

Instrumenty prawne polityki strukturalnej w rolnictwie (dysfunkcje i bariery)

1. „Problematyka modernizacji polskich struktur agrarnych jest jednym z najbardziej spornych zagadnień w naszych stosunkach z Unią w okresie przedakcesyjnym. Konieczność modernizacji struktur jawi się jako jeden z najpilniejszych obowiązków strony polskiej. Modernizacja struktur to jedna z tych dziedzin, która nie może się obejść bez licznych interwencji ustawodawcy, zmiany wielu obowiązujących ustaw (w tym kodeksu cywilnego) tudzież uchwalenia nowych. Tymczasem właśnie ten aspekt harmonizacji polskiego ustawodawstwa rolnego z ustawodawstwem europejskim przedstawia się od strony legislacyjnej najgorzej i jego realizacja wymagać będzie wiele wysiłku... Z przykrością odnotować wypada, że problematyce strukturalnej, mimo jej doniosłości, stanowisko negocjacyjne Polski w rokowaniach z Unią Europejską poświęciło niewiele miejsca”¹.

Stanowisko Rady Legislacyjnej ze stycznia 2001 roku nie straciło aktualności, pomimo upływu dwu lat i zamknięcia negocjacji. Co więcej, wybór przez polski rząd uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich, stanowiących w istocie rodzaj renty socjalnej, nie może być uznany za opowiedzenie się za unowocześnieniem rolnictwa, a jest rozwiązaniem konserwującym dotychczasową, wadliwą strukturę obszarową. Z tym większą uwagą należy podejmować zagadnienia polityki strukturalnej w rolnictwie zwłaszcza, iż dalecy jesteśmy od ukształtowania modelu organizacyjno-prawnego polityki strukturalnej, w szczególności polityki realizowanej w skali regionu.

2. Polityka strukturalna w rolnictwie krajów Unii Europejskiej wyróżnia się dwiema charakterystycznymi cechami, a mianowicie:

1) polityka rolna ujmowana jako oddziaływanie na strukturę agrarną i organizację produkcji przekształca się w politykę rozwoju wsi, obejmując swoim zakresem także kształtowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz zarządzanie całych obszarów wiejskich², 2) w europejskim ustawodawstwie strukturalnym szeroko jest stosowana zasada regionalizacji oddziaływania. Odstępuje ona od stosowania

1 Podstawowe kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym, Stanowisko Rady Legislacyjnej, Przegląd Legislacyjny nr 1/2001.

2 Por. A. Stelmachowski: Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską, w: Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 64 i n.

na terenie całej Unii jednakowych, generalnych rozwiązań, zastępując je instrumentami prawnymi o węższym, pod względem terytorialnym, zakresie oddziaływania, lecz za to skuteczniejszymi, w większym stopniu uwzględniającymi specyfikę rolną terenów, na których mają oddziaływać³.

Regionalizacja oddziaływania wymaga nie tylko prowadzenia przez centrum polityczno-gospodarcze państwa zróżnicowanej polityki w stosunku do regionów (polityka interregionalna), lecz także uzupełnienia tej polityki o element intraregionalny – polityki regionalnej prowadzonej w skali, na szczeblu i przez podmiot (strukturę) regionalny. Problem przekształceń strukturalnych w rolnictwie ma różną rangę w poszczególnych regionach kraju i powinien być rozwiązywany głównie przy uwzględnieniu specyfiki regionu, przez decydenta regionalnego, a nie przez ogólnokrajowe, zmonopolizowane struktury nastawione na realizację autonomicznych celów. Instytucja powołana do prowadzenia polityki strukturalnej w rolnictwie winna być instytucją o charakterze regionalnym (wojewódzkim), a nie krajowym, centralnym.

Jak wiadomo ukształtowana została wyraźna pozycja ustrojowa samorządu województwa jako struktury, która ma pełnić funkcję podmiotu polityki intraregionalnej. Jednakże, gdy chodzi o politykę strukturalną w rolnictwie aktualnie zachodzi istotna dysfunkcja pomiędzy ustrojową pozycją samorządu województwa jako podmiotu polityki regionalnej, a koncentracją zasobów ziemi i środków finansowych w scentralizowanych agencjach państwowych, w stosunku do których samorząd terytorialny pozostaje w roli petenta, a nie podmiotu polityki strukturalnej w rolnictwie.

Taką konkluzją kończyłem moje opracowanie poświęcone problemom polityki strukturalnej w poprzednim – II tomie „Studiów”⁴. Temat zasługuje na kontynuację, ponieważ zarówno z programem polityki strukturalnej, jak i z prawnym instrumentarium mającym służyć jego wdrażaniu sytuacja nie jest jasna i należyte uregulowana.

