

Agencja Nieruchomości Rolnych – przyszłe kierunki przekształceń państwowej własności rolniczej

1. Zagadnienia wprowadzające

Polskie zmiany ustrojowe lat 90-tych nie ominęły obszarów wiejskich, w tym i tych pozostających w gestii państwa. Przytoczenie choćby skrótowo ewolucji własności rolniczej Skarbu Państwa znacznie przekraczałoby ramy niniejszego opracowania, jednak w perspektywie dzisiejszego ustroju rolnego pozostają niezmiennie zarówno rozwiązania prawne i organizacyjne funkcjonujące w PRL, jak i cały szereg nierzadko pionierskich koncepcji wdrożonych w życie w latach powrotu do gospodarki wolnorynkowej.

Trudno jest dzisiaj zrozumieć problemy restrukturyzacji polskiego rolnictwa w Polsce bez analizy struktur państwowych w latach Polski Ludowej¹ oraz nowych potrzeb dyktowanych współczesną sytuacją geopolityczną Polski.

W niniejszym opracowaniu uwaga skupiona została na wybranej i charakterystycznej dla przemian ustrojowych strukturze organizacyjnej polskiego rolnictwa, jaką jest Agencja Nieruchomości Rolnych (w skr. ANR). W zamierzeniu autorów będzie próba odpowiedzi na pewne zasadnicze pytania, otwierająca szerszą dyskusję: czy instytucja ta spełniła pokładane w niej oczekiwania i czy wytrzymała próbę czasu, a także jakie mogą być perspektywy jej funkcjonowania w kontekście rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

2. Problematyka genezy i pozycji Agencji Nieruchomości Rolnych w systemie administracji publicznej

Mówiąc o zmianach modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, już na samym wstępie należy jasno podkreślić, iż nauka prawa rolnego była w stosunku do tych zmian krytycznie nastawiona i wskazywała na liczne błędy w samej koncepcji przeobrażeń. Przykładowo, Stanisław Prutis już w 2000 r. pi-

¹ Szerzej na ten temat zobacz P. Czechowski, M. Możdżeń–Marcinkowski, *Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa*, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. II, Białystok 2000, s. 34 i n. oraz podana tam literatura.

sał o nieadekwatności przyjętych rozwiązań modelowych w stosunku do postawionych zadań².

Funkcjonująca obecnie w obrocie prywatno– i publicznoprawnym Agencja Nieruchomości Rolnych jest następczynią Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa powołanej do życia ustawą z 19 października 1991 r o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³. Już ponad 14-letnia działalność Agencji pokazuje, że sposób w jaki realizuje ona politykę rolną kraju, jest ściśle związany z bieżącymi nurtami polityki. Innymi słowy, Agencja w ramach zadań ustawowych realizuje to, co w danych okolicznościach jest stosunkowo możliwe do zrealizowania albo to, co bezpośrednio lub pośrednio narzucone jest w drodze służbowej przez organy władzy wykonawczej. W pierwszych latach działalności Agencja w większym stopniu pełniła rzeczywistą rolę instytucji prywatyzującej rolny majątek skarbowy. Jednak szereg uwarunkowań ekonomicznych w kraju (np. okres recesji w koniunkturze rolniczej w drugiej połowie lat 90-tych, a także nie do końca zdefiniowana jej autonomia prawna), spowodowały wyhamowanie tempa prywatyzacji mienia. Opisywane powyżej procesy ekonomiczne i polityczne wpłynęły niewątpliwie na stagnację procesu trwałego rozdysponowania mienia z Zasobu Własności Rolnej⁴.

2.1. Wpływ statusu prawnego Agencji Nieruchomości Rolnych na jej funkcjonalność

W analizie Agencji Nieruchomości Rolnych jako jednostki wykonującej własność Skarbu Państwa, nie sposób pominąć aspektu ustrojowego, a więc umiejscowienia jej w systemie administracji publicznej. Wiedza ta, jak się okazuje, jest niezmiernie istotna dla ustalenia funkcjonalności i autonomiczności tej agencji, co bezpośrednio wpływa na efektywność ANR w realizacji nałożonych nań celów przez ustawodawcę.

