełnomocnictw dla jednostek produkcyjnych Agencji „zamykają” pełnomocnictwa udzielane tymczasowym zarządcom, a także administratorom gospodarstw rolnych Skarbu Państwa, które upoważniają do dokonywania wszelkich czynności prawnych w zakresie zwykłego zarządu gospodarstwem, z tym, że w praktyce

udzielania pełnomocnictw zastrzeżona jest górna granica wysokości rozporządzenia majątkiem (zazwyczaj kwota 5 tysięcy zł). Pełnomocnictwa dla terenowych organów samorządu terytorialnego powiązane są z umowami zlecenia przez Agencję organom szczebla gminnego, prowadzenia sprzedaży oraz dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa, będących w dyspozycji Agencji.

Przedstawione struktury organizacyjne Agencji mają do zrealizowania szeroki wachlarz zadań zarówno o charakterze restrukturyzacyjnym oraz prywatyzacyjnym, jak też gospodarczym. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa jest instytucją powierniczą, której zadaniem, określając generalnie, jest przejęcie a następnie rozdysponowanie mienia rolnego Skarbu Państwa, czyli nieruchomości będących dotychczas w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi oraz majątku dotychczasowych państwowych przedsiębiorstw rolnych.

Normatywne ukształtowanie zadań Agencji określa art. 6 ustawy (w brzmieniu znowelizowanym) zgodnie z treścią którego, Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie:

- 1) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa,
- 2) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,
- 3) obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne,
- 4) administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
- 5) tworzenia gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych,
- 6) zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa,
- 7) prowadzenia prac urzędniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych,

8) tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej.

Katalog zadań Agencji nie został sformułowany zbyt szczęśliwie. Szereg zadań szczegółowych w istocie jest po prostu formą realizacji zadania głównego, jakim jest restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia rolniczego Skarbu Państwa. Restrukturyzacja polega bowiem na tworzeniu warunków do racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego zasobu zarówno poprzez administrowanie tymi zasobami, jak i tworzenie nowych gospodarstw rolnych, czy też prowadzenie spraw urzędzeniowo-rolnych. Natomiast prywatyzację pojmować należy jako zmianę stosunków własnościowych, a takowa dokonuje się poprzez obrót nieruchomościami rolnymi, czy organizowanie na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych.²²

Ocena realizacji zadań Agencji będzie jednym z końcowych, podsumowujących elementów niniejszego studium. W tym miejscu przypomnieć należy, iż tak często przywoływana w przepisie polityka rolna nie sformułowała w rzeczywistości katalogu wymagań stawianych przed Agencją, pozostawiając właśnie Agencji prawo do autonomicznego sprecyzowania zadań, sposobów ich realizacji oraz kryteriów oceny realizacji celu we wszystkich wymienionych wyżej sferach.

Zadania te zostały sprecyzowane w dokumencie zatytułowanym „Kierunki działania Agencji Własności Rolnej” (w raporcie Agencji za 1992 r.). W dokumencie tym stanowczo podkreślono, iż podstawową formą organizacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej docelowo jest i powinno być gospodarstwo rodzinne, gdyż tylko taka forma gwarantuje efektywność rozwoju rolnictwa polskiego. Niemniej jednak w celu realizacji tego zadania zaleca się tworzenie określonych w dokumencie tzw. gospodarstw skarbowych, które mają być formą

22. Por. Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, W-wa 1994, s. 162.

przejściową. Gospodarstwa te, najczęściej wyodrębniane w trakcie reorganizacji PPGR, mają być bądź wydzieławiane, bądź powierzone w administrację ustanowioną przez Agencję. Służyć one mają utrzymaniu zorganizowanych całości gospodarczych, byłych zakładów państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub ich części, które są i mogą być racjonalnie kierowane z tzw. "jednej ręki" w drodze dzierżawy lub administrowania.

Szczególnym zainteresowaniem Agencji ma być stworzenie warunków kontynuowania działalności w zakresie hodowli twórczej, roślin i zwierząt, prowadzonej przez dotychczasowe przedsiębiorstwa specjalistyczne. W tym celu Agencja może tworzyć spółki Agencji dla hodowli twórczej i działalności z nią związanych albo specjalistyczne gospodarstwa skarbowe, odpowiednie dla hodowli zarodkowej.

Konkretyzację zadań Agencji i jej wewnętrznych jednostek organizacyjnych, w różnorodnych horyzontach czasowych i skalach terytorialnych zawierają takie dokumenty planistyczne jak: roczny plan działania Agencji, regionalne kierunki działania Agencji, czy też plany restrukturyzacji zasobu oraz plany tworzenia gospodarstw rolnych przygotowywane w skali poszczególnych oddziałów.

Kontrola wykonania zadań sprawowana jest przez organy, którym kwartalne i roczne raporty składa prezes Agencji. Rozbudowany jest także system kontroli wewnętrznej sprawowanej w postaci kontroli bieżącej, a także kontroli wynikowej.²³ Kontrola bieżąca polega na badaniu czynności w toku ich wykonywania w szczególności z punktu widzenia legalności i gospodarności. Kontrola ta obejmuje również badanie rzeczywistego stanu rzeczowych i pieniężnych składników majątkowych oraz prawidłowości ich zabezpieczenia przed stratami.

23. Por. dział VI statutu Agencji: System kontroli wewnętrznej (§ 38 - § 45).

Kontroli wewnętrznej podlegają komórki organizacyjne Agencji, zarządcy tymczasowi, państwowe jednostki organizacyjne mające w Skarbu Państwa w zarządzie oraz dzierżawcy i administratorzy w zakresie ich obowiązków wobec Agencji wynikających z zawartych z nimi umów, a za zorganizowanie i prawidłowe działanie kontroli wewnętrznej, a także za należyte wykorzystanie wyników kontroli, odpowiedzialny jest prezes Agencji.

Realizacja zadań rzeczowych ma oczywiście istotne znaczenie w ocenie działań Agencji jednakże, co należy podkreślić, w systemie gospodarki rynkowej podstawową rolę odgrywają mierniki natury finansowej. W instytucji o tak rozbudowanej strukturze organizacyjnej jak Agencja nie wystarcza wszakże operowanie syntetycznymi miernikami finansowymi (zysk, strata), a potrzebne jest szersze przedstawienie zasad i mechanizmów gospodarki finansowej.

4. Zasady gospodarki finansowej Agencji

Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach wpływów pochodzących z realizacji dochodów którymi są:

- 1) należności z tytułu sprzedaży mienia Skarbu Państwa,
- 2) opłaty z tytułu zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego oraz z tytułu najmu,
- 3) zysk uzyskany z gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa,
- 4) inne dochody,

z uwzględnieniem środków finansowych, które, na mocy art. 11 ustawy, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, w porozumieniu z Ministrem Finansów, zapewnił na podjęcie działalności Agencji.

Środki finansowe uzyskane z ww. wpływów Agencja przeznaczana na finansowanie zadań ustawowych (art. 6), na funkcjonowanie Agencji oraz odpisy na fundusz rezerwowy. Różnica między wpły-

wami a wydatkami stanowi nadwyżkę lub niedobór (§ 28 statutu Agencji).

Agencja Własności Rolnej jest instytucją deficytową, co nie powinno budzić jakiegokolwiek zdziwienia w sytuacji, gdy Agencja przejęła ogromne zadłużenia przejętych do zasobu państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Z tego też względu stan zobowiązań Agencji ulegał ciągłemu zwiększeniu w miarę przejmowania gospodarstw państwowych.²⁴ Spłata kilkudziesięciu bilionowych zobowiązań jeszcze przez dłuższy okres rzutować będzie na wynik finansowy działalności Agencji.

Również gdy chodzi o bieżącą działalność Agencji podkreślić należy złożoność jej statusu finansowego. Agencja uzyskuje dochody z prowadzenia działalności statutowej, pokrywając z nich, w zasadzie, wydatki statutowe i koszty funkcjonowania Agencji, jednakże na ocenę wyniku finansowego Agencji rzutują w sposób istotny wyniki finansowe gospodarstw rolnych działających w ramach Agencji, które niestety, są bardzo niekorzystne.²⁵ Dlatego też główną troską władz Agencji jest maksymalne racjonalizowanie zasad gospodarki finansowej. Efektem tych starań jest ustanowienie „Zasad przepływów pieniężnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa”.²⁶ W trosce o zachowanie „płynności finansowej” Agencji, przez co rozumie się trwałą zdolność uzyskiwania wpływów pieniężnych umożliwiających pokrywanie wydatków, ustalono przestrzeganie szeregu zasad, spośród których warto wyszczególnić następujące:

24. Według załącznika nr 34 do raportu z działalności Agencji w 1994 r. stan zobowiązań Agencji na koniec roku 1994 wynosił 21.421 miliardów złotych, z tym że zobowiązania byłych PPRG przejętych w 1994 r. wynosiły 6.249 miliardów złotych.

25. Zgodnie z załącznikami nr 35 do tegoż raportu wynik finansowy gospodarstw rolnych za 1994 r. wyniósł - (minus) 5.472 mld złotych.

26. Wprowadzonych zarządzeniem nr 3/93 Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa z dnia 6 kwietnia 1993 r. (zarządzenie niepublikowane).