3. Co się tyczy polityki uzasadniony jest pogląd o braku spójnej polityki rolnej naszego państwa. Z pewnością za program polityki nie może być uznane „Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze rolnictwa”, traktujące aspekty strukturalne zupełnie marginesowo. W łonie koalicji rządzącej sprawy rolnictwa są z reguły przedmiotem przetargów i nacisków. Każda z partii traktuje wieś i rolnictwo głównie w kategoriach „zagłębia wyborczego”, gromadzącego liczny elektorat. Trudne i niepopularne decyzje co do koniecznych przekształceń strukturalnych

3 A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 228.

4 S. Prutis: O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie, Studia Iuridica Agraria, tom II, Białystok 2001, s. 148–155.

odkładane są na przyszłość. Żadna z głównych sił politycznych nie chce podjąć ryzyka politycznego wiążącego się z przeprowadzeniem koniecznych zmian.

Nawet zwolennicy wejścia naszego kraju do UE zwracając uwagę, iż w negocjacjach długofalowe interesy, szanse rozwoju i modernizacji rolnictwa podporządkowaliśmy doraźnym zyskom politycznym i zaspokajaniu bieżących żądań rozmaitych grup nacisku. Dowodem tego jest przyjęcie systemu dopłat do powierzchni gospodarstwa rolego zamiast do wielkości produkcji. Jak stwierdza R.A. Ziemkiewicz, „w praktyce postanowiliśmy wyłączyć znaczącą część polskich arealów z produkcji i pozostawić je na statusie cywilizacyjnego skansenu. Dopłata do hektara stanie się bowiem rodzajem głodowego zasiłku dla bezproduktywnej ludności wiejskiej, zamrażając na długi czas archaiczną, rozdrobnioną strukturę własności. Egoistycznie pojmowany interes największych w UE producentów rolnych spotkał się tu z równie egoistycznym interesem naszych partii, które w kraju, gdzie 50% całej produkcji rolnej wytwarzane jest przez 5% gospodarstw, a prawie 50% gospodarstw produkuje tylko na własne potrzeby, zabiegają głównie o względy tego akurat elektoratu, którego interesy stoją w sprzeczności z interesami kraju”⁵.

Celowo przytaczam wyostrzoną wypowiedź publicysty, aby wskazać, iż w procesie akcesji do UE zagadnienia modernizacji i przemian strukturalnych w rolnictwie zostały niedocenione. Wynegocjowany system dopłat ma w istocie charakter alimentacyjny, produkcyjnie zaś jest w zasadzie neutralny. Zapewnia ochronę gruntów rolnych przed degradacją – grunty nieuprawiane winny znajdować się w należytej kulturze rolnej, aby uzyskać dopłaty. Konstrukcja systemu dopłat nie stymuluje wszakże przemian strukturalnych w rolnictwie.

4. Gdy natomiast chodzi o obowiązujące obecnie instrumentarium prawne, mogące mieć zastosowanie w przemianach strukturalnych, skonstatować, niestety, trzeba, iż daleko jeszcze do ukształtowania spójnego, logicznego systemu organizacyjno-prawnego.

W płaszczyźnie organizacyjnej czyli urzędów, instytucji, agencji administrujących oraz gospodarujących w rolnictwie zachodzą istotne bariery, czy dysfunkcje, gdy chodzi o wzajemne relacje pomiędzy siatką organizacyjną działających struktur. Wynikają one z odmienności szczebla usytuowania struktur i zakresu, czy skali realizacji ich zadań, barier własnościowych pomiędzy sektorem państwowym a prywatnym w rolnictwie, rozdzielenia kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorząd na szczeblu województwa, rozłożenia kompetencji administrowania sprawami rolnymi pomiędzy trzy szczeble jednostek samorządu terytorialnego.

5 R.A. Ziemkiewicz: *Ozdrowieńczy szok Unii, w cyklu: Pytania o Polskę, „Rzeczpospolita” 18–19.01.2003 r. poz. 539).*

W sferze regulacji prawa materialnego pojawiły się w naszym systemie prawnym, wzorowane na regulacjach krajów UE, akty normatywne mające na celu przekształcenie struktur rolnych, czy przestrzeni rolniczej. Mam tu na myśli ustawę o rentach strukturalnych w rolnictwie⁶ oraz ustawę o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesiania⁷. Rozwiązania przyjęte w obu ustawach mogą wszakże budzić krytycznie oceny z punktu widzenia ich adekwatności do wymagań modelu organizacyjnego polityki strukturalnej.

W sferze prawa materialnego zasadniczą barierę kształtowania struktur gospodarczych w rolnictwie stwarza brak unormowań w zakresie obrotu własnościowego oraz obrotu dzierżawnego gruntami rolnymi. Zniesienie, z dniem 1 października 1990 r., wszelkich ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi spotkało się ze zróżnicowanymi ocenami doktryny, z przewagą ocen negatywnych. Swoje stanowisko zaprezentowane w podręczniku: „Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej” z 1994 r. pragnę przypomnieć: „Podzielić należy pogląd, iż obecny stan prawny w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi wykazuje z punktu widzenia funkcji prawa rolnego jako aktywnego instrumentu polityki rolnej, cechy klasycznego etapu przejściowego – etapu przebudowy ustroju gospodarczego. Celem przekształceń ustrojowych całej gospodarki (w tym także rolnictwa państwowego) jest prywatyzacja (w tym także reprivatyzacja) przy zapewnieniu zasady wolności gospodarczej. Trudno zatem, przy braku precyzyjnych programów polityki rolnej, utrzymywać systemy zakazów i ograniczeń w sferze prywatnej własności rolniczej, która tak długo opierała się różnorodnym koncepcjom uspołecznienia. Dlatego też likwidacja ograniczeń w sferze rozporządzania nieruchomościami rolnymi oznacza bardzo istotne dowartościowanie psychologicznego aspektu prawa własności ziemi prywatnej. Ten aspekt własności ma także znaczenie społeczno–polityczne. Natomiast system ograniczeń w obrocie, charakterystyczny dla krajów Europy Zachodniej, zapewne pojawi się wówczas, gdy zrealizujemy podstawowy kanon naszej polityki zagranicznej, jakim jest przystąpienie do EWG. Trudno jednak przewidywać konkretny system rozwiązań prawnych. Będą one zapewne konsekwencją dostosowania dyrektyw ówczesnej wspólnej polityki rolnej do warunków naszego rolnictwa”⁸.

