

PAWEŁ CZECHOWSKI

Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?

1. Wstęp

Siedemnaście lat, jakie upłynęły od powołania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), której następcą prawnym jest obecnie funkcjonująca Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), skłania do oceny efektywności funkcjonowania tej instytucji. Dodatkową zachętę stanowi projekt zmiany ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹. Przewiduje on, że z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dzierżawić będzie można najwyżej 300 ha gruntów rolnych, co w sposób istotny zmieni dotychczasową rolę ANR, jak również jej zadania. Zakłada się bowiem, że blisko 1,8 mln ha ziemi rolniczej będącej w dzierżawie w znacznym zakresie podlegać będzie rozdysponowaniu w ciągu najbliższych 3 lat po wejściu w życie projektowanej ustawy. Projekt przewiduje także, że w ciągu pół roku od wejścia w życie ustawy wszyscy dotychczasowi dzierżawcy złożycy będą musieli oświadczenie o zamiarze wydzierżawienia nieruchomości do granicy nie większej niż 300 ha. Oznacza to faktycznie wypowiedzenie – na podstawie ustawy – dotychczasowych wieloletnich umów dzierżawnych zawartych z ANR i przeznaczenie pozostałej nadwyżki do wolnej sprzedaży na zasadach preferencyjnych dla rolników. Z punktu widzenia dalszych perspektyw funkcjonowania Agencji oznacza to jej likwidację, co znalazło również swoje odzwierciedlenie w oświadczeniach prasowych urzędującego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi².

¹ Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 ze zm. (dalej: ustawa z 19 października 1991 r.). Projekt ustawy z 2008 r. dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: www.minrol.gov.pl.

² K. Daszkowska, S. Śmigiel, *PSL szykuje wielką orkę*, „Gazeta Wyborcza” z 6 listopada 2008 r., s. 32; J. Matusz, *Dziwna sprzedaż ziemi*, „Rzeczpospolita” z 6 listopada 2008 r., s. A15;

Projekt zmiany ustawy w znacznym stopniu ogranicza instytucję dzierżawy państwowej przy wątpliwej możliwości zbycia gruntów rolnych pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w założonym krótkim czasie: w ostatnich latach Agencja sprzedawała rocznie grunty rolne o powierzchni ok. 100 000 ha. Wątpliwości również budzi propozycja nałożenia na Agencję obowiązku przeznaczania w krótkim czasie do sprzedaży wszystkich nieruchomości rolnych będących w jej Zasobie, w tym także tych o nieuregulowanym stanie prawnym, np. w związku ze zgłaszanymi roszczeniami reprivatyzacyjnymi.

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu analiza oraz sformułowane założenia co do kierunków przekształceń Agencji Nieruchomości Rolnej jako następcy AWRSP zmierzają do uzasadnienia i określenia koncepcji restrukturyzacji, a nie likwidacji procesu zarządzania skarbowym majątkiem rolnym.

2. Ewolucja misji Agencji Nieruchomości Rolnych jako następcy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa

Powołanie Agencji oraz rozpoczęcie procesu restrukturyzacji przejętego majątku byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (ppgr) miało na celu zahamowanie niekorzystnych procesów, jakie pojawiły się w latach 1990-1991 w związku z utratą zdolności kredytowej przez blisko $\frac{3}{4}$ wszystkich funkcjonujących w obrocie prawnym ppgr. Reforma przeprowadzona w państwowym sektorze rolnym miała charakter kompleksowy, w odróżnieniu od zindywidualizowanej restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w innych działach gospodarki narodowej. Istotą założeń reformy prowadzonej przez scentralizowaną instytucję państwową (AWRSP) było rozpoczęcie oraz kontynuowanie procesu restrukturyzacji i prywatyzacji całości państwowego sektora rolnego, w tym zwłaszcza składników majątkowych pozostających po likwidacji ppgr oraz innych jednostek uspołecznionych określonych w ustawie. Agencja przejęła grunty po państwowych gospodarstwach rolnych (80%) oraz po Państwowym Funduszu Ziemi (20%).

Przewidziane w ustawie formy dysponowania mieniem rolnym Skarbu Państwa służyć miały racjonalnemu i ekonomicznemu gospodarowaniu oraz administrowaniu mieniem przeznaczonym na cele rolne, a ponadto powoływaniu, w wyniku restrukturyzacji, nowych przedsiębiorstw rolnych opartych

E. Grączewska-Ivanowa, *Mniej formalności przy zakupie ziemi od państwa*, „Gazeta Prawna” z 7 listopada 2008 r.

na kapitale prywatnym, prowadzeniu prac urzędzeniowo-rolnych oraz tworzeniu nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Takie rozstrzygnięcia legislacyjne były skutkiem braku w omawianym okresie odpowiednich dla prywatyzacji kapitałowej rozwiązań prawnych, istniejące zaś rozwiązania – oparte na postanowieniach obowiązującej wówczas ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, a także ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – okazały się nieprzydatne.

Nie wszystkie założenia ustawy z 19 października 1991 r. udało się zrealizować w tym samym tempie oraz zakresie. Ograniczeniem były ogromne potrzeby gospodarcze i społeczne występujące na obszarach wiejskich pozostałych po byłych ppgr. Niektóre procesy redystrybucji lub zawłaszczania majątku przebiegały także żywiołowo, nie zawsze zgodnie z celami i zadaniami ustawy. Daleko idąca ewolucja charakteryzuje cele i zadania realizowane przez Agencję od momentu jej powołania³; podmiot ten, zgodnie z ustawą, wpływa na strukturę agrarną w ramach polityki rolnej, która była i jest związana z bieżącymi nurtami polityki, w tym również w ostatnim okresie z polityką rolną Unii Europejskiej.

Jak wskazuje literatura przedmiotu⁴, wyróżnić można trzy okresy rozwoju celów, zadań i kompetencji Agencji.

W pierwszych latach działalności (1991-1995) Agencja prowadziła likwidację oraz restrukturyzację ppgr. Po zgromadzeniu ok. 4,7 mln ha gruntów w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), dokonywać zaczęto stopniowej redystrybucji gruntów w ramach sprzedaży lub dzierżawy. W tym okresie rozpoczęto również proces przekształcenia części gospodarstw rolnych stanowiących dawne ppgr w jednoosobowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Agencji, w tym spółki hodowlane. Zostały tworzone również spółki pracownicze, niektóre z udziałem podmiotów prywatnych posiadających kapitał finansowy.

Utrzymanie dawnych ppgr z powodu ich niewydolności ekonomicznej (nadmierne zatrudnienia, nieracjonalnego zużycia środków produkcji w stosunku do areалу ziemi i liczby zwierząt) w nowych warunkach ustrojowych po 1989 r. było skazane na niepowodzenie. Odrzucenie zasad gospodarki planowej i przyjęcie zasad gospodarki rynkowej znalazło swoje odzwierciedlenie w tekście ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL. Restruktu-

³ Por. także. P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, Białystok 2000, s. 34 i n.

⁴ A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawnoporównawcze*, „Studia Iuridica Agraria”, t. V, Białystok 2005, s. 138-139.



ryzacja państwowego sektora rolnego w drodze powoływanej ustawy z 19 października 1991 r. zapoczątkowała liberalną koncepcję zarządzania przejętym do Zasobu WRSP państwowym mieniem rolnym⁵.

