

70

STUDIA IURIDICA AGRARIA

Tom I

Białystok 2000

STUDIA
IURIDICA
AGRARIA

STUDIA IURIDICA AGRARIA

Redakcja tomu
prof. dr hab. Stanisław Prutis

TOM I

82753



Temida2

Białystok 2000

© Copyright by Temida 2
Białystok 2000

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.



ISBN 83-86137-78-9

0256112/1

Opracowanie typograficzne:
Krzysztof Kruszewski

Opracowanie graficzne okładki:
Krzysztof Kruszewski, Jerzy Banasiuk



Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

4-303/2000

Druk i oprawa: Orthdruk, Białystok, tel. (085) 742-25-17

Spis treści

Słowo wstępne.....	7
Doktorat honoris causa Profesora Andrzeja Stelmachowskiego	9
Laudacja.....	10
Wykład Doktora Honorowego Profesora Andrzeja Stelmachowskiego	17

○ ○ ○

Aleksander Lichorowicz

Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)	25
---	----

Stanisław Prutis

Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego.....	47
--	----

Aleksander Oleszko

Przejęcie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa mienia zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej po zniesieniu jednolitego funduszu własności państwowej.....	65
---	----

Adam Doliwa

Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa	75
---	----

Alina Jurcewicz

Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej	99
--	----

Barbara Kozłowska

Problem reprezentowania rolników we Wspólnocie Europejskiej	121
---	-----

Elżbieta Tomkiewicz

Kwoty mleczne jako forma reglamentowania rolnej działalności gospodarczej	135
---	-----

Elżbieta Kremer

Trwały zarząd jako forma władania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego i nieruchomościami Skarbu Państwa.....	149
--	-----

Jerzy Bieluk

Cena żyta jako miernik wysokości podatku rolnego.....	173
---	-----

Dorota Łobos

W sprawie pojęcia gospodarstwa rolnego w prawie handlowym	179
---	-----

Magdalena Wysogład

Status prawny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa193

Agnieszka Zemke

Samorząd rolniczy jako forma samorządu zawodowego.....209

Józef Paliwoda

Recenzja pracy zbiorowej „Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej”
(pod red. S. Prutisa), Białystok 1998 r., wyd. Temida 2.....223

Słowo wstępne

„*Studia Iuridica Agraria*” mają być - z założenia - periodykiem wydawanym staraniem Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów. Owocem integracyjnego spotkania członków Stowarzyszenia jest już wydana praca zbiorowa: „Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej”, (Białystok 1998). Potencjał naukowy Stowarzyszenia stanowi gwarancję, iż podobne wydawnictwo może się ukazywać w cyklu rocznym lub dwuletnim. Prezentowana praca zbiorowa jest tomem (rocznikiem) inauguracyjnym zamierzony cykl.

Pierwsza część opracowania poświęcona jest uroczystości nadania tytułu doktora honoris causa Uniwersytetu w Białymstoku

Panu Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu

- twórcy naukowej szkoły prawa rolnego, przewodniczącemu zarządu naszego Stowarzyszenia.

Na drugą część składają się artykuły różnej rangi (uznanych autorytetów oraz początkujących adeptów prawa rolnego) poświęcone różnorodnej tematyce, odzwierciedlające główne nurty badawcze doktryny prawa rolnego.

Zaszczytna powinność wydania inauguracyjnego tomu przypadła w udziale Wydziałowi Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

Dziekan Wydziału

Prof. dr hab. Stanisław Prutis

Q. F. F.



F. Q. S.

summis auspiciis **Serenissimae Rei Publicae Polonorum**
nos

Adamus Jamroz

doctor habilitatus iuris, professor ordinarius **Universitatis**
Bialostocensis, hoc tempore **Rector Magnificus**
et

Stanislaus Prutis

doctor habilitatus iuris, professor extraordinarius **Universitatis**
Bialostocensis, hoc tempore **Facultatis Iuris Decanus**
Spectabilis hac occasione promotor rite constitutus

in virum clarissimum

professorem

Andream Stelmachowski

iuris scientia virum doctum praecellentissimum, fama apud nationes
inclutum, nostri temporis iuris peritum educatorem ac praeceptorem
illustrissimum, ex Decano Facultatis Administrationis et Oeconomiae,
unum ex Mensae Rotundae auctoribus Primum
Mareschallum Senatus III **Rei Publicae Polonorum** et Senatorem
Regionis Bialostocensis, ex Administro a Publica Institutione,
Communitatis Polonorum Praesidem ex decreto Facultatis amplissimique
Senatus Universitatis Bialostocensis

Doctoris Honoris Causa

Universitatis Bialostocensis

nomen et honores iura et privilegia omnia contulimus in eiusque
rei fidem hasce litteras **Universitatis sigillo** munuendas curavimus

Civitate Bialostocensi, die XIX mensis Iunii, Anno Domini **MCMXCIX**

Decanus

Rector

Andrzej Stelmachowski

Doctor Honoris Causa
Uniwersytetu w Białymstoku



Senat Uniwersytetu w Białymstoku - na wniosek Rady Wydziału Prawa - przyznał tytuł doktora honoris causa Panu Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu.

Profesor Andrzej Stelmachowski jest wybitnym prawnikiem, światowej klasy uczonym, jednym z inicjatorów i twórców Okrągłego Stołu. Był pierwszym marszałkiem Senatu III Rzeczypospolitej Polskiej.

Uroczyste wręczenie dyplomu odbyło się 19 czerwca 1999 r. w ramach obchodów Dni Białegostoku.

Sylwetkę honorowego doktoranta oraz Jego biografię przedstawił promotor przewodu, dziekan Wydziału Prawa, prof. dr. hab. Stanisław Prutis.

Honorowymi opiniodawcami w uroczystym przewodzie byli:

- prof. dr. hab. Marek Safjan - profesor Uniwersytetu Warszawskiego, prezes Trybunału Konstytucyjnego.
- prof. dr. hab. Aleksander Lichorowicz, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego,
- prof. zwycz. Adam Jamróz - JM Rektor Uniwersytetu w Białymstoku.

„Moc prawa tkwi nie w elementach formalnych, lecz ... w wewnętrznych wartościach, które ze sobą niesie. Stara rzymska paremia: ius est ars boni et aequi jest czymś więcej niż pięknym ozdobnikiem, jest wyrazem przekonania, że są pewne granice, poza które ustawodawca wykroczyć nie powinien, że z chwilą gdy prawo sprzeniewierzy się funkcji nosiciela określonych wartości, przekształci się w swoje przeciwieństwo i stanie się bezprawiem, stanie się formą, która będzie stanowiła pozór prawa”.

Przytoczone słowa Profesora Andrzeja Stelmachowskiego dobitnie wyrażają Jego filozofię prawa, akcentującą znaczenie aksjologii w tworzeniu i stosowaniu prawa.

**Wielce Szanowny Panie Profesorze,
Doktorze Honorowy naszej Uczelni,
Szanowna Małżonko Pana Profesora,
Ekscelencje, Magnificencje,
Wysoki Senacie,
Młodzieży Akademicka, Szanowni Państwo!**

Senat Uniwersytetu w Białymstoku, na wniosek Rady Wydziału Prawa, podjął uchwałę o nadaniu tytułu doktora honoris causa naszej uczelni Panu Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu - wspaniałemu humaniście, wybitnemu prawnikowi, światowej klasy uczonemu, znakomitemu organizatorowi nauki, byłemu dziekanowi Wydziału Administracyjno-Ekonomicznego, jednemu z inicjatorów i twórców Okrągłego Stołu, senatorowi ziemi białostockiej i pierwszemu marszałkowi Senatu III Rzeczypospolitej, byłemu ministrowi edukacji narodowej, prezesowi Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”, współtwórcy naszego uniwersytetu, wychowawcy szerokiego grona profesorów i doktorów, przyjacielowi młodzieży, naszemu Mistrzowi.

Drogi Mistrzu!

Uchwała Senatu jest wyrazem szczególnego uznania i podziękowania Panu za nieprzerwaną, ponad 50-letnią pracę naukową. Pański dorobek naukowy legł u podstaw wyodrębnienia prawa rolnego jako nowej gałęzi prawa. Stworzył Pan również szkołę funkcjonalnego podejścia do prawa, skupiając wokół oryginalnej

metody badawczej liczne grono uczniów i współpracowników, tu dzisiaj obecnych.

Nadanie tytułu doktora honoris causa stanowi także wskazanie na wielki autorytet moralny i system wartości prezentowanych przez Pana. W działalności publicznej kierował się Pan zawsze dobrem wspólnym, wnosząc jednocześnie wybitny, osobisty wkład w kształtowanie demokratycznego państwa prawa.

Kształcąc młodych prawników na Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytecie Wrocławskim, Uniwersytecie Warszawskim, a także w jego białostockiej filii, uczynił Pan z wykładanych dyscyplin prawnych naukę prawdziwą, opartą na trwałych zasadach, przyciągającą grono uczniów i jakże potrzebną właśnie szczególnie teraz w Polsce.

Pragniemy gorąco i serdecznie podziękować za blisko 30-letnie już związki z naszą uczelnią - niegdyś Filią Uniwersytetu Warszawskiego, a obecnie Uniwersytetem w Białymstoku. Uczestniczył Pan w budowaniu jej struktur, kierując Wydziałem Administracyjno-Ekonomicznym, ale przede wszystkim kształcił Pan młodzież akademicką, z której rekrutowała się kadra uniwersytecka. Większość pracowników Wydziału Prawa jest Pańskimi wychowankami. Powszechnie znane jest Pańskie poparcie i starania dla utworzenia naszego uniwersytetu. Dziękujemy za to, Drogi Mistrzu.

Szanowni Państwo

Zaszczytną powinnością dziekana wydziału występującego z wnioskiem o nadanie tytułu jest przedstawienie życiorysu Doktora Honorowego. Z woli Senatu spotkał mnie kolejny zaszczyt, albowiem w tej wielkiej uroczystości akademickiej jestem również promotorem. Stąd w wypowiedzi spletają się elementy biografii i laudacji - pochwały osoby, postawy i dokonań Mistrza.

Pozwólcie Państwo, iż przedstawię także podstawowe informacje z biografii naukowej Pana Profesora.

Andrzej Stanisław Ksawery, syn Wisławy z Majewskich i Bronisława Stelmachowskiego, urodził się 28 stycznia 1925 roku w Poznaniu. Tam też uczył się w szkole powszechnej i średniej. Po wybuchu wojny kontynuował naukę w Gimnazjum Polskim w Kownie (na Litwie), a następnie w ramach tajnego nauczania w Warszawie. Maturę uzyskał w 1943 r. W tymże roku podjął studia na podziemnym Uniwersytecie Warszawskim; kontynuował je po wojnie w Poznaniu, uzyskując tytuł magistra prawa w 1947 r. na Wydziale Prawno-Ekonomicznym Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. W okresie wojennym, niezależnie od pracy, także fizycznej, oraz udziału w tajnym nauczaniu, był również żołnierzem Armii Krajowej.

Po ukończeniu studiów A. Stelmachowski podjął pracę na Uniwersytecie Poznańskim i jednocześnie w sądownictwie. Stopień doktora nauk prawnych uzyskał w 1950 r. na Uniwersytecie Poznańskim. Następnie przeniósł się na Uniwersytet Warszawski, gdzie uzyskał stopień kandydata nauk (w 1956 r.) i z początkiem roku 1958 powołany został na stanowisko docenta.

Pracę w sądownictwie A. Stelmachowski rozpoczął jeszcze w Poznaniu, następnie był sędzią sądu powiatowego w Warszawie. W 1951 r. zrzekł się stanowiska sędziowskiego. Po zmianach politycznych roku 1956 podjął ponownie pracę w sądownictwie jako członek Biura Orzecznictwa Sądu Najwyższego; w 1959 r. został oddelegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Od 1962 r. A. Stelmachowski w działalności zawodowej skoncentrował się wyłącznie na pracy naukowej. Z końcem tego roku został powołany na stanowisko profesora nadzwyczajnego na Uniwersytecie Wrocławskim. Po siedmiu latach, w 1969 r., objął stanowisko profesora Uniwersytetu Warszawskiego. W 1973 r. uzyskał tytuł profesora zwyczajnego. Od 1970 roku A. Stelmachowski prowadził działalność dydaktyczną również na Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, gdzie pełnił funkcję dziekana Wydziału Administracyjno-Ekonomicznego w latach 1975-1981.

Dokonywania Profesora na niwie naukowo-badawczej imponują przede wszystkim wszechstronnością zainteresowań badawczych, obejmując prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo gospodarcze oraz prawo rolne, będące głównym przedmiotem Jego badań. Równie imponująca jest wielkość dokonań Profesora. Na liście Jego publikacji naukowych, obejmującej ponad 200 pozycji, ogłoszonych w kraju i za granicą, znajdują się traktaty i monografie książkowe, podręczniki, komentarze i glosy, recenzje, raporty z badań, referaty. Samych opracowań książkowych, których autorem, współautorem lub redaktorem był Profesor Stelmachowski jest blisko czterdzieści. Liczne prace są efektem badań empirycznych prowadzonych pod kierunkiem Profesora przez zespoły Jego uczniów.

Profesorowie Aleksander Lichorowicz (UJ) i Marek Safjan (UW), będący recenzentami w niniejszym przewodzie, zgodnie stwierdzają, że fundamentem doświadczeń i osiągnięć naukowych Profesora Stelmachowskiego są badania w dziedzinie prawa cywilnego. Przewodnim motywem cywilistycznej twórczości Profesora jest postrzeganie prawa jako instrumentu realizacji celów społecznych i ochrony społecznie doniosłych wartości. Dostrzegając swoiste napięcie między treścią i formą prawa a potrzebami społecznymi, A. Stelmachowski rozważa konstrukcje prawne w związku z zadaniami (funkcjami), jakie mają one do spełnienia z punktu widzenia określonych celów i wartości. Możliwości optymalizacji działania prawa jako regulatora stosunków społecznych upatruje Autor nie tylko w zmianach ustawodawczych, lecz wskazuje na wielkie możliwości tkwiące w twórczym podejściu doktryny prawniczej i orzecznictwa sądowego do obo-

wiązujących unormowań prawnych. Do tego nurtu badawczego należą prace na temat funkcji klauzul generalnych, prawotwórczej działalności sądów, czy też roli prawa zwyczajowego.

Drogę osiągnięć badawczych znaczą kolejne monografie i studia z zakresu cywilistyki: Przystosowanie w polskim prawie rodzinnym (1957), Istota i funkcja posiadania (1958), Kontraktacja produktów rolnych (1960), Nominalizm pieniężny a waloryzacja (Studia cywilistyczne, t. VI, Kraków 1965), Odpowiedzialność cywilna za niedobory (1966), Ewolucja autonomii woli (w: Tendencje rozwoju prawa cywilnego, 1983).

Fundamentalnym problemom prawa cywilnego poświęcony jest cykl traktatów z zakresu teorii tego prawa. Znaczącym wydarzeniem w rozwoju polskiej cywilistyki było pierwsze wydanie Wstępu do teorii prawa cywilnego (1969), w którym Autor zawarł refleksje dotyczące tak ważnych kwestii, jak zasady prawa cywilnego, klauzule generalne w kodeksie cywilnym, źródła prawa cywilnego czy problematyka osób prawnych.



Drugie wydanie Wstępu do teorii prawa cywilnego miało miejsce w 1984 r. i przyniosło prze wartościowanie niektórych ujęć dokonane niewątpliwie pod wpływem świeżych doświadczeń związanych z powstaniem ruchu „Solidarności” i stanem wojennym. Ukoronowaniem cyklu jest dzieło pt.: Zarys teorii prawa cywilnego (1998), bogato uwzględniające doświadczenia i dorobek III Rzeczypospolitej w budowaniu demokratycznego państwa prawnego i gospodarki rynkowej. W podsumowaniu pracy Profesor stwierdza, że „szansą i celem prawa cywilnego winno być zbliżanie do siebie ludzi, zwłaszcza tych wszystkich, którym nie jest obojętna sprawa drugiego człowieka...”

Szczególne są osiągnięcia i zasługi Profesora Stelmachowskiego na niwie prawa rolnego. Stwarzając doktrynalne, metodologiczne, legislacyjne i dydaktyczne podstawy dla rozwoju prawa rolnego zapewnił Profesor bazę do wyodrębnienia się

prawa rolne - z prawa administracyjnego i cywilnego - jako nowej gałęzi prawa, stanowiącej odrębny element polskiego systemu prawa. W recenzji Profesora A. Lichorowicza czytamy: „... z całym przekonaniem i należnym szacunkiem dla osiągnięć prof. A. Stelmachowskiego pragnę stwierdzić, iż:

- prof. A. Stelmachowski jest niewątpliwie twórcą nowej naukowej szkoły prawa rolne,

- Jego dorobek naukowy, stworzenie nowej metody badawczej i bazy teoretycznej, legł u podstaw wyodrębnienia się prawa rolne (...),

- prof. A. Stelmachowski jest polskim naukowcem, który zdobył sobie szerokie i powszechne uznanie w skali międzynarodowej”.

O uznaniu tym świadczą Jego artykuły w renomowanych czasopismach zagranicznych, zaproszenia do udziału w konferencjach i towarzystwach naukowych, przede wszystkim zaś doktoraty honorowe Sorbony i Uniwersytetu w Ferrarze oraz prestiżowe członkostwo w Academie de l'Agriculture de France. Profesor jest pierwszym polskim uczonym w Europejskim Komitecie Prawa Rolne (CEDR); dzięki Jego staraniom i autorytetowi Polskie Stowarzyszenie Prawników Agrarystów (któremu Profesor przewodniczy) zostało podniesione do rangi sekcji krajowej Europejskiego Komitetu Prawa Rolne.

Mówiąc o zasługach Mistrza w dydaktyce prawa rolne wyeksponować pragnę dwie okoliczności. Profesor jest twórcą koncepcji, a zarazem głównym współautorem podręcznika akademickiego (Prawo rolne - 1966, 1970, 1980, 1987, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej - 1994, 1997), uznawanego za główny materiał dydaktyczny w tej dyscyplinie, służącego ponad 30. już rocznikom studentów prawa i administracji. Oryginalna metoda prowadzenia ćwiczeń z prawa rolne, z uwzględnieniem badań terenowych w środowisku wiejskim, sprawiła, iż, dzięki Profesorowi, prawo rolne, wbrew potocznym opiniom, jest niezwykle interesującą dyscypliną.

Profesor Stelmachowski zaliczany jest do pionierów badań prawnych o charakterze empirycznym. Ten nurt badań przyniósł w efekcie m.in. następujące opracowania: Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim (1974), Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa (1977), Problemy zarządzania rejonami uprzemysławianymi (1986), Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolne w Polsce (1989). Profesor jest współautorem i redaktorem naukowym tych prac, wykonywanych przy udziale zespołu Jego uczniów.

Oryginalne metody badawcze i wspaniała osobowość Mistrza przyciągały od lat adeptów prawa, pragnących znaleźć się w gronie Jego uczniów. Profesor wypromował 22 doktorów. Pod Jego opieką ukończyło swe przewody 8 doktorów

habilitowanych, 3 uczniów uzyskało tytuły profesora. Uczniowie Profesora piastują obecnie samodzielne stanowiska naukowe w 6 uniwersytetach. Należąc do grona uczniów Profesora pragnę dołączyć do laudacji, w imieniu nas wszystkich, serdeczną wdzięczność za ogromną życzliwość, przyjazną inspirację, ojcowską krytykę i wspólną przygodę naukową, przeżywaną nie tylko na uczelni, ale i „w plenerach badawczych”.

Drogi Mistrzu!

Dziękujemy za wszystko, jesteśmy dumni mogąc zaliczać się do grona Pańskich uczniów.

Szanowni Państwo

W biografii politycznej Profesora Stelmachowskiego, tak jak w powojennej Polsce, przełomowym momentem był „Sierpień '80”. Profesor będąc osobą znaną z niezależnych opozycyjnych poglądów (był członkiem Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”) zaproszony został przez strajkujących stoczniovców do Gdańska, gdzie pełnił funkcję doradcy robotników przy zawarciu Porozumienia Gdańskiego. Od tego momentu Profesor Stelmachowski związany jest z ruchem „Solidarności”, pełniąc funkcję doradcy Lecha Wałęsy i kierowniczych gremiów zarówno NSZZ „Solidarność”, jak i „Solidarności Rolników Indywidualnych”. Funkcje te pełnił także, gdy „Solidarność” działała w podziemiu. Należał do twórców i uczestników obrad Okrągłego Stołu; współprzewodniczył zespołowi do spraw wsi i rolnictwa.

Przed 10. laty, w pierwszych wolnych wyborach, Profesor Stelmachowski został wybrany, jako reprezentant ziemi białostockiej, do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, który powierzył Mu godność marszałka. Jako marszałek Senatu Profesor uczestniczył w symbolicznym akcie przekazania insygniów władzy przez obecnego tu dziś prezydenta Ryszarda Kaczorowskiego prezydentowi Lechowi Wałęsie. Przewodnicząc wyższej izbie parlamentu niezwykle aktywnie i twórczo oddziałował na przekształcenia systemu prawa.

Zwrócić należy uwagę na udział Profesora Andrzeja Stelmachowskiego w realizacji społecznych funkcji Kościoła, który odgrywał w Polsce specyficzną rolę, jako struktura alternatywna wobec totalitarnej władzy. Profesor pełnił funkcję doradcy Episkopatu, reprezentował Kościół w pracach nad ustawodawstwem o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego. Od 1987 r. Profesor był prezesem Klubu Inteligencji Katolickiej w Warszawie - jednego ze znaczących ośrodków opinio-twórczych w kraju.

Ostatnie lata aktywności Profesora koncentrują się wokół działalności Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”, któremu Profesor przewodniczy. Dokonania Profe-

sora wysoko oceniają Polacy na emigracji, na Zachodzie i szczególnie na Wschodzie, co potwierdzają obecni na tej sali przyjaciele z Litwy i Białorusi.

Szanowny Panie Profesorze i Drogi Mistrzu

Wyrażamy Panu głęboką wdzięczność, że zgodziłeś się przyjąć ten honorowy tytuł, włączając się jeszcze pełniej do naszej społeczności uniwersyteckiej. Dziękujemy za to, co zrobiłeś dla kształtowania kultury prawnej narodu, dla budowy demokratycznego państwa prawa, dla naszego regionu i miasta, dla Uniwersytetu w Białymstoku. Będiesz autorytetem i wzorem profesora uniwersytetu dla kolejnych pokoleń młodzieży akademickiej.

Stanisław Prutis

Białystok, 1999.06.19

Wykład Profesora Andrzeja Stelmachowskiego

Duch Uniwersytetu

Przede wszystkim niech mi wolno będzie wyrazić głęboką wdzięczność Senatowi Uniwersytetu w Białymstoku i wszystkim tym, którzy przyczynili się do nadania mi tytułu doktora honoris causa, najwyższego odznaczenia jakim dysponuje uczelnia akademicka. Wdzięczność ta jest tym większa, że uroczystość dzisiejsza odbywa się z udziałem grona osób tak wybitnych i zasłużonych w dziele budowy III Rzeczypospolitej, w gronie moich dawnych i aktualnych współpracowników naukowych, a nadto w dniach uroczystości będących udziałem miasta Białegostoku.

Parę dziesiątków lat związków z Uniwersytetem w Białymstoku przypadają na okres szczególny, mianowicie na czas poprzedzający jego formalne utworzenie jako samodzielnej uczelni, gdy z wolna kształtował swoją osobowość, by wreszcie osiągnąć swoją dojrzałość w długoletnim procesie stawiania się uczelnią akademicką. Współuczestnictwo w tym procesie dojrzewania było doświadczeniem fascynującym, gdyż pozwalało obserwować rozwój środowisk, poszczególnych pracowników naukowych, pracowników administracji i obsługi, wreszcie studentów. Najważniejszy był wszakże duch Uniwersytetu i jego powolne krystalizowanie się.

Tak się bowiem dzieje, że każdy uniwersytet tworzy własne tradycje, własne oblicze, jemu tylko właściwe. Proces ich tworzenia przebiega najczęściej żywiołowo, jako suma działań wielu jednostek, z reguły nawet nie uświadamiających sobie, jak dalece wpływają na kształtowanie się owego ducha zbiorowości. Przykładem może być słynny Uniwersytet w Oxfordzie, który formalnie nigdy nie był założony.

Uniwersytet w Białymstoku także powstawał „na raty”. Przez dłuższy czas był filią Uniwersytetu Warszawskiego, przy czym stosunkowo późno pojawiła się idea jego usamodzielnienia. Stąd rozwój kadry naukowej początkowo był powolny, a większość profesorów dojeżdżała na zajęcia dydaktyczne z Warszawy, niekiedy w warunkach prymitywnych. Do dziś dnia niektórzy wspominają, jak to w okresie ostrej zimy, gdy normalny ruch pociągów był sparaliżowany, dojechali na miejsce w lokomotywie.

A przecież uczelnia białostocka od początku miała swój „styl”. Wielką rolę odgrywały w tym panie z dziekanatu, które przyjmowały nas jak długo wyczekiwanych gości z ogromną serdecznością i gościnnością. Zresztą ów „ludzki” stosunek cechował także ich odnoszenie się do studentów. Duch koleżeństwa istniał także wśród kadry naukowej, zwłaszcza asystenckiej. Nie znaczy to oczywiście, że



nie zdarzały się spory i zderzenia indywidualności. Nader często miały one jednak charakter sporów na pół-rodzinnych ludzi, którzy mogli się lubić lub czuć do siebie awersję, ale wszystko to w ramach stosunku bliskości. Wyznaję, że czasem zazdrościłem tego właśnie stosunku bliskości i ducha koleżeństwa, którego nie odczuwałem w dużych uczelniach.

Uwzględnić przy tym trzeba fakt, że wzrastanie młodej kadry, dziś już w znacznej mierze profesorskiej, nie było łatwe. Na miejscu dopiero tworzone biblioteki, zakładano laboratoria. Stopnie naukowe trzeba było zdobywać przed nieznanymi im radami wydziałów. A jednak dokonano tego i dziś mamy liczną kadrę pracowników naukowych wychowaną na uczelni, współdziałającą zgodnie z profesorami, którzy przybyli z różnych stron Polski i osiedli tu na stałe. Ich wspólny wysiłek i poparcie środowiska doprowadziły po wielu latach do utworzenia samodzielnego uniwersytetu w sensie formalnym. W sensie materialnym samodzielność tę osiągnięto już wcześniej, co wyrażało się m.in. w uzyskaniu uprawnień do nadawania stopni naukowych.

Ale oczywiście duch Uniwersytetu nie może się sprowadzać tylko do koleżeństwa i wzajemnej pomocy. Stosunkowo wcześniej wśród kadry uczelnianej pojawiły się rozważania na temat społecznej funkcji uczelni. W miarę bowiem wzrostu liczby studentów i tworzenia coraz to nowych kierunków studiów stało się jasne, że uczelnia przerasta pierwotne założenia, kiedy to widziano ją jedynie jako placówkę czysto dydaktyczną, uzupełniającą działalność Uniwersytetu Warszawskiego.

Początkowo była to idea uczelni obsługującej północno-wschodni region Polski z jego specyfiką bardzo swoistą, wynikającą z pluralizmu narodowościowego, religijnego i kulturowego. Macierzysty Uniwersytet Warszawski ze względu na jego stołeczny charakter nie mógł w pełni uwzględniać tej problematyki. Przed drugą wojną światową funkcję tę pełnił Uniwersytet im. Stefana Batorego w Wilnie, a obecnie odczuwało się w tym względzie lukę i to lukę tym dotkliwszą, że wspomniany wyżej uniwersytet pełnił swoją funkcję bardzo dobrze, odciskając swoje piętno w skali ogólnopolskiej. Niemniej jednak w warunkach PRL trudno było do tych tradycji nawiązywać wprost, dlatego podkreślano regionalny charakter uczelni, zwłaszcza że makroregion północno-wschodni był jedynym, który własnego uniwersytetu nie posiadał. Już wówczas jednak czyniono pierwsze kroki wybiegające poza wspomniany schemat. Pamiętam sam, jak to pod koniec lat 70. ekonomiści organizowali konferencję naukową, na którą zaproszono jako gości także profesorów uczelni z sąsiednich republik ówczesnego Związku Radzieckiego. Pełniłem wówczas funkcję dziekana Wydziału Administracyjno-Ekonomicznego i z tego tytułu brałem udział w konferencji. Możecie sobie Państwo wyobrazić moje zdumienie, gdy jeden z profesorów z Mińska przedstawił mi się jako pochodzący „z najdalszych stron Rzeczypospolitej”. Natychmiast zadałem sobie py-

tanie, o którą Rzeczypospolitą mogło chodzić? Czy może pochodził on z kresów wschodnich II Rzeczypospolitej? Otóż nie. Szybko wyjaśniło się, że pochodził on z Homla, a więc z kresów I Rzeczypospolitej. Co więcej, wykazał się bardzo dobrą znajomością problematyki kresowej. Już wtedy okazało się więc, że samo życie skazuje uczelnię na wyjście poza krąg problematyki regionalnej Polski północno-wschodniej.

