

RESTRUKTURYZACJA I PRYWATYZACJA ROLNICTWA PAŃSTWOWEGO - 5 LAT DOŚWIADCZEŃ

1. Stan zaawansowania procesów restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego rolnictwa po pięciu latach funkcjonowania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa może być podstawą oceny normatywnego modelu przekształceń strukturalno-własnościowych, uregulowanego ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹. Materiał informacyjny o dokonaniach Agencji zawarty jest w kolejnym, rocznym raporcie z działalności Agencji, zawierającym dane także za cały 5-cioletni okres jej działalności².

2. Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jako strukturze organizacyjnej o zasięgu krajowym powierzono całość zadań w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji państwowej własności rolniczej. Model organizacyjno-prawny restrukturyzacji i prywatyzacji charakteryzował się następującymi rozwiązaniami:

Prywatyzacja państwowej własności rolniczej, w odróżnieniu od prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, poprzedzona została głęboką restrukturyzacją. Przed podjęciem jakichkolwiek przedsięwzięć prywatyzacyjnych dotyczących bezpośrednio podmiotów gospodarczych, nastąpiła restrukturyzacja (koncentracja) systemu zarządzania własnością państwową poprzez odanie wszystkich przedsiębiorstw rolnych w gestię Agencji Własności Rolnej.

Proces restrukturyzacji został przeprowadzony w sposób zuniformizowany w stosunku do wszystkich państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, bez uwzględnienia ich zróżnicowania wewnętrznego, zarówno gdy chodzi o profil pro-

1. Pierwotny tekst ustawy opublikowany został w Dz.U. z 1991 r. nr 107, poz 464. Tekst jednolity, po uchwaleniu szerokiej nowelizacji z dnia 29 grudnia 1993 r., opublikowany jest w Dz.U. z 1995 r. nr 57, poz. 299. Kolejne zmiany ustawy opublikowano w Dz.U. z 1995 r. nr 101, poz. 504, Dz.U. z 1996 r. nr 59, poz. 268, nr 106, poz. 496 i nr 156, poz. 775 oraz w Dz.U. z 1997 r. nr 54, poz. 349.

2. Por. Działalność Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1996 r., Agrozprzemiany nr 7-8/1997, s. 2-22. Publikacja omawia treść raportu z działalności Agencji w 1996 roku, z przytoczeniem obszernych jego fragmentów.

dukcji, jak i kondycję ekonomiczną. Wszystkie państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej zostały zlikwidowane i przekazane Agencji, podczas gdy prywatyzacja innych przedsiębiorstw państwowych - prowadzona na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych³ - miała charakter zindywidualizowany, dostosowany do specyfiki przedsiębiorstwa i uwzględniający wolę organów prywatyzowanego przedsiębiorstwa.

W Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa zgromadzone zostały wszelkie nieruchomości rolne stanowiące własność państwa; zarówno ziemi zaangażowanej produkcyjnie w państwowych gospodarstwach rolnych, jak i administrowanej przez organy państwowe w ramach Państwowego Funduszu Ziemi.

3. Koncentracja wykonywania państwowej własności rolniczej w ramach jednej struktury organizacyjnej, odpowiedzialnej także za wszelkie zobowiązania, przeszłe i współczesne, wynikające z tego tytułu, była rozwiązaniem mającym zarówno zalety, jak i wady. Zaletą była jednolitość rozwiązań organizacyjno-prawnych w skali kraju, a także jedność polityki restrukturyzacyjnej w stosunku do wszystkich jednostek gospodarczych funkcjonujących w ramach Agencji. Skoncentrowanie odpowiedzialności w rękach jednego podmiotu prawnego, gwarantującego wykonanie przejętych zobowiązań, było również zaletą z punktu widzenia wierzycieli, posiadających roszczenia do podmiotów państwowej własności rolniczej. Także dla centralnej administracji państwowej, sprawującej nadzór nad wykonywaniem państwowej własności rolnej, łatwiej było kierować dyrektywami polityki rolnej do jednego tylko adresata, niż do wielu podmiotów funkcjonujących samodzielnie w układzie terytorialnym.