Jak się okazuje, liczne w literaturze próby ustalenia charakteru prawnego rozmaitych agencji, w tym Agencji Nieruchomości Rolnych, napotykają na problemy. Dzieje się tak głównie z tego powodu, że problematyka działalności rozmaitych agencji państwowych dotyka w dużej mierze złożonego i skomplikowanego zagadnienia podmiotowości prawnej państwa na gruncie prawa publicznego i prywatnego. Agencje zajmują szczególne miejsce w płaszczyźnie analitycznej zarówno form

2 Z kilku publikacji tego autora poświęconych przekształceniom rolnictwa państwowego, przykładowo zob. S. Prutis, *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. I, Białystok 2000, s. 47–65. Szersze przedstawienie poglądów doktryny zob. (w:) M. Możdżeń–Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 183 i n.

3 Dz.U. z 2001 r., Nr 57, poz. 603 ze zm.

4 Oprócz wpływu polityki kolejnych ekip rządzących na bieżącą realizację celów Agencji nastąpił opisywany w literaturze samoistny mechanizm realizowania przez AWRSP jedynie podstawowych funkcji właścicielskich, zgodnie z normą art. 5 ustawy. Jak potwierdzają statystyki obecne jak i z lat ubiegłych, działania Agencji skupiają się przede wszystkim na „prywatyzacji zarządzania”, głównie w drodze oddawania gruntów Zasobu w dzierżawę, zob. szerzej M. Możdżeń–Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 153.

reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym, jak i kompozycji ustroju administracji publicznej.

W obliczu dokonywanych zmian ustrojowych lat 90-tych przeobrażeniom musiała ulec również koncepcja zarządzania mieniem państwowym. Ustawodawca wyraźnie zdawał sobie z tego sprawę, przynajmniej w początkowym okresie. W kodeksie cywilnym w art.44¹ zamieszczono dyrektywę, zgodnie z którą uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych powinny zostać określone w odrębnych od kodeksu cywilnego przepisach, w szczególności w aktach normatywnych regulujących ustrój tych państwowych osób prawnych. Właśnie tzw. ustawy „ustrojowe”, obok kodeksu cywilnego, stanowią podstawę do oceny form prawnych i sposobów zarządzania państwową własnością w obecnym ustawodawstwie. Takimi „ustrojowymi” aktami są ustawy powołujące do życia poszczególne agencje państwowe⁵. Chociaż na przestrzeni kilkunastu lat zmienił się obraz i struktura dużej liczby agencji, to w przypadku ANR zasadniczo nie zmieniono ani kształtu prawnego ani zakresu zadań i funkcji (poza kilkoma dodatkowymi kompetencjami). Niezależnie więc od dużej dozy krytycyzmu jaki panuje wokół tej instytucji, okazuje się, z obiektywnego punktu widzenia, że – jak do tej pory – wytrzymuje ona próbę czasu⁶.

Geneza rozmaitych agencji, w tym ANR, nie jest do końca jasna. Ich pojawienie się w strukturze administracji publicznej jest różnie tłumaczone w literaturze. Również statusy prawne agencji państwowych nie są porównywalne. Mamy bowiem do czynienia zarówno z agencjami – zakładami budżetowymi, agencjami państwowymi jednostkami organizacyjnymi z osobowością prawną, a także agencjami – państwowymi osobami prawnymi, są też agencje o statusie spółek prawa handlowego⁷. Poza rozważaniami należy także pozostawić agencje regionalne i inne formy prywatnej działalności gospodarczej, używające w nazwie słowo „agencja”. Próbując odtworzyć mechanizm decyzyjny elit politycznych z lat 90-tych⁸, w wyniku którego pojawiły się agencyjne formy administracji, warto przytoczyć stanowisko Rady Legislacyjnej prezentowane na początku lat 90-tych. W opinii tego organu powołanie agencji w systemie gospodarczym opartym na mechanizmach rynkowych było intencjonalnym zabiegiem, zgodnie z którym podmiot własności państwowej miał

5 Należy pamiętać, iż niektóre agencje zostały erygowane za pomocą innych niż ustawy aktów pranych, np. aktami notarialnymi.

