

Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa

1. Uwagi wstępne

Materia ustawy z 19 X 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹ pozostaje atrakcyjna zarówno w kontekście funkcjonowania, w określonej rzeczywistości, zawartych w tym akcie normatywnych rozwiązań, jak i w płaszczyźnie teoretyczno-prawnej.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, że ustawa z 19 X 1991 r. zawiera dyrektywę i określa procedurę likwidacji struktur organizacyjnych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Natomiast w odniesieniu do przedmiotowej (majątkowej) podstawy państwowych gospodarstw rolnych ustawa zawiera także rozstrzygnięcia co do losu władztwa prawnego względem państwowych gruntów rolnych.²

Powyższy akt prawny ma swoje oblicze polityczno-prawne, a także ekonomiczne i społeczne. Jest bowiem, w takim a nie innym kształcie, etapem w procesie przekształceń własnościowych w Polsce. Określa normatywną instrumentację prywatyzacji sektora państwowego w rolnictwie, co ma doprowadzić, wraz z reformą pozostałych sektorów systemu gospodarczego kraju, a także wraz z przeprowadzeniem reprivatyzacji, do realizacji konstytucyjnego zapisu o gospodarce Rzeczypospolitej, której podstawę ma stanowić społeczna gospodarka rynkowa, opierająca się m.in. na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej (art. 20 Konstytucji).

Mimo tego wszak, że dominującą formą użytkowania gruntów w rolnictwie była i jest własność prywatna (na ogólną powierzchnię użytków rolnych w Polsce

1 Tekst pierwotny ustawy: Dz.U. z 1991 r. nr 107, 464. Nowela z dn. 29 XII 1993 r., po której tekst jednolity opublikowano w Dz.U. z 1995 r. nr 57, poz. 299. Dalsze zmiany: Dz.U. z 1995r. nr 101, poz. 504; Dz.U. z 1996 r nr 59, poz. 268, nr 106, poz. 496, nr 156, poz. 775; Dz.U. z 1997r, nr 54, poz. 349 nr 79, poz. 484; Dz.U. z 1998 r., 106, poz. 668; Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 484, Dz.U. z 2000 r. nr 6, poz. 6, poz. 70, poz. 136.

2 Zob. krytyczne uwagi A. Wosia na temat ekonomicznej i prakseologicznej sensowności takiego rozwiązania. Autor ten podkreśla zwłaszcza, że etap prywatyzacji pgr winien zostać poprzedzony dostosowaniem gospodarstw państwowych do reguł gospodarki rynkowej (etap komercjalizacji). Państwowa gospodarka w rolnictwie w okresie transformacji systemowej. *Wiś i Rolnictwo* nr 2/1994 r, s. 29 i nast.

wg stanu na koniec 1991 r. tj. 18 674 tys. ha, we władztwie gospodarzy indywidualnych znajdowało się 14 211 tys. ha użytków rolnych), to wymiar ekonomiczny i doniosłość społeczna przeprowadzanej prywatyzacji rolnictwa państwowego są znaczne. Oto przekształceniom własnościowym poddano 3 477 tys. ha użytków rolnych pozostających we władaniu gospodarstw państwowych, oraz 798 tys. ha gruntów zgromadzonych w Państwowym Funduszu Ziemi. Proces ten spowodował jednocześnie socjalne problemy dla grupy około 470 tys. byłych pracowników byłych pgr-ów (wraz z członkami rodzin - około 2 mln osób).³ Likwidacja wielkoobszarowych państwowych gospodarstw rolnych i prywatyzacja rolniczej własności państwowej w celu tworzenia gospodarstw rodzinnych powodują także to, że jednostki produkcyjne działające w rolnictwie mają mieć profil gospodarczy (ekonomiczny) a nie, jak ppgr-y, także socjalno-bytowy i kulturalny (stołówki, żłobki, świetlice, itp.). Ma to, w założeniu, poprawić efektywność gospodarowania.

Z punktu widzenia prawa gruntowego, charakteryzowana ustawa określa reżim prawny nieruchomości wg dwóch kryteriów: podmiotowo-formalnego (charakter osoby mającej tytuł prawny do nieruchomości), oraz przedmiotowo-funkcjonalnego (rolny charakter nieruchomości). Innymi słowy, ustawa wyznacza zasady dokonywania czynności prawnych, których przedmiotem są nieruchomości rolne stanowiące własność Skarbu Państwa (oczywiście jest to jeden z aspektów omawianego aktu, niejako jego instrumentalno-prawne oblicze, jej *ratio legis* zaś to wielopłaszczyznowa idea restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego).

Regulacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa mieści się ponadto w zakresie niezwykle ważnego i pasjonującego zagadnienia roli stosunków własnościowych w sferze publicznej, a także w zakresie aktualnej we współczesnej teorii własności, problematyce wykonywania prawa własności oraz zagadnienia, jak funkcje własności, zamierzone poprzez wykonywanie tego prawa cele, wpływają na pojęcie i treść własności?

W takim ujęciu łatwo dostrzec szereg niedostatecznie jeszcze wyjaśnionych zagadnień. Mam na uwadze zwłaszcza kwestię obecności w obrocie prywatnoprawnym struktur organizacyjnych, które w swej naturze łączą cechy organów administracji publicznej oraz, z woli ustawodawcy, przymioty podmiotowości cywilnoprawnej. Dotyczy to obecnie jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa samorządowe) oraz Skarbu Państwa. Pytanie o istotę Skarbu Państwa, a zwłaszcza o model wykonywania własności państwowej, ma już swoją dość długą historię.

3 Dane w oparciu o informacje Rocznika Statystycznego z 1994 r. Zob. tabl. 5 (407), s. 360-361, oraz tabl. 8 (410), s. 362. Por. też J. Pyrgies: Kierunki i efekty prywatyzacji PGR (w:) Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską Warszawa 1994 s. 178-179, oraz W. Zgliński: Przekształcenia państwowych gospodarstw rolnych i ich wpływ na wieś i rolnictwo. Wieś i Rolnictwo nr 1/1995 r.

Ustawodawca przesądzając prawną przyszłość nieruchomości rolnych, znajdujących się w gestii państwowych gospodarstw rolnych i zgromadzonych w Państwowym Funduszu Ziemi zdecydował, że zanim nastąpi prywatyzacja własności tych gruntów należy przeprowadzić ich koncentrację i utworzyć Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴. Ciężar podłożenia temu zadaniu złożono na barki Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa; osoby prawnej powołanej przez ustawę (art. 3 ust. 1). Agencji przypisano także obowiązki w zakresie gospodarowania składnikami Zasobu (art. 24-50 ustawy).⁵

Pojęcie *Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa* określa art. 12 ust. 1 ustawy. Wg tego przepisu Zasób stanowi mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2. W świetle powyższego odesłania do zakresu przedmiotowego ustawy (art. 1 i § 2), pojęciu ZWRSP przypisano: 1) nieruchomości rolne w rozumieniu kc. (art. 46¹ kc.), położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, oprócz gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych, ponadto 2) inne nieruchomości (niezależnie od ich charakteru i miejsca położenia, np. budynki), oraz składniki majątkowe (inwentarz, maszyny rolnicze, itp.) pozostałe po likwidacji ppgr, ich zrzeszeń i zjednoczeń, a także lasy nie wydzielone geodezyjnie z nieruchomości, o których mowa w pkt. 1 i 2. Zatem pojęciu Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa przypisano składniki majątkowe, stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa w dniu wejścia w życie ustawy (1 I 1992 r.), a znajdujące się w tym momencie w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, i w Państwowym Funduszu Ziemi (art. 2 ust. 1 ustawy). Oprócz tego, zgodnie z ustawą, charakter składnika Zasobu uzyskują nieruchomości rolne, których właścicielem Skarb Państwa stanie się, na podstawie decyzji administracyjnych lub innych tytułów, po wejściu w życie ustawy (art. 2 ust. 2). Zasób tworzy także mienie (chodzi o wszelkie składniki majątkowe, nie tylko nieruchomości rolne) nabyte przez Agencję (art. 12 ust. 2 ustawy), oprócz składników majątkowych, co do których prawa podmiotowe uzyskuje Agencja - osoba prawna, a nabytych przez AWRSP w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych (art. 12 ust. 2 *in fine* w zw. z art. 5 ust. 4 ustawy). Ustawodawca przewidział termin na utworzenie Zasobu; zgodnie z art. 13 (w brzmieniu ustalonym nowelą z 1999 r.) Agencja została zobowiązana do zgromadzenia mienia Skarbu Państwa w Zasobie najpóźniej do dnia 31 XII 2000 r. Zadanie utworzenia ZWRSP powinno

4 Dalej jako Zasób lub ZWRSP. Zob. też B. Załęska-Świątkiewicz: Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. Rejent, nr 3-4/1992 r, s. 49-54.

5 Zob. A. Bernacki, M. Wasilewski Uwarunkowania i koszty zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zagadnienia ekonomiki rolnej, nr 1/1997 r.

być zrealizowane w powyższym terminie w drodze przejmowania mienia przez AWRSP, wg procedur przewidzianych w ustawie. Stąd wniosek, że składniki majątkowe - przedmiot własności Skarbu Państwa - mieszczące się w zakresie art. 1 i 2 ustawy, nie weszły do Zasobu *ex lege*, z chwilą wejścia w życie ustawy. Odmienną koncepcję w początkowym okresie funkcjonowania ustawy, reprezentowała Agencja i Ministerstwo Rolnictwa. Spotkało się to z krytyką przedstawicieli doktryny⁶, oraz orzecznictwa sądowego⁷.