Utworzenie monopolistycznej struktury realizującej całość zadań restrukturyzacyjnych w skali kraju budziło także wątpliwości. Nie do końca uwzględniono działanie czynnika czasu, jaki był potrzebny na zorganizowanie Agencji (Agencja została utworzona wprawdzie z mocy postanowienia ustawy, jednakże niezbędne było powołanie jej organów oraz wewnętrznych, terenowych struktur organizacyjnych), a przede wszystkim na zgromadzenie zapasu ziemi państwowej w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ociążałość maszyny, która przez pierwsze lata swojej działalności koncentrowała się głównie na gromadzeniu mienia w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, spowodowała pogłębienie kryzysu państwowych gospodarstw rolnych w okresie oczekiwania na nowego gospodarza. Powodowało to również, siłą rzeczy, odroczenie działań dotyczących restrukturyzacji i prywatyzacji tegoż Zasobu.

3. Dz.U. nr 51, poz. 298 z późn. zm.

Nierealnym okazało się także założenie o przejściu przez Agencję, powiernika uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, pełnej odpowiedzialności za zadłużenie przejmowanych przedsiębiorstw. Ograniczenie 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)⁴ sformułowała tezę, że 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, odpowiada za zobowiązania związane z przekazywanym mieniem do wysokości wartości przejętego mienia. Przy takim ograniczeniu odpowiedzialności Agencja ponosiła odpowiedzialność całym swoim majątkiem (wszystkimi jego składnikami), ale tylko do wysokości wartości przejętego mienia. Ograniczenie odpowiedzialności w orzeczeniu SN nie miało jasnych podstaw ustawodawczych i oceniane było krytycznie; stąd też nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi przyniosła ustawowe uregulowanie tej kwestii. Zgodnie z art. 14 ust. 3a ustawy egzekucja należności 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 ograniczenia 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 nie mogą skierować egzekucji do innego majątku Agencji, niż majątek przejęty po zlikwidowanym przedsiębiorstwie. Kolejna nowelizacja ustawy⁵ przyniosła dalsze ograniczenia odpowiedzialności Agencji. W braku odmiennej umowy stron dłużnik nie może dokonać potrącenia swego długu z wierzytelności, jak mu przysługuje wobec Agencji, jeżeli dług powstał z tytułu zakupu, dzierżawy lub najmu mienia przejętego przez Agencję po innym zlikwidowanym przedsiębiorstwie (art. 14 ust. 3b ustawy).

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 zadań statutowych Agencji. Stąd ochrona rachunków bankowych jednostek organizacyjnych gromadzących środki na realiza-

4. Opublikowana w OSN CP 1993 z. 1-2, poz. 6, a także w OSP 1993, z. 12, poz. 240, z głosem Andrzeja Zielińskiego.

5. Z dnia 25 kwietnia 1996 r. opublikowana w Dz.U. nr 59, poz. 268, weszła w życie w dniu 12 czerwca 1996 r.

cję zadań statutowych, a skierowanie egzekucji do rachunków bankowych obsługujących gospodarstwa rolne Agencji⁶. 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 zlikwidowanym przedsiębiorstwie, czy rachunku bankowego działającego gospodarstwa skarbowego. Nie jest też Agencja monolitem organizacyjnym, skoro jej poszczególne jednostki organizacyjne posiadają zróżnicowany status finansowo-prawny.

4. Gdy chodzi o pięcioletnie dokonania Agencji w zakresie tworzenia oraz zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w oparciu o informacje zawarte w jej sprawozdaniu, zaakcentować należy następujące kwestie:

- 1) **Przejmowanie mienia do Zasobu** - do końca 1996 r. Agencja przejęła ogółem z 1666 zlikwidowanych byłych PGR nieruchomości o powierzchni 3.750 tys. ha. Agencja przejęła także 570 tys. ha gruntów Państwowego Funduszu Ziemi; proces przejmowania nieruchomości z tego źródła nie został jeszcze zakończony (głównie ze względu na brak środków finansowych na przygotowanie dokumentacji geodezyjnej) i zagrożone jest dotrzymanie ustawowego terminu przekazania PFZ do Zasobu do końca 1997 roku. Nadmienić należy, iż termin przejmowania przez Agencję praw i obowiązków, w pierwotnej wersji ustawy określony był do 31 grudnia 1993 roku, następnie zaś przedłużony do 31 grudnia 1994 r., i raz jeszcze przedłużony do 31 grudnia 1997 r. Stan zasobu Państwowego Funduszu Ziemi, na dzień wejścia w życie ustawy powołującej Agencję, wynosił 798 tys. hektarów użytków rolnych.
- 2) **Zagospodarowanie Zasobu** poprzez organizację państwowych gospodarstw rolnych w różnych formach prawno-organizacyjnych.
 - a) Tymczasowy zarząd gospodarstwa rolnego

