

Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego

1. Podjęcie krytycznej oceny normatywnego modelu przekształceń strukturalnych rolnictwa państwowego, uregulowanego ustawą z dnia 19 października 1991 r., o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹, uzasadnić można kilkoma względami.

Dziewiąty już rok funkcjonowania rozwiązań ustawowych upoważnia przede wszystkim do oceny dokonań. O realizacji celów, zakładanych przez ustawodawcę, świadczy w szczególności stan zaawansowania procesów restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego. Stopień realizacji zakładanych celów stanowić może podstawę oceny działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jako struktury organizacyjnej o zasięgu ogólnokrajowym, której powierzono całość zadań w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji państwowej własności rolnej. Stan przekształceń rolnictwa państwowego upoważnia także do głębszej oceny, a mianowicie oceny samych założeń leżących u podstaw modelu normatywnego i jego rozwiązań konstrukcyjnych. Częste nowelizacje regulacji ustawowej świadczą, iż ustawodawca poszukuje ciągle rozwiązań mających zapewnić skuteczną realizację celów polityki rolnej. Liczne zmiany rozwiązań szczegółowych mogą wszakże prowadzić do postawienia problemu zasadniczego: czy model organizacyjno-prawny przekształceń rolnictwa państwowego był i jest w pełni adekwatny do zadań, których realizacji ma służyć? Wątpliwości zgłaszane uprzednio do przyjętego modelu rekonstrukcji sektora państwowego w rolnictwie², uległy obecnie pogłębieniu ze względu na zmiany zaszłe w organizacji państwa oraz potrzeby dostosowania ustroju rolnego do mechanizmów sterowania rolnictwem w krajach Wspólnoty Europejskiej.

1 Tekst pierwotny: Dz.U. nr 107, poz. 464; tekst jedn. Dz.U. z 1995 r. nr 56, poz. 299 z późniejszymi licznymi zmianami, spośród których zaakcentować należy istotną nowelizację ustawy z dnia 6 maja 1999 r. (Dz.U. nr 49, poz. 484).

2 Por. A. Woś: Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji systemowej. *Wieś i Rolnictwo* nr 2/1994 r., s. 29 i 30; S. Prutis: Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolnej (w pracy zb.:) *Przekształcenia własnościowe w Polsce. Determinanty prawne*. Białystok, 1996 r., s. 69-76.

2. Aby ocenić dokonania, przypomnieć należy rozmiar zadań stawianych Agencji w punkcie startu.

Sektor państwowej własności rolnej przed reformą obejmował, oprócz innych składników majątkowych, grunty rolne które:

1) stanowiły składnik zorganizowanych całości gospodarczych w formie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, ogólnoprodukcyjnych i specjalistycznych,

2) wchodziły do Państwowego Funduszu Ziemi, będącego instytucjonalnie wyodrębnionym zasobem (rezerwą) nieruchomości, stanowiących własność Skarbu Państwa i nie znajdujących się we władaniu innych państwowych osób prawnych. Gospodarowanie i administrowanie PFZ należało do kompetencji organów administracji rządowej; kompetencje te zostały, w dużej części, zlecone ustawowo organom gminy, z chwilą utworzenia tych jednostek samorządu terytorialnego³.

Ilościową skalę problemu restrukturyzacji państwowej własności rolnej określały, według danych na koniec 1991 roku, następujące wielkości: 3 477 tysięcy ha użytków rolnych znajdowało się w zarządzie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, zatrudniających ponad 450 tys. pracowników; stan zasobu PFZ wynosił 798 tys. ha użytków rolnych. Łącznie był to zatem obszar gruntów powyżej 4 250 tys. ha, a problem restrukturyzacji rolnictwa państwowego dotyczył, wraz z członkami rodzin osób zatrudnionych w PPGR, blisko 2 mln osób⁴. Tam gdzie koncentracja własności państwowej przybrała największe rozmiary (tereny Ziem Odzyskanych) rozwiązywanie problemów restrukturyzacyjnych zdecydować miało o poziomie bytu społeczności wiejskich.

W praktyce, co wykazało porządkowanie stanu władania i stanu prawnego na nieruchomościach, wielkości zasobów państwowej ziemi rolnej okazały się o kilkaset tysięcy ha większe. Do końca 1996 r. Agencja przejęła po zlikwidowanych PPGR nieruchomości o powierzchni 3750 tys. ha, a więc o 300 tys. ha więcej w stosunku do danych statystycznych na koniec 1991 r. W tym samym okresie Agencja przejęła także 570 tys. ha z PFZ, lecz proces przejmowania ziemi z tego źródła, niezwykle żmudny i skomplikowany, nie został zakończony do dnia dzisiejszego. Dość wspomnieć, iż zakładany, w pierwotnym brzmieniu ustawy, 2-letni termin przejęcia gruntów przez Agencję był wielokrotnie przedłużany; aktualnie ustawodawca zakłada, że przejęcie nastąpi nie później niż do 30 czerwca 2000 r. (art. 13 ustawy).

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

4 Informacje z Rocznika Statystycznego z 1992 r., w szczególności zawarte w tabelach o numerach: 2 (399) ze strony 305, 4 (401) ze s. 309, 6 (403) ze s. 310 i 7 (404) ze s. 311.

Gdy chodzi o realizację zadań prywatyzacyjnych stwierdzić należy, iż do końca 1998 r. Agencja sprzedała blisko 730 tysięcy hektarów gruntów. Na koniec roku 1998 w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa pozostawało jednak nadal 3757 tys. ha, w tym 122 tys. ha było przekazane w zarząd i wieczyste użytkowanie, a 207 tys. ha - w administrowanie. Grunty wydzierżawione przez Agencję obejmowały obszar 2810 tys. ha, a 616 tys. ha gruntów znajdowało się w tymczasowym zarządzie lub oczekiwało na zagospodarowanie⁵. A zatem blisko 3,4 mln hektarów gruntów wymaga w dalszym ciągu znalezienia trwałych form zagospodarowania. Oznacza to konieczność znacznego przyspieszenia prac restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnych.

