

Piotr Michał Kosmęda

Propozycje ukształtowania transformacji rolnictwa państwowego w świetle dotychczasowej ewolucji własności rolnej Skarbu Państwa

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 4/1/2, 27-36

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PROPOZYCJE UKSZTAŁTOWANIA TRANSFORMACJI ROLNICTWA PAŃSTWOWEGO W ŚWIETLE DOTYCHCZASOWEJ EWOLUCJI WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA

Piotr Michał Kosmęda

Katedra Planowania i Urządzania Terenów Wiejskich
Akademia Rolnicza we Wrocławiu

Streszczenie: Praca dotyczy zagadnień związanych z restrukturyzacją i prywatyzacją państwowego rolnictwa, koncentrując się na przyczynach stworzenia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmieniających się zadaniach i formach działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (Agencji Nieruchomości Rolnych) i ocenie dotychczasowych dokonań. Na podstawie istniejących doświadczeń proponuje się ograniczenie zadań agencji do sprzedaży przejętego mienia, najlepiej jedynie w trybie nieograniczonego przetargu ustnego, a następnie, po jak najszybszym wyzbyciu się przez państwo ziemi rolniczej, likwidację agencji lub przekształcenie jej w podmiot wspierający przemianę struktury agrarnej w kraju wyposażony jednak w odpowiednie ku temu narzędzia.

Słowa kluczowe: rolnictwo państwowe, restrukturyzacja, prywatyzacja, Agencja Nieruchomości Rolnych.

WSTĘP: CEL PRACY

Omawiając zagadnienie tworzenia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, nie sposób uciec od społeczno-gospodarczej rzeczywistości, w jakiej proces ten został zapoczątkowany, a szczególnie sytuacji Państwowych Gospo-

darstw Rolnych, których to mienie stanowiło podstawę stworzenia Zasobu. Pozwoli to niewątpliwie lepiej ocenić celowość tworzenia zasobu oraz zadania, jakie postawiono przed Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa (przekształconą w Agencję Nieruchomości Rolnych, zwaną dalej Agencją). Celem niniejszej pracy jest wykazanie, iż przekazanie centralnie kierowanym, państwowym instytucjom zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami rolnymi jest (w sytuacji braku precyzyjnego określenia zadań i priorytetów tych jednostek) obciążone znacznym ryzykiem, polegającym na możliwości nierealizowania założeń ustawodawcy. W związku z tym należało dokonać analizy ewolucji zadań Agencji, uwarunkowań prawnych i społecznych, w jakich dotychczas działała w świetle zakładanego celu głównego – restrukturyzacji państwowego rolnictwa.

GENEZA POWSTANIA AGENCJI

Powstałe w czasach systemu nakazowo-rozdzielczego PGR dostosowane być miały do zarządzania scentralizowanego. Z biegiem czasu próbowano połączyć centralne planowanie z samodzielnością ekonomiczną. Niewydolność gospodarcza ustroju komunistycznego powodująca nieustanne braki artykułów żywnościowych zmuszała do rozwoju produkcji niezależnie od istniejących kosztów. Skutkiem tego efektywność ekonomiczna w PPGR była mniejsza niż w gospodarstwach chłopskich [Greń 1999]. Lata osiemdziesiąte przyniosły poprawę efektywności. Przypisuje się to racjonalizacji nakładów, wprowadzeniu nowych technologii, poprawie organizacji, wzrostowi wyposażenia w maszyny i urządzenia [Dzun 1991].

Nie powinien ująć uwadze wpływ co najmniej dwóch istotnych czynników, utrudniających czy wręcz uniemożliwiających precyzyjną ocenę działalności PGR. tj.: znacznych dotacji dla rolnictwa, preferencyjnych kredytów z jednej strony i poważnych obciążeń socjalnych z drugiej. Zadania PGR nie ograniczały się bowiem jedynie do, nawet szeroko pojętej, produkcji rolnej, ale obejmowały również cele ogólnospołeczne, związane z budownictwem mieszkalnym, pomocą socjalną, wręcz organizacją życia na wsi. Działania te często przenikały się w sposób niemożliwy do rozdzielenia. Dotyczy to również wydatkowania środków pieniężnych, które w ramach oficjalnej księgowości mogły być w rzeczywistości relatywnie łatwo przeznaczane na inne cele.