W pierwszych dwóch latach funkcjonowania Agencji, poświęconych przemianom mienia do Zasobu WRSP, skupiono się na problemach organizacyjnych, w tym na wycenie gruntu oraz restrukturyzacji majątku. Już w drugiej połowie 1992 r. zostały przeprowadzone pierwsze przetargi dotyczące sprzedaży i wdzierżawiania gruntów. W początkowym okresie funkcjonowania Agencji dzierżawa gruntów w ujęciu ilościowym zdecydowanie wyprzedziła proces sprzedaży gruntów. Został również rozpoczęty proces sprzedaży mieszkań pracownikom byłych ppgr po preferencyjnych cenach. Agencja utrzymywała i finansowała infrastrukturę techniczną byłych osiedli ppgr. Inne określone w ustawie formy gospodarowania mieniem odbiegały od dynamiki procesu sprzedaży i dzierżawy. Agencja nie zrealizowała zakładanego w ustawie programu osadnictwa młodych rolników ze względu na brak wsparcia finansowego ze strony Państwa w postaci dotacji i kredytów preferencyjnych.

Z krytyką spotkało się powierzenie Agencji wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do całości mienia rolnego. Został sformułowany pogląd, że proces restrukturyzacji wszystkich ppgr nastąpił w sposób zunifikowany, niezależnie od ich statusu finansowego. Krytycznie oceniono również monopolistyczną, zbiurokratyzowaną strukturę Agencji, brak przejrzystego mechanizmu nadzoru oraz skupienie w tej instytucji funkcji organizacyjnej, łączącej w sobie cechy organu administracyjnego oraz podmiotu gospodarczego z osobowością prawną. Wskazywano na „ociężałość” strukturalną Agencji dotyczącą braku reakcji na występujące przejawy degradacji mienia, co spowodowało m.in. pogłębianie się kryzysu w ppgr w okresie oczekiwania na restrukturyzację i prywatyzację⁶. Taka ocena nie umniejsza znaczenia prowadzonych w tym okresie skomplikowanych przekształceń własnościowych i transformacji systemowej.

Kolejny (drugi) okres rozwoju Agencji obejmował lata 1995-2003. Okres ten, obok kontynuowanej funkcji redystrybucyjnej dotyczącej zgromadzonej ziemi państwowej, związany był z administrowaniem przez nią ok. 2,7 mln ha

⁵ Por. A. Leopold, *Narodziny Agencji*, w: *10 lat Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 5-6; J. Drygalski, *Dlaczego powołano Agencję*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 11; M. Zwolińska, *Wiele się udało*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 20.

⁶ S. Prutis, *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń*, w: *Polskie prawo rolne na progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 167 i n.; A. Woś, *Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji ustrojowej*, „Więś i Rolnictwo” 1994, nr 2, s. 29-30.

gruntów państwowych w ramach Zasobu WRSP. Istotną rolę w tym zakresie odegrała nowelizacja przedmiotowej ustawy w 1995 r., która – obok sprzedaży i dzierżawy gruntów – także administrowanie uznawała za sposób gospodarowania przejętym mieniem rolnym. Kolejna nowelizacja wzmocniła kompetencje Agencji w sferze gospodarowania gruntami, jak również w zakresie kryteriów odnoszących się do nabywców gruntów państwowych⁷.

W omawianym okresie zdecydowanie na pierwsze miejsce w systemie gospodarowania (rozdysponowania Zasobu WRSP) wysuwała się nadal dzierżawa. Dominację tej formy tłumaczyć można rozdysponowaniem najlepszych gleb z Zasobu WRSP w drodze sprzedaży w okresie wcześniejszym oraz słabością ekonomiczną chłopskich gospodarstw rolnych, co też spowodowało ograniczenie oferty sprzedaży ze strony Agencji. Nadmienić należy, że dominacja dzierżaw w stosunku do innych mechanizmów repartycji mienia rolnego występuje również w wielu krajach europejskich. Długoterminowa dzierżawa rolnicza w państwach Unii Europejskiej traktowana jest jako instytucja prawna, która wpływa na strukturę agrarną tak jak obrót własnościowy⁸.

W omawianym okresie działalności Agencji zadania prywatyzacyjne i restrukturyzacyjne zdominowane były koniecznością spłaty zobowiązań po byłych ppgr w wysokości 2 mld zł. Agencja praktycznie spłaciła całość zadłużenia ze środków pozyskiwanych ze sprzedaży i dzierżawy nieruchomości. Pełniła ona nadal funkcje socjalne w odniesieniu do zamieszkujących obszary wiejskie pracowników dawnych ppgr. W dzierżawie pozostawało ok. 75% gruntów Zasobu WRSP. W ciągu pierwszego dziesięciolecia funkcjonowania Agencji zawarte umowy dotyczyły 4,1 mln ha, z czego 1,5 mln ha powróciło do Agencji⁹.

Zostało utworzonych ok. 5,5 tys. przedsiębiorstw rolnych o średniej powierzchni 480 ha użytków rolnych. Przeprowadzona restrukturyzacja niekiedy nie doprowadzała do powstania przedsiębiorstw jednozakładowych, a utrzymywanie przedsiębiorstw wielozakładowych uniemożliwiało zracjonalizowanie procesu kierowania. Nie rozstrzygnięto w tym okresie również problemów roszczeń byłych właścicieli. Spowodowało to utrzymanie w formie dzierżawy składników mienia objętych roszczeniami, co w sposób istotny utrudniło proces prywatyzacji, powodując niepewność wśród dzierżawców, którzy byli i są zainteresowani zakupem dzierżawionych gruntów¹⁰.

⁷ S. Prutis, *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. 1, Białystok 2000, s. 51 i n.

⁸ P. Czechowski, A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, nr 6, s. 2-4.

⁹ A. Tański, *Sprostamy nowym wyzwaniom*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 8.

¹⁰ W. Zientara, *Reprywatyzacja konieczna*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 21.

Ocena drugiego etapu funkcjonowania Agencji nie jest jednoznaczna. Agencja niewątpliwie utraciła dynamikę w prowadzeniu procesów prywatyzacyjnych. Zbyt duża ilość gruntów i gospodarstw rolnych tworzonych na bazie Zasobu WRSP pozostawała w dzierżawie i innych formach gospodarowania, pomimo wyraźnej woli ich nabycia przez dzierżawców¹¹. Nerozwiązanym problemem pozostało tworzenie nowych gospodarstw dla młodych rolników w ramach akcji osadniczej. Agencja nie była aktywnym podmiotem kształtującym poprawę struktury agrarnej, stała się natomiast administratorem gruntów pozostających w Zasobie WRSP.

Trzeci okres ewolucji misji Agencji otworzyła ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹². Powierzyła ona dodatkowo Agencji kontrolę prywatnego obrotu gruntami rolnymi w celu oddziaływania na poprawę struktury agrarnej. Miała ona między innymi przeciwdziałać nadmiernej koncentracji gruntów, a zatem stanowiła dodatkową ochronę gospodarstw rodzinnych. Kontrola obrotu gruntami realizowana przez Agencję w znacznej części przeniesiona została na notariuszy¹³.

Oceny działalności Agencji po wejściu w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dokonać należy, uwzględniając swoiste formy kontroli obrotu nieruchomościami, które zostały wprowadzone w związku z przewidywaną akcesją Polski do Unii Europejskiej. Wadą powyższej regulacji jest brak spójnego systemu prawnego, który umożliwiłby realizację celów ustawy. Podporządkowano go ochronie chłopskich gospodarstw drobnotowarowych w związku z perspektywą uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej i koniecznością przyjęcia przez polskiego ustawodawcę klauzuli narodowego traktowania. W tym też celu ustawodawca wprowadził mechanizmy mające niwelować społeczne skutki wykupu gruntów przez cudzoziemców. W momencie wejścia w życie ustawy nie były znane ograniczenia, jakie w tym zakresie w odniesieniu do cudzoziemców przewidziano w XII załączniku do Traktatu Akcesyjnego (Aktu o przystąpieniu do Unii Europejskiej).

