

## **Determinanty kierunków zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa**

1. Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 75, poz. 603, ze zm.) przewiduje szereg instrumentów prawnych, które w założeniu służyć mają restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego sektora w rolnictwie (zob. przepisy art. 6 i art. 24 i nast. ustawy). Działalność zmierzającą ku prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych określić można jako etap w procesie realizacji konstytucyjnych zapisów o ustroju gospodarczym Rzeczypospolitej w ogólności, a ustroju rolnym w szczególności; podstawę pierwszego stanowić ma społeczna gospodarka rynkowa, opierająca się m.in. na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej, zaś podstawę ustroju rolnego – stanowić ma gospodarstwo rodzinne (zob. art. 20–23 Konstytucji).

Założyć należy, że likwidacja wielkoobszarowych państwowych gospodarstw rolnych i prywatyzacja rolniczej własności państwowej zdeterminowane są celem tworzenia gospodarstw rodzinnych, co z kolei prowadzi do sformułowania tezy, że rola państwa w układzie stosunków rolnych powinna być w zasadzie regulacyjna; gospodarowanie – np. przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa – Zasobem Własności Rolnej powinno skutkować tworzeniem nowych (oraz wzmacnianiem istniejących) jednostek produkcyjnych (działalność o profilu gospodarczym); nie powinna natomiast polegać na realizacji celów socjalno-bytowych. W pierwszym planie umiejscowić należy bowiem, w strategii działań państwa, starania o poprawę warunków gospodarowania.

Z tego punktu widzenia prywatyzacja, powodując ograniczenie bezpośredniego wpływu władzy politycznej na procesy ekonomiczne, ułatwić może poprawę efektywności działania systemu ekonomicznego kraju. W tym sensie prywatyzacja stanowi krok w kierunku delimitacji (jasnego określenia zakresu, funkcji i metod działania) sfer życia społecznego; polityki, gospodarki i sfery zastrzeżonej dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Prywatyzacja oznacza więc część procesu definiowania roli państwa w gospodarce i społeczeństwie obywatelskim<sup>1</sup>. Racjonalna prywatyzacja powinna mieć na celu podniesienie efektywności wykorzystania gospodarczego majątku państwa poprzez oddanie go w ręce pod-

---

1 Por. A. Wojtyła: Prywatyzacja a przemiany systemowe w krajach tworzących gospodarkę rynkową, (w:) Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990–1997), Warszawa 1999, s. 35 oraz A. Doliwa: Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium), *Studia Prawnicze*, nr 3/2002, s. 33 i nast.

miotów prywatnych, ale także ukształtowanie takich relacji między sektorem publicznym a prywatnym, aby ten pierwszy wyznaczał jedynie reguły prowadzenia działalności gospodarczej, pozostawiając pełnienie aktywnej roli w gospodarce sektorowi prywatnemu.

Rozstrzygnięcia prywatyzacyjne w odniesieniu do państwowej własności rolnej muszą, co podkreśla się w doktrynie, nie tylko być podporządkowane przyszłemu ustrojowi rolnemu, ale także świadomie kształtować jego zręby. Prywatyzacja i restrukturyzacja państwowej własności rolnej powinna być ukierunkowana na restrukturyzację obszarową i produkcyjną gospodarstw rolnych, na system zachęt do odchodzenia z rolnictwa i wyzbywania się gruntów rolnych, na tworzenie nowych miejsc pracy dla opuszczających rolnictwo i bezrobotnych robotników rolnych<sup>2</sup>.

2. Państwową osobą prawną, poprzez którą państwo realizuje od 11. lat sektorową politykę gospodarczą, jest Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (zob. art. 3 i art. 6 ustawy z 19.10.1991 r.). Agencja wykonuje prywatnoprawne władztwo (dominium) względem państwowych gruntów rolnych<sup>3</sup>. Działalność ta, polegająca na wykonywaniu przez Agencję prawa własności i innych praw rzeczowych składających się na państwowe mienie rolne, ma mieć przymiot gospodarowania przedmiotami tego mienia. Kierunki działalności Agencji w zakresie zagospodarowania Zasobu wyznaczają przepisy ustawy, na bieżąco zaś cele i zadania AWRSP konkretyzują dyrektywy, wynikające z aktualnych uwarunkowań gospodarczej i majątkowej polityki państwa<sup>4</sup>. Agencja obciążona została obowiązkiem skoncentrowania, w trybie i w terminie określonym w ustawie, państwowych nieruchomości rolnych w drodze ich przejęcia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a po drugie – zadaniem podejmowania czynności gospodarowania Zaso-  
bem (art. 12 i nast. ustawy).