Przełom roku 1989, a w zasadzie roku 1988, zachwiał strukturami PGR. Od 1988 r. rozpoczął się proces urealniania stopy procentowej kredytów udzielanych PGR. Ograniczono także, a następnie zniesiono dotacje do żywności. Przejście z gospodarki nakazowo-rozdzielczej do rynkowej wymusiło zmiany zarządzania niemal wszystkimi podmiotami na rynku. Szczególnie boleśnie odczuły to PGR, które mimo znacznego majątku, jaki był w ich posiadaniu, nie potrafiły przystosować się do nowej rzeczywistości. Często przyczyną takiego stanu rzeczy były błędy w organizacji przedsiębiorstw (np. duża władza

rad pracowniczych) czy lokalizacji obiektów, na które kierownictwa PGR nie miały wpływu, niekiedy jednak przyzwyczajone do ochronnego parasola państwa PGR nie reagowały w sposób należyty na sygnały płynące z rynku i nie próbowały podejmować działań restrukturyzacyjnych, tym bardziej, iż roszczeniowo nastawione związki zawodowe zdecydowanie sprzeciwiały się próbom jakiegokolwiek ograniczenia zatrudnienia. W tej sytuacji wprowadzenie obowiązku płacenia przez PGR dywidendy od początku roku 1989, podatku obrotowego, obciążenie rosnącymi kosztami pracy w postaci składek m.in. ZUS, PFRON, podatku od wynagrodzeń przy jednoczesnym ograniczeniu popytu na produkty rolno-spożywcze (będącego skutkiem znacznego obniżenia dochodów ludności, uwolnienia cen produktów żywnościowych oraz liberalizacji handlu z zagranicą, która doprowadziła do znacznego importu produktów żywnościowych), musiało pogorszyć sytuację ekonomiczną PGR [Kozuch 1994]. Nie można nie zauważyć, iż znaczna część PGR, mimo wielu przeciwności, podjęła próby redukcji kosztów pracy i ograniczenia nieefektywnej produkcji, co doprowadziło do poprawy wskaźników efektywności, ale były to często działania spóźnione. Rezultatem rosnącego zadłużenia była utrata płynności finansowej przez większość PGR, co prowadziło do ich upadku [Dzun 2002].

Gdy się okazało, iż gospodarstwa państwowe nie będą potrafiły zaistnieć w nowej rzeczywistości ekonomiczno-społecznej, jako rozwiązanie istniejącego problemu zdecydowano się stworzyć Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Już w tym momencie zaznaczyć można, iż było to jedno z możliwych posunięć, na pewno dalece ryzykowne, bo skupiało w rękach jednego podmiotu prawo decydowania o publicznym mieniu znacznej wartości. Alternatywą mogła być szybka prywatyzacja przeprowadzona przez istniejące organy władzy publicznej za pomocą ustnych przetargów nieograniczonych na podstawie prostych i nie budzących wątpliwości kryteriów ceny.

Podstawowym aktem regulującym zasób własności rolnej skarbu państwa jest ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. (tekst jednolity – DzU nr 57, poz. 603 z 2001 r. z późn. zm. – zwana dalej ustawą).

ZADANIA AGENCJI

Skarb Państwa powierzył Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do części mienia państwowego, tj. :

- 1) nieruchomości rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych;

- 2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń;
- 3) lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2.