1) samofinansowanie bieżącego działania gospodarstw skarbowych, z wewnętrznym rozrachunkiem zakładów w gospodarstwach wielozakładowych i z zastosowaniem reguły „nierozdzielania długu od majątku na którym powstał”;

2) niedopuszczanie do przenoszenia skutków zadłużenia gospodarstw skarbowych w złej kondycji finansowej na gospodarstwa w dobrej kondycji;

3) niedopuszczenie do powstawania w Agencji nowego złego długu;

4) nieprzejmowanie majątku bez propozycji restrukturyzacji długu na nim ciążącego;

5) przyporządkowanie określonych typów wydatków określonym typom wpływów na poziomie oddziału Agencji i biura prezesa, realizowane głównie poprzez limitowanie wydatków oddziałów;

6) ustalenie następującej kolejności ponoszenia wydatków:

a) utrzymanie struktur organizacyjnych Agencji w zakresie odpowiadającym nałożonym na nie zadaniom związanym z obsługą Zasobu,

b) regulowanie zobowiązań powstałych po przejściu majątku do Zasobu, w tym zobowiązań wynikających z zawartej ugody (układu) z wierzycielami Agencji,

c) regulowanie przejętych wraz z majątkiem zobowiązań po ich uprzedniej restrukturyzacji,

d) finansowanie kosztów restrukturyzacji Zasobu,

e) finansowanie innych zadań nałożonych na Agencję przez ustawę.²⁷

Z przytoczonego dokumentu wynika przede wszystkim spostrzeżenie, jak bardzo trudnym zagadnieniem, przy rozbudowanej struktu-

27. Por. część 1 „Cel i zasady ogólne” dokumentu powołanego w przypisie poprzednim.

rze i zróżnicowanym zakresie zadań poszczególnych jej elementów, jest zobiektywizować kryteria oceny racjonalności dochodów i wydatków poszczególnych, wewnętrznych jednostek organizacyjnych Agencji. Podmiotem praw i obowiązków jest Agencja jako osoba prawna, jednakże dla potrzeb funkcjonowania poszczególnych jednostek organizacyjnych w szczególności gospodarstw skarbowych, widzimy próbę upodmiotowienia poszczególnych zorganizowanych mas majątkowych w płaszczyźnie prawnofinansowej poprzez przyjęcie zasady samofinansowania, czy wewnętrznego rozrachunku w gospodarstwach wielozakładowych. Dotyczy to także łączenia odpowiedzialności z masami majątkowymi wewnętrznych jednostek organizacyjnych Agencji.

Ograniczanie odpowiedzialności Agencji za długi związane z przejmowanym mieniem znalazło swój wyraz w pierwszej kolejności w orzecznictwie sądowym. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1992 r. (sygn. akt III CZP 106/92)²⁸ sformułowała tezę, iż Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przejmująca majątek oraz wierzytelności i zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej na podstawie art. 13 ust. 2, 14 ust. 3 w zw. z art. 19 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa... (Dz.U. nr 107, poz. 464) odpowiada za zobowiązania związane z przekazywanym mieniem do wysokości wartości przejętego mienia. Przy takim ograniczeniu odpowiedzialności Agencja ponosiła odpowiedzialność za długi całym swoim majątkiem (wszystkimi jego składnikami), ale tylko do wysokości wartości przejętego mienia. Przyjęcie ograniczenia odpowiedzialności nie miało jasnych podstaw ustawowych i oceniane było krytycznie, stąd też nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi przyniosła ustawowe uregulowanie tej kwestii. Zgodnie z art. 14 ust. 3 a egzekucja należności,

28. Opublikowana w OSN CP z. 1-2/93, poz. 6, a także w OSP z. 12/93, poz. 240 z krytyczną glosą Andrzeja Zielińskiego.

przypadających od Agencji z tytułu przejętego zobowiązania, może być prowadzona tylko z mienia i pożytków z niego uzyskiwanych, przekazanego Agencji po tym zlikwidowanym przedsiębiorstwie, które zaciągnęło zobowiązanie. Ten sposób ograniczania odpowiedzialności polega na określeniu składników majątkowych, którymi Agencja odpowiada, a zatem jest to ograniczenie odpowiedzialności do wyodrębnionej masy majątkowej dłużnika traktowanej w jego majątku jako osobna całość. Wierzyciele zlikwidowanego przedsiębiorstwa, które zaciągnęło zobowiązanie nie mogą skierować egzekucji do innego majątku Agencji, niż majątek przejęty po zlikwidowanym przedsiębiorstwie.

Kolejną formę czasowego ograniczenia odpowiedzialności Agencji reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie ograniczenia egzekucji z rachunków bankowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa²⁹. Zgodnie z przepisami rozporządzenia do dnia 30 czerwca 1996 r. nie może być prowadzona egzekucja z rachunków bankowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i jej oddziałów terenowych, na których gromadzone są środki przeznaczane na realizację zadań statutowych a w szczególności na restrukturyzację i prywatyzację przejętego mienia Skarbu Państwa, na tworzenie miejsc pracy oraz na bieżącą działalność. Przepis ten nie dotyczy pomocniczych rachunków bankowych oddziałów terenowych Agencji, prowadzonych dla gospodarstw wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz rachunków bieżących tych gospodarstw.

Interwencje ustawodawcze co do zasad odpowiedzialności Agencji za przejęte zobowiązania są zrozumiałe w sytuacji, gdy spłata zadłużeń pochłania tak wielkie środki, iż zagrożona jest realizacja za-

29. Dz.U. nr 75, poz. 379. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 894 kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 88 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

dań statutowych Agencji. Stąd ochrona rachunków bankowych jednostek organizacyjnych gromadzących środki na realizację zadań statutowych, a skierowanie egzekucji do rachunków bankowych „obsługujących” gospodarstwa rolne Agencji. Rozwiązanie takie świadczy wszakże o „pęknięciach” w jednolitej strukturze organizacyjnej Agencji. Względem wierzycieli Agencja przestaje być gwarantem wykonania przejętych zobowiązań, skoro może ograniczyć egzekucję należności do mienia pozostałego po zlikwidownym przedsiębiorstwie, czy rachunku bankowego działającego gospodarstwa skarbowego. Nie jest też Agencja monolitem organizacyjnym, skoro jej poszczególne jednostki organizacyjne posiadają zróżnicowany status finansowoprawny.

Gdy chodzi o gospodarstwa rolne funkcjonujące w ramach Agencji stwierdzić należy, iż w oddziałach Agencji prowadzone są listy gospodarstw w tymczasowym zarządzie i administracji, uszeregowane od jednostek najlepszych do najgorszych. Lista ta, uwzględniająca wnioski z programów restrukturyzacji poszczególnych gospodarstw - w tym restrukturyzacji (redukcji) zadłużenia - a także możliwości finansowych ich realizacji przez Agencję, wyróżnia 4 kategorie gospodarstw skarbowych:

1) gospodarstwa samodzielne finansowo - grupa chroniona, gospodarstwa te posiadają najlepszy dostęp do wewnętrznych i zewnętrznych źródeł zasilania;

2) gospodarstwa skarbowe, które rokują nadzieję na samofinansowanie działalności bieżącej i w konfrontacji z posiadanymi przez Agencję środkami i innymi, gorszymi gospodarstwami okres osiągnięcia zdolności samofinansowania jest relatywnie krótki ; gospodarstwa te mogą być wspomagane przez Agencję, o ile nie jest naruszony interes gospodarstw z grupy chronionej;

3) gospodarstwa skarbowe, które rokują nadzieję na samofinansowanie działalności bieżącej, lecz w konfrontacji z posiadanymi przez Agencję środkami i innymi, lepszymi gospodarstwami okres osiągnięcia ww. zdolności jest relatywnie zbyt długi, program restru-

kturyzacji obarczony realatywnie większym ryzykiem niepowodzenia, oraz restrukturyzacja których, w porównaniu do spodziewanych efektów restrukturyzacji lepszych gospodarstw, wymaga większych wydatków finansowanych spoza majątku danego gospodarstwa; w tych jednostkach produkcja powinna zostać wygaszona;

4) gospodarstwa skarbowe, które nie roszą żadnej szansy na samofinansowanie bieżącej działalności, zatem w których produkcja powinna zostać wygaszona.³⁰

Przytoczony fragment dokumentu wyraźnie wskazuje, iż w ramach monopolistycznej struktury Agencji mamy w istocie do czynienia z „ręcznym sterowaniem” jednostkami organizacyjnymi. Dowodem tego jest przede wszystkim „relatywność” czynników branych pod uwagę przy ocenie sytuacji poszczególnych gospodarstw skarbowych. Relatywność tych czynników pozwala na wysoki stopień uznaniowości przy sporządzaniu listy gospodarstw; pomiędzy gospodarstwami drugiej i trzeciej kategorii mogą zachodzić bardzo niewielkie różnice, a decyzja dyrektora oddziału Agencji o skierowaniu pomocy do gospodarstwa praktycznie przesądzi o jego wyższej pozycji na liście. Prawdą jest, że w ramach jednej osoby prawnej nie można skonstruować zestawu obiektywnych, zewnętrznych wskaźników oceny działań poszczególnych jednostek organizacyjnych, jednakże obecna sytuacja gospodarstw skarbowych w zbyt dużym stopniu oparta jest na uznaniowości i relatywności.

Sytuacja gospodarstwa skarbowego przypomina sytuację zespołu - jednostki gospodarczej funkcjonującej w latach 1946-48 w Państwowym Nieruchomościach Ziemijskich, będących specyficznym przedsiębiorstwem państwowym o ogólnokrajowym zasięgu działania i wieloszczeblowej strukturze organizacyjnej (zarząd centralny, zarzą-

30. Por. załącznik do zarządzenia powołanego w przypisie 26.

dy okręgowe, jednostki gospodarcze zwane zespołami).³¹ Nadmienić także należy, iż w okresie centralistycznego systemu zarządzania państwowymi przedsiębiorstwami gospodarki rolnej, w ramach Centralnego Zarządu PPR, ³² który był szczególnym organem administracji gospodarczej, a jednocześnie organizacją gospodarczą grupującą, za pośrednictwem zjednoczeń, wszystkie PPR w skali całego kraju, przedsiębiorstwa posiadały osobowość prawną, co umożliwiało skonstruowanie zewnętrznych wskaźników oceny ich działalności.

Rozważania problematyki finansowej zakończyć należy postawieniem pytania, czy gospodarstwo skarbowe winno mieć status prawnie uregulowany, czy dla jego funkcjonowania wystarczy regulacja uprawnień kierującego gospodarstwem?

5. Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zwany dalej „Zasobem”, tworzy mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy, przejęte w trybie niniejszej ustawy (art. 12 ust. 1 ustawy). Zasób tworzy także mienie nabyte przez Agencję, z wyjątkiem mienia nabytego w celu zapewnienia funkcjonowania biura prezesa i oddziałów terenowych, które stanowi własność Agencji.

Zakres przedmiotowy ustawy określa przepis art. 1 zgodnie z którym ustawa reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do:

31. Por. R. Cholewa, T. Ostrowski: Państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, W-wa 1976, s. 15-17; S. Prutis: Pozycja prawna państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, Białyostok 1987, s. 64-65.