Podtrzymuję wyrażone wówczas stanowisko, opowiadając się jednoznacznie za wprowadzeniem regulacji prawnej obrotu własnościowego oraz dzierżawnego gruntami rolnymi, stymulujących przekształcenia strukturalne gospodarstw. Wejście do Unii wymaga bowiem położenia akcentu na produkcyjny aspekt własności rolniczej; na dalszy plan schodzi psychologiczny aspekt własności. Skonstruowa-

6 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. (Dz.U. nr 52, poz. 539).

7 Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. (Dz.U. nr 73, poz. 764).

8 P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 96.

nie odpowiedniej, spójnej regulacji obrotu nieruchomościami nie jest zadaniem łatwym. Będący przedmiotem prac Sejmu poselski projekt ustawy z 2 lipca 2002 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej budzi wiele krytycznych opinii i zawiera wiele kontrowersyjnych propozycji.

5. Wskazując na bariery, czy dysfunkcje w płaszczyźnie organizacyjnej wymieniłem barierę własnościową pomiędzy sektorem państwowym a prywatnym w rolnictwie. Chodzi mianowicie o to, iż restrukturyzacja rolnictwa państwowego traktowania jest jako ustawowe zadanie autonomiczne, wyodrębnione z całości rolnictwa na danym terenie i przydzielone do realizacji odrębnej, scentralizowanej struktury, jaką jest Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zdaniem moim, restrukturyzacja rolnictwa państwowego powinna być traktowana jako integralna część polityki strukturalnej dotyczącej całości rolnictwa na danym terenie, niezależnie od przynależności sektorowej. Zasób ziemi stanowiący własność państwa winien być wykorzystywany, jako rezerwa ziemi, dla realizacji przekształceń niezbędnych dla poprawy struktury gospodarstw na danym terenie. Należy wyrazić przekonanie, iż w przyszłości stać nas będzie na opracowanie i realizację programów przekształceń strukturalnych rolnictwa), wdrażanych przez samorząd terytorialny, czy samorząd rolniczy. Ziemia państwowa ma być rezerwą służącą realizacji takich programów.

Aktualnie Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa jest jedynym i wyłącznym decydentem w sprawach gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Decyduje, czy grunty zagospodarować we własnym zakresie, w formie gospodarstwa skarbowego lub poprzez oddanie w administrowanie, czy też przeznaczyć do zagospodarowania przez osoby trzecie. I w tym wypadku Agencja decyduje, czy grunty przeznaczyć do sprzedaży, czy też je wydzierżawić. Stosując formę przetargu ograniczonego, Agencja określa kandydatów na nabywców nieruchomości. Organy samorządu terytorialnego są włączone jedynie formalnie w procedurę realizacji zadań Agencji. I tak, znakomita większość gmin prowadzi, na zlecenie Agencji, sprzedaż oraz dzierżawę gruntów zasobu. Jednakże działają one wyłącznie w granicach udzielonego im umocowania, bez możliwości aktywnego oddziaływania na prowadzoną przez Agencję politykę zagospodarowania.

Podobna jest funkcja starosty powiatu wydającego decyzję administracyjną o wymianie gruntów pomiędzy rolnikiem a Agencją Własności Rolnej⁹. Wymiana służyć ma racjonalnemu ukształtowaniu rozłogu gruntów gospodarstwa; jednakże rolnicy często spotykają się z decyzją odmowną, albowiem wymiana może być dokonana na zgodny wniosek stron i w przypadku odmowy Agencji starosta nie ma żadnych możliwości manewru.