6 Ostatnie deklaracje rządowe zapowiadały likwidację ANR i przekształcenie jej w państwowy bank ziemi, ale i ten pomysł zdaje się na obecnym etapie być odłożony *ad acta*.

7 Dla zobrazowania przykładowo można podać ważniejsze agencje w ujęciu chronologicznym (niektóre już funkcjonują pod innymi nazwami): do tzw. agend rządowych zaliczyć należało: Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Agencję Rezerw Materiałowych, Agencję Prywatyzacji, Techniki i Technologii. Do państwowych jednostek organizacyjnych: Państwową Agencję Atomistyki, Agencję Rynku Rolnego, Państwową Agencję Radiokomunikacji. Wyróżnia się również agencje będące spółkami akcyjnymi, m.in.: Państwowa Agencja Informacyjna, Agencja Rozwoju Przemysłu, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Polska Agencja Prasowa SA.

8 Szerzej na ten temat zob. M. Możdżeń–Marcinkowski, Agencyjna administracja publiczna – zarys problemu, (w:) Studia prawnicze. Rozprawy, materiały, pod red. M. Nowaka, Kraków 2005, s. 50–60.

być wolny od możliwości władczego wkraczania przez organy państwowe w zakres jego uprawnień właścicielskich. Wymagało to wyraźnego oddzielenia obydwu sfer działalności państwa, tj. *dominium i imperium*⁹. Początkowo zamysł obejmował wprowadzenie kompleksowej ustawy o Skarbie Państwa, do uchwalenia której jednak nie doszło. W zamian ustawodawca utworzył rozmaite agencje rządowe, które miały przejąć na siebie ciężar realizowania państwowej polityki restrukturyzacyjnej oraz kwestię reprezentacji Skarbu Państwa. Warto podkreślić, że już wówczas tak przyjęty kierunek restrukturyzacji zarządzania mieniem państwowym podlegał krytyce¹⁰.

Prawdopodobnie właśnie we wspomnianych uwarunkowaniach, a także niewątpliwie w recypowaniu idei niektórych rozwiązań zagranicznych (choćby niemieckiego urzędu Treuhand Anstalt, reformującego gospodarkę zjednoczonych Niemiec) tkwi geneza powstania pierwszych agencji państwowych, w tym i Agencji Nieruchomości Rolnych.

Powracając do pytania postawionego na wstępie niniejszego paragrafu o wpływ statusu prawnego ANR na jej funkcjonalność wypada w pierwszej kolejności skoncentrować się na jej bycie prawnym. Należy na wstępie zaznaczyć, iż w literaturze nie odnajdziemy jednolitego pojęcia prawnego agencji. Zastrzec należy również, iż sama instytucja agencji ma niewiele wspólnego z cywilistyczną instytucją umowy agencyjnej¹¹. Przegląd literatury administratywistycznej pod kątem odnalezienia statusu agencji i jej miejsca w systemie administracji publicznej, również nie napawa optymizmem. Przykładowo J. Jagielski określa agencje jako jednostki, które mogą mieć różny charakter prawny. Mogą to być organy administracyjne państwa, osoby prawne, państwowe jednostki organizacyjne, spółki, które zostały utworzone do wykonywania wydzielonych zadań administracji publicznej, często o gospodarczej i finansowej naturze, leżących w obszarze zainteresowania rządu¹². M. Guziński i T. Kocowski pośrednio określają agencje jako państwowe osoby prawne, którym na podstawie odrębnych ustaw przysługują prawa majątkowe do składników mienia państwowego i które co do zasady nie wymagają uzyskania zgody na dokonywanie czynności prawnej w zakresie rozporządzania tymi składnikami¹³. H. Izdebski i M. Klesza określają agencje jako specjalnie utworzone w celu prywatyzacji gospodar-

9 Biuletyn Rady Legislacyjnej 1990, nr 22, s. 135, za M. Bednarek: *Przemiany...*, s. 126. Zob. też C. Żuławska, Co to jest prawo gospodarcze, RPEiS 1993, nr 1.