3. Zasób Własności Rolnej stanowi mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy z 19.10.1991 r., przejęte przez Agencję w trybie przewidzianym ustawą. W świetle powyższego odesłania do zakresu przedmiotowego ustawy (tj. do jej art. 1 i 2), pojęciu ZWRSP przypisano: 1) nieruchomości rolne w rozumieniu KC (zob. 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 rodzaju i miejsca położenia, np. budynki)

2 Por. M. Błażejczyk: Prawne formy prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych i ustrojowe uwarunkowania ich przekształceń własnościowych traktatowymi założeniami polityki rolnej EWG, „Prawo Rolne”, nr 2/1991, s. 26.

3 Zob. A. Doliwa: Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, *Studia Iuridica Agraria*, t. I, 2000 r., s. 75 i nast.

4 Por. St. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Białystok 1997, s. 31.

oraz składniki majątkowe (inwentarz, maszyny rolnicze, itp.) pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, ich zrzeszeń i zjednoczeń, a także 3) lasy nie wydzielone geodezyjnie z nieruchomości, o których mowa w pkt 1) i 2).

Oprócz tego, zgodnie z ustawą, charakter składnika Zasobu uzyskują nieruchomości rolne, których właścicielem Skarb Państwa stał się na podstawie decyzji administracyjnych lub innych tytułów po wejściu w życie ustawy (art. 2 ust. 2). ZWRSP tworzy także mienie (chodzi o wszelkie przedmioty majątkowe, nie tylko nieruchomości rolne) nabyte przez Agencję (art. 12 ust. 2) – zasada surogacji<sup>5</sup>; oprócz przedmiotów majątkowych, co do których prawa podmiotowe uzyskuje Agencja, a nabytych przez nią w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa AWRSP i jej oddziałów terenowych (art. 12 ust. 2 *in fine* w zw. z art. 5 ust. 4). Ustawa przewidziała termin na utworzenie Zasobu; zgodnie z przepisem art. 13 – Agencja zobowiązana została do zgromadzenia mienia Skarbu Państwa w ZWRSP najpóźniej do 30.6.2000 r. Jak stanowi przepis art. 13 ust. 2 ustawy, nie przejście do ZWRSP nieruchomości rolnych do dnia 30.6.2000 r. skutkuje tym, że stają się *one ex lege* własnością gmin, na obszarze których są położone; zob. też art. 13 ust. 3–4.

4. Zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa określone w ustawie z 19.10.1991 r. opierają się na wyodrębnieniu tych gruntów z ogólnej puli mienia państwowego dla realizacji określonego celu. Utworzenie Zasobu miało być elementem przekształceń strukturalnych mających zapewnić jednolitość regulacji prawnej przed zamierzoną, i w perspektywie docelową, prywatyzacją rolnictwa państwowego. Znowu w założeniu – utworzenie Zasobu ma być posunięciem przejściowym; ma być etapem starań o pożądane ukształtowanie ustroju rolnego, co ma nastąpić przez rozdysponowanie na rzecz indywidualnych rolników, za pośrednictwem AWRSP, gruntów rolnych wchodzących w skład ZWRSP. Tyle tylko, że utworzenie ZWRSP spowodowało zmonopolizowanie i scentralizowanie systemu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; takie rozwiązanie nie było raczej podyktowane względami ekonomicznymi i potrzebą osiągnięcia sprawności organizacyjnej (z pewnością zaś były to determinanty drugorzędne), ale przyczynami natury polityczno–prawnej, a zwłaszcza chęcią zachowania własności ziemi w rękach państwa i przyznania uprawnienia do wykonywania prawa własności wyłącznie jednej strukturze – Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>6</sup>.

5 Zob. uzasadnienie do wyroku NSA z 7.9.1993 r. (SA/Lu 67/93), ONSA, nr 4/1994, poz. 130, s. 64–65.

6 Tak St. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Białystok 1996, s. 74–75.

AWRSP gospodaruje nieruchomościami (a także innymi przedmiotami majątkowymi) wchodzącymi w skład Zasobu w drodze: 1) sprzedaży, 2) oddawania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym, 3) wniesienia mienia (w tym nieruchomości) do spółki, 4) oddania na czas oznaczony administratorowi w celu zagospodarowania, 5) przekazania w zarząd, 6) zamiany nieruchomości (zob. art. 24 ust. 1 ustawy).

