

Zadania Agencji Nieruchomości Rolnych oraz ich realizacja

1. Ustawowy katalog zadań ANR oraz ich przemiany

Zadania, które powinna realizować Agencja wskazuje art. 6 u.g.n.r.¹ Jego ustęp 1 stanowi, że Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie:

- 1) tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych;
- 2) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- 3) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze;
- 4) obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowymi na cele rolne;
- 5) administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne;
- 6) zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa;
- 7) inicjowania prac urzędzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych.

Prócz wskazanych zadań, Agencja realizuje również zadania określone odrębnymi przepisami, w szczególności przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego oraz przepisami o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tak art. 6 ust. 2). Należy w szczególności zwrócić tu uwagę na postanowienia art. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego², zgodnie z którym ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego poprzez:

¹ Dz.U z 2007 r., Nr 231, poz. 1700, z późn. zm.

² Dz.U. Nr 64, poz. 592.

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Z kolei regulująca kwestie rekompensat ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej³ nie formułuje wprost zadań, które realizować ma ANR. Nakłada natomiast na nią bezpośrednio obowiązek dokonywania wpłat na utworzony tą ustawą fundusz celowy, nazwany „Funduszem Rekompensacyjnym”, wpływów ze sprzedaży nieruchomości ZWRSP realizowanej w trybach przetargowych, o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 400 tys. ha (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.)⁴. Z jej przepisów wynika także, że uprawnieni do rekompensaty mogą ją zrealizować poprzez zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionej za granicą na poczet ceny sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa (art. 13 ust. 1, pkt 1, lit. a), a więc również przy sprzedaży nieruchomości znajdujących się w Zasobie.

Nie sposób uznać za konsekwentną i spójną terminologię użytą przez prawodawcę dla wskazania kierunków działalności Agencji. W art. 6 u.g.n.r. mówi się o zadaniach ANR. Z kolei u.k.u.r. w art. 1 formułuje cele ustawy, bez odniesień podmiotowych. Jest jasne, że urzeczywistnienie wskazanych tam stanów rzeczy jest celem prawodawcy. Z jego brzmienia nie wynika, kto ma je realizować. Dopiero w konfrontacji z pozostałymi jej postanowieniami staje się jasne, że chodzi o ustawowe cele realizowane przez ANR za pomocą instrumentów prawnych przewidzianych w art. 3 i 4⁵. Ustawa o realizacji prawa do rekompensaty nie ustanawia w żadnym przepisie zadań ani celów, lecz zawiera jedynie skierowane do Agencji (przywołane wyżej) nakazy powinnoego postępowania. Wypada nadmienić, że w związku z postanowieniem art. 6 ust. 2 *in medio* stanowiącym, że Agencja wykonuje również zadania określone innymi przepisami niż u.g.n.r. w praktyce funkcjonowania Agencji, zadaniami określa się także przykładowo kompetencje i obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁶ w zakresie przejmowania do Zasobu nieruchomości stanowiących własność emerytów bądź rencistów, co do których nie ma możliwości ich sprzedaży (zob. art. 28 ust. 7 pkt 1, art. 47 i art. 58 u.u.s.r.).

3 Dz.U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.

4 Prawo do rekompensaty realizowane jest, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., m.in. w formie świadczenia pieniężnego wypłacanego z Funduszu Rekompensacyjnego (zob. art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz art. 16 ust. 1).

5 Jakkolwiek wypada zauważyć, że ustawowe prawo pierwokupu przyznane zostało również dzierżawcy nieruchomości rolnej. Realizuje ono wówczas, obok celów określonych w art. 1, z pewnością nie mniej ważny cel – jak należy domniemywać – zakładany przez prawodawcę, aczkolwiek nie wymieniony *explicite*, a mianowicie zapewnienie trwałości gospodarowania na dzierżawionym gruncie.

6 Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

Stąd, podsumowując dotychczasowe rozważania, za desygnaty nazwy „zadania” wg art. 6 u.g.n.r. należy uznawać nazwane tak ogólne kierunki jej działalności określone w art. 6 ust. 1 u.g.n.r.; wynikające z art. 1 u.k.u.r., zakładane przez ustawodawcę efekty funkcjonowania instrumentów prawnych wykreowanych przez przepisy tej ustawy (nazwane „celami”), jak i wynikające z innych ustaw szczegółowe obowiązki i kompetencje nałożone na ANR, niepowiązane ze sformułowanymi *expressis verbis* w poszczególnych aktach prawnych przepisami wskazującymi zakładane rezultaty ich wykonywania (*vide* przepisy o realizacji prawa do rekompensaty czy też przepisy u.u.s.r.).

Chaos terminologiczny wywołany przez ustawodawcę znajduje odbicie w rozważaniach doktrynalnych. Poszczególni autorzy, pozbawieni konsekwentnego wzorca normatywnego, używają na tym polu odmiennej terminologii. Dla przykładu – S. Prutis konsekwentnie pisze o zadaniach ANR również w odniesieniu do celów określonych w art. 1 u.k.u.r.⁷ P. Czechowski pisze o celach, zadaniach i kompetencjach Agencji⁸. Z kolei w orzecznictwie sądowym dochodzi do pomieszania zadań z art. 6 u.g.n.r. i określonych przez art. 140 kc. komponentów prawa własności wykonywanego przez Agencję na rzecz Skarbu Państwa⁹. Do takiego postępowania należy odnieść się krytycznie. Nie powinno wszak budzić wątpliwości, że czym innym jest samo uprawnienie czy kompetencja, czym innym zaś wskazanie sposobu, określenie celu, jak powinno być wykonywane. Usprawiedliwieniem dla tej praktyki może być to, że katalog zadań Agencji nie jest sformułowany przez prawodawcę w pełni konsekwentnie, a w całym okresie obowiązywania ustawy między kolejnymi nowelizacjami art. 6 było i tak, że sposób sformułowania niektórych zadań ewidentnie różnił się z logiką, nawet w potocznym jej rozumieniu¹⁰.

Zadania Agencji od momentu jej powstania przeszły zmienną ewolucję. Należy w pierwszym rzędzie jednak wskazać, że w stosunku do pierwotnego brzmienia ustawy zasadniczo nie uległy zmianie zadania wymienione obecnie w pkt. 2, 3, 4, 5 oraz 6 ust. 1 art. 6¹¹. Do dnia 5 maja 2004 r.¹² Agencja obciążona była również zadaniami

7 S. Prutis, (w:) Prawo rolne, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2008, s. 214.

8 P. Czechowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?, PPR 2008, nr 2, *passim*

9 Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2001 r., II SA 1969/99, Lex nr 53400.

10 Jaskrawym tego przykładem jest sposób sformułowania zadania w art. 6 pkt 5 u.g.n.r. w wersji przed zmianą dokonaną ustawą z dnia 6 maja 1999 r. Przepis ten stanowił, że Agencja realizuje zadania w zakresie „tworzenia gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększanie już istniejących gospodarstw rodzinnych”. Jest przecież oczywiste, że powiększanie gospodarstw rodzinnych nie jest szczególnym przypadkiem tworzenia gospodarstw rolnych, co jednak niedwuznacznie wynika ze sposobu sformułowania tego zadania. Dodatkowo było ono również źle skonstruowane pod względem gramatycznym, ponieważ zamiast słowa „powiększanie” powinno być „powiększania”.

11 W pierwotnym tekście ustawy zadania te wymienione były w pkt 1,2,3,4, 6 art. 6. Jako czysto redakcyjną należy potraktować zmianę dokonaną w pkt. 3 (wg pierwotnej numeracji), polegającą na zmianie słowa „użytkowanego” na „użytkowanymi”. Zmiana została dokonana na mocy art. 12 pkt 3 u.k.u.r.

12 Tj. wejścia w życie ustawy z dnia 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 69, poz. 624). Powyższa zmiana wg deklaracji projektodawców motywowana był chęcią doprowadzenia do sytuacji, w której zakres tematyczny wiążący się z powyższymi zadaniami będzie regulowany przepisami wydanymi bądź inspirowanymi przez odpowiedniego ministra

niami dotyczącymi byłych pracowników państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem, miała podejmować działania w zakresie tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej. Od 15 czerwca 1999 r. do katalogu zadań dodano nowe, polegające na powinności wspierania działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych¹³. Zadanie to w toku kolejnych nowelizacji było doprecyzowane przez wskazanie, że chodzi tu w szczególności o przyznawanie stypendiów dzieciom byłych pracowników, uczącym się w szkołach ponadgimnazjalnych lub kształcącym się w szkołach wyższych, oraz finansowanie dożywiania tych dzieci w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych oraz wspieranie zatrudnienia socjalnego¹⁴.