10 Stanowisko dotyczące kompleksowego rozwiązania kwestii reprezentacji Państwa poprzez stworzenie pierwotnej ustawy o Skarbie Państwa prezentowała M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 127 i 128; zob. też C. Kosikowski, W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa, PiP 1992, nr 12, s. 6 i n.

11 Szersze rozważania na ten temat przeprowadził A. Bieranowski, *Konstrukcja prawna AWRSP a stosunek powiernictwa*, Rejent 1998, nr 7–8, s. 132–134.

12 J. Jagielski, *Nietypowe jednostki organizacyjne administracji centralnej*, (w:) M. Wierzbowski (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 197 i 198.

13 M. Guziński, T. Kocowski, *Regulacja prawna gospodarowania mieniem publicznym*, (w:) J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 295 i n.

czego mienia państwowego szczególnie agendy państwowe¹⁴. E. Ochendowski określił te podmioty jako pewną grupę państwowych jednostek organizacyjnych noszących nazwę agencji¹⁵. W podobnym tonie wypowiada się K. Pawłowicz określając je jako nową liczną grupę nietypowych podmiotów realizującą zadania gospodarczo-administracyjne państwa, jako podmioty o różnym statusie prawnym, wykonujące różne zadania, których wspólną cechą jest to, iż nazwane są w przepisach agencjami¹⁶. Autorka podkreśla również eklektyczność, tj. mieszany administracyjno-cywilno-finansowy charakter tych form organizacyjnych¹⁷. Z kolei R. Michalska-Badziak zakwalifikowała agencje do działu tzw. „innych podmiotów administracyjnych”, tj. nowe podmioty powoływane do wykonywania administracji publicznej, które są wyrazem akceptacji rozwiązań zagranicznych, w szczególności amerykańskiego modelu administracji¹⁸. Szerokie rozważania teoretyczne przeprowadził J. Niczyporuk¹⁹. Za B. Popowską²⁰ przeprowadza poszerzoną analizę węższej grupy tzw. agencji rządowych. Autorzy dokonują swoistej kategoryzacji agencji rządowych na agencje – centralne organy administracji państwowej, agencje – państwowe osoby prawne czy w końcu jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Same zaś agencje definiują jako nowe państwowe formy organizowania dziedzin gospodarki, które charakteryzują się pewnymi wspólnymi cechami (są powoływane przez organy państwa w celu realizacji zadań państwa oraz są powiązane organizacyjnie i funkcjonalnie z naczelnymi bądź centralnymi organami administracji państwowej).

Jak widać, pojęcie agencji w literaturze jest niejednolite, chociaż wszystkie ujęcia w zasadzie są do siebie zbliżone. Nie można jednoznacznie zdefiniować poszczegółnej agencji w oparciu tylko o sam status prawny tych jednostek. Jak pokazano, te statusy mogą być różne. Nieco dokładniejszym kryterium, choć nie wystarczającym, mogłyby być zadania, które wykonują te podmioty. Stosując to kryterium wyróżniłbym tu tzw. agencje „operacyjne” oraz agencje „typu majątkowego”. Wśród agencji typu majątkowego zaś wydzielona winna być podkategoria tzw. agencji „powierniczych”. Podział powyższy opiera się na podstawie kryterium rodzaju i wartości majątku, będącego w dyspozycji poszczegółnej agencji. Oczywiście, wszystkie wyszczególnione podług powyższych kryteriów agencje są podmiotami wyposażonymi przez państwo w niezbędny majątek administracyjny, ale szczególna gru-

14 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 115.

15 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2002, s. 272.