Od początku działalności do końca 1996 r. Agencja powołała 1775 gospodarstw Skarbu Państwa w tymczasowym zarządzie. W miarę postępującego rozdysponowania mienia likwidacji uległy 1552 gospodarstwa w tymczasowym zarządzie, natomiast w 219 gospodarstwach, w związku ze znacznym rozdysponowaniem nieruchomości i innego mienia wygaszono tę formę zarządu, a pozosta-

6. Por. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie ograniczenia egzekucji z rachunków bankowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (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.

jące nieruchomości przekazano administratorom. Do końca 1996 r. prawie wszystkie gospodarstwa Skarbu Państwa w tymczasowym zarządzie zostały zlikwidowane; pozostały tylko cztery gospodarstwa o powierzchni 5.894 ha.

b) Administrowanie

Według stanu na koniec 1996 roku działalność produkcyjną prowadziło 199 gospodarstw Skarbu Państwa w administrowaniu, w tym 132 rolne i 29 rybackich. Wszystkie one użytkowały nieruchomości Zasobu o powierzchni 268 tys. ha, w tym 40 tys. ha jezior i 13 tys. ha stawów. W administrowaniu, poza gruntami, znajdują się także obiekty rolno-przemysłowe, usługowe oraz zabytki m.in. 347 zespołów dworskich i pałacowo-parkowych.

c) Jednoosobowe spółki Agencji

Według stanu na dzień 31 grudnia 1996 r. funkcjonowały 143 jednoosobowe spółki Agencji, w tym 103 specjalizujące się w hodowli roślin (38) lub zwierząt (65) oraz 3 związane z treningiem koni. Pozostałe (tzw. komercyjne) jednoosobowe spółki Agencji (37) prowadzą działalność rolniczą w zakresie przetwórstwa rolnego, handlu i usług. Niezależnie od wniesionych aportem 6 tys. ha gruntów, znajdujących się głównie pod budynkami, spółki te dzierżawią od Agencji 283 tys. ha gruntów (10% gruntów oddanych przez Agencję w dzierżawę).

3) **Gospodarowanie Zasobem** poprzez rozdysponowanie gruntów rolnych na rzecz osób trzecich.

a) Sprzedaż

W trwałym rozdysponowaniu mienia Zasobu największe znaczenie miała sprzedaż. Do końca 1996 r. Agencja sprzedała 432 tys. ha gruntów. Dynamika sprzedaży rosła z roku na rok - w 1992 r. sprzedano 9,5 tys. ha, w 1993 - 49,0 tys. ha, w 1994 - 65,4 tys. ha, w 1995 - 115,4 tys. ha, a w 1996 r. osiągnęła 192, 6 tys. ha. Prawie połowa sprzedanych gruntów rozdysponowana została w 5-tym roku działalności Agencji.

W strukturze sprzedanych nieruchomości dominują grunty pochodzące z byłych PGR; stanowiły one 83% gruntów sprzedanych ogółem, podczas gdy pochodzące z PFZ stanowiły 14% i około 3% z innych źródeł.

Zasadniczym trybem sprzedaży jest tryb przetargowy - w tym trybie sprzedano 327 tys. ha gruntów. Poprawa koniunktury w rolnictwie sprzyjała wzrostowi zainteresowania kupnem ziemi ze strony dotychczasowych dzierżawców, którzy korzystają najczęściej z przysługującego im prawa pierwokupu. W 1996 r. Agencja sprzedała w tym trybie 86 tys. ha (45% sprzedanych gruntów), podczas gdy w latach 1992-1995 sprzedała 32 tys. ha (13% sprzedanych gruntów).