Przełom 1989 r. w Polsce, a wkrótce potem rozpad Związku Radzieckiego unaocznili z całą jaskrawością nowe wyzwania. Przede wszystkim nastąpiło odrodzenie się polskości na całym obszarze I Rzeczypospolitej. Z racji swoich aktualnych funkcji prezesa Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”, które to stowarzyszenie - jak wiadomo - ma na celu podtrzymywanie więzi z Polakami na całym świecie, mam możliwość śledzenia tego zjawiska. Przede wszystkim okazało się, że naszych rodaków na Wschodzie jest nie tylko znacznie więcej niż wynikało to ze statystyk urzędowych radzieckich, ale nadto znacznie więcej niż przypuszczano. Prawda jest jednak taka, że polskość była w dużej mierze utajona. Wieloletnie prześladowania doprowadziły do tego, że ludzie nie tylko obawiali się przyznawać do polskości oficjalnie, w stosunkach z władzami, ale nawet obawiali się mówić po polsku. Pamiętam, jak przed paru laty w Grodnie brałem udział w polskiej imprezie kulturalnej, w czasie której odbywał się przemarsz z kościoła farnego do domu kultury przez miasto z polskimi flagami i transparentami. Po drodze składano kwiaty przy pomniku Orzeszkowej. Zauważyłem wówczas, że ludzie płakali. Gdy zapytałem o przyczynę wzruszenia, odpowiedziano mi, że po raz pierwszy Polacy, nie kryjąc się, wyszli na ulicę w sposób manifestacyjny. A była to przecież impreza czysto kulturalna.

Od tego czasu wiele się zmieniło. Dziś w Grodnie jest już normalnie funkcjonująca polska szkoła, wychodzi polska prasa, a Związek Polaków na Białorusi organizuje pikety o charakterze na polu politycznym, i to mimo nie sprzyjających okoliczności. Ale nie wszędzie się tak dzieje. W wielu miejscowościach, nawet o większości polskiej, ludzie wciąż obawiają się żądać nauczania w języku polskim w szkołach i wykazują postawę oczekiwania na dalszy rozwój wypadków. Po gorzkich doświadczeniach przeszłości trudno się nawet temu dziwić. Pamiętać też trzeba, że w przeszłości zarówno okupant niemiecki, jak i reżim stalinowski ze szczególną zjadłością niszczyli polską inteligencję bądź poprzez jej fizyczną eliminację, bądź przez deportacje w głąb Związku Radzieckiego, bądź wreszcie poprzez mniej lub więcej wymuszoną tzw. repatriację. W rezultacie na miejscu pozostał tylko prosty lud. Oczywiście w ciągu ostatniego półwiecza powoli odbudowywała się polska inteligencja, ale przyszło jej pracować w warunkach szczególnie trudnych, gdyż osoba przyznająca się do polskości praktycznie nie miała dostępu do wyższych stanowisk, a i sam proces wychowywania tejże inteligencji nie był wolny od sowietyzmu, który u wielu pozostawił mniej lub więcej głębokie śla-

dy. Stąd odbudowa polskiej inteligencji jest aktualnie zadaniem szczególnie ważnym. Dodajmy, że chodzi tu o zrealizowanie takiego procesu wychowawczego, który byłby oparty na narodowym i chrześcijańskim systemie wartości.

W tym miejscu trzeba z ogromnym uznaniem podkreślić wagę tych działań jakie podjął Uniwersytet w Białymstoku. Mianowicie wszędzie tam, gdzie nie można było liczyć na normalne nauczanie na szczeblu wyższym, uczelnia ta starała się podejmować takie działania, jakie były możliwe.

I tak np. od paru już lat organizuje się studia zaoczne dla nauczycieli z terenu Białorusi. Realizuje się je w ten sposób, że zajęcia odbywają się na terenie Grodna, a studenci tylko na egzaminy dojeżdżają do Białegostoku. Następnie uzyskują dyplomy Uniwersytetu w Białymstoku. Wymaga to oczywiście dużego nakładu pracy ze strony kadry nauczającej, a także samych studentów, którzy zmuszeni są realizować swe studia w skrajnie trudnych warunkach ekonomicznych.

Ostatnio podobną pomoc dydaktyczną w zakresie prawa i ekonomii realizuje się w Wilnie. Jak wiadomo, uruchomiono tam tzw. Uniwersytet Polski, który wszelako nie uzyskał pełnych praw uczelni wyższej. Wobec tego na pierwszych latach studiów nauczanie odbywa się w Wilnie (jak wiadomo w bardzo trudnych warunkach), a końcowe lata studiów, łącznie z dyplomem, odbywałyby się na terenie Polski, w Białymstoku. Oczywiście są to półśrodki, które nie mogą w pełni zastąpić normalnie funkcjonujących uczelni wyższych, jednak ich podjęcie jest trudną do przecenienia zasługą Uniwersytetu w Białymstoku.

Na tym tle wszakże nasuwa się myśl o szerszym znaczeniu. Mam tu na myśli dziedzictwo I Rzeczypospolitej. Otóż muszę wyznać, że przez długi czas sądziłem, że walec historii: zaborów, wojen, rewolucji - przeorał ziemie wschodnie tak dalece, że pozostały tylko cmentarze, niektóre budowle i niedobitki polskich mieszkańców tamtych ziem. Tymczasem okazało się, że tak nie jest. Wspomnienie dawnej, wielonarodowej Rzeczypospolitej pozostało, podobnie jak pozostało wspomnienie dawnego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Dość wspomnieć niedawny spór między Litwą a Białorusią o herb państwowy, gdy po załamaniu się Związku Radzieckiego obydwie państwa chciały mieć Pogoń jako swój herb; nawet pewien uśmiech mógł budzić kompromis, polegający na tym, że Pogoń litewska miała konia z ogonem zadartym, a Pogoń białoruska konia z ogonem spuszczone. Wreszcie prezydent Łukaszenka znalazł wyjście polegające na przyjęciu dla Białorusi godła o kształtach zbliżonych do herbu z czasów ZSRR.

Niemniej jednak w zakresie herbów dzieją się nadal rzeczy zdumiewające. Gdy przed dwoma laty znalazłem się w Mohylewie z okazji otwarcia tam Domu Polskiego, na przyjęciu wydanym z tej okazji przedstawicielka władz miasta po dłuższym przemówieniu wystawiającym prezydenta Łukaszenkę dodała, że rada miejska postanowiła zmienić herb miasta i przywrócić ten, który nadał Mohylewo-

wi król Stefan Batory. Byłem tym równie zaskoczony jak w czasie pobytu na Ukrainie, kiedy to telewizja ukraińska nadała film dokumentalny na temat Szarogrodu, podkreślając zasługi fundatora miasta - kanclerza Jana Zamojskiego. Nawet gdy w maju br. znalazłem się na terenie „zbuntowanej” Republiki Naddniestrzańskiej, w Rybnicy oglądałem nieco już przyblakłe transparenty i napisy z okazji rocznicy założenia miasta w roku 1628, a więc za czasów I Rzeczypospolitej, a w Raszkowie, na tle ruin zabytków starego miasta, cudem ocalały, dziś czynny, kościół katolicki, fundacji Lubomirskich, z 1749 r. Przykłady te można mnożyć, może nawet lepiej dobrane. Chodziło mi wszakże o to, by podkreślić, że nawet niechętnie skądinąd Polakom społeczeństwa krajów dawnej Rzeczypospolitej nawiązują do tej tradycji, gdyż znajdują w niej swoje własne korzenie. Co więcej, z odległości czasu, tradycje te wydają się być sympatyczne.

Wiele do myślenia dała mi np. książka niedawno wydana na Ukrainie, obejmująca poczet hetmanów ukraińskich. Przyzwyczailiśmy się już do wydawnictw gloryfikujących Chmielnickiego i chwalejących jego poddanie się Rosji. Tymczasem lektura wspomnianego wydawnictwa stwarza inne wrażenie. Oczywiście Chmielnicki jest tam omawiany, ale jakby zmałał na tle innych hetmanów, stawianych na równi z nim, takich jak Sahajdaczny, Mazepa czy Petlura, którzy wcale nie byli prorosyjscy, przeciwnie, ich związki z Polską były ściśle, niekiedy wręcz przyjazne. W wypadku Petlury chodziło nawet o związek już nie z I, lecz z II Rzeczypospolitą.

Przed wszystkim jednak na terenie naszych wschodnich sąsiadów pozostali żywi ludzie, nasi rodacy, Polacy. Nikt nie wie dokładnie ilu ich jest. Może na Litwie statystyki są dokładniejsze, ale to dlatego, że jeszcze w okresie międzywojennym nastąpiło ściśle rozgraniczenie narodowości; dziś wiadomo dokładnie, kto jest Polakiem, a kto Litwinem. Inaczej jest wszakże na Białorusi i na Ukrainie. Granice narodowościowe są tam płynne, wiele jest małżeństw mieszanych, a młode pokolenie często ma inne poczucie narodowe niż pokolenie starsze. Ciągłe jeszcze wielu ludzi ukrywa pochodzenie polskie - chociaż na drugim biegunie znaleźć można i takich, którzy chcąc wyjechać do Polski gwałtownie poszukują rzeczywistych lub domniemyanych przodków polskich. Np. na Białorusi Polaków ocenia się na około 1 milion, chociaż statystyki radzieckie z 1989 r. mówiły o 418 000. Na Ukrainie płynność stosunków jest jeszcze większa, a szacunki wahają się od 500 000 do miliona, a nawet więcej. Dawniej wyznawana religia była uważana za dobry wskaźnik orientacyjny. Dziś już tak nie jest. Pomijam Litwę, na której katolikami są zarówno Polacy, jak i Litwini. Ale nawet na Białorusi przynależność religijna niewiele daje. Pomijam już okoliczność, że dziedzictwem komunizmu jest znaczny odsetek niewierzących. Ale wśród wierzących stosunki są także złożone. Przed wszystkim trzeba sobie zdawać sprawę z faktu, że po ukazie tolerancyjnym cara Mikołaja II z 1905 r. znaczna część byłych unitów przeszła na ka-

tolicyzm rzymski, a byli to w znacznej mierze Białorusini, zwłaszcza we wschodniej części Białorusi. Stąd schemat: Polak = katolik nie zawsze będzie trafny.

Na Ukrainie stosunki wyznaniowe są jeszcze bardziej zagmatwane, chociaż z innych przyczyn. Tam katolik rzymski miał do niedawna zawsze korzenie polskie (a na terenie dawnej diecezji tyraspolskiej - również niemieckie). Ukraińcy byli albo greko-katolikami (w części zachodniej), albo prawosławnymi (w części wschodniej). Obecnie w dużych ośrodkach miejskich, takich jak Kijów, pojawili się katolicy - konwertyci z dawnych środowisk ateistycznych: rosyjskich lub ukraińskich. Dało to asumpt niektórym duchownym do głoszenia tezy, że językiem nabożeństw powinien być język ukraiński, a na Zadnieprzu język rosyjski. Doprowadza to do tarć i konfliktów między duchownymi i wiernymi - Polakami, którzy, jeżeli nawet w życiu codziennym posługują się językiem ukraińskim lub rosyjskim, to w kościele pragną się modlić w języku polskim, który pełni rolę taką jak ongiś łacina.

Wszystko to oznacza ferment, jaki jest udziałem naszych wschodnich sąsiadów. Nie jest wykluczone, że mają rację ci, którzy twierdzą, że upadek wielkich imperiów zawsze prowadzi do zaburzeń, niekiedy długotrwałych, zanim ustali się na ich gruzach nowy porządek rzeczy. W myśl tej teorii przysłowiowy „kocioł bałkański” jest rezultatem upadku imperium otomańskiego, a po części także wynikiem rozpadu monarchii Habsburgów. Rozpad Związku Radzieckiego, zwanego nie bez racji więzieniem narodów, musiał wywołać podobne zjawiska. Natomiast zaskoczeniem jest, że widoczne są zjawiska sięgające korzeniami upadku I Rzeczypospolitej, owej specyficznej wspólnoty narodów.

Na tym tle powstaje pytanie: jaka powinna być polityka wschodnia Polski? Nie będę ukrywał, że koncepcja „uszczelniania granicy wschodniej, jaką się niekiedy lansuje, budzi mój głęboki niepokój. Powoduje ona ograniczenie kontaktów i uderza nie tyle w przestępczość zorganizowaną (bo taki argument się przytacza), ile w zwykłych prostych ludzi (członkowie mafii z reguły mają wszystkie potrzebne dokumenty). Ograniczanie handlu bazarowego również budzi niepokój. Pomi- jam już okoliczność, że uderza to w interesy ekonomiczne mieszkańców po obu stronach granicy. Przede wszystkim jednak nie docenia się roli bazarów jako bezkonfliktowego łącznika o znaczeniu socjologicznym. To dzięki bazarom spotykają się prości ludzie i najczęściej postrzegają Polskę jako kraj zasobny i życzliwy. Po co niszczyć ten obraz?

Nade wszystko jednak należy wzbogacać i rozwijać więzy kulturowe. Urok dawnych kresów polegał przecież na wzajemnym oddziaływaniu różnych kultur i wzajemnym ich ubogacaniu. Innymi słowy, duch dawnej I Rzeczypospolitej oddziaływał niezwykle silnie na społeczeństwa w niej mieszkające i to nawet na długo po jej politycznym unicestwieniu. Dlatego mniemam, że kultura polska po-

winna na ziemi I Rzeczypospolitej powrócić, a jej siła przyciągająca powinna stać się fundamentem nowych wzajemnych stosunków sąsiedzkich krajów, które ongiś w jej skład wchodziły. Minęły już czasy dominacji politycznej. Ale oddziaływanie wzajemne pozostało. Na jego bazie kształtować się będzie nowy ład XXI wieku.

Uniwersytet świadom swojej misji może tu odegrać rolę, której nie sposób przecenić. Czego mu życzę z całego serca w tym dniu uroczystym, gdy wdzięczność za jego szczodropliwość wobec mojej osoby odczuwam szczególnie głęboko wraz z nadzieją, że z jego rosnącym znaczeniem będzie rosło znaczenie tego zaszczytnego tytułu, który stał się moim udziałem.

Andrzej Stelmachowski

Białystok, 1999.06.19

Aleksander Lichorowicz

Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*

Przepisy dotyczące rolnictwa, a tym bardziej określające ustrój rolny RP, są w Konstytucji z 2 IV 1997 r. stosunkowo nieliczne. Art. 12 i art. 59 Konstytucji podkreślają prawo rolników do zrzeszania się w organizacjach społeczno-zawodowych. Pośrednie, jakkolwiek doniosłe oddziaływanie mieć mogą w sferze rolnictwa art. 5, art. 74 ust. 2, art. 86 Konstytucji, stwarzające gwarancje ochrony środowiska naturalnego w Polsce.

Zasadnicze jednakże, modelowe dla spraw rolnych znaczenie, ma niewątpliwie art. 23 Konstytucji stanowiący zasadę, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. On też będzie przedmiotem niniejszych rozważań.

I. Aby lepiej ocenić charakter, zakres i zasadność sformułowania zasady ustrojowej zawartej w art. 23 Konstytucji metodologicznie uzasadnione wydaje się podjęcie próby spojrzenia na nią z perspektywy prawnoporównawczej.

Zacznijmy od konstytucji krajów Unii Europejskiej. Otóż szersze regulacje o charakterze ustrojowym dotyczące rolnictwa znajdujemy zasadniczo w dwóch konstytucjach (Portugalia, Włochy). Do grupy tej można dołączyć jeszcze ewentualnie konstytucję Grecji, która, jakkolwiek nie stworzyła jednego przepisu o charakterze ustrojowym, zawiera dość liczne rozwiązania szczegółowe dotyczące rolnictwa.

Najwięcej uwagi problematyce ustroju rolnego poświęca niewątpliwie konstytucja Portugalii z 2 IV 1976 r. Już jej art. 81 precyzując zadania państwa w dziedzinie budowy ustroju gospodarczego kraju zobowiązuje je do likwidowania wielkiej własności ziemskiej jak też różnic ekonomicznych i społecznych pomiędzy miastem a wsią. Zasadnicze znaczenie ma tu jednak art. 96, który precyzuje generalne zadania polityki rolnej państwa, tudzież precyzuje podstawowe założenia całego ustroju rolnego Portugalii. Charakter uzupełniający w stosunku do art. 96

* Przedruk za pozwoleniem Fundacji Spraw Publicznych w Warszawie.

mają art. 97 i art. 98 konstytucji portugalskiej, które regulują problem wielkości gospodarstw w kierunku ograniczania rozmiarów gospodarstw rolnych zbyt dużych i popierania rozwoju gospodarstw mniejszych. Ze względu na tematykę niniejszego opracowania podkreślić wypada, że art. 97 ust. 2 i art. 100 ust. 1 konstytucji portugalskiej przewidują szczególną pomoc państwa dla gospodarstw rodzinnych.

Znacznie bardziej zwięzła, nie mniej określająca w sposób wyczerpujący podstawy ustroju rolnego państwa, jest regulacja zawarta w art. 44 włoskiej konstytucji z 27 XII 1947 r. Dopuszcza ona możliwość nakładania obciążeń i wprowadzenie ograniczeń prywatnej własności w rolnictwie w celu zapewnienia racjonalnego wykorzystania gruntów i sprawiedliwych stosunków społecznych na wsi. W szczególności art. 44 konstytucji włoskiej przewiduje likwidację wielkiej własności ziemskiej, określenie wielkości gospodarstw rolnych, prowadzenie prac nad poprawą ich struktury. Podobnie jak konstytucja portugalska przewiduje konstytucja włoska pomoc państwa dla małych i średnich gospodarstw rolnych.

Można zatem stwierdzić, że konstytucja portugalska i włoska to ustawy zasadnicze krajów Unii Europejskiej gdzie idea ochrony gospodarstw rodzinnych znajduje najszerze i w sposób najbardziej jednoznaczny sformułowane gwarancje.

Z kolei konstytucja grecka z 9 VI 1975 r. nie zawiera jednego, generalnego przepisu określającego ustrój rolny kraju. Pewne założenia co do ustroju rolnego Grecji znajdujemy jednakże w jej art. 18 dotyczącym ograniczeń własności. Mianowicie art. 18 ust. 4 i 6 konstytucji greckiej przewidują dopuszczalność ograniczeń własności w celu zahamowania procesu rozdrabniania własności rolniczej, ponownego zagospodarowania odlogów, komasacji, zalesiania etc. Z kolei art. 12 ust. 5 konstytucji greckiej gwarantuje samorządność spółdzielni rolniczych oraz opiekę nad nimi ze strony państwa zaś art. 12 ust. 6 przewiduje równe traktowanie członków zakładanych przymusowo spółdzielni rolniczych mających na celu realizację interesów ogólnospołecznych czy też wspólną uprawę ziemi.

Konstytucje pozostałych krajów Unii Europejskiej są już znacznie bardziej wstrzemięźliwe jeśli chodzi o regulacje dotyczące ustroju rolnego. Ograniczają się one do dość skrótowych regulacji bądź też kwestię ustroju rolnego kraju pomijają w ogóle milczeniem.

I tak: art. 91 a) ust. 1, pkt 3 niemieckiej konstytucji z 23 V 1949 r., rezygnując z szerokiej regulacji ustroju rolnego zawartej w konstytucji weimarskiej, zobowiązuje tylko rząd federalny do podejmowania działań mających na celu polepszenia struktury agrarnej kraju. Z kolei art. 45 ust. 2, pkt e) irlandzkiej konstytucji z 1 VII 1937 r. zobowiązuje państwo do osiedlania na wsi takiej tylko liczby rodzin rolniczych, która zapewni osiedleńcom bezpieczeństwo ekonomiczne. Jest to niewątpliwie, jakkolwiek wyrażona pośrednio, idea ochrony gospodarstw o charakterze rodzinnym. Wreszcie art. 130 hiszpańskiej konstytucji z 29 XII 1978 r. zobowiązuje władze do szczególnej troski o rozwój i modernizację rolnictwa.

Konstytucje innych krajów członkowskich Unii a w szczególności konstytucja Francji, Belgii, Holandii, Luksemburga, Danii, Szwecji, Finlandii, Austrii nie zawierają szczególnych przepisów określających ustrój rolny tych krajów. Widzimy więc, że szersze zapisy o charakterze ustrojowym dotyczące rolnictwa spotykamy z reguły w konstytucjach tych krajów Unii Europejskiej gdzie rolnictwo stoi na stosunkowo niskim poziomie i ulega ciągłym przekształceniom.

Wypada wreszcie wskazać w tym miejscu na zapisy rolne dwóch krajów europejskich nie będących członkami UE, a mianowicie Szwajcarii i Norwegii. Szczególną uwagę czytelnika pragnąłbym zwrócić na sformułowanie art. 31 bis ust. 3, lit. b) konstytucji szwajcarskiej z 29 V 1874 r. gdyż będzie nam ono szczególnie przydatne przy ocenie rozwiązania zawartego w art. 23 Konstytucji. Otóż formułując zasadę wolności handlu i przemysłu konstytucja szwajcarska zezwala władzom związkowym na wydawanie przepisów zawierających odstępstwa od tej zasady jeśli jest to konieczne dla utrzymania silnego stanu chłopskiego i wydajnego produkcyjnie rolnictwa jak również dla umocnienia chłopskiej własności gruntów rolnych. Jest to konstrukcja akurat odwrotna od tej jaką przyjął omawiany tu art. 23 Konstytucji (zob. niżej).

Z kolei ochrona gospodarstw rodzinnych zawarta w § 107 konstytucji Norwegii z 17 V 1814 r. ma charakter pośredni. Nie wprowadzając deklaracji o charakterze ustrojowym przepis ten gwarantuje niewzruszalność tradycyjnych norweskich zasad dziedziczenia (Aasaterette) i nabywania gospodarstw rolnych (Bordersrette) gwarantujących pozostanie ziemi rolniczej w rękach szeroko ujętej rodziny rolniczej. I znowu, odwrotnie niż w art. 23 Konstytucji, szczególne, surowsze, zasady dziedziczenia i obrotu gruntami rolnymi traktowane są przez konstytucję jako instrument ochrony gospodarstw rodzinnych.

Na tym tle szczególnie interesujące wydaje się ustalenie jak wygląda kwestia konstytucyjnej regulacji ustroju rolnego w krajach postkomunistycznych. Jakkolwiek Polska była jedynym wśród tych krajów, który nie przeprowadził kolektywizacji rolnictwa, ma mimo wszystko wspólny z innymi państwami postkomunistycznymi problem pełnej prywatyzacji w rolnictwie, opracowania właściwego sobie modelu gospodarstwa rolnego tudzież sformułowania zasad przyszłego ustroju rolnego.

Otóż generalnie stwierdzić trzeba, że studium konstytucji tych krajów zawodzi. Zapisy ustrojowe dotyczące rolnictwa są tam stosunkowo skromne i o wąskim zasięgu bądź w ogóle ich brak. Studium obowiązujących postanowień zdaje się potwierdzać tezę, że wiele krajów postkomunistycznych nie potrafiło dotąd stworzyć dojrzałej koncepcji dotyczącej swego przyszłego ustroju rolnego w związku z czym powstrzymują się od formułowania odpowiednich norm konstytucyjnych.

Najlepszym tego przykładem jest konstytucja Rosji z 12 XII 1993 r., która (art. 9, art. 36) ogranicza się do stwierdzenia, że ziemia może być własnością państwową, zespołową bądź prywatną gwarantując równocześnie prawną ochronę prywatnej własności ziemi. Z kolei art. 21 ust. 2 konstytucji Bułgarii z 12 VII 1991 r. oraz art. 77 konstytucji Słowenii z 23 XII 1991 r. przewidują wydanie szczegółowej regulacji ustawowej dotyczącej ochrony rolniczego wykorzystywania gruntów rolnych. Natomiast w konstytucjach Albanii, Czech, Węgier, Rumunii, Estonii, Chorwacji brak w ogóle zapisów ustrojowych dotyczących rolnictwa.

Zestawiając zapis zawarty w art. 23 Konstytucji z przedstawionymi wyżej rozwiązaniami zagranicznymi stwierdzić wypada co następuje: Na tle konstytucji krajów postkomunistycznych Konstytucja RP stanowi niewątpliwie pozytywny wyjątek gdyż podejmuje w ogóle próbę określenia ustroju rolnego kraju czego konstytucje innych państw z reguły nie czynią. Zestawiając z kolei przepis art. 23 Konstytucji z konstytucjami krajów Unii Europejskiej stwierdzić wypada, iż należy on do najpowszechniejszej w chwili obecnej grupy zapisów krótkich, wskazujących na najważniejszy aspekt polityki rolnej danego kraju, bez podejmowania próby dokładniejszego określenia podstaw jego ustroju rolnego.

Jak wskazałem wyżej studiując konstytucje krajów Unii Europejskiej daje się zauważyć pewną prawidłowość, że tam gdzie problemy rolne są najbardziej skomplikowane i ich rozwiązanie nasuwa najpoważniejsze trudności, przepisy konstytucyjne dotyczące ustroju rolnego są najobszerniejsze. Polska nie jest członkiem Unii Europejskiej i wspomniana prawidłowość nie musi mieć do niej zastosowania. Nie można jednakże powstrzymać się od uwagi, iż aktualny stan polskiego rolnictwa przemawiałby raczej za poświęceniem w Konstytucji nieco więcej miejsca sprawom ustroju rolnego.

II. Zapis art. 23 nie powstał w polskim ustawodawstwie konstytucyjnym *Deus ex machina*. Stanowi on pewien etap procesu ewolucji postanowień dotyczących rolnictwa w konstytucjach jakie obowiązywały na terenie Polski. Stąd dla lepszej oceny i zrozumienia tego przepisu wydaje się metodologicznie uzasadnione zestawienie go z innymi zapisami rolnymi jakie spotykamy w naszych konstytucjach.

Rozpocząć wypada od art. 99 konstytucji marcowej. Zasadniczym celem tego przepisu była ochrona i stworzenie gwarancji swobodnego wykonywania własności. Stąd troska ustawodawcy o możliwie jak najbardziej precyzyjne określenie sytuacji, w których prawa własności i zakres ich wykonywania mogą ulec ograniczeniom. I te właśnie względy zadecydowały o wprowadzeniu kwestii rolnych do art. 99 konstytucji marcowej. Stojąc na stanowisku, iż ziemia stanowi jeden z najważniejszych czynników bytu Narodu i Państwa, który nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu, konstytucja marcowa dopuszczała ograniczenia wykony-

wania jej własności, przyznając państwu prawo wydawania ustaw wprowadzających przymusowy wykup ziemi oraz regulujących obrót ziemią. Powyższe ograniczenia wprowadzane przez państwo winny jednak uwzględniać zasadę, że ustrój rolny Polski ma opierać się na gospodarstwach rolnych zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.

Tak sformułowane postanowienia zawarte w art. 99 nie określają z pewnością zasad polskiego ustroju rolnego. Mają on charakter wycinkowy i uwarunkowane są przede wszystkim najbardziej wówczas społecznie palącą kwestią reformy rolnej. Równocześnie jednak, niejako przy okazji rozstrzygania kwestii o szerszym zakresie, art. 99 określa, precyzuje charakter, cechy gospodarstw rolnych mających stanowić podstawą ustroju rolnego: Mają to być gospodarstwa stanowiące osobistą własność rolników i zdolne do prawidłowej wytwórczości. Tak określone gospodarstwo rolne zbliża się niewątpliwie swym zakresem do pojęcia gospodarstwa rodzinnego z art. 23 Konstytucji. Ma ono nad nim tę przewagę, iż od razu w treści konstytucji znajdujemy określenie cech jakie winno spełniać gospodarstwo rolne mające stanowić podstawę ustroju rolnego II Rzeczypospolitej, czego art. 23 nie-
stety nie czyni.

Zważywszy, że konstytucja kwietniowa utrzymała w mocy art. 99 konstytucji marcowej problem zapisu rolnego odżywa dopiero w Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r. Generalnie stwierdzić wypada, że konstytucja lipcowa zawiera najbardziej wyczerpującą, jakkolwiek idącą w wadliwym kierunku, regulację ustroju rolnego PRL. Spoglądając z perspektywy czasu na tą regulację nie można zapominać, że pomija ona milczeniem, zataja dwie podstawowe zasady ówczesnej polityki rolnej. Mimo, iż otwarcie deklarowano preferencje państwa i jego polityki gospodarczej dla sektora uspołecznionego w rolnictwie, tymczasowy charakter gospodarstw indywidualnych, z lektury art. 8-12 wynika wyraźnie równouprawnienie sektora państwowego, spółdzielczego i indywidualnego w rolnictwie. Deklarowana dalej w art. 10 ust. 2 zasada dobrowolności tworzenia rolniczych spółdzielni produkcyjnych także daleka była od rzeczywistości.

Szczegółowe omawianie założeń ustrojowych rolnictwa zawartych w konstytucji lipcowej miało by się z celem. Dla potrzeb niniejszych rozważań wystarczy stwierdzić, iż:

1. Konstytucja lipcowa statuowała zasadę trójsektorowości ustroju rolnego PRL deklarując szczególną opiekę i pomoc dla PGR (art. 8), szczególne poparcie i pomoc dla rolniczych spółdzielni produkcyjnych (art. 10 ust. 2 i art. 11), opiekę i ochronę na podstawie obowiązujących ustaw dla indywidualnych gospodarstw rolnych (art. 10 ust. 1 i art. 12). Tym ostatnim art. 12 konstytucji lipcowej gwarantował indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi jak też innych środków produkcji.

2. Konstytucja ta kładła szczególny nacisk na rozwój ekonomiczno-produkcyjnych powiązań i wymiany pomiędzy miastem a wsią (art. 9),

3. Art. 9 ust. 2 podkreślał planowy charakter gospodarki w rolnictwie,

4. Szczególny, zrozumiały w ówczesnych warunkach nacisk, kładła konstytucja lipcowa na stały wzrost towarowej produkcji rolniczej (art. 9 i 10 ust. 1).

Generalna klęska ekonomiczna sektora uspołecznionego w rolnictwie jaka legła u podstaw zasadniczych zmian polityki rolnej ostatniej dekady PRL znalazła swój wyraz także w konstytucji lipcowej. Jej nowelizacja dokonana 20 VII 1983r.¹ wprowadziła do konstytucji nowy zapis rolny zawarty w art. 15 ust. 3, zgodnie z którym PRL miała otaczać opieką indywidualne, rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, gwarantować trwałość tych gospodarstw, udzielać im pomocy w zwiększaniu produktywności i podwyższaniu poziomu techniczno-rolniczego.