Rozmiar zadań postawionych przed Agencją najlepiej obrazuje ilość użytków rolnych w zarządzie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, która wynosiła wedle ówczesnych szacunków 3477 tysięcy ha, przy których uprawie zatrudnionych było ponad 450 tys. pracowników. Ponadto stan zasobu PFZ wskazywał na 798 tys. ha użytków rolnych. Oczywiście było, iż przejęcie i rozdysponowanie tak ogromnego majątku wymagać będzie pracy wielu ludzi i nie zakończy się szybko. Mimo to, nie zważając na to zagrożenie, Skarb Państwa wyposażył Agencję w kompetencję do realizacji uprawnień składających się na prawo własności. Nie było to jednak równoznaczne z przeniesieniem na AWRSP prawa własności, gdyż własność składników Zasobu pozostała przy Skarbie Państwa [Doliwa 2000].

Warto ponadto zwrócić uwagę na sprawę bardzo istotną – celem działania Agencji nie jest posiadanie nieruchomości samo w sobie, ale jedynie przejęcie ich oraz przekazanie innym podmiotom w celu ich lepszego niż dotychczas wykorzystania. Wolą ustawodawcy było bowiem zapewnienie należytego zagospodarowania nieruchomości [Klat-Górska 2000].

KSZTAŁTOWANIE SIĘ ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA

Przejęcie przez Agencję praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności w stosunku do mienia, nastąpić miało nie później niż do 30 czerwca 2000 r. Nieruchomości rolne nieprzekazane do Zasobu ostatecznymi decyzjami starosty lub wojewody właściwych ze względu na położenie nieruchomości w tym terminie stały się z mocy prawa własnością gmin, na których terenie są położone. Gminy przejmowały nieruchomości wraz z zobowiązaniami wobec osób trzecich. Warto zauważyć, że termin ten był kilkakrotnie zmieniany. Pierwotny tekst ustawy stanowił, iż przejęcie przez Agencję praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności nastąpi niezwłocznie po utworzeniu Agencji, nie później jednak niż po upływie 2 lat. Zmieniono ten termin w 1994 r., określając, iż nie może on być dłuższy niż trzy lata po utworzeniu Agencji, a potem na dzień 31 grudnia 1997.

Zgodnie z założeniami ustawy i twórców Agencji przez trzy pierwsze lata nadrzędnym jej zadaniem było przejęcie do Zasobu WRSP powierzonego jej mienia. Do końca 1994 r. przejęto do Zasobu WRSP ponad 90% gruntów, prawie 100% obiektów rolno-przemysłowych, usługowych i zespołów dworskich i pałacowo-parkowych oraz 98% mieszkań. Zadanie to zrealizowano do końca 1994 r. [Szczurówna, Smolik 2001]. Głównym kierunkiem działania Agencji na odcinku gromadzenia zasobu było przejmowanie mienia likwidowanych PGR. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego Agencja Własno-

ści Rolnej Skarbu Państwa przejmująca majątek oraz wierzytelności i zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej odpowiada za zobowiązania związane z przekazywanym mieniem do wartości przejętego mienia. Kolejne nowelizacje doprecyzowywały te uregulowania, stanowiąc m.in., iż egzekucja należności, przypadających od Agencji z tytułu przyjętego zobowiązania może być prowadzona tylko z mienia i pożytków z niego uzyskiwanych, przekazanego Agencji po tym zlikwidowanym przedsiębiorstwie, które zaciągnęło zobowiązanie. Oznaczało to brak możliwości egzekwowania tych należności z innych, zwłaszcza w miarę dobrze prosperujących, byłych PGR [Tomkiewicz 1994].

W tej sytuacji prawnej stwierdzić więc należy, iż sukcesja prawna Agencji w miejsce byłych PGR ma charakter uniwersalny [Tomanek 1996]. Jeżeli bowiem Agencja przejmowała całe gospodarstwa rolne samodzielnie organizacyjnie i gospodarczo lub kombinat, to nie można było mówić o przejęciu składnika majątkowego. Przedmiotem przejęcia był cały majątek wraz z prawami i obowiązkami oraz likwidacja przedsiębiorstwa jako podmiotu prawnego i producenta [Zieliński 1993]. Pociągało to za sobą wiele konsekwencji. Do najbardziej istotnych, szczególnie jeśli chodzi o wymiar społeczny, należał niewątpliwie fakt, iż sukcesja ta objęła również roszczenia pracowników wobec zlikwidowanego przedsiębiorstwa [Tomanek 1996]. Ze względu na duże zadłużenie przedsiębiorstw znaczna część uwagi Agencji skupiona była na spłacie tego zadłużenia, co prowadziło do dalszego ograniczenia aktywności prywatyzacyjnej.