Powyższy model regulacji problematyki nieruchomości ustawodawca zastosował także w ustawie z 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115, poz. 741; zm. Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668). Odnośnie tej ustawy jednak, odmiennie niż na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, przyjmuje się, że określone nieruchomości (art. 21 u.g.n.) tworzą, z mocy i w chwili wejścia jej w życie (1 I 1998 r.) zasób Skarbu Państwa.⁸ Przy tym gospodarowanie nieruchomościami znajdującymi się w obu zasobach odbywa się wg różnych koncepcji. Zarządzanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w rozumieniu u.g.n. następuje w ramach struktur administracji publicznej (zasobem gospodaruje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej - art. 23 ust. 1 u.g.n.). Przeciwnie natomiast, wg ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa dysponuje wyodrębniona ze struktur administracji państwowej osoba prawna-Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.⁹ Zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zawarte w ustawie z 19 X 1991 r. opierają się na wyodrębnieniu tych gruntów z ogólnej puli mienia państwowego dla ustawowo określonego celu. Wyodrębnienie to ma podwójny charakter - przedmiotowy i podmiotowy. Wyodrębnienie przedmiotowe prowadzi do powstania ZWRSP, tworzonych zarówno z mienia, które w chwili wejścia w życie ustawy należało do Skarbu Państwa, jak też z nieruchomości później nabywanych. W znaczeniu podmiotowym wyodrębnienie oznacza powołanie AWRSP, której powierzone zostało dysponowanie Zasobem.¹⁰

6 S. Prutis (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej (pr. zb. : P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski) Warszawa, 1994 r., s. 169. Tak też E. Bieniek (w:) Prawo obrotu nieruchomościami (pr. zb.: G. Bieniek, S. Dmowski, G. Rudnicki, S. Rudnicki), Warszawa, 1997 r., s. 98, oraz B. Skwarka, op. cit., s. 168.

7 Zob. wyrok NSA z dnia 8 XI 1994 r (SA/Kr 2916/93), ONSA nr 3/1995, poz. 141.

8 Tak G. Bieniek (w:) Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami (pr. zb. G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek), Warszawa, Zielona Góra, 1998 r., s. 80.

9 Zob. M. Muszalska: Zasób nieruchomości Skarbu Państwa a prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. RPEiS, z. 2/1998 r.

10 Zuzasadnienia do uchwały SN - IC z dnia 11 VI 1993 r. (III CZP 68/93), OSP nr 5/1994 r. poz. 84c, s. 219.

W podsumowaniu wstępnych uwag pozostaje rozważyć charakter prawny (istotę), przesłanki i celowość tworzenia ZWRSP. Dotychczasowa praktyka funkcjonowania ustawy z 19 X 1991 r zrodziła ponadto potrzebę porównania konstrukcji prawnej ZWRSP do PFZ.¹¹

Doktryna charakteryzowała istotę PFZ stosując określenie, iż jest to wyodrębniony państwowy zasób (zapas, rezerwa) nieruchomości, zwłaszcza rolnych, będących własnością Skarbu Państwa i nie będących we władaniu innych państwowych osób prawnych.¹² Zarządzanie PFZ mieściło się w strukturze administracji państwowej (województwie i kierownicy urzędów rejonowych), a na podstawie tzw. ustawy kompetencyjnej z 1990 r , także, jako zadanie zlecone ustawowo, w strukturze administracji samorządowej (organy gminy).¹³ Z takiej przyczyny system gospodarowania państwowymi gruntami rolnymi miał zdecentralizowany charakter.

Istota ZWRSP, w świetle prezentowanych na ten temat wypowiedzi, ma być inna.¹⁴ Utworzenie Zasobu miało być elementem przekształceń strukturalnych, mających zapewnić jednolitość regulacji prawnej, przed zamierzoną i w perspektywie docelową prywatyzacją własności nieruchomości rolnych, pochodzących także zlikwidowanych pgr-ów, jak i z PFZ. Ponadto Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa zarządza jedna, oddzielona od struktury administracji publicznej, jednostka organizacyjna - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ma to być, jak się wydaje, wyrazem odchodzenia od koncepcji łączenia, w szeregu państwowych jednostek organizacyjnych, funkcji reglamentacyjnych (władczych) i właścicielskich (gospodarczych). Orzecznictwo SN, dostrzegając w takim kontekście wątpliwości co do charakteru prawnego AWRSP, starało się je wyjaśniać używając argumentacji: *Agencja jest odrębnym od państwa i Skarbu Państwa podmiotem prawa oraz nie jest częścią aparatu państwowego ani organem administracji państwowej (rządowej) w ścisłym tego słowa znaczeniu.*¹⁵ Tyle, że przyniosło to zmonopolizowanie i scentralizowanie systemu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Warto podkreślić¹⁶, że takie rozwiązanie podyktowane było nie względami ekonomicznymi i potrzebą sprawności organizacyjnej (z pewnością zaś były to determinanty drugorzędne), ale raczej przyczynami natury polityczno -

11 Zob. uchwała NSA z dnia 18 IX 1995 r (VI SA 5/95), ONSA, nr 4/1995 r.

12 Por. A. Zieliński: *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi PFZ*. Poznań, 1980 r, s. 33-42. P. Czechowski, S. Prutis: *Grunty rolne. Problemy prawno-organizacyjne*. Warszawa, 1985 r., s. 62-81.

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

14 Zob. uzasadnienie do uchwały NSA powołanej w przypisie 13.

15 Uchwała SN z dn. 5 IX 1995 r. (III AZP 18/95), OSN, 1996 r. nr 3, poz. 36.

16 Za S. Prutisem, op. cit., s. 74-75.

prawnej, a zwłaszcza chęcią zachowania własności ziemi w gestii Państwa i przyznania uprawnienia do wykonywania prawa własności wyłącznie jednej strukturze - AWRSP.

2. Podmiot uprawniony do wykonywania praw majątkowych względem nieruchomości rolnych Skarbu Państwa

W ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dostrzec można próbę wykreowania modelu wykonywania własności państwowej. Zaproponowane w tym zakresie rozwiązanie nastąpiło przez odwołanie się do jurydycznej konstrukcji powiernictwa.

W świetle ogólnych założeń prawa cywilnego, w szczególności w świetle zasady podzielności własności państwowej¹⁷, rozumianej w ten sposób, że na mienie państwowe (zbiór praw majątkowych) składa się prawo własności państwowych osób prawnych - Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych (zob. art. 44¹ 1 kc.), oraz w świetle szczególnej sytuacji organizacyjnej Skarbu Państwa jako osoby prawnej (brak typowej dla tego rodzaju podmiotów struktury organów, w rozumieniu np. art. 38 kc.), potrzeba specjalnej regulacji wykonywania własności, zwłaszcza odnośnie nieruchomości rolnych, jest, szczególnie względem prawa własności Skarbu Państwa, paląca. Ponadto potrzebę taką wzmaga fakt, że wykonywanie tego prawa jest elementem publicznej sfery stosunków własnościowych. W związku z tym pojawia się pytanie, czy wykonywanie własności Skarbu Państwa może mieć charakter wyłącznie fakultatywny (tak czynne zachowanie się, jak i zaniechanie zachowania się w zakresie uprawnień wynikających z treści prawa własności) w oderwaniu od określonych funkcji tej własności i funkcji tego właściciela? Czy przeciwnie, zagadnienie funkcji ma istotny wpływ tak na realizację, jak i na pojęcie własności Skarbu Państwa (publicznej)?

Ustawa z 19 X 1991 r., jeśli weźmiemy pod uwagę powyższe pytania, zawiera rozstrzygnięcia, w ujęciu całości regulacji prawnej tego aktu - komplementarne względem siebie - w dwóch kategoriach problemów. Po pierwsze ustawa, w art. 5 ust. 1, przyjmuje model wykonywania prawa własności (innych praw majątkowych) względem (głównie) nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, konstruując go na platformie stosunku powierniczego. Prawo ustanawia w tym punkcie powiernikiem określonych praw majątkowych Skarbu Państwa, w stosunku do określonych nieruchomości rolnych - państwową osobę prawną - Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Po drugie taż ustawa przesądza (zob. zwłaszcza art. 6), że wykonywanie przez powiernika praw Skarbu Państwa, ma mieć przymiot *gospo-*

17 Zob. M. Bednarek: *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*. Warszawa, 1994 r. s. 119-123, oraz teźże *Mienie: Komentarz do art. 44-553 kc.* Kraków, 1997 r. s. 32-38.

darowania przedmiotami tychże praw, tj. nieruchomościami rolnymi.¹⁸ Zwrot gospodarowanie podkreśla zwłaszcza obowiązek rzetelności i staranności w zmierzaniu do, poprzez realizację w określony ustawą sposób praw majątkowych Skarbu Państwa, zaplanowanych celów, tj. restrukturyzacji i prywatyzacji państwowej własności rolnej.¹⁹ Innymi słowy rolą Agencji jako powiernika określonych praw Skarbu Państwa nie jest jedynie ich wykonywanie w sposób określony w ustawie (samo wdrożenie w życie, stosowanie przepisów o gospodarowaniu ZWRSP), lecz wykonywanie praw podmiotowych Skarbu Państwa tak, aby osiągnąć określone cele. Realizacja uprawnień wynikających z treści poszczególnych praw podmiotowych Skarbu Państwa, ma być także realizacją przez AWRSP w oznaczonym zakresie (art. 6) polityki gospodarczej państwa odnoszącej się do rolnictwa.