W ten sposób po raz pierwszy w sposób wyraźny i jednoznaczny do konstytucji polskiej wprowadzono pojęcie gospodarstwa rodzinnego traktując je jako jeden z fundamentów ustroju rolnego kraju i osadzając w systemie gospodarczym Polski.

Nie można jednakże rozumieć w pełni nowej zasady zawartej w art. 15 pkt. 3 konstytucji lipcowej pomijając przy jego egzegezie art. 131 kodeksu cywilnego. Ten wprowadzony nieco wcześniej do kodeksu cywilnego przepis² postanawiał, że przy stosowaniu i tłumaczeniu przepisów kodeksu cywilnego należy mieć na uwadze, że PRL gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwałe i równoprawny element społeczno-gospodarczego ustroju PRL. Zakres oddziaływania tego przepisu, jakkolwiek dotyczył tylko sfery stosowania kodeksu cywilnego, obejmował swym zasięgiem wszystkie indywidualne gospodarstwa rolne, a nie tylko gospodarstwa rodzinne oraz jednoznacznie statuował równoprawność gospodarstw indywidualnych z innymi elementami ustroju rolnego PRL³.

Zmiany jakie zaszły w ustroju politycznym i gospodarczym Polski po 1989 r. nie mogły pozostać bez wpływu na postanowienia dotyczące rolnictwa zawarte w konstytucji lipcowej. Dominujące w tym okresie koncepcje gospodarcze Unii Demokratycznej kładące szczególny nacisk na swobodę działalności gospodarczej, wolną konkurencję, prawa rynku, zastosowano, jak wykazała praktyka

1. Dz.U. nr 39, poz. 175.

2. Ustawa z 26 III 1982 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 11, poz. 81).

3. Szczegółowe omówienie znaczenia ustrojowego i treści art. 131 kc. znajdzie czytelnik w pracy R. Budzinowskiego: Indywidualne gospodarstwa rolne w ustroju społeczno-gospodarczym PRL (rozważania na tle art. 131 kc.). RPEiS, nr 2/1983 r.

późniejszych lat - mylnie, także do rolnictwa. W konsekwencji uznano, iż ustrojowe przepisy ochronne dotyczące określonych sektorów czy grup producentów rolnych pozostawały by w sprzeczności z zasadami nowego porządku ekonomicznego w Polsce. W konsekwencji ustawa z 29 XII 1989 r. o zmianie ustawy - Konstytucja PRL uchylił art. 15 pkt 3 konstytucji.⁴ Niedługo potem ustawa z 28 VII 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny uchyliła⁵, z dniem 1 X 1990 r., art. 131 kc. W konsekwencji od roku 1990 aż do wydania Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. ustawodawstwo polskie było pozbawione konstytucyjnej normy o charakterze ustrojowym dotyczącej rolnictwa.

III. I w ten sposób dochodzimy do genezy interesującego nas tutaj art. 23 Konstytucji. Otóż przez pierwsze lata po 1989 r. liczne zgłaszane wówczas przez różne kręgi polityczne projekty konstytucji kontynuują panujące wówczas *desintéressement* sprawami rolnymi. Na 11 projektów konstytucji zgłoszonych w latach 1989-1991 tylko trzy (senacki, PSL, KPN) zawierało zapisy rolne.⁶

Sytuacja uległa zmianie dopiero w 1995 r. Porozumienie koalicyjne SLD-PSL z 15 II 1995 r. potwierdziło, że podstawą ustroju rolnego Polski są rodzinne gospodarstwa rolne. Równocześnie do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wpływa pierwsza wersja zapisu rolnego zgłoszona przez PSL. Od obecnego brzmienia art. 23 różni ją przede wszystkim szerszy zakres proponowanej ochrony: Miała ona rozciągać się na całą chłopską własność rolniczą a dopiero w jej obrębie na oparte na niej rodzinne gospodarstwa rolne prowadzone siłami własnymi rolnika i członków jego rodziny.

Chyba słuszne, z punktu widzenia techniki legislacyjnej, było zawarcie w tym przepisie delegacji przewidującej wydanie ustaw określających prawną definicję własności rolniczej, gospodarstwa rodzinnego, charakter opieki nad własnością rolniczą tudzież zakres pomocy udzielanej gospodarstwom rodzinnym.

IV. Warto obecnie poświęcić nieco uwagi genezie art. 23 Konstytucji w jego aktualnym brzmieniu gdyż może to rzucić światło, pozwolić zrozumieć przesłanki jakie legły u podstaw jego mało udanej, jak postaram się wykazać, redakcji.

Otóż sformułowanie, iż podstawą ustroju rolnego Państwa jest gospodarstwo rodzinne pojawia się w trakcie dyskusji Komisji Konstytucyjnej nad ówczesnym art. 13 projektu Konstytucji gwarantującym swobodę działalności gospodarczej. Sformułowanie dotyczące gospodarstw rodzinnych stanowiło ust. 2 tego przepisu.

4. Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 94.

5. Dz.U. nr 55, poz. 321.

6. Por. Projekty konstytucji 1989-1991, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1992.

Fakt ten może *prima facie* wywołać zdziwienie gdyż związek gwarancji dla gospodarstw rodzinnych z zasadą swobody działalności gospodarczej jest dość daleki. Jego wyjaśnienie znajdujemy w wypowiedzi senatora S. Pastuszki (PSL), który uzasadniając umiejscowienie zapisu o gospodarstwach rodzinnych w art. 13 projektu Konstytucji stwierdził, iż „... w Europie Zachodniej występują podobne tendencje, wyrażające się w przepisach konstytucyjnych i ustawowych ograniczających wielkość gospodarstw rolnych.”⁷

I tutaj zdaniem moim leży podstawa, pierwotna przyczyna aktualnej redakcji art. 23 Konstytucji. Autorzy zapisu zawartego w art. 13 ust. 2 projektu rozumieli gwarancje konstytucyjne dla gospodarstw rodzinnych między innymi jako ograniczanie powstawania gospodarstw większych, o charakterze farmerskim. Stąd gwarancje dla gospodarstw rodzinnych rozumieli jako wyjątek, ograniczenie zasady swobody działalności gospodarczej. Przy takim założeniu umiejscowienie gwarancji dla gospodarstw rodzinnych w przepisach o swobodzie działalności gospodarczej staje się zrozumiałe.

Inna rzecz, że założenie to jest merytorycznie błędne. Faktu, iż szczególna pomoc rezerwowana dla gospodarstw rodzinnych przyznawana jest w ustawodawstwach Europy zachodniej tylko gospodarstwom mieszczącym się w pewnym przedziale obszarowym nie można traktować jako ograniczania wielkości gospodarstw rolnych. W krajach, w których kontrola procesu powiększania występuje, nie polega ona na generalnym zakazie powstawania większych gospodarstw, lecz na poddaniu transakcji prowadzących do poważniejszej koncentracji gruntów rolnych kontroli państwowej, która ma za zadanie sprawdzić, czy koncentracja taka jest ekonomicznie zasadna.⁸

I to właśnie zd. moim błędne założenie legło u podstaw aktualnej redakcji art. 23 Konstytucji.

Dodać wypada, że na posiedzeniu w dniu 21 II 1995 r. Komisja Konstytucyjna słusznie wyłączyła zapis o gospodarstwie rodzinnym z przepisów o wolności gospodarczej.⁹ Przez prawie 2 lata projekt Konstytucji pozostawał bez regulacji ustroju rolnego. Do sprawy powrócono dopiero w styczniu 1997 r. PSL powróciło

7 Por. stenogram z posiedzenia Komisji Konstytucyjnej w dniu 9 II 1995 r., Biuletyn Komisji Konstytucyjnej, T. XIII, s. 87.

8 Por. szerzej A. Lichorowicz: Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej. *Studia Prawnicze*, nr 3/91 r., s. 101 i nast.

9 Biuletyn Komisji Konstytucyjnej T. XIV, s. 16. Przy okazji z pewnym żalem stwierdzić wypada, że na tym samym posiedzeniu Komisja odrzuciła zapis rolny zgłoszony przez KPN znacznie bardziej wyczerpująco i nowocześnie określający ustrój Polski. Przepis ten brzmiał następująco: „art. 15.1. Rolnictwo, zapewniające wyżywienie społeczeństwa i jego trwanie biologiczne, pełni szczególną rolę w funkcjonowaniu Rzeczypospolitej. 2. Ziemia nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. 3. Powinna ona przede wszystkim znajdować się w rękach prywatnych.

do swej pierwotnej koncepcji i znowu wystąpiło z wnioskiem o wprowadzenie gwarancji dla gospodarstw rodzinnych do przepisu gwarantującego swobodę działalności gospodarczej. Komisja Konstytucyjna podtrzymała jednak swe uprzednie stanowisko i nie zgodziła się na takie umiejscowienie gwarancji dla gospodarstw rodzinnych. W konsekwencji gwarancje te słusznie zapisano jako osobny artykuł ograniczając je równocześnie zastrzeżeniami o nienaruszaniu zasady wolności działalności gospodarczej oraz ochrony własności i dziedziczenia.¹⁰ W tym też brzmieniu, jako art. 23, znalazł się on w tekście obowiązującej Konstytucji.¹¹ Jak więc widzimy aktualna redakcja art. 23 stanowi przeciwieństwo jej pierwotnej wersji. O ile bowiem pierwotnie zasada ochrony gospodarstw rodzinnych stanowiła wyjątek ograniczający zasadę wolności gospodarczej to aktualnie zasada wolności gospodarczej stanowi wyjątek ograniczający zasadę ochrony gospodarstw rodzinnych (art. 23 zd. drugie Konstytucji).

V. Przedstawwszy genezę art. 23 Konstytucji czas przejść do krótkiej przynajmniej analizy jego treści.

Zacząć wypada niewątpliwie od pytania na ile art. 23 Konstytucji w swym aktualnym brzmieniu może być traktowany jako zapis ustrojowy dotyczący rolnictwa. Otóż w doktrynie wskazuje się, iż obok konstytucji o szerokich, rozbudowanych zapisach ustrojowych spotyka się również konstytucje, w których zapisy takie zredukowane są do minimum.¹² Jeśli by zapis zawarty w art. 23 traktować jako zapis ustrojowy, to należy on z pewnością do tej drugiej grupy. Po dokładniejszej analizie art. 23 Konstytucji rodzi się jednak wątpliwość, czy w ogóle może on być traktowany jako zapis ustrojowy dotyczący rolnictwa.

Dokonana wyżej analiza prawnoporównawcza zapisów rolnych w konstytucjach krajów europejskich jak też odpowiednich zapisów w konstytucjach polskich pozwala na sformułowanie pewnego minimum treści przepisu ustrojowego dotyczącego rolnictwa. Otóż przepis taki powinien zd. m. określać:

- a) miejsce rolnictwa w systemie gospodarki narodowej,
- b) zakres dóbr wchodzących w skład sektora rolnego objętych ochroną konstytucyjną,
- c) określenie celów i przemian ustrojowych, urzeczywistnieniu których ma służyć polityka rolna państwa,
- d) wskazanie form pomocy państwowej i środków prawnych, przy pomocy których mają być realizowane przyjęte założenia ustrojowe.

10 Biuletyn Komisji Konstytucyjnej, T. XLIII, s. 19.

11 Na posiedzeniu w dniu 11 III 1997 r. nie powiodła się próba wprowadzenia przepisu o „szczególnej opiece państwa” dla gospodarstw rodzinnych. Por. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej, T. XLIV, s. 108.

12 Por. M. Gulczyński: Zasady ustrojowe w projektach Konstytucji RP. PiP nr 4/94; s. 14.

Tak sformułowany zapis ustrojowy dotyczący rolnictwa poza zaletą konkretności i jednoznaczności realizowanych celów ma tę zasadniczą zaletę, zwłaszcza dla podmiotów z sektora rolnego objętych jego działaniem, że umożliwia im dochodzenie od organów państwa podjęcia konkretnych działań mających na celu realizację założeń ustrojowych dotyczących rolnictwa, poprzez swoje bezpośrednie działanie wiąże podmioty stosujące prawo, ułatwia wreszcie ocenę konstytucyjności konkretnych działań organów państwa podejmowanych w stosunku do rolnictwa.

Nie ulega wątpliwości, iż art. 23 Konstytucji nie spełnia wymienionych wyżej postulatów dotyczących zapisu ustrojowego dotyczącego rolnictwa. Nie określa on miejsca rolnictwa w systemie gospodarki narodowej, nie określa celów i przemian ustrojowych, które urzeczywistniać winna polityka rolna państwa. Co najważniejsze nie precyzuje w jakikolwiek sposób środków, przy pomocy których realizowana ma być wyrażona w nim zasada, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Niech przykładem prawidłowego rozwiązania będzie tu art. 164 konstytucji weimarskiej, który głosił, że „Ustawodawstwo winno popierać samodzielny stan średni w rolnictwie... oraz chronić go przed wyzyskiem i pochłonięciem przez inne”.

Art. 23 Konstytucji sprowadza się w rzeczywistości do jednej dyspozycji o charakterze ustrojowym: gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego Polski. Z całym naciskiem podkreślić wypada, iż zasada ta ujęta jest bardzo statycznie. Nie traktuje gospodarstw rodzinnych jako pewnego celu polityki rolnej państwa, nie wskazuje kierunków w jakich powinny iść ich przemiany. Z treści art. 23 Konstytucji przebija raczej troska jego autorów o utrzymanie aktualnej pozycji gospodarstw rodzinnych jako podstawowej grupy gospodarstw w polskim rolnictwie co, mając na uwadze przemiany strukturalne w rolnictwie występujące praktycznie we wszystkich krajach Europy zachodniej, jest założeniem niewątpliwie błędnym. Gdyby bowiem przyrzeć się bliżej przepisom określającym zasady oddziaływania i pomocy dla gospodarstw rodzinnych w krajach Europy zachodniej, to nie trudno było by zauważyć, że popierając co do zasady istnienie gospodarstw rodzinnych jako podstawowego elementu struktury agrarnej, kraje te starają się równocześnie aktywnie oddziaływać na koncentrację gruntów w tych gospodarstwach, ich modernizację i dostosowanie do aktualnych wymogów techniczno-produkcyjnych w rolnictwie.

Zastanowić się dalej wypada, czy art. 23 Konstytucji określa przynajmniej założenia polskiego ustroju rolnego. I w tym wypadku udzielić wypada odpowiedzi negatywnej.

Doktryna prawa rolnego wypracowała ogólnie akceptowane elementy prawnego pojęcia ustroju rolnego, przez który rozumie się:

a) układ stosunków własnościowych w rolnictwie, b) formy organizacji produkcji w rolnictwie, c) formy organizacji rynku rolnego.¹³

Zestawienie dyspozycji art. 23 Konstytucji z tak ujętym pojęciem ustroju rolnego uwypukla najlepiej cząstkowy charakter tej regulacji. Wynika z niej tylko, że podstawą stosunków własnościowych w rolnictwie są gospodarstwa rodzinne i że praca rodziny rolniczej stanowi jedną z podstaw organizacji produkcji rolnej. Art. 23 Konstytucji nie określa natomiast innych elementów układu stosunków własnościowych w rolnictwie jak też pomija milczeniem liczne obecnie i wysoko wyspecjalizowane formy organizacji produkcji w rolnictwie, które nie mają charakteru rodzinnego. Z żalem wreszcie stwierdzić trzeba, że zupełnie pominięta została w art. 23 Konstytucji kwestia organizacji rynku rolnego. Tymczasem ten właśnie element ustroju rolnego ma w tej chwili największe znaczenie w ustroju rolnym krajów Unii Europejskiej a strajki rolne z początku 1999 r. chyba najdobitniej wykazały jego doniosłość także w polskim ustroju rolnym.

W tej sytuacji art. 23 Konstytucji jawi się nam bardziej jako deklaracja polityczna niż konstytucyjny zapis ustrojowy dotyczący rolnictwa. W toczącej się od dłuższego czasu walce politycznej o przyszły model polskiego rolnictwa, w walce pomiędzy zwolennikami koncepcji farmerskiej a koncepcji gospodarstw rodzinnych winien on być niewątpliwie odczytywany jako konstytucyjnie zapisane zwycięstwo zwolenników tej ostatniej koncepcji.¹⁴ Ceną tego zwycięstwa jest wspomniany wyżej statyczny charakter zapisu art. 23 Konstytucji.

Koncentrując się na konstytucyjnych gwarancjach istniejącego *status quo* nie zatroszczono się o wskazanie kierunków ewolucji istniejących gospodarstw rodzinnych mimo, iż powszechna jest wiedza i akceptacja faktu, nawet wśród zwolenników tej koncepcji, że w swym istniejącym kształcie gospodarstwa rodzinne nie mogą się utrzymać. Nie skorzystano tu w szczególności z powszechnie znanych doświadczeń Unii Europejskiej, której polityka rolna bardzo skutecznie dąży do przekształcania tradycyjnych gospodarstw rodzinnych w rodzinne gospodarstwa rozwojowe (zob. niżej). Podkreśla się tam w szczególności, iż wybór gospodarstw rodzinnych jako wiodącego modelu jednostki produkcyjnej w rolnictwie nie jest wcale wyborem oczywistym. Obok niewątpliwych zalet będących wynikiem życiowego związania się rodziny rolniczej z gospodarstwem takich jak stabilność, odporność na fluktuacje ekonomiczne, ograniczenie konsumpcji, umocnienie elementu narodowego, rodzinny model gospodarstwa rolnego ma też swoje słabe

13 A. Stelmachowski (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej. Warszawa 1997 r., s. 11.

14 Wskazywał już na to w trakcie dyskusji nad Konstytucją A. Oleszko: Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.). Rejent, nr 5/1997 r., s. 85.

strony. Zaliczyć do nich między innymi wypada słabość kapitałową, kłopoty demograficzne związane ze starzeniem się ludności, słabszą podatność na specjalizację, mechanizację i zespołowe formy produkcji i niekiedy wyższe koszty produkcji.¹⁵ Stąd konieczność stałego oddziaływania przez państwo na gospodarstwa rodzinne, konieczność popierania ich szybszej modernizacji i specjalizacji. Niestety statyczny charakter normy zawartej w art. 23 Konstytucji nie stwarza, przynajmniej *prima facie*, ram prawnych dla takiego oddziaływania.

I w ten sposób dochodzimy do zasadniczej dla niniejszych rozważań kwestii: na ile norma zawarta w art. 23 Konstytucji może wpływać na dalszy rozwój naszego ustawodawstwa rolnego, czy i na ile dalej obowiązuje ona bezpośrednio organy państwa i poszczególnych obywateli? Ażeby móc odpowiedzieć na to pytanie musimy najpierw ustalić zakres pojęcia „gospodarstwo rodzinne” użytego w art. 23.

VI. Jedną z podstawowych wad redakcyjnych art. 23 Konstytucji stanowi niewątpliwie fakt, iż nie wskazuje on kryteriów, w oparciu o które można ustalić zakres pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Nie chodzi tu oczywiście o zawarcie w Konstytucji definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego. Jednakże, jak wskazano wyżej, wiele ustaw zasadniczych różnych krajów europejskich w swych zapisach dotyczących gospodarstw rodzinnych wskazuje przynajmniej na podstawowe, uznawane przez siebie, kryteria decydujące o uznaniu gospodarstw za rodzinne np. gospodarstwo oparte na pracy jednej rodziny, zapewniające źródło utrzymania jednej rodzinie, które daje wystarczające zatrudnienie 2 osobom etc. Tak ujęte kryteria stanowią potem podstawę do opracowania przez ustawy szczegółowe legalnej definicji gospodarstwa rodzinnego.

Art. 23 Konstytucji takich kryteriów wiodących nie podaje. Powstaje więc zasadniczy problem na ile przyszłe ustawy szczegółowe odczytają w sposób wierny intencje Komisji Konstytucyjnej i stworzą definicję legalną gospodarstwa rodzinnego intencjom tym odpowiadającą. Sprawa ma o tyle kluczowe znaczenie, iż ustawowe określenie pojęcia gospodarstwa rodzinnego decydować będzie o sposobie i zakresie realizacji normy ustrojowej zawartej w art. 23 Konstytucji.

Sprawa nie będzie rzeczą prostą gdyż określenie zakresu pojęcia gospodarstwa rodzinnego ma wydźwięk polityczny i różni się zależnie od orientacji politycznej projektodawców. Znamienna jest tu wypowiedź w trakcie obrad sejmowych przedstawiciela PSL, który uważał, że gospodarstwa rodzinne obejmują około 80% ogółu gospodarstw rolnych utożsamiając w praktyce gospodarstwo ro-

¹⁵ Szczegółową analizę tej kwestii znajdzie czytelnik w pracy R. Anderegg: Schicksal und Zukunft des bauerlichen Familienbetriebes in der schweizerischen Landwirtschaftspolitik. St. Gallen, 1980 r., s. 21 i nast.

dzinne z gospodarstwem indywidualnym.¹⁶ Spotyka się również opinie diametralnie różne twierdzące, że przy obecnym poziomie techniki rolnej także gospodarstwo kilkusethektarowe nie traci rodzinnego charakteru.

W tej sytuacji opracowanie definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego staje się sprawą palącą, na co od 1997 r. wskazuje bezskutecznie Rada Legislacyjna. Także pochodzący z 1995 r. Plan Fischlera dotyczący przemian strukturalnych i rynkowych w rolnictwie krajów Europy środkowej pretendujących do członkostwa w Unii Europejskiej zobowiązuje Polskę do określenia optymalnego w jej warunkach modelu gospodarstwa rolnego, które będzie objęte pomocą Unii.

Zdać sobie trzeba sprawę z tego, że z braku odpowiednich wskazówek zawartych w brzmieniu Konstytucji definicja ta będzie przedmiotem przetargów i odzwierciedlać będzie bardziej aktualny układ sił politycznych w Sejmie niż intencje Komisji Konstytucyjnej. W konsekwencji będzie to prawdopodobnie definicja ulegająca zmianom co nie wpłynie dodatnio na stabilność pozycji prawnej gospodarstw rodzinnych.

Wydaje się, że na przyszłą definicję gospodarstwa rodzinnego nie może pozostać bez wpływu ewolucja definicji gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Unii Europejskiej. Tematyka niniejszego opracowania wyklucza szersze omawianie tego zagadnienia.¹⁷ Na potrzeby niniejszych rozważań wystarczy zd. moim stwierdzić, że ustawodawstwo Unii Europejskiej nie wytworzyło własnej definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego. Natomiast wytworzona przez nie począwszy od 1972 r. i konsekwentnie stosowana definicja gospodarstwa rozwojowego¹⁸ w sposób pośredni otacza bardzo wydatną i intensywną pomocą znaczną grupę gospodarstw rodzinnych, które spełniają określone kryteria dochodowości, zatrudnienia, i kwalifikacji zawodowych osób prowadzących. Otaczając pomocą i opieką rodzinne gospodarstwa rozwojowe rezygnuje natomiast ustawodawca europejski z kryteriów obszarowych, które, jak dotąd, stanowią główny przedmiot zainteresowania ustawodawcy polskiego.

Jak więc widać określenie definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego będzie rzeczą trudną. Z jednej bowiem strony art. 23 Konstytucji nie daje żadnych wskazówek jak szeroko Komisja Konstytucyjna rozumiała to pojęcie, z drugiej zaś

¹⁶ Por. wypowiedź posła A. Śmietanko na 36 posiedzeniu Sejmu w dniu 2 XII 1994 r., Dziennik Sejmowy z tegoż posiedzenia, s. 71.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. A. Lichorowicz: O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego - *de lege ferenda*, Rejent nr 7-8/1996, T. Kurowska: Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru

¹⁸ Pojęcie to wprowadziła po raz pierwszy do europejskiego ustawodawstwa strukturalnego dyrektywa Rady nr 159 z 17 IV 1972 r., Dz.U. W.E. L 96 z 23 IV 1972 r. Dodać wypada, że ustawodawstwo europejskie znana jest również definicja prawna rodziny rolniczej - por. rozporządzenie Rady nr 3813 z 19 XII 1989 r., Dz.U. W.E. nr 371 z 20 XII 1989 r.

strony ewolucja odpowiednich pojęć w ustawodawstwie europejskim, których w dłuższej perspektywie nie możemy nie uwzględnić, opiera się na kryteriach różnych od tych jakie były brane pod uwagę w trakcie prac nad Konstytucją.

Rebus sic stantibus ochrona gospodarstw rodzinnych przewidziana w art. 23 Konstytucji będzie musiała być realizowana w oparciu o potocznie przyjęte rozumienie takiego pojęcia, które łączy się najczęściej z rodzinnym charakterem uprawy i prowadzenia gospodarstwa. Będzie to więc, przynajmniej do momentu wydania prawnej definicji gospodarstwa rodzinnego, ochrona o dość szerokim zakresie, znacznie szerszym niż przewidziany przez ustawodawstwo unijne oraz ustawodawstwa wewnętrzne większości krajów Europy zachodniej.

VII. Jak wspomniano wyżej art. 23 Konstytucji, jakkolwiek nie określa w pełni ustroju rolnego Polski, formułuje jednakże pewną zasadę ustrojową głoszącą, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. W dotychczasowych rozważaniach starałem się wskazać na zakres, a właściwie trudności związane z ustaleniem zakresu, oddziaływania tej zasady. Czas obecnie zastanowić się jakie mogą być praktyczne aspekty jej stosowania w obrocie prawnym i gospodarczym.

Ażeby móc to uczynić wypada przede wszystkim podjąć próbę określenia charakteru normy zawartej w art. 23 Konstytucji. Uważam, że w oparciu o wszystko co wyżej powiedziano, uzasadnione będzie twierdzenie, że norma ta ma charakter normy programowej określającej nie regułę postępowania lecz pewną zasadę, normę optymalizacyjną.¹⁹ Przyjęcie takiego właśnie a nie innego charakteru normy zawartej w art. 23 mieć będzie zasadnicze znaczenie dla zakresu i sposobu jej stosowania.

1. W pierwszej kolejności podkreślić trzeba, że dyspozycję art. 23 Konstytucji należy traktować, mimo iż nie wynika to z jej treści, nie tylko jako deklarację ustrojową ale również jako normę o charakterze ochronnym. Skoro gospodarstwo rodzinne stanowi zgodnie z art. 23 Konstytucji podstawę ustroju rolnego Polski, to w konsekwencji akty i rozwiązania prawne, których skutkiem, choćby pośrednim, mogło być ograniczenie i osłabienie gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego państwa można, przynajmniej teoretycznie, dopuścić uznanie ich przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z Konstytucją.

W praktyce jednak może to okazać się bardzo trudne. Trybunał Konstytucyjny będzie tu bowiem musiał dokonywać oceny celowości użycia zawartych w przepisach prawnych rozwiązań z punktu widzenia realizacji zasady zawartej w art. 23

19 Por. szerzej na ten temat T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski: Normy programowe w konstytucji. (w:) Charakter i struktura norm konstytucji (pod red. J. Trzcíńskiego), Warszawa 1997 r., s. 101.

czy też celowości dania przez ustawodawcę pierwszeństwa tej właśnie zasadzie przed innymi zasadami programowymi (choćby art. 21 i 22 Konstytucji). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny będzie tu musiał opierać się bardziej na kryteriach empirycznych, ocenie społecznych skutków wprowadzonych rozwiązań niż na kryteriach ściśle prawnych, co zasadniczo nie należy do jego kompetencji. W konsekwencji w znacznej ilości wypadków Trybunał Konstytucyjny nie będzie w stanie w sposób jednoznaczny, nie budzący wątpliwości ustalić niekonstytucyjności danego rozwiązania prawnego. Uważam jednak, że w wypadkach gdy niecelowość, z punktu widzenia gospodarstw rodzinnych, użytych środków prawnych jest oczywista, gdy działa one w sposób jednoznaczny przeciw interesom gospodarstw rodzinnych jako podstawowej grupy producentów rolnych, orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności danego rozwiązania prawnego będzie dopuszczalne.

2. Jeszcze mniej oczywista jest kwestia, czy z art. 23 Konstytucji wynika obowiązek organów państwowych prowadzenia odpowiedniej polityki gospodarczej i finansowej, a w konsekwencji wydawania aktów prawnych preferujących i ugruntowujących podstawowe znaczenie gospodarstw rodzinnych w ustroju rolnym Polski.

Odpowiedzi na to pytanie nie można wyprowadzić wprost z brzmienia art. 23 Konstytucji. Uważam jednakże, że skoro przepis ten w sposób jednoznaczny stwierdza podstawowe znaczenie gospodarstw rodzinnych dla ustroju rolnego Polski, logiczną konsekwencją tego stwierdzenia będzie przyjęcie istnienia po stronie państwa obowiązku prowadzenia takiej polityki gospodarczej i finansowej, która pomagała by, utrzymywała byt gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego kraju.²⁰ Natomiast intensywności, rozmiarów i charakteru takiej pomocy nie da się z brzmienia art. 23 Konstytucji wyinterpretować. Decydować o tym będą aktualna sytuacja ekonomiczna kraju, potrzeby gospodarcze rolnictwa i aktualny układ sił politycznych w parlamencie.

3. Podnieść dalej należy kwestię, czy zasada ustrojowa zawarta w art. 23 Konstytucji nadaje się do bezpośredniego stosowania (art. 8 Konstytucji), czy wiąże ona bezpośrednio organy administracji, inne instytucje i poszczególnych obywateli. Zdaniem moim zasada ustrojowa zawarta w art. 23 Konstytucji w zbyt znacznym stopniu zawiera w sobie znamiona deklaracji politycznej, dyspozycja art. 23 jest sformułowana zbyt ogólnie, by można było żądać od poszczególnych instytucji czy obywateli bezpośredniego jej stosowania w obrocie prawnym.