Do form działalności AWRSP w zakresie gospodarowania mieniem trzeba zaliczyć:

- 1) sprzedaż mienia w całości lub jego części;
- 2) oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym;
- 3) wniesienie mienia lub jego części do spółki;
- 4) oddanie na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania;
- 5) przekazanie w zarząd;
- 6) zamianę nieruchomości.

Warto zwrócić uwagę na rozbudowane instrumentarium gospodarowania, dające Agencji sporą swobodę, co może budzić wątpliwości w kontekście głównego, deklarowanego celu, jaki przyświecał stworzeniu Agencji, tj. prywatyzacji mienia państwowego.

EWOLUCJA ZAKŁADANYCH I FAKTYCZNIE REALIZOWANYCH ZADAŃ AGENCJI

Po kilkunastu latach działalności Agencji widoczne stały się liczne wady stworzonego systemu wykonywania państwowej własności rolniczej. Najistot-

niejsza do dziś wydaje się kwestia braku jasnej koncepcji modelowej ustroju polskiego rolnictwa [Prutis 2000]. Należy zgodzić się z tą tezą. Działania ustawodawcy na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat dowiodły, iż kierunek ewolucji zasad gospodarowania państwową ziemią rolniczą jest raczej wypadkową przypadkowych inicjatyw zainteresowanych grup nacisku niż konsekwentną realizacją wcześniej wytyczonego kursu. W tych ramach następował proces ugruntowywania pozycji Agencji w krajobrazie polskiego rolnictwa. Szczególne znaczenie miała niewątpliwe nowelizacja ustawy z 1995 r., która podniosła administrowanie do rangi równoprawnej formy gospodarowania Zaso-
bem, podobnie jak inne, w szczególności jak sprzedaż. Do zakresu zadań Agencji włączono również finansowanie świadczeń przedemerytalnych dla pracowników byłych PGR. Od 1999 r. są też przyznawane przez Agencję stypendia dla uczniów z terenów popegeerowskich, uczęszczających do szkół ponadgimnazjalnych i średnich, kończących się maturą. Oprócz zadań gospodarczych, które do tej pory wykonywała Agencja, będąca „zjednoczonym, krajowym przedsiębiorstwem produkcji rolnej”, pojawiały się zatem nowe, które pozwalały jej na wkraczanie na coraz to nowe obszary działalności publicznej [Gnewek 1996]. Nieuchronnie musiało to prowadzić do utraty kontroli nad wydatkami Agencji, czego przykładem może być choćby sfinansowanie grupie 120 bezrobotnych byłych pracowników PGR pielgrzymki do Rzymu, wobec stwierdzenia, iż normy regulujące działalność agencji pozwalają zakwalifikować sumy przeznaczone na pielgrzymkę jako świadczenie socjalne [Solska 2000].

W 2003 r. NIK przedstawiła raport z kontroli działalności spółek prawa handlowego z udziałem Agencji w zakresie realizacji zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa. NIK oceniła jako niecelowe i niegospodarne zwiększenie zaangażowania kapitału Agencji w spółkach prawa handlowego z jej udziałem. Kontrola wykazała niską efektywność kapitału i nieruchomości Agencji zaangażowanych w te spółki. NIK negatywnie oceniła również sposób desygnowania przedstawicieli Agencji do rad nadzorczych spółek oraz sprawowania przez Agencję nadzoru nad działalnością spółek z jej udziałem, który był niewystarczający i mało skuteczny.