¹¹ Por. dane zawarte w opracowaniu zbiorowym *Założenia i kierunki przekształceń ANR*, red. S. Kowalczyk, maszynopis powielony, ANR, Warszawa 2007, s. 4-5; J. Urbanowski, *Bez szczególnych emocji*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 17; J. Pyrgies, *Umiarkowane sukcesy i porażki*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2 (1, 2), luty, s. 27.

¹² Dz. U. Nr 64, poz. 592; por. także T. Ciodyk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwarunkowania, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji*, w: *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2004, s. 7-28.

¹³ Kontrowersje związane z funkcjonowaniem przedmiotowej ustawy zaowocowały podjęciem stanowiska przez Krajową Radę Notarialną w uzgodnieniu z Agencją Nieruchomości Rolnych w sprawie wykładni stosowania prawa w tym zakresie. Stanowisko to opublikowano w: T. Ciodyk, T. Zagórski, *Realizacja ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, ANR, Warszawa 2004.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie wprowadziła również mechanizmów prawnych mających aktywnie oddziaływać na strukturę agrarną, przy jednoczesnym określeniu w ustawie granicy obszarowej gospodarstwa rolnego do powierzchni 300 ha, co jest wyrazem niechęci ustawodawcy do gospodarstw wielkoobszarowych. Niejednoznaczność powoływanej ustawy przejawia się np. w braku wprowadzenia rodzinnego prawa pierwokupu (ograniczającego tym samym uprawnienia rodziny rolnika) czy też braku kontroli zawierania umów dzierżawy długoterminowej z cudzoziemcami.

Przyznanie uprawnień ANR do kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w sytuacji niezakończzonego procesu gospodarowania nieruchomościami będącymi w Zasobie WRSP, stawia pod znakiem zapytania racjonalność tego typu działań¹⁴. Jak słusznie podkreślono w literaturze, poszerzanie uprawnień Agencji o tzw. sferę władztwa państwowego bez zrjonalizowania celów i zadań Agencji oraz jej struktury, było zabiegiem nietrafnym.¹⁵ Dotychczasowa działalność Agencji potwierdza konieczność reformy strukturalnej wykonywania nadzoru właścicielskiego nad powierzonym jej mieniem.

Prowadzona po wejściu w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego kontrola obrotu ziemią spowodowała wzrost procesów biurokratycznych. Dotyczy to prowadzenia przez Agencję kontroli obrotu gruntami bez jasno określonych kryteriów normatywnych definiujących uznanie np. nabywcy za rolnika, czy też określenia regionalnego docelowego modelu gospodarstwa rolnego oraz realizowania prawa pierwokupu lub wykupu przez Agencję w odniesieniu do nieruchomości o powierzchni poniżej 1 ha.

Jednym z istotnych celów kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, który wprost nie został określony w ustawie, było również zapobieganie wykupowi gruntów rolnych przez cudzoziemców. Ustawa po kilkunastu latach przerwy, wprowadziła obowiązek posiadania kwalifikacji rolnych, a także definicję rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz rolnika indywidualnego. W celu realizacji kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi Agencja została wyposażona w dodatkową instrumentalizację prawną, tj. prawo pierwokupu i prawo nabycia (w literaturze prawniczej nazywane „prawem wykupu Agencji”)¹⁶.

¹⁴ P. Czechowski, *Ewolucja stanu prawnego w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: *ibidem*, s. 127; J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 79 i n.; A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 17 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. XII, s. 388 i n.

¹⁵ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 36-37.

¹⁶ Por. A. Stelmachowski, *Nabycie i utrata własności*, w: *System prawa cywilnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2003, s. 79.

Sformułowane uwagi uzasadniają konieczność reformy Agencji. Dotychczasowa ewolucja misji ANR wykracza poza sferę polityki rolnej i strukturalnej. Dotyczy to między innymi regulowania przez ANR zobowiązań Skarbu Państwa wobec mienia zabużańskiego, Kościołów i związków wyznaniowych, zasilania budżetu państwa środkami z nadwyżek finansowych, itp.¹⁷ Realizacja wielu złożonych celów i zadań ciągle modyfikowanych i rozszerzanych przez bieżącą politykę wymaga zrationalizowania działań Agencji jako instytucji prawa publicznego i gospodarczego.

3. Konieczność likwidacji barier organizacyjno-prawnych w działalności ANR

Obecnie występuje wiele barier prawnych i organizacyjnych w funkcjonowaniu Agencji, których likwidacja wymaga, również zdaniem tej instytucji¹⁸, podjęcia działań ustawodawczych. Należą do tych barier m.in. nieregulowane roszczenia reprivatyzacyjne obejmujące ok. 550 tys. ha, uniemożliwiające trwałe rozdysponowanie tych gruntów. Założyć należy, że najbardziej efektywną rekompensatą z tytułu roszczeń reprivatyzacyjnych powinno być odszkodowanie finansowe zbudowane na wzorcu Funduszu Rekompensacyjnego za tzw. mienie zabużańskie. Powyższe rozwiązanie należy rekomendować w przyszłej ustawie reprivatyzacyjnej.

Postulować należałoby w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym zamieszczenie odpowiednich uregulowań dotyczących obowiązku objęcia planowaniem przestrzennym terytoriów całych gmin, a nie tylko wybranych regionów. Istniejąca praktyka, polegająca na wprowadzaniu do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ogólnych sformułowań dotyczących wielofunkcyjności terenów, bez wskazań szczegółowych lokalizacji, jest dysfunkcyjna. Powoduje to „zamrożenie” w skali kraju ok. 100 tys. ha gruntów w Zasobie WRSP na skutek wprowadzenia przez gminy do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zapisów umożliwiających pozarolnicze wykorzystanie tych gruntów.

¹⁷ W. Szarliński, *Realizacja ustawy*, w: *Gospodarowanie ziemią rolniczą – dodatek do „Nowego Życia Gospodarczego”* z 24 maja 2007 r., s. 8-9; por. także T. Zagórski, *Realizacja przez Agencję Nieruchomości Rolnych ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce*, w: *Realizacja ustawy...*, s. 29-53; T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce*, „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, Białystok 2005, s. 143-154.

¹⁸ Por. Informacja dotycząca istniejących barier prawnych w trwałym rozdysponowaniu gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 27 sierpnia 2008 r., maszynopis powielony, ANR, Warszawa 2008.

Kolejną barierą wymagającą usunięcia jest rozwiązanie problemu najemców lokali mieszkalnych w budynkach wpisanych do rejestru zabytków, będących w Zasobie WRSP¹⁹. W obowiązującej regulacji prawnej (ustawa z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa), zbycie lokali w tych budynkach na rzecz innych osób, z pominięciem pierwszeństwa dotychczasowych lokatorów, jest praktycznie niemożliwe. Istnieje potrzeba wprowadzenia regulacji prawnej, która – z jednej strony – chroniłaby prawa dawnych lokatorów, a z drugiej – pozwoliłaby na zbycie budowlanych obiektów zabytkowych bez lokatorów, którym gwarantowano by np. lokale zastępcze.

Ograniczenie sprzedaży wynikające z art. 28a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa powoduje, że blisko 300 tys. ha gruntów nie może być przedmiotem sprzedaży na rzecz dzierżawców gruntów rolnych. Granica 500 ha dotycząca sprzedaży w odniesieniu do jednego nabywcy, w tym dzierżawców wieloletnich, którzy ponieśli znaczne nakłady inwestycyjne na infrastrukturę produkcyjną, powinna być zweryfikowana. Weryfikacja ta powinna odbywać się na zasadach indywidualnych przy uwzględnieniu stosunku powierzchni areалу dzierżawionych gruntów rolnych do istniejącej lub rozbudowanej infrastruktury produkcyjno-usługowej. Istnieje konieczność przyjęcia odpowiednich rozwiązań prawnych w tym zakresie²⁰.