Na ogólną liczbę prawie 54 tys. umów zawartych do końca 1996 r. na zakup gruntów ponad połowę (28,5 tys.- 53%) stanowią umowy zawarte na zakup do 1 ha gruntów, a kolejne 18,8 tys. (35%) - od 1 do 10 ha. Na grunty o powierzchni od 10 do 100 ha zawarto 6 tys. umów (11%), a o powierzchni przekraczającej 100 ha tylko 480 (1%). Do końca 1996 r. przeciętna powierzchnia nieruchomości sprzedanych osobom prawnym wyniosła 75 ha na 1 umowę, a osobom fizycznym - 6 ha. W transakcjach dokonanych w 1996 r. powierzchnie te wynosiły odpowiednio: 96 ha i 7 ha na 1 umowę.

b) Dzierżawa

Dzierżawa jest najszerszej stosowaną formą zagospodarowania mienia przejętego do Zasobu. Ogółem, od początku działalności do końca 1996 r., Agencja wydzierżawiła z Zasobu 3 433 tys. ha gruntów, podpisując ponad 171 tys. umów. Pod względem liczby podpisanych umów dominują umowy dzierżawy działek do 1 ha (48% umów) oraz w przedziale od 1 do 10 ha (40% umów). W grupie obszarowej od 10-100 ha zawarto 9% umów, zaś wydzierżawienie nieruchomości o powierzchni ponad 100 hektarów jest przedmiotem 3% umów. Pod względem wydzierżawionej powierzchni, umowy dzierżawy nieruchomości większych niż 100 ha obejmują prawie 80% wszystkich wydzierżawianych gruntów. Przeciętny obszar przypadający na 1 umowę dla nieruchomości do 100 ha wynosił 4 ha, a dla większych niż 100 ha - 492 hektary.

Przeważa dzierżawa gruntów przez osoby fizyczne (54% wydzierżawionej powierzchni); osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Agencji Własności Rolnej oraz spółki pracowników, dzierżawią przeważnie nieruchomości duże o powierzchni 100-500 ha. Na koniec grudnia 1996 r. 726 spółek pracowników dzierżawiło z Zasobu 572 tys. hektarów na podstawie 909 zawartych umów, w tej liczbie 168 umów podpisano ze spółkami pracowników z udziałem osób nie będących pracownikami byłych PPGR. Niewielką grupę dzierżawców nieruchomości Zasobu stanowią spółki z większościowym udziałem kapitału zagranicznego (spółki te dzierżawią 93 tys. ha gruntów na podstawie 201 umów).

W wyniku pięcioletniej działalności Agencji popyt na ziemię został w znacznym stopniu zaspokojony, zwłaszcza w tych rejonach kraju, gdzie gruntów państwowych było najwięcej. Okres, na jaki zawierane były umowy dzierżawy wynosił średnio 7 lat, z tym że na dzierżawy nieruchomości do 100 ha - 6 lat, natomiast o powierzchniach powyżej 100 ha - 11 lat.

Równoległe z procesem wydzierżawiania gruntów z Zasobu ma miejsce proces ich powrotów do Zasobu z wcześniejszych dzierżaw. Do końca 1996 r. powróciło 505 tys. ha, z tego 185 tys. ha - na skutek wygaśnięcia umowy, 211 tys.

ha - na skutek rozwiązania umowy i ponad 109 tys. ha - w związku z wyłączeniem części gruntów z trwających dzierżaw.

Wyłączenia części gruntów z trwających dzierżaw stanowią specyficzny instrument prowadzenia polityki zaspokajania popytu na ziemię ze strony Agencji. W umowach dotyczących dużych, zorganizowanych obszarów gruntów często zamieszczane były klauzule, przewidujące możliwość wyłączenia części gruntów przed upływem terminu obowiązywania umowy. Niezależnie od tych klauzul Agencja odzyskuje dla innych użytkowników części nieruchomości w drodze negocjacji z dzierżawcami. Dotyczy to z reguły dzierżaw o dużych obszarach, gdy wyłączenie z dzierżawy części gruntów nie koliduje z programem produkcyjnym dzierżawcy. Korzystając z obu możliwości wyłączeń, do końca 1996 r., Agencja wyłączyła z 1166 trwających dzierżaw i przeznaczyła dla innych użytkowników ponad 44 tys. hektarów gruntów.

Przedstawione informacje o działalności Agencji, zaczerpnięte w całości z raportu wcześniej powołanego, nie obejmują oczywiście wszystkich aspektów funkcjonowania Agencji. Pozwalają wszakże na ocenę podstawionych rozwiązań obowiązujących w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego.