Wyliczone instrumenty prawne, które ma do dyspozycji Agencja, są uzupełniane i modyfikowane przez następujące możliwości zagospodarowania ZWRSP: 1) zabezpieczanie gruntów Zasobu; art. 24 ust. 2 ustawy i § 37 statutu, 2) gdy przemawiają za tym względy gospodarcze ich odłogowanie; art. 24 ust. 3, 3) przekazywanie nieodpłatnie nieruchomości Lasom Państwowym w celu zalesienia; art. 24 ust. 4 i 4a, 4) możliwość przenoszenia, w drodze umowy pod tytułem darmym, własności nieruchomości, na rzecz: a) jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa samorządowego) z przeznaczeniem na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi do wykonywania zadań własnych, b) Polskiej Akademii Nauk, izb rolniczych, Krajowej Rady Izb Rolniczych, państwowej szkoły wyższej lub państwowej jednostki rozwojowej, na cele służące wykonywaniu ich zadań statutowych; art. 24 ust. 5, 5) przekazywanie, co do zasady odpłatnie, urządzeń, obiektów i sieci (energetyczne, wodnokanalizacyjne, ciepłownicze i telekomunikacyjne) wraz z niezbędnymi gruntami na własność jednostek prowadzących działalność w powyższym zakresie; art. 24 ust. 6, 6) przekazywanie nieodpłatnie, w drodze zawarcia stosownej umowy, gruntów w użytkowanie Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, na pasy drogowe autostrad; art. 24 ust. 7.

Wyliczone wyżej sposoby zagospodarowania gruntów rolnych Skarbu Państwa, co podkreśla się w piśmiennictwie, mają równorzędny charakter, choć Agencja, która decyduje o wyborze prawnego instrumentu zagospodarowania Zasobu, powinna, kierując się dyrektywami określonymi w art. 6 ustawy i mając na względzie cele prywatyzacyjne, preferować sprzedaż nieruchomości<sup>7</sup>. Spośród przewidzianych w ustawie form zagospodarowania ZWRSP ściśle prywatyzacyjny charakter mają sprzedaż (art. 27 i nast.), oraz dzierżawa i najem w takim wypadku, gdy treść stosunku pomiędzy AWRSP a dzierżawcą (najemcą) współkształtuje wynikające z umowy zapewnienie (zobowiązanie się Agencji do przeniesienia własności) tego ostatniego o przysługującym mu prawie do kupna przedmiotu dzierżawy (najmu); zob. art. 38a ustawy. Pozostałe prowadzą jedynie do zmiany podmiotu faktycznie użytkującego gospodarstwo, którego właścicielem pozostaje Skarb Państwa, reprezentowany przez AWRSP. Zawarcie przez AWRSP,

---

7 Tak St. Prutis: *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, s. 78, t. 3.

lub upoważniony przez nią w drodze zlecenia inny podmiot (art. 27 ustawy) umowy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, oznacza co do zasady wyzbycie się przez Skarb Państwa własności (art. 535 w zw. z art. 155 § 1 kc.). Sprzedaż nieruchomości z ZWRSP spełnić może funkcję stymulatora procesu przemian strukturalnych w rolnictwie, np. jako instrument koncentracji ziemi w gospodarstwach rodzinnych<sup>8</sup>. Kierunek transakcji może być też odwrotny, jako że AWRSP ma prawo nabywać nieruchomości dla Skarbu Państwa. Podkreślić należy, że zadaniem AWRSP jest przede wszystkim sprzedaż nieruchomości; nabywać grunty na własność Skarbu Państwa może ona w wypadkach wyjątkowych, np. w sytuacji określonej w art. 29 ust. 4 ustawy. Do tego, zgodnie z nowym art. 32a ustawy, AWRSP może nabywać dla Skarbu Państwa nieruchomości jedynie wtedy, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia realizacji jej zadań określonych w ustawie, a zwłaszcza zadań w zakresie powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych (zob. art. 32 a ust. 1 i 2).

Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, względem których Agencja nie wdrożyła żadnej z form zagospodarowania przewidzianych w ustawie stanowią, według terminologii stosowanej na użytek wewnętrznej i zewnętrznej sprawozdawczości Agencji, „zasób gruntów do rozdysponowania”. Tego rodzaju nazewnictwo świadczyć ma, iż wszystkie grunty ZWRSP są przewidziane do zagospodarowania. Wspomniany zasób gruntów do rozdysponowania stanowią przede wszystkim pojedyncze działki pochodzące z PFZ, nieruchomości pozostałe po restrukturyzacji i częściowym rozdysponowaniu nieruchomości gospodarstw skarbowych, nieruchomości zwracane do Zasobu – przez dzierżawców po ustaniu stosunku dzierżawy, oraz przez państwowe jednostki organizacyjne – w razie wygaśnięcia trwałego zarządu i inne.