32. System ten funkcjonował od 1 stycznia 1975 r. do 30 czerwca 1981 r. Por. S. Prutis: jw., s. 103 i n.

1) nieruchomości rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego i innych nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych,

2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń,

3) lasów nie wydzielonych geodezyjnie z nieruchomości określonych w pkt. 1 i 2.

Przepis art. 2 ustawy precyzuje zakres jej zastosowania, poprzez określenie źródeł i kierunków wpływu nieruchomości Skarbu Państwa do Zasobu, regulując, iż zasady gospodarowania obejmują mienie (o którym mowa w art. 1) znajdujące się:

- 1) w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych,
- 2) w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych,
- 3) w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych,
- 4) w Państwowym Funduszu Ziemi, a także
- 5) nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub innych tytułów.

Przejęcie przez Agencję mienia do Zasobu winno nastąpić nie później niż po upływie 3 lat (w pierwotnym brzmieniu ustawy termin ten wynosił 2 lata) od utworzenia Agencji. Tworzenie Zasobu należy do właściwości rzeczowej oddziałów terenowych Agencji a przejęcie mienia z każdego ze źródeł tworzenia Zasobu następuje z zachowaniem przewidzianych ustawą procedur, kończących się w sposób identyczny - faktyczne przekazanie nieruchomości następuje w formie protokołu zdawczo - odbiorczego sporządzanego przez podmiot przekazujący i Agencję (art. 19 ustawy).

Tworzenie Zasobu jest już obecnie zasadniczo zakończone, dlatego też ograniczyć się należy do dwu, aczkolwiek istotnych uwag. Sam proces zgromadzenia Zasobu był procesem bardzo pracochłonnym, trwał w istocie dwa razy dłużej niż przewidywał ustawodawca w pierwotnym brzmieniu ustawy, absorbując znaczną ilość sił i środków Agencji. Nie jest to bynajmniej zarzut w stosunku do Agencji, lecz jedynie refleksja, iż ustawodawca mógł pomyśleć o mechanizmach prywatyzacji państwowej własności rolniczej, bez konieczności przebycia etapu „wchodzenia” do Zasobu. Druga uwaga dotyczy stosunku Agencji do przejmowanego majątku. W pierwszym okresie obowiązywania ustawy Agencja wykazywała swoistą „zachłanność” reprezentując koncepcję (popieraną przez Ministra Rolnictwa³³) o nabyciu przez Agencję praw do nieruchomości z mocy samego prawa. Wobec braku podstaw do przyjęcia konstrukcji nabycia przez Agencję praw do nieruchomości z mocy samego prawa, koncepcja ta została skrytykowana przez doktrynę;³⁴ przeciwko koncepcji tej wypowiedziało się także orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.³⁵ Nowelizacja art. 5 ustawy wyeliminowała te wątpliwości stanowiąc zasadę, iż Agencja, obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa, wstępuje w prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do Skarbu Państwa oraz do osób trzecich. W praktyce,

33. W piśmie z dnia 7 XI 1992 r. Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej skierowanym do wojewodów, z wyjaśnieniami na temat stosowania ustawy, zawarte jest stwierdzenie: „Stosownie do art. 5 ustawy..., Skarb Państwa z dniem 1 stycznia 1992 r., tj. z dniem wejścia w życie tej ustawy, powierzył Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia określonego w art. 1 i 2 ustawy”.

34. Por. S. Prutis w podręczniku: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, W-wa 1994, s. 169.

35. W orzeczeniu z dnia 8 listopada 1994 r. (SA/Kr 2916/93) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: *Przejęcie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa praw i obowiązków wynikających z wykonywania przez Skarb Państwa prawa własności w odniesieniu do nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi nie nastąpiło ex lege w dniu wejścia w życie ustawy z 19 października 1991 r...., lecz następuje z chwilą uzyskania waloru ostateczności przez decyzję właściwego wojewody o przekazaniu Agencji konkretnej nieruchomości (art. 17 ustawy)”, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 3/1995, poz. 141.*

zainteresowanie Agencji tempem przejmowania mienia Skarbu Państwa spadało, ze względu na wielkie zadłużenie przejmowanego majątku, jak i na problemy z jego zagospodarowaniem, dlatego też gromadzenie Zasobu trwało lat cztery.

Zgodnie z postanowieniem art. 5 ust. 1 ustawy Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia wchodzącego do Zasobu. Z przytoczonego uregulowania wynikają dwie zasadnicze konstatacje:

1) Uprawnienia Agencji w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa opierają się na konstrukcji prawnej „powiernictwa”. Powiernikiem jest osoba prowadząca cudze sprawy, lecz we własnym imieniu. Tak jest i w przypadku Agencji - nie staje się ona właścicielem przejętego mienia, a wyłącznie podmiotem wykonującym w imieniu własnym powierzone jej uprawnienia właścicielskie państwa. Nasz porządek prawny nie zawiera generalnych uregulowań stosunku powiernictwa,³⁶ dlatego też treść stosunku prawnego pomiędzy Agencją a Skarbem Państwa określają wyłącznie przepisy omawianej ustawy.

2) Regulacja art. 5 ustawy statuuje sam stosunek powiernictwa pomiędzy Skarbem Państwa a Agencją; wola ustawodawcy zastępuje tu wolę właściciela i powiernika co do powierzenia uprawnień, a jednocześnie zobowiązania do działania w charakterze powiernika. Generalny stosunek powiernictwa praw nie określa wszakże, które konkretnie prawa służące Skarbowi Państwa w stosunku do konkretnych przedmiotów praw zostają powierzone Agencji - konkretyzacja nastę-

36. Konstrukcja prawna powiernictwa jest znana prawu niemieckiemu (Treuhand), natomiast w naszym porządku znalazło zastosowanie także przy funduszach powierniczych służących do zbiorowego lokowania środków pieniężnych w papierach wartościowych (ustawa z 22 III 1991 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierzonych (Dz.U. nr 35, poz. 155).

puje poprzez przekazanie mienia Agencji. I wówczas, jak powiedziano, obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa, Agencja wstępuje w prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do Skarbu Państwa oraz osób trzecich.

Analiza przepisów rozdziału 5 ustawy: „Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa” pozwala wyróżnić: 1) zagospodarowanie Zasobem poprzez wykorzystanie na cele rolnicze, 2) przeznaczenie mienia na inne cele, 3) zabezpieczenie mienia nie zagospodarowanego.

Formami rolniczego zagospodarowania Zasobu są:

- 1) sprzedaż mienia,
- 2) oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym (dzierżawa i najem),
- 3) wniesienie mienia do spółki,
- 4) oddanie mienia na czas oznaczony administratorowi w celu gospodarowania,
- 5) przekazanie w zarząd.

Mienie, które nie zostało zagospodarowane w trybie wyżej określonym Agencja zabezpiecza lub przeznacza na inne cele w trybie określonym w statucie Agencji (§ 37 statutu). Formą zabezpieczenia gruntów rolnych, bez zmiany ich rolniczego przeznaczenia, może być ich odłogowanie w uzasadnionych gospodarczo przypadkach (art. 24 ust. 3).

Przeznaczenie nieruchomości i innych składników majątkowych na inne cele obejmuje następujące kierunki zagospodarowania:

- 1) nieodpłatne przekazanie gruntów wchodzących w skład Zasobu Lasom Państwowym w celu zalesienia; przekazanie następuje na wniosek Agencji w drodze decyzji rejonowego organu rządowej administracji ogólnej (art. 24 ust. 4 ustawy) (zapis ten umożliwia przekazanie Lasom Państwowym gruntów o niskiej wartości dla gospo-

darki rolnej, a także tych, które są położone w obrębie kompleksów leśnych);

2) nieodpłatne przekazanie w drodze umowy nieruchomości na własność:

a) gminie na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, służącymi wykonywaniu zadań własnych gminy;

b) Polskiej Akademii Nauk, szkole wyższej lub jednostce badawczo-rozwojowej - na cele służące wykonywaniu ich zadań statutowych;

c) Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad - na pasy drogowe autostrad (art. 24 ust. 5 i 7 ustawy);

3) przekazanie w drodze umowy urządzeń, obiektów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych wraz z niezbędnymi gruntami na własność jednostkom prowadzącym działalność w tym zakresie, z tym że przekazanie na rzecz jednostek państwowych i komunalnych może nastąpić nieodpłatnie (art. 24 ust. 6 ustawy);

4) zagospodarowanie wydzielonych z Zasobu domów, lokali mieszkalnych i budynków gospodarczych, wraz z niezbędnymi gruntami, w trybie przepisów art. 42-50 ustawy.

Przedstawione kierunki możliwego rozdysponowania mienia Zasobu opatrzyć wystarczy jednym zdaniem komentarza. Nowelizacja ustawy w sposób oczywiście słuszny poszerzyła możliwości wybycia się przez Agencję mienia nie związanego z realizacją zasadniczych celów Agencji, w szczególności mienia nierolniczego zbędnego z punktu widzenia realizacji ustawowych zadań Agencji. Zadania te koncentrują się wokół problemów restrukturyzacji i prywatyzacji państwowej własności rolniczej.

Gospodarownie Zasobem poprzez wykorzystanie na cele rolnicze polega: 1) bądź na prowadzeniu gospodarstwa rolnego przez Agencję, 2) bądź na rozdysponowaniu gruntów rolnych na rzecz osób trzecich

(sprzedaż, dzierżawa, przekazanie w zarząd). Formy prawne rozdysponowania gruntów rolnych Zasobu zostaną przedstawione w kolejnym fragmencie opracowania. W tym miejscu skonkretyzować należy struktury organizacyjno-prawne, w jakich mogą funkcjonować gospodarstwa (przedsiębiorstwa) rolne, będące przedmiotem własności państwowej.

Biorąc pod uwagę zarówno formy organizacyjne przewidziane w regulacji prawnej, jak i gospodarstwa rzeczywiście funkcjonujące wyróżnić należy 4 kategorie struktur organizacyjno-prawnych, służących organizacji gospodarstw rolnych:

- 1) jednoosobowa spółka Skarbu Państwa,
- 2) jednoosobowa spółka Agencji Własności Rolnej,
- 3) administrowanie gospodarstwem rolnym,
- 4) tymczasowy zarząd gospodarstwa rolnego.