5. Z obecnej perspektywy wydaje się, iż błędem było powierzenie Agencji wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do całości państwowego mienia rolniczego. Agencja winna skoncentrować się na restrukturyzacji i prywatyzacji majątku produkcyjnego, zorganizowanego w przedsiębiorstwach. Natomiast Państwowy Fundusz Ziemi powinien pozostać w administrowaniu organów administracji terenowej. To właśnie przejmowanie gruntów PFZ pochłonęło tak wiele czasu i energii Agencji, nie zostało dotychczas zakończone, a gdy chodzi o rozdysponowanie, to w strukturze sprzedaży grunty pochodzące z PFZ stanowiły tylko 14% gruntów sprzedanych.

Podkreślić należy, iż w przypadku sprzedaży nieruchomości PFZ zachowana została w praktyce struktura sprzedawców, albowiem do czasu powstania Agencji sprzedaż gruntów PFZ prowadziły gminy jako zadania zlecone ustawowo⁷, zaś po utworzeniu Agencji sprzedaż prowadzi również gminy na podstawie umowy zlecenia zawartej z Agencją, ale po uprzednim przekazaniu gruntów PFZ do Zasobu Własności Rolnej, co jest czynnością czasochłonną ze względu na potrzebę uporządkowania stanu prawnego i dokumentacji geodezyjnej gruntów. Często się zdarza również, że grunty PFZ po przekazaniu do Zasobu są przekazywane przez

7. 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.)

Agencję gminom lub innym osobom prawnym, na cele realizowane przez te jednostki. Wydaje się zatem, aby uniknąć kilku kolejnych przekazania, należy przywrócić konstrukcję bezpośredniego przekazania gruntu Państwowego Funduszu Ziemi na rzecz gminy lub innej osoby prawnej⁸. Umożliwi to przyspieszenie likwidacji Państwowego Funduszu Ziemi.

6. Krytycznie należy ocenić rozwiązania organizacyjne zastosowane do kształtowania struktur produkcyjnych w ramach Agencji. Przypomnieć należy, iż przepis art. 26 ustawy przewiduje możliwość przekształcenia PPGR w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. A zatem możliwa była komercjalizacja przedsiębiorstw rolnych, bez potrzeby ich restrukturyzacji w ramach monopolistycznej struktury jaką stanowi Agencja, jednakże możliwość ta nie została wykorzystana - 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. Agencja jako struktura organizacyjna łączy w sobie cechy organu administracji gospodarczej oraz podmiotu gospodarującego, działającego za pośrednictwem różnorodnych jednostek wykonawczych (oddziały terenowe, ekspozytury, gospodarstwa skarbowe), co powoduje, iż rzeczą niezwykle ważną jest opracowanie kryteriów efektywności działania poszczególnych struktur organizacyjnych Agencji.

Można przewidywać wieloletnie, a nawet trwałe (gospodarstwa specjalistyczne) funkcjonowanie gospodarstw skarbowych. Wymagają tego względy społeczno-gospodarcze; nie jest również dogmatem konieczność likwidacji państwowej własności rolnej 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 skarbowych gospodarstw rolnych jest nie do utrzymania, albowiem nie do takich celów Agencję powoływano. Nieporozumieniem jest również uznanie administrowania, czyli gospodarowania na podstawie umowy z administratorem, za prowadzenie przedsiębiorstwa jako podmiotu gospodarki rynkowej. Można zatem stwierdzić, że struktury organizacyjno-produ-

8. Konstrukcję taką regulował przepis art. 15 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym... (Dz.U. nr 32, poz. 191 z późn. zm.), został jednak skreślony ustawą z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 3).

kcyjne funkcjonujące w ramach Agencji jedynie częściowo poddane są regułom gospodarki rynkowej, w części bowiem pozostają w dyskrejonalnej władzy prezesa Agencji⁹.

Po pięciu latach funkcjonowania Agencji wiadomo już, co potwierdza sprawozdanie, że jednoosobowe spółki Agencji oraz gospodarstwa administrowane, mają charakter trwałych struktur gospodarczych. Stan ten wymaga odpowiedniej instrumentacji prawnej. Jednoosobowe spółki Agencji, należy wyłączyć spod czapki organizacyjnej Agencji, poddając w pełni regułom gospodarki rynkowej i nadając status jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, z perspektywą prywatyzacji według reguł ogólnych dotyczących takich spółek. Formę jednoosobowych spółek Agencji nadać natomiast należy dotychczasowym gospodarstwom skarbowym pozostającym w administrowaniu, tak aby wyposażyć je w podmiotowość prawną niezbędną samodzielnemu podmiotowi gospodarki rynkowej.