**5.** AWRSP, podejmując działania zmierzające ku zagospodarowaniu państwowych gruntów rolnych, winna brać pod uwagę różnego rodzaju cele o charakterze systemowym. Celem nadrzędnym jest organizacyjne i strukturalno – własnościowe przygotowanie polskiego rolnictwa do funkcjonowania w ramach wspólnego rynku UE. Spośród wielu czynników decydujących o konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych, jeden – struktura obszarowa gospodarstw – powinien leżeć w zasięgu oddziaływania Agencji<sup>9</sup>. Tylko trwałe (na własność) rozdysponowanie gruntów Zasobu na rzecz podmiotów prywatnych wspomnianą konkurencyjność może efektywnie wspierać. Tak też, choćby w sferze deklaracji – praktyka bowiem

8 Tak E. Tomkiewicz: Sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych w aspekcie ulepszania struktur rolnych, *Więś i Rolnictwo*, nr 1/1994, s. 117.

9 Zdaniem A. Stelmachowskiego: pod względem jakości i cen produktów rolnych – polskie rolnictwo jest, w kontekście warunków rynku europejskiego, w pełni konkurencyjne. Wiele jest natomiast do zrobienia w płaszczyźnie zdolności do zapewnienia dochodowości produkcji rolnej; zob. A. Stelmachowski: *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z UE*, (w:) *Polskie prawo rolne u progu UE*, (red. St. Prutis) Białystok 1998, s. 61.

prywatyzacyjnych działań AWRSP jest dalece niezadowolająca, widzi swoją rolę w realizacji, z punktu widzenia procesu integracji europejskiej, krajowej polityki gospodarczej – sama Agencja<sup>10</sup>. Oddziaływanie zatem na strukturę agrarną, w tym na przeciętną obszarową normę gospodarstwa rolnego w Polsce – jako na czynnik współdecydujący o zdolności do zapewnienia dochodowości produkcji rolnej na poziomie zbliżonym do krajów UE, współdecydujący tym samym o konkurencyjności polskiego rolnictwa – winno determinować działalność AWRSP.

Przepis art. 6 ustawy, określający syntetycznie przedmiot działalności AWRSP, do czasu noweli z 6.5.1999 r. formułował cele tejsze – operując wyłącznie zadaniami z zakresu polityki majątkowej państwa. Przepis ten czynił Agencję odpowiedzialną za tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, za obrót nieruchomościami i innymi składnikami państwowego majątku rolnego, za zabezpieczanie majątku Skarbu Państwa, za prowadzenie prac urzędniowych na gruntach rolnych Skarbu Państwa (por. art. 6 pkt. 1–7). W publikacjach poświęconych procesowi przekształceń rolnictwa państwowego zwracano uwagę, że przemiany strukturalne państwowych gospodarstw rolnych nie są neutralne wobec społeczności funkcjonujących w ich ramach i należy zwrócić uwagę na potrzebę złagodzenia bolesnych konsekwencji socjalnych procesu restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego<sup>11</sup>. Podkreślano, iż transformacja własnościowa państwowego sektora rolnego, realizowana przez AWRSP – oparta jedynie na celach z domeny polityki majątkowej – prowadzi wprawdzie do racjonalizacji i modernizacji struktur własności i sposobów gospodarowania, ale przy tym nie radzi sobie z bolesnymi problemami ludzi związanych z państwowymi przedsiębiorstwami gospodarki rolnej. Wywołuje ona nadto skutki takie jak: dezaktywizacja zawodowa, bezrobocie i pauperyzacja tej ludności, świadczące o jej społecznej marginalizacji<sup>12</sup>. W znowelizowanej ustawie podkreślono więc wyraźnie, że Agencja, poprzez racjonalne gospodarowanie mieniem rolnym Skarbu Państwa, zmierzać ma także ku realizacji celów z zakresu polityki socjalnej. Tak więc AWRSP ma tworzyć, w związku z restrukturyzacją państwowej własności rolnej, nowe miejsca pracy, a także wspierać działania mające na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przewyżczeniu trudnych sytuacji życiowych (art. 6 pkt. 8 i 9 ustawy). Tego typu sprzeczności, polegające na nieprzemysłanym kształtowaniu oblicza Agencji, w ten sposób, że raz jest ona traktowana jako typowa jednostka gospodarcza

10 Zob. A. Kołodziej: Działania AWRSP wobec perspektywy wejścia Polski do UE, „Agroprzemiany”, nr 1/1998, s. 1 i nast.

11 Por. B. Kozłowska: Społeczna akceptacja reformy restrukturyzującej rolnictwo przysposobiane do integracji we Wspólnocie Europejskiej, „Prawo Rolne”, nr 2/1995, s. 77 i nast.