O bezpośrednim stosowaniu art. 23 będziemy mogli natomiast mówić jeśli przyjmiemy, że tzw. współstosowanie konstytucji jest formą jej bezpośredniego stosowania. Zasada zawarta w art. 23 Konstytucji będzie bowiem miała niewątpli-

20 Na gruncie uprzednich projektów Konstytucji podobne stanowisko zajmowała B. Zawadzka: Sprawy wsi i rolnictwa w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo Rolne, nr 2/92.

wie doniosłe znaczenie w trakcie tegoż właśnie współstosowania konstytucji.²¹ W trakcie stosowania określonych przepisów prawa organy je stosujące winny dawać pierwszeństwo takiej ich interpretacji, która najlepiej realizuje zasadę zawartą w art. 23. To samo dotyczyć będzie motywacji indywidualnych rozstrzygnięć czy to sądowych czy administracyjnych.

4. Zadać sobie wreszcie wypada pytanie, czy możliwe jest wniesienie skargi konstytucyjnej z art. 79 Konstytucji zarzucającej danemu aktowi normatywnemu sprzeczność z art. 23 Konstytucji. Rozmiary i charakter niniejszego opracowania uniemożliwiają mi wchodzenie w skomplikowaną problematykę skargi konstytucyjnej bardzo przecież różnorodnie ujmowanej przez poszczególnych autorów. Na potrzeby niniejszych rozważań wystarczy zd. m. ograniczyć się do dwóch stwierdzeń: Nie jest zd. moim możliwe wniesienie skargi konstytucyjnej zarzucającej danemu aktowi normatywnemu sprzeczność z art. 23 zd. pierwsze Konstytucji. Przepis ten nie formułuje bowiem żadnych konstytucyjnych wolności lub praw czy też konstytucyjnych obowiązków a zawiera jedynie deklarację polityczną co do miejsca gospodarstw rodzinnych w ustroju Polski.

Widziałbym natomiast możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej z powołaniem się na naruszenie art. 23 zd. drugie Konstytucji. Jeśliby bowiem dany akt normatywny dotyczący gospodarstw rodzinnych naruszał prawo własności lub dziedziczenia poszczególnych podmiotów (art. 64 ust. 1 Konstytucji), to w takim wypadku nic nie stoi na przeszkodzie wystąpieniu ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego. Szedłbym nawet dalej przyjmując również dopuszczalność wystąpienia ze skargą konstytucyjną w wypadku gdyby dany akt normatywny dotyczący gospodarstw rodzinnych naruszał wolność działalności gospodarczej. Jak zobaczymy poniżej taka możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej odnośnie aktów normatywnych regulujących status prawny gospodarstw rodzinnych może w istotny sposób zahamować rozwój i modernizację tych gospodarstw.

VIII. Przedstawiony wyżej, już ze swej natury dość wąski, zakres ochronnego oddziaływania art. 23 Konstytucji ulega dodatkowym zasadniczym ograniczeniom zawartym w zdaniu drugim tego przepisu. Mianowicie zgodnie ze zdaniem drugim art. 23 Konstytucji zawarta w zdaniu pierwszym zasada ustrojowa czyniąca z gospodarstw rodzinnych podstawę ustroju rolnego państwa nie może naruszać postanowień art. 21 Konstytucji (ochrona własności i prawa dziedziczenia) oraz art. 22 Konstytucji (zasada wolności działalności gospodarczej).

21 Por. K. Działocha: Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy, *Studia Prawnicze* nr 4/88 r. oraz B. Banaszek: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999 r., s. 92 nieco inaczej P. Czarny, B. Naleziński: *Bezpośrednie stosowanie konstytucji; normy samowykonane w konstytucji*, (w:) *Charakter i struktura norm konstytucji* (pod red. J. Trzecińskiego), Warszawa 1997 r., s. 136.

Konstrukcja przyjęta przez art. 23 Konstytucji ma charakter unikalny i w sposób zasadniczy odbiega, różni się od regulacji dotyczących gospodarstw rodzinnych obowiązujących w krajach Europy zachodniej. Istota tych regulacji idzie w kierunku zasadniczo różnym od art. 23 Konstytucji. Chroniąc i promując rozwój gospodarstw rodzinnych ustawodawstwa Europy zachodniej, opierając się często na odpowiednich postanowieniach swych konstytucji, w istotny sposób ograniczają działanie w stosunku do gospodarstw rodzinnych zarówno zasady wolności działalności gospodarczej jak też ochrony własności i dziedziczenia. Ograniczając np. spekulacyjny wykup gruntów rolnych, poddając kontroli nadmierną koncentrację gruntów rolnych, uzależniając podjęcie działalności gospodarczej w rolnictwie od szczególnych wymogów kwalifikacji zawodowych - wszystko to w interesie gospodarstw rodzinnych - ustawodawstwa krajów europejskich ograniczają niewątpliwie zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Tworząc szczególne systemy dziedziczenia gospodarstw rolnych o charakterze rodzinnym, które uprzywilejowują i ułatwiają dojście do spadku właśnie przez osoby prowadzące rolne gospodarstwo rodzinne, obciążając własność rolniczą bardzo skomplikowanym systemem praw pierwokupu i wykupu gruntów działającym na korzyść członków rodziny rolniczej, ustawodawstwa te ograniczają i to w istotny sposób, własność i prawo dziedziczenia. Można w konsekwencji zaryzykować twierdzenie, że istota ochrony gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej sprowadza się do ograniczania, w ich interesie, prawa własności i dziedziczenia gruntów rolnych jak też swobody podejmowania działalności gospodarczej w rolnictwie.

Dopiero na tym tle widzimy wyraźnie specyfikę konstrukcji art. 23 Konstytucji. Deklarując z jednej strony podstawowy dla ustroju rolnego Polski charakter gospodarstw rodzinnych ogranicza się równocześnie działanie tej zasady zastrzegając, iż nie może ona naruszać prawa własności i dziedziczenia jak też wolności działalności gospodarczej. W ten właśnie sposób kompromis polityczny, który legł u podstaw wprowadzenia zapisu art. 23 do Konstytucji zdecydował o skuteczności i zakresie oddziaływania tego przepisu. Deklarując podstawową dla ustroju rolnego państwa zasadę preferencji gospodarstw rodzinnych ograniczono ją równocześnie tak daleko idącymi zastrzeżeniami, iż realizacja samej zasady stanie się w praktyce bardzo utrudniona.

Spróbujmy w konsekwencji zastanowić się pokrótce jaki wpływ na obowiązujące i przyszłe regulacje prawne mające na celu zapewnienie gospodarstwom rodzinnym ich podstawowej dla ustroju rolnego Polski pozycji, mieć będą zastrzeżenia zawarte w art. 23 zd. drugie Konstytucji.

Zasadnicze znaczenie dla zajęcia stanowiska w tej kwestii będzie miał fakt uznania przez nas powyżej art. 23 Konstytucji jako normy programowej zawierającej nie reguły lecz zasady, normy optymalizacyjne. Fakt ten nie może pozo-

stać bez wpływu na rozstrzygnięcie kolizji zasad zawartych w art. 23, która to kolizja może dość często występować w praktyce, w szczególności legislacyjnej, gdy wprowadzenie regulacji chroniącej gospodarstwa rodzinne może pozostawać w kolizji np. z zasadą ochrony prawa własności i dziedziczenia (por. niżej). Otóż podkreślić tu wypada, że inaczej niż przy konflikcie reguł, rozstrzygnięcie konfliktu na korzyść jednej z zasad nie oznacza uznania drugiej zasady za nie obowiązującą lecz tylko przyznanie, w określonej sytuacji, priorytetu „przewagi działania zasadzie pierwszej”.²²

Spróbujmy zatem wskazać na sytuacje, w których współobowiązywanie art. 23 Konstytucji z jej art. 21 i 22 może doprowadzić do kolizji pomiędzy rozwiązaniami chroniącymi i promującymi gospodarstwa rodzinne a konstytucyjnymi zasadami ochrony własności, dziedziczenia, wolności działalności gospodarczej.

A) Zastrzeżenie nienaruszania zasady ochrony własności i dziedziczenia (art. 21 Konstytucji).

Zastrzeżenie to może mieć istotny, niekorzystny wpływ na podstawowe rozwiązania dotyczące obrotu gruntami rolnymi zarówno *inter vivos* jak i *mortis causa*. Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych jaki obowiązuje, jakkolwiek w znacznie okrojonej wersji, w Polsce, powstał i działa niewątpliwie w celu ochrony gospodarstw o charakterze rodzinnym. Pozbawia on, w określonych sytuacjach, prawa dziedziczenia gospodarstwa rolnego z ustawy członków rodziny nie będących rolnikami na rzecz członków rodziny - rolników, preferuje nabycie gospodarstwa rodzinnego w trakcie postępowania działowego przez spadkobierców czy współwłaścicieli powiązanych zawodowo z rolnictwem kosztem spadkobierców i współwłaścicieli z rolnictwem nie powiązanych. Także ochronę gospodarstw rodzinnych mają niewątpliwie na celu przepisy ograniczające obowiązek spłat obciążających osobą, która w wyniku działu przejmuje gospodarstwo rodzinne.

W konsekwencji rodzi się wątpliwość, czy cały szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych (Ks. IV, tytuł X kc.) jak też zasady zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 213-217 kc.) nie pozostają w sprzeczności z art. 23 zd. drugie Konstytucji. Ich uchylanie na tej podstawie wydaje się mało prawdopodobne niemniej podniesiona tu wątpliwość może zaważyć na przyszłej ewolucji polskiego ustawodawstwa w przedmiocie obrotu gruntami rolnymi. Z jednej strony Unia Europejska ponawia naciski, by Polska opracowała instrumenty prawne zapewniające koncentrację gruntów rolnych i upodobnienie naszych struktur agrarnych do struktur europejskich, z drugiej zaś strony wprowadzenie odpowiednich rozwiązań może okazać się sprzeczne z art. 23 zd. drugie Konstytucji.

²² Por. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski: op. cit., s. 103.

Nie ulega dla mnie wątpliwości, iż art. 23 Konstytucji mieć będzie istotny wpływ na toczące się w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego prace nad nowym modelem dziedziczenia gospodarstw rolnych. Trzeba będzie odrzucić jako sprzeczny z art. 23 zd. drugie Konstytucji dotychczasowy model dziedziczenia gospodarstw rolnych, który pozbawia prawa dziedziczenia tych gospodarstw określonych krewnych - nierolników. W konsekwencji wypadnie go zastąpić łagodniejszym modelem romańskim, który zapewnia prawa dziedziczenia i spłat z gospodarstwa rolnego wszystkim spadkobiercom, preferencje dla spadkobierców rolników ograniczając do pierwszeństwa przyznania im w naturze gospodarstwa spadkowego (*attribution preferentielle*), tudzież rozłożenia spłat na raty.

Liczyć się wreszcie można z podnoszeniem w przyszłości, w miarę rozwoju ustawodawstwa w przedmiocie gospodarstw rodzinnych, z zarzutami, że takie rozwiązania jak rodzinne prawo pierwokupu czy wykupu gospodarstw rolnych, preferencje w spłatach z gospodarstwa rolnego dla członków rodziny pracujących uprzednio w tym gospodarstwie, są sprzeczne z zasadą równej dla wszystkich ochrony własności i dziedziczenia. W moim przekonaniu, jak długo pierwokup czy wykup gospodarstwa dokonywany będzie po cenach rynkowych, sprzeczność taka nie powstaje. Także umiarkowane obniżenie przez ustawę obowiązku spłat z gospodarstwa nie może być uznane za naruszające istotę własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Podkreślić na koniec wypada, iż podniesione tu wątpliwości mają charakter tylko przykładowy, ilustracyjny. Rozmiary i cel niniejszego opracowania wykluczają możliwość wyczerpującego omówienia wszystkich sytuacji, w których ochrona własności i dziedziczenia gospodarstw rodzinnych może narazić się na zarzut sprzeczności z art. 23 zd. drugie Konstytucji.

B) Zastrzeżenie nienaruszania zasady wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji).

Z faktu wprowadzenia tego zastrzeżenia do art. 23 Konstytucji wynika jedna, zasadnicza dla naszej struktury agrarnej, decyzja polskiego ustawodawcy: W polskim ustroju rolnym dopuszczalne jest istnienie i działalność dużych gospodarstw o charakterze farmerskim i przemysłowym, które co do zasady winny być traktowane jako równorzędni z gospodarstwami rodzinnymi producenci rolni. Konsekwencją wprowadzenia tego zastrzeżenia do art. 23 Konstytucji będzie możliwość podniesienia zarzutu sprzeczności z Konstytucją co do podejmowanych już kilkakrotnie prób wprowadzania ustawowych górnych pułapów nabywania nieruchomości rolnych, zakazu sprzedawania nieruchomości rolnych państwowych większych od określonych norm maksymalnych etc.

Oczywiście art. 22 Konstytucji zawiera pewną furtkę w postaci dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes

społeczny. Zdaniem moim przeprowadzenie dowodu przed Trybunałem Konstytucyjnym, że wprowadzenie górnego pułapu wielkości gospodarstwa rolnego, zwłaszcza gdy będzie on niski, podyktowane jest ważnym interesem społecznym, nie będzie rzeczą łatwą.

Utrzymanie roli gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego państwa wiązać się musi z konieczności, jak wskazano już wyżej, z preferencyjną wobec nich polityką gospodarczą i finansową, z gwarantowaniem im pomocy ekonomicznej, ulg finansowych, podatkowych, kredytowych etc., uprzywilejowującą generalnie gospodarstwa rodzinne w porównaniu z innymi producentami rolnymi.

Stąd dla dalszego rozwoju ustawodawstwa w przedmiocie gospodarstw rodzinnych kluczowe znaczenie mieć będzie odpowiedź na pytanie: czy przedstawione wyżej preferencyjne traktowanie i pomoc dla gospodarstw rodzinnych stanowić będzie naruszenie art. 22 Konstytucji? Otóż zdaniem moim naruszenie takie nie będzie miało miejsca. Preferencyjne traktowanie przez ustawodawcę gospodarstw rodzinnych może być niewątpliwie traktowane jako naruszenie zasady swobodnej konkurencji, z pewnością nie stanowi jednakże naruszenia zasady wolności działalności gospodarczej, a do tej właśnie zasady odnoszą się ograniczenia zawarte w zdaniu drugim art. 23 Konstytucji.

W sumie stwierdzić zd. moim wypada, że zastrzeżenie nienaruszania postanowień art. 22 Konstytucji zawarte w jej art. 23 stanowi mniejsze, niż zastrzeżenie zgodności z art. 21, zagrożenie dla rozwoju ustawodawstwa gwarantującego podstawową rolę gospodarstw rodzinnych w ustroju rolnym Polski. W każdym zaś razie zgodzić się wypada z wynikającą zeń zasadą, iż w ustroju rolnym Polski jest miejsce, obok gospodarstw o charakterze rodzinnym, dla większych, nastawionych na metody przemysłowe, rolniczych jednostek produkcyjnych.

* * *

Reasumując stwierdzić wypada, że art. 23 Konstytucji jawi się nam jako rozwiązanie mało udane, na którego treści i zakresie stosowania w niekorzystny sposób zaciążył kompromis polityczny, którego jest wynikiem. Jest to norma programowa o wąskim z punktu widzenia ustroju rolnego, zakresie działania i bardzo statycznym charakterze utrudniającym aktywne oddziaływanie na procesy rozwojowe i modernizacyjne w grupie gospodarstw rodzinnych, co w zasadniczy sposób odróżnia ją od odpowiednich rozwiązań dotyczących gospodarstw rodzinnych w krajach Unii Europejskiej.

Norma zawarta w art. 23 Konstytucji zawiera ponadto zasadniczą sprzeczność: deklarując podstawowe dla polskiego ustroju rolnego znaczenie gospodarstw rodzinnych, wyłącza równocześnie możliwość ograniczenia, w wyniku realizacji art. 23, zasady ochrony własności i dziedziczenia czy też wolności działalności go-

spodarczej. Tymczasem, jak wykazała dotychczasowa polska praktyka ustawodawcza jak też doświadczenia ustawodawcze krajów europejskich, efektywna pomoc gospodarstwu rodzinnemu nie jest niekiedy możliwa bez ograniczenia działania tychże zasad. Dokonana wyżej analiza art. 23 Konstytucji uzasadnia w konsekwencji wątpliwość i obawę, czy może stanowić on podstawę prawną dla rzeczywistej pomocy i modernizacji gospodarstw rodzinnych w Polsce.

Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego

1. Podjęcie krytycznej oceny normatywnego modelu przekształceń strukturalnych rolnictwa państwowego, uregulowanego ustawą z dnia 19 października 1991 r., o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹, uzasadnić można kilkoma względami.

Dziewiąty już rok funkcjonowania rozwiązań ustawowych upoważnia przede wszystkim do oceny dokonań. O realizacji celów, zakładanych przez ustawodawcę, świadczy w szczególności stan zaawansowania procesów restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego. Stopień realizacji zakładanych celów stanowić może podstawę oceny działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jako struktury organizacyjnej o zasięgu ogólnokrajowym, której powierzono całość zadań w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji państwowej własności rolniczej. Stan przekształceń rolnictwa państwowego upoważnia także do głębszej oceny, a mianowicie oceny samych założeń leżących u podstaw modelu normatywnego i jego rozwiązań konstrukcyjnych. Częste nowelizacje regulacji ustawowej świadczą, iż ustawodawca poszukuje ciągle rozwiązań mających zapewnić skuteczną realizację celów polityki rolnej. Liczne zmiany rozwiązań szczegółowych mogą wszakże prowadzić do postawienia problemu zasadniczego: czy model organizacyjno-prawny przekształceń rolnictwa państwowego był i jest w pełni adekwatny do zadań, których realizacji ma służyć? Wątpliwości zgłaszane uprzednio do przyjętego modelu rekonstrukcji sektora państwowego w rolnictwie², uległy obecnie pogłębieniu ze względu na zmiany zaszłe w organizacji państwa oraz potrzeby dostosowania ustroju rolnego do mechanizmów sterowania rolnictwem w krajach Wspólnoty Europejskiej.

1 Tekst pierwotny: Dz.U. nr 107, poz. 464; tekst jedn. Dz.U. z 1995 r. nr 56, poz. 299 z późniejszymi licznymi zmianami, spośród których zaakcentować należy istotną nowelizację ustawy z dnia 6 maja 1999 r. (Dz.U. nr 49, poz. 484).

2 Por. A. Woś: Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji systemowej. *Wież i Rolnictwo* nr 2/1994 r., s. 29 i 30; S. Prutis: Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolniczej (w pracy zb.:) *Przekształcenia własnościowe w Polsce. Determinanty prawne*. Białystok, 1996 r., s. 69-76.

2. Aby ocenić dokonania, przypomnieć należy rozmiar zadań stawianych Agencji w punkcie startu.

Sektor państwowej własności rolnej przed reformą obejmował, oprócz innych składników majątkowych, grunty rolne które:

1) stanowiły składnik zorganizowanych całości gospodarczych w formie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, ogólnoprodukcyjnych i specjalistycznych,

2) wchodziły do Państwowego Funduszu Ziemi, będącego instytucjonalnie wyodrębnionym zasobem (rezerwą) nieruchomości, stanowiących własność Skarbu Państwa i nie znajdujących się we władaniu innych państwowych osób prawnych. Gospodarowanie i administrowanie PFZ należało do kompetencji organów administracji rządowej; kompetencje te zostały, w dużej części, zlecone ustawowo organom gminy, z chwilą utworzenia tych jednostek samorządu terytorialnego³.

Ilościową skalę problemu restrukturyzacji państwowej własności rolnej określały, według danych na koniec 1991 roku, następujące wielkości: 3 477 tysięcy ha użytków rolnych znajdowało się w zarządzie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, zatrudniających ponad 450 tys. pracowników; stan zasobu PFZ wynosił 798 tys. ha użytków rolnych. Łącznie był to zatem obszar gruntów powyżej 4 250 tys. ha, a problem restrukturyzacji rolnictwa państwowego dotyczył, wraz z członkami rodzin osób zatrudnionych w PPGR, blisko 2 mln osób⁴. Tam gdzie koncentracja własności państwowej przybrała największe rozmiary (tereny Ziem Odzyskanych) rozwiązywanie problemów restrukturyzacyjnych zadecydować miało o poziomie bytu społeczności wiejskich.

W praktyce, co wykazało porządkowanie stanu władania i stanu prawnego na nieruchomościach, wielkości zasobów państwowej ziemi rolnej okazały się o kilkaset tysięcy ha większe. Do końca 1996 r. Agencja przejęła po zlikwidowanych PPGR nieruchomości o powierzchni 3750 tys. ha, a więc o 300 tys. ha więcej w stosunku do danych statystycznych na koniec 1991 r. W tym samym okresie Agencja przejęła także 570 tys. ha z PFZ, lecz proces przejmowania ziemi z tego źródła, niezwykle żmudny i skomplikowany, nie został zakończony do dnia dzisiejszego. Dość wspomnieć, iż zakładany, w pierwotnym brzmieniu ustawy, 2-letni termin przejęcia gruntów przez Agencję był wielokrotnie przedłużany; aktualnie ustawodawca zakłada, że przejęcie nastąpi nie później niż do 30 czerwca 2000 r. (art. 13 ustawy).

3 Por. przykładowo art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej..., Dz.U. nr 34, poz. 798.

4 Informacje z Rocznika Statystycznego z 1992 r., w szczególności zawarte w tabelach o numerach: 2 (399) ze strony 305, 4 (401) ze s. 309, 6 (403) ze s. 310 i 7 (404) ze s. 311.

Gdy chodzi o realizację zadań prywatyzacyjnych stwierdzić należy, iż do końca 1998 r. Agencja sprzedała blisko 730 tysięcy hektarów gruntów. Na koniec roku 1998 w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa pozostawało jednak nadal 3757 tys. ha, w tym 122 tys. ha było przekazane w zarząd i wieczyste użytkowanie, a 207 tys. ha - w administrowanie. Grunty wydzierżawione przez Agencję obejmowały obszar 2810 tys. ha, a 616 tys. ha gruntów znajdowało się w tymczasowym zarządzie lub oczekiwało na zagospodarowanie⁵. A zatem blisko 3,4 mln hektarów gruntów wymaga w dalszym ciągu znalezienia trwałych form zagospodarowania. Oznacza to konieczność znacznego przyspieszenia prac restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnych.

3. Z obecnej perspektywy uznać należy zdecydowanie, iż koncentracja wykonywania państwowej własności rolnej w ramach jednej, monopolistycznej struktury organizacyjnej działającej w skali całego kraju, stanowiła rozwiązanie wykazujące przewagę wad nad zaletami.

Podstawowym mankamentem rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest to, iż regulacja prawna nie została poprzedzona należycie jasną koncepcją modelową ustroju rolnego polskiego rolnictwa, ani też analizą ekonomicznych i społecznych skutków możliwych wariantów transformacji. Rozwiązania ustawy stanowiły w istocie koncepcję restrukturyzacji rolnictwa państwowego „od razu ubraną w szatę normatywną”, bez uprzedniego przedyskutowania programu prywatyzacji w dokumentach polityki rolnej państwa.

Błędem było - zdaniem moim - powierzenie Agencji wykonywania uprawnień właścicielskich Państwa w stosunku do całości państwowego mienia rolniczego. O ile dla prywatyzacji PPGR można było rozważać powołanie nowych struktur, o tyle, gdy chodzi o zagospodarowanie PFZ, to terenowe agendy administracji publicznej mogły równie dobrze kontynuować swoje zadania w zakresie sprzedaży i dzierżawy gruntów państwowych, działając na rachunek Skarbu Państwa. Przejmowanie gruntów PFZ do Zasobu Własności Rolnej pochłonęło tak wiele czasu i energii Agencji, a przecież w praktyce nie zmieniło systemu organizacji sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Do czasu powstania Agencji sprzedaż gruntów PFZ prowadziły gminy, jako zadanie zlecone ustawowo, zaś po utworzeniu Agencji sprzedaż prowadziły również gminy, ale na podstawie umowy zlecenia zawartej a Agencją, po uprzednim przekazaniu gruntów PFZ przez wojewodę do Zasobu Własności Rolnej. Często zdarzało się nawet tak, że grunty PFZ po prze-

5 Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1998 r., Warszawa, czerwiec 1999 r. Załącznik 5: Aneks tabelaryczny, Tabela A 14: „Zagospodarowanie gruntów Zasobu WRSP”.

kazaniu do Zasobu były przekazywanie przez Agencję gminom lub innym osobom prawnym, na cele realizowane przez te jednostki.

Dodać należy, że w strukturze sprzedaży ziemi przez Agencję, grunty pochodzące z PFZ stanowią nie więcej niż 20% całości sprzedanych gruntów państwowych. Można zatem postawić tezę, iż zagospodarowanie gruntów Państwowego Funduszu Ziemi w systemie zdecentralizowanym - poprzez gminy działające na ustawowe zlecenie Państwa - mogłoby przynieść znacznie lepsze efekty niż w systemie scentralizowanym, poprzez działania na zlecenie Agencji. Uniknęlibyśmy w ten sposób wielkiej ociążałości struktury, która przez pierwsze lata swojej działalności koncentrowała się głównie na gromadzeniu mienia w Zasobie Własności Rolnej.

4. Prywatyzacja produkcyjnego majątku rolniczego, w odróżnieniu od prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, poprzedzona została głęboką restrukturyzacją. Przed podjęciem jakichkolwiek przedsięwzięć prywatyzacyjnych dotyczących bezpośrednio podmiotów gospodarczych, nastąpiła restrukturyzacja (koncentracja) systemu zarządzania poprzez oddanie wszystkich przedsiębiorstw rolnych w gestię Agencji Własności Rolnej. Proces restrukturyzacji został przeprowadzony w sposób zuniformizowany w stosunku do wszystkich państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, bez uwzględnienia ich różnicowania wewnętrznego, zarówno gdy chodzi o profil produkcji, jak i koncepcję ekonomiczną. Wszystkie PPGR zostały zlikwidowane i przekazane Agencji, podczas gdy prywatyzacja innych przedsiębiorstw państwowych - prowadzona na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁶ - miała charakter zindywidualizowany, dostosowany do specyfiki oraz sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa i uwzględniający wolę organów, w tym samorządu, prywatyzowanego przedsiębiorstwa.

Zdaniem A. Wosia w okresie transformacji systemowej rolnictwa należało uwzględniać unormowania dwójakiego rodzaju: polityczne i ekonomiczne. „Dylemat polski polega na tym, że państwowe gospodarstwa rolne zostały zakwestionowane przede wszystkim w sensie politycznym i wszystko co się później działo było skutkiem tej opcji politycznej... Uznano, że sprawą nadrzędną jest prywatyzacja gospodarstw państwowych, a efekty ekonomiczne przyjdą jako efekt prywatyzacji”. Zdaniem cytowanego Autora proces rekonstrukcji sektora państwowego w rolnictwie należało rozłożyć na 2 etapy, a mianowicie: 1) komercjalizacji oraz 2) prywatyzacji⁷.

6 Dz.U. nr 51, poz. 298 z późn. zm.

7 Por. A. Woś: jw.

Trafność powyższej oceny potwierdziła rzeczywistość gospodarcza. Wszystkie państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej zostały zlikwidowane, a majątek ich został przekazany Agencji, choć przecież nie przestały funkcjonować państwowe gospodarstwa rolne. Gospodarstwa specjalistyczne (hodowli roślin i nasiennictwo, hodowli zwierząt zarodowych) funkcjonują w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, natomiast gospodarstwa ogólnoprodukcyjne (tzw. gospodarstwa skarbowe) prowadzone są przez administratorów, na podstawie umowy zawieranej z Agencją Własności Rolnej. Co jednak charakterystyczne, przekształcenia organizacyjne gospodarstw będących w gestii Agencji prowadzone były niejako „okrężną drogą”.

I tak, gdy chodzi o spółki kodeksu handlowego wskazać należy, iż ustawodawca - w przepisie art. 26 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa - przewidział możliwość przekształcenia państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Przekształcenie mogło być dokonane bezpośrednio, bez potrzeby likwidacji przedsiębiorstwa i przekazania jego majątku do Zasobu Własności Rolnej. Jednoosobowa spółka Skarbu Państwa wprowadzona została do ustawy z myślą o specjalistycznych przedsiębiorstwach rolnych, aby zapewnić ich dalsze funkcjonowanie na potrzeby całego rolnictwa (produkcja materiału siewnego i hodowlanego) w formie skomercjalizowanej, z pominięciem restrukturyzacji w ramach Agencji. Możliwość bezpośredniego przekształcenia przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa nie została w praktyce w ogóle wykorzystana. Wszystkie przedsiębiorstwa państwowe, w tym i specjalistyczne, zostały zlikwidowane, a po przejściu procedury przekazania majątku Agencji, majątek niektórych z nich został wniesiony do jednoosobowych spółek, ale nie Skarbu Państwa, tylko Agencji Własności Rolnej.