W katalogu sformułowanym w art. 6 ust. 1 podstawowe znaczenie mają te określone w pkt 1, 2 oraz 3.

Nurt działalności Agencji skierowany na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych uznawany był od początku jej istnienia, w każdym razie w oficjalnych deklaracjach, za podstawowy¹⁵. W tym kontekście na uwagę zasługuje stanowisko zajęte przez B. Wojciechowską-Ratajczak. Uznawała ona ów kierunek dysponowania Zasobem za dyskusyjny w aspekcie ekonomicznym – jej zdaniem poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych kosztem Zasobu nie przyczyniłaby się wydatnie do wzrostu ich konkurencyjności na rynku¹⁶. Umniejszanie wagi działań skierowanych na wspieranie rozwoju gospodarstw rodzinnych przy gospodarowaniu mieniem Zasobu nie wytrzymuje jednak konfrontacji z postanowieniami Konstytucji, która w art. 23 zawiera zapis, zgodnie z którym to gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę ustroju rolnego państwa. Należy mieć jednak na uwadze, że przywołane wyżej opinie formułowane były jeszcze przed jej wejściem w życie¹⁷.

Ostatecznie zadania Agencji odnoszące się do gospodarstw rodzinnych sformułowane zostały na mocy przepisów u.k.u.r. nowelizujących u.g.n.r. W celu ich realizacji Agencja została wyposażona w kompetencję do zbywania nieruchomości

działowego; tak uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 2395, www.sejm.gov.pl.

13 Zob. art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 484).

14 Zob. zwłaszcza art. 22 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.)

15 Zob. Kierunki działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, załącznik nr 1 do Raportu z działalności AWSP za 1992 rok, Warszawa 1993, s. 30 i nast.

16 B. Wojciechowska-Ratajczak, Cele i zadania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz niektóre uwarunkowania ich realizacji, (w:) Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa, Warszawa 1996, s. 26.

17 Namiastki regulacji odnoszącej się do wspierania gospodarstw rodzinnych w ich potocznym rozumieniu można było upatrywać w art. 29 ust. 3 stwarzającym pewne preferencje dla osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, a od czerwca 1999 r. art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.

Zasobu w drodze przetargu ograniczonego, którego uczestnikami mogły być osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów (art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.). Na podstawie odesłania zawartego w art. 39 ust. 1 u.g.n.r. przepis ten stosuje się odpowiednio do przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu. W tym aspekcie normy odnoszące się do wspierania gospodarstw rodzinnych z istoty powiązane są z zadaniami o charakterze prywatyzacyjnym. Mając jednak na uwadze, że powyższe zadanie jest jednym z podstawowych wyznaczników kierunków działalności Agencji, jego instrumentacja mająca źródło w przepisach u.g.n.r. nie jest zbyt imponująca.

Mówiąc o nakazie wspierania gospodarstw rodzinnych, nie sposób pominąć postanowień u.k.u.r. przyznających ANR prawo pierwokupu oraz nabycia nieruchomości rolnych. Tutaj rodzi się pytanie o relacje zachodzące między zadaniem wymienionym w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. a celami wymienionymi w art. 1 u.k.u.r. *Prima facie* wydaje się, że owe cele są po prostu rozwinieciem zadania z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. Przy dokładniejszej analizie powyższa konstatacja nie jest taka oczywista. Po pierwsze, środki prawne przewidziane przez u.k.u.r. mogą nawet, paradoksalnie, przeciwdziałać tworzeniu gospodarstw rodzinnych (o czym mowa jest z kolei w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.), skoro ANR nie może wykonywać prawa pierwokupu ani nabycia w razie powiększania gospodarstw rodzinnych, a przy czynnościach prawnych mogących skutkować ich utworzeniem – tak. Bezpośrednie skutki wykonania uprawnień przewidzianych w art. 3 ust. 4 oraz art. 4 ust. 1 u.k.u.r.¹⁸ w żaden sposób nie przyczyniają się bezpośrednio do realizacji zadania z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. Należy postrzegać je przez pryzmat urzeczywistniania celów z art. 1 u.k.u.r.¹⁹ „Łącznikiem” między art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. a art. 1 u.k.u.r. wydaje się pozornie być art. 32a u.g.n.r., zgodnie z którym Agencja może nabywać nieruchomości na własność Skarbu Państwa, jeśli wymaga tego realizacja zadań określonych w ustawie, w tym szczególnie zadań w zakresie powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych (art. 32a ust. 1), a nabycie następuje po cenie określonej zgodnie z art. 30 (art. 32a ust. 2). Jednak sposób sformułowania tego przepisu, a zwłaszcza treść jego ust. 2 wyklucza z jego zakresu zastosowania sposoby nabycia nieruchomości wynikające z u.k.u.r. Agencja deklaruje, że nieruchomości nabyte w wyniku wykonania tych uprawnień zostają następnie rozdysponowane w drodze przetargów ograniczonych, których uczestnikami są podmioty wskazane w art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.²⁰. Nie można jednak przeoczyć, że nie ma żadnego przepisu obligującego ją do takiego

18 Skutkiem wykonania prawa pierwokupu oraz prawa nabycia przez ANR jest przejście własności nieruchomości na Skarb Państwa i jej wejście do ZWRSP (art. 8 ust. 1 u.k.u.r.).

19 Jakkolwiek w doktrynie wyraża się wątpliwość co do adekwatności rozwiązań zawartych w u.k.u.r. względem celów, którym mają służyć; zob. D. Łobos-Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, (w:) Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, pod red. K. Skotnickiego i K. Winiarskiego, Częstochowa 2004, s. 133.

20 Tak Raport z działalności ANR w 2007 r., s. 10, www.anr.gov.pl.

postępowania. Nie ma więc żadnych normatywnych gwarancji dla utrzymania powyższej praktyki. Hipotetycznie możliwy jest, przykładowo, wybór umowy o administrowanie jako sposobu gospodarowania nabytym w ten sposób mieniem.

Na drugim planie względem omówionego powyżej znajduje się zadanie polegające na popieraniu organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych (art. 6 ust. 1 pkt 7 u.g.n.r. *in fine*). Jest ono sformułowane niejasno. Ścisłe gramatyczna wykładnia nie uzasadnia stwierdzenia, że mamy do czynienia z powtórzeniem postanowienia pkt 1 w odniesieniu do, *lege non distinguente*, wszelkich gospodarstw rolnych. Zakres jednostek produkcyjnych, do których odnosi się przepis, jest ujęty oczywiście dużo szerzej niż w pkt 1. Ścisłe rozumienie wyrażenia „organizowanie na gruntach Skarbu Państwa” prowadziłoby do wniosku, że grunty organizowanych gospodarstw powinny wciąż stanowić własność Skarbu Państwa. Jedyną drogą uniknięcia tego jawnie absurda jest przyjęcie, że chodzi o organizowanie gospodarstw zarówno na gruntach nabytych w drodze sprzedaży, jak i wykorzystywanych na podstawie stosunku dzierżawy. Takie też rozumienie powyższego zwrotu prezentowane jest w piśmiennictwie²¹. Kolejny problem nasuwa rekonstrukcja właściwego znaczenia wyrażenia „organizowanie gospodarstw rolnych”. Pomimo nasuwającego się na pierwszy rzut oka wniosku, że jest ono synonimem „tworzenia gospodarstw rolnych”²², tę sugestię należy odrzucić. Po pierwsze, jedna z podstawowych dyrektyw wykładni prawa stanowi, że różne nazwy używane przez prawodawcę w obrębie aktu prawnego, a tym bardziej już w obrębie jednej jednostki redakcyjnej, jaką jest artykuł, nie mają identycznego znaczenia. A przecież w art. 6 ust. 1 pkt 1 mówi się wprost o tworzeniu gospodarstw. Po drugie, trudno wskazać jakiegokolwiek funkcjonalne przesłanki uprzywilejowujące tworzenie gospodarstw względem powiększania już istniejących jednostek produkcyjnych. Po trzecie wreszcie, przepisy określające funkcjonowanie Agencji dają podstawy dla stosowania pewnych preferencji zarówno przy tworzeniu, jak i powiększaniu gospodarstw rolnych. Za przykład mogą służyć przepisy umożliwiające Agencji przy sprzedaży nieruchomości Zasobu rozłożenie płatności na raty w przypadku jej nabycia w celu utworzenia bądź powiększenia gospodarstwa rolnego²³.