12 Por. M. Hałamska: Procesy marginalizacji na wsi popegeerowskiej, WiR, nr 2/1999, s. 37 i nast.

(zasada samofinansowania), a raz jako jednostka zobowiązana do realizacji zleczanych władczo zadań socjalnych, wymagających środków finansowych, znacznie utrudnić mogą realizację podstawowej funkcji AWRSP – tj. restrukturyzację i prywatyzację rolnictwa państwowego<sup>13</sup>.

6. Stwierdzić należy, że Agencja WRSP pełni określone funkcje, co oznacza, że jest instytucją, której działania, mające charakter celowej realizacji ustawowych zadań, wywołują określone skutki (następstwa). Agencja jest instytucją powołaną do podejmowania czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Celem ustawy z 19.10.1991 r. jest całościowe uregulowanie stosunków własnościowych w zakresie nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa i ustalenie reguł gospodarowania tymi nieruchomościami<sup>14</sup>. AWRSP pełni funkcje podmiotu wyłącznie kompetentnego i odpowiedzialnego za wykonywanie uprawnień składających się na prawo własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do państwowych nieruchomości rolnych zgromadzonych w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Utworzenie Agencji miało zapewnić instytucjonalną obsługę wykonywania prawa własności Skarbu Państwa. Taki sens przypisać da się sprawowaniu przez Agencję powierzonych jej funkcji właścicielskich tylko wówczas, gdy jej działania będą jak najmniej biurokratyczne, jak najwięcej rynkowe, a odwołując się do konkretnych form prawnych gospodarowania własnością rolną Skarbu Państwa, gdy w praktyce Agencji będzie jak najmniej tymczasowego zarządu i administrowania, zaś jak najwięcej sprzedaży i dzierżawy.

Zasygnalizowane wyżej funkcje Agencji WRSP, pojmowane jako obiektywne następstwa celowej działalności tego podmiotu, są uwarunkowane jakością przepisów prawnych stanowiących podstawę jej działania, poziomem merytorycznego przygotowania osób funkcjonujących w strukturze Agencji, a także kontekstem gospodarczo–politycznym podejmowanych przez nią czynności. Zastrzeżenia co do stanu wymienionych czynników stanowią przyczynę wyróżnienia – związanych z działalnością AWRSP – zjawisk dysfunkcyjnych. Przeciwnością zjawisk funkcyjnych, rozumianych jako oznaczone i dodatnio oceniane następstwa pewnych działań, są zjawiska dysfunkcyjne. Zjawiska funkcyjne przyczyniają się do adaptacji (przekształcenia) danego systemu, zaś zjawiska dysfunkcyjne adaptację (przekształcenia) danego systemu zmniejszają. Współistnienie zjawisk funkcyjnych i dysfunkcyjnych jest symptomatyczne, zwłaszcza dla szeroko rozumianych procesów prywatyzacyjnych<sup>15</sup>.

13 Por. J. Pyrgies: Kierunki i efekty prywatyzacji PGR (w:) Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską, Warszawa 1994, s. 181.

14 Zob. uzasadnienie do uchwały SN z 22.4.1994 r. (III CZP 189/93), OSNIC, nr 6/1994, poz. 121.

15 Por. T. Mróz: Zjawiska dysfunkcyjne w procesach prywatyzacyjnych, (w:) Funkcje spółek kapitałowych w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Białystok 1999, s. 235–255.

Należy podjąć wątek konfrontacji następstw działalności AWRSP z zakładanymi celami systemowymi i oczekiwaniami deklarowanymi przez zainteresowane rolnictwem i przekształceniami własnościowymi tegoż środowiska (polityczne, gospodarcze i społeczne, a także naukowe). Przede wszystkim, co podkreśla się w literaturze przedmiotu, reforma rolnictwa (restrukturyzacja i prywatyzacja państwowego sektora rolnego) musi być koherentna z reformą całego ustroju gospodarczego, a formułowanie jej celów i metod wcielania w życie – adekwatne do wymogów integracji europejskiej. Wymaga to zmian w świadomości organów odpowiedzialnych za proces przeobrażeń strukturalnych rolnictwa. Reforma nie może przecież oznaczać próby zachowania w jak największym stopniu własności gruntów rolnych w rękach państwa. Restrukturyzacja rolnictwa państwowego, przedstawiana jako konieczny i potencjalnie skuteczny środek przezwyciężenia negatywnych zjawisk w rolnictwie polskim (polepszenie struktury agrarnej, wpływ na wzrost wydajności i opłacalności produkcji gospodarstw rolnych), nie może de facto oznaczać dyskretniej ochrony, jak się go czasem określa „sowchozowego rolniczego sektora”<sup>16</sup>. Rozwój rolnictwa polskiego, w szczególności jeśli idzie o podstawowy czynnik produkcji rolnej tj. ziemię, winien zmierzać ku standardom europejskim. To wymaga rekonstrukcji struktury obszarowej rolnictwa, rozumianej jako powiększanie, do pożądanego poziomu, arealów chłopskich gospodarstw rodzinnych. Szansa realizacji tego postulatu pojawiła się z chwilą utworzenia AWRSP.