Co się tyczy gospodarstw skarbowych prowadzonych przez administratorów przyjąć należy, iż są i będą trwałym elementem naszego życia gospodarczego. Dowodzi tego także zmiana stosunku ustawodawcy do instytucji administrowania gospodarstwem. W pierwotnym brzmieniu ustawy administrowanie było traktowane jako subsydiarna forma zagospodarowania rolniczego mienia państwowego. Administratora ustanawiano jedynie w przypadku braku możliwości, bądź celowości zagospodarowania w inny sposób, z wyjątkiem odlogowania gruntów⁸. Nowelizacja przepisu ustawy (wprowadzona w 1995 r.) uznała administrowanie za formę zagospodarowania Zasobu równorzędną w stosunku do innych form, takich jak sprzedaż, dzierżawa czy wniesienie do spółki. Ustawa unormowała także w sposób samoistny (bez odsyłania do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych) podsta-

8 Szerzej na ten temat por. St. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Białystok, 1997 r., s. 83-85.

wowe elementy umowy o administrowanie. Umowę tę, podobnie jak umowę o zarządzanie przedsiębiorstwem⁹, zaliczyć należy do kategorii umów o świadczenie usług (art. 750 kc.), do której należy stosować przepisy kodeksu cywilnego o zleceniu (art. 734 i n. kc.).

Zarówno prawna regulacja, jak i praktyczny zasięg administrowania mieniem Skarbu Państwa wskazują jednoznacznie, że administrowanie z formy subsydiarnej, stosowanej w ostatniej kolejności, awansowało do trwałej formy organizacyjnej gospodarstwa skarbowego. Można wszakże mieć wątpliwości, czy zobowiązaniowy węzeł prawny łączący Agencję z administratorem jest odpowiednim instrumentem prawnym dla funkcjonowania gospodarstwa jako zorganizowanej całości łączącej w procesach produkcji czynniki: ziemi, pracy i kapitału. Z punktu widzenia zasad funkcjonowania jednostek organizacyjnych w obrocie gospodarczym pożądane byłoby wyodrębnienie podmiotowe takiej struktury, aby z jednej strony ograniczyć, czy wyłączyć odpowiedzialność Agencji za jej zobowiązania, z drugiej zaś - usamodzielniając strukturę uruchomić bodźce konkurencji i maksymalizacji zysku.

Dla tych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, które zachowały swój byt gospodarczy w formie jednoosobowych spółek Agencji, bądź też gospodarstw skarbowych wystarczała zatem forma komercjalizacji, bez potrzeby restrukturyzacji poprzez likwidację i przekazanie majątku przedsiębiorstw do Zasobu. Zbędne procedury restrukturyzacyjne negatywnie oddziaływały na kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw. Powszechność restrukturyzacji spowodowała nadto, iż spośród zlikwidowanych przedsiębiorstw Agencja przejmowała do Zasobu, w pierwszej kolejności, te z nich, które znajdowały się w najlepszej kondycji produkcyjnej i ekonomicznej. Odwlekano natomiast przejęcia przedsiębiorstw podupadłych i zadłużonych, co przyczyniło się do zupełnego ich upadku i powstawania, na terenach o przewadze rolnictwa państwowego, całych stref ubóstwa na wsi.

5. Przedstawiony obraz restrukturyzacji rolnictwa państwowego upoważnia do konstatacji, iż model normatywny restrukturyzacji i prywatyzacji uwzględniał w pierwszej kolejności determinanty natury polityczno-prawnej, natomiast względy natury ekonomicznej czy społecznej odgrywały rolę zdecydowanie drugorzędą.

Determinanty o charakterze polityczno-prawnym to:

1) zachowanie w gestii Państwa własności ziemi rolniczej i powierzenie uprawnień do jej wykonywania wyłącznie jednemu podmiotowi - Agencji, jako strukturze o ogólnokrajowym zasięgu działania,

⁹ Na temat tej umowy por. L. Etel, St. Prutis: Umowa o zarządzanie przedsiębiorstwem - status prawny zarządcy, Przegląd Prawa Handlowego, nr 11/95 r., s. 20-24.

2) przejęcie obowiązków ciężących na państwowym mieniu rolniczym przez Agencję; przejęcie ogromnego zadłużenia państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej eliminowało prowadzenie postępowań likwidacyjnych (z przyczyn ekonomicznych), bądź upadłościowych tych przedsiębiorstw.

Z punktu widzenia centralnej administracji państwowej, sprawującej nadzór nad wykonywaniem państwowej własności rolnej, łatwiej było kierować dyrektywą polityki rolnej do jednego tylko adresata, niż do wielu podmiotów funkcjonujących samodzielnie w układzie terytorialnym. Zaletą była jednolitość rozwiązań organizacyjno-prawnych w skali kraju, a także jedność polityki restrukturyzacyjnej w stosunku do wszystkich jednostek gospodarczych funkcjonujących w ramach Agencji. Skoncentrowanie odpowiedzialności w rękach jednego podmiotu prawnego, gwarantującego wykonanie przejętych zobowiązań, było również zaletą z punktu widzenia wierzycieli posiadających roszczenia do podmiotów państwowej własności rolniczej.

Nadzieje związane z monopolistyczną strukturą Agencji rychło zaczęły się rozwiewać. Ociężałość maszyny, która przez pierwsze lata swojej działalności koncentrowała się głównie na gromadzeniu mienia w Zasobie, spowodowała pogłębienie kryzysu państwowych gospodarstw rolnych w okresie oczekiwania na nowego gospodarza. Powodowało to również, siłą rzeczy, odroczenie działań służących restrukturyzacji i prywatyzacji tegoż Zasobu.

Nierealnym okazało się także założenie o przejęciu przez Agencję, powiernika uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, pełnej odpowiedzialności za zadłużenie przejmowanych przedsiębiorstw. Ograniczenie odpowiedzialności znalazło swój wyraz, w pierwszej kolejności, w orzecznictwie sądowym¹⁰. To ograniczenie odpowiedzialności nie miało jasnych podstaw prawnych i oceniane było krytycznie; stąd też kolejne nowelizacje ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi przyniosły ustawowe uregulowanie tej kwestii. Zgodnie z art. 14 ust. 3 a) ustawy, egzekucja należności przypadających od Agencji z tytułu przejętego zobowiązania może być prowadzona tylko z mienia i pożytków z niego uzyskiwanych, przekazanego Agencji po tym zlikwidowanym przedsiębiorstwie, które zaciągnęło zobowiązanie. Jest to ograniczenie odpowiedzialności do wyodrębnionej masy majątkowej dłużnika traktowanej w jego majątku jako osobna całość. Wierzyciele zlikwidowanego przedsiębiorstwa nie mogą skierować egzekucji do innego majątku Agencji, niż majątek przejęty po zlikwidowanym przedsiębiorstwie. Dal-

¹⁰ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1992 r. (III CZP 106/92) sformułowała tezę, że Agencja, przejmująca majątek oraz wierzytelności i zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa na podstawie art. 13 ust. 2, 14 ust. 3 w zw. z art. 19 ustawy, odpowiada za zobowiązania związane z przekazywanym mieniem do wysokości wartości przejętego mienia (OSP 1993, z. 12, poz. 240, z głosem Andrzeja Zielińskiego).

wy¹¹. W braku odmiennej umowy stron dłużnik nie może dokonać potrącenia swego długu z wierzytelności, jaka mu przysługuje wobec Agencji, jeżeli dług powstał z tytułu zakupu, dzierżawy lub najmu mienia przejętego przez Agencję po innym zlikwidowanym przedsiębiorstwie (art. 14 ust. 3 b) ustawy).

Interwencje ustawodawcze co do odpowiedzialności Agencji za przejęte zobowiązania są zrozumiałe w sytuacji, gdy spłata zadłużeń pochłaniała tak wielkie środki, że zagrożona była realizacja zadań statutowych Agencji. Stąd ochrona rachunków bankowych jednostek organizacyjnych gromadzonych środków na realizację zadań statutowych, a skierowanie egzekucji do rachunków bankowych obsługujących gospodarstwa rolne Agencji¹². Rozwiązanie takie świadczy wszakże o pęknięciach w jednolitej strukturze organizacyjnej Agencji. Względem wierzycieli Agencja przestaje być gwarantem wykonania przejętych zobowiązań, skoro może ograniczyć egzekucję należności do mienia pozostałego po zlikwidowanym przedsiębiorstwie, czy rachunku bankowego działającego gospodarstwa skarbowego. Nie jest też Agencja monolitem organizacyjnym, skoro jej poszczególne jednostki organizacyjne posiadają zróżnicowany status finansowo-prawny.

6. Co się tyczy instrumentów prawnych obrotu ziemią, służących bezpośrednio (sprzedaż) lub pośrednio (dzierżawa z prawem zakupu) prywatyzacji gruntów państwowych, regulacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi przeszła w tym zakresie szereg istotnych zmian.

W pierwotnym brzmieniu ustawy, sprzedaż i dzierżawa gruntów Zasobu Własności Rolnej nie odbiegała, w swych rozwiązaniach konstrukcyjnych, od regulacji prawnej sprzedaży i dzierżawy jako instrumentów obrotu gruntami Państwowego Funduszu Ziemi. Dopiero nowelizacja ustawy wprowadzona w 1994 r. przyniosła rozwiązania dające Agencji możliwość prowadzenia określonej polityki sprzedaży czy dzierżawy, godzącej postulaty polityki rolnej z lokalnymi warunkami rolnictwa. Elastyczne podejście do potencjalnych nabywców gruntów zapewniały zmiany w zakresie trybu sprzedaży nieruchomości, zasad ustalania cen sprzedaży oraz ustalania warunków spłaty należności. Oprócz sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacji), kiedy to nabywcą nieruchomości jest osoba płacąca najwyższą cenę za kupowane grunty (z pominięciem kryteriów produkcyjnych, związanych z potrzebą należytego zagospodarowania gruntów), pojawiła się wówczas możliwość ustalania nabywcy na podstawie przetargu ofert pisemnych (konkurs ofert), w ramach którego określić można wymagania, jakim powinna odpowiadać oferta. Wprowadzono także instytucję pierwszeństwa, w razie

zgłoszenia kilku równorzędnych ofert nabycia. Właściwe korzystanie z odpowiednich form przetargu, pozwoliło Agencji na prowadzenie określonej polityki sprzedaży. Elastyczność tej polityki zapewnia także możliwość obniżenia ceny wywoławczej w kolejnych przetargach, a także rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości.¹³

Podobnie elastyczne uregulowanie wprowadzono wówczas do instytucji dzierżawy gruntów rolnych, nadając normatywnemu modelowi dzierżawy charakter aktywnego instrumentu pośredniej prywatyzacji gruntów państwowych. Nowelizacja ustawy wprowadziła istotne modyfikacje w zakresie trybu zawierania umów i ustalania ich warunków, w tym zasad określania czynszu dzierżawnego. Nadto nowelizacja wprowadziła zupełnie nowy instrument prywatyzacyjny. Mienie wchodzące w skład Zasobu może być, od tego czasu, wydierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym z zapewnieniem dzierżawcy lub najemcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy lub najmu najpóźniej z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa (art. 38 a) ustawy). Ta forma rozdysponowania mienia pomyślana została jako *sui generis* umowa leasingowa, zastosowana do prywatyzacji mienia rolniczego. Po upływie okresu, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, dzierżawca może nabyć własność dzierżawionych gruntów, przy czym na poczet ceny zaliczać się będzie wpłacone kwoty czynszu dzierżawnego. Na temat praktycznego znaczenia tej formy prywatyzacji mienia trudno się wypowiadać, albowiem raporty z działalności Agencji nie dostarczają informacji statystycznych co do jej wykorzystania.

Głęboka nowelizacja uregulowań w zakresie sprzedaży oraz dzierżawy gruntów Zasobu, dokonana ustawą z dnia 6 maja 1999 r.¹⁴, widziana przez pryzmat zadań prywatyzacyjnych Agencji, budzi mieszane oceny. Dopuszczenie możliwości organizowania przetargów ograniczonych należy ocenić pozytywnie, ponieważ rozwiązanie to pozwala Agencji prowadzić elastyczną politykę sprzedaży lub dzierżawy gruntów. Ustawowe określenie, i to w sposób wysoce kazuistyczny, kategorii uczestników takich przetargów ograniczonych (art. 29 ust. 3 b) pkt 1-7), regulację tą usztywnia. Nadmierna szczegółowość uregulowań ustawowych, której „koronnym osiągnięciem” są przepisy zwalniające z obowiązku stosowania przetargu przy zawieraniu umów dzierżawy (art. 39 ust. 2-4 ustawy), dowodzi braku zaufania ustawodawcy, co do racjonalnego wywiązania się Agencji z obowiązków powiernika Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania państwowymi gruntami w skali całego kraju.

11 Z dnia 25 kwietnia 1996 r. (Dz.U. nr 59, poz. 268).

12 Por. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie ograniczenia egzekucji z rachunków bankowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. nr 75, poz. 379).

13 Por. art. 29-31 ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 czerwca 1999 r. Szerzej na ten temat: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski: (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997 r., s. 172-177.

14 Dz.U. nr 49, poz. 484.

Krytycznie ocenić należy także zastępowanie, w rozwiązaniach konstrukcyjnych stosunku prawnego sprzedaży, prawa pierwokupu nieruchomości instytucją „pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości” (art. 29 ust. 1 g), albowiem oznacza to osłabienie uprawnień uprzywilejowanych kategorii nabywców. Naruszenie ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy powoduje nieważność umowy sprzedaży (art. 599 § 2 kc.) zawartej z naruszeniem tego prawa, natomiast „pierwszeństwo w nabyciu” jest instytucją o niedopracowanej konstrukcji. Gdy chodzi o skutki prawne, jakie wywołuje naruszenie pierwszeństwa tzn. dokonanie czynności uniemożliwiającej uprawnionemu skorzystanie z pierwszeństwa, zdania doktryny są podzielone.¹⁵

Stan obowiązujących uregulowań, charakteryzujący się nadmierną kazuistyką i stosowaniem instytucji o niedopracowanych konstrukcjach, wskazuje jednoznacznie, iż wyczerpane zostały możliwości „dalszego doskonalenia” rozwiązań stymulujących prywatyzacyjne zadania Agencji. W mechanizmach organizacyjno-prawnych restrukturyzacji rolnictwa państwowego potrzeba zmian zasadniczych, modelowych dotyczących rozwiązań strukturalnych oraz funkcjonalnych.

7. Zgodnie z ustawowym zakresem zadań (art. 6 pkt 1-9 ustawy) Agencja skupia w swojej gestii całość kompetencji restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnych oraz przedsięwzięć gospodarczych, dotyczących państwowej własności rolniczej. Zadania Agencji ulegają permanentnemu rozszerzeniu obejmując także m.in. „wspieranie działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki i członkom ich rodzin w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych” (art. 6 pkt 9). Działania w sferze socjalnej obejmują w szczególności pomoc dla dzieci z wielodzietnych, często patologicznych, rodzin w formie organizacji i finansowania kolonii letnich, zimowisk, leczenia sanatoryjnego, dożywiania, partycypacji w kosztach remontów ośrodków rehabilitacyjnych i wyposażenia szkół¹⁶. Agencja pomaga również w formie stypendiów, w zdobywaniu wykształcenia średniego dzieciom byłych pracowników ppgr. Współpraca Agencji z instytucjami i organizacjami zajmującymi się zwalczaniem bezrobocia oraz wsparcie inicjatyw regionalnych i lokalnych w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy jest działalnością z pogranicza zadań produkcyjnych i socjalnych.

Agencja Własności Rolnej jest zatem strukturą, której zadania mają charakter głównie, lecz nie wyłącznie gospodarczy. Określając Agencję jako strukturę gospodarczą E. Gniewek słusznie stwierdził, iż jest ona „zjednoczonym, krajowym przedsiębiorstwem produkcji rolnej”.¹⁷ W tym jednak nie wyczerpują się funkcje

Agencji. Wprawdzie, jak wyjaśnił Sąd Najwyższy, Agencja...” nie jest częścią aparatu państwowego ani organem administracji państwowej (rządowej) w ścisłym tego słowa znaczeniu¹⁸, jednak pełni także funkcje, które należą do kompetencji administracji gospodarczej oraz administracji terenowej. Podejmowanie coraz szerszych zadań, dublujących działalność administracji terenowej (ochrona zabytków, pomoc społeczna) od której Agencja jest znacznie bogatsza, ugruntowuje opinię o niezbędności istnienia Agencji w życiu gospodarczym wsi. Poczucie niezbędności misji przy generalnie jedynie określonych celach i zasadach działalności, prowadzi do autonomizacji celów organizacji gospodarczej. I tu rodzi się problem kontroli racjonalności wydawania publicznych pieniędzy.

Realizacja całości zadań Agencji, zarówno tych o charakterze produkcyjnym, jak i zadań socjalnych, objęta jest - od strony finansowej - rocznym planem finansowym Agencji, ustalonym przez Prezesa Agencji w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa oraz Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (art. 21 ustawy). Przychodami w zakresie działalności Agencji (oprócz oddania gruntów w administrowanie na podstawie art. 25 ustawy) są:

- a) wpływy z tytułu sprzedaży mienia Skarbu Państwa,
- b) wpływy z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego oraz z tytułu najmu lub innej umowy o podobnym charakterze,
- c) wpływy z tytułu udziału w zyskach z działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4,
- d) inne wpływy.

Kosztami działalności Agencji są natomiast:

- a) wydatki poniesione na realizację zadań określonych w ustawie,
- b) wydatki poniesione na funkcjonowanie Agencji (art. 20 ust. 2 ustawy).

Na wynik finansowy Agencji składają się przychody i koszty działalności o różnorodnym charakterze, i to działalności prowadzonej w skali całego kraju. W takiej sytuacji zasadniczym problemem jest wypracowanie obiektywnych, zewnętrznych kryteriów oceny efektywności poszczególnych przedsięwzięć. Obiektywne mierniki efektywności zyskują na znaczeniu, gdy przedsięwzięcia podejmowane przez Agencję są względem siebie konkurencyjne. Przykładowo wskazać można, iż różny efekt finansowy może przynieść zagospodarowanie konkretnej nieruchomości przez Agencję bądź poprzez jej sprzedaż, bądź wydzierżawienie osobie trzeciej, czy spółce Agencji, bądź też oddanie w administrowanie.

15 Por. na ten temat: S. Prutis: *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi...*, s. 99-103.

16 Raport z działalności Agencji w 1998 r., s. 51-52.

17 E. Gniewek: *Prawo rzeczowe*. Poznań-Kluczbork, 1996 r., s. 79.

18 Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 września 1995 r. III AZP 18/95, Orzecznictwo Sądu Najwyższego JAPIUS nr 3/1996 r., poz. 36, s. 69.

Sytuacja powyższa uświadamia problem, iż wypracowanie obiektywnych mierników, tak różnorodnych przedsięwzięć realizowanych w skali całego kraju, jest po prostu praktycznie niewykonalne. W konsekwencji kontrolowanie racjonalności wydawania publicznych pieniędzy jest znacznie utrudnione, a normy regulujące działalność Agencji pozwalają uzasadnić każdy wydatek.¹⁹

8. Zwolennikom utrzymania struktury Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa stwierdzającym, iż przecież „ktoś musi to zrobić”, postawić należy pytanie, w jakim stopniu obecna struktura jest konieczna i niezastąpiona w swojej wielofunkcyjności. Zakładając nawet trwałe istnienie państwowej własności rolniczej w Polsce, stanowiącej główną bazę specjalistycznej hodowli roślin oraz hodowli zwierząt gospodarskich, zapytać należy, które z zadań realizowanych przez Agencję - produkcyjne, restrukturyzacyjno-prywatyzacyjne, socjalne - wymagają monopolistycznej, wysoce scentralizowanej, jednolitej struktury gospodarczej, o ogólnokrajowym zasięgu działania.

W historii gospodarczej sektora państwowej własności rolniczej można wskazać na okresy koncentracji organizacyjnej i centralizacji zarządzania. Tak zorganizowane były Państwowe Nieruchomości Ziemskie (lata 1946-49), będące instytucją administrującą w okresie powojennym całością obiektów państwowych. Podobnie, w okresie planu 6-cio letniego, będącego szczytowym okresem centralizacji w gospodarce planowej, własność rolnicza stanowiła odrębną branżę w gospodarce państwowej, zorganizowaną „we własne” Ministerstwo Państwowych Gospodarstw Rolnych (lata 1951-56). Z cyklicznym nawrotem centralizacyjnym mieliśmy jeszcze do czynienia w latach 1975-80, kiedy to wszystkie przedsiębiorstwa rolnicze, ogólnoprodukcyjne i specjalistyczne, zgrupowane były, za pośrednictwem zjednoczeń, w Centralnym Zarządzie PPGR, który miał charakter organu administracji gospodarczej a jednocześnie organizacji gospodarczej, jako że całość przedsiębiorstw rolnych rozliczała się z budżetem za pośrednictwem centralnego zarządu.²⁰ W pozostałych okresach, a w szczególności w latach osiemdziesiątych, państwowe gospodarstwa rolne uzyskiwały status samodzielnych przedsiębiorstw państwowych.

Z racjonalnym wykorzystaniem czynników produkcji rolnej mamy do czynienia w sytuacji, gdy gospodarstwo rolne, stanowiąc zorganizowany zespół tych czynników, jest samodzielnym podmiotem gospodarczym. Z prawidłowością tą mamy do czynienia także w sferze państwowej własności rolniczej. Realizacja zadań pro-

19 Sfinansowanie grupie 120 bezrobotnych byłych pracowników PGR pielgrzymki do Rzymu zakwalifikowane zostało - zgodnie z przepisami - jako świadczenie socjalne (J. Solska: Agencje rządowe: jak wydają nasze pieniądze, „Polityka” nr 22 (2247), 27 maja 2000, s. 66).

20 Szerzej na temat ewolucji struktur organizacyjnych w rolnictwie państwowym por. S. Prutis: Pozycja prawna państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, Ewolucja rozwiązań, Białystok 1987 r., s. 109 i n.

dukcyjnych przez gospodarstwa skarbowe wymaga zatem zmiany sytuacji dotychczasowej, kiedy to Agencja pełni w istocie funkcję centralnego zarządu skarbowych gospodarstw rolnych. Po ośmiu latach funkcjonowania Agencji wiadomo już, co potwierdza sprawozdanie, że jednoosobowe spółki Agencji oraz gospodarstwa administrowane mają charakter trwałych struktur gospodarczych. Stan ten wymaga odpowiedniej instrumentacji prawnej. Jednoosobowe spółki Agencji należy wyłączyć spod tej czapki organizacyjnej, poddając w pełni regułom gospodarki rynkowej i nadając status jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, z perspektywą prywatyzacji według reguł ogólnych dotyczących takich spółek. Formę jednoosobowych spółek Agencji nadać należy dotychczasowym gospodarstwom pozostającym w administrowaniu, tak aby wyposażyć je w podmiotowość prawną niezbędną samodzielnemu podmiotowi gospodarki rynkowej.

9. „Wspieranie działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych” jest zadaniem, które do katalogu ustawowych zadań Agencji (art. 6 pkt 9) wprowadzone zostało nowelizacją ustawy z dnia 6 maja 1999 r. Mimo szlachetności celu zapis powyższy należy ocenić zdecydowanie krytycznie jako przejaw woluntaryzmu ustawodawczego, a także jako rozwiązanie prowadzące do zagmatwania odpowiedzialności za sprawy pomocy społecznej na terenach wiejskich.

Pomoc w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych osób i rodzin, jako instytucja polityki społecznej, organizowana jest przez organy administracji rządowej i samorządowej we współpracy z organizacjami społecznymi i związkami wyznaniowymi, fundacjami itp.²¹ W strukturze administracji rządowej pomoc społeczna objęta jest działem „zabezpieczenie społeczne” kierowanym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.²² Wprawdzie Agencja Własności Rolnej może, a nawet powinna, czuć się odpowiedzialna za stan degradacji terenów „popegeerowskich”, jednakże jako wyspecjalizowana, rządowa agencja gospodarcza nie powinna być upoważniona do wydatkowania pozabudżetowych środków finansowych na cele należące do wyodrębnionego, także budżetowo, działu administracji rządowej jakim jest zabezpieczenie społeczne. Kierunki wydatkowania przez Agencję pieniędzy na cele socjalne pozostają w istocie w dyskrejonalnej władzy prezesa Agencji, a kontrola zasadności i racjonalności wydatkowania tych środków, w porównaniu z kontrolą wydatków budżetowych, ma jedynie charakter kontroli wewnętrznej.

21 Por. art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. nr 64, poz. 414 z późn. zm.).

22 Por. ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. nr 141, poz. 943 z późn. zm.).

Przepisy ustawy o pomocy społecznej precyzyjnie regulują zakres zadań realizowanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego (gminę, powiat) i administrację rządową, zasady udzielania poszczególnych rodzajów świadczeń pomocy społecznej oraz tryb przeprowadzania świadczeń, z zagwarantowaniem uprawnionym do uzyskania pomocy praw strony w postępowaniu administracyjnym i kontrolą legalności wydanych decyzji przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Regulacja ta nie dotyczy pomocy socjalnej udzielonej przez Agencję, stąd otwiera się pole do zupełnie swobodnego uznania, nadużyć, dublowania działań Agencji i służb socjalnych, zagubienia obywateli co do możliwości uzyskania pomocy i poczucia niesprawiedliwości u tych, których wsparcie socjalne Agencji nie obejmuje.

Mając na uwadze szczególną drażliwość społeczną w kwestii dostępności do darmowych świadczeń socjalnych należy bądź precyzyjnie uregulować działalność Agencji w tej dziedzinie, bądź pomoc socjalną wykreślić z katalogu zadań Agencji jako organizacji *par excellence* gospodarczej. Zdecydowanie opowiadam się za rozwiązaniem drugim.

10. Agencja winna skoncentrować swoją działalność na zadaniach restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnych, będących koniecznym elementem przygotowania naszego rolnictwa do warunków funkcjonowania wspólnego rynku rolnego Unii Europejskiej. Stąd funkcje produkcyjne i socjalne winny być wyłączone z gestii Agencji, aby mobilizowała swoje siły i środki na przekształceniach rolnictwa państwowego.

Z tego punktu widzenia należy pozytywnie ocenić uwolnienie Agencji z obowiązku zgromadzenia w Zasobie Własności Rolnej wszystkich nieruchomości rolnych stanowiących własność państwa. Jak wiadomo, ustawowy termin przejścia przez Agencję praw i obowiązków wynikających z wykonywania prawa własności w stosunku do mienia objętego zakresem regulacji ustawy był wielokrotnie przedłużany. Ostatnia nowelizacja ustawy²³ określiła, iż przejście to nastąpi nie później niż do dnia 30 czerwca 2000 r. I jest to termin ostateczny, ponieważ nieruchomości rolne nie przekazane do Zasobu ostatecznymi decyzjami (o których mowa w art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy) w tymże terminie stają się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone. Rozstrzygnięcie to zakończyło ostatecznie proces przejmowania nieruchomości rolnych do Zasobu, pozwalając Agencji na prace nad restrukturyzacją i prywatyzacją majątku rolniczego. Postulować należy, aby Agencja przyspieszyła procesy przekazywania nieruchomości i innych składników majątkowych Zasobu na inne, niż rolnicze, kierun-

ki zagospodarowania (art. 24 ust. 4-7 ustawy), tak aby u progu wejścia do Unii Europejskiej była przygotowana do podjęcia się funkcji realizacji polityki strukturalnej w rolnictwie.

11. Z perspektywy rychłego wejścia do Unii Europejskiej rozważyć należy, zgłoszony przez A. Stelmachowskiego, postulat dokończenia procesu prywatyzacji gruntów rolnych poprzez uwłaszczenie dzierżawców gruntów państwowych.²⁴

Z integracyjnego punktu widzenia, prywatyzacja gruntów państwowych wymaga uruchomienia instrumentów organizacyjno-prawnych radykalnie przyspieszających ten proces. Głównym celem prywatyzacji nie może być maksymalizacja dochodów Agencji oraz utrzymanie własnego, rozbudowanego aparatu urzędniczego, lecz znalezienie i pozyskanie właściciela gwarantującego trwałe zagospodarowanie gruntów.

Wobec nikłego zainteresowania instytucją dzierżawy gruntów z prawem ich zakupu, należy opowiedzieć się za przeprowadzeniem uwłaszczenia dzierżawców gruntów państwowych w drodze ustawowej. „Wzorem może być stary dekret z 1955 r., chociaż oczywiście aktualnie formą właściwą powinny być rozwiązania cywilistyczne, w szczególności przeniesienie własności w formie notarialnej na wnioski dzierżawcy. Czynsz dzierżawny winien być formą spłaty ceny sprzedaży w okresie np. 10 lat (wszelako przeniesienie własności winno być bezzwłoczne). Rozwiązanie takie zabezpieczy interesy polityczne naszego państwa, a jednocześnie zwiększy zdolność kredytową aktualnych dzierżawców. Proponowane uwłaszczenie winno dotyczyć tylko gospodarstw o charakterze rodzinnym i o obszarze nie przekraczającym 100 ha”.²⁵

Uwłaszczenie dzierżawców gruntów państwowych mogłoby stanowić zapoczątkowanie aktywnej polityki strukturalnej w rolnictwie polskim. Zniesienie, z dniem 1 X 1990 r., wszelkich ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi oznaczało rezygnację z funkcji prawa jako aktywnego instrumentu polityki strukturalnej w rolnictwie. Obecnie nie ma już wątpliwości, iż do tej funkcji należy powrócić, jeżeli chcemy prowadzić politykę strukturalną w rolnictwie.

12. Polityka strukturalna w rolnictwie krajów Unii Europejskiej rozumiana jest szeroko jako oddziaływanie na całość ustroju rolnego, a więc nie tylko na kształtowanie struktury agrarnej, lecz także na organizację produkcji i infrastruktury

23 Dokonana przepisem art. 28 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. nr 12, poz. 136).

24 A. Stelmachowski: Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej (pod red. St. Prutisa), Białystok 1998, s. 64 i 65.

25 Tamże, s. 65.

ry w rolnictwie. Polityką strukturalną objęte jest kształtowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz zarządzanie obszarów wiejskich.