Analizując zadanie wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r. przede wszystkim należy wyjaśnić, czym jest potencjał produkcyjny ZWRSP. Jak zauważył A. Leopold, oznacza on, przykładowo, wydajność gruntów rolnych możliwą do uzyskania przy określonych technologiach ich użytkowania, produkcyjność inwentarza

21 A. Leopold, (w:) Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych i wzorami umów, pod red. P. Czechowskiego i C. Banasińskiego, Warszawa 1992, s. 27.

22 Tak, jak się wydaje, A. Leopold, (w:) Komentarz do ustawy o gospodarowaniu..., s. 27.

23 Tak § 24 ust. 1 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. Nr 140, poz. 1350).

żywego w gospodarstwach tworzonych przez Agencję, wartość użytkową budynków inwentarskich i budowli²⁴. Wnioski te potwierdza brzmienie art. 39 ust. 8, który zawiera pojęcie potencjału produkcyjnego. Jego determinantami, zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu, są w szczególności: rodzaj i klasa gruntów oraz miejsce ich położenia, wartość księgowa budynków i budowli, charakter możliwej do prowadzenia działalności gospodarczej.

Wykorzystanie potencjału produkcyjnego winno być racjonalne. Wypada wskazać, że w prakseologii racjonalność pojmowana w sensie metodologicznym oznacza, że postępuje się według wskazań wszelkich informacji, które, mając na uwadze sposób ich uzasadnienia, z dostateczną dozą prawdopodobieństwa można uznać za prawdziwe²⁵. Jest to sposób rozumienia korespondujący ze sposobem rozumienia tego pojęcia w języku powszechnym, gdzie „racjonalny” oznacza „oparty na nowoczesnych naukowych metodach”, „dający dobre wyniki”, „rozsądny”, „przemyślny”²⁶.

Pojęcie racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego ZWRSP należy widzieć w dwóch płaszczyznach. Z jednej strony należy postrzegać przez pryzmat ekonomicznej strony działalności wraz z kategoriami oszczędności i wydajności²⁷. Z drugiej zaś należy uwzględniać inne czynniki, będące przedmiotem oddziaływania polityki państwa, przykładowo skutki społeczne zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej prowadzące do migracji zawodowej²⁸.

Na uwagę zasługują spostrzeżenia, które w analizowanej materii poczyniła M. Kozłowska-Burdziak. Uznała ona, że racjonalne wykorzystanie potencjału ZWRSP oznacza „najlepszy sposób wykorzystania nieruchomości rolnych i ich części składowych z punktu widzenia zadań postawionych do realizacji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa”²⁹. Wskazała przy tym, że racjonalność nie może być tu rozumiana jako maksymalizacja produktu i zysku z jednostki ziemi, ale należy mieć na uwadze także inne kryteria, w tym ekologiczne³⁰. W zasadzie należy uznać, że przywołana wypowiedź trafnie charakteryzuje to zadanie. Zauważmy, że przy ta-

24 A. Leopold, (w:) Komentarz do ustawy o gospodarowaniu..., s. 27.

25 T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1973, s. 134. Obok racjonalności w sensie metodologicznym autor wyróżnia kategorię racjonalności działania w sensie rzeczowym. Działanie jest racjonalne w sensie rzeczowym, gdy jest dostosowane do okoliczności i tego wszystkiego, co stwierdza się w sądzie prawdziwym. Ponieważ jednak praktyczne działanie opiera się na wiedzy (która, jak wiadomo, niekoniecznie musi być jednak oparta na sądach prawdziwych), dla prowadzonych tu rozważań istotny jest jedynie pierwszy podany sposób rozumienia racjonalności.

26 Słownik języka polskiego, t. 3, pod red. S. Szymczaka, Warszawa 1993, s. 7.

27 O pojęciach oszczędności i wydajności zob. T. Kotarbiński, Traktat..., s. 121 i nast., 143 i nast. Należy zauważyć, że prakseologiczne ujęcie ekonomiczności jest szersze niż ekonomiczne, gdyż ma w polu zainteresowania wszelkie przejawy oszczędności i wydajności, to drugie zaś tylko, o ile da się wyrazić w pieniądzu; por. J. Wołęński, Kotarbiński, Warszawa 1990, s. 103. Prakseologiczne ujęcie jest tu bardziej przydatne, mając na uwadze wielowymiarowość ujęcia racjonalności w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r.

28 Tak A. Leopold, (w:) Komentarz do ustawy o gospodarowaniu..., s. 26.

29 M. Kozłowska-Burdziak, Instytucjonalne uwarunkowania przekształceń własnościowych państwowych gospodarstw rolnych w Polsce w latach 1992–2002, Białystok 2006, s. 61.

30 Tamże

kim jego rozumieniu zadanie z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r. staje się swoistą metadyrektywą dla pozostałych zadań. Jednak przy takim ujęciu nie do końca poprawne wydaje się stwierdzenie, że zadanie określone w art. 6 ust. 1 pkt 2 jest formą realizacji zadania określonego w kolejnym punkcie tego artykułu. W szczególności restrukturyzacja polega na tworzeniu warunków sprzyjających wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu³¹. Należałoby raczej powiedzieć że restrukturyzacja to takie przekształcenia w strukturze danego obiektu, które mają sprzyjać racjonalnemu wykorzystaniu jego potencjału produkcyjnego. Na koniec trzeba zaakcentować, że całkowite pozbawienie tego zadania rangi pewnej samodzielności nie wydaje się właściwe. O jego samodzielnej roli, zwłaszcza jako dyrektywy interpretacyjnej dla innych przepisów u.g.n.r., będzie jeszcze mowa w odniesieniu do prawnej regulacji działalności Agencji o charakterze społecznym czy też socjalnym. Na aprobatę zasługuje podkreślenie przez M. Kozłowską-Burdziak, że kategoria racjonalności wykorzystania nie jest określana jedynie miernikami natury *stricte* ekonomicznej.

Pisząc o zadaniu określonym w art. 6 ust. 1 pkt 3, należy zacząć od wyjaśnienia zasadniczych pojęć: „restrukturyzacji” i „prywatyzacji”. Jako restrukturyzację określa się zastąpienie struktury danego obiektu inną strukturą, polegającą na dodaniu nowych, wyeliminowaniu starych elementów, bądź też dokonaniu jednego i drugiego naraz³². Działania te zasadniczo mają na celu przystosowanie danego obiektu do możliwego wykorzystania zgodnie z ekonomicznymi kryteriami opłacalności.

Prywatyzacja w ogólności ujmowana jest jako przekształcenie sektora państwowego w prywatny³³. W odniesieniu do mienia ZWRSP o prywatyzacji w ścisłym tego słowa znaczeniu mówimy w przypadku zmiany stosunków własnościowych – chodzi o zmianę podmiotu własności składników mienia tam zgromadzonych. Gdy dany podmiot uzyskuje uprawnienie do korzystania z mienia Zasobu na podstawie innego tytułu prawnego – przede wszystkim umowy dzierżawy – zwłaszcza w raportach ANR mówi się niekiedy o prywatyzacji „produkcyjnej”. Należy mieć na uwadze, że w art. 6 ust. 1 pkt 3 chodzi o prywatyzację w pierwszym, wąskim znaczeniu³⁴. Antytezą prywatyzacji jest zadanie wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 5, polegające na administrowaniu zasobami majątkowymi przeznaczonymi na cele rolne.

Na podstawie powyższych rozważań w kierunkach działalności ANR realizowanych od momentu jej powstania można wskazać pewne zasadnicze cele (wiązkę zadań). Są to cele: restrukturyzacyjno-prywatyzacyjne, produkcyjne, socjalne³⁵,

31 Tak S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami...*, s. 32.

32 S. Surdykowska, *Prywatyzacja*, Warszawa 1996, s. 26.

33 Tamże, s. 13.

34 A. Leopold pisze o prywatyzacji w znaczeniu materialnym; tenże, (w:) *Komentarz do ustawy o gospodarowaniu...*, s. 27.