W powszechnym przekonaniu szansa ta została zaprzepaszczona. Jak się alarmuje zamiast powiększania obszaru gospodarstw chłopskich usytuowanych w pobliżu likwidowanych państwowych gospodarstw rolnych i chłopskiego osadnictwa rolnego na pozostałych gruntach państwowych utworzono „obce Wspólnej Polityce Rolnej kapitalistyczne przedsiębiorstwa rolne o charakterze wielkoobszarowych folwarków i latyfundiów”<sup>17</sup>. Przykładowo: sprzedaż gruntów rolnych z Zasobu WRSP często przybiera postać skomercjalizowanej gry, a nabywca, nie mając zamiaru prowadzić na zakupionych gruntach produkcji rolnej, czyni to jedynie dla perspektywy zysku z natychmiastowej czy późniejszej odsprzedaży. Rozdysponowanie ZWRSP nie może być tylko zdeterminowane chęcią pozbycia się przez państwo politycznej i ekonomicznej odpowiedzialności za los tego majątku, ale przede wszystkim konsekwentnym zmierzaniem do poprawy stanu polskiego rolnictwa. Praktyka realizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa niewiele ma wspólnego z pojęciem restrukturyzacji w modelowym ujęciu. Wydaje się, że zadanie restrukturyzacji kompleksów majątko-

16 Por. M. Błażejczyk: Strategiczne kierunki restrukturyzacyjnej reformy rolnictwa w przejściowym okresie stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi, „Prawo Rolne”, nr 1/1993, s. 27–28.

17 Tak M. Błażejczyk: Ustrojowo-strukturalne przeobrażenia państwowych gruntów rolnych w założeniach prawa i w jego stosowaniu, „Prawo Rolne”, nr 2/1998, s. 51 i nast.

wych – pozostałości zlikwidowanych w sensie podmiotowym państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej – potencjalnie choćby tylko zdolnych do prowadzenia na ich bazie produkcji rolnej, wpisane do katalogu zadań ustawowych AWRSP (art. 6 pkt. 2) zawisło jakby w powietrzu. Wyznaczono cel, a zapomniano sprecyzować jak go osiągnąć. W żadnym razie nie można uznać za satysfakcjonującą metodę, polegającą jedynie na koncentracji w jednym ręku władztwa nad majątkiem rolnym państwa. Wprawdzie w ramach wprowadzanych przekształceń stosuje się w AWRSP tzw. programy restrukturyzacyjne gospodarstw skarbowych, opracowywane przez ich tymczasowych zarządców (w rozumieniu art. 14 ust. 2 ustawy), ale pojmowane są one wąsko i polegają głównie na poszukiwaniu możliwie nieskomplikowanego i szybkiego rozdysponowania majątku gospodarstwa skarbowego<sup>18</sup>. Tak rozumiana restrukturyzacja, wraz z prywatyzacją w wydaniu Agencji (choć pamiętać należy o częściowo usprawiedliwiającym niezadowolające wyniki prywatyzacji osiągnięte przez AWRSP niskim krajowym popycie na ziemię rolniczą), nie wnoszą koniecznych zmian w płaszczyznach problemowych rolnictwa takich jak – pozytywny wpływ na opracowanie modelu ustrojowego gospodarstwa rolnego i jego stopniowe zrealizowanie, oddziaływanie na „problemy demograficzne” – tj. zmierzanie do uzyskania pożądanego odsetka ludności, spośród tej, która zamieszkuje obszary wiejskie i która zajmuje się produkcją rolną; pozytywna interwencja skierowana na ukształtowanie rynków zbytu na produkty rolne. Prawda, że część wskazanych w tym miejscu zagadnień leży poza zasięgiem oddziaływania AWRSP, lecz jej wpływ na problematykę struktur własnościowych, przy odpowiednim wykorzystaniu potencjału Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jest dalece niezadowolający. Ponadto restrukturyzacja i prywatyzacja zlikwidowanych państwowych gospodarstw rolnych nie przebiega w oczekiwanym tempie. Powody takiej sytuacji są zróżnicowane. Wśród wiodących wymienia się: długi proces sporządzania programów restrukturyzacyjnych dla przejmowanych przez AWRSP państwowych gospodarstw rolnych, a także niski poziom merytoryczny tych programów, niski popyt na ziemię rolniczą i bariery finansowe przed jakimi stają polscy rolnicy zainteresowani kupnem gruntów z Zasobu WRSP jako formą ich prywatyzacji, wreszcie przeszkoda w postaci braku rozstrzygnięć problemu ewentualnej reprivatyzacji, co zniechęcać może potencjalnych nabywców ziemi z ZWRSP.