3. Z obecnej perspektywy uznać należy zdecydowanie, iż koncentracja wykonywania państwowej własności rolniczej w ramach jednej, monopolistycznej struktury organizacyjnej działającej w skali całego kraju, stanowiła rozwiązanie wykazujące przewagę wad nad zaletami.

Podstawowym mankamentem rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest to, iż regulacja prawna nie została poprzedzona należycie jasną koncepcją modelową ustroju rolnego polskiego rolnictwa, ani też analizą ekonomicznych i społecznych skutków możliwych wariantów transformacji. Rozwiązania ustawy stanowiły w istocie koncepcję restrukturyzacji rolnictwa państwowego „od razu ubraną w szatę normatywną”, bez uprzedniego przedyskutowania programu prywatyzacji w dokumentach polityki rolnej państwa.

Błędem było - zdaniem moim - powierzenie Agencji wykonywania uprawnień właścicielskich Państwa w stosunku do całości państwowego mienia rolniczego. O ile dla prywatyzacji PGR można było rozważać powołanie nowych struktur, o tyle, gdy chodzi o zagospodarowanie PFZ, to terenowe agendy administracji publicznej mogły równie dobrze kontynuować swoje zadania w zakresie sprzedaży i dzierżawy gruntów państwowych, działając na rachunek Skarbu Państwa. Przejmowanie gruntów PFZ do Zasobu Własności Rolnej pochłonęło tak wiele czasu i energii Agencji, a przecież w praktyce nie zmieniło systemu organizacji sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Do czasu powstania Agencji sprzedaż gruntów PFZ prowadziły gminy, jako zadanie zlecone ustawowo, zaś po utworzeniu Agencji sprzedaż prowadzą również gminy, ale na podstawie umowy zlecenia zawartej a Agencją, po uprzednim przekazaniu gruntów PFZ przez wojewodę do Zasobu Własności Rolnej. Często zdarzało się nawet tak, że grunty PFZ po prze-

5 Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1998 r., Warszawa, czerwiec 1999 r. Załącznik 5: Aneks tabelaryczny, Tabela A 14: „Zagospodarowanie gruntów Zasobu WRSP”.

kazaniu do Zasobu były przekazywane przez Agencję gminom lub innym osobom prawnym, na cele realizowane przez te jednostki.

Dodać należy, że w strukturze sprzedaży ziemi przez Agencję, grunty pochodzące z PFZ stanowią nie więcej niż 20% całości sprzedanych gruntów państwowych. Można zatem postawić tezę, iż zagospodarowanie gruntów Państwowego Funduszu Ziemi w systemie zdecentralizowanym - poprzez gminy działające na ustawowe zlecenie Państwa - mogłoby przynieść znacznie lepsze efekty niż w systemie scentralizowanym, poprzez działania na zlecenie Agencji. Uniknęlibyśmy w ten sposób wielkiej ociążałości struktury, która przez pierwsze lata swojej działalności koncentrowała się głównie na gromadzeniu mienia w Zaspobie Własności Rolnej.

4. Prywatyzacja produkcyjnego majątku rolniczego, 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 poprzez oddanie 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 różnicowania wewnętrznego, zarówno gdy chodzi o profil produkcji, jak i koncepcję ekonomiczną. Wszystkie PPRG zostały zlikwidowane i przekazane Agencji, podczas gdy prywatyzacja innych przedsiębiorstw państwowych - prowadzona na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁶ - miała charakter zindywidualizowany, dostosowany do specyfiki oraz sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa i uwzględniający wolę organów, w tym samorządu, prywatyzowanego przedsiębiorstwa.

Zdaniem A. Wosia w okresie transformacji systemowej rolnictwa należało uwzględnić unormowania dwojakiego rodzaju: polityczne i ekonomiczne. „Dylemat polski polega na tym, że państwowe gospodarstwa rolne zostały zakwestionowane przede wszystkim w sensie politycznym i wszystko co się później działo było skutkiem tej opcji politycznej... Uznano, że sprawą nadrzędną jest prywatyzacja gospodarstw państwowych, a efekty ekonomiczne przyjdą jako efekt prywatyzacji”. Zdaniem cytowanego Autora proces rekonstrukcji sektora państwowego w rolnictwie należało rozłożyć na 2 etapy, a mianowicie: 1) komercjalizacji oraz 2) prywatyzacji⁷.

6 Dz.U. nr 51, poz. 298 z późn. zm.

7 Por. A. Woś: jw.

Trafność powyższej oceny potwierdziła rzeczywistość gospodarcza. Wszystkie państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej zostały zlikwidowane, a majątek ich został przekazany Agencji, choć przecież nie przestały funkcjonować państwowe gospodarstwa rolne. Gospodarstwa specjalistyczne (hodowli roślin i nasiennictwo, hodowli zwierząt zarodowych) funkcjonują w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, natomiast gospodarstwa ogólnoprodukcyjne (tzw. gospodarstwa skarbowe) prowadzone są przez administratorów, na podstawie umowy zawieranej z Agencją Własności Rolnej. Co jednak charakterystyczne, przekształcenia organizacyjne gospodarstw będących w gestii Agencji prowadzone były niejako „okrężną drogą”.