9 Por. art. 6 ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn. Dz.U. z 1989 r. nr 58, poz. 349 z późn. zm.).

Już wcześniej podnoszono zarzuty, iż głównym celem restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego stało się nie tyle znalezienie i pozyskanie właściciela gwarantującego trwałe zagospodarowanie gruntów, lecz maksymalizacja dochodów Agencji oraz utrzymanie własnego, rozbudowanego aparatu urzędniczego¹⁰. Autonomizacja celów Agencji, jako podmiotu *par excellence* gospodarczego, osłabia potencjalną możliwość realizowania przez nią celów publicznych. Z tym większym zdziwieniem odnieść się należy do propozycji (zawartej w poselskim projekcie ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi z 2.07.2002 r.) powierzenia Agencji (przekształconej w Agencję Nieruchomości Rolnych) funkcji organu administracji, kontrolującego prywatny obrót ziemią. Proponowane zmiany zakresu zadań i statusu prawnego Agencji należy ocenić zdecydowanie krytycznie. Po pierwsze, w sytuacji gdy Agencja nie w pełni radzi sobie z zadaniami restrukturyzacyjno–prywatyzacyjnymi, powierzenie jej nadto kompetencji administracyjnych, do których wykonywania kadra Agencji nie jest przygotowana, rodzi obawy co do poziomu realizacji ogółu zadań. Po wtóre, powierzenie kontroli prywatnego obrotu ziemią państwowej strukturze gospodarczej i to monopolistycznie wykonującemu w skali kraju uprawnienia właścicielskie Państwa, oznacza powrót do łączenia, w gestii jednego podmiotu, własności i władzy państwowej (*dominium i imperium*), co było istotną cechą minionego ustroju. Po trzecie, w sytuacji funkcjonowania trójszczeblowej struktury samorządu terytorialnego oraz działania rolniczego samorządu zawodowego (izby rolnicze, którym można zlecić lub przekazać realizacją zadań administracji rządowej lub samorządowej¹¹), usytuowanie kontroli prywatnego obrotu ziemią poza strukturami administracji publicznej narusza modelowe zasady działania administracji terenowej.

6. Stanowczo podtrzymuję tezę, że w interesie Państwa leży przede wszystkim organizacja racjonalnie funkcjonującego rolnictwa, a nie utrzymywanie centralistycznie zarządzanego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Potencjał ekonomiczny Państwa nie zależy bowiem w zasadniczej mierze od wielkości zasobów państwowej ziemi rolniczej.

Wejście do UE wymaga niewątpliwie przyspieszenia procesów restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego rolnictwa. Najdalej idącą propozycję przedstawił A. Stelmachowski, postulując dokończenie prywatyzacji gruntów poprzez cięcie radykalne, a mianowicie w drodze ustawowego uwłaszczenia dzierżawców gruntów państwowych. Zdaniem autora propozycji, właściwą formą uwłaszczenia powinny być rozwiązania cywilistyczne (przeniesienie własności w formie notarialnej na wniosek dzierżawcy winno być bezzwłoczne, a dotychczasowy czynsz

10 Por. A. Stelmachowski: *ju.*, s. 64–65; S. Prutis: *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, *Studia Iuridica Agraria*, tom I, Białystok 2000, s. 61.

11 Por. art. 5 ust. 2–4 ustawy z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 927 z późn. zm.).

dzierżawny winien być formą spłaty ceny). Proponowane uwłaszczenie winno dotyczyć tylko gospodarstw o charakterze rodzinnym i o obszarze nie przekraczającym 100 ha. Rozwiązanie takie zabezpieczy – zdaniem A. Stelmachowskiego – interesy polityczne naszego Państwa, a jednocześnie zwiększy zdolność kredytową aktualnych dzierżawców¹².

Postulat uwłaszczenia dzierżawców nie został podjęty przez decydentów, stąd też szanse jego realizacji uznać należy za znikome. Jeśli jednak nie ma wsparcia politycznego dla zmian własnościowych, tym bardziej pilne są zmiany organizacyjne, polegające na rozbiciu monopolistycznej struktury działającej w skali ogólnokrajowej i dostosowaniu nowych struktur do ustroju terytorialnego państwa, ukształtowanego na zasadzie decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP).

W chwili obecnej trudno zaproponować jedno konkretne rozwiązanie modelowe, ponieważ rozwiązania organizacyjne mogą przybierać różnorodne postacie. Stosunkowo prosty wydaje się zabieg decentralizacyjny polegający na podziale Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (a także innych państwowych agencji rolniczych) na samodzielne jednostki organizacyjne działające w skali województw, nadal zachowujące swój państwowy charakter. Samorządowi województwa, jako podmiotowi polityki regionalnej, stworzyć należy skutecznie mechanizmy prawne oddziaływania na funkcjonowanie takich agencji regionalnych.

Inną możliwą propozycją jest utworzenie specjalnych struktur – regionalnych (subregionalnych) agencji zagospodarowania ziemi i urządzania obszarów wiejskich, w których udziałowcami mogłyby być jednostki samorządu terytorialnego (powiaty gminy), samorząd rolniczy, a także Skarb Państwa (wnoszący aport w postaci gruntów rolnych wchodzących do obecnego Zasobu), będących organizacjami gospodarczymi nie nastawionymi na zysk, a realizujących zadania w zakresie przekształceń strukturalnych pod nadzorem samorządu województwa. Wzorców do organizacji i zakresu zadań takim strukturom mogą w tym przypadku dostarczyć francuskie SAFER¹³.