Dysfunkcjonalność instytucji powołanych celem inspirowania i wspierania przekształceń struktury własnościowej oraz rynkowej rolnictwa wydaje się być, z perspektywy czasu, cechą ogólnie im właściwą. Agencja Rynku Rolnego, wyposażona pierwotnie w zadanie przeprowadzania ograniczonej interwencji na rynku

18 Zob. A. Kołodziej: Regionalizacja polityki przekształceń w rolnictwie, „Agroprzemiany”, nr 7–8/1993, s. 12.

produktów rolnych, przekształciła się, poprzez rozszerzenie zakresu działalności – z podmiotu interweniującego, w zasadzie tylko w potrzebie i w ekstremalnych przypadkach – w trwałego i głównego uczestnika rynku rolnego. Jak stwierdza A. Leopold, ARR stała się super–przedsiębiorstwem, zastępującym (w mozołe się tworzącą) organizację hurtowego obrotu produktami rolnymi<sup>19</sup>. Podobnie zarzuca się Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa znaczną centralizację gospodarowania funduszami publicznymi – przeznaczonymi na rozwój infrastruktury wiejskiej i wspieranie przedsiębiorczości w rolnictwie – jako z kanonami działania w państwie demokratycznym, opierającymi się na decentralizacji i zasadzie pomocniczości. Znamię dysfunkcjonalności działań agencji publicznych, w tym AWRSP, w krytycznym ujęciu J. Staniszkis, przedstawione zostało jako cecha szczególna kształtującego się w Polsce ustroju gospodarczego – „kapitalizmu struktur wyłączonych” – opierającego się na instytucji restrukturyzowanego przedsiębiorstwa państwowego, dotowanego ze środków publicznych<sup>20</sup>. „Kapitalizm struktur wyłączonych” to układ publicznych agencji, funduszy, wraz z układem klientelistycznym narosłym wokół tych instytucji – pozostających zarówno pod kontrolą państwa jak i obywateli, także poza zasięgiem „racjonalności rynkowej”. Wspomniane organizacje powołano celem zdjęcia z aparatu administracji publicznej odpowiedzialności za realizację określonych zadań dla społeczeństwa, co nie oznacza w rzeczywistości, że takie zadania są realizowane. Zdarza się też tak, że instytucje „kapitalizmu struktur wyłączonych” stanowią nowego typu zaplecze partii politycznych<sup>21</sup>. Podobny pogląd wyraża A. Suwalski, który rozważając ekonomiczny sens prywatyzacji w ogóle dochodzi do przekonania, iż ma ona w Polsce cel swoisty. Na dobitkę ten ostatni wyraźnie ewoluuje – od tworzenia nowego układu właścicielskiego, który nazwać można „kapitalizmem właścicielskim”, do budowania układu zasadzającego się na „kapitalizmie państwowym”, obejmującym koncepcję masowej komercjalizacji oraz tworzenie agencji i holdingów państwowych. Krytykując obserwowany proces, A. Suwalski nazywa go zmierzaniem w kierunku „nomenklaturowego kapitalizmu” – którego rysem szczególnym jest dążenie liderów do internalizacji zysku, a eksternalizacji odpowiedzialności i ryzyka<sup>22</sup>.

Jako przeszkodę w skutecznym przeprowadzaniu reformy rolnictwa uznać należy uniformizm stosowanych w skali całego kraju rozwiązań i instrumentów restrukturyzacyjnych. Wyraźnie akcentuje się, wobec niezadowolającej w tej mie-