Kształt organizacyjny Agencji odpowiada w zasadzie modelowym kryteriom struktury tego typu podmiotów. Otóż AWRSP jest osobą prawną, co nie powinno budzić, wobec treści zd. 2 ust. 1 art. 3 ustawy, większych wątpliwości.²⁰ Ustrój AWRSP określają właściwe przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (art. 3-4 i 7-10), oraz, w odpowiednim zakresie, postanowienia statutu, wydanego w drodze rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy.²¹ Co do zasady (zob. art. 38 kc.) i w sposób przewidziany w ustawie (zob. zwłaszcza art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 6 i 10-13, a także 5-27 statutu) Agencja działa przez swoje organy, którymi są, wg klucza: organ wykonawczy i organ kontrolno-uchwałodawczy; Prezes Agencji i Rada Nadzorcza. Ponadto AWRSP działa, w oparciu o system pełnomocnictw (zob. 22-27 statutu), przez dyrektorów oddziałów terenowych.²² Siedzibą Agencji jest miasto stołeczne Warszawa (art. 4 ustawy). Sposób powoływania i odwoływania Prezesa określa art. 9 ust. 1, skład osobowy, zasadę kadencyjności, oraz sposób powoływania i odwoływania członków Rady Nadzorczej zaś - art. 10 ustawy.

Agencja, jako państwowa osoba prawna, uczestniczy we własnym imieniu (jednak nie swobodnie, ale w zakresie funkcjonalnie oznaczonym - zob. art. 5 ust. 4 ustawy) w obrocie prywatnoprawnym, w środowisku zasady podzielności

18 Wewnątrz Agencji, na określenie wykonywanie praw Skarbu Państwa, w zakresie gospodarowania zasobem, jest raczej używany termin nadzór właścicielski. Zob. Sprawowanie przez AWRSP nadzoru właścicielskiego nad powierzonym jej mieniem. Agrozprzemiany nr 1/1995 r., s. 1 i 6-8.

19 Por. jednak, neutralne pod względem funkcjonalnym, ujęcie terminu gospodarowanie G. Bieńka; op. cit. s. 29-31.

20 Mimo tego nie można pominąć narosłych wokół statusu podmiotowego AWRSP, nie tylko wynikających z jej powierniczego charakteru, kontrowersji. O tym zob. w dalszej części opracowania.

21 Zob. rozp. Prezesa RM z dnia 16 III 1992 r w sprawie nadania statutu AWRSP (Dz.U. z 1992 r, nr 24, poz. 104; zm. Dz.U. z 1992 r, nr 80, poz. 409, Dz.U. z 1998 r, nr 15, poz. 63. Zob. też B. Załęska-Świątkiewicz: Statut AWRSP. Rejent nr 6/1992 r.

22 Zob. charakterystykę systemu pełnomocnictw; S. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA. Białystok, 1997r, s. 37-39.

własności państwowej (art. 44¹ § 1 kc.). Agencja może być właścicielem, innym uprawnionym w stosunku do przedmiotów majątkowych, nabytych przez nią w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych (zob. art. 5 ust. 4 ustawy, oraz art. 34 *a contrario* kc.). AWRSP może zatem mieć własne mienie, nabywane na wskazany w ustawie cel, za środki finansowe zapewniane przez Ministra Rolnictwa w porozumieniu z Ministrem Finansów na podjęcie działalności (art. 11 ustawy), oraz za środki finansowe będące częścią dochodów Agencji (art. 20 ust. 3 ustawy).²³ Funkcjonalnie zdeterminowane mienie Agencji nie jest mieniem Skarbu Państwa. To co łączy oba zbiory praw (*universitas iuris*), to kwalifikacja, że stanowią one łącznie mienie państwowe (art. 44¹ § 1 kc.).

Zarys jedynie struktury AWRSP wystarczy dla celów niniejszego opracowania dlatego, że nurtujące są nie tyle zagadnienia związane z AWRSP jako taką (choć na tym etapie funkcjonowania Agencji komentatorzy odnotowują autonomizację własnych celów Agencji²⁴), ale z AWRSP jako formułą wykonywania własności rolniczej Skarbu Państwa i prywatyzacji tego prawa.²⁵

Podstawą prawną uprawnień AWRSP, ujmowanej jako formuła wykonywania państwowej własności rolnej, jest art. 5 ust. 1 ustawy. Na mocy tego przepisu Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie na jego rzecz prawa własności i innych praw majątkowych w stosunku do *mienia* zgromadzonego w ZWRSP.

3. Pozycja prawna AWRSP jako instytucji powierniczej

A. Uwagi wstępne

Pozycja prawna Agencji rozumiana wąsko (jako katalog obowiązków i uprawnień tego podmiotu, będącego stroną łączącego go ze Skarbem Państwa stosunku powiernictwa, tak w relacji *wewnątrz* tego stosunku, jak i, ale też w związku z nim, w relacji *na zewnątrz*) jest zdeterminowana jej normatywnym statusem, określonym przepisami ustawy.

Da się jednocześnie wskazać czynniki określające pozycję (status) AWRSP w szerszym, polityczno-prawnym rozumieniu. Wśród tychże wymienić należy zwłaszcza: 1) społeczno-ekonomiczny kontekst powołania takiej jednostki organizacyjnej jak AWRSP, 2) adekwatność pozycji prawnej Agencji do założeń polity-

23 Tak S. Prutis: jw. s. 30.

24 Zob. S. Prutis *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego - 5 lat doświadczeń*. (w:) *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej* (red. S. Prutis). Białystok, 1998 r.

25 Jak podkreśla S. Prutis w autorskiej ocenie normatywnego modelu przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym, chodzi nie tyle o zmiany Agencji jako struktury, lecz o zmiany natury strukturalnej w działalności Agencji. *Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolnej*. (w:) *Przekształcenia własnościowe w Polsce*. s. 122.

ki prywatyzacyjnej oraz polityki rolnej Państwa, 3) wkomponowanie AWRSP w tryb (reżim) wykonywania własności państwowej.

Jeśli chodzi o adekwatność pozycji prawnej AWRSP *sensu stricto* do założeń polityki prywatyzacyjnej i rolnej Państwa, to trudności z odpowiedzią na to pytanie wiążą się ze stawianym przez wielu zarzutem, że czynniki odpowiedzialne za kształtowanie polityki, zwłaszcza rolnej, dotąd nie dały sobie z tym problemem rady. Ma to swój wpływ na sytuację AWRSP. Jak pisze A. Chełkowski, brak długofalowej polityki Państwa wobec rolnictwa powoduje spychanie Agencji w kierunku urzędu państwowego, co należy uznać za jedno ze źródeł niepowodzeń tej instytucji.²⁶

Publiczna sfera stosunków własnościowych (mienie państwowe, mienie komunalne) to, ze względów zwłaszcza funkcjonalnych oraz strukturalnych, wciąż jeszcze szeroki wachlarz politycznych i prawnych problemów. Mieszczą się tu pytania o potrzebę oraz o możliwości rozdziału dominialnej i imperialnej działalności państwa (jednostek samorządu terytorialnego), dalej pytania o cele, jakie winny być przy wykorzystaniu mienia publicznego realizowane (dobro publiczne) oraz o metody osiągania takich celów.²⁷ Wreszcie są to pytania, koncentrujące dylematy polityczne i prawne, o sposób reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym, a zwłaszcza o koncepcję wykonywania prawa własności oraz innych praw majątkowych składających się na mienie Skarbu Państwa.²⁸ Wypracowanie klarownej koncepcji wykonywania praw majątkowych *należących* do państwa utrudnia sytuacja taka, że państwo kumuluje atrybuty podmiotowości w sferze prawa publicznego (wewnętrznego i międzynarodowego) oraz w sferze prawa cywilnego.²⁹ Dalej wypracowanie takiej koncepcji jest trudne z tego względu, że kc. zachowując *czyistość* formuł cywilistycznych, w świetle których uprawnionymi z praw podmiotowych regulowanych prawem cywilnym są podmioty tego prawa, tj. *osoby fizyczne i prawne*, statuuje (por. art. 33 kc.) konstrukcję Skarbu Państwa będącego osobą

26 Zob. tenże, op. cit., s. 76.

27 Kwestia jak osiągać cele wykorzystując mienie publiczne to główny aspekt problemu dotyczącego rozróżnienia władczych (imperium) od właścicielskich (dominium) przejawów funkcjonowania państwa i samorządu terytorialnego.