W rejonach, gdzie zasoby państwowych gruntów rolnych nie są duże gospodarowanie ziemią państwową może być powierzone samorządowi terytorialnemu. Gospodarowanie zasobem zurbanizowanych nieruchomości Skarbu Państwa należy do kompetencji starostów, wykonujących to zadanie jako zadanie powierzone ustawowo z zakresu administracji rządowej¹⁴. Podobne rozwiązania można zastosować odnośnie państwowych nieruchomości rolnych; starostom powierzono

12 A. Stelmachowski: *iw.*, s. 64–65.

13 Por. L. Verdun: SAFER: rola i organizacja; S. Prutis: SAFER a polityka strukturalna w polskim rolnictwie, w pracy zb.: *Zagospodarowanie ziemi we Francji i w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1999, s. 131–151.

14 Por. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 z późn. zm.).

już szereg kompetencji w zakresie gospodarowania ziemią rolniczą, jak np. scalenie i wymiana gruntów, przeznaczanie gruntów rolnych do zalesiania.

Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w restrukturyzację państwowej własności rolniczej nie zakłada bynajmniej pomysłu uwłaszczenia samorządu i uczynienia zeń podmiotu własności rolniczej. Jednostki samorządu terytorialnego nie powinny prowadzić działalności gospodarczej poza zakresem użyteczności publicznej. Samorząd terytorialny, jako gospodarz terenu, winien wszakże stwarzać warunki racjonalnego gospodarowania przez mieszkańców wspólnoty. Dlatego też samorząd powinien mieć także wpływ na restrukturyzację i prywatyzację gruntów państwowych na „swoim” terytorium.

Powiązania organizacyjne pomiędzy Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego mogą, jak powiedziano, przybierać różnorodne postacie i – co istotne – nie muszą być zuniformizowane, jednolite w skali całego kraju.

7. Kształtowanie modelu organizacyjno-prawnego polityki strukturalnej w rolnictwie wymaga również przyjrzenia się układowi kompetencji terenowej administracji publicznej. Chodzi tu zarówno o podział przedmiotowy kompetencji na szczeblu wojewódzkim pomiędzy administracją rządową a samorządem, jak i rozmieszczenie kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego w zakresie administrowania sprawami rolnymi.

Jak wiadomo model ustrojowy województwa oparty został na koncepcji działania dwu władz – samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Generalna linia podziału zadań pomiędzy obiema władzami polega na rozgraniczeniu kompetencji w sferze strategii rozwoju i polityki regionalnej województwa, w tym tworzenia warunków rozwoju gospodarczego (co leży w gestii samorządu województwa) od klasycznej sfery administracji władczej, polegającej na nadzorze nad przestrzeganiem prawa i sprawowaniem tzw. policji administracyjnej (co leży w gestii wojewody)¹⁵. Ta linia podziału kompetencji dotyczy również dziedziny rolnictwa. I tak: wojewoda nadzoruje działalność wszelkich inspekcji funkcjonujących w sferze gospodarki żywnościowej, natomiast samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, określone ustawami, w zakresie m.in. modernizacji terenów wiejskich¹⁶.

W podziale kompetencji pomiędzy wojewodą a zarządem województwa zachodzą wszakże dysfunkcje wykraczające poza ustaloną regułę. Dla przykładu prowadzenie spraw związanych z działalnością grup producentów rolnych, w tym:

15 Szerzej na ten temat: Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka: Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym, *Samorząd Terytorialny* nr 8–9/1997 r., s. 24 i n.

16 Por. art. 14 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst. jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

- wydawanie decyzji administracyjnych stwierdzających lub odmawiających stwierdzenia spełnienia przez grupę producentów rolnych warunków uprawniających do prowadzenia działalności jako przedsiębiorca,
- prowadzenie rejestru grup producentów rolnych,
- nadzór nad działalnością grup producentów należy do kompetencji wojewody¹⁷, choć przecież grupy producentów jako przedsiębiorcy działający na rynku rolnym winni być nadzorowani przez samorząd terytorialny. Podobnie niezrozumiałe jest powierzenie wojewodzie takich zadań jak:
 - załatwianie spraw związanych z organizacją produkcji ogrodniczej,
 - tworzenie i znoszenie rejonów zamkniętych wytwarzania kwalifikowanego materiału siewnego ziemniaka oraz udział w pracach zespołu do spraw doboru odmian zbóż do doświadczalnictwa,
 - prowadzenie spraw obejmujących rynki rolne, w tym skup interwencyjny,
 - nadzór nad konserwacją urządzeń melioracji wodnych podstawowych; analiza i ocena wykonanych zadań konserwacyjnych¹⁸.

Wymienione kompetencje dotyczą sfery gospodarczej, a zatem z klasycznej administracji rządowej winny być przekazane samorządowi terytorialnemu, sprawującemu funkcje gospodarcze. Dysfunkcje kompetencyjne pogłębia jeszcze chaos organizacyjny, gdy chodzi o podporządkowanie jednostek usługowo–doradczych działających w rolnictwie. I tak, choć nadzór nad konserwacją urządzeń melioracyjnych należy do wojewody, to wojewódzki zarząd melioracji i urządzeń wodnych podlega organizacyjnie urzędowi marszałkowskiemu. Natomiast ośrodek doradztwa rolniczego, grupujący różnorodne służby rolne mające obsługiwać gospodarstwa rolne, podporządkowany jest wojewodzie.