Pierwsze dwie formy są strukturami kodeksu handlowego, z tym że forma jednoosobowej spółki Skarbu Państwa w praktyce nie występuje; dwie ostatnie formy polegają na gospodarowaniu wydzieloną częścią mienia Zasobu na podstawie umowy z administratorem lub tymczasowym zarządcą.

Ad. 1). Możliwość przekształcenia państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa przewiduje art. 26 ustawy. Przekształcenia dokonuje Minister Przekształceń Własnościowych na wniosek Agencji lub wniosek dyrektora i rady pracowniczej, po zasięgnięciu opinii Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Do spółek tych stosuje się przepisy ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, z tym że udostępnienie osobom trzecim akcji tych spółek lub zbywanie udziałów w tych spółkach nie jest dopuszczalne. Omawiane przekształcenie jest jedynym przypadkiem określonym w ustawie, w

którym majątek przedsiębiorstwa przed przekształceniem własnościowym nie wchodzi do Zasobu własności rolnej Skarbu Państwa, z tym że prawa Skarbu Państwa wobec takich spółek reprezentuje Agencja. Spółka prawa handlowego jako forma prawna pozwalająca na przekształcenie zorganizowanej całości gospodarczej, bez potrzeby likwidacji przedsiębiorstwa, została wprowadzona do ustawy z myślą o przedsiębiorstwach specjalistycznych - hodowli roślin i zwierząt - i poza tą grupą nie powinna być stosowana.³⁷ Jak na razie według informacji Ministra Przekształceń Własnościowych, jak i Agencji, możliwość przekształcenia PPRG w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa nie została w praktyce wykorzystana.

Ad. 2. W celu organizacji przedsiębiorstw specjalistycznych Agencja korzysta z możliwości tworzenia spółek przewidzianych w art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy. Przepis mówi wprawdzie o wniesieniu mienia do spółki, jednakże nie ma przeszkód prawnych, aby wydzielając określoną część majątku, zorganizowaną w formie gospodarstwa, utworzyć jednoosobową spółkę Agencji. Ustawa nie określa rodzaju spółek prawa handlowego tworzonych przez Agencję, teoretycznie mogą być to zarówno spółki akcyjne, jak i z ograniczoną odpowiedzialnością,³⁸ jednakże trudno sobie wyobrazić prowadzenie przedsiębiorstwa rolnego w formie spółki akcyjnej. W praktyce spółki utworzone przez Agencję mają charakter spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, z tym że zakres wykorzystania tej formy jest szeroki.³⁹ Spółki Agencji funkcjonują w obrocie zgodnie z regułami kodeksu handlowego,⁴⁰ z tym że gdy chodzi o władze spółki, ze względu na jednoosobowy charakter spółki, kompetencje zgromadzenia wspólników przysługują Agencji. Zastosowanie konstrukcji spół-

37. Por. Komentarz do ustawy s. 51.

38. Tamże, s. 48.

39. Do końca 1994 r. zarejestrowanych zostało 98 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością ze 100% udziałem Agencji Własności Rolnej - Raport ..., załącznik nr 4.

40. Dział XI kodeksu handlowego: Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 158-306 kh).

ki z ograniczoną odpowiedzialnością jest rozwiązaniem korzystnym zarówno dla Agencji (Agencja nie odpowiada za zobowiązania utworzonej spółki), jak i dla przedsiębiorstwa specjalistycznego (wyposażone w osobowość prawną jest samodzielnym podmiotem gospodarczym działającym na własny rachunek). Wyrazić należy jednak zdziwienie dlaczego dla organizacji przedsiębiorstw specjalistycznych nie skorzystano z możliwości bezpośredniego przekształcenia przedsiębiorstwa w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w trybie art. 26 ustawy, a skorzystano z tej formy dopiero po przejęciu przedsiębiorstw specjalistycznych do Zasobu własności rolnej Skarbu Państwa. Przecież i w spółkach, które mogły być tworzone na podstawie art. 26 ustawy prawa Skarbu Państwa wobec spółek reprezentować miała również Agencja Własności Rolnej.

Ad. 3) Według art. 25 ustawy administrowanie polega na gospodarowaniu wydzieloną częścią mienia Zasobu, w imieniu Agencji, na podstawie umowy, za wynagrodzeniem przez czas określony. Instytucja administrowania uległa istotnym zmianom na skutek nowelizacji ustawy. Po pierwsze, administrowanie było poprzednio traktowane jako subsydiarna forma zagospodarowania, ponieważ wyprzedzały ją wszelkie inne formy i kierunki zagospodarowania - administratora ustanawiano w przypadku braku możliwości bądź celowości zagospodarowania w inny sposób, z wyjątkiem odłogowania gruntów. Nowa redakcja art. 25 ustawy traktuje administrowanie jako formę równorzędną w stosunku do innych form, takich jak sprzedaż, czy dzierżawa, choć oczywiście nie oznacza to, że każde gospodarstwo skarbowe kwalifikuje się do natychmiastowego wprowadzania administratora.⁴¹ Po drugie, dotychczasowe uregulowanie nie miało charakteru kompleksowego, albowiem do umowy o administrowanie stosowano odpowiednio art. 49 a ustawy z dnia 25 września 1981 r.

41. Por. A. Kołodziej, J. Marczak: Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, "Agroprzemiany" nr 2 - 3/1994 r. (wkładka, s. IV).

o przedsiębiorstwach państwowych. Regulacja ustawy po nowelizacji ma charakter wyczerpujący, normując podstawowe elementy umowy o administrowanie, bez odsyłania do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy umowa między Agencją a administratorem powinna być zawarta na piśmie i określać w szczególności:

- 1) składniki mienia stanowiące przedmiot gospodarowania,
- 2) zasady wynagradzania administratora, w tym jego prawo do pobierania pożytków lub udziału w zyskach,
- 3) obowiązki administratora,
- 4) kryteria oceny efektywności administrowania,
- 5) zakres odpowiedzialności za powierzone mienie,
- 6) okres, na który umowa została zawarta.

W określonych wyżej ramach ustawowych mogą być negocjowane postanowienia umów zawieranych przez Agencję (reprezentowaną przez dyrektorów oddziałów terenowych) z administratorami. Prezes Agencji opracował wzór umowy o administrowanie, w którym zostały rozwinięte elementy określone w ustawie, decydujące o statusie administrowanego gospodarstwa oraz o statusie administratora. Status ten wyznaczają następujące zasady, wyprowadzone przez doktrynę, z konkretnych postanowień wzoru umowy:

- 1) zasada samofinansowania gospodarstwa rolnego Skarbu Państwa,
- 2) zasada ciągłości istnienia gospodarstwa jako zakładu pracy,
- 3) zasada udziału administratora w zysku netto osiągniętym przez gospodarstwo,
- 4) zasada osobistego wykonywania umowy przez administratora będącego osobą fizyczną,

5) zasada odpowiedzialności administratora za szkody wynikające z nienależytego wykonania lub niewykonania umowy.⁴²

Gdy chodzi o charakter prawny umowy o administrowanie gospodarstwem należy stwierdzić, iż podobnie jak umowa o zarządzanie przedsiębiorstwem,⁴³ umowa ta zalicza się do umów o świadczenie usług (art. 750 kc), do której należy stosować przepisy kodeksu cywilnego o zleceniu (art. 734 i n. kc).

Zrównanie administrowania z innymi formami gospodarowania spowodowało zmiany w działaniu Agencji, która w coraz większym zakresie korzysta z tej formy w programach restrukturyzacji mienia przejętego po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej. Jeśli od początku istnienia Agencji do końca 1993 r. zawarto 42 umowy o administrowanie mieniem, to w końcu 1994 r. w administrowaniu znajdowały się 193 gospodarstwa skarbowe.⁴⁴

Zarówno prawna regulacja, jak i praktyczny zasięg zastosowania instytucji administrowania mieniem Skarbu Państwa wskazują jednoznacznie, że administrowanie z formy subsydiarnej, stosowanej w ostatniej kolejności, awansowało do trwałej formy organizacyjnej gospodarstwa skarbowego. Można wszakże mieć wątpliwości, czy zobowiązaniowy węzeł prawny łączący Agencję z administratorem jest wystarczającym instrumentem prawnym dla funkcjonowania gospodarstwa jako zorganizowanej całości łączącej w procesach produkcji czynniki: ziemi, pracy i kapitału. Węzeł umowny jest z pewnością wystarczający dla określenia wzajemnych roszczeń i zobowiązań wiążących Agencję z administratorem części jej mienia. Z punktu widzenia zasad funkcjonowania jednostek organizacyjnych w obrocie

42. Omówienie tych zasad por. J. Marczak, E. Dębek: Status prawny administratora gospodarstwa rolnego Skarbu Państwa, „Agroprzemiany” nr 1/1995, s. 15 i 16.

43. Por. L. Etel, St. Prutis: Umowa o zarządzanie przedsiębiorstwem (status prawny zarządcy), *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 11/95, s. 20-24.

44. Raport z działalności Agencji... w 1994 r., załącznik nr 3.

gospodarczym pożądanym byłoby wyodrębnienie podmiotowe takiej struktury, aby z jednej strony ograniczyć, czy wyłączyć odpowiedzialność Agencji za jej zobowiązania, z drugiej zaś - usamodzielniając strukturę uruchomić bodźce maksymalizacji zysku.

Taki kierunek przekształceń rozważyć należy w stosunku do gospodarstw skarbowych, tam gdzie Agencja przewiduje prowadzenie gospodarstwa jako państwowego w dłuższym horyzoncie czasowym. Mając wszakże na uwadze zadania Agencji w przekształceniach własnościowych trzeba również określić warunki i mechanizmy, aby administrator mógł stać się dzierżawcą, a w końcu właścicielem administrowanego mienia.