Znaczne zwiększenie kompetencji Agencji, zwanej już od tej pory Agencją Nieruchomości Rolnych, nastąpiło od 16 lipca 2003 r., kiedy to weszła w życie ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

Ustawa stanowi, iż określa się zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez:

- poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- powierzenie prowadzenia działalności rolniczej osobom o odpowiednich kwalifikacjach.

Wydaje się jednak, że tak naprawdę uchwalenie ustawy było odpowiedzią na obawy co do wykupienia ziemi rolnej przez cudzoziemców z krajów UE i próbą wprowadzenia w tym zakresie kontroli i ograniczeń. I to jest rzeczywisty jej cel, cele zaś wskazane w jej art. 1 należy traktować jedynie jako pewien wybieg [Żyżylewski 2003]. Spotkać się można było nawet ze

stwierdzeniem, iż „tytuł ustawy wprowadza w błąd, ponieważ najmniej dotyczy ona kształtowania ustroju rolnego” [Jurcewicz 2003].

Jednym z najważniejszych postanowień ustawy z punktu widzenia zadań agencji jest przyznanie jej ustawowego prawa pierwokupu (przy umowach sprzedaży) oraz wykupu (w przypadku innych umów przenoszących własność nieruchomości rolnych, np. darowizny) na rzecz Skarbu Państwa. Trzeba zaznaczyć, iż korzystanie przez Agencję z prawa pierwokupu (lub wykupu) nie jest obowiązkowe. To Agencja decyduje, czy dana umowa przenosząca własność nieruchomości rolnej jest korzystna z punktu widzenia kształtowania ustroju rolnego, czy też nie. Jeżeli uzna, że nie, to wówczas korzysta z prawa pierwokupu (wykupu).

Ustawa nałożyła obowiązek powiadamiania Agencji o zamiarze zawarcia umów dotyczących nieruchomości rolnych, jeżeli w odniesieniu do tych umów przysługiwać będzie jej prawo pierwokupu lub wykupu. Niepowiadomienie o zamiarze dokonania takiej transakcji skutkuje nieważnością umowy. Zapewniano, iż Agencja będzie interweniować naprawdę w wyjątkowych sytuacjach, gdyż przy niskiej cenie rynkowej nieruchomości rolnych oraz braku jakichkolwiek wymagań, może się zdarzyć, że ziemia może być masowo wykupywana przez cudzoziemców

Już przed wejściem w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego pojawiało się wiele głosów krytyki, zarzucających nadużycia, tym bardziej poszerzenie kompetencji Agencji wywołało niepokój. Przedstawiciel ministerstwa uspokajał, iż choć rzeczywiście Agencja ma dość szerokie kompetencje i będzie mogła podejmować decyzje na zasadzie uznaniowości, jest to agenda rządowa, która realizuje politykę państwa [Bielański 2003].

Dane z roku 2003 wskazują, iż rzeczywiście Agencja reagowała sporadycznie. Do końca ubiegłego roku Agencja zgłosiła zamiar nabycia zaledwie 16 nieruchomości o powierzchni 558 ha o wartości 1,02 mln złotych. Przez pół roku obowiązywania ustawy do ANR wpłynęło 30 tys. umów. Jednocześnie pojawiły się głosy, iż należy ograniczyć prawo pierwokupu przez Agencję do działek o powierzchni powyżej 1 hektara, gdyż Agencja jest zasypywana umowami dotyczącymi użytków rolnych poniżej 1 hektara, które nie mają znaczenia rolniczego [Olesiński 2004].

Dość powszechnie zarzucano ustawodawcy pośpiech i niedopracowanie ustawy, zwracając choćby uwagę, że ustawa nie tylko nie realizuje celów w niej zawartych, ale ogranicza obrót nieruchomościami rolnymi, szczególnie, iż definicja nieruchomości rolnej jest bardzo szeroka. Wobec braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego potencjalnie nieruchomościami rolnymi będą prawie wszystkie działki, nawet te w centrach miast [Kubiński 2003].