35 S. Prutis, *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, t. 1, s. 58.

a po wejściu w życie u.k.u.r. – również cel wspierania struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

Jak się wydaje, znaczenie podstawowe dla działalności Agencji mają zadania wymienione w pkt 1, 2 i 3 ust. 1 art. 6 u.g.n.r. Widać przy tym, że w pewnym zakresie poszczególne zadania mogą ze sobą kolidować w ten sposób, że realizacja jednego z nich może być działaniem sprzecznym z tym, co prowadzi do realizacji innego. Truizmem wprawdzie jest stwierdzenie, że sektor państwowy, w przeciwieństwie do prywatnego, cechuje nieefektywność, gdyż nie można zindywidualizować podmiotu, któremu przysługuje własność w sensie ekonomicznym. Jest tak dlatego, że nie można wskazać podmiotu, który ponosiłby rzeczywistą odpowiedzialność ekonomiczną za sposób dysponowania mieniem („własność należy do wszystkich i do nikogo”). Podstawowym celem prywatyzacji jest właśnie poprawa efektywności działania przedsiębiorstw³⁶. To wskazywałoby na bezwzględny priorytet dla prowadzenia procesów prywatyzacyjnych. Jednak, jak wyżej wskazano, racjonalne wykorzystanie ZWRSP w ujęciu art. 6 ust. 1 pkt 2 nie sprowadza się jedynie do zapewnienia ekonomicznej efektywności gospodarowania. Należy też mieć na względzie formułowane przez podmioty kreujące założenia polityki państwa inne kryteria oceny, w tym społeczne i socjalne, z drugiej zaś strony wymóg osiągania satysfakcjonującej ceny przy sprzedaży składników mienia ZWRSP, bez którego celowość alienacji stoi pod znakiem zapytania. Przy takim ujęciu racjonalność jest pojęciem *sui generis* proceduralnym – samo w sobie nie określa, jakie wykorzystanie mienia ZWRSP jest właściwe. Chodzi w nim o optymalne, efektywne gospodarowanie w możliwie najwyższym stopniu przyczyniającym się do realizacji wyznaczonych zadań. Wielowymiarowość tego pojęcia, nieredukowalna do kryteriów wyłącznie ekonomicznych, objawia się również w tym, że za nieracjonalne należałoby uznać taką realizację zadań, gdy maksymalna realizacja jednego z nich następowałaby przy całkowitym pominięciu innego. Jako przykład takiej sytuacji można by (oczywiście hipotetycznie) przedstawić stan, w którym następuje sprzedaż nieruchomości tylko w trybie przetargu nieograniczonego, z pominięciem procedury przetargu ograniczonego. Nawet jeśli skutkiem tej praktyki byłoby tworzenie wydajnych i konkurencyjnych gospodarstw wielkotowarowych przy uzyskiwaniu wysokich cen sprzedaży (nieosiągalnych w ramach przetargów ograniczonych), to z punktu widzenia kompleksowości realizacji zadań ANR ta praktyka nie mogłaby być zaakceptowana. Moglibyśmy mówić o realizacji zadania prywatyzacyjnego, ale też o jednocześnie zaniedbaniu zadania polegającego na polepszaniu struktury gospodarstw rodzinnych, skoro w praktyce nie korzystano by z instrumentów służących wsparciu tej kategorii jednostek produkcyjnych.

36 S. Surdykowska, Prywatyzacja, s. 13, 16.

W początkowym okresie obowiązywania ustawy silnym argumentem przemawiającym za prymatem zadań prywatyzacyjnych było brzmienie art. 25 ust. 1, z którego wynikało, że administrowanie traktowano jako subsydiarny sposób gospodarowania Zasobem, stosowanym w razie braku celowości albo braku możliwości zagospodarowania go w innej drodze. To uregulowanie było wyraźnym przejawem preferencji zadań prywatyzacyjnych Agencji przez prawodawcę. Zmiana w tym zakresie³⁷, czyniąca administrowanie równorzędnym z innymi sposobem dysponowania mieniem Zasobu sprawiło, że brak jest wyraźnej wskazówki za prymatem tych zadań opartej na literalnej wykładni przepisów u.g.n.r. Nie oznacza to jednak, że w związku ze wspomnianą nowelizacją zeszła ona na drugi plan. Można o tym wnioskować, odwołując się do przesłanek funkcjonalnych, mając na uwadze generalne tendencje w przekształcaniach gospodarki narodowej. Pomocniczo, na pierwszorzędną rangę funkcji prywatyzacyjnej wskazuje również to, że regulacja u.g.n.r. dająca instrumentację dla realizacji prywatyzacji w znaczeniu materialnym jest bardziej rozbudowana niż pozostałe, wymienione w art. 24 ust. 1 u.g.n.r. prawne formy dysponowania mieniem Zasobu. W szczególności należy zaznaczyć, że regulacja dotycząca oddania mienia w najem albo dzierżawę w art. 39 ust. 1 zawiera odesłanie do regulacji przetargu przy sprzedaży nieruchomości Zasobu – ta ostatnia ma więc podstawowy, modelowy charakter. Poza tym, zrównanie wagi wszystkich funkcji ANR i tym samym uczynienie decyzji politycznych jedynym czynnikiem wyznaczającym stopień doniosłości poszczególnych kierunków działalności Agencji byłoby przejawem niedopuszczalnej absolutyzacji woli politycznej. Ta jest w dużym stopniu zależna od partykularnych interesów i przekonań podmiotów sprawujących aktualnie władzę. W takim ujęciu traci się z pola widzenia interes ogólny, który może być efektywnie realizowany przy założeniu konsensusu i ciągłości w realizowaniu fundamentalnych celów przez poszczególne ekipy rządzące. Zresztą funkcja prywatyzacyjna, jako podstawowa dla działalności Agencji, nie budzi wątpliwości w literaturze³⁸. Wypada przy tym podkreślić, że można spotkać się z próbami uzasadnienia takiego stanowiska w sposób odmienny niż przyjęty przeze mnie powyżej³⁹. Nie zgadzam się jednak, że argumentem przemawiającym za priorytetem prywatyzacji mienia Zasobu jest to, że art. 24 ust. 1 u.g.n.r. wymienia sprzedaż jako pierwszy ze sposobów zagospodarowania mienia Zasobu⁴⁰. Aby uporządkować katalog form zagospodarowania mienia Zasobu wymieniony w tym przepisie pod względem wagi przypisywanej mu przez prawodawcę, należałoby albo podać konkretne przesłanki natury funkcjonalnej, albo wskazać przepis ustawy, z którego

37 Zob. art. 1 pkt 16 ustawy wymienionej w przypisie 15.

38 Zob. S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami...*, s. 32, Por. A. Zieliński, *Refleksje nad prywatyzacją rolnictwa*, (w:) *Gospodarka, administracja, samorząd*, pod red. H. Olszewskiego i B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 576.

39 Por. A. Zieliński, *Refleksje...*, s. 576.

40 Jak stwierdza A. Zieliński; zob. tegoż, *Refleksje...*, s. 576.

wynikałoby, że kolejność poszczególnych punktów art. 24 świadczy o niejednorodnej wadze form zagospodarowania w nich ujętych.

W początkowym okresie obowiązywania u.g.n.r. samo brzmienie art. 6 nie stanowiło dostatecznej podstawy do stwierdzenia, w jakim kierunku powinny przebiegać przekształcenia państwowej własności rolniczej; w szczególności brakowało wskazówek normatywnych, czy ustawodawca preferuje model gospodarstwa rodzinnego, czy też wielkopowierzchniowego, bliższego modelowi przedsiębiorstwa⁴¹. Nie powinno również budzić wątpliwości, że prywatyzacja nie może z kolei być traktowana jako cel samoistny, o czym świadczą zwłaszcza zmiany u.g.n.r. wprowadzone przez u.k.u.r. W wyniku tej nowelizacji Agencja, przynajmniej w intencji prawodawcy, stała się podmiotem wspierającym przemiany strukturalne w polskim rolnictwie w kierunku wskazywanym przez art. 23 Konstytucji. Niejako zewnętrznym symptomem tej zmiany była zmiana nazwy z „Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa” na „Agencja Nieruchomości Rolnych”. Stąd prywatyzacja jako taka staje się środkiem przemian gospodarstw rolnych w duchu konstytucyjnym, chociaż konkretne środki prawne temu służące trudno uznać za zadowalające.