I tak, gdy chodzi o spółki kodeksu handlowego wskazać należy, iż ustawodawca - w przepisie art. 26 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa - przewidział możliwość przekształcenia państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Przekształcenie mogło być dokonane bezpośrednio, bez potrzeby likwidacji przedsiębiorstwa i przekazania jego majątku do Zasobu Własności Rolnej. Jednoosobowa spółka Skarbu Państwa wprowadzona została do ustawy z myślą o specjalistycznych przedsiębiorstwach rolnych, aby zapewnić ich dalsze funkcjonowanie na potrzeby całego rolnictwa (produkcja materiału siewnego i hodowlanego) w formie skomercjalizowanej, z pominięciem restrukturyzacji w ramach Agencji. Możliwość bezpośredniego przekształcenia przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa nie została w praktyce w ogóle wykorzystana. Wszystkie przedsiębiorstwa państwowe, w tym i specjalistyczne, zostały zlikwidowane, a po przejściu procedury przekazania majątku Agencji, majątek niektórych z nich został wniesiony do jednoosobowych spółek, ale nie Skarbu Państwa, tylko Agencji Własności Rolnej.

Co się tyczy gospodarstw skarbowych prowadzonych przez administratorów przyjąć należy, iż są i będą trwałym elementem naszego życia gospodarczego. Dowodzi tego także zmiana stosunku ustawodawcy do instytucji administrowania gospodarstwem. W pierwotnym brzmieniu ustawy administrowanie było traktowane jako subsydiarna forma zagospodarowania rolniczego mienia państwowego. Administratora ustanawiano jedynie w przypadku braku możliwości, bądź celowości zagospodarowania w inny sposób, z wyjątkiem odłogowania gruntów⁸. Nowelizacja przepisu ustawy (wprowadzona w 1995 r.) uznała administrowanie za formę zagospodarowania Zasobu równorzędną w stosunku do innych form, takich jak sprzedaż, dzierżawa czy wniesienie do spółki. Ustawa unormowała także w sposób samoistny (bez odsyłania do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych) podsta-

8. Szerzej na ten temat por. St. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Białystok, 1997 r., s. 83-85.

wowe elementy umowy o administrowanie. Umowę tę, podobnie jak umowę o zarządzanie przedsiębiorstwem⁹, zaliczyć należy do kategorii umów o świadczenie usług (art. 750 kc.), do której należy stosować przepisy kodeksu cywilnego o zleceniu (art. 734 i n. kc.).

Zarówno prawna regulacja, jak i praktyczny zasięg administrowania mieniem Skarbu Państwa wskazują jednoznacznie, że administrowanie z formy subsydiarnej, stosowanej w ostatniej kolejności, awansowało do trwałej formy organizacyjnej gospodarstwa skarbowego. Można wszakże mieć wątpliwości, czy zobowiązaniowy węzeł prawny łączący Agencję z administratorem jest odpowiednim instrumentem prawnym dla funkcjonowania gospodarstwa jako zorganizowanej całości łączącej w procesach produkcji czynniki: ziemi, pracy i kapitału. Z punktu widzenia zasad funkcjonowania jednostek organizacyjnych w obrocie gospodarczym pożądane byłoby wyodrębnienie podmiotowe takiej struktury, aby z jednej strony ograniczyć, czy wyłączyć odpowiedzialność Agencji za jej zobowiązania, z drugiej zaś - usamodzielniając strukturę uruchomić bodźce konkurencji i maksymalizacji zysku.

Dla tych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, które zachowały swój byt gospodarczy w formie jednoosobowych spółek Agencji, bądź też gospodarstw skarbowych wystarczała zatem forma komercjalizacji, bez potrzeby restrukturyzacji poprzez likwidację i przekazanie majątku przedsiębiorstw do Zasobu. Zbędne procedury restrukturyzacyjne negatywnie oddziaływały na kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw. Powszechność restrukturyzacji spowodowała nadto, iż spośród zlikwidowanych przedsiębiorstw Agencja przejmowała do Zasobu, w pierwszej kolejności, te z nich, które znajdowały się w najlepszej kondycji produkcyjnej i ekonomicznej. Odwlekano natomiast przejęcia przedsiębiorstw upadłych i zadłużonych, co przyczyniło się do zupełnego ich upadku i powstawania, na terenach o przewadze rolnictwa państwowego, całych stref ubóstwa na wsi.

5. Przedstawiony obraz restrukturyzacji rolnictwa państwowego upoważnia do konstatacji, iż model normatywny restrukturyzacji i prywatyzacji uwzględniał w pierwszej kolejności determinanty natury polityczno-prawnej, natomiast względy natury ekonomicznej czy społecznej odgrywały rolę zdecydowanie drugorzędną.

Determinanty o charakterze polityczno-prawnym to:

1) zachowanie w gestii Państwa własności ziemi rolniczej i powierzenie uprawnień do jej wykonywania wyłącznie jednemu podmiotowi - Agencji, jako strukturze o ogólnokrajowym zasięgu działania,

9 Na temat tej umowy por. L. Etel, St. Prutis: Umowa o zarządzanie przedsiębiorstwem - status prawny zarządcy, Przegląd Prawa Handlowego, nr 11/95 r., s. 20-24.

2) przejście obowiązków ciężących na państwowym mieniu rolniczym przez Agencję; przejście ogromnego zadłużenia państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej eliminowało prowadzenie postępowań likwidacyjnych (z przyczyn ekonomicznych), bądź upadłościowych tych przedsiębiorstw.

Z punktu widzenia centralnej administracji państwowej, sprawującej nadzór nad wykonywaniem państwowej własności rolnej, łatwiej było kierować dyrektywy polityki rolnej do jednego tylko adresata, niż do wielu podmiotów funkcjonujących samodzielnie w układzie terytorialnym. 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 rolnej.

Nadzieje wiązane z monopolistyczną strukturą Agencji rychło zaczęły się rozwiewać. Ociążałość maszyny, która przez pierwsze lata swojej działalności skoncentrowała się głównie na gromadzeniu mienia w Zasobie, spowodowała pogłębienie kryzysu państwowych gospodarstw rolnych w okresie oczekiwania na nowego gospodarza. Powodowało to również, siłą rzeczy, odroczenie działań służących restrukturyzacji i prywatyzacji tegoż Zasobu.