16 K. Pawłowicz, *Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarczej*, (w:) *Prawo Gospodarcze – zagadnienia administracyjnoprawne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1996, s. 89.

17 *Ibidem*, s. 139.

18 R. Michalska-Badziak, *Inne podmioty administrujące – agencje, przedsiębiorstwa, fundacje, organizacje społeczne*, (w:) *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, ss. 202–203.

19 J. Niczyporuk, *Agencje rządowe*, (w:) J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne ustrojowe – podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 162–168.

20 B. Popowska, *Agencje – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, (w:) *Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 208 in.

pa agencji „typu powierniczego” wyróżnia się tym, iż dysponuje zasobami majątku skarbowego o znacznej wartości²¹.

Odnosząc ww. poglądy do statusu prawnego ANR należy stwierdzić, że pomimo licznych prób w doktrynie i orzecznictwie instytucja ta nadal pozostaje – z punktu widzenia definicji legalnych – jednostką atypową. Dokładniej rzecz ujmując, jest to jednostka organizacyjna niebędąca ani bezpośrednio w strukturze organizacyjnej rządu, ani też jako państwowa osoba prawna nieposiadająca statusu jednostki zdecentralizowanej²².

Niesprecyzowany przez ustawodawcę na samym początku powołania ANR jej status prawny powoduje, w naszej opinii, w przeciągu całego okresu jej działalności równolegle stan braku pełnej samodzielności tej agencji w realizacji zadań ustawowych, oraz stan braku możliwości pełnego sterowania jej poczynaniami przez administrację rządową. Takie ukształtowanie charakteru prawnego ANR okazuje się, obok wielu innych determinantów, dużym spowolnieniem dla skuteczności realizacji celu zasadniczego, jakim miała być restrukturyzacja i prywatyzacja państwowego sektora.

Nieco lepiej przedstawia się status prawny pozostałych agencji rolnych, tzw. „operacyjnych”, tj. Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Po wstąpieniu bowiem Polski w struktury Unii Europejskiej, agencje te uzyskały status notyfikowanych agend przewidzianych w prawie unijnym. Ich istnienie nie podlega na obecnym etapie większym dyskusjom.

3. Kierunki rozwoju ANR w perspektywie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce

Na obecnym etapie należałoby zastanowić się raz jeszcze, w którym kierunku powinna rozwijać się Agencja Nieruchomości Rolnych. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta bo dotyczy polityki rolnej państwa.

Powierzchnia użytków rolnych pozostająca w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym gospodaruje ANR, wciąż oscyluje wokół 20% wszystkich użytków rolnych w Polsce; są to liczby niemałe, choć niewpływające bezpośrednio na prywatną produkcję rolną.

Niewątpliwie zmiany w funkcjonowaniu ANR powinny nastąpić. Przytaczane w niniejszym opracowaniu wybrane jedynie poglądy nauki prawa na liczne dysfunkcjonalne aspekty działalności tej jednostki są znane i powinny być uwzględnione przez ustawodawcę.

21 Patrz. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 160 i n., gdzie autor dokonał akceptowanego po dzień dzisiejszy w doktrynie klasyfikacji rzeczy publicznych na majątek skarbowy, administracyjny i dobra ogólne.

22 Zdecentralizowanej, tj. rozumianej jako względnie samodzielnej (niezależnej od władzy wykonawczej) instytucji, podlegającej jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu.

W naszej opinii rozwiązania systemowe w przypadku ANR, mając na uwadze cel jej powołania, mogą iść **w dwóch alternatywnych kierunkach**. Zastrzec na wstępie należy, że podział ten ściśle uzależniony będzie od zdecydowania, jaką konkretnie funkcję ANR ma w przyszłości pełnić. Należy też wyraźnie podkreślić, że alternatywne kierunki rozwoju, które opisujemy poniżej, muszą mieć charakter **rozłączny** i nie da się ich pogodzić w ramach działania jednej instytucji. W obydwóch projektowanych kierunkach zmian potrzebne też będą znaczne zmiany legislacyjne.