Zweryfikowania wymaga krąg osób uprawnionych do nabywania gruntów w drodze przetargów ograniczonych, prowadzonych przez ANR. Obecna regulacja dopuszcza do udziału w przetargu osoby często niezwiązane z rolnictwem. Rozważenia wymaga też uszczegółowienie pojęcia kwalifikacji rolnych lub też wydłużenie okresu udokumentowanego osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Należy zweryfikować mechanizm prawny związany z odzyskiwaniem przez ANR gruntów rolnych od byłych dzierżawców lub gruntów użytkowanych bezumownie. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy są przepisy dotyczące dopłat bezpośrednich, które przysługują osobom użytkującym grunt rolny bez tytułu prawnego. Grunty należące do Zasobu WRSP powinny podlegać w tym przypadku szczególnej ochronie. Bezumowne ko-

¹⁹ Regulacje tego problemu odnajdujemy także w projekcie ustawy z 2008 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw; por. www.minrol.gov.pl.

²⁰ Restrykcyjne regulacja w tym zakresie dotycząca ograniczenia nabywania również gruntów dzierżawionych przez dzierżawców zaproponowana została w projekcie ustawy o zmianie ustawy z 19 października 1991 r., nie rozwiązuje ona jednak powyższego problemu.

rzystanie z gruntów rolnych Zasobu WRSP nie powinno być premiowane możliwością uzyskania dopłaty bezpośredniej.

Zgłaszane postulaty przez ANR, aby kontrolą obejmować transakcje powyżej 1 ha wydają się być słuszne²¹. Jednakże utrzymanie tej kontroli może mieć jakikolwiek sens w przypadku poprawy struktury agrarnej w odniesieniu do arealów rolnych większych niż 1 ha. Kontrola obrotu powinna być prowadzona przez organy administracji państwowej.

W Zasobie WRSP znajduje się duża ilość tzw. gruntów trudno zbywalnych – ok. 600 tys. drobnych działek. Według danych ANR, na koniec I półrocza 2008 r., w ogólnej powierzchni gruntów Zasobu pozostało do rozdysponowania około 330 tys. ha (14%). Jak wynika z dokonywanej w jednostkach terenowych Agencji oceny przydatności tych gruntów dla różnych celów, większość z nich pozostaje w długoletnim odłogowaniu, przez co ich atrakcyjność rolnicza jest obecnie mała. Znaczna część tych gruntów charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem oraz innymi niekorzystnymi cechami (np. nieregulowane stosunki wodne, zakamienienie, położenie na skarpach, urwiskach lub między wałami przeciwpowodziowymi itp.). Średnia powierzchnia działki nierozdysponowanej wynosi 0,57 ha, a w odniesieniu do poszczególnych oddziałów terenowych Agencji – od 0,25 ha w centralnej Polsce do 1,6 ha w części północno-zachodniej. Tak duża ilość nieruchomości wymaga zaangażowania znacznych nakładów pracy, aby w przyszłości dokonać ich rozdysponowania. Wiele nieruchomości posiada nieregulowany stan geodezyjno-prawny. Rozważenia wymaga zbycie tego typu gruntów w trybie bezprzetargowym.

4. Dysfunkcjonalność w strukturze Agencji Nieruchomości Rolnych

Problem dysfunkcjonalności w strukturze ANR wynika z uwarunkowań zewnętrzno-politycznych oraz wewnętrzno-strukturalnych.

Agencję powołano w celu przejęcia, restrukturyzacji i prywatyzacji oraz zagospodarowania rolnego mienia Skarbu Państwa²². Zadania te Agencja rozpoczęła realizować w warunkach, w których organy administracji państwowej nie potrafiły poradzić sobie z dezorganizacją gospodarczą w byłych

²¹ Postulat ten znalazł odzwierciedlenie w pracach Sejmu RP IV kadencji Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” w postaci zmiany art. 1 ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, projektującego zmianę art. 3 ust. 4 powoływanej ustawy; por. druk sejmowy nr 1053 z 6 sierpnia 2008 r.

²² A. Zieliński, *Refleksje nad prywatyzacją rolnictwa*, w: *Gospodarka, administracja samorządu*, red. H. Olszewski, B. Pomowska, Poznań 1997.

ppgr. Występujące uwarunkowania nie pozwoliły na pełne zrealizowanie założeń ustawowych ze względu na zakres problemów, z którymi musiała się zmierzyć Agencja. Z wymienionych trzech zadań Agencji udało się jedynie całkowicie zrealizować przejęcie mienia do Zasobu WRSP²³. Pozostałych zadań kompleksowo nie zrealizowano do dnia dzisiejszego. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, a najważniejsze z nich to między innymi:

- pozostawienie zbyt wielkiej liczby gospodarstw wielozakładowych w Zasobie WRSP, w tym także rozszczenia byłych właścicieli uniemożliwiający do czasu uregulowania problemu restytucji mienia ich trwale rozdysponowanie,

- problemy socjalne ludności zamieszkującej osiedla na obszarach byłych ppgr oraz konieczność stworzenia dla niej miejsc pracy, w tym problemy sprzedaży mieszkań pracowniczych i zapewnienie funkcjonowania infrastruktury osiedlowej i mieszkaniowej,

- brak pełnej restrukturyzacji mienia pozostającego w Zasobie WRSP, co stworzyło problemy z jego trwałym rozdysponowaniem w drodze sprzedaży, jakie wystąpiły w związku ze zróżnicowaniem geograficzno-przestrzennym arealów ziemi pozostającej w Zasobie WRSP. Rzutowało to na zróżnicowanie prawa popytu gruntów rolnych w kraju.

Oceniając powyższy proces stwierdzić należy, że dopiero tuż przed akcesją Polski do Unii Europejskiej zwiększyło się tempo popytu na ziemię. W polityce Agencji jednocześnie przeważał nurt, aby dzierżawa stanowiła dominującą formę gospodarowania. Ujawnił się on już w początkowym okresie działania Agencji, gdy rozpoczęła ona rozdysponowanie gruntów z Zasobu WRSP, ale ostatecznie przybrał formę stałego trendu gwarantującego Agencji pozycję niezastąpionego administratora dzierżawionych nieruchomości w skali kraju.

Odnosić należy także brak stabilizacji w sferze polityczno-legislacyjnej w kontekście zakończenia misji restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnej Agencji oraz zagospodarowania mienia Skarbu Państwa. Nałożenie na Agencję obowiązku spłaty zadłużenia po byłych ppgr, a następnie po dokonaniu spłaty zadłużenia, przejmowanie przez Ministra Finansów do budżetu nadwyżek finansowych z tytułu rozdysponowania i administrowania mieniem w wysokości ponad 1 mld zł rocznie, stworzyło naturalną tendencję do utrzymywania przez Agencję dzierżawy gruntów. Obecnie poza sprzedażą jest to forma gospodarowania skarbowym mieniem rolnym generującym dochód do budżetu państwa.

Cel wiodący ustawy został zatem podporządkowany celowi fiskalnemu państwa, a w konsekwencji Agencja stała się istotnym źródłem dochodów

²³ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja...*, s. 184.

budżetowych i wytraciła rozpęd restrukturyzacyjno-prywatyzacyjny. Nie należy jednak zapominać, że w wyniku tej polityki reaktywowano rynek dzierżaw rolnych w skali krajowej. Przekazanie Agencji w 2003 r. kompetencji w zakresie kontroli obrotu nieruchomościami z natury rzeczy ograniczyło jej misję restrukturyzacyjno-prywatyzacyjną. W działalności Agencji rozwinięto nurt realizacji „władztwa państwowego”, który w części zdominował gospodarczą sferę funkcjonowania Agencji.