Nierealnym okazało się także założenie o przejściu przez Agencję, powiernika uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, pełnej odpowiedzialności za zadłużenie przejmowanych przedsiębiorstw. Ograniczenie odpowiedzialności znalazło swój wyraz, w pierwszej kolejności, w orzecznictwie sądowym¹⁰. To ograniczenie odpowiedzialności nie miało jasnych podstaw prawnych i oceniane było krytycznie; stąd też kolejne nowelizacje ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi przyniosły ustawowe uregulowanie tej kwestii. Zgodnie z art. 14 ust. 3 a) 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. 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. Dalejsze ograniczenie odpowiedzialności Agencji przyniosła kolejna nowelizacja usta-

10 Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1992 r. (III CZP 106/92) sformułowała tezę, że Agencja, przejmująca majątek oraz wierzytelności i zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa 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 (OSP 1993, z. 12, poz. 240, z głosem Andrzeja Zielińskiego).

wy¹¹. W braku odmiennej umowy stron dłużnik nie może dokonać potrącenia swego długu z wierzytelności, jaka mu przysługuje wobec Agencji, jeżeli dług powstał z tytułu zakupu, dzierżawy lub najmu mienia przejętego przez Agencję po innym zlikwidowanym przedsiębiorstwie (art. 14 ust. 3 b) ustawy).

Interwencje ustawodawcze co do odpowiedzialności Agencji za przejęte zobowiązania są zrozumiałe w sytuacji, gdy spłata zadłużeń pochłaniała tak wielkie środki, że zagrożona była realizacja zadań statutowych Agencji. Stąd ochrona rachunków bankowych jednostek organizacyjnych gromadzonych środków na realizację zadań statutowych, a skierowanie egzekucji do rachunków bankowych obsługujących gospodarstwa rolne Agencji¹². 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.

6. Co się tyczy instrumentów prawnych obrotu ziemią, służących bezpośrednio (sprzedaż) lub pośrednio (dzierżawa z prawem zakupu) prywatyzacji gruntów państwowych, regulacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi przeszła w tym zakresie szereg istotnych zmian.

W pierwotnym brzmieniu ustawy, sprzedaż i dzierżawa gruntów Zasobu Własności Rolnej nie odbiegała, w swych rozwiązaniach konstrukcyjnych, od regulacji prawnej sprzedaży i dzierżawy jako instrumentów obrotu gruntami Państwowego Funduszu Ziemi. Dopiero nowelizacja ustawy wprowadzona w 1994 r. przyniosła rozwiązania dające Agencji możliwość prowadzenia określonej polityki sprzedaży czy dzierżawy, godzącej postulat polityki rolnej z lokalnymi warunkami rolnictwa. Elastyczne podejście do potencjalnych nabywców gruntów zapewniały zmiany w zakresie trybu sprzedaży nieruchomości, zasad ustalania cen sprzedaży oraz ustalania warunków spłaty należności. Oprócz sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacji), kiedy to nabywcą nieruchomości jest osoba płacąca najwyższą cenę za kupowane grunty (z pominięciem kryteriów produkcyjnych, związanych z potrzebą należytego zagospodarowania gruntów), pojawiła się wówczas możliwość ustalania nabywcy na podstawie przetargu ofert pisemnych (konkurs ofert), w ramach którego określić można wymagania, jakim powinna odpowiadać oferta. Wprowadzono także instytucję pierwszeństwa, w razie

11 Z dnia 25 kwietnia 1996 r. (Dz.U. nr 59, poz. 268).

12 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).

zgłoszenia kilku równorzędnych ofert nabycia. Właściwe korzystanie z odpowiednich form przetargu, pozwoliło Agencji na prowadzenie określonej polityki sprzedaży. Elastyczność tej polityki zapewnia także możliwość obniżenia ceny wywoławczej w kolejnych przetargach, a także rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości.¹³

Podobnie elastyczne uregulowanie wprowadzono wówczas do instytucji dzierżawy gruntów rolnych, nadając normatywnemu modelowi dzierżawy charakter aktywnego instrumentu pośredniej prywatyzacji gruntów państwowych. Nowelizacja ustawy wprowadziła istotne modyfikacje w zakresie trybu zawierania umów i ustalania ich warunków, w tym zasad określania czynszu dzierżawnego. Nadto nowelizacja wprowadziła zupełnie nowy instrument prywatyzacyjny. Mienie wchodzące w skład Zasobu może być, od tego czasu, wydzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym z zapewnieniem dzierżawcy lub najemcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy lub najmu najpóźniej z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa (art. 38 a) ustawy). Ta forma rozdysponowania mienia pomyślana została jako *sui generis* umowa leasingowa, zastosowana do prywatyzacji mienia rolniczego. Po upływie okresu, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, dzierżawca może nabyć własność dzierżawionych gruntów, przy czym na poczet ceny zaliczać się będzie wpłacone kwoty czynszu dzierżawnego. Na temat praktycznego znaczenia tej formy prywatyzacji mienia trudno się wypowiadać, albowiem raporty z działalności Agencji nie dostarczają informacji statystycznych co do jej wykorzystania.

Głęboka nowelizacja uregulowań w zakresie sprzedaży oraz dzierżawy gruntów Zasobu, dokonana ustawą z dnia 6 maja 1999 r.¹⁴, widziana przez pryzmat zadań prywatyzacyjnych Agencji, budzi mieszane oceny. Dopuszczenie możliwości organizowania przetargów ograniczonych należy ocenić pozytywnie, ponieważ rozwiązanie to pozwala Agencji prowadzić elastyczną politykę sprzedaży lub dzierżawy gruntów. Ustawowe określenie, i to w sposób wysoce kazuistyczny, kategorii uczestników takich przetargów ograniczonych (art. 29 ust. 3 b) pkt 1-7), regulację tą usztywnia. Nadmierna szczegółowość uregulowań ustawowych, której „koronnym osiągnięciem” są przepisy zwalniające z obowiązku stosowania przetargu przy zawieraniu umów dzierżawy (art. 39 ust. 2-4 ustawy), dowodzi braku zaufania ustawodawcy, co do racjonalnego wywiązania się Agencji z obowiązków powiernika Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania państwowymi gruntami w skali całego kraju.