Przechodząc do meritum, Agencja powinna pełnić albo funkcję **zarządcy rolnym majątkiem skarbowym** albo funkcję **zupełnie zmienionej agendy**, biorącej czynnie udział we wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, podobnej w swojej istocie do niektórych rozwiązań francuskich SAFER-ów.

Pierwszy kierunek rozwoju, zbliżający się w swym kształcie do hiszpańskiego Instytutu Reformy Rolnej i Rozwoju Rolnictwa (IRYDA)²³, zakłada utrzymanie funkcjonowania Agencji z pewnymi drobnymi, lecz koniecznymi korektami i zasadniczy odwrót od pierwotnej koncepcji Agencji jako instytucji o charakterze tymczasowym, stworzonej do restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego zasobu rolnego. Operacja ta polegałaby na utrzymaniu Agencji na pozycji wyłącznie zarządcy mienia skarbowego i zahamowaniu procesu prywatyzacji Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W zamian państwo uzyskiwałoby stałe, coroczne, znaczne wpływy do budżetu, głównie z dzierżawionego mienia. Przy takim pojmowaniu zadań Agencji w regulacji ustawowej dotyczącej gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa należałoby wprowadzić liczne zmiany, z których najważniejsze musiałyby dotyczyć:

- 1) możliwości trwałego rozdysponowania mienia Zasobu jedynie w przypadku uzyskania znaczącej ceny,
- 2) intensyfikacji dzierżaw z Zasobu, tj. działań pomagającym rolnikom w podejmowaniu dzierżaw z Zasobu i utrzymywaniu tych dzierżaw,
- 3) skupieniu uwagi na jak najlepszym zarządzie mieniem Zasobu w celu optymalizacji zysku,
- 4) położenia nacisku na podnoszenie kwalifikacji pracowników Agencji pod kątem zarządzania nieruchomościami,
- 5) zmiany statusu Agencji na jednostkę budżetową z osobowością prawną i rezygnacja z niejasnych sformułowań ustawowych dotyczących więzi o charakterze powierniczym,

23 Pamiętać należy że IRYDA jest *de iure* jednym z departamentów ministerstwa rolnictwa, zob. szerzej E. Tomkiewicz, Prawno-instytucjonalne zagadnienia ewolucji wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem strukturalnych aspektów przekształceń własnościowych w państwowym sektorze rolnictwa, Białą Księgą, Polska – Unia Europejska, Nr 20, Wyd. URM.

- 6) wzmocnienie środków nadzoru dyrektywnego ministra skarbu lub ministra rolnictwa i rozwoju wsi oraz wzmocnienie publicznych praw podmiotowych kontrahentów Agencji,
- 7) jasna procedura redystrybucji dochodów uzyskanych z Zasobu przewidziana w planach finansowych Zasobu i Agencji,
- 8) Położenie nacisku na rozwój funkcji naukowych w ramach państwowych zakładów hodowli zwierząt i roślin, czyli tzw. zakładów doświadczalnych, powiązanych z utrzymaniem hodowli zachowawczej, które powinny nadawać ton i modernizować metody produkcji rolnej oraz skupienie jeszcze większej uwagi na programach stypendialnych i wyrównywaniu szans młodzieży wiejskiej.

Ponadto powinno się pozostawić Agencji Nieruchomości Rolnych ustawowe prawo pierwokupu i zakupu na wolnym rynku w celu przeciwdziałania głównie transakcjom spekulacyjnym. Jednak niezbędne są tu zmiany w obrębie samego prawa pierwokupu i procedury jego realizowania, które powinno mieć kształt postępowania administracyjnego, podobnie jak we francuskim SAFER²⁴. Agencja powinna ustalać dla każdego województwa obszary pozostające w szczególnym zainteresowaniu państwa, dotyczące obrotu prywatnoprawnego. Dla przejrzystości całej procedury pierwokupu każdorazowa transakcja powinna mieć charakter postępowania jawnego, a nie gabinetowego.