Przewidywane wejście Polski do Unii wymaga, aby kwestii polityki strukturalnej w rolnictwie nadać odpowiednią wagę i rangę w polityce gospodarczej państwa. Budowa systemu polityki strukturalnej w rolnictwie polskim wymaga:

1) wypracowania koncepcji i zasad polityki strukturalnej określających kierunki restrukturyzacji rolnictwa, tempo i horyzont czasowy prywatyzacji państwowej własności rolniczej oraz zakładany, docelowy ustrój rolnictwa i model gospodarstwa rolnego,

2) wprowadzenia ustawodawstwa stymulującego projektowane przekształcenia strukturalne,

3) określenia, czy dla osiągnięcia zakładanych przekształceń strukturalnych przydatne byłoby powołanie instytucji mającej za zadanie realizację polityki strukturalnej.

W dokumentach polityki rolnej naszego państwa nie można znaleźć zadowalającej odpowiedzi na kwestie podniesione w pkt. 1. Jedynym rozstrzygnięciem jest zasada konstytucyjna, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne (art. 23 Konstytucji RP). W ramach prac nad harmonizacją polskiego prawa rolnego z prawem Wspólnot Europejskich opracowany został projekt ustawy o kształtowaniu rolniczej przestrzeni produkcyjnej, obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie gruntów rolnych. Nadanie mu mocy ustawy stworzy niezbędną instrumentację prawną do prowadzenia polityki strukturalnej.

Gdy chodzi o powołanie instytucji prowadzącej politykę strukturalną przypomnieć należy, iż dyrektywa Rady 72/160/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie działań zachęcających do zaprzestania uprawy ziemi i przeznaczenia wykorzystywanych użytków rolnych na cele poprawy struktury, zwana dyrektywą „odstąpieniową”²⁶, zakłada, iż osiągnięcie celów „może być łatwiejsze dzięki interwencji powołanych przez państwa członkowskie agencji majątku rolnego, którym rolnicy mogą oferować swoje grunty w celu dalszego zagospodarowania na potrzeby reformy strukturalnej” (preambuła dyrektywy). Funkcję taką spełniają we Francji SAFER - stowarzyszenia zagospodarowania ziemi i zarządzania obszarów wiejskich.²⁷

26 Szerzej na ten temat por. A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 17-47.

27 Na ten temat patrz: L. Verdun: SAFER: rola i organizacja, (w pracy zb.) Zagospodarowanie ziemi we Francji i w Polsce. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1999, s. 131-144.

Czy funkcja „agencji majątku rolnego” jako podmiotu polityki strukturalnej w naszym rolnictwie może być powierzona Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa? Pozytywna odpowiedź na to pytanie wymaga istotnych zmian zarówno co do zakresu zadań, jak i struktury organizacyjnej Agencji. Agencja musi być przede wszystkim odciążona od zadań produkcyjnych oraz socjalnych, tak aby mogła skoncentrować się na zadaniach restrukturyzacyjnych. Restrukturyzacja rolnictwa państwowego nie może być traktowana, tak jak dotychczas, jako zadanie autonomiczne, wyodrębnione z całości rolnictwa i przydzielone odrębnej strukturze. Zdaniem moim, restrukturyzacja rolnictwa państwowego powinna być traktowana jako integralna część polityki strukturalnej dotyczącej całości rolnictwa, niezależnie od przynależności sektorowej.

Polityka strukturalna w rolnictwie nie może być wszakże prowadzona przez scentralizowaną strukturę organizacyjną. Ukształtowanie ustroju państwa na zasadzie decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP), poprzez powołanie powiatów i samorządu województwa, rozstrzyga - zdaniem moim - o usytuowaniu instytucji polityki strukturalnej w rolnictwie. Jeżeli do zadań samorządu województwa należy prowadzenie polityki rozwoju województwa, w szczególności w zakresie: 1) modernizacji terenów wiejskich, 2) zagospodarowania przestrzennego, 3) ochrony środowiska²⁸, to instytucja powołana do prowadzenia polityki strukturalnej w rolnictwie, winna być instytucją o charakterze regionalnym (a nie krajowym, centralnym), funkcjonującą pod nadzorem jednostek samorządu terytorialnego.

Obecna struktura Agencji Własności Rolnej, jako organizacji scentralizowanej, nie będzie adekwatna w zreformowanej, regionalnej strukturze państwa. Za utworzeniem agencji o regionalnym (wojewódzkim) zasięgu przemawia przestrzenny (regionalny, a nawet lokalny) aspekt problemu, jakim jest restrukturyzacja rolnictwa. Problem ten w poszczególnych regionach kraju ma różną rangę i powinien być rozwiązywany, przy uwzględnieniu specyfiki regionu przez decydenta regionalnego, a nie z punktu centralnego monopolisty. Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego powinna być elementem szerszej całości, jaką jest regionalna polityka strukturalna odnosząca się do całości rolnictwa, niezależnie od podziałów sektorowych. Argumentacja ta przemawia za propozycją podziału Agencji Własności Rolnej i przekazania majątku rolnego samorządom województw, tak aby mógł on stanowić materialną bazę do utworzenia regionalnych (wojewódzkich) instytucji powołanych do realizacji polityki przemian strukturalnych w rolnictwie. W interesie państwa leży przede wszystkim organizacja racjonalnie funkcjonującego rolnictwa, a nie zachowanie zasobu państwowej własności ziemi.

28 Por. art. 11 ust. 2 oraz 14 ust. 1 pkt. 6, 7, i 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91, poz. 576 ze zm.).

Przejęcie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa mienia zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej po zniesieniu jednolitego funduszu własności państwowej

I. Zapoczątkowane z dniem 1 stycznia 1992 roku normatywne przekształcenia państwowej własności rolniczej mają na celu restrukturyzację oraz prywatyzację sektora państwowego. Źródłem tych regulacji jest przede wszystkim ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.¹ Przekształceniami tymi objęte zostały również państwowe gospodarstwa rolne (ppgr.). Definicję ustawową tych przedsiębiorstw określa przepis art. 21 ustawy z 1991 roku.

Charakteryzując normatywny model przekształceń państwowej własności rolniczej wprowadzony omawianą ustawą z 1991 roku, w piśmiennictwie zwraca się trafną uwagę, iż nieruchomości rolne będące przedmiotem własności państwowej stanowiły składnik zorganizowanych całości produkcyjnych w formie państwowych gospodarstw rolnych (gospodarki rolnej). Przedsiębiorstwa te jako producent rolny prowadziły działalność gospodarczą w oparciu o państwową własność rolniczą. Oznaczało to, iż ppgr były z jednej strony szczególnym rodzajem przedsiębiorstwa państwowego, z drugiej zaś, szczególną formą organizacyjną gospodarstwa rolnego, zdeterminowaną państwowym charakterem własności czynników produkcji rolnej. Państwowe gospodarstwa rolne w systemie centralnego sterowania gospodarką narodową, w której obowiązywała zasada jednolitego funduszu własności państwowej, traktowane były przede wszystkim jako przedsiębiorstwa państwowej, zaś drugorzędne znaczenie miała okoliczność, że przedsiębiorstwa te funkcjonalnie były gospodarstwem rolnym.²

¹ Dz.U. z 1995 roku, nr 57, poz. 229, zm. Dz.U. nr 101, poz. 504; z 1996 roku, nr 59, poz. 268, nr 106, poz. 496; nr 156, poz. 775; z 1997 roku nr 54, poz. 349, nr 79, poz. 484. Pierwotny tytuł ustawy brzmiał: „O gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw”, cyt. dalej jako ustawa z 1991 roku.

² Tak trafnie S. Prutis (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej. Warszawa 1997, s. 158 i nast. oraz tam cyt. literatura; zob. także Z. Marmaj: Prywatyzacja PGR, Zielona Góra, 1992 r., s. 8 i nast.

Z punktu widzenia ówczesnej koncepcji normatywnych zmian przekształcenia państwowej własności rolniczej była dominacja statusu przedsiębiorstwa państwowego wyrażająca się głównie w zasadzie jednolitego funduszu własności państwowej nad funkcją gospodarstwa rolnego, które pozostawało wraz z innymi składnikami mienia państwowego w zarządzie pgr czy później ppgr.³

Wyrazem tej konstrukcji są uregulowania ustawy z 1991 roku, wedle których przekazanie majątku Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (Agencji) poprzedzone musi być jego likwidacją. Zgodnie z art. 15 tej ustawy, decyzję o likwidacji rolnego przedsiębiorstwa państwowego w celu przekazania majątku tego przedsiębiorstwa Agencji do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Zasobu) podejmuje organ założycielski. Decyzja ta nie ma charakteru decyzji administracyjnej, tylko podejmowana jest przez organ właścicielski w ramach tzw. *imperium*, czego wyrazem jest także przepis art. 14 ust. 6 ustawy z 1991 roku, iż do tej likwidacji nie stosuje się art. 63 ustawy z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych.⁴ Z uregulowaniem tym koresponduje przepis art. 49 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, który statuuje, iż z chwilą likwidacji przedsiębiorstwa, mienie tego przedsiębiorstwa pozostałe po likwidacji przejmuje Skarb Państwa lub Agencja. O przeznaczeniu tego majątku decyduje organ założycielski zgodnie z ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.⁵

Decyzja organu założycielskiego o likwidacji przedsiębiorstwa wywołuje następujące skutki:

- wykreślenie przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych z dniem podjęcia przez organ założycielski przedmiotowej decyzji (art. 14 ust. 1 ustawy),
- z chwilą wykreślenia z rejestru następuje wygaśnięcie zarządu ustanowionego na państwowych nieruchomościach rolnych i innych nieruchomościach oraz składnikach mienia określonych w art. 1 pkt 2 (art. 14 ust. 2 ustawy). Oznacza to, iż postanowienie o wykreśleniu przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych stanowi podstawę do wykreślenia w dziale drugim księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości stanowiącej własność Skar-

3 Por. S. Prutis: jw., s. 159. Chodzi oczywiście o tzw. operatywny zarząd jako określoną formę korzystania przez państwowe osoby prawne, w tym zwłaszcza przedsiębiorstwa państwowe z nieruchomości, w tym także nieruchomości rolnych Państwowego Funduszu Ziemi stanowiących własność Skarbu Państwa. Godzi się przypomnieć, iż zarząd ten nie był żadnym przejawem prawa podmiotowego. J. Wasilkowski (w:) System prawa cywilnego. Ossolineum 1977 r., T. II, s. 55 i nast., oraz cyt. tam literatura.

4 Dz.U. z 1991 roku, nr 18, poz. 80 z późn. zm.

5 Obecnie jest to ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. nr 118, poz. 561 z późn. zm.).

bu Państwa „prawa zarządu” ujawnionego na rzecz zlikwidowanego przedsiębiorstwa⁶;

- ustanie obowiązku wypłaty dywidendy (art. 14 ust. 2 ustawy);
- wyznaczenie przez Agencję tymczasowego zarządcy majątku po zlikwidowanym przedsiębiorstwie (ust. 2 art. 14 *in fine* ustawy);
- przekazanie Agencji przez organ założycielski mienia oraz wierzytelności i zobowiązań po likwidowanym przedsiębiorstwie według stanu na dzień wykreślenia przedsiębiorstwa z rejestru, z wyjątkiem zobowiązań przedsiębiorstwa wobec Skarbu Państwa, które wygasają z dniem wydania decyzji o likwidacji (ust. 3 art. 14 ustawy).

Przekazanie wskazane w art. 14 ust. 3 ustawy z 1991 roku następuje w trybie określonym w art. 19 ustawy, którego przejawem jest sporządzenie protokołu zdawczo-odbiorczego zawierającego spis z natury przejmowanych składników majątku. Spis z natury dokonuje się według zasad prowadzenia rachunkowości.

II. „Porządkowanie” stanu prawnego majątku Agencji zgodnie z przytoczonymi uregulowaniami nie zawsze wywołuje jednoznaczne oceny. Jedną z takich kontrowersji jest zagadnienie losu prawnego majątku (mienia) zlikwidowanego ppgr co do praw podmiotowych nabytych przez to przedsiębiorstwo po nowelizacji przepisu art. 128 k.c. przez ustawę z dnia 31 stycznia 1989 roku o zmianie ustawy Kodeks cywilny.⁷ Przepis ten otrzymał wówczas, tj. od dnia 1 lutego 1989 roku, następujące brzmienie: „własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje Skarbowi Państwa oraz innym państwowym osobom prawnym”. Uregulowanie to obowiązywało do dnia 30 września 1990 roku.⁸ Praktyczne znaczenie tej nowelizacji przejawiało się w tym, iż z dniem 1 lutego 1989 roku zniesiona została zasada, że jedynie Skarbowi Państwa może przysługiwać prawo własności mienia państwowego. W wyniku tego państwowe osoby prawne, w tym zwłaszcza przedsiębiorstwa państwowe, nie wyłączając oczywiście pgr. oraz ppgr. uzyskały zdolność prawną w zakresie możliwości nabywania składników majątkowych, w tym nieruchomości, na własność. Jeżeli zatem państwowa osoba prawa w drodze czynności

6 Zob. § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 1983 roku w sprawie wykonania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. nr 19, poz. 84), według którego to przepisu, w dziale drugim księgi wieczystej ujawniającym jako właściciela Skarb Państwa wpisywano nadto państwową osobę prawną „wykonującą uprawnienia płynące z własności państwowej z podaniem jej nazwy i siedziby”. Rozporządzenie to zostało uchylone przez obecnie obowiązujące rozporządzenie wykonawcze z dnia 18 marca 1992 roku (Dz.U. nr 29, poz. 128 z późn. zm.).

7 Dz.U. nr 3, poz. 11.

8 art. 128 kc. z dniem 1 października 1990 roku został uchylony przez ustawę z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. nr 55, poz. 321).

prawnej nabyła nieruchomości po 1 lutego 1989 roku, stała się właścicielem tej nieruchomości.⁹

III. 1. Praktyka notuje sytuacje, w których państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej¹⁰ w ramach prowadzonej działalności gospodarczej po 1 lutego 1989 roku nabywały w drodze przydziału od spółdzielni mieszkaniowych lokale użytkowe z przeznaczeniem na prowadzone przez siebie sklepy branży rolno-spożywczej. Nabycie takie następowało w trybie art. 238 § 1 prawa spółdzielczego¹¹ na podstawie którego ppgr. jako osoba prawna posiadająca uprawnienia do prowadzenia działalności zgodnie z przeznaczeniem tych lokali, zostało przyjęte na członka danej spółdzielni mieszkaniowej¹² po uiszczeniu należnego wkładu, z chwilą przydziału lokalu¹³ powstawało spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, do którego stosowało się odpowiednio przepisy dotyczące własnościowego prawa do lokalu z zachowaniem przepisów prawa spółdzielczego z 1982 roku.

Godzi się przypomnieć, iż treść spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego była co do zasady taka sama jak własnościowego prawa do lokalu użytkowego, tzn. że składały się na nią dwa atrybuty: uprawnienie do korzystania z lokalu zgodnie z jego przeznaczeniem oraz prawo rozporządzania tym lokalem. Prawo to podlegało egzekucji oraz konfiskacie.¹⁴

Sporny w literaturze był charakter tego prawa. Chodziło mianowicie o to, czy prawo to miało charakter prawa rzeczowego.¹⁵ Podnoszono bowiem że za takim charakterem przemawiała generalna zasada stosowania do omawianego prawa przepisów o własnościowym prawie do lokalu mieszkalnego, a więc również przepisów art. 223 § 1 zd. 2 prawa spółdzielczego. Z drugiej strony przeciwko tej konstrukcji przemawiał fakt, że ówczesny przepis art. 244 kc. nie wymieniał wśród ograniczonych praw rzeczowych spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego.¹⁶ Konstatacja ta - jak się wydaje - będzie miała istotne znaczenie dla dalszych wniosków niniejszych rozważań.

⁹ Zob. zwłaszcza uchwałę składu siedmiu sędziów SN z dnia 18 czerwca 1991 roku, III CZP 38/91, OSN CP 1991 r., nr 10-12, poz. 118; G. Bieniek: Problematyka prawna nieruchomości państwowych (w:) *Prawo obrotu nieruchomościami*. (pod red. S. Rudnickiego), Warszawa, 1996 r., s. 69 i nast.

¹⁰ Chodzi także o działalność wyodrębnionych organizacyjnie i księgowo zakładów takich przedsiębiorstw, które wchodziły w skład kombinatów przedsiębiorstw rolnych zrzeszających poszczególne zakłady produkcji rolnej.

¹¹ W brzmieniu Dz.U. z 1982 roku, nr 30, poz. 210.

¹² Co do charakteru tego członkostwa zob. bliżej J. Ignatowicz (w:) M. Gersdorf, J. Ignatowicz: *Prawo spółdzielcze*. Komentarz, Warszawa, 1985 r., s. 90.

¹³ Spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego powstawało na podstawie umowy, której składnikiem było oświadczenie spółdzielni o przydziale tego lokalu. O powstaniu tego prawa rozstrzygała data przydziału.

¹⁴ Z uwagi na nabycie tego lokalu przez przedsiębiorstwo, poza rozważaniem pozostaje problem dziedziczenia.

¹⁵ J. Ignatowicz (w:) *Prawo spółdzielcze*..., s. 492.

¹⁶ Jw.

2. Sporadycznie praktyka wskazuje także, że w omawianym okresie, czyli po 1 lutego 1989 roku, a zwłaszcza po 1 października 1990 roku, przedsiębiorstwa rolne w drodze czynności prawnych (umów sprzedaży) nabywały na swoją własność nieruchomości rolne poszerzając w ten sposób swój zasób ziemi rolnej, tworząc poza Państwowym Funduszem Ziemi kompleksy rolno-spożywczo-produkcyjne.

3.1. Obecnie, po przeprowadzonej likwidacji przedsiębiorstw typu rolnego oraz przekazaniu mienia tego przedsiębiorstwa Agencji (art. 14 ust. 1 i 3, art. 19 ustawy z 1991 roku), Agencja występuje do sądów wieczystoksięgowych z wnioskami o założenie księgi wieczystej dla spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego i ujawnienie jako uprawnionego Skarb Państwa - Agencji z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego w budynku stanowiący własność spółdzielni mieszkaniowej. Do wniosku dołączane są następujące dokumenty: przydział powyższego lokalu na rzecz zlikwidowanego ppgr. decyzję organu założycielskiego o likwidacji przedsiębiorstwa i protokół przekazania majątku do zasobu Agencji, postanowienie sądu o wykreśleniu przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych. Z treści protokołu zdawczo-odbiorczego wynika, iż przedmiotem przekazana były między innymi sklepy spożywcze zlikwidowanego przedsiębiorstwa oraz nieruchomości rolne stanowiące jego własność. W tym ostatnim wypadku dołączane są wypisy aktów notarialnych stwierdzających zawarcie przedmiotowych umów sprzedaży na rzecz przedsiębiorstwa rolnego jako nabywcy. Jest jednak charakterystyczne, iż protokoły zdawczo-odbiorcze w wykazie nieruchomości, traktują wszystkie nieruchomości zlikwidowanego przedsiębiorstwa jako własność Skarbu Państwa, a więc należące do Państwowego Funduszu Ziemi.

3.2. Uwzględnieniu wniosków Agencji sprzeciwiają się z reguły spółdzielnie mieszkaniowe, w których znajdują się powyższe lokale użytkowe (sklepy rolno-spożywcze) twierdząc, iż Agencja nie jest następcą prawnym zlikwidowanego przedsiębiorstwa rolnego, któremu przydzielony został lokal użytkowy. Wypowiadane są przy tym poglądy, iż zbycie spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego na rzecz Agencji wymaga zawarcia ze spółdzielnią umowy w formie aktu notarialnego, a przede wszystkim przyjęcia Agencji na członka spółdzielni w trybie odrębnego postanowienia, które w żadnym przypadku nie zostało wszczęte wobec braku stosownego wniosku ze strony Agencji. Skoro zatem Agencja nie jest członkiem danej spółdzielni, przeto nie ma uprawnienia do żądania założenia księgi wieczystej dla tego ograniczonego prawa rzeczowego. Podnosi się zarazem, iż członkostwo zlikwidowanego przedsiębiorstwa rolnego „przestało istnieć”.

3.3. Co do nabycia przez ppgr. na własność nieruchomości rolnych w drodze czynności prawnych sporządzonych w formie aktu notarialnego po 1 lutego 1989 roku, a zwłaszcza po 1 października 1990 roku, z którym to dniem uchylony został

przepis art. 128 kc., sądy wieczystoksięgowe wyrażają wątpliwości, czy należy uwzględnić wniosek Agencji o wykreślenie z księgi wieczystej zlikwidowanego przedsiębiorstwa rolnego i wpisanie jako właściciela Skarb Państwa - Agencję, jeżeli się uwzględni, iż przekazanie mienia zlikwidowanego przedsiębiorstwa do Zasobu Agencji odnosi się wyłącznie do nieruchomości, co do których zlikwidowane przedsiębiorstwo sprawowało zarząd w ramach obowiązującej przed 1 lutego 1989 roku zasady jednolitego funduszu własności państwowej. Takie same wątpliwości wyrażane są w razie złożenia przez Agencję wniosku o założenie księgi wieczystej dla takiej nieruchomości i ujawnienie Skarbu Państwa - Agencji jako właściciela na podstawie wskazanych dokumentów odnoszących się do likwidacji ppgr przeprowadzonej w trybie wspomnianej ustawy z 1991 roku. Problemy te wymagają oddzielnego rozważenia.

IV. 1. Poza dyskusją są sytuacje, w których Agencja wstępuje w prawa i obowiązki po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej (art. 5 ust. 3 ustawy z 1991 roku), którego majątek objęty był zasadą jedności funduszu własności państwowej. Niejednokrotnie podnosi się zwłaszcza w orzecznictwie Sądu Najwyższego, iż celem ustawy z 1991 roku jest całościowe uregulowanie stosunków własnościowych w zakresie państwowej własności rolnej ppgr stanowiących własność Skarbu Państwa, a pozostających w zarządzie tychże państwowych jednostek organizacyjnych. Przecież Skarb Państwa jest nadal właścicielem nieruchomości tworzących Zasób¹⁷. Nie rozstrzygając o roli i pozycji Agencji, a zwłaszcza jej stosunku do Skarbu Państwa, można stwierdzić, iż majątek państwa jest jeden.¹⁸

Podkreślmy to jeszcze raz, iż poglądy te jednoznacznie związane są z konstrukcją jednolitego funduszu własności państwowej, którego wyrazem jest przepis art. 14 ust. 2 ustawy z 1991 roku nakazujący wykreślenie z księgi wieczystej zarządu ustanowionego na państwowych nieruchomościach rolnych i innych nieruchomościach oraz składnikach mienia określonych w art. 1 pkt 2 ustawy. Wykreślenie to następuje na wniosek Agencji, która jest uprawniona do ujawniania swojej osoby jako podmiotu działającego na rzecz Skarbu Państwa. W tym zakresie doprowadza się do bardziej dokładnego oznaczenia Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości.¹⁹

2. Można się zastanawiać, czy ustawodawca w chwili uchwalania ustawy z 1991 roku miał świadomość, iż likwidacja majątku ppgr nie musi obejmować

17 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 12 kwietnia 1994 roku, (III CZP 189/93), OSN CP 1994, z. 6, poz. 121.

18 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 10 listopada 1992 roku, (III CZP 106/92), OSN CP 1993, nr 1-2, poz. 6.

19 Zob. przypis 15.

wyłącznie składniki mienia tegoż przedsiębiorstwa stanowiącego własność państwową (Skarbu Państwa), ale że przedsiębiorstwo takie może być także podmiotem praw majątkowych nie wchodzących w skład własności ogólnonarodowej. Mogło bowiem nabyć określone prawa majątkowe na swoją rzecz. Tymczasem sam tytuł ustawy wskazuje jakoby odnosiła się ona wyłącznie do „gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa”.

3. Wniosek taki nie znajduje uzasadnienia, jeżeli uwzględni się podkreślany już cel ustawy oraz zamiar ustawodawcy całościowego uregulowania stosunków własnościowych likwidowanych ppgr., a nie tylko nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa a będących w zarządzie tychże przedsiębiorstw.

Godzi się bowiem zauważyć, iż z chwilą likwidacji ppgr oraz wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych, regulacja stosunków prawno-własnościowych bynajmniej nie ogranicza się tylko do wygaśnięcia i wykreślenia z księgi wieczystej zarządu ustanowionego na państwowych nieruchomościach oraz innych składnikach mienia Skarbu Państwa. Stosownie do przepisu art. 13 ust. 2 i 3 oraz art. 14 ust. 3 ustawy z 1991 roku organ założycielski przekazuje Agencji cały majątek oraz wierzytelności i zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa. Oznacza to, że Agencja obejmuje nie tylko we władanie składniki mienia Skarbu Państwa zlikwidowanego przedsiębiorstwa, ale podkreślmy to jeszcze raz - Skarb Państwa staje się także właścicielem czy też nabywcą innego prawa majątkowego co do całości zorganizowanego przedsiębiorstwa rolnego według stanu na dzień jego likwidacji.²⁰ W państwowym gospodarstwie rolnym, dysponującym określonym zespołem składników majątkowych, dominującym składnikiem tworzącym majątek tego przedsiębiorstwa była właśnie nieruchomość gruntowa, czy też inne prawa majątkowe jak np. nabyte w drodze czynności prawnych lokale użytkowe w spółdzielniach mieszkaniowych z przeznaczeniem ich na prowadzenie działalności statutowej (gospodarczej) w postaci sklepów rolnospożywczych. Z chwilą dokonanej likwidacji w bilansowaniu działalności takiego przedsiębiorstwa, nieruchomości pozostające w dyspozycji przedsiębiorstwa czy też inne składniki majątkowe figurują w spisie z natury przejmowanych składników majątku, bez względu na to, do kogo w sensie cywilistycznym należały te prawa (czy wyłącznie do Skarbu Państwa, czy też stanowiły odrębną pozycję majątku samego przedsiębiorstwa). Wartość przejmowanego do Agencji majątku likwidowanego przedsiębiorstwa, to wartość całego majątku jako ogół przedmiotów i praw majątkowych takiego przedsię-

20 S. Prutis trafnie podkreśla, iż zarządzanie własnością państwową co do państwowej własności rolnej przejawiało się m. in. w tym, iż nastąpiła restrukturyzacja (koncentracja) systemu zarządzania własnością państwową przez oddanie całości (podkreśl. moje A.O.) zorganizowanych przedsiębiorstw rolnych w gestię Agencji (w:) Polskie prawo rolne..., s. 161.

biorstwa.²¹ Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z 1991 roku spisu z natury dokonuje się według zasad prowadzenia rachunkowości. Unormowanie to wskazuje, iż protokół zdawczo-odbiorczy obejmuje wszystkie składniki majątku zlikwidowanego przedsiębiorstwa. Oznacza to także, iż kwestie własnościowe nie są rozstrzygające przy przekazaniu i przejmowaniu majątku przez Agencję. Przejęcie przez Agencję całego majątku zlikwidowanego przedsiębiorstwa jest następstwem likwidacji przedsiębiorstwa dokonanej na podstawie tejże ustawy z 1991 roku. Potwierdzającym faktem „oderwania kwestii własnościowych” przy przekazaniu i przejmowaniu majątku do Zasobu świadczy nadto treść przepisu art. 56 ust. 2 ustawy z 1991 roku. Jeżeli bowiem osoba trzecia kwestionuje tytuł prawny nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości przekazanej jako zorganizowanej części przedsiębiorstwa rolnego, które poddane zostało likwidacji, to niezależnie od przekazania „tego majątku” do Zasobu, Agencja nie może rozporządzić taką nieruchomością przed zakończeniem postępowania wszczętego w związku z zarzutem o sprzeczne z prawem przejęcie tej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

Konkluzja tej części rozważań zmierza do stwierdzenia, iż ani nowelizacja art. 128 kc., ani też jego uchylenie nie miało wpływu na sposób i tryb likwidacji ppgr dokonany na gruncie ustawy z 1991 roku. Składniki mienia zlikwidowanego przedsiębiorstwa bez względu na źródła jego nabycia podlegały przejęciu do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

4. Dowodami stwierdzającymi nabycie przez Agencję prawa własności oraz innych praw rzeczowych co do przejętego majątku są następujące dokumenty: W stosunku do nieruchomości należących dotychczas do ppgr. - decyzja o likwidacji przedsiębiorstwa w celu przekazania Agencji majątku przedsiębiorstwa podjęta przez organ założycielski (art. 15 ust. 1 ustawy); odpis postanowienia sądu rejonowego o wykreśleniu przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw (art. 14 ust. 1 i 3 ustawy); protokół zdawczo-odbiorczy będący spisem z natury przejmowanych nieruchomości (art. 19 ustawy). W stosunku do nieruchomości rolnych Skarbu Państwa znajdujących się w użytkowaniu spółdzielni, osób fizycznych, a także innych niepaństwowych jednostek organizacyjnych - decyzja właściwego ze względu na położenie nieruchomości rejonowego organu rządowej administracji ogólnej, stwierdzająca wygaśnięcie dotychczasowych decyzji o przekazanie mienia do Zasobu (art. 16 ust. 1 i 3 ustawy) oraz protokół zdawczo-odbiorczy (art. 19 ustawy). W stosunku do nieruchomości określonych w art. 1 i 2 ustawy, nie stanowiących składników majątku państwowego przedsiębiorstw gospodarki rolnej - decyzja wojewody właściwego ze względu na położenie nieruchomości o przekazaniu tych nieruchomości Agencji i protokół zdawczo-odbiorczy (art. 17 ust. 1

21 W tym miejscu pomijam problem odpowiedzialności Agencji za zobowiązania związane z przekazaniem mienia likwidowanego ppgr. Zob. przypis 18 oraz S. Prutis (w.): *Polskie prawo rolne...*, s. 167-168.

oraz art. 19 ustawy). W stosunku do nieruchomości przejmowanych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów szczególnych, np. orzeczenia sądu ustalającego, że Skarb Państwa jest właścicielem określonych nieruchomości lub stwierdzającego nabycie nieruchomości przez zasiedzenie - odpis orzeczenia sądu z klauzulą prawomocności (art. 18 ustawy) i protokół zdawczo-odbiorczy (art. 19 ustawy). W stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa będących w dacie wejścia w życie ustawy w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej - decyzja Agencji stwierdzająca wygaśnięcie zarządu państwowym jednostkom organizacyjnym oraz protokół zdawczo-odbiorczy (§ 4 i 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 6 kwietnia 1994 roku - Dz.U. nr 51, poz. 124). W stosunku do innych składników mienia jak np. w razie nabycia przez ówczesne przedsiębiorstwo rolne lokalu użytkowego w spółdzielni mieszkaniowej - ponadto decyzja o przydziale tego lokalu przez spółdzielnię. Jeżeli nieruchomość stanowiąca własność zlikwidowanego przedsiębiorstwa nie ma założonej księgi wieczystej, a obecnie Agencja po przejęciu majątku wnosi o założenie dla tej nieruchomości księgi wieczystej i ujawnienie jako właściciela Skarb Państwa - Agencję - do wniosku należy nadto dołączyć wypis aktu notarialnego stwierdzającego nabycie przedmiotowej nieruchomości przez zlikwidowane przedsiębiorstwo.