28 Por. J. Ostaszewski: Zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, Przegląd podatkowy, nr 5/1994 r. Autor dostrzega konieczność precyzyjnego określenia uprawnień własnościowych państwa, postuluje jednoznaczne odróżnianie sfer działania państwa: imperium i dominium, przy tym kategorycznie stwierdza: podstawowym podmiotem gospodarki publicznej jest w polskich warunkach państwo uosobione przez Skarb Państwa.

29 Zob. rozważania dotyczące wykonywania przez administrację publiczną uprawnień właścicielskich państwa, pojęć: majątek administracyjny i gospodarczy, zarządu publicznoprawnego i prywatnoprawnego, oraz Skarb Państwa; H. Izdebski, M. Kulesza: Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne. Warszawa, 1998 r. s. 108-115.

prawą³⁰, ale oprócz tego, że jest to konstrukcja pojęciowa utworzona ze znaczenia przepisów prawnych, jest swoiście fikcyjna tzn. nie wyposażona w odpowiednią strukturę organów (por. art. 38 kc.).³¹

Trudności w wykreowaniu odpowiedniego modelu wykonywania własności państwowej dostrzeża M. Bednarek, analizująca przeobrażenia stosunków własnościowych w Polsce.³² Autorka stwierdza, że dla takiego problemu ważkie znaczenie ma okoliczność, iż *dobra* stanowiące mienie państwowe nie mają realnego właściciela w znaczeniu ekonomicznym, który byłby żywotnie zainteresowany ich stanem. Funkcja taka została przypisana *abstrakcyjnemu konstruktowi* - państwu, za którym nie kryją się rzeczywiste interesy ekonomiczne (w każdym razie nie powinny się kryć) konkretnych osób.

Komplikacje zadania sformułowania modelu wykonywania własności państwowej potęgują zwłaszcza: pluralizm ujęć *Skarbu Państwa*, niejasność pojęcia *państwowe osoby prawne* oraz dokonujące się w ostatnich latach zmiany legislacyjnej, dotyczące problematyki mienia państwowego, które, takie jest stanowisko doktryny i orzecznictwa, w konsekwencji sprawiły odejście od zasady jednolitego funduszu własności państwowej na rzecz zasady podzielności tejże własności.

Skarb Państwa, czy też państwowe osoby prawne w ogóle, należą do kategorii podmiotów związanych z działalnością organizacji państwowej, wykonującej władzę w ramach zorganizowanego społeczeństwa jako całości. Na gruncie obowiązującego obecnie prawa, doktryna prezentuje podmiotowe, przedmiotowe oraz instytucjonalne ujęcia Skarbu Państwa.

W ujęciu podmiotowym Skarb Państwa (*fiscus*) to w gruncie rzeczy samo państwo występujące jako strona stosunków cywilnoprawnych przy wykorzystaniu konstrukcji osoby prawnej (zob. art. 33 i 34 kc.). Jest to aspekt myślowy, abstrakcyjny.

30 Argumenty przemawiające przeciw ustanowieniu w kc. osobowości prawnej Skarbu Państwa formułuje A. Całus: Problematyka prawna Skarbu Państwa. Biuletyn Rady Legislacyjnej, nr 6/1995 r. s. 17. Po pierwsze, jako brak możliwości (w aspekcie instytucjonalnym) konsekwentnego i skutecznego oraz zgodnego z istotą państwa rozdzielenia podmiotowości publicznoprawnej i osobowości prywatnoprawnej państwa, po wtóre zaś, ujęcie Skarbu Państwa wyłącznie jako osoby prawnej w rozumieniu k.c. prowadzi do niezgodnego z prawem i z rzeczywistością zawężenia treści pojęcia Skarb Państwa, po trzecie wreszcie w systemach państw o gospodarce rynkowej nie występuje legislacyjne ujęcie Skarbu Państwa jako osoby prawnej prawa cywilnego.

31 Sytuację w tym względzie zmienia zapewne ustawa z dnia 8 VIII 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa; Dz.U. nr 106, poz. 493; zm. Dz.U. nr 156, poz. 775; Dz.U. z 1997 r. nr 106, poz. 673; nr 115, poz. 741; nr 141, poz. 943. Jednak trudno tu mówić o czystości konstrukcji cywilistycznych.

32 Też: Przeobrażenia stosunków własnościowych a problemy legislacyjne. Państwo i Prawo, z. 5/1992 r. s. 16; oraz: Koncepcje własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce, Kwartalnik Prawa Prywatnego, nr 4/1993 r.

W aspekcie fizycznym Skarb Państwa bywa traktowany jako mienie będące własnością Skarbu Państwa (zob. art. 44¹ § 1 *in princ.* kc.); jest to tak zwane ujęcie przedmiotowe.

Ujęcie instytucjonalne zaś zakłada tezę, że Skarb Państwa występuje jako organ czy inna instytucja państwowa posiadająca kompetencje związane ze sprawami majątkowymi państwa (por. art. 1 i 3 oraz 17 ustawy o urządzie Ministra Skarbu Państwa).

Inne niż Skarb Państwa państwowe osoby prawne, z uwagi na brak spersonifikowanego (konkretnego) właściciela ekonomicznego będącego w ich władztwie mienia, doktryna definiuje od strony negatywnej. Mianowicie twierdzi się, że za państwową osobę prawną należy uważać taki podmiot, za pośrednictwem którego nie są realizowane interesy ekonomiczne innych osób niż państwo.³³

Jak wiadomo personifikację państwa w sferze prawa cywilnego zapewnia ustawodawca nadając Skarbowi Państwa przymiot osoby prawnej (art. 33 kc.). Jednakże Skarb Państwa jest osobą prawną *sui generis*. Jej status konstrukcyjny nie gwarantuje państwu obecności w obrocie cywilnoprawnym przy wykorzystaniu typowych dla normatywnej konstrukcji osoby prawnej instrumentów (art. 38 kc.). Stąd potrzeba posłużenia się mechanizmami swoistymi.

Jednym z takich instrumentów, służących realizacji osobowości prawnej państwa w sferze cywilnoprawnej, przede wszystkim gdy idzie o wykonywanie praw majątkowych regulowanych przez prawo cywilne, jest powołanie odrębnej instytucji wyposażonej w osobowość prawną. Przyjęcie takiej metody opiera się na założeniu, że państwo pozostaje właścicielem, zaś do wykonywania uprawnień składających się na prawo własności posługuje się strukturą organizacyjną odrębnej osoby prawnej. Taki podmiot wykonuje własność (inne prawo majątkowe) państwową na rzecz Skarbu Państwa i, zależnie od przyjętej koncepcji, w jego bądź we własnym imieniu. Przy tym nie powoduje to, że taka osoba prawna staje się organem innej osoby prawnej tj. Skarbu Państwa. Pozostaje ona integralnym i odrębnym podmiotem, który, jako osoba prawna, może część swojej aktywności w obrocie przejawiać jako właściciel (art. 44¹ § 1 kc.).

Powoduje to zróżnicowaną, hybrydową sytuację takiego podmiotu. Jego uczestnictwo w obrocie prawnym ulega rozszczepieniu na dwie płaszczyzny. W jednej, występując we własnym bądź cudzym imieniu, zaciąga zobowiązania i nabywa prawa na rzecz Skarbu Państwa, w drugiej zaś skutki prawne aktywności przejawianej w imieniu własnym są także na rzecz tej osoby przypisywane. Gene-

33 Tak M. Bednarek: *Przemiany własności...* s. 93, zaś w odniesieniu do osób komunalnych podobnie T. Dybowski: *Mienie komunalne. Samorząd Terytorialny*, nr 1-2/1991 r.

ralne poddanie państwowych osób prawnych regułom prawa cywilnego³⁴ nadało nową jakość metodzie wykonywania własności publicznej, zwłaszcza wewnątrz sektora państwowego. W opinii doktryny podmiot wykonujący własność państwową powinien być wolny od możliwości władczego wkraczania przez organy państwowe w sferę jego uprawnień.³⁵

Taką komplikację ról prawnych zafundował ustawodawca ustanawiając reżim prawny wykonywania państwowej własności rolniczej. Zaprezentowany wyżej mechanizm, z szeregiem modyfikacji, znalazł zastosowanie w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przy czym do wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych względem składników majątkowych tworzących Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa powołana została państwowa osoba prawna - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Agencja uzyskała, w ramach powierniczego stosunku prawnego, kompetencję do wykonywania prawa własności. Sam tytuł prawny pozostał przy Skarbie Państwa - właścicieli. Jak to ujmuje orzecznictwo, Skarb Państwa powierzył Agencji jedynie wykonywanie prawa własności, nie rezygnując z samego prawa własności.³⁶ Nieruchomości rolne Skarbu Państwa nie są własnością Agencji jako osoby prawnej, gdyż zostały jej tylko powierzone w celu wykonywania własności Skarbu Państwa. Nieruchomości te są nadal własnością Skarbu Państwa; Agencja nie jest posiadaczem (samoistnym ani zależnym). Nie można utożsamiać AWRSP ze Skarbem Państwa. Występuje bowiem ona w obrocie prawnym samodzielnie jako odrębny podmiot (osoba prawna). AWRSP wykonuje prawa rzeczowe na rzecz państwa w stosunku do ZWRSP. Skarb Państwa jest nadal właścicielem nieruchomości tworzących ZWRSP.³⁷ Agencja jest jedynie instytucją powierniczą Skarbu Państwa, gdyż na zewnątrz występuje jako wyłączny dysponent określonego prawa, działając we własnym imieniu i ponosząc własną odpowiedzialność za te działania.³⁸ Agencja posiada osobowość prawną. Takie unormowanie nie pozwala utożsamiać Agencji ze Skarbem Państwa. Występuje ona w obrocie prawnym samodzielnie jako odrębny od Skarbu Państwa jego uczestnik. Ma zdolność

34 Którego esencją, jak pisał A. Stelmachowski, jest dialog a nie nakaz, przyzwolenie a nie przymus. Wstęp do teorii prawa cywilnego. Warszawa, 1984 r. s. 18.