W proponowanym rozwiązaniu Agencja jako agencja rządowa pozostawałaby trwałą, a nie tymczasową instytucją w systemie administracji publicznej. Koncepcja ta otwiera również dyskusję nad ustrojem wewnętrznym Agencji, liczbą oddziałów, sposobami współpracy z wojewódzką terenową administracją rządową i administracją samorządową. Taka koncepcja Agencji zasadniczo odbiegałaby od pierwotnych zamierzeń ustawodawcy, pozycjonującej ją jako instytucję tymczasową, powołaną do prywatyzacji rolnego majątku państwowego.

Drugi kierunek rozwoju Agencji Nieruchomości Rolnych zakładałby zgoła odmienną koncepcję, a mianowicie zdecydowaną realizację przez Agencję pierwotnych zamierzeń ustawodawcy polegających na maksymalnej prywatyzacji mienia Zasobu poprzez trwałe jego rozdysponowanie. Wymagałoby to jasnej i nie przekraczalnej perspektywy czasowej, do której Agencja powinna trwale mienie rozdysponować. Przykładowo mógłby to być rok 2020. Termin ten powinien być ujęty w narodowym programie rozwoju obszarów wiejskich (na lata 2013–2020). Majątek nierozdysponowany przechodziłby na własność samorządów terytorialnych lub innych publicznych osób prawnych wskazanych w ustawie lub w uzasadnionych przypadkach pozostawał własnością Skarbu Państwa.

24 Na temat procedury pierwokupu we Francji zob. L. Verdun, Stowarzyszenie Zagospodarowania Ziemi i Urządzenia Obszarów Wiejskich (SAFER), (w:) Zagospodarowanie ziemi we Francji, materiały pokonferencyjne, Warszawa 1999, s. 138 i n.; tamże S. Prutis, SAFER a polityka strukturalna polskim rolnictwie, s. 155 i n.

W całym tym okresie tzw. „przyspieszonej prywatyzacji” potrzebne byłyby jednak zmiany funkcjonowania ANR na wzór rozwiązań brytyjskich agencji wykonawczych. Chodziłoby tu głównie o wprowadzenie w życie anglosaskiej, nowej w naszym systemie koncepcji samodzielności Agencji²⁵, zmiany w ustawodawstwie, aby Agencja mogła optymalnie prowadzić swoją misję. Przykładowo, powinno się położyć nacisk przede wszystkim na:

- 1) program osadnictwa młodych rolników, który obecnie realizowany jest w śladowych ilościach. Agencja powinna aktywnie i skutecznie pomagać w uzyskaniu lub gwarantowaniu środków finansowych dla młodych rolników w ramach programu osadnictwa,
- 2) intensyfikację i popularyzację instytucji zamiany gruntów prywatnych na grunty Zasobu,
- 3) potrzebę lepszego i szerokiego wykorzystania gruntów Zasobu na cele scaleniowe struktury agrarnej,
- 4) potrzebę intensyfikacji nieodpłatnego wykorzystania gruntów Zasobu na cele rozbudowy infrastruktury publicznej, przede wszystkim inwestycji społecznych, takich jak: budowa dróg, terenów rekreacyjnych itp.

Taki kierunek zmian nie musi oznaczać końca funkcjonowania Agencji po proponowanym roku 2020. Termin ten jednak bezwzględnie powinien zakończyć problem prywatyzacji mienia skarbowego i pozwolić ukierunkować działania Agencji już tylko na mechanizmach wspierania rozwoju obszarów wiejskich na wzorce działań francuskich SAFER²⁶.