Ad. 4) Tymczasowy zarząd gospodarstwa jest przejściową formą organizacyjną stosowaną do gospodarstw, w stosunku do których, w momencie przyjęcia do Agencji, zapada decyzja o likwidacji gospodarstwa jako jednostki organizacyjnej. Do obowiązków tymczasowego zarządcy, które precyzuje umowa zawierana z Agencją (reprezentowaną przez dyrektorów oddziałów terenowych), należy: 1) faktyczne przejęcie mienia zlikwidowanego PPGR, 2) bieżące zarządzanie gospodarstwem, 3) opracowanie, w porozumieniu z Agencją, programu restrukturyzacji gospodarstwa w celu przygotowania do prywatyzacji, 4) współdziałanie z Agencją w realizacji zatwierdzonego programu restrukturyzacyjnego, a w szczególności przygotowanie organizacyjne, prawne i finansowe gospodarstwa do prywatyzacji w terminie określonym w umowie o tymczasowy zarząd gospodarstwem rolnym.⁴⁵

Tymczasowy zarządca prowadzi gospodarstwo rolne na zasadach samofinansowania, z tym że samodzielność finansowa tymczasowego zarządcy jest ograniczona. Przychody z bieżącej działalności przeznaczone są na pokrywanie wydatków produkcyjnych, opłacanie podat-

45. Por. wzór umowy o tymczasowy zarząd gospodarstwem rolnym Skarbu Państwa, zamieszczony w wydawnictwie: Komentarz do ustawy ..., s. 115-122.

ków i ubezpieczeń, opracowanie i realizację programu restrukturyzacji gospodarstwa, a ewentualna nadwyżka w całości służy do regulowaniu przejętych zobowiązań gospodarstwa.

Tymczasowy zarząd jako przejściową formą gospodarowania ustanawia się na czas określony sprecyzowany w umowie z zarządcą, uwzględniającą sytuację konkretnego gospodarstwa skarbowego; z wewnętrznych przepisów Agencji w sprawie zasad przepływów pieniężnych⁴⁶ wynika, iż należy dążyć, aby tymczasowy zarząd trwał jak najkrócej.

6. Formy rozdysponowania gruntów rolnych Zasobu

Sprzedaż nieruchomości, wydierżawianie mienia oraz przekazywanie w zarząd są formami gospodarowania Zasobem, poprzez rozdysponowanie mienia na rzecz osób trzecich. Są to znane instytucje prawne, tradycyjnie stosowane do zagospodarowania gruntów Państwowego Funduszu Ziemi.⁴⁷ W istocie pełnią również te same funkcje - służą bowiem trwałemu, bądź czasowemu zagospodarowaniu gruntów państwowych. Akcentując obecnie prywatyzacyjne funkcje tych instytucji pamiętać należy, iż sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych zawsze prowadziła do ich prywatyzacji, natomiast funkcje prywatyzacyjne dzierżawy, tak poprzednio, jak i obecnie, winny być ujmowane specyficznie. Z kolei przekazywanie mienia w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nie ma nic wspólnego z prywatyzacją mienia.

Przegląd wymienionych instytucji, z konieczności bardzo syntetyczny, koncentrować się będzie wokół zagadnienia, na ile te tradycyjne formy dysponowania gruntami państwowymi wzbogacone zo-

46. Por. załącznik do zarządzenia powołanego w przypisie 26.

47. Por. A. Zieliński: *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980; P. Czechowski, S. Prutis: *Grunty rolne, Problemy prawno-organizacyjne*, Warszawa 1985, s. 62-91.

stały instrumentami, czy mechanizmami przyspieszającymi i ułatwiającymi restrukturyzację i prywatyzację własności państwowej. Kryterium to nie dotyczy oczywiście przekazywania w zarząd, która to instytucja zostanie jedynie zasygnalizowana.

Sprzedaż nieruchomości państwowych prowadzi Agencja lub upoważniony przez nią, w drodze umowy zlecenia, inny podmiot, w tym gmina. Zachowana została zatem struktura sprzedawców, albowiem do czasu powstania Agencji sprzedaż gruntów PFZ prowadziły gminy jako zadania zlecone,⁴⁸ zaś po utworzeniu Agencji prowadzą ją nadal na podstawie umowy zlecenia.⁴⁹ Do sprzedaży nieruchomości Zasobu mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego oraz omawianej ustawy, skonkretyzowane przepisami wykonawczymi Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej a także Ministra Finansów.⁵⁰

Przedmiotem regulacji jest w szczególności tryb sprzedaży oraz sposób ustalania ceny. I tu trzeba stwierdzić, iż dopiero nowelizacja ustawy wprowadziła szereg rozwiązań, które umożliwiają Agencji bardziej elastyczne podejście do potencjalnych kontrahentów, pozwalając na objęcie prywatyzacją szerszych kręgów, w tym i mniej zasobnych rolników.

Obowiązujący obecnie tryb sprzedaży nieruchomości stara się pogodzić wymagania gospodarki rynkowej z potrzebami prowadzenia przez Agencję określonej polityki sprzedaży, dyktowanej względami

48. Por. art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji ... pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (Dz.U. nr 34, poz. 198 z późn. zm.).

49. Por. E. Tomkiewicz: Sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych, *Więś i Rolnictwo* nr 1/1994, s. 119 i n.

50. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 6 kwietnia 1994 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawki szacunkowej gruntów oraz trybu przeprowadzenia przetargów na dzierżawę (Dz.U. nr 51, poz. 207) oraz zarządzenie Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 1994 r. w sprawie wysokości oprocentowania szczegółowych kryteriów niestosowania oprocentowania oraz określenia rodzajów mierników wartości przy rozkładaniu na raty należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy mienia z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (M.P. nr 24, poz. 195).

realizacji celów polityki rolnej państwa. Podstawową formą sprzedaży jest sprzedaż w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacja), w ramach którego mamy do czynienia z nie skrepowaną grą rynkową, albowiem nabywcą nieruchomości jest osoba płacąca najwyższą cenę za kupowane grunty, z pominięciem kryteriów produkcyjnych, związanych z możliwością właściwego zagospodarowania nabytych gruntów.⁵¹ Jednakże zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy - w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi można ustalić osobę nabywcy na podstawie przetargu ofert pisemnych (konkurs ofert), w ramach którego określić można wymagania, jakim powinna odpowiadać oferta. Nadto w razie zgłoszenia kilku równorzędnych ofert nabycia pierwszeństwo ma osoba podlegająca przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz pracownik i spółka pracowników zlikwidowanego PPGR, nabywający nieruchomość rolną w celu powiększenia albo utworzenia gospodarstwa rolnego. Jeżeli więcej niż jednemu oferentowi przysługuje pierwszeństwo, nabywcę ustala się dokonując wyboru tego spośród oferentów, który daje najlepszą gwarancję należytego prowadzenia gospodarstwa. Właściwe korzystanie z formy przetargu ofert pisemnych pozwala Agencji, lub działającym z jej upoważnienia podmiotom, na prowadzenie określonej polityki sprzedaży, godzącej postulat polityki rolnej z lokalnymi warunkami funkcjonowania rolnictwa.

Zmiany wprowadzone w art. 29 mają także na celu złagodzenie dotychczasowych, dość rygorystycznych zasad ustalania ceny sprzedaży, które utrudniały sprzedaż mienia nie znajdującego nabywcy po przeprowadzeniu przetargu. Obecnie przyjęto, iż w przypadku nierozstrzygnięcia przetargu Agencja, ogłaszając kolejne przetargi, może obniżyć cenę wywoławczą, nie więcej jednak niż do połowy pierwotnej ceny. Jeżeli kolejny przetarg nie doprowadzi do wyłonienia osoby nabywcy, Agencja może sprzedać nieruchomość bez przetargu za ce-

51. Por. E. Tomkiewicz: jw.

nę nie niższą niż cena wywoławcza ostatniego przetargu (art. 29 ust. 3a).

Nowelizacja przepisu art. 30 ustawy miała przede wszystkim na celu ujednoczenie zasad ustalania ceny mienia przeznaczonego do sprzedaży, niezależnie od tego, czy sprzedaż następuje w wyniku realizacji prawa pierwokupu, przetargu ustnego, czy też konkursu ofert.⁵² Cenę hektara gruntu przeznaczonego do sprzedaży ustala się: 1) przy uwzględnianiu cen rynkowych lub 2) mnożąc stawkę szacunkową jednego hektara przez cenę kwintala żyta ustaloną stosownie do przepisów o podatku rolnym. Wartość budynków, urządzeń i maszyn ustalana jest obecnie, po nowelizacji, według cen rynkowych albo według wartości ich odtworzenia pomniejszonych o stopień zużycia, a w przypadku likwidacji - według wartości materiałów porzbiórkowych. Obowiązująca poprzednio metoda ustalania cen budynków, maszyn i urządzeń według wartości odtworzeniowej w wielu przypadkach blokowała możliwość ich sprzedaży.

Nowelizacja art. 31 ustawy wprowadziła rozwiązania pozwalające na bardzo elastyczne ustalenia warunków spłaty należności. I tak:

1) Agencja może rozłożyć spłatę należności na raty z zastosowaniem oprocentowania - należność z tytułu sprzedaży nieruchomości może być rozłożona na półroczne lub roczne raty, na okres nie przekraczający lat 15, w przypadkach uzasadnionych względami społeczno-gospodarczymi, w szczególności w razie nabycia nieruchomości w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego, a także w celu tworzenia miejsc pracy;⁵³

2) możliwe jest rozliczenie transakcji, związanej z nabyciem mienia, według innego miernika wartości niż pieniądź - takim naturalnym miernikiem jest zboże, a konkretnie - ustalony normatywnie -

52. Por. A. Kołodziej, J. Marczak: jw. (wkładka, s. V).

53. Por. 10 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i GŻ z 6 IV 1994 r.

1 kwintal pszenicy jako inny niż pieniądź miernik należności za sprzedane mienie (a także czynsz dzierżawy i najmu);⁵⁴ przy ustalaniu należności według miernika zbożowego Agencja nie stosuje oprocentowania;

3) Agencja może nie stosować oprocentowania w razie rozłożenia na raty należności z tytułu sprzedaży mienia (lub niektórych jego składników) położonego na terenie gminy uznanej, na podstawie przepisów o zatrudnieniu i bezrobociu, za zagrożoną szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym;

4) określone w poprzednich punktach zasady ustalania warunków spłaty należności mają zastosowanie nie tylko do sprzedaży mienia rolniczego, ale stosuje się je również do sprzedaży innych nieruchomości i ich części składowych dokonywanej na podstawie przepisów o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵⁵ (art. 31. ust. 3).