Obecnie, jak już była o tym mowa, w katalogu zadań ANR nie ma tych o charakterze społecznym. Nie oznacza to jednak, że u.g.n.r. nie przewiduje środków prawnych pozwalających na uznanie, że ANR nie powinna takowych realizować. Jak już była mowa, skutki społeczne gospodarowania mieniem Zasobu są istotne z punktu widzenia racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego ZWRSP. Konkretnie rozwiązanie prawne respektujące skutki społeczne przekształceń zawiera art. 29 ust. 3c. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli z nieruchomością będącą przedmiotem przetargu związane są miejsca pracy na terenie gminy uznanej na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu za zagrożoną szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, w razie zgłoszenia równorzędnych ofert, nabywcę ustala się, dokonując wyboru tego spośród oferentów, który gwarantuje zorganizowanie największej liczby miejsc pracy i utrzymanie ich przez okres co najmniej pięciu lat. Refleks celów społecznych, związanych z łagodzeniem skutków likwidacji państwowych gospodarstw rolnych przebiega przez postanowienia art. 29 ust. 3b, które uprzywilejowują byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych (bądź spółki utworzone przez nich), umożliwiając im uczestnictwo w przetargach ograniczonych. To samo można powiedzieć o regulacji art. 29 ust. 3, przyznającego przy złożeniu równorzędnych ofert w ramach przetargu pisemnego pierwszeństwo ofercie złożonej przez pracownika i spółkę pracowników zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, nabywających nieruchomość rolną w celu powiększenia albo utworzenia gospodarstwa rolnego.

41 Por. K. Stefańska, Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. 2, s. 158–159.

Usunięcie z katalogu zadań Agencji zawartego w art. 6 ust. 1 tych o charakterze socjalnym (w odniesieniu do pkt 8 tego artykułu – produkcyjno-socjalnych⁴²). spotkało się ze zróżnicowaną reakcją w doktrynie. Pozytywnie zareagował na to posunięcie prawodawcy S. Prutis, gdyż jego zdaniem Agencja powinna w pełni skupić się na realizacji prywatyzacyjnych przekształceń rolnictwa państwowego⁴³. Postawa S. Prutisa jest zresztą konsekwentna, ponieważ komentując na przestrzeni lat kolejne zmiany w regulacji zadań ANR i środków prawnych służących ich realizacji (dotyczące właśnie sfery socjalnej oraz wynikających z u.k.u.r.), krytykował ich ekspansję na nowe obszary. Z jednej strony argumentował, że rozszerzanie pola działalności Agencji przy bardzo ogólnie wyznaczonych zadaniach prowadzi do autonomizacji celów tego podmiotu, przez co pod znakiem zapytania stoi racjonalność wydawania publicznych pieniędzy⁴⁴. Z drugiej, jest to postępowanie niecelowe, skoro Agencja nie radziła sobie należycie z zadaniami restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnymi⁴⁵.

Krytycznie do usunięcia zadania określonego w pkt 8 ust. 1 art. 6 ustosunkowała się K. Stefańska. Uznała, że mimo iż aspekt społeczny powinności ANR ujęty został w art. 6 ust. 1 pkt 2, to pożądane było uwypuklenie go w ramach odrębnego zadania⁴⁶. Uznaje również, że możliwe jest wskazanie podstaw do twierdzenia, że powinno się nawet poszerzać zadania Agencji. Argumentem ma być to, że skoro w związku ze zwiększeniem jej zadań na podstawie u.k.u.r. Agencja zyskuje rolę podmiotu mającego kluczowe znaczenie w przekształcaniach całego rolnictwa i obszarów wiejskich, to uzasadniony byłby postulat poszerzenia jej sfery działania⁴⁷.

Wydaje się jednak, że silniejsze racje przemawiają za stanowiskiem zajęтым przez S. Prutisa. Nazbyt pochopne jest twierdzenie, że ANR staje się kluczowym podmiotem realizującym przekształcenia rolnictwa i obszarów wiejskich. W piśmiennictwie nie budzi większych wątpliwości, że środki prawne przewidziane przez u.k.u.r., wbrew nazwie samej ustawy, mają stosunkowo wąski zakres oddziaływania. Ich wpływ nie wykracza poza kształtowanie struktury gruntowej rolnictwa⁴⁸. Dodając do tego spostrzeżenie, że instrumentarium przewidziane tą ustawą jest przedmiotem mocnej krytyki w doktrynie, przesłankę mającą uzasadniać postulat poszerzenia sfery oddziaływania Agencji należy uznać za dyskusyjną. Również w praktyce efekty stosowania postanowień u.k.u.r. przez Agencję, w stosunku do skali sprawowanej przez nią kontroli obrotu gruntami są niewielkie. To nie pozwala uznać Agencji za

42 Taką terminologię stosuje S. Prutis; tenże (w:) *Prawo rolne*, s. 214.

43 Tamże

44 S. Prutis, *Kierunki zmian...*, s. 57.

45 Tenże, (w:) *Prawo rolne*, Warszawa 2003, s. 188.

46 K. Stefańska, *Společne aspekty przekształceń ustrojowych rolnictwa*, „Rejent” 2005, nr 9, s. 29.

47 Tamże, s. 31.

48 Zob. w szczególności: A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, KPP 2004, nr 2, s. 398; por. też P. Blajer, *Definicja i status rolnika indywidualnego jako przedsiębiorcy w prawie włoskim i polskim*, KPP 2007, nr 3, s. 698.

podmiot rzeczywiście wpływający w znaczący sposób na przekształcenia polskiego rolnictwa zgodnie z celami u.k.u.r. Mizerne praktyczne skutki realizacji tych relatywnie nowych zadań (przynajmniej za pomocą prawa pierwokupu i prawa nabycia uregulowanych w u.k.u.r.) podważają celowość nakładania na Agencję kolejnych. A nawet więcej – świadczą, że powinna skupić się przede wszystkim na realizacji zadań podstawowych. Poza tym trudno uznać za spójny katalog zadań i obowiązków realizowanych przez Agencję również z tego powodu, że wykraczają one poza sferę polityki rolnej, jako że ANR ma, o czym była już mowa, także inne, jakościowo odmienne obowiązki (jak regulowanie zobowiązań związanych z mieniem zabużańskim⁴⁹).

2. Realizacja ustawowych zadań (celów) przez Agencję Nieruchomości Rolnych

Jak już wyżej wspomniano, zadania Agencji można sklasyfikować w obrębie pewnych głównych nurtów, którym odpowiadają realizowane z różnym natężeniem jej główne funkcje. Są to: nurt produkcyjny, restrukturyzacyjno–prywatyzacyjny i socjalny, a po wejściu w życie u.k.u.r. uzasadnione jest jeszcze wyróżnienie nurtu wspierania struktury gospodarstw rodzinnych.

Jeśli chodzi o samo funkcjonowanie Agencji, to w literaturze wyróżniono okresy, w których realizacja poszczególnych głównych zadań kształtowała się w sposób odmienny⁵⁰. Pozwala to, w zależności od okresu, o którym mówimy, wskazywać na dominującą funkcję realizowaną wówczas przez Agencję.

W pierwszym okresie, obejmującym lata 1991–1995, na głównym miejscu znajdowała się funkcja redystrybucyjna⁵¹. Dla przykładu, do końca 1993 r. w drodze przetargów sprzedano ponad 58 tys. ha gruntów. Wydzierżawiono niemal 900 tys. ha gruntów. W tymże roku zawarto 42 umowy o administrowanie; ogółem w administrowaniu znajdowało się ponad 92 tys. ha.⁵² Jak widać, wśród form dysponowa-

49 Zwraca na to uwagę P. Czechowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych...*, s. 82.

50 A. Lichorowicz, W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawnoporównawcze), *„Studia Iuridica Agraria”* 2005, t. 5, Białystok 2005, s. 138–139. Zdaniem P. Czechowskiego w odniesieniu do powyższej periodyzacji należałoby mówić o rozwoju celów, zadań i kompetencji Agencji; zob. tegoż, *Agencja Nieruchomości Rolnych...*, s. 77. U obu autorów, w dokonywanym przez nich podziale przebiega niejednorodne, mieszane kryterium podziału – z jednej strony oparte na faktycznie realizowanych w poszczególnych okresach funkcjach (praktycznej stronie działalności), z drugiej zaś na normatywnie ukształtowanym, ulegającym w toku kolejnych zmian ustawodawczych, przemianom katalogu zadań.