Do takich mechanizmów należałoby zaliczyć przede wszystkim:

- wspieranie akcji osiedlania się młodych rolników,
- poprawę produktywności rolnictwa i leśnictwa poprzez poprawę struktury gospodarstw,
- intensyfikację zagospodarowania terenu poprzez tworzenie miejsc pracy na wsi, podtrzymywanie dzierżaw, podtrzymywanie funkcjonowania gospodarstw w terenach trudnych,
- wspieranie projektów wspierających ochronę środowiska,
- regulację rynku ziemi poprzez walkę z nadmierną fluktuacją jej ceny,

25 W systemie brytyjskim istnieje dość duża swoboda, jaką szefowie agencji mają w rozwiązywaniu poszczególnych problemów. Organy agencji mają dość dużą swobodę w decydowaniu, w zależności od bieżącej potrzeby, w doborze środków finansowych i personelu (ang. *tailor – made structures and systems*). W administracji agencyjnej istnieje dewiza „get the job done” (z ang. zadanie ma być wykonane). Duża swoboda działania powiązana jest z odpowiedzialnością organu kierowniczego agencji za podejmowane decyzje bieżące (tzw. *operational decisions*). Również urzędnicy operacyjni, ci bezpośrednio stykający się z odbiorcami usługi publicznej, działają w ramach dużej dyskrecjonalnej swobody (ang. *empowerment of frontline Staff*, szerzej zob. M. Możdżeń–Marcinkowski, *Współczesne formy administracji publicznej na przykładzie brytyjskich agencji wykonawczych*, (w:) *Biurokracja*, pod red. J. Łukaszevicza, Krynica 2006, s. 425 i n.

26 Por. L. Verdun, *op. cit.*, s. 131 i n.

- intensywne stosowanie prawa pierwokupu i zakupów w celach poprawy struktury obszarowej i osiedlania młodych rolników. Agencja nie powinna jednak przetrzymywać tej ziemi przez okres dłuższy niż 5 do 10 lat.

Korzystając z wybranych, najlepszych doświadczeń systemu francuskiego należy pamiętać, że SAFER jako formy stowarzyszeniowe są ściśle związane z historią Francji, jej gospodarką i szeroko rozpropagowaną kulturą zrzeszania się w tym kraju. Nie jest możliwe automatyczne przeniesienie tych rozwiązań na nasz grunt i nie jest to w naszej opinii konieczne. Korzystając ze wspomnianych, dobrych rozwiązań francuskich, można w sposób efektywny wyposażyć w nie zreformowaną Agencję Nieruchomości Rolnych.

4. Podsumowanie

Nakreślone wyżej kierunki rozwoju Agencji Nieruchomości Rolnych w perspektywie przekształceń państwowej własności rolniczej są, oczywiście, pewną propozycją zmian oraz wstępem do dyskusji na ten temat. W naszej opinii dyskusja ta jest niezbędna z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich oraz wspierania rodzimej produkcji i zmiany generacji w rolnictwie.

Agencja oraz dotychczasowa filozofia gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa wytrzymała, w obecnym kształcie, próbę czasu. Jednak w większym stopniu podyktowane to było nie tym, że rozwiązania obecne są optymalnymi rozwiązaniami systemowymi, akceptowanymi przez kolejne rządy w Polsce. Wynikało to z braku lepszej koncepcji i wystarczającej determinacji jakiegokolwiek rządu do przeprowadzenia gruntownych zmian.

Pozostawienie Agencji w obecnym kształcie i całej koncepcji gospodarowania rolnym majątkiem skarbowym bez wprowadzenia szybkich i zasadniczych zmian, ocenione być musi jako niekorzystne dla polskiej i unijnej gospodarki rolnej.

Wydaje się zatem konieczne, ze strony ustawodawcy, przygotowanie określonych decyzji kierunkowych, politycznych, prawnych i gospodarczych, dotyczących pozycji prawnej Agencji jako instytucji biorącej czynny udział we wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniając zaprezentowane wyżej problemy.

Wydaje się, że z dwóch prezentowanych w niniejszym opracowaniu kierunków zmian strukturalnych Agencji Nieruchomości Rolnych oraz zagospodarowania państwowej własności rolniczej, kierunek drugi zmierzający do rozwiązań francuskich powinien być brany pod uwagę w pierwszej kolejności.