7. Generalna ocena realizacji zadań Agencji w zakresie rozdysponowania gruntów w drodze sprzedaży oraz dzierżawy wypada jednak pozytywnie, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę dwie okoliczności determinujące warunki działania Agencji. Pierwsza okoliczność natury organizacyjnej polegająca na tym, iż w początkowych latach swojego funkcjonowania Agencja koncentrowała działania na gromadzeniu Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, poprzez przejmowanie mienia z różnych źródeł. Druga okoliczność natury prawnej, polegała na tym, iż regulacje prawne pierwotnej wersji ustawy w kwestii sprzedaży i dzierżawy gruntów Zasobu były w istocie identyczne z regulacją prawną sprzedaży i dzierżawy nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi. Dopiero nowelizacja ustawy z 29 grudnia 1993 r. przekształciła tradycyjne formy gospodarowania gruntami PFZ w aktywne instrumenty przyspieszające i ułatwiające prywatyzację ziemi państwowej. Obowiązujący od tego czasu tryb sprzedaży stara się pogodzić wymagania gospodarki rynkowej z potrzebami prowadzenia przez Agencję określonej polityki rolnej. Od tego czasu można też mówić o nowym modelu dzierżawy jako aktywnym instrumencie restrukturyzacji i pośredniej prywatyzacji gruntów państwowych. Przez nowy model dzierżawy rozumiem zarówno zmiany regulacji prawnej klasycznej dzierżawy, jak i wprowadzenie nowej instytucji - dzierżawy z zapewnieniem dzierżawy prawa zakupu przedmiotu dzierżawy (tzw. leasing)¹⁰.

9. Szerzej na ten temat por. S. Prutis: *Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolnej*, (w:) *Przekształcenia własnościowe w Polsce*, Białystok 1996, s. 92 i n.

10. Szerzej na temat sprzedaży i dzierżawy gruntów wchodzących do Zasobu por. S. Prutis: *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Komentarz i orzecznictwo SN NSA, Białystok, s. 88-120 i 138-160.

Zmiany legislacyjne z końca 1993 roku wywołały korzystne trendy zarówno w sprzedaży gruntów państwowych (znaczny wzrost sprzedaży), jak i w instytucji dzierżawy (rozwój dzierżawy, szczególnie obiektów gospodarczych na podstawie przetargu ofert pisemnych). W tej sytuacji niezrozumiała była próba modyfikacji rozwiązań prawnych w drodze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. Ustawę o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw uchwałą Sejm RP w dniu 1 sierpnia 1997 r. Przyjęta przez Sejm ustawa została przekazana Senatowi RP, który uchwałą z dnia 14 sierpnia 1997 r. zaakceptował przyjęte rozwiązania wnosząc jedynie poprawki o charakterze redakcyjnym. Uchwała Senatu została podjęta pomimo przedłożenia senackiej Komisji Rolnictwa opinii wskazującej jednoznacznie na niekonstytucyjność szeregu rozwiązań przyjętych w regulacji ustawowej¹¹. Prezydent RP odmówił podpisania tej ustawy i skierował do Sejmu wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy.

8. Proponowana (a nie doszła do skutku) nowelizacja ustawy miała charakter głębokich zmian zarówno gdy chodzi o funkcjonowanie samej Agencji (gospodarka finansowa), jak i instytucji prywatyzacyjnych (zupełnie nowym rozwiązaniem było określenie zasad udziału pracowników byłych PPGR oraz zatrudnionych w strukturach gospodarczych Agencji Własności Rolnej w prywatyzacji państwowego majątku rolniczego).

Nowelizacja wprowadzała także istotne zmiany w funkcjonujących instytucjach służących prywatyzacji, a mianowicie w regulacji sprzedaży i dzierżawy gruntów państwowych. Część proponowanych rozwiązań prawnych budziła jednak zastrzeżenia i wątpliwości co do celowości i konstytucyjności ich wprowadzenia.