13 Por. art. 29-31 ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 czerwca 1999 r. Szerzej na ten temat: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski: (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997 r., s. 172-177.

14 Dz.U. nr 49, poz. 484.

Krytycznie ocenić należy także zastępowanie, w rozwiązaniach konstrukcyjnych stosunku prawnego sprzedaży, prawa pierwokupu nieruchomości instytucją „pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości” (art. 29 ust. 1 g), albowiem oznacza to osłabienie uprawnień uprzywilejowanych kategorii nabywców. Naruszenie ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy powoduje nieważność umowy sprzedaży (art. 599 § 2 kc.) zawartej z naruszeniem tego prawa, natomiast „pierwszeństwo w nabyciu” jest instytucją o niedopracowanej konstrukcji. Gdy chodzi o skutki prawne, jakie wywołuje naruszenie pierwszeństwa tzn. dokonanie czynności uniemożliwiającej uprawnionemu skorzystanie z pierwszeństwa, zdania doktryny są podzielone.¹⁵

Stan obowiązujących uregulowań, charakteryzujący się nadmierną kazuistyką i stosowaniem instytucji o niedopracowanych konstrukcjach, wskazuje jednoznacznie, iż wyczerpane zostały możliwości „dalszego doskonalenia” rozwiązań stymulujących prywatyzacyjne zadania Agencji. W mechanizmach organizacyjno-prawnych restrukturyzacji rolnictwa państwowego potrzeba zmian zasadniczych, modelowych dotyczących rozwiązań strukturalnych oraz funkcjonalnych.

7. Zgodnie z ustawowym zakresem zadań (art. 6 pkt 1-9 ustawy) Agencja skupia w swojej gestii całość kompetencji restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnych oraz przedsięwzięć gospodarczych, dotyczących państwowej własności rolniczej. Zadania Agencji ulegają permanentnemu rozszerzeniu obejmując także m.in. „wspieranie działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki i członkom ich rodzin w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych” (art. 6 pkt 9). Działania w sferze socjalnej obejmują w szczególności pomoc dla dzieci z wielodzietnych, często patologicznych, rodzin w formie organizacji i finansowania kolonii letnich, zimowisk, leczenia sanatoryjnego, dożywiania, partycypacji w kosztach remontów ośrodków rehabilitacyjnych i wyposażenia szkół¹⁶. Agencja pomaga również w formie stypendiów, w zdobywaniu wykształcenia średniego dzieciom byłych pracowników ppgr. Współpraca Agencji z instytucjami i organizacjami zajmującymi się zwalczaniem bezrobocia oraz wsparcie inicjatyw regionalnych i lokalnych w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy jest działalnością z pogranicza zadań produkcyjnych i socjalnych.

Agencja Własności Rolnej jest zatem strukturą, której zadania mają charakter głównie, lecz nie wyłącznie gospodarczy. Określając Agencję jako strukturę gospodarczą E. Gniewek słusznie stwierdził, iż jest ona „zjednoczonym, krajowym przedsiębiorstwem produkcji rolnej”.¹⁷ W tym jednak nie wyczerpują się funkcje

15 Por. na ten temat: S. Prutis: *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi...*, s. 99-103.

16 Raport z działalności Agencji w 1998 r., s. 51-52.

17 E. Gniewek: *Prawo rzeczowe*. Poznań-Kluczbork, 1996 r., s. 79.

Agencji. Wprawdzie, jak wyjaśnił Sąd Najwyższy, Agencja...” nie jest częścią aparatu państwowego ani organem administracji państwowej (rządowej) w ścisłym tego słowa znaczeniu”¹⁸, jednak pełni także funkcje, które należą do kompetencji administracji gospodarczej oraz administracji terenowej. Podejmowanie coraz szerszych zadań, dublujących działalność administracji terenowej (ochrona zabytków, pomoc społeczna) od której Agencja jest znacznie bogatsza, ugruntowuje opinię o niezbędności istnienia Agencji w życiu gospodarczym wsi. Poczucie niezbędności misji przy generalnie jedynie zakreślonych celach i zasadach działalności, prowadzi do autonomizacji celów organizacji gospodarczej. I tu rodzi się problem kontroli racjonalności wydawania publicznych pieniędzy.

Realizacja całości zadań Agencji, zarówno tych o charakterze produkcyjnym, jak i zadań socjalnych, objęta jest - od strony finansowej - rocznym planem finansowym Agencji, ustalonym przez Prezesa Agencji w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa oraz Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (art. 21 ustawy). Przychodami w zakresie działalności Agencji (oprócz oddania gruntów w administrowanie na podstawie art. 25 ustawy) są:

- a) wpływy z tytułu sprzedaży mienia Skarbu Państwa,
- b) wpływy z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego oraz z tytułu najmu lub innej umowy o podobnym charakterze,
- c) wpływy z tytułu udziału w zyskach z działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4,
- d) inne wpływy.

Kosztami działalności Agencji są natomiast:

- a) wydatki poniesione na realizację zadań określonych w ustawie,
- b) wydatki poniesione na funkcjonowanie Agencji (art. 20 ust. 2 ustawy).