8. Niezależna pozycja państwowych agencji rolniczych względem obu władz wojewódzkich – rządowej oraz samorządowej, rozproszenie kompetencji między obie administracje w sferze rolnictwa prowadzi do sytuacji, iż w województwie brak jest, w istocie, prężnego ośrodka władzy sterującego zadaniami rolnictwa, a jednocześnie wspierającego jego rozwój. Funkcja samorządu województwa koncentruje się wokół strategii oraz programów przedmiotowych, w tym także rozwoju rolnictwa. Sporządzone programy wymagają wszakże realizacji i tu trzeba stwierdzić, że ociążały mechanizm kontraktu wojewódzkiego w niewielkim stopniu dotyczy rolnictwa. Dla egzekucji programów wojewódzkich niezbędne są przede wszystkim środki finansowe (powszechnie liczy się na wykorzystywanie

17 Art. 7, 9, 10 i 12 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2000 r. nr 88, poz. 983).

18 Te kompetencje – zgodnie z § 22 pkt. 8 regulaminu Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku – należą do zadań Wydziału Środowiska i Rolnictwa UW.

funduszy unijnych); potrzebne są także struktury organizacyjne realizujące programy wojewódzkie w mniejszej skali przestrzennej. Samorząd województwa nie dysponuje przecież „własnymi” jednostkami organizacyjnymi w powiatach i gminach. Mechanizm przekazywania wykonywania zadań przez województwa stanowią porozumienia w sprawie zadań publicznych (uregulowane w ustrojowych ustawach samorządowych), które województwo może zawierać z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa¹⁹. Przekazanie zadań w drodze porozumienia wymaga wszakże przekazania środków finansowych na ich realizację. Zasoby finansowe samorządu województwa nie są tak duże, aby zapewnić realizację zadań zleczanych innym jst. Stąd, gdy chodzi o realizację polityki regionalnej, m.in. w zakresie polityki strukturalnej w rolnictwie, możliwe są dwa rozwiązania organizacyjne:

Samorząd województwa zostanie „doinwestowany”, m.in. w drodze udziału w dysponowaniu środkami należącymi obecnie do agencji państwowych. Wówczas to samorząd winien zabezpieczyć realizację strategii rozwoju, w tym przekształceń strukturalnych w rolnictwie.

Przy braku środków własnych, rola samorządu województwa, jako podmiotu polityki regionalnej, ograniczy się do opracowania strategii rozwoju i programów wojewódzkich. Realizacja zadań przez szczeble samorządu lokalnego zapewniona być powinna w drodze ustawowych zleceń, przy ich sfinansowaniu z budżetu państwa. Każdy ze szczebli winien zostać zobowiązany do realizacji zadań w zakresie swojej właściwości rzeczowej, przy respektowaniu zasady pomocniczości. Dla stymulacji przekształceń strukturalnych w rolnictwie optymalny wydaje się być szczebel powiatu, zapewniając odpowiednią koncentrację środków oraz przestrzenną skalę działania. Przykładem może być instytucja scalania gruntów, gdzie dotychczasowa kompetencja zarządu gminy została przekazana staroście powiatu²⁰.

9. Jak wspomniano w akapicie 4 pojawiły się w naszym systemie prawnym akty normatywne mające na celu przekształcenie struktur rolnych, oraz przestrzeni rolniczej. Stwierdzono tam, iż rozwiązania przyjęte w ustawie o rentach strukturalnych, a także w ustawie o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesiania mogą budzić krytyczne oceny, z punktu widzenia ich adekwatności do wymagań modelu organizacyjnego polityki strukturalnej. Należy zatem krótko uzasadnić taką ocenę.

Ustawa o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesiania ma na celu zintensyfikowanie procesu zalesiania gruntów marginalnych i zwiększenia stopnia lesistości kraju, a także zabezpieczenie socjalne tym rolnikom, którzy gospodarują na

19 Por. art. 8 ust. 2 w/w ustawy o samorządzie województwa.

20 Por. art. 10 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. nr 12, poz. 136).

słabych gruntach i z działalności rolniczej uzyskują niskie dochody. Cele społeczno-gospodarcze ustawy zasługują na pełną aprobatę. Mechanizmem prowadzenia polityki zalesiania jest „roczny limit zalesiania” – ogólna powierzchnia gruntów rolnych przeznaczonych do zalesienia w danym roku, na obszarze powiatu. Limit określa starosta, po zasięgnięciu opinii właściwego nadleśniczego, oraz w uzgodnieniu z wójtami, (burmistrzami), Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²¹. W oparciu o ustalony limit zalesienia starosta rozpatruje wnioski zainteresowanych właścicieli gruntów, według kolejności ich wpływu, i wydaje decyzje o przeznaczeniu gruntu rolnego do zalesienia. Decyzja ta przekazywana jest do wiadomości właściwego wójta gminy. Jeżeli zgłoszone przez zainteresowanych wnioski przekraczają roczny limit zalesienia, starosta powiadamia o terminie ich rozpatrzenia oraz planowanym rozpoczęciu zalesiania w kolejnych latach²².