WNIOSKI – KONCEPCJE UKSZTAŁTOWANIA DALSZEJ TRANSFORMACJI

Wybrana przez ustawodawcę droga przekształceń była jedną z wielu możliwych. Zwracano uwagę, iż błędem było powierzenie Agencji wykonywania uprawnień właścicielskich państwa w stosunku do całości państwowego mienia rolniczego, szczególnie gruntów PFZ, których sprzedaż mogła być nadal prowadzona przez gminy, jako zadanie zlecone ustawowo [Prutis 2000]. Krytyce poddano też odmienny niż w przypadku państwowych przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych sposób prywatyzacji. O ile w ich przypadku prywatyzacja miała charakter zindywidualizowany, dostosowany do specyfiki oraz sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa, o tyle majątek rolniczy został poddany ujednocionej w całym kraju procedurze polegającej na likwidacji PGR i przekazaniu mienia Agencji. Tymczasem bardziej pożądanym byłoby rozłożenie rekonstrukcji sektora państwowego w rolnictwie na etap komercjalizacji i następującej po niej prywatyzacji [Woś 1994].

Komentując przyznaną Agencji możliwość udzielania pomocy socjalnej byłym pracownikom PGR i członkom ich rodzin, twierdzono, iż należy zdecydowanie opowiedzieć się za wykreśleniem z katalogu zadań Agencji takiej działalności [Prutis 2000]. Idąc dalej, można by zaryzykować stwierdzenie, iż należałoby ograniczyć zadania Agencji jedynie do sprzedaży przejętej ziemi w jak najkrótszym czasie, najlepiej w trybie nieograniczonego przetargu ustnego, w którym jedynym kryterium oceny ofert byłaby cena. Byłoby to rozwiązanie dość rewolucyjne i wymagające dalej idących zmian w obowiązujących przepisach, ale najprostsze i prowadzące do szybkiej poprawy struktury agrarnej w kraju, nie bez ryzyka wynikające z pewnego chaosu tego procesu. Mimo iż nie zdecydowano się na szybką prywatyzację mienia państwowego w roku 1991, to wydaje się, iż nadal możliwe jest dokończenie tego procesu w ten sposób.

Dopuszczalne również, choć osłabiające prostotę i bezpieczeństwo poprzedniej koncepcji, byłoby ewentualne rozważenie wprowadzenia kryteriów dodatkowych, prowadzących do uprzywilejowania podmiotów, które kupując ziemię, powodowałyby korzystne zmiany w strukturze agrarnej. Kryteria takie powinny być jednak bardzo ściśle określone. Wśród nich można wymienić ułatwienie kupna podmiotom, będącym właścicielami i posiadaczami gruntów sąsiednich (ewentualnie również innym posiadaczom-sąsiadom), podmiotom powiększającym w ten sposób swoje gospodarstwo na obszarze danej gminy lub powiatu. Po wykonaniu tych zadań i wyzbyciu się przez państwo ziemi rolniczej można rozważyć potrzebę dalszego istnienia Agencji. Alternatywą dla jej zlikwidowania mogłoby być jej zachowanie jako podmiotu wspierającego przemiany struktury agrarnej w kraju, wyposażonego jednak w odpowiednie ku temu narzędzia, których omówienie wykracza poza ramy niniejszej pracy.

W przypadku prób rozwiązań pośrednich – wzmocnienia kontroli, ulepszenia struktury Agencji itd., nieustannie narażeni będziemy na kolejne nieprawidłowości w działalności tej instytucji. Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę, iż problem nie leży tak naprawdę ani w prawnej czy faktycznej konstrukcji w Agencji, ani też nie zniknie wskutek jakichkolwiek decyzji o zmianach personalnych. Problem leży w samym istnieniu Agencji jako państwowej jednostki odpowiedzialnej za gospodarowanie państwowymi gruntami, pojawia się on zresztą zawsze tam, gdzie istnieje nadmierna administracyjna swoboda w zakresie gospodarowania jakimkolwiek publicznym mieniem. Ryzyko nienależytego wykorzystywania zasobu można by jedynie zmniejszyć, ograniczając czy wręcz likwidując swobodę podejmowania decyzji przez Agencję. W takim przypadku powstaje jednak pytanie, czy potrzebne jest utrzymywanie rozbudowanej administracyjnej struktury do realizacji takich zadań? Dotychczasowe doświadczenia prowadzą zatem do wniosku, iż tylko likwidacja zasobu państwowej własności w rolnictwie umożliwi należyte, zgodne ze społecznym zapotrzebowaniem wykorzystanie ziemi rolniczej w Polsce. Tak długo jednak, jak cele fiskalne i autonomiczne dążenia biurokracji będą przesłaniać korzyści społeczne, tak długo będą prowadzone niekończące się próby reform, których celem jest tak naprawdę zachowanie status quo.