I tak na przykład w instytucji sprzedaży przewidywano możliwość prowadzenia przetargu ograniczonego. Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 3b ustawy Agencja mogłaby zastrzec, że w przetargu mogą uczestniczyć wyłącznie:

- rolnicy zamierzający powiększyć gospodarstwa rodzinne, lub
- pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwa rodzinne,
- osoby spełniające warunki do objęcia programem osadnictwa rolniczego, lub

11. Stanowisko takie uzasadniłem w opinii prawnej opracowanej na zlecenie Komisji Rolnictwa Senatowi RP w sierpniu 1997 r.

- repatrianci w rozumieniu przepisów o obywatelstwie polskim, przybyli do Rzeczypospolitej Polskiej nie wcześniej niż 6 lat przed dniem przetargu, lub
- rolnicy, którzy po dniu 31 grudnia 1991 r. sprzedali - stosownie do przepisów o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - Skarbowi Państwa nieruchomość niezbędną na cele publiczne, lub
- członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne.

Propozycję wprowadzenia przetargu ograniczonego należy w pełni aprobować, ponieważ umożliwi Agencji prowadzenie sprzedaży realizującej cele polityki rolnej państwa, w szczególności kształtowanie i umacnianie gospodarstwa rodzinnego, które zgodnie z art. 23 Konstytucji - jest podstawą ustroju rolnego.

Jednocześnie wszakże nowelizacja pozbawiała dzierżawców nieruchomości państwowych ustawowego prawa pierwokupu, przysługującego dzierżawcom z mocy art. 695 § 2 kodeksu cywilnego, zastępując to ustawowe uprawnienie pierwszeństwem kupna nieruchomości (art. 29 ust. 1c ustawy). Zastąpienie prawa pierwokupu instytucją pierwszeństwa kupna jest rozwiązaniem niekorzystnym dla dzierżawców, albowiem charakter prawny pierwszeństwa nie do końca jest jasny¹². Jest to rozwiązanie niecelowe, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, iż w 1996 r. 45% gruntów sprzedanych przez Agencję sprzedano wskutek wykonania prawa pierwokupu. Unormowanie takie jest sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa. Znakomita większość dzierżaw gruntów państwowych jest zawarta na okres dłuższy niż trzy lata co powoduje, iż dzierżawcom tym z mocy art. 695 § 2 k.c. przysługuje ustawowe prawo pierwokupu. Pozbawianie dzierżawców tego prawa jest sprzeczne z zasadą ochrony praw nabytych, stanowiącą istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionej przez nie prawa.

Podobnie i w przypadku dzierżawy proponowano regulacje, które pozwalały na elastyczne prowadzenie polityki zagospodarowania Zasobu. Jednakże niektóre z proponowanych rozwiązań były zdecydowanie wadliwe. Dotyczy to w szczególności przepisów art. 39 ust. 4-7 upoważniających Agencję do wypowiedzania umów dzierżawy, także zawartych na czas oznaczony, w celu wyłączenia z dzierżawy części nieruchomości. Zrozumiały jest np. przepis upoważniający do wypowiedzenia umowy dzierżawy, ze względu na zmianę przeznaczenia dzierżawionej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolne lub nieleśne. Postanowienia planu, mającego charakter przepisu prawa miejscowego

12. W obowiązujących przepisach omawianej ustawy mamy do czynienia z różnymi konstrukcjami instytucji pierwszeństwa - por. S. Prutis: *ju.*, s. 98-103.

mogą spowodować, iż dzierżawa powinna zostać rozwiązana. Nie można natomiast zaakceptować upoważnienia Agencji do wypowiedzania umów dzierżawy nieruchomości co najmniej 300 ha, nawet gdyby wyłączona nieruchomość służyła tworzeniu gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększaniu już istniejących gospodarstw rodzinnych (art. 6 pkt 5 ustawy). Unormowanie takie jest sprzeczne z zasadą *pacta sunt servanda* oraz zasadą ochrony praw nabytych, stanowiącymi istotne elementy zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zmiana polityki restrukturyzacyjnej prowadzonej przez Agencję w żadnym wypadku nie może stanowić podstawy do wypowiedzania obowiązujących umów.