Wydawanie decyzji według kolejności zgłoszeń zainteresowanych jest mechanizmem niezwykle demokratycznym; jednakże w sytuacji ograniczonej ilości środków finansowych, trudno mówić o planowaniu czy polityce zalesiania, jeżeli prowadzone jest ono według reguły „kto pierwszy ten lepszy”. Ten kierunek zagospodarowania gruntów marginalnych cieszy się dużym zainteresowaniem (szczególnie na tzw. „ścianie wschodniej”) i należy zapobiec wszelkim możliwym anomaliiom (np. nabycie bardzo tanich gruntów marginalnych, aby uzyskać świadczenia pieniężne z tytułu zalesienia gruntów, określone w ustawie). Dla prowadzenia rzeczywistej polityki zalesiania należy instytucję tę powiązać z mechanizmem planowania przestrzennego. Chodzi mianowicie o ustawowe zastrzeżenie, iż zalesianie gruntów rolnych może mieć miejsce, jeżeli nie jest sprzeczne z przeznaczeniem terenów określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

10. Klasycznym instrumentem prawnym służącym przyspieszeniu przemian strukturalnych jest instytucja rent strukturalnych w rolnictwie. Renta strukturalna jest świadczeniem pieniężnym oferowanym rolnikom, będącym w wieku przedemerytalnym, którzy zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej i przekażą gospodarstwo rolne o powierzchni co najmniej 3 ha w takiej konfiguracji, że przekazywane grunty powiększą już istniejące gospodarstwo; powierzchnia powiększonego gospodarstwa nie może być w zasadzie mniejsza niż 15 ha²³.

Instytucja rent strukturalnych zasługuje niewątpliwie na aprobatę, chociaż winna być przedmiotem szczegółowych analiz i ocen²⁴. W tym miejscu pragnę

21 Art. 2 ustawy z 8 czerwca 2001 r. (Dz.U. nr 73. poz. 764).

22 Por. art. 3 ust. 4, 7, 8 i 9 ustawy.

23 Por. art. 3 oraz 6 ustawy z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. nr 52, poz. 539).

24 W niniejszym tomie Studiów instytucji rent poświęcone jest opracowanie pióra Joanny Szymańskiej: Renta strukturalna jako instrument oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych.

podnieść jedynie uwagi leżące w nurcie niniejszych rozważań, tzn. z punktu widzenia wymagań modelu organizacyjno-prawnego polityki strukturalnej.

Wobec istotnego zróżnicowania wielkości gospodarstw rolnych w poszczególnych regionach kraju zdecydowanie krytycznie należy ocenić (jednolite dla terenu kraju) wymaganie, aby powierzchnia powiększonego gospodarstwa nie była mniejsza niż 15 ha. Przy przeciętnej wielkości gospodarstwa rolnego w kraju (około 7 ha) w województwach, gdzie średnia wielkość gospodarstwa nie przekracza 5 ha²⁵ rozwiązania ustawy praktycznie nie znajdują zastosowania. Wprawdzie w przepisie art. 6 ust. 3 ustawy jest delegacja dla Rady Ministrów (która może, w drodze rozporządzenia) określić województwa lub powiaty, w których powierzchnia powiększonego gospodarstwa może być mniejsza od 15 ha, jednakże pomimo wejścia w życie ustawy od 1 stycznia 2002 roku do końca tego roku, rząd nie wydał stosownego rozporządzenia. Świadczyć to może również o trosce, jaką rząd przywiązuje do spraw rolnictwa.

Zastrzeżenia budzi także wysoce scentralizowany tryb przyznawania świadczeń. Postępowanie w sprawie przyznania renty strukturalnej wszczyna się na wniosek rolnika złożony w jednostce organizacyjnej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w której jest on ubezpieczony. Weryfikację wniosków przeprowadza prezes Kasy. On też wydaje decyzję odmawiającą przyznania renty strukturalnej, jeżeli w wyniku weryfikacji wniosku okaże się, że rolnik nie spełnia ustawowych wymagań. Od decyzji prezesa Kasy w przedmiocie renty strukturalnej przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zasadach określonych w kpa. Od decyzji ministra przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁶.

W przypadku braku możliwości przekazania gospodarstwa w drodze umowy, nieruchomości wchodzące w skład tego gospodarstwa przejmuje się nieodpłatnie na własność Skarbu Państwa. Przejęcie następuje w drodze decyzji prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a od decyzji ostatecznej – skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁷.

Jak z przedstawionej procedury wynika w sprawach skomplikowanych czy spornych uzyskanie renty strukturalnej wymagać może zaangażowania 2. ministrów i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to znakomitym dowodem na nadmierną centralizację administracji publicznej. Nie ma żadnych uzasadnionych racji, aby w sprawie przejścia gospodarstwa do Zasobu Własności Rolnej nie mógł

25 Są to województwa: małopolskie (3,0 ha), podkarpackie (3,3 ha), śląskie (3,7 ha) i świętokrzyskie (4,4 ha).

26 Por. art. 16–18 ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie.

27 Por. art. 9 ww. ustawy.

rozstrzygać starosta, a o przyznaniu renty strukturalnej – dyrektor oddziału KRUS. Ociążałość procedury może znakomicie ograniczyć stosowanie w praktyce tego instrumentu przekształceń strukturalnych.