51 Należy ją postrzegać przez pryzmat wyróżnionego wyżej nurtu restrukturyzacyjno–prywatyzacyjnego. A. Lichorowicz, co trzeba zaznaczyć, posługując się tu pojęciem „funkcja repartycyjna”, nie ogranicza repartycji do prywatyzacji sensu *stricto*, ale wiąże ją z przyznaniem i wykonywaniem przez dany podmiot uprawnień umożliwiających realizację funkcji produkcyjnych składników mienia Zasobu (przede wszystkim na podstawie umowy dzierżawy – a więc prywatyzacji „produkcyjnej”).

52 Wszystkie dane za: Raport z działalności AWRSP w 1993 r., Warszawa, maj 1994, s. 15, 18; zob. również tamże zał. nr 20.

nia mieniem ZWRSP zdecydowanie dominowała dzierżawa, a więc forma dysponowania mieniem Zasobu nieuczynawana za realizującą zadania *stricte* prywatyzacyjne.

W drugim okresie, obejmującym lata 1995–2003, Agencja pełniła funkcję administratora znacznego obszaru państwowych nieruchomości rolnych, natomiast jej działalność w wąsko ujętym aspekcie prywatyzacyjnym pozostawała wyraźnie na drugim planie. Warto wspomnieć, że na koniec 1995 r. 204 gospodarstwa w administrowaniu obejmowały 333 tys. ha gruntów Zasobu⁵³. Dla porównania, jeśli chodzi o dane obrazujące trwałe rozdysponowanie gruntów Zasobu, to w 1995 r. sprzedano 115 tys. ha, a od początku działalności Agencji do końca 1995 r., – 239 tys. ha gruntów⁵⁴. Należy jednak zauważyć, że w kolejnych latach obszar gruntów oraz liczba gospodarstw w administrowaniu zmieniała się. Według stanu na koniec 2003 r. (a więc roku, w którym zmieniała się zasadnicza funkcja ANR) w administrowaniu pozostawało 111 gospodarstw, w tym 17 gospodarstw prowadzących działalność produkcyjną na gruntach Zasobu o pow. 3,5 tys. ha⁵⁵.

Głównie na ten okres działalności Agencji przypada realizacja „Programu osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa” (uruchomiono go w 1996 r.). Na jego wykonanie przeznaczono, w celu wydzierżawienia, przede wszystkim grunty położone na terenach cechujących się przewagą podaży ziemi nad popytem. Program skierowany był do rolników, którzy wyzbędą się własności prowadzonych dotychczas gospodarstw na rzecz innych rolników, młodych osób mających przygotowanie do prowadzenia działalności rolniczej, byłych pracowników zlikwidowanych PGR, absolwentów średnich i wyższych szkół rolniczych oraz zamieszkujących za granicą osób mających polską narodowość bądź obywatelstwo. Zasadniczym celem programu było tworzenie efektywnych gospodarstw o większej powierzchni niż średnia krajowa⁵⁶. Od 2001 r. realizacja programu utraciła dynamikę, w jego ramach do 2004 r. nie wydzierżawiono już żadnego gospodarstwa. Od początku funkcjonowania programu do końca 2004 r. wydzierżawiono 151 gospodarstw o powierzchni niemal 35 tys. ha. Według stanu na koniec tego roku w ramach programu osadnictwa pozostawało 76 gospodarstw obejmujących 12,5 tys. ha. W wyniku nowelizacji u.g.n.r. z dnia 6 maja 1999 r. wprowadzono również służącą przede wszystkim realizacji osadnictwa instytucję zamiany nieruchomości, umożliwiającej rolnikom z terenów o rozdrobnionej strukturze obszarowej gospodarstw zamianę gruntów rolnych na nieruchomości Zasobu położone w innych województwach o powierzchni nawet dziesięciokrotnie większej⁵⁷. Jednak do końca 2003 r. nie zawarto ani jednej takiej

53 Zob. Raport z działalności AWRSP w 1995 r., Warszawa, maj 1996, s. 15.

54 Tamże, s. 7.

55 Raport z działalności ANR w 2003 r., s. 34, www.anr.gov.pl

56 M. Kozłowska-Burdziak, Instytucjonalne uwarunkowania..., s. 157.

57 Art. 24 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 8 i 9 tego artykułu. Zob. też obowiązujące wówczas rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 22 lutego 2000 r., w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 288).

umowy zamiany⁵⁸. W 2005 r. w związku z niezadowalającymi rezultatami, zakończono realizację programu osadnictwa rolnego. Utrzymana została jednak podstawa normatywna dla dokonywania wskazanych umów zamiany⁵⁹.

Od 2003 roku, w związku z wejściem w życie u.k.u.r., a więc wprowadzeniem zadań (celów) i instrumentów związanych ze wspieraniem struktury gospodarstw rodzinnych, rozpoczyna się trzeci etap działalności Agencji. Z jednej strony – w praktyce widać nakładanie się na siebie realizacji zadań prywatyzacyjnych i dotyczących poprawy struktury gospodarstw rodzinnych – prywatyzacja poprzez sprzedaż, a także prywatyzacja „produkcyjna” poprzez wydzierżawianie gruntów Zasobu – w pewnej mierze służą powiększaniu gospodarstw rodzinnych. Widoczne jest przy tym rosnące znaczenie działań *stricte* prywatyzacyjnych – dzierżawa nie jest już tak znaczącą formą gospodarowania gruntami Zasobu jak w poprzednich latach, w szczególności jak to było w połowie lat 90-tych. Jeszcze w 2004 r. sprzedano nieco poniżej 105 tys. ha gruntów, przede wszystkim dla dzierżawców realizujących pierwszeństwo nabycia (ponad 47 tys. ha), a ponad 56 tys. ha w trybach przetargowych⁶⁰. W drodze przetargu ograniczonego sprzedano ponad 21 tys. ha, nieograniczonego – niemal 35 tys. Zwraca uwagę to, że w drodze procedur ograniczonych ustalano jako nabywców niemal wyłącznie rolników powiększających gospodarstwa rodzinne. Na 1395 rozstrzygniętych przetargów ograniczonych na sprzedaż, 1389 rozstrzygnięto na rzecz rolników indywidualnych. Zaledwie w 3 przypadkach nabywcami byli pracownicy zlikwidowanych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Wydzierżawiono natomiast ponad 131 tys. ha, w tym ponad 34 tys. ha w przetargach ograniczonych. Na 1430 rozstrzygniętych przetargów ograniczonych na dzierżawę, 1411 rozstrzygnięto na rzecz rolników indywidualnych powiększających gospodarstwo rodzinne. Dla tej kategorii podmiotów wydzierżawiono niemal 32 tys. ha z ogólnej powierzchni gruntów wydzierżawionej w trybie przetargu ograniczonego⁶¹.

W działalności Agencji, od czasu gdy uzyskała ona możliwość dysponowania gruntami Zasobu w drodze procedur ograniczonych, widać systematycznie wzrost ich znaczenia na tle realizowanych procedur przetargowych w ogólności. W 2002 r., a więc w roku poprzedzającym wejście w życie u.k.u.r., na przeszło 58 tys. odbytych przetargów na sprzedaż oraz dzierżawę nieruchomości Zasobu, rozstrzygnięto 812 przetargów ograniczonych⁶². Procedury ograniczone stanowiły margines realizowanych procedur przetargowych (1,4%). Powierzchnia gruntów zaoferowanych w drodze wszystkich zorganizowanych przetargów wynosiła 437,4 tys. ha, w tym w przetargach ograniczonych – 26,7 tys. ha. Udział gruntów, którymi dysponowa-

58 Raport z działalności ANR w 2003 r., s. 30.

59 Obecnie jest to rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 marca 2009 r. w sprawie zasad i trybu zamiany nieruchomości (Dz.U. Nr 45, poz. 367).