35 Jak pisze A. Klein: Korzystanie z instytucji osoby prawnej, wyposażonej w majątek stanowiący jej własność, nie powinno konkurować z regulacją prawną opartą na myśli, że państwowa osoba prawna jest równocześnie komórką organizacyjną, nawet kilku organów administracji centralnej Tenże; Własność osób prawnych a zarządzanie nią. (w:) Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska. Katowice, 1992 r. s. 123.

36 Z uzasadnienia do postanowienia SN - IC z dnia 16 XI 1993 r. (I CRN 179/93), OSP nr 6/1994 r. poz. 114, s. 289.

37 Z uzasadnienia do uchwały pięciu sędziów NSA z dnia 17 XII 1996 r. (FPK 13/96), ONSA z. 2/1997 r. poz. 60, s. 204-205.

38 Z uzasadnienia do uchwały SN z dnia 22 IV 1994 r. (II CZP 189/93), OSN - ICAPiUS, nr 6/1994 r. poz. 121.

sądową. Może pozywać i być pozywaną. Uzyskiwać tytuł egzekucyjny na rzecz swojego uprawnienia, jak też inny podmiot prawny może uzyskać tytuł przeciwko Agencji. Wyposażenie AWRSP w podmiotowość prawną ma charakter organizacyjny. Nie zmienia to wszakże istoty rzeczy w aspekcie tego, co dla bytu jednostki organizacyjnej przedstawia się jako zasadnicze element jej struktury prawnej. Agencja nie ma jednak własnych zadań. Realizuje natomiast zadania wynikające z polityki państwa. Staje się to możliwe dlatego, że Agencja przejęła od Skarbu Państwa prawa i obowiązki wynikające z wykonywania prawa własności w stosunku do mienia wchodzącego w skład Zasobu. Obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa wstępuje w prawa i obowiązki z nim związane. Takie uregulowanie oznacza, że Skarb Państwa jest ustawowo zastępowany na określonym obszarze działalności w wykonywaniu prawa własności przez inny podmiot, który w tym celu wyposażony został w samodzielność prawną i gospodarczą. AWRSP posiada bardzo szeroki zakres uprawnień, który daleko wykracza poza pojęcie zwykłego zakładu. Jest to z upoważnienia ustawowego działalność w ramach uprawnień właścicielskich, ale bez przewłaszczenia. Nabywa nieruchomości we własnym imieniu, ale ze skutkiem na rzecz Zasobu.³⁹ Agencja dysponuje Zasobem na podstawie konstrukcji prawnej powiernictwa.⁴⁰ Z mocy art. 5 ustawy Skarb Państwa powierzył Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do nieruchomości rolnych i innych nieruchomości oraz składników mienia Skarbu Państwa, przejętych przez AWRSP. Można się w tej regulacji dopatrywać konstrukcji powiernictwa lub w relacji do Skarbu Państwa - przedstawicielstwa uprawnionego do reprezentowania go w stosunkach zewnętrznych w odniesieniu do przejętego mienia.⁴¹

Podobnie doktryna charakteryzuje typ kompetencji AWRSP w zakresie wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa (na kanwie art. 5 ust. 1 w zw. z art. 1 i 2 ustawy), poprzez odwoływanie się do powiernictwa. W zasadzie powszechnie przyjmuje się, jako efekt interpretacji art. 5 ust. 1 ustawy, tezę, że przepis ten nawiązuje stosunek powiernictwa między Skarbem Państwa a AWRSP, nadając tym samym Agencji walor instytucji powierniczej.⁴² *Opcja powiernicza* ma też

39 Zuzasadnienia do uchwały SN - IC z dnia 11 VI 1993 r. (II CZP 68/93), OSP nr 5/1994 r. poz. 84c, s. 220.

40 Zuzasadnienia do uchwały NSA z dnia 18 IX 1995 r. (VI SA 5/95), ONSA, z. 4/1995 r. poz. 151, s. 52.

41 Zuzasadnienia do uchwały SN z dnia 5 IX 1995 r. (III AZP 18/95), OSN, nr 3/1996 r. poz. 36, s. 69.

42 Tak S. Prutis: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej. s. 169-179, tenże: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA. Białystok, 1997 r. s. 27-31; J. Jacyszyn: Początek drogi przekształceń w PGR-ach. Rejent, nr 1/1993 r. s. 38; B. Załęska-Świątkiewicz: Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. Rejent, nr 3-4/1992 r. s. 49, też: Statut AWRSP. Rejent, nr 6/1992 r. s. 95; T. Kurowska: Upowszechnienie prawa własności nieruchomości. Katowice, 1994 r. s. 129-130; E. Gniewek: Prawo rzeczowe. Warszawa, 1997 r. s. 45.

swoich oponentów, którzy do traktowania AWRSP jako powiernika praw Skarbu Państwa podchodzą zdecydowanie⁴³ bądź umiarkowanie⁴⁴ sceptycznie.

Tak zwolenników jak i krytyków powierniczego charakteru uprawnień AWRSP w zakresie gospodarowania ZWRSP różnią poglądy na pojęcie (istotę) samego powiernictwa a także poglądy co do przydatności tej konstrukcji odnośnie wykonywania państwowej własności rolniczej.⁴⁵

B. Powiernicza koncepcja wykonywania własności publicznej

Podmiotowi (AWRSP), którego strukturę zaprezentowano wyżej, Skarb Państwa, wg słów ustawy, powierza wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia tworzącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 5 ust. 1).

Interpretacja regulacji o takiej treści skłoniła doktrynę do sformułowania tezy, iż art. 5 statuuje stosunek powiernictwa między Skarbem Państwa a AWRSP, nadając tym samym Agencji walor instytucji powierniczej. Stawiając się w gronie zwolenników ww. poglądu, należy przejść do argumentów uzasadniających takie stanowisko.⁴⁶

Na kanwie tego zagadnienia prezentowane są poglądy, że *powiernicza koncepcja Skarbu Państwa jest koncepcją klarowną i odpowiadającą aktualnym po-*

43 Z. Marmaj: Prywatyzacja PGR. Zielona Góra, 1992 r. s. 14; Autor ten twierdzi: Agencja nie jest instytucją powierniczą jak można by wnosić z treści art. 5, w którym użyto wyrazu powierza.

44 M. Bednarek: Przemiany własności w Polsce. s. 130; W literaturze przedmiotu został zaprezentowany pogląd, że ustawodawca zastosował (...) konstrukcję powiernictwa. Podstawy do takiego twierdzenia upatruje się w art. 5 ustawy, w którym użyto słowa powierza. W konsekwencji należałoby zatem uważać, że Agencji przysługuje prawo własności względem całego przejętego przez nią mienia rolnego. Por. też A. Bieranowski: Konstrukcja prawna AWRSP a stosunek powiernictwa. Rejent nr 7-8/1998 r. s. 132-134.

45 Zob. szerzej na temat powiernictwa A. Doliwa: Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Rejent, nr 2/2000 r. oraz tenże: Zastępstwo pośrednie a powiernictwo. Monitor Prawniczy, nr 7/2000 r.

46 Po pierwsze trzeba wskazać, jaki sposób rozumowania doprowadził do wniosku, że status Agencji, charakter jej kompetencji oparto o konstrukcję powiernictwa. Ów sposób rozumowania wziął się m.in. ze zbiegu przemyśleń nad unormowaniami ustawy z lekturą pracy S. Rittermana Pojęcia materialne w prawie cywilnym (Kraków, 1962 r.), w której Autor konstruuje metodę materialną tworzenia pojęć prawnych. Metoda materialna to sięganie także poza tekst prawny, poza elementy zawarte w samej treści norm prawnych, sięganie do podłoża społecznego norm (z uwzględnieniem ich genezy, często pozaustawowego rozwoju), czerpanie stamtąd składników dla łączenia elementów treści przepisów pozytywnych w pojęcia naukowe. Pojęcia materialne pozwalają nauce zachować dystans i autonomię względem pojęć ustawy (formalnych). Naukę wiąże treść normatywna ustawy, ale nie jej pojęcia. W dziedzinie pojęć i systematyki nauka jest suwerenna, tworzy pojęcia i dokonywa klasyfikacji jedynie pod kątem widzenia obiektywnej prawidłowości prawa, pod kątem widzenia płodności doboranych, jako cechy czy kryteria, elementów czy zespołów elementów przy sporządzaniu syntetycznego obrazu rzeczywistości prawnej, odnośnie do określonej grupy przepisów. Najlepsza synteza treści przepisów jest najlepszym opisem dogmatycznym, najlepsze zaś pojęcia - są najlepszym narzędziem tej syntezy. Tamże, s. 19.