Zastrzeżenia budziła również wprowadzana przepisem art. 39a zasada waloryzacji (podwyższania) czynszu dzierżawnego z mocy samego prawa. Zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego dopuszczalna jest waloryzacja świadczeń, zwłaszcza w ramach wieloletnich, ciągłych stosunków prawnych, jednakże klauzule waloryzacyjne winne być ustalane przez strony w drodze umowy. Podwyższanie czynszu z mocy prawa oznacza wszakże nadmierną ingerencję ustawodawcy w stosunki cywilnoprawne, prowadzącą do naruszenia zasady równości stron w tym stosunku. W konsekwencji mamy również do czynienia z naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Proponowane zmiany regulacji prawnej dotyczące dzierżawy nieruchomości państwowych były nie tylko sprzeczne z Konstytucją, ale również niecelowe. Swoista reforma rolna dzierżawy podważyć by mogła jedynie zaufanie do tej instytucji, a jest ona przecież główną formą zagospodarowania Zasobu.

Dobrze zatem się stało, że veto Prezydenta RP powstrzymało zapędy nowelizacyjne poprzedniego parlamentu. Zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu nowy Sejm nie będzie się już zajmował ustawami uchwalonymi w poprzedniej kadencji¹³.

9. Potrzeba nowelizacji ustawy nie ulega wątpliwości. Nowelizacja ta nie może jednak służyć realizacji autonomizujących się celów Agencji Własności Rolnej jako monopolistycznego podmiotu gospodarczego, lecz winna służyć potrzebom przygotowania naszego rolnictwa do integracji z Unią Europejską oraz potrzebom reformy funkcjonowania państwa, w szczególności decentralizacji jego zadań i regionalizacji struktur je realizujących.

13. Postówie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka podczas posiedzenia 20 listopada 1997 r. podtrzymali stanowisko wyrażone w uchwale Komisji Prac Ustawodawczych z 23 listopada 1993 r., że upływ kadencji Sejmu powoduje wygaszenie procesu legislacyjnego rozpoczętego i nie dokończanego przez Sejm poprzedniej kadencji. Rzeczpospolita z dnia 22-23 listopada 1997 r.

Zapowiadana decentralizacja organizacji państwa i jego zadań stawia z całą ostrością pytanie, czy struktura Agencji jako organizacji wysoce scentralizowanej będzie adekwatna w zreformowanej, regionalnej strukturze państwa. Za utworzeniem agencji o regionalnym (wojewódzkim) zasięgu działania przemawia przede wszystkim przestrzenność, regionalny a nawet lokalny, charakter 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, przez decydenta regionalnego, a nie z punktu widzenia centralnego monopolisty. Utworzenie kilkunastu agencji regionalnych pozwoli także na porównanie efektów ich działalności. Obecne oceny działalności Agencji, w braku jakichkolwiek konkurentów, są jedynie postulatami adresowanymi do monopolisty.

Jeszcze większe znaczenie ma przygotowanie naszego rolnictwa do integracji z Unią Europejską. Z tego punktu widzenia, prywatyzacja gruntów państwowych wymaga uruchomienia instrumentów organizacyjno-prawnych radykalnie przyspieszających ten proces. Głównym celem prywatyzacji nie może być maksymalizacja dochodów Agencji uzyskiwanych z tego tytułu, lecz znalezienie, pozyskanie właściciela, gwarantującego trwałe zagospodarowanie gruntów. Wśród takich instrumentów wskazać można m.in. na:

- propozycję uwłaszczenia, w drodze ustawowej, dzierżawców gruntów państwowych; (proponowane przez A. Stelmachowskiego uwłaszczenie winno dotyczyć tylko gospodarki o charakterze rodzinnym i o obszarze nie przekraczającym 100 ha¹⁴);
- potrzebę modyfikacji trybu sprzedaży gruntów państwowych, poprzez szerokie wprowadzenie przetargów ograniczonych, a także wprowadzenie formy nieodpłatnego rozporządzenia nieruchomością, w szczególności na rzecz repatriantów w rozumieniu przepisów o obywatelstwie polskim;
- zapewnienie realnego wsparcia kredytowego dla rolników - nabywców państwowych gruntów rolnych.

Postulat przyspieszenia prywatyzacji odnieść należy także do jednostek gospodarczych funkcjonujących w ramach organizacyjnych Agencji, a w szczególności do jednoosobowych spółek Agencji.

14. Por. opracowanie A. Stelmachowskiego zamieszczone w niniejszej pracy.