60 Raport z działalności ANR w 2003 r., s. 12.

61 Raport z działalności ANR w 2004 r., s. tabela A.3.

62 Raport z działalności AWRSP w 2002 r., tabela A.2, www.anr.gov.pl

no w drodze przetargów ograniczonych w całości gruntów wynosił 6%. W przetargach rozstrzygniętych ten udział wynosił ponad 9%⁶³. Obecnie sytuacja przedstawia się nieco inaczej. W 2008 r. zorganizowano ogółem 51,8 tys. przetargów na sprzedaż nieruchomości Zasobu o powierzchni łącznej 73,5 tys. ha. Rozstrzygnięto zaś 15,5 tys. przetargów dotyczących gruntów o pow. 31 tys. ha. Przeprowadzono 984 przetargi ograniczone na sprzedaż dotyczące gruntów o pow. 9652 ha. Poza trzema przypadkami skierowane były do rolników indywidualnych powiększających gospodarstwa rodzinne. Rozstrzygnięto z nich 724 dotyczące gruntów o pow. 7592 ha. Jeśli chodzi o rozstrzygnięte przetargi na sprzedaż, to w ich ogólnej liczbie procedury ograniczone stanowiły prawie 2%. W grupie przetargów rozstrzygniętych ich odsetek wynosi 4,6%. Jednak jeśli chodzi o powierzchnię gruntów zaoferowanych do sprzedaży w drodze przetargów ograniczonych, to w powierzchni gruntów będących przedmiotem przetargów w ogólności stanowiły one 13%, w odniesieniu do przetargów rozstrzygniętych – 24%, a więc blisko dwukrotnie więcej⁶⁴. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że 44,6 tys. ha sprzedano dzierżawcom w ramach realizacji pierwszeństwa nabycia nieruchomości, a udział gruntów sprzedanych w drodze przetargu ograniczonego na powiększenie gospodarstw rodzinnych w całkowitej powierzchni gruntów sprzedanych wynosi niecałe 9,7%. Biorąc to pod uwagę, nawet uwzględniając, że nie wszystkie nieruchomości sprzedawane nadają się do tego celu, skalę realizacji funkcji poprawy gospodarstw rodzinnych poprzez sprzedaż w drodze przetargu ograniczonego nieruchomości w celu powiększenia tych jednostek produkcyjnych trudno uznać za zadowalającą i odzwierciedlającą znaczenie odpowiadających im zadań ANR.

W 2008 r. przeprowadzono 2254 przetargi na dzierżawę gruntów Zasobu, w tym 584 (ok. 26% z całości) przetargów ograniczonych, spośród których 519 dla rolników indywidualnych powiększających gospodarstwo rodzinne (23% wszystkich, a niemal 89% przetargów ograniczonych). W przetargach na dzierżawę zaoferowano ogółem 31 tys. ha, w tym 11 tys. w przetargach ograniczonych. Powierzchnia gruntów będących przedmiotem przetargów ograniczonych stanowiła 35% wszystkich. Grunty przeznaczone na powiększenie gospodarstw rodzinnych stanowiły 97% powierzchni gruntów będących przedmiotem przetargów ograniczonych. Rozstrzygnięto 1842 przetargi na dzierżawę, w tym 524 przetargi ograniczone (z tych ostatnich – wszystkie skierowane do rolników indywidualnych, stanowiących 28% rozstrzygniętych przetargów). Zadysonowano ogółem 26,5 tys. ha gruntów, w tym na rzecz rolników indywidualnych – 1711 ha (ok. 6,5%)⁶⁵.

Także i praktyka Agencji dotycząca wspierania gospodarstw rodzinnych poprzez zawieranie umów dzierżawy nie jest zbyt imponująca. Dodatkowo rzeczywi-

63 Obliczenia na podstawie Raportu z działalności AWRSP w 2002 r. (tabela A.2)

64 Obliczenia na podstawie danych z Raportu z działalności ANR w 2008 r. (tabele A.2 i A.3).

65 Tamże

ste oddziaływanie Agencji na poprawę struktury gospodarstw rodzinnych tak poprzez zawieranie umów dzierżawy, jak i sprzedaż nieruchomości, jest trudne do zmierzenia również z powodu wadliwej instrumentacji służącej temu kierunkowi oddziaływania. Wadliwość definicji gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego zawarte w u.k.u.r. oraz łatwość obejścia rygorów, które ustanawiają sprawia, że realizacja instrumentów wykorzystujących je w swojej konstrukcji ubezpieczania ewentualny wysiłek w dążeniu do realizacji założonych przez prawodawcę celów.

Rezultaty realizacji drugiej grupy środków prawnych służących kształtowaniu pożądanej struktury obszarowej gospodarstw, a więc korzystanie z prawa pierwokupu i nabycia wynikających z u.k.u.r., nie były i nie są zbyt imponujące. W 2004 r. Agencja złożyła 63 oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu i 5 z tytułu wykonania prawa nabycia dotyczących gruntów o powierzchni nieprzekraczających 1500 ha⁶⁶. O ile jeszcze w 2003 r. Agencja deklarowała, że nieruchomości nabyte w ten sposób rozdysponowane będą alternatywnie: w drodze przetargów ograniczonych na sprzedaż bądź dzierżawę, to już poczynając od 2004 r. jako główny sposób ich rozdysponowania wymienia się sprzedaż w drodze procedur ograniczonych w celu powiększania gospodarstw rodzinnych, nie przedstawiając jako alternatywnego, równorzędnego sposobu zagospodarowania, zawierania umów dzierżawy. W kolejnych latach efekty korzystania z omawianych uprawnień również nie były szczególnie spektakularne. Nieco większą aktywność w tym zakresie Agencja przejawiała w 2007 r. Wówczas to na 118 tys. umów podlegających kontroli ANR, dotyczących nieruchomości o pow. 219 tys. ha, skorzystano z prawa pierwokupu bądź nabycia w stosunku do 162 nieruchomości. Obszar nieruchomości, w stosunku do których wykonano te uprawnienia, wynosił 4,6 tys. ha⁶⁷. Jednak już w 2008 r. na niemal 103 tys. umów dotyczących nieruchomości o powierzchni w sumie ok. 130 tys. ha, Agencja złożyła oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu bądź nabycia w stosunku do 70 nieruchomości. Złożone w 2008 r. przez ANR oświadczenia woli dotyczyły w sumie gruntów o pow. 847 ha⁶⁸. Jako że realizacja prawa nabycia jest w istocie marginesem nawet na tle i tak skromnej aktywności ANR związanej z korzystaniem z uprawnień przewidzianych w art. 3 ust. 4 oraz art. 4 u.k.u.r., od 2005 r. w swoich raportach Agencja nie wyszczególnia, ile razy korzystała z poszczególnych uprawnień (osobno pierwokupu i nabycia), ale podaje ich łączną liczbę.

66 Tamże, s. 9. Ponieważ jednak w raporcie za 2004 r. podano jedynie, ile razy ANR skorzystała z powyższych uprawnień od początku obowiązywania u.k.u.r. (a więc od połowy lipca 2003 r.), dotyczące pierwokupu dane za rok 2004 obliczyłem odejmując dane z raportu za 2003 r. od danych z raportu za rok 2004. Raport za 2003 r. podawał tylko liczbę przypadków skorzystania z prawa pierwokupu, założyłem więc, że w 2003 r. nie miał miejsca żaden przypadek wykonania prawa nabycia, a ich liczbę podaną w raporcie za 2004 r. uznałem za odnoszącą się jedynie do 2004 r.

67 Raport z działalności ANR w 2007 r., s. 9.

68 Raport z działalności ANR w 2008 r., s. 8.

Na uwagę zasługuje informacja, że za nieruchomości nabyte w drodze realizacji uprawnień przewidzianych przez u.k.u.r., a następnie sprzedane na rzecz rolników indywidualnych, Agencja uzyskiwała średnią cenę 12,7 tys. zł za hektar. Nabywając je uprzednio, Agencja uiszczała średnio sumę 9,9 tys. zł za hektar. Relacja uzyskiwanej przez Agencję sumy, płaconej w związku z nabyciem własności, do ceny sprzedaży, wynosiła 1:1,28⁶⁹. Oczywiście nie ma nic złego (wprost przeciwnie) w uzyskiwaniu wyższej ceny niż koszt nabycia własności nieruchomości przy okazji wykonywania zadań ustawowych. Jednak stosunkowo duża różnica w cenie („zysk” Agencji) w konfrontacji z bardzo powściągliwym wykorzystywaniem instrumentarium przewidzianego przepisami u.k.u.r., skłania do zadania pytania, czy w praktyce realizacji tej ustawy przez Agencję na plan pierwszy nie wysuwa się funkcja finansalna⁷⁰ przed strukturalną?