Na wynik finansowy Agencji składają się przychody i koszty działalności o różnorodnym charakterze, i to działalności prowadzonej w skali całego kraju. W takiej sytuacji zasadniczym problemem jest wypracowanie obiektywnych, zewnętrznych kryteriów oceny efektywności poszczególnych przedsięwzięć. Obiektywne mierniki efektywności zyskują na znaczeniu, gdy przedsięwzięcia podejmowane przez Agencję są względem siebie konkurencyjne. Przykładowo wskazać można, iż różny efekt finansowy może przynieść zagospodarowanie konkretnej nieruchomości przez Agencję bądź poprzez jej sprzedaż, bądź wydzierżawienie osobie trzeciej, czy spółce Agencji, bądź też oddanie w administrowanie.

18 Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 września 1995 r. III AZP 18/95, Orzecznictwo Sądu Najwyższego JAPiUS nr 3/1996 r., poz. 36, s. 69.

Sytuacja powyższa uświadamia problem, iż wypracowanie obiektywnych mierników, tak różnorodnych przedsięwzięć realizowanych w skali całego kraju, jest po prostu praktycznie niewykonalne. W konsekwencji kontrolowanie racjonalności wydawania publicznych pieniędzy jest znacznie utrudnione, a normy regulujące działalność Agencji pozwalają uzasadnić każdy wydatek.¹⁹

8. Zwolennikom utrzymania struktury Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa stwierdzającym, iż przecież „ktoś musi to zrobić”, postawić należy pytanie, w jakim stopniu obecna struktura jest konieczna i niezastąpiona w swojej wielofunkcyjności. Zakładając nawet trwałe istnienie państwowej własności rolniczej w Polsce, stanowiącej główną bazę specjalistycznej hodowli roślin oraz hodowli zwierząt gospodarskich, zapytać należy, które z zadań realizowanych przez Agencję - produkcyjne, restrukturyzacyjno-prywatyzacyjne, socjalne - wymagają monopolistycznej, wysoce scentralizowanej, jednolitej struktury gospodarczej, o ogólnokrajowym zasięgu działania.

W historii gospodarczej sektora państwowej własności rolniczej można wskazać na okresy koncentracji organizacyjnej i centralizacji zarządzania. Tak zorganizowane były Państwowe Nieruchomości Ziemskie (lata 1946-49), będące instytucją administrującą w okresie powojennym całością obiektów państwowych. Podobnie, w okresie planu 6-cio letniego, będącego szczytowym okresem centralizacji w gospodarce planowej, własność rolnicza stanowiła odrębną branżę w gospodarce państwowej, zorganizowaną „we własne” Ministerstwo Państwowych Gospodarstw Rolnych (lata 1951-56). Z cyklicznym nawrotem centralizacyjnym mieliśmy jeszcze do czynienia w latach 1975-80, kiedy to wszystkie przedsiębiorstwa rolnicze, ogólnoprodukcyjne i specjalistyczne, zgrupowane były, za pośrednictwem zjednoczeń, w Centralnym Zarządzie PGR, który miał charakter organu administracji gospodarczej a jednocześnie organizacji gospodarczej, jako że całość przedsiębiorstw rolnych rozliczała się z budżetem za pośrednictwem centralnego zarządu.²⁰ W pozostałych okresach, a w szczególności w latach osiemdziesiątych, państwowe gospodarstwa rolne uzyskiwały status samodzielnych przedsiębiorstw państwowych.

Z racjonalnym wykorzystaniem czynników produkcji rolnej mamy do czynienia w sytuacji, gdy gospodarstwo rolne, stanowiąc zorganizowany zespół tych czynników, jest samodzielnym podmiotem gospodarczym. Z prawidłowością tą mamy do czynienia także w sferze państwowej własności rolniczej. Realizacja zadań pro-

19 Sfinansowanie grupie 120 bezrobotnych byłych pracowników PGR pielgrzymki do Rzymu zakwalifikowane zostało - zgodnie z przepisami - jako świadczenie socjalne (J. Solska: Agencje rządowe: jak wydają nasze pieniądze, „Polityka” nr 22 (2247), 27 maja 2000, s. 66).

20 Szerzej na temat ewolucji struktur organizacyjnych w rolnictwie państwowym por. S. Prutis: Pozycja prawna państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, Ewolucja rozwiązań, Białystok 1987 r., s. 109 i n.

dukcyjnych przez gospodarstwa skarbowe wymaga zatem zmiany sytuacji dotychczasowej, kiedy to Agencja pełni w istocie funkcję centralnego zarządu skarbowych gospodarstw rolnych. Po ośmiu 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 tej czapki organizacyjnej, 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 należy dotychczasowym gospodarstwom pozostającym w administrowaniu, tak aby wyposażyć je w podmiotowość prawną niezbędną samodzielnemu podmiotowi gospodarki rynkowej.

9. „Wspieranie działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych” jest zadaniem, które do katalogu ustawowych zadań Agencji (art. 6 pkt 9) wprowadzone zostało nowelizacją ustawy z dnia 6 maja 1999 r. Mimo szlachetności celu zapis powyższy należy ocenić zdecydowanie krytycznie jako przejaw woluntaryzmu ustawodawczego, a także jako rozwiązanie prowadzące do zmatowienia odpowiedzialności za sprawy pomocy społecznej na terenach wiejskich.

Pomoc w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych osób i rodzin, jako instytucja polityki społecznej, organizowana jest przez organy administracji rządowej i samorządowej we współpracy z organizacjami społecznymi i związkami wyznaniowymi, fundacjami itp.²¹ W strukturze administracji rządowej pomoc społeczna objęta jest działem „zabezpieczenie społeczne” kierowanym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.²² Wprawdzie Agencja Własności Rolnej może, a nawet powinna, czuć się odpowiedzialna za stan degradacji terenów „popegeerowskich”, jednakże jako wyspecjalizowana, rządowa agencja gospodarcza nie powinna być upoważniona do wydatkowania pozabudżetowych środków finansowych na cele należące do wyodrębnionego, także budżetowo, działu administracji rządowej jakim jest zabezpieczenie społeczne. Kierunki wydatkowania przez Agencję pieniędzy na cele socjalne pozostają w istocie w dyskrejonalnej władzy prezesa Agencji, a kontrola zasadności i racjonalności wydatkowania tych środków, w porównaniu z kontrolą wydatków budżetowych, ma jedynie charakter kontroli wewnętrznej.