trzebom oraz zasadom sprawiedliwości społecznej.⁴⁷ Poza brakiem sformułowania w cytowanym artykule przejrzystej *powierniczej koncepcji Skarbu Państwa* oraz wątpliwościami skąd płynie nań zapotrzebowanie, jest *coś na rzeczy* w przytoczonej wypowiedzi. Ustanowienie Agencji będącej powiernikiem i pozostawienie tytułu właściciela przy Skarbie Państwa⁴⁸ nie wzmaga i tak dużego zamętu w klasyfikowaniu podmiotów własności państwowej na cywilnoprawny, ekonomiczny, konstytucyjno-prawny. W znaczeniu cywilnoprawnym właścicielem pozostaje Skarb Państwa. Tenże jako osoba prawna *sui generis* (tutaj też tkwi swoistość koncepcji cywilnoprawnej własności Skarbu Państwa) do wykonywania własności i innych praw rzeczowych w oznaczonym przedmiotowo zakresie (art. 1 i 2 ustawy) posługuje się strukturą AWRSP. W znaczeniu konstytucyjnym (art. 64 ust. 1 *in princ.* Konstytucji; *Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.*) oraz ekonomicznym właścicielem jest społeczeństwo, złożone z wszystkich obywateli Rzeczypospolitej. Skarb Państwa nie jest właścicielem ekonomicznym, zaś obywatele nie są właścicielami (*mienia państwowego*) cywilnoprawnymi.⁴⁹

Podobnie W.J. Katner uznaje, że w odniesieniu do majątku państwowego właścicielem cywilnoprawnym są Skarb Państwa bądź państwowe osoby prawne, właścicielem ekonomicznym zaś - naród.⁵⁰ Autor opowiada się za poglądem S. Włodyki co do zbyteczności traktowania państwa jako właściciela. Konstrukcja państwa - właściciela jest *pusta*, ze względu na organizacyjny, a nie właścicielski charakter jego uprawnień.⁵¹

Art. 5 ust. 1 ustawy ma takie znaczenie prawne, że skutkuje powstaniem (z chwilą wejścia w życie ustawy, określoną w jej art. 67, tj. zasadniczo z dniem 1 I 1992 r.) powierniczego stosunku prawnego między Skarbem Państwa i AWRSP.

Specyfika takiej sytuacji prawnej, w której zdarzeniem prawnym będącym przyczyną sprawczą powstania stosunku prawnego jest wejście w życie przepisu ustawy, polega na tym, że treść takiego stosunku (prawa i obowiązki stron) *in toto*

47 R. Tupin: Skarb Państwa w okresie reform i przemian własnościowych. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr 4/1996 r. s. 4.

48 Argument M. Bednarek, że konsekwencją traktowania AWRSP jako powiernika winno być uznanie, iż przysługuje jej własność względem składników majątkowych ZWRSP obalają wywoły nt. romańskiego i germańskiego modelu powiernictwa. Odnosi się to także do zarzutu A. Bieranowskiego; op.cit. s. 132-133, że argumentacja za kwalifikowaniem Agencji jako powiernika jest niespójna o tyle, że zakłada iż ZWRSP nie stanowi mienia Agencji, a to ma być sprzeczne z istotą powiernictwa.

49 Tak odpowiednio co do społeczności lokalnych i gmin A. Klein: Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej. Samorząd Terytorialny, nr 11-12/1991 r. s. 105.

50 Umowne nabycie własności ruchomości. Warszawa, 1995 r. s. 131-133.

51 S. Włodyka: Własność ogólnonarodowa a reformy gospodarcze w europejskich krajach socjalistycznych. Państwo i Prawo, z. 2/1988 r.

wyznacza ustawa (tu ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), podczas gdy w większości wypadków, dla których źródłem stosunku cywilnoprawnego jest czynność prawna, treść stosunku jest w podstawowym zarysie zdeterminowana treścią oświadczeń woli stron tej czynności, zaś ustawa (oraz zasady współżycia społecznego i ustalone zwyczaje) współkształtują treść konkretnego stosunku prawnego (art. 56 kc.).

Kolejną cechą specyficzną sytuacji prawnej zaistniałej na tle wejścia w życie art. 5 ustawy jest ta, że wolę właściciela - Skarbu Państwa - co do powierzenia wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia tworzącego Zasób Własności Rolnej, oraz wolę powiernika - AWRSP - co do przyjęcia zobowiązania wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa określonych przedmiotowo w ustawie, w zakresie wyszczególnionych tam zadań (art. 6), zastępuje wola prawodawcy, który wydał przepisy ustanawiające normę konkretną i indywidualną, nakazującą imiennie określonym adresatom - Skarbowi Państwa i Agencji - podjęcie konkretnych zachowań.

Dalej ton specyficzny korelacji sytuacji prawnych Skarbu Państwa i Agencji na tle art. 5 ustawy nadaje stwierdzenie, że statuuje on generalny stosunek powiernictwa praw w tym sensie, że nie określa, które konkretnie prawa służące Skarbowi Państwa w stosunku do konkretnych przedmiotów praw zostają powierzone Agencji.⁵² Konkretyzacja następuje w trybie określonym ustawą (art. 12-19), poprzez przekazanie mienia Agencji, mienia tworzącego tym samym ZWRSP.

Z perspektywy więc abstrakcyjnego stosunku prawnego⁵³, czy też z perspektywy art. 5 ustawy jako takiego, AWRSP staje się powiernikiem Skarbu Państwa, ten zaś, jako powierzający upoważnia Agencję do wykonywania na jego rzecz własności i innych praw majątkowych. W ramach abstrakcyjnego stosunku prawnego powiernictwa AWRSP, jako powiernik, uzyskuje kompetencję (art. 5 ust. 1) do takiego zachowania się, które będzie można określić jako wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych Skarbu Państwa, w imieniu własnym ale na rzecz właściciela. Jednocześnie powiernik zostaje zobowiązany (jego wolę zastępuje tu znów wola ustawodawcy) do działania w interesie powierzającego i wedle jego wskazówek (także wola Skarbu Państwa jest formułowana przez ustawodawcę, zaś interesy powierzającego konkretyzuje bieżąca polityka państwa w zakresie prywatyzacji państwowej własności rolniczej oraz w zakresie przyszłego ustroju rolnego w Polsce). Jednakże uzyskana w ramach abstrakcyjnego stosunku prawnego przez Agencję kompetencja (do każdego zachowania się, które określić można jako wykonywanie praw majątkowych Skarbu Państwa) ma charakter potencjalny

52 Tak S. Prutis: *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi...* s. 28.

53 Por. A. Klein: *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*. Wrocław, 1980 r. s. 13 i n.

w tym sensie, że jej aktualizację uzależnia ustawa od przejścia mienia państwowego (oznaczonego w art. 1i 2) do Zasobu Własności Rolnej (tryb przejścia określają przepisy art. 12-19 ustawy). Agencja uzyskuje bowiem prawa wynikające z powiernictwa tylko w stosunku do mienia tworzącego ZWRSP. Sam art. 5 ust. 1 ustawy nie może być zatem podstawą nabycia jakichkolwiek praw, w tym także praw powierniczych w stosunku do bliżej nieokreślonego mienia Skarbu Państwa.⁵⁴

W ramach konkretnego stosunku prawnego powiernictwa między Agencją i Skarbem Państwa, którego treść (indywidualnie adresowany i jednoznacznie sprecyzowany wzorzec postępowania) współkształtują art. 5 ust. 1, oraz wskazane w dalszych przepisach tryby przejmowania mienia Skarbu Państwa do Zasobu, AWRSP staje się zobowiązana (aktualizuje się tym samym jej kompetencja) do wykonywania konkretnych praw majątkowych, w imieniu własnym, na rzecz Skarbu Państwa, w stosunku do konkretnych przedmiotów tych praw, przejętych (art. 12 ust. 1) lub nabytych (art. 12 ust. 2) przez Agencję do ZWRSP.

Przy czym ustawodawca przewidział *formalny* i *faktyczny* moment aktualizacji kompetencji AWRSP do wykonywania własności i innych praw rzeczowych Skarbu Państwa.

Z zaistnieniem momentu *formalnego* mamy do czynienia wówczas, gdy dojdzie do *przejścia mienia* Skarbu Państwa w trybach przewidzianych ustawą. Moment *faktyczny* aktualizacji kompetencji AWRSP zaś, następuje z chwilą *objęcia* przez ten podmiot *we władanie* składników mienia Skarbu Państwa do Zasobu (art. 5 ust. 2 ustawy).

W uzupełnieniu powyższych uwag należy dodać, że obowiązki AWRSP w zakresie wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa polegają na każdym zachowaniu mieszczącym się w ramach katalogu zadań Agencji (art. 6 ustawy), ze względu na składniki majątkowe tworzące ZWRSP, zgodnym z treścią prawa własności i innych praw rzeczowych, konkretyzowaną przez odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego.

Powiernicze kompetencje Agencji do wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa precyzuje ustawodawca w rozdziale 5 ustawy (art. 24-26a). Ta grupa przepisów określa zasady gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie: 1) wykorzystywania składników majątkowych Zasobu na cele rolnicze, 2) przeznaczania mienia Skarbu Państwa na inne cele, oraz 3) zabezpieczenia mienia niezagospodarowanego.