11. W rozważaniach na temat instrumentów organizacyjno–prawnych stymulujących przekształcenia strukturalne nie powinno braknąć odniesienia się do kwestii norm obszarowych dotyczących gospodarstw rolnych. Jak wiadomo normy obszarowe pełniły różnorodne funkcje. W obrocie nieruchomościami rolnymi obowiązywały niegdyś normy: minimalna, podstawowa oraz maksymalna. Górna, ustrojowa granica indywidualnej własności rolnej, wynikająca z przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej z 1944 r., zniesiona została dopiero w 1990 roku.

W początkowym okresie prawnej reglamentacji wielkości gospodarstwa rolnego dolną jego granicę zakreślono poprzez normę obszarową nieruchomości rolnej, stanowiącej integralny składnik gospodarstwa²⁸. Obecnie zarówno pojęcie nieruchomości rolnej, jak i definicje gospodarstwa (z wyjątkiem definicji w ustawie o podatku rolnym) nie operują kryterium obszarowym. Jednakże dla celów niektórych regulacji prawnych normy obszarowe, jako rozwiązania szczególne, znajdują w dalszym ciągu zastosowanie. I tak np. ubezpieczeniu emerytalno–rentowemu, z mocy ustawy, podlega rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego²⁹.

Czy regulacje prawne stymulujące przekształcenia strukturalne winny bazować na instytucji norm obszarowych gospodarstw rolnych? Ustawa o rentach strukturalnych jest przykładem regulacji, gdzie ustawodawca znormalizował kategorie gospodarstwa przekazywanego (3 ha) oraz gospodarstwa powiększonego (15 ha). Wydaje się wszakże, iż operowanie normami obszarowymi powinno być zróżnicowane, w zależności od charakteru i przedmiotu regulacji prawnej oraz funkcji normy. Norma obszarowa może pełnić funkcję nakazu lub zakazu, warunku, od którego uzależnione jest uzyskanie określonych preferencji, czy decydować o zaliczeniu gospodarstwa do określonej prawnie kategorii. Wydaje się, iż operowanie normami obszarowymi jest domeną instrumentów prawa publicznego, przy pomocy których zróżnicować można obowiązki nakładane na jednostki gospodarcze różnej wielkości, czy też uzależnić przyznanie preferencji od spełnienia wymagań obszarowych. Natomiast w dziedzinie prawa prywatnego, w szczególności w sferze cywilnoprawnych instrumentów kształtowania prawa własności rolniczej, operowanie normami winno być umiejętne i wyważone. Moim zdaniem nie należy wprowadzać zakazu koncentracji własności rolniczej poprzez ustanowienie

28 W latach 1965–71 minimalna wielkość nieruchomości rolnej wynosiła 0,2 ha, od 1972 r. – 0,5 ha, a od 1.07.1989 r. – 1 ha użytków rolnych.

29 Por. art. 16 ust. 1 pkt. 1 ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1993 r. nr 7, poz. 342).

górnjej granicy obszarowej tej własności. Natomiast przeciwdziałanie rozdrobnieniu struktur gospodarczych poprzez wprowadzenie zakazu podziału nieruchomości rolnych poniżej określonego minimum obszarowego należy uznać za racjonalne i prawnie dopuszczalne³⁰.

Gdy chodzi natomiast o funkcjonującą w regulacjach publicznoprawnych normę obszarową gospodarstwa rolnego ustanowioną dla celów podatku rolnego oraz ubezpieczenia społecznego rolników (powyżej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowego), zgłosić należy postulat istotnego jej powiększenia, przy wprowadzeniu regionalnego (powiatowego?) zróżnicowania, minimalnej powierzchni gospodarstwa. Obecnie obowiązujące normy pozwalają, poprzez zakup niewiele ponad 1 ha użytków rolnych niskiej jakości, aby – prowadząc działalność zupełnie nie związaną z rolnictwem – skorzystać z preferencyjnie niskiego systemu opodatkowania i opłacania składek ubezpieczenia społecznego. Patologie tego rodzaju wyeliminować może co najmniej podwojenie wielkości gospodarstwa dla celów podatkowych i ubezpieczeniowych. Zabieg ten winien zostać wprowadzony przy zachowaniu wszelkich reguł stanowienia prawa, tzn. z odpowiednim *vacatio legis* i elastycznymi rozwiązaniami przechodnimi, aby nie „zgubić” rolników działających w dotychczasowych warunkach. Powiększenie minimalnej wielkości powierzchni gospodarstwa stanowiłoby rzeczywisty bodziec do podjęcia decyzji o powiększeniu gospodarstwa lub o odejściu z rolnictwa. Służyłoby to niewątpliwie poprawie struktury agrarnej.

30 Swoboda podziałów nieruchomości zurbanizowanych doznaje również licznych ograniczeń – art. 93 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 ze zm.).