21 Por. art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. nr 64, poz. 414 z późn. zm.).

22 Por. ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. nr 141, poz. 943 z późn. zm.).

Przepisy ustawy o pomocy społecznej precyzyjnie regulują zakres zadań realizowanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego (gminę, powiat) i administrację rządową, zasady udzielania poszczególnych rodzajów świadczeń pomocy społecznej oraz tryb przeprowadzania świadczeń, z zagwarantowaniem uprawnionym do uzyskania pomocy praw strony w postępowaniu administracyjnym i kontrolą legalności wydanych decyzji przez Naczelny Sąd Administracyjny. Regulacja ta nie dotyczy pomocy socjalnej udzielonej przez Agencję, stąd otwiera się pole do zupełnie swobodnego uznania, nadużyć, dublowania działań Agencji i służb socjalnych, zagubienia obywateli co do możliwości uzyskania pomocy i poczucia niesprawiedliwości u tych, których wsparcie socjalne Agencji nie obejmuje.

Mając na uwadze szczególną drażliwość społeczną w kwestii dostępności do darmowych świadczeń socjalnych należy bądź precyzyjnie uregulować działalność Agencji w tej dziedzinie, bądź pomoc socjalną wykreślić z katalogu zadań Agencji jako organizacji *par excellence* gospodarczej. Zdecydowanie opowiadam się za rozwiązaniem drugim.

10. Agencja winna skoncentrować swoją działalność na zadaniach restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnych, będących koniecznym elementem przygotowań naszego rolnictwa do warunków funkcjonowania wspólnego rynku rolnego Unii Europejskiej. Stąd funkcje produkcyjne i socjalne winny być wyłączone z gestii Agencji, aby mobilizowała swoje siły i środki na przekształceniach rolnictwa państwowego.

Z tego punktu widzenia należy pozytywnie ocenić uwolnienie Agencji z obowiązku zgromadzenia w Zasobie Własności Rolnej wszystkich nieruchomości rolnych stanowiących własność państwa. Jak wiadomo, ustawyowy termin przejścia przez Agencję praw i obowiązków wynikających z wykonywania prawa własności w stosunku do mienia objętego zakresem regulacji ustawy był wielokrotnie przedłużany. Ostatnia nowelizacja ustawy²³ określiła, iż przejście to nastąpi nie później niż do dnia 30 czerwca 2000 r. I jest to termin ostateczny, ponieważ nieruchomości rolne nie przekazane do Zasobu ostatecznymi decyzjami (o których mowa w art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy) w tymże terminie stają się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone. Rozstrzygnięcie to zakończyło ostatecznie proces przejmowania nieruchomości rolnych do Zasobu, pozwalając Agencji na prace nad restrukturyzacją i prywatyzacją majątku rolniczego. Postulować należy, aby Agencja przyspieszyła procesy przekazywania nieruchomości i innych składników majątkowych Zasobu na inne, niż rolnicze, kierun-

23 Dokonana przepisem art. 28 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. nr 12, poz. 136).

ki zagospodarowania (art. 24 ust. 4-7 ustawy), tak aby u progu wejścia do Unii Europejskiej była przygotowana do podjęcia się funkcji realizacji polityki strukturalnej w rolnictwie.

11. Z perspektywy rychłego wejścia do Unii Europejskiej rozważyć należy, zgłoszony przez A. Stelmachowskiego, postulat dokończenia procesu prywatyzacji gruntów rolnych poprzez uwłaszczenie dzierżawców gruntów państwowych.²⁴

Z integracyjnego punktu widzenia, prywatyzacja gruntów państwowych wymaga uruchomienia instrumentów organizacyjno-prawnych radykalnie przyspieszających ten proces. Głównym celem prywatyzacji nie może być maksymalizacja dochodów Agencji oraz utrzymanie własnego, rozbudowanego aparatu urzędniczego, lecz znalezienie i pozyskanie właściciela gwarantującego trwałe zagospodarowanie gruntów.

Wobec nikłego zainteresowania instytucją dzierżawy gruntów z prawem ich zakupu, należy opowiedzieć się za przeprowadzeniem uwłaszczenia dzierżawców gruntów państwowych w drodze ustawowej. „Wzorem może być stary dekret z 1955 r., chociaż oczywiście aktualnie formą właściwą powinny być rozwiązania cywilistyczne, w szczególności przeniesienie własności w formie notarialnej na wnioski dzierżawcy. Czynsz dzierżawny winien być formą spłaty ceny sprzedanej w okresie np. 10 lat (wszelako przeniesienie własności winno być bezzwłoczne). Rozwiązanie takie zabezpieczy interesy polityczne naszego państwa, a jednocześnie zwiększy zdolność kredytową aktualnych dzierżawców. Proponowane uwłaszczenie winno dotyczyć tylko gospodarstw o charakterze rodzinnym i o obszarze nie przekraczającym 100 ha”.²⁵

Uwłaszczenie dzierżawców gruntów państwowych mogłoby stanowić zapoczątkowanie aktywnej polityki strukturalnej w rolnictwie polskim. Zniesienie, z dniem 1 X 1990 r., wszelkich ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi oznaczało rezygnację z funkcji prawa jako aktywnego instrumentu polityki strukturalnej w rolnictwie. Obecnie nie ma już wątpliwości, iż do tej funkcji należy powrócić, jeżeli chcemy prowadzić politykę strukturalną w rolnictwie.

12. Polityka strukturalna w rolnictwie krajów Unii Europejskiej rozumiana jest szeroko jako oddziaływanie na całość ustroju rolnego, a więc nie tylko na kształtowanie struktury agrarnej, lecz także na organizację produkcji i infrastruktury

24 A. Stelmachowski: Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej (pod red. St. Prutisa), Białystok 1998, s. 64 i 65.