Przyznać trzeba, że nowe reguły sprzedaży nieruchomości rolnych przyniosły widoczne efekty w praktyce - sprzedaż gruntów z Zasobu w roku 1994 była większa niż w poprzednich dwu latach.⁵⁶

Gdy chodzi o prowadzoną przez Agencję praktykę sprzedaży zasadą jest, że do sprzedaży przeznaczają się w pierwszej kolejności grunty PFZ, a następnie te areale wchodzące w skład gospodarstw skarbowych, które są niekorzystnie położone w stosunku do ośrodka gospodarczego. Zasada taka wynika z trudności dotyczących podziału tych gospodarstw na takie części, które mogliby nabyć potencjalni inwestorzy, ponieważ nie można pozbawiać gospodarstw skarbowych zdolności do dalszego funkcjonowania, bądź pogarszać ich strukturę organizacyjną i przestrzenną, jeżeli owe jednostki mimo twardych re-

54. Por. § 7 zarządzenia Ministra Finansów z 8 IV 1994 r.

55. Por. ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity: Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 z późn. wielokrotnymi zmianami).

56. Do 31 XII 1994 r. Agencja sprzedała 123 924 ha gruntów, w tym w roku 94 sprzedano 65.353 hektary (załącznik nr 14 do Raportu z działalności Agencji).

guł rynkowych nadal dobrze prosperują.⁵⁷ Natomiast sprzedaż całych gospodarstw skarbowych, czy też ich większych powierzchni następuje w związku z ich bardzo złą sytuacją ekonomiczną nie rokującą żadnych szans rozwoju.

Nadto Agencja stosuje zasadę nie przeznaczania do sprzedaży dużych powierzchni ziemi (kilkaset hektarów) osobom fizycznym. I nie chodzi tu o przeciwdziałanie powstawaniu wielkoobszarowej własności ziemskiej, lecz o względy ekonomiczne. Aktualnie cena ziemi jest niska i zachodzi uzasadniona obawa, iż ziemia zostanie wykupiona nie w celach produkcyjnych, lecz w celach spekulacyjnych. Korzyść Agencji będzie w takich sytuacjach minimalna i uzyskiwane należności nie wystarczą na finansowanie innych zadań Agencji. Dlatego też sprzedaż tego typu realizowana jest w sposób umiarkowany.⁵⁸

Przechodząc do charakterystyki regulacji prawnej instytucji dzierżawy i najmu mienia wchodzącego w skład Zasobu powtórzyć należy uwagę poczynioną przy omawianiu sprzedaży - do czasu nowelizacji ustawy regulacja ta niewiele odbiegała od zasad wydzierżawiania gruntów Państwowego Funduszu Ziemi. Dopiero nowy model dzierżawy⁵⁹ można uznać za aktywny instrument restrukturyzacji i pośredniej prywatyzacji gruntów państwowych. Przez nowy model dzierżawy rozumieć zarówno zmiany regulacji prawnej klasycznej dzierżawy, jak i wprowadzenie nowej instytucji - dzierżawy, z zapewnieniem dzierżawcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy (leasing).⁶⁰

57. Por. A. Kołodziej: Programy restrukturyzacji, „Agroprzemiany” nr 11/1994, s. 6.

58. Por. W. Zientara: Dzierżawa jako kierunek zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w rolnictwie (kierunki i doświadczenia - referat na międzynarodową konferencję: „Przemiany własnościowe w rolnictwie”) Olsztyn 19-20 XII 93 r.

59. Zmiany dotyczą także najmu, jednakże w dalszych rozważaniach omawiana będzie jedynie instytucja dzierżawy gruntów rolnych.

60. Mowa tu o nowej instytucji ponieważ umowę leasingu w polskiej doktrynie prawa cywilnego uznawano z reguły za nowy rodzaj umowy lub wręcz kwalifikowano jako wykształcony w obrocie nowy typ umowy nienazwanej, por. J. Poczobut: Umowa leasingu w prawie krajowym i międzynarodowym, W-wa 1995, s. 157.

Klasykzna dzierzawa, polegajaca na oddaniu dzierzawcy gruntu rolnego do uzywania i pobierania pozytkow w zamian za zaplatę czynszu, jest instytucją cywilnoprawną regulowaną przepisami kodeksu cywilnego, a gdy chodzi o dzierzawę gruntów państwowych - także przepisami omawianej ustawy i aktów wykonawczych. Charakteryzując kodeksowy model dzierzawy stwierdzić trzeba, że kodeks cywilny tylko bardzo schematycznie zakreśla ramy stosunku dzierzawnego - przepisy kodeksu regulujące dzierzawę (art. 693-710 kc) nie są zbyt rozbudowane, a w sprawach nie unormowanych odsyła się do przepisów o najmie (art. 659-692 kc). Nadto regulacja ma charakter uniwersalny w tym sensie, że dotyczy stosunku dzierzawy różnorodnych rodzajów rzeczy mogących przynosić pożytki: W praktyce najczęściej przedmiotem dzierzawy są grunty rolne jednakże tylko nieliczne spośród przepisów o dzierzawie odnoszą się specjalnie do gruntów rolnych. Ustawodawcy stawiano zarzut, że kodeksowy model dzierzawy ma na celu przede wszystkim wyważenie i ochronę interesów stron umowy dzierzawy; nie może być natomiast uznany za aktywny instrument polityki rolnej.⁶¹ Ze względu na zasadę swobody umów, charakterystyczną dla prawa zobowiązań, normatywny kodeksowy model regulacji dzierzawy ma charakter przepisów względnie obowiązujących, co pozwala stronom umowy dzierzawy na swobodne kształtowanie treści stosunku dzierzawy.

W stosunku do kodeksowego modelu dzierzawy ustawa wprowadza modyfikacje co do: 1) kręgu dzierzawców, 2) trybu zawierania umów i ustalania ich warunków, 3) zasad określania czynszu dzierzawnego.

Dierzawcami nieruchomości rolnych mogą być osoby fizyczne i prawne, którym nie stawia się żadnych wymagań natury podmiotowej. W ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy obowiązująco wszakże zakaz zawierania umów dzierzawy z podmiotami zagranicz-

61. Por. W. Pańko: *Dierzawa gruntów rolnych*, W-wa 1975, s. 100 i n. oraz 230 i n.

nymi, chodzi tu o osoby fizyczne zamieszkałe za granicą oraz o osoby prawne z siedzibą za granicą.⁶² W wypadkach wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych, nieruchomości rolne można jednak wydzierżawić takim podmiotom za zgodą Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (art. 38 ust. 3 i 4 ustawy).

Procedurę wydzierżawienia gruntów rolnych rozpoczyna, tak jak przy sprzedaży, sporządzenie i ogłoszenie wykazu nieruchomości oferowanych do dzierżawy. Warunki dzierżawy ustalane są z dzierżawcami wyłonionymi w drodze przetargu. I tu stwierdzić należy, iż nowelizacja ustawy wprowadziła szereg istotnych modyfikacji pozwalających na bardzo elastyczne korzystanie z instytucji dzierżawy, w szczególności gdy chodzi o wybór dzierżawcy i ustalenie wysokości czynszu. Oprócz przetargu ofert pisemnych dopuszczono możliwość stosowania, równorzędnie, publicznego przetargu ustnego, co jest rozwiązaniem niewątpliwie słusznym. W wielu przypadkach organizowanie przetargów ofertowych na dzierżawę traci sens, gdy chodzi o pojedyncze działki gruntów. Jeżeli jedynym elementem oferty w przetargu ma być wysokość oferowanego czynszu dzierżawnego, przetarg ustny lepiej i szybciej spełni swoją rolę. Oczywiście aktualny pozostaje przetarg ofert w przypadku rozstrzygnięcia wyboru dzierżawcy dla mienia tworzącego w sumie całe gospodarstwo rolne, gdzie obok wysokości czynszu, istotną rolę odgrywa szereg innych elementów.⁶³

Przetarg jest obowiązkowym trybem zawarcia umowy dzierżawy z wyjątkiem dwu sytuacji, a mianowicie przetargu nie stosuje się: 1) gdy wydzierżawienie następuje na rzecz jednoosobowej spółki utworzonej przez Agencję oraz 2) jeżeli dotychczasowy dzierżawca nieruchomości rolnej złoży Agencji oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia tej nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych

62. Por. Komentarz do ustawy ..., s. 66-67.

63. Por. A. Kołodziej, J. Marczak: jw. (wkładka s. VI).

z Agencją, z tym że czynsz nie może być niższy od dotychczasowego. Drugi wyjątek podyktowany jest troską o zapewnienie ciągłości dzierżawy, co wzmacnia funkcje produkcyjne dzierżawy, i przyczynia się do ułatwienia przekształceń własnościowych.⁶⁴ Pominięcie przetargu przy wydzierżawianiu gruntów spółkom Agencji tłumaczone jest okolicznością, że spółki te, jakkolwiek stanowią odrębny od Agencji podmiot gospodarczy, to i tak realizować będą pod jej nadzorem i kontrolą zadania państwa w zakresie postępu biologicznego. Stąd też decyzje o warunkach dzierżawy mienia, służącego wykonywaniu statutowych zadań tych spółek, powinny być podejmowane przez Agencję bez konieczności stosowania przetargu.⁶⁵ Można wszakże wyrazić wątpliwość, czy pominięcie przetargu w omawianej sytuacji nie prowadzi do zakłóceń oddziaływania mechanizmu rynkowego na rachunek ekonomiczny samodzielnych podmiotów gospodarczych.

Przy przeprowadzaniu przetargów na dzierżawę, wskutek odpowiedniego stosowania przepisu art. 29 ust. 2, 3 i 3a ustawy, mamy, tak jak przy sprzedaży, do czynienia z instytucją pierwszeństwa (osoby podlegające przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz pracownicy i spółki pracowników zlikwidowanego PPGR) w zawarciu umowy dzierżawy. Zastosowanie ma także mechanizm obniżania wysokości czynszu dzierżawnego, w przypadku konieczności ponawiania przetargów.

Czynsz dzierżawny określa umowa zawierana w wyniku przetargu. Przepis art. 40 ustawy przewiduje ustawowe oraz umowne zwolnienie z zapłaty czynszu. Zwolnienie ustawowe dotyczy czynszu za użytki rolne klasy VI. Natomiast Agencja może zwolnić dzierżawcę

64. Przypomnieć należy, że dzierżawcy nieruchomości rolnej przysługuje, w razie sprzedaży tej nieruchomości, ustawowe prawo pierwokupu, jeżeli dzierżawa nieruchomości rolnej była zawarta na okres dłuższy niż trzy lata lub trwała faktycznie przez okres co najmniej dziesięciu lat (art. 695 § 2 kc).