W trakcie długoletniego funkcjonowania Agencji ujawniły się również pewne dysfunkcje wewnętrzno-strukturalne. Realizacja „władztwa państwowego” przez Agencję upodabnia ją do urzędu państwowego, co sprzyja biurokratyzacji instytucji. Nie bez przyczyny w 2007 r. Agencja sformułowała wiele postulatów związanych z koniecznością ograniczenia procesu biurokratyzacji, który określiła ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego²⁴. W literaturze podkreślono, że ta ustawa, regulując fundamentalne problemy obrotu rolnego, zawiera w sobie wiele nieścisłości, a także została sformułowana teza o dysfunkcjonalności ustawy w obowiązującym systemie prawnym²⁵. Dotyczy to w szczególności nowej terminologii i koncepcji prawnych, które w sposób niedostateczny skoordynowano z systemem prawa cywilnego. Fakt ten rzutuje na sprawność wykonywania przepisów ustawy przez Agencję²⁶.

Krytyce zostało poddane wprowadzenie w ustawie instytucji prawa „wykupu”. Instytucja ta zwiększa ryzyko niezamierzonej utraty kontroli przez strony transakcji nad osobą właściciela nieruchomości. Odnotowano brak kontroli instancyjnej, w tym brak środków odwoławczych. Występują daleko posunięte wątpliwości co do zgodności tej instytucji z Konstytucją. Ustawodawca nadto nie ustanowił ograniczeń prawnych, które mogłyby zapobiec obrotowi nieruchomościami pozyskanymi w tym trybie przez ANR w sposób niezgodny z deklarowanymi celami ustawy.

²⁴ W. Szarliński, op. cit.

²⁵ Por. P. Czechowski, W. Wieczorkiewicz, *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływu na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. V, Białystok 2004, s. 47-48; A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 września 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, Białystok 2003, s. 28-30.

²⁶ Na te mankamenty ustawy krytycznie wskazuje się w literaturze; por. przykładowo R. Szytk, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, „Rejent” 2003, nr 5, s. 21 i n.; E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. II, „Rejent” 2004, nr 6, s. 72; Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. I, „Rejent” 2003, nr 9, s. 48 i n.

Kolejnym problemem jest zakres obowiązywania ustawy. Dotyczy to w szczególności stosowania ustawy do różnego rodzaju przekształceń, które występują w spółkach prawa handlowego posiadających różne nieruchomości. W literaturze wskazuje się na wyłączenie uprawnień ANR do ingerowania w ten typ przekształceń. Dotyczy to również stosowania prawa wykupu, jeśli przeniesienie własności nastąpiło na podstawie umowy zamiany lub dożywocia.

Nadal występuje w doktrynie krytyka co do wzmocnienia publiczno-prawnego charakteru Agencji jako instytucji scentralizowanej, upodabniającej się funkcjonalnie do organu administracji państwowej. Odnotować należy pogląd o konieczności złagodzenia regulacji dotyczących prawa pierwokupu i „wykupu” (prawa nabycia) wykonywanego przez Agencję. Podkreśla się również, że Agencja nie realizuje w sposób wystarczający ciężących na niej obowiązków dotyczących wprowadzenia zabiegów urzędniowo-rolnych na przejętych gruntach (scalania, wymiany melioracji, rozgraniczenia gruntów oraz budowy dróg śródpolnych, itp.) Działania te powinny wzmocnić atrakcyjność dystrybucji gruntów Skarbu Państwa. Działalność Agencji ma jednak w tym zakresie charakter drugorzędny²⁷.

5. Istota nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa a modele przekształceń Agencji Nieruchomości Rolnych

Problematyka przekształcenia dotychczasowej misji ANR wymaga zdefiniowania generalnego celu, jaki ma spełniać nadzór właścicielski Skarbu Państwa. Przekształcenie misji ANR oraz jej struktury organizacyjnej można oprzeć o dwa odmienne założenia.

Pierwsze z nich zakładałoby wspieranie przez powołaną (lub przekształconą ANR) instytucję prawną procesów kształtujących obrót i struktury gruntowe według wzorów rozwiązań francuskich – SAFER²⁸. Instytucja ta brałaby

²⁷ A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego...*, s. 139-140.

²⁸ Francuski SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural – Stowarzyszenie Zagospodarowania Ziemi i Urzędzeń Obszarów Wiejskich) ustanowiony w drodze ustawowej w 1969 r. ulegał w drodze kolejnych nowelizacji licznym przemianom. W Federacji (SCAFER) reprezentowane są spółki lokalne SAFER, (których jest we Francji 33), pokrywające zakresem działalności terytorium całego kraju. SCAFAR zostało utworzone jako spółka akcyjna i ma charakter nadrzędny wobec SAFER działających na poziomie lokalnym. Kapitałowym udziałowcem SCAFAR jest wiele instytucji rolnych. Organizacja SAFER realizuje cele „misji publicznej”. SAFER posiada status spółki cywilnoprawnej z nadaną osobowością prawną, mającą wiele ograniczeń o charakterze prawno-publicznym. Powstanie spółki SAFER wymaga dokonania wielu czynności o charakterze publiczno-prawnym. Bliżej zob. J. Wierzbicki, w: *Zago-*

czynny udział we wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, przy daleko posuniętej roli państwa jako patrona wspomagającego czynnie powyższe procesy oraz stymulującego zabezpieczenie finansowe niezbędne dla prowadzonych przekształceń. Instytucja tego typu, wzorem SAFER, działająca w systemie zdecentralizowanym dla realizacji niekomercyjnej misji celu publicznego, polegającej na kształtowaniu gospodarstw rolnych pożądanych rozmiarów oraz prowadzeniu akcji osadniczej, wymagałaby wprowadzenia stałej pomocy państwa. Państwo czuwałoby i wpływałoby, poprzez krajową strukturę centralną, na zdecentralizowane podmioty (odpowiedniki SAFER). Z punktu widzenia nadzoru publicznego wykluczyć należy oddziaływanie bezpośrednich struktur samorządu terytorialnego na tego typu instytucje. Krajowa struktura centralna powinna być, wzorem francuskim, związana z działalnością kredytową instytucji finansowych i społecznych, przy wyraźnym wsparciu jej działalności przez państwo w postaci gwarantowanych kredytów.

Drugi model zakłada przekształcenie ANR w podmiot pełniący funkcję zarządu mieniem rolnym Skarbu Państwa, ale zdecydowanie pozbawiony obowiązku realizacji celów społeczno-socjalnych i zapewnieniu przez państwo odpowiednich środków finansowych. Zadania te powinny realizować samorządy terytorialne. Przyjęcie powyższego modelu zakłada również utrzymanie scentralizowanej struktury organizacyjnej i pełnienie nadal funkcji nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa. W sensie organizacyjnym instytucja ta nawiązywałaby do modelu hiszpańskiego – IRYDA²⁹ lub modelu niemieckiego – BVVG³⁰.

spodarowanie ziemi we Francji i Polsce – materiały pokonferencyjne, red. W. Zientara, Warszawa 1999; L. Verdun, *Stowarzyszenie zagospodarowania ziemi i urządzanie obszarów wiejskich*, ibidem, s. 138 i n.; S. Prutis, *SAFER a polityka strukturalna polskiego rolnictwa*, ibidem, s. 155 i n.; A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego...*, s. 135-137.

²⁹ Instytut Narodowy Reformy i Rozwoju Rolnego (IRYDA – Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario). Może ona występować również jako podmiot obrotu cywilnoprawnego odnośnie do zakupu i dzierżawy gruntów rolnych oraz podziału gruntów i udzielania w tym przedmiocie zezwoleń. Istotą działania IRYDA jest tworzenie gospodarstw rodzinnych na bazie gruntów przejętych z reformy rolnej. Wykonuje ona szereg czynności nadzorczych w zakresie przebudowy ustroju rolnego i polityki regionalnej związanej z tym procesem; por. A. Lichorowicz, *W kwestii modelu...*, s. 127-131; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja...*, s. 177-179.