25 Tamże, s. 65.

ry w rolnictwie. Polityką strukturalną objęte jest kształtowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz zarządzanie obszarów wiejskich.

Przewidywane wejście Polski do Unii wymaga, aby kwestii polityki strukturalnej w rolnictwie nadać odpowiednią wagę i rangę w polityce gospodarczej państwa. Budowa systemu polityki strukturalnej w rolnictwie polskim wymaga:

1) wypracowania koncepcji i zasad polityki strukturalnej określających kierunki restrukturyzacji rolnictwa, tempo i horyzont czasowy prywatyzacji państwowej własności rolniczej oraz zakładany, docelowy ustrój rolnictwa i model gospodarstwa rolnego,

2) wprowadzenia ustawodawstwa stymulującego projektowane przekształcenia strukturalne,

3) określenia, czy dla osiągnięcia zakładanych przekształceń strukturalnych przydatne byłoby powołanie instytucji mającej za zadanie realizację polityki strukturalnej.

W dokumentach polityki rolnej naszego państwa nie można znaleźć zadowalającej odpowiedzi na kwestie podniesione w pkt. 1. Jedynym rozstrzygnięciem jest zasada konstytucyjna, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne (art. 23 Konstytucji RP). W ramach prac nad harmonizacją polskiego prawa rolnego z prawem Wspólnot Europejskich opracowany został projekt ustawy o kształtowaniu rolniczej przestrzeni produkcyjnej, obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie gruntów rolnych. Nadanie mu mocy ustawy stworzy niezbędną instrumentację prawną do prowadzenia polityki strukturalnej.

Gdy chodzi o powołanie instytucji prowadzącej politykę strukturalną przypomnieć należy, iż dyrektywa Rady 72/160/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie działań zachęcających do zaprzestania uprawy ziemi i przeznaczenia wykorzystywanych użytków rolnych na cele poprawy struktury, zwana dyrektywą „odstąpieniową”²⁶, zakłada, iż osiągnięcie celów „może być łatwiejsze dzięki interwencji powołanych przez państwa członkowskie agencji majątku rolnego, którym rolnicy mogą oferować swoje grunty w celu dalszego zagospodarowania na potrzeby reformy strukturalnej” (preambuła dyrektywy). Funkcję taką spełniają we Francji SAFER - stowarzyszenia zagospodarowania ziemi i zarządzania obszarów wiejskich.²⁷

26 Szerzej na ten temat por. A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 17-47.

27 Na ten temat patrz: L. Verdun: SAFER: rola i organizacja, (w pracy zb.:) Zagospodarowanie ziemi we Francji i w Polsce. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1999, s. 131-144.

Czy funkcja „agencji majątku rolnego” jako podmiotu polityki strukturalnej w naszym rolnictwie może być powierzona Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa? Pozytywna odpowiedź na to pytanie wymaga istotnych zmian zarówno co do zakresu zadań, jak i struktury organizacyjnej Agencji. Agencja musi być przede wszystkim odciążona od zadań produkcyjnych oraz socjalnych, tak aby mogła skoncentrować się na zadaniach restrukturyzacyjnych. Restrukturyzacja rolnictwa państwowego nie może być traktowana, tak jak dotychczas, jako zadanie autonomiczne, wyodrębnione z całości rolnictwa i przydzielone odrębnej strukturze. Zdaniem moim, restrukturyzacja rolnictwa państwowego powinna być traktowana jako integralna część polityki strukturalnej dotyczącej całości rolnictwa, niezależnie od przynależności sektorowej.

Polityka strukturalna w rolnictwie nie może być wszakże prowadzona przez scentralizowaną strukturę organizacyjną. Ukształtowanie ustroju państwa na zasadzie decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP), poprzez powołanie powiatów i samorządu województwa, rozstrzyga - zdaniem moim - o usytuowaniu instytucji polityki strukturalnej w rolnictwie. Jeżeli do zadań samorządu województwa należy prowadzenie polityki rozwoju województwa, w szczególności w zakresie: 1) modernizacji terenów wiejskich, 2) zagospodarowania przestrzennego, 3) ochrony środowiska²⁸, to instytucja powołana do prowadzenia polityki strukturalnej w rolnictwie, winna być instytucją o charakterze regionalnym (a nie krajowym, centralnym), funkcjonującą pod nadzorem jednostek samorządu terytorialnego.

Obecna struktura Agencji Własności Rolnej, jako organizacji scentralizowanej, nie będzie adekwatna w zreformowanej, regionalnej strukturze państwa. Za utworzeniem agencji o regionalnym (wojewódzkim) zasięgu przemawia przestrzenny (regionalny, a nawet lokalny) aspekt problemu, jakim jest restrukturyzacja rolnictwa. Problem ten w poszczególnych regionach kraju ma różną rangę i powinien być rozwiązywany, przy uwzględnieniu specyfiki regionu przez decydenta regionalnego, a nie z punktu centralnego monopolisty. Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego powinna być elementem szerszej całości, jaką jest regionalna polityka strukturalna odnosząca się do całości rolnictwa, niezależnie od podziałów sektorowych. Argumentacja ta przemawia za propozycją podziału Agencji Własności Rolnej i przekazania majątku rolnego samorządom województw, tak aby mógł on stanowić materialną bazę do utworzenia regionalnych (wojewódzkich) instytucji powołanych do realizacji polityki przemian strukturalnych w rolnictwie. W interesie państwa leży przede wszystkim organizacja racjonalnie funkcjonującego rolnictwa, a nie zachowanie zasobu państwowej własności ziemi.

28 Por. art. 11 ust. 2 oraz 14 ust. 1 pkt. 6, 7, i 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91, poz. 576 ze zm.).