Wykorzystywanie składników majątkowych ZWRSP na cele rolnicze następuje poprzez: 1) rozdysponowanie gruntów rolnych tworzących Zasób na rzecz osób

⁵⁴ Tak S. Prutis: Polskie prawo rolne... s. 170.

trzech, w drodze ich sprzedaży, dzierżawy lub najmu, albo przekazania w zarząd oraz poprzez, 2) prowadzenie gospodarstw rolnych przez Agencję. Regulacja ustawowa przewiduje takie formy organizacyjno-prawne prowadzenia gospodarstw rolnych jak: jednoosobowa spółka Skarbu Państwa (art. 36), jednoosobowa spółka Agencji (art. 24 ust. 1 pkt. 3), administrowanie gospodarstwem rolnym (art. 24 ust. 1 pkt. 4 oraz art. 25), oraz tymczasowy zarząd gospodarstwa rolnego (art. 14 ust. 2).

Przeznaczanie mienia Skarbu Państwa na inne cele niż rolnicze obejmuje takie kierunki zagospodarowania jak: 1) nieodpłatne przekazanie gruntów wchodzących w skład Zasobu Lasom Państwowym w celu zalesienia (art. 24 ust. 4), 2) nieodpłatne przekazanie w drodze umowy nieruchomości na własność: a) gminie na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, służącymi wykonywaniu zadań własnych gminy (art. 24 ust. 5 pkt. 1), b) Polskiej Akademii Nauk, szkole wyższej lub jednostce badawczo-rozwojowej, na cele służące wykonywaniu ich zadań statutowych (art. 24 ust. 5 pkt. 2), c) Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, na pasy drogowe autostrad (art. 24 ust. 7), 3) przekazanie w drodze umowy urzędzeń, obiektów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych, wraz z niezbędnymi gruntami, na własność jednostkom prowadzącym działalność w tym zakresie, z tym, że przekazanie na rzecz jednostek państwowych i komunalnych może nastąpić nieodpłatnie (art. 24 ust. 6), 4) zagospodarowanie wydzielonych z Zasobu domów, lokali mieszkalnych i budynków gospodarczych wraz z niezbędnymi gruntami, w trybie przepisów art. 42-50 ustawy.

Zabezpieczanie mienia niezagospodarowanego AWRSP dokonuje przez przeznaczanie składników majątkowych ZWRSP na inne cele w trybie określonym w statucie Agencji (37 statutu), zaś formą zabezpieczania gruntów rolnych może być ich odlogowanie w uzasadnionych gospodarczo przypadkach (art. 24 ust. 3).

Zastosowana w art. 5 ust. 1 ustawy konstrukcja powiernictwa opiera się, jak wyżej przedstawiono, na założeniu, że powiernik prowadzi, w ramach stosunku prawnego, we własnym imieniu interesy powierzającego. Powiernik na zewnątrz działa samodzielnie, jednak wewnętrzne porozumienie (*pactum fiduciae*) z powierzającym determinuje zakres jego kompetencji poprzez zobowiązanie go do działania zgodnego z interesami i wskazówkami powierzającego.

Art. 5 ust. 1 ustawy odpowiada germańskiemu modelowi powiernictwa. Skarb Państwa (fiducjariusz) udziela Agencji (fiducjantowi) upoważnienia do wykonywania własności i innych praw rzeczowych w stosunku do określonego mienia, we własnym imieniu ale w interesie właściciela. Powiernik nie nabywa praw stanowiących przedmiot powiernictwa, lecz zostaje upoważniony do wykonywania płynących z nich uprawnień na warunkach określonych w ustawie.

Przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustanawiają reżim wykonywania państwowej własności rolnej za pośrednictwem powierniczej osoby prawnej - AWRSP. Właścicielem mienia (tworzącego ZWRSP) jest Skarb Państwa, zaś Agencja jako zastępca pośredni wykonuje w imieniu własnym lecz na rzecz powierzającego prawa majątkowe w stosunku do mienia określonego w art. 1 i 2 ustawy.

Przy tym AWRSP jest zobowiązana do wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa. Nie przysługuje jej zaś jakieś odrębne prawo do wykonywania własności, czy prawo do zarządu, a jedynie - w ramach łączącego AWRSP ze Skarbem Państwa stosunku powiernictwa - kompetencja do podejmowania określonych czynności w zakresie gospodarowania ZWRSP. Realizując swoje kompetencje, wynikające z ustawowego powiernictwa, Agencja jednocześnie wstępuje w miejsce Skarbu Państwa, w zależności od sytuacji w charakterze uprawnionego bądź zobowiązanego, w stosunkach prawnych nawiązanych na tle składników majątkowych przejętych do ZWRSP.

4. Kontrowersje wokół statusu podmiotowego AWRSP

Przedstawione wyżej stanowisko w kwestii statusu podmiotowego AWRSP oparto na dwu тезach, mianowicie, że, po pierwsze, Agencja to osoba prawna, skonstruowana z odpowiednich jednostek organizacyjno - administracyjnych i wyposażona w dwa typy organów, która w określonym funkcjonalnie zakresie (art. 5 ust. 4) może korzystać ze swej zdolności do czynności prawnych stając się właścicielem (podmiotem innych praw majątkowych cywilnych) oraz po drugie, że Agencja, jako osoba prawna, z mocy stosunku prawnego⁵⁵ łączącego ją ze Skarbem Państwa (też osobą prawną), jest zobowiązana do wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych Skarbu Państwa⁵⁶ (stosunek wewnętrzny) oraz tym samym jest kompetentna (ma kompetencję) do gospodarowania składnikami majątkowymi ZWRSP, w formach przewidzianych ustawą w zakresie wyszczególnionych tam zadań (stosunki zewnętrzne).

Teza, że AWRSP jest osobą prawną, nie wzbudza kontrowersji wśród zwolenników tzw. *normatywnego typu regulacji*. Sens tej metody wyraża się w tym, że system prawny nie określa ogólnych cech, jakim odpowiadać muszą jednostki organizacyjne, aby miały przymiot osób prawnych (przy tym zakłada się, że *jednostka organizacyjna* jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do pojęcia *osoba prawna*; każda osoba prawna jest jednostką organizacyjną, jednakże nie każda jednostka organizacyjna jest osobą prawną - nawet choćby do pełnienia tej funkcji była struk-

55 Jest to stosunek swoisty, gdyż łączy Agencję i Skarb Państwa z mocy ustawy.

56 Czyni to we własnym imieniu, lecz na rzecz powierzającego.

turalnie przystosowana), lecz wskazuje z nazwy *typy* lub *indywidualne organizacje*, które wyposaża w osobowość prawną.⁵⁷

Wg więc normatywnego typu regulacji, wobec wyraźnego brzmienia art. 3 ust. 1 zd. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (*Agencja jest państwową osobą prawną*) poza dyskusją jest teza, że AWRSP to jednostka organizacyjna wyposażona w osobowość prawną.⁵⁸

Jak wiele zagadnień naukowych, także ten pogląd teoretyczny nie jest wyznaczany powszechnie czy jednolicie. Tak w odniesieniu do konstrukcji osoby prawnej jako takiej, jak i do samej AWRSP.

Frontalnie sprzeciwił się koncepcji *normatywnego typu regulacji* A. Klein. Autor ten przedstawił propozycję, aby za decydujące dla przyznania jakiejś struktury organizacyjnej przymiotu osobowości prawnej, uznać nie to, że została ona w jakimś przepisie nazwana osobą prawną, lecz to, czy obowiązujące przepisy regulują odpowiednią konstrukcję osoby prawnej.⁵⁹ Zatem jednostkę organizacyjną można uznać za osobę prawną wtedy, gdy jest ona do pełnienia takiej funkcji (chodzić może przede wszystkim o jej zdolność prawną) strukturalnie przystosowana.

Zdeklarowanym przeciwnikiem koncepcji *normatywnego typu regulacji* w odniesieniu do AWRSP jest S. Wójcik.⁶⁰ Autor określa kryteria, które winna spełniać jednostka organizacyjna by mogła być uznana za osobę prawną, następnie konstatuje, że (...) *Agencja nie wykazuje cech osoby prawnej. AWRSP jest uregulowana i ukształtowana tak, jakby tu chodziło o urząd albo specjalny państwowy organ administracji rządowej powołany do realizacji na pewnym odcinku zadań wynikających z polityki państwa, a nie o państwową osobę prawną inną niż Skarb Państwa. Taka regulacja i taki kształt AWRSP są zrozumiałe i - co do zasady - mogą liczyć na aprobatę. AWRSP traktowana jako urząd albo jako specjalny państwowy organ administracji rządowej, czy też - ujmując szerzej - jako państwowa jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej i będąca tzw. statio fisci, może należycie i lege artis gospodarować nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w tym może też Skarb Państwa reprezentować.*⁶¹

57 Zob. Z. Radwański: *Prawo cywilne. Część ogólna*. Warszawa, 1994 r. s. 144-145.

58 Tak m.in. C. Banasiński (w:) *Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*. (red. C. Banasiński, P. Czechowski), Warszawa, 1992 r. s. 20.