³⁰ BVVG jest spółką państwową działającą na zasadach powiernictwa. Oprócz biura centrali posiada 12 oddziałów terenowych na terenie byłej NRD, obejmujących pięć nowych krajów związkowych. Głównymi zadaniami BVVG są: sprzedaż i dzierżawa nieruchomości rolnych w drodze przetargów ofertowych, sprzedaż nieruchomości leśnych, reprivatyzacja nieruchomości rolnych i innego mienia, sprzedaż terenów na cele inwestycyjne itd. Szerzej zob.

6. ANR jako zarządca mieniem rolnym w ramach niekomercyjnej misji publicznej

Przekształcenie ANR w instytucję realizującą misję zarządzania mieniem rolnym w ramach niekomercyjnej misji publicznej wymagałoby stworzenia odpowiedniego okresu przejściowego. W drugiej połowie 2008 r. w Zasobie WRSP znajdowało się ok. 2,4 mln ha gruntów, z czego 1,8 mln ha było przedmiotem dzierżawy. Z analizy przeprowadzonej przez Agencję w 2007 r. wynika, że: ok. 500 umów dzierżawy na nieruchomościach powyżej 100 ha wygasa w latach 2008-2010, ok. 1800 umów – w latach 2011-2020, ok. 600 umów – w latach 2021-2030, pozostałe umowy wygasają po 2031 r. Oznacza to, przy założeniu respektowania przez Agencję zawartych umów dzierżawy, że procedura zbywania znacznej ilości gruntów z Zasobu WRSP rozpocząć się może praktycznie w latach 2008-2031³¹. Założyć należy, że projektowana reprivatyzacja o charakterze odszkodowawczym, dotycząca gruntów państwowych (szacunkowo ok. 500 tys. ha.), dokonana zostanie w drodze odszkodowania finansowego w odniesieniu do byłych właścicieli i ich następców, a nie w drodze zwrotu nieruchomości w naturze.

Przekształcenie się Agencji w strukturę zbliżoną do SAFER (np. utworzenie struktury centralnej i powołanie regionalnych spółek do zagospodarowania gruntów), wymagałoby trwałego rozdysponowania znacznej powierzchni gruntów z Zasobu WRSP. Oznaczałoby to w okresie przejściowym zdjęcie z Agencji obowiązku kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi oraz zwiększenie efektywności sprzedaży gruntów Zasobu WRSP w stosunku do obecnego poziomu sprzedaży. Przyspieszenie trwałego rozdysponowania mienia z Zasobu WRSP powinno być powiązane z przygotowaniem prawnych podstaw, w tym przekształceniem oddziałów terenowych Agencji w odpowiednie spółki (wzorem SAFER).

Przekształcenie Agencji w organizację zbliżoną do SAFER wiąże się z zakończeniem prowadzenia przez Agencję misji prywatyzacyjnej. Wymaga to

B. Szyber, *Przekształcenia własnościowe w Nowych Landach Niemieckich*, Warszawa 1999, s. 13 i n.; S. Grykień, *Przekształcenia struktury własnościowej i agrarnej w rolnictwie wschodnim Niemiec*, w: *Szanse rozwoju rolnictwa*, Lublin 2000, s. 125-132; W. Zientara, *Skutki przekształceń własnościowych w rolnictwie wschodnim krajów związkowych Niemiec*, „Agroprzemiany” 1999, nr 11, s. 4-7; A. Zadura, *Rolnictwo niemieckie – przemiany strukturalne*, „Agroprzemiany” 2002, nr 5, s. 3; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja...*, s. 167-174.

³¹ Inne rozwiązanie w tym zakresie zawiera cytowany projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, który przewiduje jednostronnie i ulytymatywnie wypowiedzenie umowy dzierżawy w trybie ustawowym.

nadto stworzenia nowego katalogu zadań dla przekształconej ANR, polegających na:

- priorytetowym wspieraniu akcji osiedleńczej w rolnictwie,
- poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- wspomaganium akcji zamiany gruntów na wniosek rolników na grunty Zasobu WRSP,
 - prowadzeniu akcji scaleniowo-urządzeniowych na gruntach Zasobu, w tym przygotowania gruntów pod potrzeby osadnictwa rolnego,
 - zintensyfikowaniu nieodpłatnego przekazywania gruntów Zasobu WRSP dla celów infrastruktury publicznej i społecznej,
 - wspomaganium tworzenia miejsc pracy na wsi w sektorze obsługi rolnictwa,
 - stabilizowaniu dzierżaw rolnych towarowych gospodarstw chłopskich oraz dzierżawców rolnych wielkoobszarowych, którzy docelowo zamierzają nabyć dzierżawiony grunt,
 - wspomaganium gospodarowania na terenach o trudnych warunkach naturalnych (tereny górskie, podgórskie, przygraniczne itp.),
 - wspieraniu projektów ochrony środowiska na obszarach wiejskich,
 - oddziaływaniu na regulację cen na rynku ziemi poprzez mechanizmy stabilizacji i kontroli gospodarowania w gospodarstwach, które nabyły ziemię z Zasobu WRSP (kontrola gospodarstw przez określony ustawowo okres),
 - stosowaniu w sposób kontrolowany prawa pierwokupu oraz zakupu ziemi w celu poprawy struktury obszarowej, w tym przez młodych rolników,
 - ograniczeniu możliwości przetrzymywania ziemi w Zasobie WRSP do okresu np. 5 lat.

Podkreślić należy, że doświadczenia francuskie są ściśle związane z historią gospodarczą Francji i mogą jedynie stanowić inspirację dla reformowania ANR, gdy chodzi o zmianę jej dotychczasowej misji.

7. ANR jako podmiot realizujący misję zarządcy skarbowym majątkiem rolnym

Taka koncepcja zakładałaby zgoła odmienną misję, niż opisana powyżej. Utrzymanie funkcjonowania ANR oznacza konieczność wprowadzenia korekt, które polegałyby na ustabilizowaniu pozycji Agencji, powołanej – jak już wspomniano – do restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego zasobu rolnego. Przyjęcie tej koncepcji wobec występujących trudności w trwałym zbyciu nieruchomości rolnych Zasobu WRSP zakładać może utrzymanie pozycji Agencji jako zarządcy skarbowego mienia rolnego. Oznaczałoby to,

że trwałe zbywanie gruntów z Zasobu WRSP nie stanowiłoby priorytetu w sferze funkcjonalnej Agencji. Przy takim założeniu państwo uzyskiwałoby stały dochód roczny głównie z tytułu dzierżaw rolnych. W 2007 r. wpływy Agencji z tytułu dzierżaw wyniosły 289 mln zł, natomiast z tytułu sprzedaży – 1,47 mld zł. Nie oznacza to jednak, że ANR należałoby pozbawić uprawnień w zakresie zbywania gruntów np. na cele poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Wzorem IRYDA lub BVVG, Agencja powinna posiadać uprawnienia w zakresie pośredniczenia w uzyskaniu przez zainteresowanych nabywców preferencji kredytowych. Miałyby one ułatwić nabywanie nieruchomości w celu powiększania gospodarstw rolnych czy też prowadzenie akcji osadniczej dla młodych rolników. Niezbędna jest jednak inicjatywa rządu, która wytyczyłaby zasady polityki rolnej w tym zakresie.