PIŚMIENNICTWO

- Biełański J., 2003. *Gazeta Prawna* 137, dodatek: Prawo Na Zamówienie.
- Doliwa A., 2000. Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. *Rejent*, 2, 124.
- Dzun W., 1991. PGR w rolnictwie polskim w latach 1944-1990.
- Dzun W., 2002. Państwowe gospodarstwa rolne w latach 1990-2001. *Agroprzemiany*, 12.
- Gniewek E., 1996. *Prawo rzeczowe*. Poznań-Kluczbork, 79.
- Greń D., 1999. Sytuacja ekonomiczna PGR w momencie zmian systemowych. *Agroprzemiany*, 12.
- Jurcewicz A., 2003. Jeszcze jedna niepotrzebna ustawa-rozmowa z doc. dr hab. Aliną Jurcewicz. *Gazeta Prawna*, 151, 18.
- Klat-Górska E., 2000. Prawo pierwokupu przysługujące Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. *Rejent*, 5, 69.
- Kożuch B., 1994. *Polityka rolna Polski w okresie transformacji rynkowej*. W: *Polska polityka rolna 1944-1994 – wybrane zagadnienia*. B. Kożuch, Białystok.
- Kubiński Z., 2003. *Gazeta Prawna*, 245, 7.
- Olesiński R., 2004. Nieruchomości za dużo poniżej 1 hektara. *Gazeta Prawna*, 29, 12.
- Prutis S., 2000. Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego. *Studia Iuridica Agraria*, Białystok, 49-60.
- Solska J., 2000. Pośrednik rządowy. Jak agencje gospodarują pieniędzmi. *Polityka*, 22.
- Szczurówna A., Smolik E., 2001. Zmieniająca się hierarchia zadań realizowanych przez AWRSP. *Agroprzemiany*, 12.

- Tomanek A., 1996. Prawnopracowniczy aspekt przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym. Rejent, 1, 73.
- Tomkiewicz E., 1994. Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Nowelizacja przepisów. Sam.Teryt, 3, 50.
- Woś A., 1994. Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji systemowej, Wieś i Rolnictwo, 2.
- Zieliński A., 1993. Głosa do uchwały SN z dnia 10 listopada 1992 r. III CZP 106/92, OSP, 12, 240.
- Żyżylewski L., 2003. Gazeta Prawna, 100, 24.

THE OPTIONS OF STATE AGRICULTURE TRANSFORMATION ACCORDING TO THE EVOLUTION OF THE AGRICULTURAL PROPERTY OF THE STATE TREASURY

Abstract: This study concerns issues connected with restructuring and privatization of the state agriculture system and focuses on the reasons for the creation of the Agricultural Property Stock of the State Treasury, the changing tasks and forms of activity of the Agricultural Agency of the State Treasury (Agricultural Property Agency) and an evaluation of past achievements. On this basis, it is proposed to limit the tasks of the Agency to the selling of the acquired property, preferably through unlimited oral auction. After selling the agricultural property by the state the Agency would be liquidated or transformed into a body that supports agricultural system changes, equipped with proper instruments.

Key words: state agriculture, restructuring, privatization, Agricultural Property Agency.

Zaakceptowano do druku 2005.02.04

Accepted for print