19 Zob. A. Leopold: O agencjach rządowych, „Agroprzemiany”, nr 4/1997, s. 2.

20 Por. J. Staniszkis: Teoria końca komunizmu, „Arka”, nr 4/1993.

21 J. Staniszkis: Koniec komunizmu, (w:) Magazyn Tygodnika Solidarność „Tysol”, nr 6/1999.

22 Por. A. Suwalski: Podstawowe spory o ekonomiczny sens polskiej prywatyzacji, RPEiS, nr 2/1998, s. 15 i nast.

rze praktyki AWRSP, potrzebę koordynacji strategii centralnej z potrzebami, specyfiką i uwarunkowaniami regionalnymi<sup>23</sup>. Zróżnicowane stosowanie – adekwatnie do uwarunkowań i potrzeb regionu – instrumentów restrukturyzacyjnych dostępnych Agencji jest konieczne choćby ze względu na silne, w sensie ilościowym, regionalne zróżnicowanie udziału państwowego sektora własnościowego w rolnictwie<sup>24</sup>. Regionalizacja to trend pożądany, nie tylko jak w wyżej podanym „zlokalizowanym” i ilościowym ujęciu, ale także w rozumieniu szerszym, odwołującym się do specyfiki rolniczej przestrzeni produkcyjnej jako takiej i sensu largo krajobrazu obszarów wiejskich. Regionalizacja polityki przekształceń, to także zróżnicowane stymulowanie zmian w strukturze zawodowej na wsi; zależne od regionalnego charakteru i potencjału rozwojowego danego miejsca i ludzi, wspieranie pozarolniczych funkcji wsi – usługowych, turystycznych i przemysłowych<sup>25</sup>.

Postulat regionalizacji polityki przekształceń w rolnictwie zgłaszany jest łącznie z propozycją zmian (umożliwiających realizację tego pierwszego) w konstrukcji samej Agencji. Z oczywistego faktu, że przemiany ukierunkowane na rozwój wsi i rolnictwa nie postępują równomiernie w skali całego kraju – co uwarunkowane jest specyfiką (trwałą bądź dającą się modelować) poszczególnych regionów Polski, polegającą na zróżnicowaniu tak stosunków własnościowych, jak i poziomu wiedzy i kwalifikacji rolników<sup>26</sup>, powinno się wyciągnąć wnioski także odnośnie stworzenia odpowiednich warunków prawno–organizacyjnych pozwalających na podejmowanie prawidłowych decyzji nie tylko na szczeblu centralnym, ale również w poszczególnych regionach. Jak dotychczas, na bazie aktualnego stanu prawnego oraz kreowanej na jego podstawie praktyki działalności AWRSP, odnotować można, ale i ocenić jako wysoce niezadowolające – „warunki wstępne” ku regionalizacji polityki przekształceń – tj. kształt struktury organizacyjnej Agencji, z jej oddziałami terenowymi oraz oddziałem specjalnym w Warszawie, właściwym w kwestii restrukturyzacji państwowych specjalistycznych przedsiębiorstw rolnych. To zdecydowanie za mało, zwłaszcza jeśli uprzytomnimy sobie system rozdziału i legalizacji kompetencji wewnątrz Agencji, z omnipotencją jej Prezesa i będącą tego pochodną piramidą pełnomocnictw (por. §§ 6–12, § 19 i §§ 22–27 statutu AWRSP). W ocenie autorów zajmujących się omawianą problematyką, „koncentracja wykonywania państwowej własności rolniczej w

23 A. Kołodziej: Warunki i możliwości restrukturyzacji sektora państwowego w rolnictwie, WiR, nr 1/1994, s. 131 i nast.

24 Zob. mapę ilustrującą procentowy udział ziemi w użytkowaniu PGR–ów w 1990 r., (w:) M. Halamska: Procesy marginalizacji na wsi popegeerowskiej, WiR, nr 2/1999, s. 38.

25 Por. A. Kołodziej, Regionalizacja polityki przekształceń w rolnictwie, „Agroprzemiany”, nr 7–8/1993, s. 1.

26 Por. J. Gajewski, Wieś i rolnictwo w kontekście stowarzyszenia Polski z UE i regionalnych uwarunkowań rozwoju, „Agroprzemiany”, nr 11/1997, s. 5.

ramach jednej, monopolistycznej struktury organizacyjnej działającej w skali całego kraju było zdecydowanie rozwiązaniem wykazującym przewagę wad nad zaletami”.

Na poparcie zasługuje postulat zmiany organizacyjnej w postaci utworzenia, adekwatnych wobec regionalnej struktury organizacyjnej państwa, agencji o wojewódzkim zasięgu, podlegających samorządom wojewódzkim – wraz z przekazaniem majątku ZWRSP tym jednostkom samorządu terytorialnego, tak, aby stanowił on bazę materialną regionalnych instytucji realizujących przemiany strukturalne w rolnictwie<sup>27</sup>. Pozwoliłoby to koordynować założenia krajowej polityki rozwoju – formułowanymi przez rząd, ze specyfiką regionów; dzięki temu czynnik zewnętrzny – w postaci ogólnokrajowej polityki gospodarczej – oddziałujący na poszczególne wiejskie i rolnicze jednostki gospodarcze, czyniłby to w sposób zoptymalizowany. Dałoby to władzom regionalnym przestrzeń samodzielnego wyznaczania celów i zasad ich realizacji.

---

27 St. Prutis, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2000, t. I, s. 49 i s. 63.