Przyjęcie koncepcji zarządcy majątku rolnego Skarbu Państwa wymagałoby istotnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Najważniejsze z nich dotyczyłyby:

1) zmiany statusu Agencji na państwową jednostkę organizacyjną z osobowością prawną i rezygnacji ze sformułowań ustawowych dotyczących więzi o charakterze powierniczym (pamiętać należy, że IRYDA jest, *de iure*, jednym z departamentów ministerstwa rolnictwa),

2) możliwości trwałego rozdysponowania mienia Zasobu WRSP jedynie w przypadku uzyskania ceny rynkowej,

3) intensyfikacji dzierżaw z Zasobu WRSP, tj. działań pomagających rolnikom w przejmowaniu dzierżaw z Zasobu i w ich utrzymywaniu,

4) skupienia uwagi na jak najlepszym zarządzaniu mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w celu optymalizacji zysku,

5) położenia nacisku na podniesienie kwalifikacji pracowników Agencji w zakresie zarządzania nieruchomościami,

6) wzmocnienia środków nadzoru Ministra Skarbu Państwa lub Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz wzmocnienia publicznych praw podmiotowych kontrahentów Agencji, w tym dzierżawców,

7) określenia jasnej procedury redystrybucji dochodów uzyskanych z Zasobu przewidzianej w planach finansowych,

8) położenia 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,

9) skupienia jeszcze większej uwagi na programach stypendialnych i wyrównywaniu szans młodzieży wiejskiej (finansowanych ze środków Agencji, ale przekazanych do budżetu).

Ponadto należy pozostawić zmodyfikowanej strukturalnie ANR ustawowe prawo pierwokupu i zakupu ziemi na rynku w celu przeciwdziałania transakcjom spekulacyjnym. Niezbędne są tu zmiany w obrębie samego prawa pierwokupu i procedury jego realizowania, które powinny mieć kształt postępowania administracyjnego. Postulować także należy określenie dla każdego województwa, gdy idzie o obrót prywatny, obszarów pozostających w szczególnym zainteresowaniu państwa. Dla zapewnienia przejrzystości całej procedury pierwokupu każdorazowa transakcja powinna mieć charakter postępowania jawnego.

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

Wydaje się, że z dwóch prezentowanych w niniejszym opracowaniu kierunków zmian strukturalnych ANR oraz zagospodarowania państwowej własności rolnej, w pierwszej kolejności powinien być brany pod uwagę kierunek opierający się na wzorze francuskim.

8. Uwarunkowania prawne dla przekształcenia Agencji Nieruchomości Rolnych

Przyjąć należy, że projekt nowej ustawy zakładałby uchylenie obowiązujących ustaw w omawianym zakresie. Opracowanie założeń do przyszłej ustawy dotyczącej nowego sposobu kształtowania obrotu i struktur gruntowych wymagałoby podjęcia kierunkowej decyzji politycznej co do zakresu projektowanej reformy ANR. Generalnie wystąpić mogą trzy warianty rozwiązań prawnych w ramach projektowanej reformy:

Wariant 1. Model prawny oparty na rozwiązaniach francuskich zbliżonych do formuły organizacyjnej SAFER

Zakłada on oparcie kształtowania obrotu i struktur gruntowych o tzw. misję niekomercyjną celu publicznego, którą realizuje państwo. Jego realizacja wymagałaby zbudowania struktury administracyjno-gospodarczej mającej za

podstawę formułę scentralizowanej jednostki administracyjnej, ściśle związanej z naczelnym organem administracji państwowej (np. właściwym ministrem do spraw rolnictwa). Jednostkami realizującymi powyższą misję w terenie powinny być zdecentralizowane spółki publiczne-prawa handlowego, których struktura funkcjonowania oraz sposób funkcjonowania nadzorowany byłby według modelu SAFER. Nie zakłada się tu udziału samorządu terytorialnego w bezpośrednim zarządzaniu powyższą strukturą. Przyjąć należy jednak formułę współdziałania z samorządem terytorialnym w ramach struktury państwowo-publicznej, w tym ewentualnie realizację zadań zleconych przez samorząd terytorialny.

Zdecentralizowane spółki publiczne powinny swoim oddziaływaniem objąć powierzchnię terytorialną całego kraju. Model organizacyjny, realizowana misja oraz sposób nadzoru wzorowane mogą być także na francuskim modelu SAFER. Wiąże się to jednak z zapewnieniem środków budżetowych na działanie nowej struktury organizacyjnej powstałej na bazie ANR oraz przekazaniem zadań dotyczących kontroli obrotu gruntami wykonywanej dotychczas przez ANR do terenowego organu rządowej administracji rolnej.

Wariant 2. Model prawny nawiązujący do rozwiązań hiszpańskich, opartych na formule organizacyjnej IRYDA i częściowo o formułę niemiecką BVVG

Zakłada on funkcjonowanie struktury zcentralizowanej (usytuowanej np. w ramach struktury Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wzorem IRYDA) oraz regionalnych przedsiębiorstw publicznych kierowanych za pośrednictwem terytorialnych wyodrębnionych organów, stanowiących przedłużenie działania odpowiednika IRYDA w terenie. Koncepcja powyższa opiera się o konstrukcję centralnej jednostki budżetowej z osobowością prawną finansowanej z budżetu.

Wariant 3. Model prawny przekształcenia dotychczasowej misji ANR

Zakłada on pozostawienie, po dokonaniu istotnych modyfikacji, istniejącego modelu prawnego ANR, tj. utrzymanie ANR jako powiernika Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania państwowym mieniem rolnym. Konstrukcja ta powinna zostać utrzymana przez np. najbliższe 10 lat. W tym okresie trzeba całkowicie zakończyć akcję prywatyzacyjną gruntów znajdujących się w Zasobie WRSP. Niesprywatyzowane grunty powinny zostać przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, państwowym jednostkom or-

ganizacyjnym lub organizacjom społecznym celu publicznego. Agencja powinna zostać przekształcona w państwową jednostkę organizacyjną z osobowością prawną jako zarządca państwowego mienia rolnego. Nadto, od tego okresu, Agencja nie będzie podmiotem wykonującym powiernictwo Skarbu Państwa odnośnie do państwowego mienia rolnego.

W ramach omawianego modelu ANR miałyby się skoncentrować na administrowaniu wieloletnimi dzierżawami rolnymi oraz na wykonywaniu uprawnień w zakresie zbywania dzierżawionych gruntów na rzecz dzierżawców przy uwzględnieniu ich prawa pierwokupu. Zwracane do Zasobu WRSP grunty, gdyby zaistniały takie potrzeby, powinny być nadal oferowane rolnikom prywatnym w celu powiększanie areału gospodarstw rolnych (w drodze przetargów zamkniętych dotyczących tylko tej grupy zawodowej). Dopuszczyć należy możliwość nabywania przez młodych rolników w ramach programu osadniczego zwracanych przez dzierżawców gruntów.

Zobowiązania Agencji po przekształceniu ją w państwową jednostkę organizacyjną z osobowością prawną powinna przejąć nowa jednostka organizacyjna. Infrastruktura osiedlowo-mieszkaniowa dawnych osiedli po pppr powinna zostać przekazana samorządom terytorialnym przy zapewnieniu budżetowych środków na jej częściowe utrzymanie. W celu usprawnienia funkcjonowania przekształconej ANR należy usunąć bariery prawne. Restrukturyzacja wewnętrzna ANR powinna m.in. obejmować likwidację zbędnych procedur biurokratycznych, w tym racjonalizację procedur przetargowych, obiegu dokumentów, skrócenie czasu obsługi interesantów oraz efektywność trwałego rozdysponowania gruntów z Zasobu WRSP, także dzierżaw wieloletnich.