Obecnie mamy do czynienia z zanikaniem funkcji produkcyjnej realizowanej przez Agencję. Jak wspomniano wcześniej, ilość umów o administrowanie, jak i powierzchnia gruntów w administrowaniu „produkcyjnym” systematycznie spada. Na koniec 2007 r. istniało 9, a na koniec 2008 r. – 8 jednostek gospodarczych Zasobu w administrowaniu, gospodarujących na obszarze około 2,4 tys. ha⁷¹. Wydaje się, że w tym aspekcie mamy do czynienia z trwałym trendem.

Funkcja społeczna w działalności Agencji nigdy, co zrozumiale, nie dominowała nad innymi; pozostawała w ich cieniu. Co więcej, skala jej realizacji w dużym stopniu zależała od realizacji innych zadań, wiążących się z pozyskiwaniem środków finansowych, które mogły być wykorzystane w tym nurcie działalności.

Początkowo Agencja realizowała zadania w zakresie tworzenia miejsc pracy, przykładowo⁷² rozpatrując oferty zawarcia umów sprzedaży bądź dzierżawy składników mienia Zasobu, uznając deklarowaną wielkość zatrudnienia za jedno z kryteriów ich oceny. Z punktu widzenia zadań społecznych Agencji była to sensowna praktyka, jednak trzeba zauważyć, że przetarg pisemny przepisy dopuszczały w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi (nie społeczno-gospodarczymi) i przynajmniej początkowo brak było przepisów, z których można było wnioskować bezpośrednio o tym, że takie kryterium oceny ofert aprobowane jest przez prawodawcę⁷³. Aby dopuścić wskazaną praktykę, należało dokonywać funkcjonalnej wykładni zwrotu „względny gospodarcze” – w tych okolicznościach, moim

69 Tamże

70 W tym przypadku jednak nie powinno się, ściśle rzecz biorąc, mówić o funkcji, ale o dysfunkcji, aby podkreślić pejoratywne konotacje wiążące się z opisywanym zjawiskiem.

71 Tamże, s. 40.

72 Środki służące realizacji zadania z art. 6 pkt 8 u.g.n.r. w pierwotnym brzmieniu przytaczam za informacjami zawartymi w Raporcie z działalności AWRSP w 1993 r., s. 25–26.

73 Por. § 10 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 16 stycznia 1992 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawki szacunkowej gruntów (Dz.U. Nr 10, poz. 39).

zdaniem, dopuszczalnej z punktu widzenia powszechnie akceptowanych dyrektyw wykładni, a przy tym w najwyższym stopniu godnej aprobaty jako przyczyniającej się do realizacji zadania w zakresie tworzenia miejsc pracy. Agencja użyczała również odłogowane grunty bezrobotnym pracownikom rolnym. Wypada tu nadmienić, że praktyka zawierania umów użyczenia gruntów ZWRSP była, jakkolwiek w późniejszym okresie, kwestionowana przez Najwyższą Izbę Kontroli⁷⁴. Enigmatycznie brzmi sformułowanie, że Agencja realizując to zadanie „sugerowała nowym pracodawcom, aby składali oferty zatrudnienia pracownikom jeszcze przed formalnym rozwiązaniem umów z Agencją”⁷⁵. Jeśli chodzi tu o jakiekolwiek oddziaływanie o charakterze czysto perswazyjnym, niewiążące się (choćby pośrednio) z powstaniem obowiązków sankcjonowanych prawnie, to trudno ten kierunek działania traktować poważnie jako czyniący zadość realizacji ustawowego zadania.

Z upływem czasu i rozwinięciem przez prawodawcę katalogu zadań społecznych ciążyących na Agencji, ich realizacja nabierała większego rozmachu. W 2003 i 2004 r., a więc na krótko przed uchynieniem art. 6 ust. 8 i 9 u.g.n.r., Agencja podejmowała następujące działania w celu ich realizacji. Realizowała program refundacji kosztów wynagrodzenia pracowników pracodawcom tworzącym miejsca pracy w sektorach pozarolniczych. Działały również, z udziałem Agencji, fundusze poręczeniowe wspierające tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych byłych pracowników PGR lub utrzymanie istniejących miejsc pracy. Agencja wspierała i realizowała programy stypendialne dla uczniów szkół średnich i ponadgimnazjalnych będących dziećmi byłych pracowników PGR, a także program stypendiów pomostowych dla studentów, o które mogli ubiegać się maturzyści podejmujący dzienne studia magisterskie w państwowych uczelniach wyższych.. Agencja zapewniała również świadczenia w formie dożywiania dzieci w ramach rządowego programu wspierania gmin w dożywianiu dzieci, zapewniała świadczenia z zakresu ochrony zdrowia (w tym zakup leków, leczenie sanatoryjne). Prowadzone były także szkolenia dla bezrobotnych w zakresie przedsiębiorczości i zdobywania nowych kwalifikacji⁷⁶. Wśród działań podejmowanych przez Agencję znajdowały się również takie, których racjonalność budzi uzasadnione wątpliwości. Jako przykład można podać sfinansowanie przez Agencję pielgrzymki do Rzymu dla 120 bezrobotnych byłych pracowników PGR.⁷⁷

Na podstawie art. 7 ustawy z dnia 4 marca 2004 r.⁷⁸ umowy służące realizacji zadań społecznych zawarte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej pozostają w mocy do ich wygaśnięcia lub rozwiązania. Według danych na koniec 2008 r.,

74 Informacja o wynikach kontroli sprzedaży i wydzierżawiania nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa, czerwiec 2008, s. 23, www.nik.gov.pl

75 Tamże, s. 24.

76 Wszystkie dane za Raportem z działalności ANR w 2004 r., s. 51–52.

77 Zob. S. Prutis, Kierunki zmian modelowych..., przypis 19 na s. 58.

78 Zob. przypis 12.

Agencja nadal wspierała Program Stypendiów Pomostowych, w ramach funduszy poręczeniowych kontynuowano poręczenia i dokonywano ich rozliczeń, a we współpracy z Caritas Archidiecezji Warszawskiej prowadzono program mający na celu pomoc w znalezieniu pracy i usamodzielnieniu się dziewczętom z rodzin byłych pracowników PGR⁷⁹.

Niezależnie od powyższych działań, należy wskazać, że Agencja ma możliwość stosowania przywoływanych wcześniej przepisów u.g.n.r. stwarzających preferencje dla byłych pracowników PGR w ramach organizowanych procedur przetargowych na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości Zasobu. Jednak, jak wynika z danych udostępnianych przez Agencję, dokonuje się tego sporadycznie – w praktyce te przepisy odgrywają minimalną rolę. Świadczy o tym fakt, że w 2008 r. na 727 rozstrzygnięte przetargi ograniczone na sprzedaż, jedynie w 3 przypadkach wybrano ofertę osoby innej niż rolnik indywidualny. Jeśli chodzi o przetargi ograniczone na dzierżawę, to wszystkie wygrali rolnicy indywidualni⁸⁰. Agencja nie wyszczególnia w publikowanych w ostatnich latach raportach danych o przetargach skierowanych do byłych pracowników PPGR. Jednak jeszcze w 2004 r. na 1395 rozstrzygniętych przetargów na sprzedaż w 3 przypadkach obejmujących łącznie grunty o pow. 11 ha, nabywcami ustalono byłych pracowników PPGR. W drodze przetargu ograniczonego na dzierżawę na 1430 rozstrzygniętych postępowań w 14 przypadkach wygrywającymi zostali byli pracownicy PPGR. w stosunku do gruntów o pow. 864 ha⁸¹

79 Zob. Raport z działalności ANR w 2008 r., s. 55

80 Raport z działalności ANR w 2008 r., tabela A.3.

81 Zob. Raport z działalności ANR w 2005 r., tabela A.3.

The tasks of Agricultural Property Agency and their realization

Summary

The main tasks of the Agricultural Property Agency have been changed during the last eighteen years. These tasks are defined in art. 6 of the act on management of agricultural property of the State Treasury. The most important changes in this respect were made in 2003 as a result of regulations introduced by the act on formation of agrarian system. In particular the Agricultural Property Agency is obliged to carrying out of the privatization and restructuring of the agricultural properties owned by the State as well as to support improvement of family farms structure. The Agricultural Property Agency, carrying out its tasks, sales and leases the state property by using the tender procedures. To improve family farms structure, the Agency was granted with a statutory pre-emption right as well as with a right of acquisition of agricultural property. However, the final results of its activity are not satisfactory, as in the Agricultural Resources of the State Treasury still remains 2,6 million hectares of land.