5. W świetle wskazanych dokumentów nie można podzielić poglądu, iż Agencja nie jest następcą prawnym po zlikwidowanym przedsiębiorstwie, które po 1 lutego 1989 roku nabyło od spółdzielni lokal użytkowy. Zgodnie z art. 244 kc. w brzmieniu ustalonym z dniem 15 marca 1992 roku²², spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego jest ograniczonym prawem rzeczowym, dla którego może być prowadzona księga wieczysta (art. 24 ustawy o księgach wieczystych i hipoteki). W tym wypadku nie dochodzi do żadnego zbycia spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego na rzecz Agencji w rozumieniu przepisów prawa spółdzielczego. Powtórzmy to jeszcze raz - Agencja staje się następcą prawnym w wyniku jednorazowego aktu przejawiającego się w likwidacji przedsiębiorstwa rolnego. Zatem nabycie przez Agencję tych praw i obowiązków po zlikwidowanych przedsiębiorstwie nie następuje w drodze czynności prawnej obejmującej jakikolwiek przedmiot tegoż przedsiębiorstwa.

22 Dz.U. z 1991 roku, nr 115, poz. 496.

Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa

1. Uwagi wstępne

Materia ustawy z 19 X 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹ pozostaje atrakcyjna zarówno w kontekście funkcjonowania, w określonej rzeczywistości, zawartych w tym akcie normatywnych rozwiązań, jak i w płaszczyźnie teoretyczno-prawnej.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, że ustawa z 19 X 1991 r. zawiera dyrektywę i określa procedurę likwidacji struktur organizacyjnych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Natomiast w odniesieniu do przedmiotowej (majątkowej) podstawy państwowych gospodarstw rolnych ustawa zawiera także rozstrzygnięcia co do losu władztwa prawnego względem państwowych gruntów rolnych.²

Powyższy akt prawny ma swoje oblicze polityczno-prawne, a także ekonomiczne i społeczne. Jest bowiem, w takim a nie innym kształcie, etapem w procesie przekształceń własnościowych w Polsce. Określa normatywną instrumentację prywatyzacji sektora państwowego w rolnictwie, co ma doprowadzić, wraz z reformą pozostałych sektorów systemu gospodarczego kraju, a także wraz z przeprowadzeniem reprivatyzacji, do realizacji konstytucyjnego zapisu o gospodarce Rzeczypospolitej, której podstawę ma stanowić społeczna gospodarka rynkowa, opierająca się m.in. na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej (art. 20 Konstytucji).

Mimo tego wszak, że dominującą formą użytkowania gruntów w rolnictwie była i jest własność prywatna (na ogólną powierzchnię użytków rolnych w Polsce

1 Tekst pierwotny ustawy: Dz.U. z 1991 r. nr 107, 464. Nowela z dn. 29 XII 1993 r., po której tekst jednolity opublikowano w Dz.U. z 1995 r. nr 57, poz. 299. Dalsze zmiany: Dz.U. z 1995r. nr 101, poz. 504; Dz.U. z 1996 r. nr 59, poz. 268, nr 106, poz. 496, nr 156, poz. 775; Dz.U. z 1997r. nr 54, poz. 349 nr 79, poz. 484; Dz.U. z 1998 r., 106, poz. 668; Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 484, Dz.U. z 2000 r. nr 6, poz. 6, poz. 70, poz. 136.

2 Zob. krytyczne uwagi A. Wosia na temat ekonomicznej i prakseologicznej sensowności takiego rozwiązania. Autor ten podkreśla zwłaszcza, że etap prywatyzacji pgr winien zostać poprzedzony dostosowaniem gospodarstw państwowych do reguł gospodarki rynkowej (etap komercjalizacji). Państwowa gospodarka w rolnictwie w okresie transformacji systemowej. *Wies i Rolnictwo* nr 2/1994 r. s. 29 i nast.

wg stanu na koniec 1991 r. tj. 18 674 tys. ha, we władztwie gospodarzy indywidualnych znajdowało się 14 211 tys. ha użytków rolnych), to wymiar ekonomiczny i doniosłość społeczna przeprowadzanej prywatyzacji rolnictwa państwowego są znaczne. Oto przekształceniom własnościowym poddano 3 477 tys. ha użytków rolnych pozostających we władaniu gospodarstw państwowych, oraz 798 tys. ha gruntów zgromadzonych w Państwowym Funduszu Ziemi. Proces ten spowodował jednocześnie socjalne problemy dla grupy około 470 tys. byłych pracowników byłych pgr-ów (wraz z członkami rodzin - około 2 mln osób).³ Likwidacja wielkoobszarowych państwowych gospodarstw rolnych i prywatyzacja rolniczej własności państwowej w celu tworzenia gospodarstw rodzinnych powodują także to, że jednostki produkcyjne działające w rolnictwie mają mieć profil gospodarczy (ekonomiczny) a nie, jak ppgr-y, także socjalno-bytowy i kulturalny (stołówki, żłobki, świetlice, itp.). Ma to, w założeniu, poprawić efektywność gospodarowania.

Z punktu widzenia prawa gruntowego, charakteryzowana ustawa określa reżim prawny nieruchomości wg dwóch kryteriów: podmiotowo-formalnego (charakter osoby mającej tytuł prawny do nieruchomości), oraz przedmiotowo-funkcjonalnego (rolny charakter nieruchomości). Innymi słowy, ustawa wyznacza zasady dokonywania czynności prawnych, których przedmiotem są nieruchomości rolne stanowiące własność Skarbu Państwa (oczywiście jest to jeden z aspektów omawianego aktu, niejako jego instrumentalno-prawne oblicze, jej *ratio legis* zaś to wielopłaszczyznowa idea restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego).

Regulacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa mieści się ponadto w zakresie niezwykle ważnego i pasjonującego zagadnienia roli stosunków własnościowych w sferze publicznej, a także w zakresie aktualnej we współczesnej teorii własności, problematyce wykonywania prawa własności oraz zagadnienia, jak funkcje własności, zamierzone poprzez wykonywanie tego prawa cele, wpływają na pojęcie i treść własności?

W takim ujęciu łatwo dostrzec szereg niedostatecznie jeszcze wyjaśnionych zagadnień. Mam na uwadze zwłaszcza kwestię obecności w obrocie prywatnoprawnym struktur organizacyjnych, które w swej naturze łączą cechy organów administracji publicznej oraz, z woli ustawodawcy, przymioty podmiotowości cywilnoprawnej. Dotyczy to obecnie jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa samorządowe) oraz Skarbu Państwa. Pytanie o istotę Skarbu Państwa, a zwłaszcza o model wykonywania własności państwowej, ma już swoją dość długą historię.

³ Dane w oparciu o informacje Rocznika Statystycznego z 1994 r. Zob. tabl. 5 (407), s. 360-361, oraz tabl. 8 (410), s. 362. Por. też J. Pyrgies: Kierunki i efekty prywatyzacji PGR (w:) Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską Warszawa 1994 s. 178-179, oraz W. Zgliński: Przekształcenia państwowych gospodarstw rolnych i ich wpływ na wieś i rolnictwo. Wieś i Rolnictwo nr 1/1995 r.

Ustawodawca przesądzając prawną przyszłość nieruchomości rolnych, znajdujących się w gestii państwowych gospodarstw rolnych i zgromadzonych w Państwowym Funduszu Ziemi zdecydował, że zanim nastąpi prywatyzacja własności tych gruntów należy przeprowadzić ich koncentrację i utworzyć Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴. Ciężar podolania temu zadaniu złożono na barki Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa; osoby prawnej powołanej przez ustawę (art. 3 ust. 1). Agencji przypisano także obowiązki w zakresie gospodarowania składnikami Zasobu (art. 24-50 ustawy).⁵

Pojęcie *Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa* określa art. 12 ust. 1 ustawy. Wg tego przepisu Zasób stanowi mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2. W świetle powyższego odesłania do zakresu przedmiotowego ustawy (art. 1 i § 2), pojęciu ZWRSP przypisano: 1) nieruchomości rolne w rozumieniu kc. (art. 46¹ kc.), położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, oprócz gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych, ponadto 2) inne nieruchomości (niezależnie od ich charakteru i miejsca położenia, np. budynki), oraz składniki majątkowe (inwentarz, maszyny rolnicze, itp.) pozostałe po likwidacji ppgr, ich zrzeczeń i zjednoczeń, a także lasy nie wydzielone geodezyjnie z nieruchomości, o których mowa w pkt. 1 i 2. Zatem pojęciu Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa przypisano składniki majątkowe, stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa w dniu wejścia w życie ustawy (1 I 1992 r.), a znajdujące się w tym momencie w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, i w Państwowym Funduszu Ziemi (art. 2 ust. 1 ustawy). Oprócz tego, zgodnie z ustawą, charakter składnika Zasobu uzyskują nieruchomości rolne, których właścicielem Skarb Państwa stanie się, na podstawie decyzji administracyjnych lub innych tytułów, po wejściu w życie ustawy (art. 2 ust. 2). Zasób tworzy także mienie (chodzi o wszelkie składniki majątkowe, nie tylko nieruchomości rolne) nabyte przez Agencję (art. 12 ust. 2 ustawy), oprócz składników majątkowych, co do których prawa podmiotowe uzyskuje Agencja - osoba prawna, a nabytych przez AWRSP w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych (art. 12 ust. 2 *in fine* w zw. z art. 5 ust. 4 ustawy). Ustawodawca przewidział termin na utworzenie Zasobu; zgodnie z art. 13 (w brzmieniu ustalonym nowelą z 1999 r.) Agencja została zobowiązana do zgromadzenia mienia Skarbu Państwa w Zasobie najpóźniej do dnia 31 XII 2000 r. Zadanie utworzenia ZWRSP powinno

⁴ Dalej jako Zasób lub ZWRSP. Zob. też B. Załęska-Świątkiewicz: Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. Rejent, nr 3-4/1992 r, s. 49-54.

⁵ Zob. A. Bernacki, M. Wasilewski Uwarunkowania i koszty zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zagadnienia ekonomiki rolnej, nr 1/1997 r.

być zrealizowane w powyższym terminie w drodze przejmowania mienia przez AWRSP, wg procedur przewidzianych w ustawie. Stąd wniosek, że składniki majątkowe - przedmiot własności Skarbu Państwa - mieszczące się w zakresie art. 1 i 2 ustawy, nie weszły do Zasobu *ex lege*, z chwilą wejścia w życie ustawy. Odmienne koncepcję w początkowym okresie funkcjonowania ustawy, reprezentowała Agencja i Ministerstwo Rolnictwa. Spotkało się to z krytyką przedstawicieli doktryny⁶, oraz orzecznictwa sądowego⁷.

Powyższy model regulacji problematyki nieruchomości ustawodawca zastosował także w ustawie z 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115, poz. 741; zm. Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668). Odnośnie tej ustawy jednak, odmiennie niż na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, przyjmuje się, że określone nieruchomości (art. 21 u.g.n.) tworzą, z mocy i w chwili wejścia jej w życie (1 I 1998 r.) zasób Skarbu Państwa.⁸ Przy tym gospodarowanie nieruchomościami znajdującymi się w obu zasobach odbywa się wg różnych koncepcji. Zarządzanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w rozumieniu u.g.n. następuje w ramach struktur administracji publicznej (zasobem gospodaruje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej - art. 23 ust. 1 u.g.n.). Przeciwnie natomiast, wg ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa dysponuje wyodrębniona ze struktur administracji państwowej osoba prawna-Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.⁹ Zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zawarte w ustawie z 19 X 1991 r. opierają się na wyodrębnieniu tych gruntów z ogólnej puli mienia państwowego dla ustawowo określonego celu. Wyodrębnienie to ma podwójny charakter - przedmiotowy i podmiotowy. Wyodrębnienie przedmiotowe prowadzi do powstania ZWRSP, tworzonego zarówno z mienia, które w chwili wejścia w życie ustawy należało do Skarbu Państwa, jak też z nieruchomości później nabywanych. W znaczeniu podmiotowym wyodrębnienie oznacza powołanie AWRSP, której powierzone zostało dysponowanie Zasobem.¹⁰

6 S. Prutis (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej (pr. zb.: P. Czechowski, M. Kozłowska-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski) Warszawa, 1994 r., s. 169. Tak też E. Bieniek (w:) Prawo obrotu nieruchomościami (pr. zb.: G. Bieniek, S. Dmowski, G. Rudnicki, S. Rudnicki), Warszawa, 1997 r., s. 98, oraz B. Skwarka, op. cit., s. 168.

7 Zob. wyrok NSA z dnia 8 XI 1994 r. (SA/Kr 2916/93), ONSA nr 3/1995, poz. 141.

8 Tak G. Bieniek (w:) Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami (pr. zb. G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek), Warszawa, Zielona Góra, 1998 r., s. 80.

9 Zob. M. Muszalska: Zasób nieruchomości Skarbu Państwa a prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. RPEiS, z. 2/1998 r.

10 Z uzasadnienia do uchwały SN - IC z dnia 11 VI 1993 r. (III CZP 68/93), OSP nr 5/1994 r. poz. 84c, s. 219.

W podsumowaniu wstępnych uwag pozostaje rozważyć charakter prawny (istotę), przesłanki i celowość tworzenia ZWRSP. Dotychczasowa praktyka funkcjonowania ustawy z 19 X 1991 r. zrodziła ponadto potrzebę porównania konstrukcji prawnej ZWRSP do PFZ.¹¹

Doktryna charakteryzowała istotę PFZ stosując określenie, iż jest to wyodrębniony państwowy zasób (zapas, rezerwa) nieruchomości, zwłaszcza rolnych, będących własnością Skarbu Państwa i nie będących we władaniu innych państwowych osób prawnych.¹² Zarządzanie PFZ mieściło się w strukturze administracji państwowej (województwie i kierownicy urzędów rejonowych), a na podstawie tzw. ustawy kompetencyjnej z 1990 r., także, jako zadanie zlecone ustawowo, w strukturze administracji samorządowej (organy gminy).¹³ Z takiej przyczyny system gospodarowania państwowymi gruntami rolnymi miał zdecentralizowany charakter.

Istota ZWRSP, w świetle prezentowanych na ten temat wypowiedzi, ma być inna.¹⁴ Utworzenie Zasobu miało być elementem przekształceń strukturalnych, mających zapewnić jednolitość regulacji prawnej, przed zamierzoną i w perspektywie docelową prywatyzacją własności nieruchomości rolnych, pochodzących także zlikwidowanych pgr-ów, jak i z PFZ. Ponadto Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa zarządza jedna, oddzielona od struktury administracji publicznej, jednostka organizacyjna - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ma to być, jak się wydaje, wyrazem odchodzenia od koncepcji łączenia, w szeregu państwowych jednostek organizacyjnych, funkcji reglamentacyjnych (władczych) i właścicielskich (gospodarczych). Orzecznictwo SN, dostrzegając w takim kontekście wątpliwości co do charakteru prawnego AWRSP, starało się je wyjaśniać używając argumentacji: *Agencja jest odrębnym od państwa i Skarbu Państwa podmiotem prawa oraz nie jest częścią aparatu państwowego ani organem administracji państwowej (rządowej) w ścisłym tego słowa znaczeniu*.¹⁵ Tyle, że przyniosło to zmonopolizowanie i scentralizowanie systemu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Warto podkreślić¹⁶, że takie rozwiązanie podyktowane było nie względami ekonomicznymi i potrzebą sprawności organizacyjnej (z pewnością zaś były to determinanty drugorzędne), ale raczej przyczynami natury polityczno -

11 Zob. uchwała NSA z dnia 18 IX 1995 r. (VI SA 5/95), ONSA, nr 4/1995 r.

12 Por. A. Zieliński: Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi PFZ. Poznań, 1980 r., s. 33-42. P. Czechowski, S. Prutis: Grunty rolne. Problemy prawno-organizacyjne. Warszawa, 1985 r., s. 62-81.

13 Zob. art. 3 pkt. 2 ustawy z 17 V 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 798).

14 Zob. uzasadnienie do uchwały NSA powołanej w przypisie 13.

15 Uchwała SN z dn. 5 IX 1995 r. (III AZP 18/95), OSN, 1996 r. nr 3, poz. 36.

16 Za S. Prutisem, op. cit., s. 74-75.

prawnej, a zwłaszcza chęcią zachowania własności ziemi w gestii Państwa i przyznania uprawnienia do wykonywania prawa własności wyłącznie jednej strukturze - AWRSP.

2. Podmiot uprawniony do wykonywania praw majątkowych względem nieruchomości rolnych Skarbu Państwa

W ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dostrzec można próbę wykreowania modelu wykonywania własności państwowej. Zaproponowane w tym zakresie rozwiązanie nastąpiło przez odwołanie się do jurydycznej konstrukcji powiernictwa.

W świetle ogólnych założeń prawa cywilnego, w szczególności w świetle zasady podzielnosci własności państwowej¹⁷, rozumianej w ten sposób, że na mienie państwowe (zbiór praw majątkowych) składa się prawo własności państwowych osób prawnych - Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych (zob. art. 44¹ 1 kc.), oraz w świetle szczególnej sytuacji organizacyjnej Skarbu Państwa jako osoby prawnej (brak typowej dla tego rodzaju podmiotów struktury organów, w rozumieniu np. art. 38 kc.), potrzeba specjalnej regulacji wykonywania własności, zwłaszcza odnośnie nieruchomości rolnych, jest, szczególnie względem prawa własności Skarbu Państwa, paląca. Ponadto potrzebę taką wzmacnia fakt, że wykonywanie tego prawa jest elementem publicznej sfery stosunków własnościowych. W związku z tym pojawia się pytanie, czy wykonywanie własności Skarbu Państwa może mieć charakter wyłącznie fakultatywny (tak czynne zachowanie się, jak i zaniechanie zachowania się w zakresie uprawnień wynikających z treści prawa własności) w oderwaniu od określonych funkcji tej własności i funkcji tego właściciela? Czy przeciwnie, zagadnienie funkcji ma istotny wpływ tak na realizację, jak i na pojęcie własności Skarbu Państwa (publicznej)?

Ustawa z 19 X 1991 r., jeśli weźmiemy pod uwagę powyższe pytania, zawiera rozstrzygnięcia, w ujęciu całości regulacji prawnej tego aktu - komplementarne względem siebie - w dwóch kategoriach problemów. Po pierwsze ustawa, w art. 5 ust. 1, przyjmuje model wykonywania prawa własności (innych praw majątkowych) względem (głównie) nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, konstruując go na platformie stosunku powierniczego. Prawo ustanawia w tym punkcie powiernikiem określonych praw majątkowych Skarbu Państwa, w stosunku do określonych nieruchomości rolnych - państwową osobą prawną - Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Po drugie ta ustawa przesądza (zob. zwłaszcza art. 6), że wykonywanie przez powiernika praw Skarbu Państwa, ma mieć przymiot *gospo-*

darowania przedmiotami tychże praw, tj. nieruchomościami rolnymi.¹⁸ Zwrot gospodarowanie podkreśla zwłaszcza obowiązek rzetelności i staranności w zmierzaniu do, poprzez realizację w określony ustawą sposób praw majątkowych Skarbu Państwa, zaplanowanych celów, tj. restrukturyzacji i prywatyzacji państwowej własności rolnej.¹⁹ Innymi słowy rolą Agencji jako powiernika określonych praw Skarbu Państwa nie jest jedynie ich wykonywanie w sposób określony w ustawie (samo wdrożenie w życie, stosowanie przepisów o gospodarowaniu ZWRSP), lecz wykonywanie praw podmiotowych Skarbu Państwa tak, aby osiągnąć określone cele. Realizacja uprawnień wynikających z treści poszczególnych praw podmiotowych Skarbu Państwa, ma być także realizacją przez AWRSP w oznaczonym zakresie (art. 6) polityki gospodarczej państwa odnoszącej się do rolnictwa.

Kształt organizacyjny Agencji odpowiada w zasadzie modelowym kryteriom struktury tego typu podmiotów. Otóż AWRSP jest osobą prawną, co nie powinno budzić, wobec treści zd. 2 ust. 1 art. 3 ustawy, większych wątpliwości.²⁰ Ustrój AWRSP określają właściwe przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (art. 3-4 i 7-10), oraz, w odpowiednim zakresie, postanowienia statutu, wydanego w drodze rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy.²¹ Co do zasady (zob. art. 38 kc.) i w sposób przewidziany w ustawie (zob. zwłaszcza art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 6 i 10-13, a także 5-27 statutu) Agencja działa przez swoje organy, którymi są, wg klucza: organ wykonawczy i organ kontrolno-uchwałodawczy; Prezes Agencji i Rada Nadzorcza. Ponadto AWRSP działa, w oparciu o system pełnomocnictw (zob. 22-27 statutu), przez dyrektorów oddziałów terenowych.²² Siedzibą Agencji jest miasto stołeczne Warszawa (art. 4 ustawy). Sposób powoływania i odwoływania Prezesa określa art. 9 ust. 1, skład osobowy, zasadę kadencyjności, oraz sposób powoływania i odwoływania członków Rady Nadzorczej zaś - art. 10 ustawy.

Agencja, jako państwowa osoba prawna, uczestniczy we własnym imieniu (jednak nie swobodnie, ale w zakresie funkcjonalnie oznaczonym - zob. art. 5 ust. 4 ustawy) w obrocie prywatnoprawnym, w środowisku zasady podzielnosci

17 Zob. M. Bednarek: *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*. Warszawa, 1994 r. s. 119-123, oraz tejże Mienie: *Komentarz do art. 44-553 kc.* Kraków, 1997 r. s. 32-38.

18 Wewnątrz Agencji, na określenie wykonywania praw Skarbu Państwa, w zakresie gospodarowania zasobem, jest raczej używany termin nadzór właścicielski. Zob. Sprawowanie przez AWRSP nadzoru właścicielskiego nad powierzonym jej mieniem. *Agroprzemiany* nr 1/1995 r., s. 1 i 6-8.

19 Por. jednak, neutralne pod względem funkcjonalnym, ujęcie terminu gospodarowanie G. Bieńka; op. cit. s. 29-31.

20 Mimo tego nie można pominąć narosłych wokół statusu podmiotowego AWRSP, nie tylko wynikających z jej powierniczego charakteru, kontrowersji. O tym zob. w dalszej części opracowania.

21 Zob. rozp. Prezesa RM z dnia 16 III 1992 r. w sprawie nadania statutu AWRSP (Dz.U. z 1992 r., nr 24, poz. 104; zm. Dz.U. z 1992 r., nr 80, poz. 409, Dz.U. z 1998 r., nr 15, poz. 63. Zob. też B. Załęska-Świątkiewicz: *Statut AWRSP*. Rejent nr 6/1992 r.

22 Zob. charakterystykę systemu pełnomocnictw; S. Prutis: *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA. Białystok, 1997r., s. 37-39.

własności państwowej (art. 44¹ § 1 kc.). Agencja może być właścicielem, innym uprawnionym w stosunku do przedmiotów majątkowych, nabytych przez nią w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych (zob. art. 5 ust. 4 ustawy, oraz art. 34 *a contrario* kc.). AWRSP może zatem mieć własne mienie, nabywane na wskazany w ustawie cel, za środki finansowe zapewniane przez Ministra Rolnictwa w porozumieniu z Ministrem Finansów na podjęcie działalności (art. 11 ustawy), oraz za środki finansowe będące częścią dochodów Agencji (art. 20 ust. 3 ustawy).²³ Funkcjonalnie zdeterminowane mienie Agencji nie jest mieniem Skarbu Państwa. To co łączy oba zbiory praw (*universitas iuris*), to kwalifikacja, że stanowią one łącznie mienie państwowe (art. 44¹ § 1 kc.).

Zarys jedynie struktury AWRSP wystarczy dla celów niniejszego opracowania dlatego, że nurtujące są nie tyle zagadnienia związane z AWRSP jako taką (choć na tym etapie funkcjonowania Agencji komentatorzy odnotowują autonomizację własnych celów Agencji²⁴), ale z AWRSP jako formułą wykonywania własności rolniczej Skarbu Państwa i prywatyzacji tego prawa.²⁵

Podstawą prawną uprawnień AWRSP, ujmowanej jako formuła wykonywania państwowej własności rolnej, jest art. 5 ust. 1 ustawy. Na mocy tego przepisu Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie na jego rzecz prawa własności i innych praw majątkowych w stosunku do *mienia* zgromadzonego w ZWRSP.

3. Pozycja prawna AWRSP jako instytucji powierniczej

A. Uwagi wstępne

Pozycja prawna Agencji rozumiana wąsko (jako katalog obowiązków i uprawnień tego podmiotu, będącego stroną łączącego go ze Skarbem Państwa stosunku powiernictwa, tak w relacji *wewnątrz* tego stosunku, jak i, ale też w związku z nim, w relacji *na zewnątrz*) jest zdeterminowana jej normatywnym statusem, określonym przepisami ustawy.

Da się jednocześnie wskazać czynniki określające pozycję (status) AWRSP w szerszym, polityczno-prawnym rozumieniu. Wśród tychże wymienić należy zwłaszcza: 1) społeczno-ekonomiczny kontekst powołania takiej jednostki organizacyjnej jak AWRSP, 2) adekwatność pozycji prawnej Agencji do założeń polity-

23 Tak S. Prutis: jw. s. 30.

24 Zob. S. Prutis *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego - 5 lat doświadczeń*. (w:) *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej* (red. S. Prutis). Białystok, 1998 r.

25 Jak podkreśla S. Prutis w autorskiej ocenie normatywnego modelu przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym, chodzi nie tyle o zmiany Agencji jako struktury, lecz o zmiany natury strukturalnej w działalności Agencji. *Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolnej*. (w:) *Przekształcenia własnościowe w Polsce*. s. 122.

ki prywatyzacyjnej oraz polityki rolnej Państwa, 3) wkomponowanie AWRSP w tryb (reżim) wykonywania własności państwowej.

Jeśli chodzi o adekwatność pozycji prawnej AWRSP *sensu stricto* do założeń polityki prywatyzacyjnej i rolnej Państwa, to trudności z odpowiedzią na to pytanie wiążą się ze stawianym przez wielu zarzutem, że czynniki odpowiedzialne za kształtowanie polityki, zwłaszcza rolnej, dotąd nie dały sobie z tym problemem rady. Ma to swój wpływ na sytuację AWRSP. Jak pisze A. Chełkowski, brak długofalowej polityki Państwa wobec rolnictwa powoduje spychanie Agencji w kierunku urzędu państwowego, co należy uznać za jedno ze źródeł niepowodzeń tej instytucji.²⁶

Publiczna sfera stosunków własnościowych (mienie państwowe, mienie komunalne) to, ze względów zwłaszcza funkcjonalnych oraz strukturalnych, wciąż jeszcze szeroki wachlarz politycznych i prawnych problemów. Mieszczą się tu pytania o potrzebę oraz o możliwości rozdziału dominialnej i imperialnej działalności państwa (jednostek samorządu terytorialnego), dalej pytania o cele, jakie winny być przy wykorzystaniu mienia publicznego realizowane (dobro publiczne) oraz o metody osiągania takich celów.²⁷ Wreszcie są to pytania, koncentrujące dylematy polityczne i prawne, o sposób reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym, a zwłaszcza o koncepcję wykonywania prawa własności oraz innych praw majątkowych składających się na mienie Skarbu Państwa.²⁸ Wypracowanie klarownej koncepcji wykonywania praw majątkowych *należących* do państwa utrudnia sytuacja taka, że państwo kumuluje atrybuty podmiotowości w sferze prawa publicznego (wewnętrznego i międzynarodowego) oraz w sferze prawa cywilnego.²⁹ Dalej wypracowanie takiej koncepcji jest trudne z tego względu, że kc. zachowując *czystość* formuł cywilistycznych, w świetle których uprawnionymi z praw podmiotowych regulowanych prawem cywilnym są podmioty tego prawa, tj. *osoby fizyczne i prawne*, statuuje (por. art. 33 kc.) konstrukcję Skarbu Państwa będącego osobą

26 Zob. tenże, op. cit., s. 76.

27 Kwestia jak osiągać cele wykorzystując mienie publiczne to główny aspekt problemu dotyczącego rozróżnienia władczych (imperium) od właścicielskich (dominium) przejawów funkcjonowania państwa i samorządu terytorialnego.