Podjęcie decyzji dotyczącej przekształcenia dotychczasowej misji Agencji wymaga określenia w projekcie nowej ustawy:

- nowej misji, tj. celów i zadań powoływanej lub przekształconej instytucji,
- zbudowania lub przekształcenia istniejącej struktury organizacyjno-instytucjonalnej w oparciu o przedstawione powyżej założenia,
- określenia wewnętrznej struktury organizacyjnej przekształconej instytucji i zakresów kompetencyjnych,
- zakresu i sposobu wykonywania nadzoru państwowego oraz ustalenie właściwości organów nadzorczych,
- źródeł finansowania instytucji, w tym ustanowienia jej struktury finansowania,
- zakresu współdziałania z samorządem terytorialnym, gospodarczym i związkami rolniczymi,

– priorytetów w sferze gospodarowania majątkiem rolnym w zakresie: sprzedaży, dzierżawy gruntów rolnych, innych form gospodarowania, osadnictwa rolnego, prac urządzeniowo-rolnych oraz trybu rozdysponowania majątku skarbowego,

– przekazania dotychczasowego „władztwa państwowego” wykonywanego przez ANR do terenowych organów administracji państwowej i skoncentrowania się nad realizacją przyjętej misji.

Przekształcenie funkcjonalnej struktury organizacyjnej ANR, a także realizacja funkcji zleconych ze sfery administracji publicznej, wymaga – z uwagi na projektowane zmiany – wprowadzenia przepisów o charakterze przejściowym, a zwłaszcza określenia kompetencji podmiotów oraz terminów realizacji dotyczących:

– przejścia i przekształcenia lub likwidacji określonej struktury organizacyjnej,

– przejścia zobowiązań Agencji,

– regulacji praw pracowniczych (zwolnień lub wypowiedzeń zmieniających, czy też zwolnień grupowych),

– zastępstwa procesowego w przypadku likwidacji struktury organizacyjnej oraz wskazania podmiotu, który będzie sukcesorem ANR,

– przejścia majątku administracyjnego Agencji (co do trybu i formy),

– zamknięcia planów finansowych oraz bilansu końcowego.

Wymienione czynności powinny być odpowiednio zaplanowane, jak również powinny zostać wskazane podmioty uczestniczące w procesie przekształceń lub likwidacji, przyjmując za podstawę działań odpowiednie uregulowanie w ustawie w przepisach przejściowych i końcowych.

9. Podsumowanie

Zaprezentowane rozważania są wstępem do dyskusji nad propozycjami przekształceń ANR w perspektywie dalszej restrukturyzacji państwowej własności rolnej. Dyskusja taka jest niezbędna z punktu widzenia określenia kierunków rozwoju obszarów wiejskich oraz wspierania rodzimej produkcji i zmiany generacji w rolnictwie. Powinna być ona oparta na danych analitycznych oraz wolna od emocji.

Przedstawiona analiza wskazuje na konieczność podjęcia prac związanych z restrukturyzacją Agencji, a nie jej likwidacji. Skala problemów dotycząca zagospodarowania oraz nadzorowania majątku skarbowego zgromadzonego na obszarze 2,4 mln ha wymaga utrzymania określonej struktury

administracyjnej w celu właściwego nadzorowania i dysponowania majątkiem państwowym. Zgłaszane postulaty likwidacji Agencji w związku z zakładanym szybkim zbyciem gruntów pozostających w Zasobie wydają się mało realne wobec dotychczasowych doświadczeń związanych ze sprzedażą gruntów z Zasobu WRSP. Wdrożenie procesów likwidacyjnych w odniesieniu do rolnego zasobu majątkowego Skarbu Państwa, bez przygotowania odpowiednich rozwiązań prawno-organizacyjnych, może doprowadzić do niezgodnego z prawem dysponowania majątkiem i narażenia Skarbu Państwa na straty znacznych rozmiarów. Wypracowanie odpowiedniej koncepcji prawnej likwidacji Agencji uwzględnić jednocześnie musi problem praw nabytych dzierżawców oraz innych użytkowników gruntów państwowych dysponujących majątkiem skarbowym, w tym spółek handlowych Agencji na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa.

Agencja (w obecnym kształcie) oraz dotychczasowa filozofia gospodarowania Zasobem WRSP wytrzymały próbę czasu, jednakże wynikało to z braku lepszej koncepcji i wystarczającej determinacji kolejnych rządów do przeprowadzenia gruntownych zmian. Brak stosowania wobec Agencji dotychczasowej „filozofii” gospodarowania skarbowym majątkiem rolnym, bez wprowadzenia zasadniczych modernizacji, ocenione być musi jako niekorzystne dla polskiej gospodarki rolnej. Projektowana likwidacja Agencji jest przedwczesna i nie posiada racjonalnego uzasadnienia. Wydaje się zatem konieczne przygotowanie przez ustawodawcę określonych decyzji kierunkowych: politycznych, prawnych i gospodarczych, dotyczących restrukturyzacji i formy prawnej przekształcenia Agencji jako instytucji biorącej czynny udział we wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniając zaprezentowane wyżej rozważania³².

AGRICULTURAL PROPERTY AGENCY – LIQUIDATION OR RESTRUCTURING?

Summary

A question is posed whether the Agricultural Property Agency should be liquidated or restructured. This issue is discussed on the basis of the existing legal regulations and experience, recommending, in conclusion, the latter option. Consequently, three restructuring solutions are offered.

³² P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych – przyszłe kierunki przekształceń państwowych własności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007, s. 176-179.

The first one, modelled on the French solution SAFER, consists in the transformation of the Agency into an institution whose task would be to shape the turnover and structure of agricultural property. This institution, acting as a group of public companies in a decentralised system, and having a central, or federal structure, would implement the non-commercial mission of the public interest, creating agricultural holdings of desired sizes, or propagating settlements in desired areas.

The second model provides for the transformation of the Agency into an entity that would manage the agricultural property of the State Treasury. Such a structure would resemble the Spanish model IRYDA, and would provide for a centralised structure appointed within the structures of the Ministry of Agriculture and Rural Development, and the regional public entities supervised by ministerial territorial agencies.

The third model that is worth considering is gradual transformation of the current Agency and resulting from it gradual elimination of the fiduciary role of the State Treasury. If that model is adopted, this process should have been completed before state agricultural property has been fully privatised. At that time the Agricultural Property Agency should be transformed in a state entity with a legal status.

AGENZIA DEI FONDI AGRICOLI – ABOLIZIONE O RISTRUTTURIZZAZIONE?

Riassunto

L'Autore, in base all'analisi delle norme giuridiche e delle esperienze finora acquisite, cerca, in primo luogo, di rispondere alla domanda se l'Agenzia dei Fondi Agricoli dovrebbe essere liquidata o piuttosto ristrutturata. Una volta constatato che è più opportuna la seconda soluzione, analizza tre possibili opzioni in merito.

La prima presuppone, sulla falsariga delle esperienze francesi sul SAFER, la trasformazione dell'Agenzia in un ente di indirizzo in merito alla circolazione della circolazione e delle strutture fondiarie. Tale ente, operante come un insieme di società pubbliche nel sistema decentralizzato e avente la struttura federale, potrebbe realizzare finalità pubbliche non commerciali, consistenti nella creazione di aziende agricole di dimensioni adeguate nonché nel favorire l'insediamento degli agricoltori.

La seconda soluzione presuppone la trasformazione dell'Agenzia in un soggetto che svolge funzioni di gestione della proprietà agricola dello Stato. Tale soggetto dovrebbe essere simile al modello spagnolo di IRYDA, che richiede l'esistenza di una struttura decentralizzata istituita nell'ambito della struttura del Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale nonché nell'ambito delle imprese pubbliche regionali controllate dalle agende ministeriali nel territorio.

La terza proposta che occorre considerare consiste nella trasformazione del modello attuale ed implica la graduale abolizione del sistema fiduciario del Tesoro dello Stato finora operante. Tale operazione dovrebbe essere portata a termine prima della fine del processo di privatizzazione dei fondi agricoli statali. In base a questi presupposti l'Agenzia dovrebbe essere trasformata in un ente organizzativo statale dotato di personalità giuridica.