65. Por. A. Kołodziej, J. Marczak, jw. (wkładka s. V).

z opłat czynszu, na warunkach określonych w umowie: 1) w okresie pierwszych trzech lat dzierżawy użytków rolnych odłogowanych co najmniej przez okres jednego roku przed wydzierżawieniem, 2) na okres nie dłuższy niż pięć lat, w przypadkach uzasadnionych stanem przedmiotu dzierżawy lub realizacją inwestycji tworzących nowe miejsca pracy.

Jak wcześniej powiedziano, regulacja kodeksowa stosunku prawnego dzierżawy skonstruowana jest dla potrzeb wydzierżawienia rzeczy. W przypadku dzierżawy mienia wchodzącego w skład Zasobu powinniśmy mieć często do czynienia z dzierżawą zorganizowanych całości gospodarczych (gospodarstw rolnych w rozumieniu art. 55³ kc). Z tego też względu podjęto w Agencji prace nad opracowaniem przydatnych w praktyce zasad organizacji i przeprowadzania przetargów, jak i nad wzorem umowy dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.⁶⁶

Zupełnie nowym instrumentem prawnym służącym zagospodarowaniu mienia Zasobu własności rolnej Skarbu Państwa jest dzierżawa z prawem zakupu (leasing). Zgodnie z art. 38a ust. 1 ustawy, mienie wchodzące w skład Zasobu może być wydzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym z zapewnieniem dzierżawcy lub najemcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy lub najmu najpóźniej z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa. Taka forma rozdysponowania mienia jest formą umowy leasingowej, stosowanej dotychczas w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jako umowa o oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa (art. 37 ust. 1 pkt 3 oraz art. 39 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁶⁷). Obec-

66. Por. opracowanie: Dzierżawa nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, część 1: Organizacja i przeprowadzanie przetargów (Agroprzemiany nr 1/1995), część 2: Elementy umowy dzierżawy, wraz z wzorem umowy dzierżawy (Agroprzemiany nr 2/1995).

67. Dz.U. nr 51, poz. 298 z późn. zm.

nie znajduje również zastosowanie do prywatyzacji państwowego mienia rolniczego.

Ekonomiczny sens leasingu polega na możliwości trwałego korzystania z dóbr o charakterze produkcyjnym w celu prowadzenia działalności gospodarczej, w zamian za określoną opłatę pieniężną (rata leasingowa), uiszczaną z bieżących dochodów uzyskiwanych z prowadzonej działalności, bez konieczności przeznaczania na ten cel kapitału własnego lub środków pochodzących z kredytu bankowego. W przypadku dzierżawy mienia, dzierżawca, nie dysponując wystarczającymi zasobami kapitału, aby kupić mienie z rozłożeniem spłaty należności na raty, dzierżawi je od Agencji, a po upływie okresu na jaki została zawarta umowa może nabyć własność tego mienia, przy czym na poczet ceny nabywanego mienia zalicza się wpłacony czynsz dzierżawny. A zatem z ekonomicznego punktu widzenia jest to forma kredytu dla tych dzierżawców, którzy z wpływów uzyskiwanych z prowadzonej działalności gospodarczej są w stanie spłacić raty czynszu, a następnie staną się właścicielami dzierżawionego mienia.⁶⁸ Z drugiej strony umowa leasingowa daje również Agencji lepsze zabezpieczenie, gdyż własność mienia zostaje przeniesiona dopiero z chwilą wpłaty ostatniej raty czynszu, stąd nie ma też potrzeby stosowania przez Agencję specjalnych form zabezpieczenia.

Z prawnego punktu widzenia, prywatyzacja mienia państwowego realizowana jest poprzez dwie, odległe w czasie, umowy. W umowie leasingowej ustala się: 1) okres na jaki umowa o oddanie mienia do korzystania jest zawarta, 2) wartość przedmiotu dzierżawy lub najmu, 3) czynsz roczny w wysokości równej sumie wartości przedmiotu leasingu podzielonej przez liczbę lat, na które została zawarta umowa, i oprocentowania nie spłaconej części tej wartości. W umowie sprzedaży, przenoszącej własność mienia na dzierżawcę, cenę ustala się ja-

68. T. Olko-Bagieńska: Dzierżawa z prawem zakupu (leasing), „Agroprzemiany” nr 9/1994 r., s. 1-3.

ko sumę wartości przedmiotu leasingu i oprocentowania należnego za okres do dnia zawarcia tej umowy, z tym że na poczet ceny sprzedaży zalicza się wpłacony czynsz.

W stosunku do regulacji ustawowej umowy leasingu podnieść należy dwie uwagi krytyczne. Pierwsza dotyczy kwestii ponoszenia ryzyka rozwiązania umowy leasingowej przed upływem okresu, na jaki została zawarta. W przypadku takiego rozwiązania, niezależnie od przyczyn i stopnia zawinięcia stron, przepis art. 38a ust. 5 stanowi, iż wpłacony czynsz nie podlega zwrotowi. Oznacza to, że całe ryzyko w umowie leasingowej obciąża dzierżawcę, co nie jest zachęcające do wyboru tej formy gospodarowania. Jeżeli Agencja ma rzeczywiście stymulować i przyspieszać procesy prywatyzacyjne w rolnictwie, przepis ten wymaga zmiany i opracowania formuły podziału ryzyka pomiędzy strony umowy leasingowej. Druga uwaga dotyczy możliwości przekształcenia funkcjonujących klasycznych stosunków dzierżawnych w umowy leasingowe. Ze względu na odmiennosc obu typów umów nie może być mowy o automatycznym przekształceniu się umów dzierżawy w umowy leasingowe. Stwierdzić wszakże należy, iż nie ma żadnych przeszkód, aby mocą woli stron przekształcić stosunek dzierżawy w leasing. Wydaje się nawet, iż należałoby nałożyć na Agencję obowiązek wystąpienia do dzierżawców z ofertą przekształcenia, aby w stosunku do dzierżaw zawartych przed nowelizacją ustawy mogła zaistnieć również możliwość przekształcenia w leasing.

Mienie Skarbu Państwa, wchodzące w skład Zasobu może być przekazane w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej. Przekazanie następuje na podstawie decyzji prezesa Agencji; może nastąpić również w drodze umowy, zawartej za zgodą prezesa Agencji, pomiędzy jednostkami: przekazującą i przyjmującą mienie w zarząd. W ustawie zachowano więc, tak jak przy zagospodarowaniu gruntów PFZ, jurydyczną konstrukcję zarządu gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, wykonywanego przez państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające

osobowości prawnej. Jednostki te wykonują zarząd w sensie technicznoprawnym,⁶⁹ co oznacza, że korzystają z nieruchomości będącej w ich zarządzie zgodnie z wymogami prawidłowej gospodarki. Z tytułu wykonywania zarządu jednostki organizacyjne ponoszą opłaty roczne równe cenie jednego kwintala żyta z hektara przeliczeniowego stosownie do przepisów o podatku rolnym (art. 35 ustawy).

Oddawanie gruntu w zarząd stanowi element wykonywania uprawnień właścicielskich, a nie władczych. Z tego względu stosowanie instrumentów administracyjnych w dziedzinie gospodarowania gruntami trudno uznać za odpowiednie. Można w to miejsce wprowadzić umowę o oddanie gruntu w zarząd, z możliwością jednostronnego jej rozwiązania w tych przypadkach, kiedy obecnie przewiduje się wygaśnięcie zarządu w drodze decyzji. W aktualnym stanie prawnym przyjęć należy, iż w sprawach przekazywania w zarząd prezes Agencji działa jako organ administracji państwowej I instancji.⁷⁰

7. Ocena normatywnego modelu przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym

Przeprowadzone rozważania upoważniają do konkluzji na temat wybranego przez ustawodawcę modelu przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym. Podkreślić należy, iż zapowiedziane konkluzje w mniejszym stopniu dotyczą oceny działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, a koncentrują się nad modelem normatywnym przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań organizacyjno-prawnych. Dla pełnej oceny działalności Agencji niezbędne byłoby podjęcie własnych badań empirycznych nad jej funkcjonowaniem.

69. Zdaniem E. Gniewka (O przekształceniach prawa do nieruchomości państwowych osób prawnych, PiP z.12/1991, s. 60) przekazanie w zarząd nie oznacza przyznania takim jednostkom jakiegos prawa rzeczowego, czy w ogóle podmiotowego.

70. Taki pogląd wypowiedział Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 5 czerwca 1995 r. (sygn. akt III AZP 18/95), w której to uchwale uznał, iż od decyzji prezesa Agencji Własności

W tym miejscu powołać się można na oceny działalności Agencji dokonywane przez Sejm oraz Najwyższą Izbę Kontroli. Specyfikę kontroli sejmowej najlepiej oddaje wypowiedź prezesa Agencji p. Adama Tańskiego - „To jest tak: najpierw posłowie w parlamencie nas krytykują, a potem przyjmują nasz raport, bo niczego złego się nie doszukali”.⁷¹ Dzieje się tak dlatego, ponieważ posłowie występują, najczęściej w oparciu o doświadczenia ze swego okręgu wyborczego, z krytyką zjawisk jednostkowych, które w syntetycznym ujętym raporcie z działalności Agencji znikają z pola widzenia. I nie sposób podważać raportu o rocznej działalności Agencji w skali całego kraju w oparciu o negatywne, ale jednostkowe informacje i oceny.

Działalność Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa była również przedmiotem kontroli Zespołu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Najwyższej Izby Kontroli. W informacji o wynikach kontroli wykorzystania Zasobu przejętego przez Agencję⁷² wskazano m.in. na znaczne dysproporcje między sposobem i tempem przejmowania przez Agencję podstawowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, a tempem ich rozdysponowania i zagospodarowania.⁷³ Krytycznie oceniono gospodarowanie na gruntach Zasobu, które nie zostały zrestrukturyzowane i znajdowały się w tymczasowym zarządzie. Zgłoszono również zastrzeżenia co do legalności dokonywanych przez Agencję przekształceń mienia przejętego po b. PPRG. Zastrzeżenia nasuwały również gospodarność, celowość i rzetelność działań prowadzonych przez Agencję w zakresie: przygotowania i wdrażania programów restrukturyzacji, organizowa-

Rolnej Skarbu Państwa przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

71. Adam Tański: Orka na ugorze (rozmowa z Krystyną Naszkowską), *Gazeta Wyborcza*, czwartek 25 maja 1995 r., s. 14.

72. Informacja o wynikach kontroli wykorzystania Zasobu przejętego przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa, wrzesień 1995 (maszynopis powielany).