59 A. Klein: *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*. (w:) *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*. (red. E. Łętowska), Ossolineum, 1983 r. s. 107.

60 Zob. *Nowe uregulowania - nowe koncepcje, postęp czy...?* (w:) *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*. Katowice, 1992 r.

61 S. Wójcik: op. cit., s. 292-293. Pamiętać należy, że Autor formuluje takie tezy na gruncie pierwotnego brzmienia art. 5 ustawy (do czasu ustalenia treści art. 5 przez art. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 29 XII 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 3).

A. Klein zresztą w zasadzie zgadza się z twierdzeniem S. Wójcika, iż mimo odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej, Agencja pełni funkcję państwową jednostki organizacyjnej nie wyposażonej w osobowość prawną.⁶² Prof. Klein zwraca jednak uwagę, że status podmiotowy Agencji jest bardziej złożony (skomplikowany). Zaznacza to przez wyróżnienie dwu sfer działalności Agencji; pierwszej, w której AWRSP, nie stając się właścicielem mienia przejętego do ZWRSP, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z wykonywania własności w stosunku do tego mienia Skarbu Państwa (art. 13 ust. 1).⁶³ W sytuacji gdy te składniki mienia wchodzi do ZWRSP, nie zaś do majątku Agencji jako odrębnej od Skarbu Państwa osoby prawnej, nabywanie przez AWRSP praw wchodzących do Zasobu jest nabywaniem w imieniu własnym, lecz na rzecz Skarbu Państwa.

W drugiej sferze działalności AWRSP umieszcza A. Klein jej funkcjonowanie, jak w przypadku każdej państwowej osoby prawnej odrębnej od Skarbu Państwa, w oparciu o określony zasób mienia państwowego. Podstaw prawnych dla wyodrębnionego majątku Agencji szuka w przepisach o samodzielnej gospodarce finansowej prowadzonej przez ten podmiot (art. 20 ust. 1) oraz w katalogu dochodów AWRSP (art. 20 ust. 2).⁶⁴

Jednakże takich sfer działalności AWRSP nie da się ostro rozdzielić. Działa ona jak *odrębna od Skarbu Państwa osoba prawna ze skutkami wobec swego majątku, równocześnie jednak jest uprawniona i zobowiązana do wykonywania we własnym imieniu uprawnień płynących z własności Skarbu Państwa, ze skutkami wobec mienia należącego do ZWRSP*.⁶⁵

Po relacji poglądów prezentowanych w piśmiennictwie czas na deklarację własnego stanowiska wobec koncepcji tzw. *normatywnego typu regulacji* w odniesieniu do AWRSP.

Rozważania na temat struktury organizacyjnej AWRSP jako państwowej osoby prawnej można by zakończyć uwagą, że być może koncesja ustawodawcy na rzecz Agencji, w postaci przyznania jej prawa do nabywania majątku (funkcjonalnie zdeterminowanego - art. 5 ust. 4) zapobiega przekształceniu tej struktury w atrapę osoby prawnej. Pogląd taki opieram przede wszystkim na nauce jaką płynie z rozważań A. Stelmachowskiego o podmiotowości w prawie cywilnym.⁶⁶ Profe-

62 A. Klein: Sytuacja prawna państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. *Studia Iuridica*, nr XXI/1994 r. s. 58-59.

63 Wyżej starano się dowieść, że wykonywanie własności Skarbu Państwa przez AWRSP oparte jest o konstrukcję powiernictwa.

64 Wątpliwości w tym zakresie rozwił nowy art. 5 ust. 4 ustawy.

65 A. Klein: jw. s. 59. Przytoczona wypowiedź A. Kleina dostarcza argumentu na rzecz poglądu o zróżnicowanym, hybrydowym statusie podmiotowym AWRSP.

66 Wstęp do teorii prawa cywilnego. s. 232-242.

sor Stelmachowski pisze, że podmiotowość prawna jest pochodna wobec zdolności prawnej, że *zdolność prawna wiedzie zawsze do osobowości prawnej*. Zatem formuła art. 3 ust. 1 zd. 2 ustawy: *Agencja jest państwową osobą prawną*, jest wprawdzie warunkiem koniecznym do uznania jej za podmiot prawa, ale kryteria warunku wystarczającego spełnia dopiero treść art. 5 ust. 4, ustanawiającego na rzecz AWRSP zdolność prawną w zakresie możliwości bycia podmiotem prawa własności.

Ponadto Agencja, jako jednostka organizacyjna działająca głównie w formach prywatnoprawnych⁶⁷, nie ma charakteru struktury łączącej w sobie status osoby prawnej i funkcję podmiotu tzw. administracji gospodarczej. Takie stanowisko prezentuje SN. W uzasadnieniu do uchwały z dnia 5 IX 1995 r. zawarto tezę, że AWRSP jako odrębny od państwa i Skarbu Państwa podmiot prawa, nie jest częścią aparatu państwowego ani organem administracji państwowej (rządowej) w ścisłym tego słowa znaczeniu. Stąd organy Agencji to organy osoby prawnej w rozumieniu kc. a nie organy administracji państwowej.⁶⁸

Takie spojrzenie na status podmiotowy AWRSP pozwala przyjąć i utrzymać tezę, że jest to podmiot integralny i odrębny od Skarbu Państwa, związany zaś z tym ostatnim stosunkiem prawnym, w którego ramach jako powiernik, w swym imieniu lecz na rzecz Skarbu Państwa, wykonuje własność i inne prawa rzeczowe.

Odrębność podmiotową AWRSP względem Skarbu Państwa uczyniono w niniejszym opracowaniu elementem istotnym dla zasadniczej tezy o statusie prawnym Agencji. Tylko pogląd o autonomiczności Agencji względem Skarbu Państwa pozwala utrzymać konstrukcję powierniczego stosunku prawnego, w ramach którego AWRSP jest zobowiązana do wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa.

Okazuje się jednak, że także na tym odcinku interpretacji statusu AWRSP przedstawiciele doktryny głoszą zróżnicowane poglądy. Obok zwolenników tezy, że Agencja to ustawowy powiernik określonych praw Skarbu Państwa wyposażony w osobowość prawną (C. Banasiński, S. Prutis), dalej obok głosów przeciwnych traktowaniu Agencji jako osoby prawnej a uznających ją raczej za *statio fisci* (S. Wójcik, częściowo A. Klein), pojawiły się twierdzenia, że AWRSP to nie tyle powiernik czy reprezentant Skarbu Państwa, ale w istocie rzeczy *tylko wyodrębniona część Skarbu Państwa*⁶⁹, czy też, że *ona sama jest Skarbem Państwa*.⁷⁰

Pogląd kwestionujący odrębność podmiotową AWRSP skłania do dyskusji. Jest ona o tyle utrudniona, że Autorzy tezy o tożsamości bytu Agencji i Skarbu

67 Tak P. Czechowski (w:) Komentarz do ustawy... s. 21.

68 OSN IAPiUS, nr 3, poz. 36 (III AZP, 18/95), s. 69.

69 Tak J. Ignatowicz: Prawo rzeczowe. Warszawa, 1995 r. s. 61.

70 Z. Marmaj: Prywatyzacja PGR. Zielona Góra, 1992 r. s. 14.

Państwa ograniczają się do jej sformułowania, nie wspierając jej dostatecznie merytoryczną argumentacją.

Przede wszystkim, wobec pluralizmu ujęć Skarbu Państwa, zachodzi wątpliwość, w której z płaszczyzn statusu Skarbu Państwa: *podmiotowej? przedmiotowej? czy instytucjonalnej?* zachodzić ma jedność AWRSP i Skarbu Państwa?

Zdaniem Z. Marmaja: *po prostu osoba prawna Skarbu Państwa podzieliła się. Nastąpiło wyodrębnienie jej części tzw. rolnej (...)*, wskazuje to, że sferą, w której należy widzieć ujednoczenie Skarbu Państwa i Agencji jest sfera podmiotowa. Jest to ujęcie zupełnie nietrafne, wobec odrębnej ustawowej regulacji statusu podmiotowego tak Skarbu Państwa (art. 33 kc.) jak i AWRSP (art. 3 ust. 1 ustawy). Dalej pisze Z. Marmaj: (...) *nastąpił swoisty podział osoby prawnej. Istnieją dwie osoby prawne Skarbu Państwa. Jedną z nich stanowią Nieruchomości Rolne Skarbu Państwa. Drugą zaś mienie Skarbu Państwa z wyłączeniem wspomnianych nieruchomości.*⁷¹ W tym fragmencie mamy z kolei do czynienia z nierozróżnianiem podmiotowego od przedmiotowego ujęcia Skarbu Państwa. Wszakże zachodzi niebagatelna różnica między statusem podmiotowym danej jednostki organizacyjnej a majątkiem, którym ona dysponuje. Czym innym jest przecież przykładowo spółka akcyjna, a czym innym stanowiąca jej własność nieruchomość gruntowa. Podobna sytuacja zachodzi gdy utożsamia się Skarb Państwa ze składnikami majątkowymi tworzącymi Zasób Własności Rolnej. *Nieruchomości Rolne Skarbu Państwa* to przedmiot własności tej osoby prawnej, w żadnym razie nie ona sama. Tym bardziej nie jest to inna osoba prawna - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

71 Tamże: s. 13-14.