73. Ogółem od chwili utworzenia Agencji do końca 1994 r. wydzierżawiono tylko 46,8% gruntów przejętych do Zasobu i sprzedano zaledwie 2,9% - „Informacja...” s. 50.

nia przetargów, dokonywania wycen majątku Skarbu Państwa i windykacji należności od nabywców i dzierżawców mienia Zasobu.⁷⁴

Opierając się na wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o podjęcie przez prezesa Agencji następujących działań:

1. Dokonanie przeglądu nie zrealizowanych dotychczas programów restrukturyzacji pod kątem ich aktualności i zasadności wykonywania oraz dokonanie stosownej ich nowelizacji.

2. Pełne zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w procesie restrukturyzacji i prywatyzacji mienia Zasobu.

3. Usprawnienie funkcjonowania systemu ewidencji danych dotyczących mienia Zasobu, w układzie rzeczowym i finansowym, umożliwiającego pełną i bieżącą kontrolę jego zagospodarowania oraz terminową spłatę należności i rat czynszowych.

4. Zapewnienie skutecznego zabezpieczenia mienia Zasobu przed dewastacją i kradzieżą.

5. Wypracowanie form oddziaływania na gospodarstwa skarbowe pozostające w tymczasowym zarządzie w kierunku racjonalnego wykorzystania potencjału gospodarczego.

6. Usprawnienie procesu przekształceń własnościowych majątku Skarbu Państwa. W tym celu niezbędne jest zwłaszcza m. in.:

a) nawiązanie współpracy z organami samorządu terytorialnego i wojewodami w zakresie uporządkowania przejętego mienia według jakości i przydatności rolniczej gruntów oraz ustalenia sposobu i form ich trwałego zagospodarowania;

b) przejęcie do Zasobu pozostałych gruntów PFZ i zagospodarowanie nadających się do rolniczego wykorzystania przy współudziale wojewodów i organów samorządu terytorialnego;

74. Tamże, s. 53.

- c) przyspieszenie procesu zastępowania tymczasowego zarządu innymi formami gospodarowania mieniem przejętym do Zasobu;
- d) opracowanie kierunków zagospodarowania najślabszych gleb;
- e) zainicjowanie prac nad złagodzeniem warunków dzierżawy majątku Skarbu Państwa przez spółki pracownicze;

7. Eliminowanie przypadków naruszania i nieprzestrzegania obowiązujących procedur przekształceń własnościowych poprzez usprawnienie systemu kontroli wewnętrznej oraz wzmoczenie nadzoru właścicielskiego.⁷⁵ Zastrzeżenia zgłoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazują na potrzebę doskonalenia działalności Agencji. Dyskusyjny jest wszakże sam model normatywny tej organizacji, przyjęty przez ustawodawcę dla rozwiązania problemów restrukturyzacji oraz prywatyzacji rolnictwa państwowego.

Z pewnym przejęskrawieniem stwierdzić należy, że utworzenie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa było rozwiązaniem organizacyjnym stosowanym tradycyjnie w systemie zarządzania scentralizowaną gospodarką planową. W tamtym układzie wszystkie struktury miały ściśle określone funkcje więc pojawienie się nowego problemu wymagało utworzenia nowej struktury. Podobnie postąpiono tworząc Agencję. Nie próbowano stworzyć nowych mechanizmów prawnych służących restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, lecz powołano od razu nową strukturę, z całym bagażem kosztów rozwiązywania problemu taką drogą. Dowodem na słuszność powyższego twierdzenia jest fakt, iż w pierwotnej wersji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa brak jest jakiegokolwiek nowego mechanizmu prawnego służącego prywatyzacji - formy zagospodarowania Zasobu w niczym nie różniły się od form zagospodarowania Państwowego Funduszu Ziemi. W konsekwencji nowa struktura dwa lata czasu poświęciła na samoorgani-

75. Tamże, s. 54-56.

zaczę oraz na gromadzenie swego Zasobu. Lata te były jednak stracone dla podjęcia realnych procesów restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego. I co więcej, nie został przy tym zrealizowany podstawowy cel, dla którego Agencja była tworzona. Nie uratowano dużej ilości zadłużonych PPGR doprowadzając je do stanu dewastacji; nie zabezpieczono także interesów wierzycieli tych przedsiębiorstw wprowadzając ograniczenia odpowiedzialności Agencji za długi przejętych przedsiębiorstw. Dowodem na to, że już z momentem tworzenia Agencji (lub zamiast jej tworzenia) pomyśleć można było o aktywnych instrumentach prywatyzacyjnych, stosowanych dla innych kategorii przedsiębiorstw państwowych, są mechanizmy wprowadzone wskutek nowelizacji ustawy. Mechanizmy te wymagają wszakże dalszego doskonalenia.

Zgłaszanie propozycji reorganizacji Agencji w obecnej sytuacji kraju i rolnictwa byłoby powtórzeniem wyżej skrytykowanego błędu. Zasygnalizować jednak trzeba, iż rozwiązania strukturalne nie mogą stanowić wartości samej w sobie i należy rozważyć, czy struktura Agencji jako organizacji o ogólnokrajowym zasięgu będzie adekwatna w zreformowanej strukturze administracyjnej kraju (mała liczba dużych województw o charakterze jednostek samorządowo-rządowym). Za utworzeniem agencji o wojewódzkim zasięgu działania przemawia przede wszystkim przestrzenność charakteru problemu, jakim jest restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego. Problem ten w poszczególnych regionach kraju ma różną rangę i powinien być rozwiązywany przy uwzględnieniu specyfiki regionu. Utworzenie kilku agencji regionalnych pozwoli także na porównanie efektów ich działalności. Obecne oceny działalności Agencji, z braku jakichkolwiek konkurentów, mogą być jedynie postulatami adresowanymi do monopolisty.

Nie chodzi zatem o zmiany samej Agencji jako struktury, lecz o zmiany natury strukturalnej w działalności Agencji. Przez pożądane zmiany tej natury rozumiem przede wszystkim przełamanie strukturalnych barier własnościowych. Wszystkie propozycje restrukturyzacyjno-prywatyzacyjne opierają się, tak jak w poprzednim układzie,

na zachowaniu ścisłej odrębności jednostek państwowych oraz prywatnych, aby nie pomieszać „państwowego” z „prywatnym”. Dla przekształcenia naszego rolnictwa, przy tak znacznym odsetku ziemi stanowiącej własność państwową potrzebne są formy mieszane kapitałowo, łączące przykładowo państwową ziemię z prywatną pracą (ale nie w charakterze najemcy a udziałowca) i z uzyskanymi w ramach leasingu, środkami produkcji, finansowanymi przez kapitał bankowy. Konieczne jest również otwarcie rolnictwa na kapitał zagraniczny. Właśnie zmiany prywatyzacyjne w naszej gospodarce powinny ułatwić zagranicznym inwestorom wstęp na nasz rynek, a z drugiej strony kapitał ten powinien przyspieszyć zmiany prywatyzacyjne. Należy zlikwidować w tym zakresie anachroniczne bariery.

Druga sfera wymagająca istotnych modyfikacji to struktury organizacyjno-produkcyjne funkcjonujące w ramach Agencji. Do Agencji przekazane zostały wszystkie PPGR w celu ich restrukturyzacji i prywatyzacji. Obecnie już wiadomo, że kilkaset przedsiębiorstw rolnych funkcjonuje w dalszym ciągu pod szyldem „gospodarstw skarbowych”, z tym, że przedsiębiorstwa specjalistyczne funkcjonują jako jednoosobowe spółki Agencji, inne natomiast znajdują się w administrowaniu, które obecnie traktowane jest jako trwała forma gospodarowania. A zatem przewidywać należy długookresowe jeszcze, a może trwałe funkcjonowanie tych gospodarstw (w szczególności specjalistycznych). Sytuacja taka jest zrozumiała ze względów społeczno-gospodarczych; nie jest również dogmatem konieczność likwidacji państwowej własności rolniczej w Polsce. Niezbędne jest natomiast przekształcenie tych struktur gospodarczych w samodzielne podmioty o strukturze prawnej spółek kapitałowych Skarbu Państwa, z możliwością dalszego ich prywatyzowania w sposób przewidziany dla tych osób prawnych. Dotychczasowa sytuacja, kiedy to Agencja pełni w istocie funkcję centralnego zarządu państwowych gospodarstw rolnych jest nie do utrzymania, albowiem nie do takich celów Agencję powoływano. Nadużyciem ze strony Agencji było nadanie wszystkim przejętym przedsiębiorstwom specjalistycznym charakteru jednoosobowej spółki Agencji, w sytuacji gdy wyraźny przepis ustawy stwa-

rzał możliwość przekształcenia takich przedsiębiorstw w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, w ogóle bez potrzeby przekazywania ich do Agencji. Nieporozumieniem jest również uznanie administrowania, czyli gospodarowania na podstawie umowy z administratorem, za prowadzenie przedsiębiorstwa o charakterze trwałym. Można zatem stwierdzić, że struktury organizacyjno-produkcyjne funkcjonujące w ramach Agencji jedynie częściowo poddane są regułom gospodarki rynkowej, w części bowiem pozostają w dyskrejonalnej władzy prezesa Agencji. Stan ten wymaga szybkiego reagowania. Po czterech latach funkcjonowania Agencji można już postawić pytanie, które ze „swoich” spółek i „gospodarstw skarbowych” uznaje za zdolne do trwałego gospodarowania. Jednostkom tym należy nadać status jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, wyłączając je spod „czapy” organizacyjnej Agencji, a poddając regułom gospodarki rynkowej. Agencji należy zaś pozostawić zadanie zagospodarowania tej części mienia Zasobu, które rzeczywiście wymaga restrukturyzacji i prywatyzacji metodami określonymi w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Jednostki wyodrębnione z Agencji, po uzyskaniu statusu jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, mogą bowiem, funkcjonując na rynku, być prywatyzowane metodami określonymi dla tych osób prawnych.