28 Por. J. Ostaszewski: *Zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa*, Przegląd podatkowy, nr 5/1994 r. Autor dostrzega konieczność precyzyjnego określenia uprawnień własnościowych państwa, postuluje jednoznaczne odróżnianie sfer działania państwa: imperium i dominium, przy tym kategorycznie stwierdza: podstawowym podmiotem gospodarki publicznej jest w polskich warunkach państwo uosobione przez Skarb Państwa.

29 Zob. rozważania dotyczące wykonywania przez administrację publiczną uprawnień właścicielskich państwa, pojęć: majątek administracyjny i gospodarczy, zarządu publicznoprawnego i prywatnoprawnego, oraz Skarb Państwa; H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa, 1998 r. s. 108-115.

prawną³⁰, ale oprócz tego, że jest to konstrukcja pojęciowa utworzona ze znaczenia przepisów prawnych, jest swoiście fikcyjna tzn. nie wyposażona w odpowiednią strukturę organów (por. art. 38 kc.).³¹

Trudności w wykreowaniu odpowiedniego modelu wykonywania własności państwowej dostrzega M. Bednarek, analizująca przeobrażenia stosunków własnościowych w Polsce.³² Autorka stwierdza, że dla takiego problemu ważne znaczenie ma okoliczność, iż *dobra* stanowiące mienie państwowe nie mają realnego właściciela w znaczeniu ekonomicznym, który byłby żywotnie zainteresowany ich stanem. Funkcja taka została przypisana *abstrakcyjnemu konstruktowi* - państwu, za którym nie kryją się rzeczywiste interesy ekonomiczne (w każdym razie nie powinny się kryć) konkretnych osób.

Komplikacje zadania sformułowania modelu wykonywania własności państwowej potęgują zwłaszcza: pluralizm ujęć *Skarbu Państwa*, niejasność pojęcia *państwowe osoby prawne* oraz dokonujące się w ostatnich latach zmiany legislacyjne, dotyczące problematyki mienia państwowego, które, takie jest stanowisko doktryny i orzecznictwa, w konsekwencji sprawiły odejście od zasady jednolitego funduszu własności państwowej na rzecz zasady podzielności tejże własności.

Skarb Państwa, czy też państwowe osoby prawne w ogóle, należą do kategorii podmiotów związanych z działalnością organizacji państwowej, wykonującej władzę w ramach zorganizowanego społeczeństwa jako całości. Na gruncie obowiązującego obecnie prawa, doktryna prezentuje podmiotowe, przedmiotowe oraz instytucjonalne ujęcia Skarbu Państwa.

W ujęciu podmiotowym Skarb Państwa (*fiscus*) to w gruncie rzeczy samo państwo występujące jako strona stosunków cywilnoprawnych przy wykorzystaniu konstrukcji osoby prawnej (zob. art. 33 i 34 kc.). Jest to aspekt myślowy, abstrakcyjny.

30 Argumenty przemawiające przeciw ustanowieniu w kc. osobowości prawnej Skarbu Państwa formułuje A. Cahał: Problematyka prawna Skarbu Państwa. Biuletyn Rady Legislacyjnej, nr 6/1995 r. s. 17. Po pierwsze, jako brak możliwości (w aspekcie instytucjonalnym) konsekwentnego i skutecznego oraz zgodnego z istotą państwa rozdzielenia podmiotowości publicznoprawnej i osobowości prywatnoprawnej państwa, po wtóre zaś, ujęcie Skarbu Państwa wyłącznie jako osoby prawnej w rozumieniu kc. prowadzi do niezgodnego z prawem i z rzeczywistością zawężenia treści pojęcia Skarb Państwa, po trzecie wreszcie w systemach państw o gospodarce rynkowej nie występuje legislacyjne ujęcie Skarbu Państwa jako osoby prawnej prawa cywilnego.

31 Sytuację w tym względzie zmienia zapewne ustawa z dnia 8 VIII 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa: Dz.U. nr 106, poz. 493; zm. Dz.U. nr 156, poz. 775; Dz.U. z 1997 r. nr 106, poz. 673; nr 115, poz. 741; nr 141, poz. 943. Jednak trudno tu mówić o czystości konstrukcji cywilistycznych.

32 Też: Przeobrażenia stosunków własnościowych a problemy legislacyjne. Państwo i Prawo, z. 5/1992 r. s. 16; oraz: Koncepcje własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce, Kwartalnik Prawa Prywatnego, nr 4/1993 r.

W aspekcie fizycznym Skarb Państwa bywa traktowany jako mienie będące własnością Skarbu Państwa (zob. art. 44¹ § 1 *in princ.* kc.); jest to tak zwane ujęcie przedmiotowe.

Ujęcie instytucjonalne zaś zakłada tezę, że Skarb Państwa występuje jako organ czy inna instytucja państwowa posiadająca kompetencje związane ze sprawami majątkowymi państwa (por. art. 1 i 3 oraz 17 ustawy o urzędzie Ministra Skarbu Państwa).

Inne niż Skarb Państwa państwowe osoby prawne, z uwagi na brak spersonifikowanego (konkretnego) właściciela ekonomicznego będącego w ich władztwie mienia, doktryna definiuje od strony negatywnej. Mianowicie twierdzi się, że za państwową osobę prawną należy uważać taki podmiot, za pośrednictwem którego nie są realizowane interesy ekonomiczne innych osób niż państwo.³³

Jak wiadomo personifikację państwa w sferze prawa cywilnego zapewnia ustawodawca nadając Skarbowi Państwa przymiot osoby prawnej (art. 33 kc.). Jednakże Skarb Państwa jest osobą prawną *sui generis*. Jej status konstrukcyjny nie gwarantuje państwu obecności w obrocie cywilnoprawnym przy wykorzystaniu typowych dla normatywnej konstrukcji osoby prawnej instrumentów (art. 38 kc.). Stąd potrzeba posłużenia się mechanizmami swoistymi.

Jednym z takich instrumentów, służących realizacji osobowości prawnej państwa w sferze cywilnoprawnej, przede wszystkim gdy idzie o wykonywanie praw majątkowych regulowanych przez prawo cywilne, jest powołanie odrębnej instytucji wyposażonej w osobowość prawną. Przyjęcie takiej metody opiera się na założeniu, że państwo pozostaje właścicielem, zaś do wykonywania uprawnień składających się na prawo własności posługuje się strukturą organizacyjną odrębnej osoby prawnej. Taki podmiot wykonuje własność (inne prawo majątkowe) państwową na rzecz Skarbu Państwa i, zależnie od przyjętej koncepcji, w jego bądź we własnym imieniu. Przy tym nie powoduje to, że taka osoba prawna staje się organem innej osoby prawnej tj. Skarbu Państwa. Pozostaje ona integralnym i odrębnym podmiotem, który, jako osoba prawna, może część swojej aktywności w obrocie przejawiać jako właściciel (art. 44¹ § 1 kc.).

Powoduje to zróżnicowaną, hybrydową sytuację takiego podmiotu. Jego uczestnictwo w obrocie prawnym ulega rozszczepieniu na dwie płaszczyzny. W jednej, występując we własnym bądź cudzym imieniu, zaciąga zobowiązania i nabywa prawa na rzecz Skarbu Państwa, w drugiej zaś skutki prawne aktywności przejawianej w imieniu własnym są także na rzecz tej osoby przypisywane. Gene-

33 Tak M. Bednarek: Przemiany własności... s. 93, zaś w odniesieniu do osób komunalnych podobnie T. Dybowski: Mienie komunalne. Samorząd Terytorialny, nr 1-2/1991 r.

ralne poddanie państwowych osób prawnych regułom prawa cywilnego³⁴ nadało nową jakość metodzie wykonywania własności publicznej, zwłaszcza wewnątrz sektora państwowego. W opinii doktryny podmiot wykonujący własność państwową powinien być wolny od możliwości władczego wkraczania przez organy państwowe w sferę jego uprawnień.³⁵

Taką komplikację ról prawnych zafundował ustawodawca ustanawiając reżim prawny wykonywania państwowej własności rolnej. Zaprezentowany wyżej mechanizm, z szeregiem modyfikacji, znalazł zastosowanie w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przy czym do wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych względem składników majątkowych tworzących Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa powołana została państwowa osoba prawna - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Agencja uzyskała, w ramach powierniczego stosunku prawnego, kompetencję do wykonywania prawa własności. Sam tytuł prawny pozostał przy Skarbie Państwa - właścicieli. Jak to ujmuje orzecznictwo, Skarb Państwa powierzył Agencji jedynie wykonywanie prawa własności, nie rezygnując z samego prawa własności.³⁶ Nieruchomości rolne Skarbu Państwa nie są własnością Agencji jako osoby prawnej, gdyż zostały jej tylko powierzone w celu wykonywania własności Skarbu Państwa. Nieruchomości te są nadal własnością Skarbu Państwa; Agencja nie jest posiadaczem (samoistnym ani zależnym). Nie można utożsamiać AWRSP ze Skarbem Państwa. Występuje bowiem ona w obrocie prawnym samodzielnie jako odrębny podmiot (osoba prawna). AWRSP wykonuje prawa rzeczowe na rzecz państwa w stosunku do ZWRSP. Skarb Państwa jest nadal właścicielem nieruchomości tworzących ZWRSP.³⁷ Agencja jest jedynie instytucją powierniczą Skarbu Państwa, gdyż na zewnątrz występuje jako wyłączny dysponent określonego prawa, działając we własnym imieniu i ponosząc własną odpowiedzialność za te działania.³⁸ Agencja posiada osobowość prawną. Takie unormowanie nie pozwala utożsamiać Agencji ze Skarbem Państwa. Występuje ona w obrocie prawnym samodzielnie jako odrębny od Skarbu Państwa jego uczestnik. Ma zdolność

34 Którego esencją, jak pisał A. Stelmachowski, jest dialog a nie nakaz, przyzwolenie a nie przymus. Wstęp do teorii prawa cywilnego. Warszawa, 1984 r. s. 18.

35 Jak pisze A. Klein: Korzystanie z instytucji osoby prawnej, wyposażonej w majątek stanowiący jej własność, nie powinno konkurować z regulacją prawną opartą na myśli, że państwowa osoba prawna jest równocześnie komórką organizacyjną, nawet kilku organów administracji centralnej. Tenże: Własność osób prawnych a zarządzanie nią. (w:) Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska. Katowice, 1992 r. s. 123.

36 Z uzasadnienia do postanowienia SN - IC z dnia 16 XI 1993 r. (I CRN 179/93), OSP nr 6/1994 r. poz. 114, s. 289.

37 Z uzasadnienia do uchwały pięciu sędziów NSA z dnia 17 XII 1996 r. (FPK 13/96), ONSA z. 2/1997 r. poz. 60, s. 204-205.

38 Z uzasadnienia do uchwały SN z dnia 22 IV 1994 r. (II CZP 189/93), OSN - ICAPiUS, nr 6/1994 r. poz. 121.

sądową. Może pozywać i być pozywaną. Uzyskiwać tytuł egzekucyjny na rzecz swojego uprawnienia, jak też inny podmiot prawny może uzyskać tytuł przeciwko Agencji. Wyposażenie AWRSP w podmiotowość prawną ma charakter organizacyjny. Nie zmienia to jednak istoty rzeczy w aspekcie tego, co dla bytu jednostki organizacyjnej przedstawia się jako zasadnicze element jej struktury prawnej. Agencja nie ma jednak własnych zadań. Realizuje natomiast zadania wynikające z polityki państwa. Staje się to możliwe dlatego, że Agencja przejęła od Skarbu Państwa prawa i obowiązki wynikające z wykonywania prawa własności w stosunku do mienia wchodzącego w skład Zasobu. Obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa wstępuje w prawa i obowiązki z nim związane. Takie uregulowanie oznacza, że Skarb Państwa jest ustawowo zastępowany na określonym obszarze działalności w wykonywaniu prawa własności przez inny podmiot, który w tym celu wyposażony został w samodzielność prawną i gospodarczą. AWRSP posiada bardzo szeroki zakres uprawnień, który daleko wykracza poza pojęcie zwykłego zakładu. Jest to z upoważnienia ustawowego działalność w ramach uprawnień właścicielskich, ale bez przewłaszczenia. Nabywa nieruchomości we własnym imieniu, ale ze skutkiem na rzecz Zasobu.³⁹ Agencja dysponuje Zasobem na podstawie konstrukcji prawnej powiernictwa.⁴⁰ Z mocy art. 5 ustawy Skarb Państwa powierzył Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do nieruchomości rolnych i innych nieruchomości oraz składników mienia Skarbu Państwa, przejętych przez AWRSP. Można się w tej regulacji dopatrywać konstrukcji powiernictwa lub w relacji do Skarbu Państwa - przedstawicielstwa uprawnionego do reprezentowania go w stosunkach zewnętrznych w odniesieniu do przejętego mienia.⁴¹

Podobnie doktryna charakteryzuje typ kompetencji AWRSP w zakresie wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa (na kanwie art. 5 ust. 1 w zw. z art. 1 i 2 ustawy), poprzez odwoływanie się do powiernictwa. W zasadzie powszechnie przyjmuje się, jako efekt interpretacji art. 5 ust. 1 ustawy, tezę, że przepis ten nawiązuje stosunek powiernictwa między Skarbem Państwa a AWRSP, nadając tym samym Agencji walor instytucji powierniczej.⁴² *Opcja powiernicza* ma też

39 Z uzasadnienia do uchwały SN - IC z dnia 11 VI 1993 r. (II CZP 68/93), OSP nr 5/1994 r. poz. 84c, s. 220.

40 Z uzasadnienia do uchwały NSA z dnia 18 IX 1995 r. (VISA 5/95), ONSA, z. 4/1995 r. poz. 151, s. 52.

41 Z uzasadnienia do uchwały SN z dnia 5 IX 1995 r. (III AZP 18/95), OSN, nr 3/1996 r. poz. 36, s. 69.

42 Tak S. Prutis: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej. s. 169-179, tenże: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA. Białystok, 1997 r. s. 27-31; J. Jacyszyn: Początek drogi przekształceń w PGR-ach. Rejent, nr 1/1993 r. s. 38; B. Załęska-Świątkiewicz: Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. Rejent, nr 3-4/1992 r. s. 49, też: Statut AWRSP. Rejent, nr 6/1992 r. s. 95; T. Kurowska: Upowszechnienie prawa własności nieruchomości. Katowice, 1994 r. s. 129-130; E. Gniewek: Prawo rzeczowe. Warszawa, 1997 r. s. 45.

swoich oponentów, którzy do traktowania AWRSP jako powiernika praw Skarbu Państwa podchodzą zdecydowanie⁴³ bądź umiarkowanie⁴⁴ sceptycznie.

Tak zwolenników jak i krytyków powierniczego charakteru uprawnień AWRSP w zakresie gospodarowania ZWRSP różnią poglądy na pojęcie (istotę) samego powiernictwa a także poglądy co do przydatności tej konstrukcji odnośnie wykonywania państwowej własności rolnej.⁴⁵

B. Powiernicza koncepcja wykonywania własności publicznej

Podmiotowi (AWRSP), którego strukturę zaprezentowano wyżej, Skarb Państwa, wg słów ustawy, powierza wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia tworzącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 5 ust. 1).

Interpretacja regulacji o takiej treści skłoniła doktrynę do sformułowania tezy, iż art. 5 statuuje stosunek powiernictwa między Skarbem Państwa a AWRSP, nadając tym samym Agencji walor instytucji powierniczej. Stawiając się w gronie zwolenników ww. poglądu, należy przejść do argumentów uzasadniających takie stanowisko.⁴⁶

Na kanwie tego zagadnienia prezentowane są poglądy, że *powiernicza koncepcja Skarbu Państwa jest koncepcją klarowną i odpowiadającą aktualnym po-*

43 Z. Marmaj: Prywatyzacja PGR. Zielona Góra, 1992 r. s. 14; Autor ten twierdzi: Agencja nie jest instytucją powierniczą jak można by wnosić z treści art. 5, w którym użyto wyrazu powierza.

44 M. Bednarek: Przemiany własności w Polsce. s. 130; W literaturze przedmiotu został zaprezentowany pogląd, że ustawodawca zastosował (...) konstrukcję powiernictwa. Podstawy do takiego twierdzenia upatruje się w art. 5 ustawy, w którym użyto słowa powierza. W konsekwencji należałoby zatem uważać, że Agencji przysługuje prawo własności względem całego przejętego przez nią mienia rolnego. Por. też A. Bieranowski: Konstrukcja prawna AWRSP a stosunek powiernictwa. Rejent nr 7-8/1998 r. s. 132-134.

45 Zob. szerzej na temat powiernictwa A. Doliwa: Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Rejent, nr 2/2000 r. oraz tenże: Zastępstwo pośrednie a powiernictwo. Monitor Prawniczy, nr 7/2000 r.

46 Po pierwsze trzeba wskazać, jaki sposób rozumowania doprowadził do wniosku, że status Agencji, charakter jej kompetencji oparto o konstrukcję powiernictwa. Ów sposób rozumowania wziął się m.in. ze zbiegu przemyśleń nad unormowaniami ustawy z lekturą pracy S. Rittermana Pojęcia materialne w prawie cywilnym (Kraków, 1962 r.), w której Autor konstruuje metodę materialną tworzenia pojęć prawnych. Metoda materialna to sięganie także poza tekst prawny, poza elementy zawarte w samej treści norm prawnych, sięganie do podłoża społecznego norm (z uwzględnieniem ich genezy, często pozaustawowego rozwoju), czerpanie stamtąd składników dla łączenia elementów treści przepisów pozytywnych w pojęcia naukowe. Pojęcia materialne pozwalają nauce zachować dystans i autonomię względem pojęć ustawy (formalnych). Naukę wiąże treść normatywna ustawy, ale nie jej pojęcia. W dziedzinie pojęć i systematyki nauka jest suwerenna, tworzy pojęcia i dokonywa klasyfikacji jedynie pod kątem widzenia obiektywnej prawidłowości prawa, pod kątem widzenia płodności doboranych, jako cechy czy kryteria, elementów czy zespołów elementów przy sporządzaniu syntetycznego obrazu rzeczywistości prawnej, odnośnie do określonej grupy przepisów. Najlepsza synteza treści przepisów jest najlepszym opisem dogmatycznym, najlepsze zaś pojęcia - są najlepszym narzędziem tej syntezy. Tamże, s. 19.

trzebom oraz zasadom sprawiedliwości społecznej.⁴⁷ Poza brakiem sformułowania w cytowanym artykule przejrzystej *powierniczej koncepcji Skarbu Państwa* oraz wątpliwościami skąd płynie nań zapotrzebowanie, jest *coś na rzeczy* w przytoczonej wypowiedzi. Ustanowienie Agencji będącej powiernikiem i pozostawienie tytułu właściciela przy Skarbie Państwa⁴⁸ nie wzmaga i tak dużego zamętu w klasyfikowaniu podmiotów własności państwowej na cywilnoprawny, ekonomiczny, konstytucyjno-prawny. W znaczeniu cywilnoprawnym właścicielem pozostaje Skarb Państwa. Tenże jako osoba prawna *sui generis* (tutaj też tkwi swoistość koncepcji cywilnoprawnej własności Skarbu Państwa) do wykonywania własności i innych praw rzeczowych w oznaczonym przedmiotowo zakresie (art. 1 i 2 ustawy) posługuje się strukturą AWRSP. W znaczeniu konstytucyjnym (art. 64 ust. 1 *in princ.* Konstytucji; *Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.*) oraz ekonomicznym właścicielem jest społeczeństwo, złożone z wszystkich obywateli Rzeczypospolitej. Skarb Państwa nie jest właścicielem ekonomicznym, zaś obywatele nie są właścicielami (*mienia państwowego*) cywilnoprawnymi.⁴⁹

Podobnie W.J. Katner uznaje, że w odniesieniu do majątku państwowego właścicielem cywilnoprawnym są Skarb Państwa bądź państwowe osoby prawne, właścicielem ekonomicznym zaś - naród.⁵⁰ Autor opowiada się za poglądem S. Włodyki co do zbytniości traktowania państwa jako właściciela. Konstrukcja państwa - właściciela jest *pusta*, ze względu na organizacyjny, a nie właścicielski charakter jego uprawnień.⁵¹

Art. 5 ust. 1 ustawy ma takie znaczenie prawne, że skutkuje powstaniem (z chwilą wejścia w życie ustawy, określoną w jej art. 67, tj. zasadniczo z dniem 1 I 1992 r.) powierniczego stosunku prawnego między Skarbem Państwa i AWRSP.

Specyfika takiej sytuacji prawnej, w której zdarzeniem prawnym będącym przyczyną sprawczą powstania stosunku prawnego jest wejście w życie przepisu ustawy, polega na tym, że treść takiego stosunku (prawa i obowiązki stron) *in toto*

47 R. Tupin: Skarb Państwa w okresie reform i przemian własnościowych. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr 4/1996 r. s. 4.

48 Argument M. Bednarek, że konsekwencją traktowania AWRSP jako powiernika winno być uznanie, iż przysługuje jej własność względem składników majątkowych ZWRSP obalają wywoły nt. romańskiego i germańskiego modelu powiernictwa. Odnosi się to także do zarzutu A. Bieranowskiego; op.cit. s. 132-133, że argumentacja za kwalifikowaniem Agencji jako powiernika jest niespójna o tyle, że zakłada iż ZWRSP nie stanowi mienia Agencji, a to ma być sprzeczne z istotą powiernictwa.

49 Tak odpowiednio co do społeczności lokalnych i gmin A. Klein: Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej. Samorząd Terytorialny, nr 11-12/1991 r. s. 105.

50 Umowne nabycie własności ruchomości. Warszawa, 1995 r. s. 131-133.

51 S. Włodyka: Własność ogólnonarodowa a reformy gospodarcze w europejskich krajach socjalistycznych. Państwo i Prawo, z. 2/1988 r.

wyznacza ustawa (tu ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), podczas gdy w większości wypadków, dla których źródłem stosunku cywilnoprawnego jest czynność prawna, treść stosunku jest w podstawowym zarysie zdeterminowana treścią oświadczeń woli stron tej czynności, zaś ustawa (oraz zasady współżycia społecznego i ustalone zwyczaje) współkształtują treść konkretnego stosunku prawnego (art. 56 kc.).

Kolejną cechą specyficzną sytuacji prawnej zaistniałej na tle wejścia w życie art. 5 ustawy jest ta, że wolę właściciela - Skarbu Państwa - co do powierzenia wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia tworzącego Zasób Własności Rolnej, oraz wolę powiernika - AWRSP - co do przyjęcia zobowiązania wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa określonych przedmiotowo w ustawie, w zakresie wyszczególnionych tam zadań (art. 6), zastępuje wola prawodawcy, który wydał przepisy ustanawiające normę konkretną i indywidualną, nakazującą imiennie określonym adresatom - Skarbowi Państwa i Agencji - podjęcie konkretnych zachowań.

Dalej ton specyficzny korelacji sytuacji prawnych Skarbu Państwa i Agencji na tle art. 5 ustawy nadaje stwierdzenie, że statuuje on generalny stosunek powiernictwa praw w tym sensie, że nie określa, które konkretnie prawa służące Skarbowi Państwa w stosunku do konkretnych przedmiotów praw zostają powierzone Agencji.⁵² Konkretyzacja następuje w trybie określonym ustawą (art. 12-19), poprzez przekazanie mienia Agencji, mienia tworzącego tym samym ZWRSP.

Z perspektywy więc abstrakcyjnego stosunku prawnego⁵³, czy też z perspektywy art. 5 ustawy jako takiego, AWRSP staje się powiernikiem Skarbu Państwa, ten zaś, jako powierzający upoważnia Agencję do wykonywania na jego rzecz własności i innych praw majątkowych. W ramach abstrakcyjnego stosunku prawnego powiernictwa AWRSP, jako powiernik, uzyskuje kompetencję (art. 5 ust. 1) do takiego zachowania się, które będzie można określić jako wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych Skarbu Państwa, w imieniu własnym ale na rzecz właściciela. Jednocześnie powiernik zostaje zobowiązany (jego wolę zastępuje tu znów wola ustawodawcy) do działania w interesie powierzającego i wedle jego wskazówek (także wola Skarbu Państwa jest formułowana przez ustawodawcę, zaś interesy powierzającego konkretyzuje bieżąca polityka państwa w zakresie prywatyzacji państwowej własności rolniczej oraz w zakresie przyszłego ustroju rolnego w Polsce). Jednakże uzyskana w ramach abstrakcyjnego stosunku prawnego przez Agencję kompetencja (do każdego zachowania się, które określić można jako wykonywanie praw majątkowych Skarbu Państwa) ma charakter potencjalny

52 Tak S. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi... s. 28.

53 Por. A. Klein: Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego. Wrocław, 1980 r. s. 13 i n.

w tym sensie, że jej aktualizację uzależnia ustawa od przejęcia mienia państwowego (oznaczonego w art. 1i 2) do Zasobu Własności Rolnej (tryb przejęcia określają przepisy art. 12-19 ustawy). Agencja uzyskuje bowiem prawa wynikające z powiernictwa tylko w stosunku do mienia tworzącego ZWRSP. Sam art. 5 ust. 1 ustawy nie może być zatem podstawą nabycia jakichkolwiek praw, w tym także praw powierniczych w stosunku do bliżej nieokreślonego mienia Skarbu Państwa.⁵⁴

W ramach konkretnego stosunku prawnego powiernictwa między Agencją i Skarbem Państwa, którego treść (indywidualnie adresowany i jednoznacznie sprecyzowany wzorzec postępowania) współkształtują art. 5 ust. 1, oraz wskazane w dalszych przepisach tryby przejmowania mienia Skarbu Państwa do Zasobu, AWRSP staje się zobowiązana (aktualizuje się tym samym jej kompetencja) do wykonywania konkretnych praw majątkowych, w imieniu własnym, na rzecz Skarbu Państwa, w stosunku do konkretnych przedmiotów tych praw, przejętych (art. 12 ust. 1) lub nabytych (art. 12 ust. 2) przez Agencję do ZWRSP.

Przy czym ustawodawca przewidział *formalny* i *faktyczny* moment aktualizacji kompetencji AWRSP do wykonywania własności i innych praw rzeczowych Skarbu Państwa.

Z zaistnieniem momentu *formalnego* mamy do czynienia wówczas, gdy dojdzie do *przejęcia mienia* Skarbu Państwa w trybach przewidzianych ustawą. Moment *faktyczny* aktualizacji kompetencji AWRSP zaś, następuje z chwilą *objęcia* przez ten podmiot *we władanie* składników mienia Skarbu Państwa do Zasobu (art. 5 ust. 2 ustawy).

W uzupełnieniu powyższych uwag należy dodać, że obowiązki AWRSP w zakresie wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa polegają na każdym zachowaniu mieszczącym się w ramach katalogu zadań Agencji (art. 6 ustawy), ze względu na składniki majątkowe tworzące ZWRSP, zgodnym z treścią prawa własności i innych praw rzeczowych, konkretyzowaną przez odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego.

Powiernicze kompetencje Agencji do wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa precyzuje ustawodawca w rozdziale 5 ustawy (art. 24-26a). Ta grupa przepisów określa zasady gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie: 1) wykorzystywania składników majątkowych Zasobu na cele rolnicze, 2) przeznaczania mienia Skarbu Państwa na inne cele, oraz 3) zabezpieczania mienia niezagospodarowanego.

Wykorzystywanie składników majątkowych ZWRSP na cele rolnicze następuje poprzez: 1) rozdysponowanie gruntów rolnych tworzących Zasób na rzecz osób

54 Tak S. Prutis: Polskie prawo rolne... s. 170.

trzech, w drodze ich sprzedaży, dzierżawy lub najmu, albo przekazania w zarząd oraz poprzez, 2) prowadzenie gospodarstw rolnych przez Agencję. Regulacja ustawowa przewiduje takie formy organizacyjno-prawne prowadzenia gospodarstw rolnych jak: jednoosobowa spółka Skarbu Państwa (art. 36), jednoosobowa spółka Agencji (art. 24 ust. 1 pkt. 3), administrowanie gospodarstwem rolnym (art. 24 ust. 1 pkt. 4 oraz art. 25), oraz tymczasowy zarząd gospodarstwa rolnego (art. 14 ust. 2).

Przeznaczanie mienia Skarbu Państwa na inne cele niż rolnicze obejmuje takie kierunki zagospodarowania jak: 1) nieodpłatne przekazanie gruntów wchodzących w skład Zasobu Lasom Państwowym w celu zalesienia (art. 24 ust. 4), 2) nieodpłatne przekazanie w drodze umowy nieruchomości na własność: a) gminie na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, służącymi wykonywaniu zadań własnych gminy (art. 24 ust. 5 pkt. 1), b) Polskiej Akademii Nauk, szkole wyższej lub jednostce badawczo-rozwojowej, na cele służące wykonywaniu ich zadań statutowych (art. 24 ust. 5 pkt. 2), c) Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, na pasy drogowe autostrad (art. 24 ust. 7), 3) przekazanie w drodze umowy urządzeń, obiektów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych, wraz z niezbędnymi gruntami, na własność jednostkom prowadzącym działalność w tym zakresie, z tym, że przekazanie na rzecz jednostek państwowych i komunalnych może nastąpić nieodpłatnie (art. 24 ust. 6), 4) zagospodarowanie wydzielonych z Zasobu domów, lokali mieszkalnych i budynków gospodarczych wraz z niezbędnymi gruntami, w trybie przepisów art. 42-50 ustawy.

Zabezpieczanie mienia niezagospodarowanego AWRSP dokonuje przez przeznaczanie składników majątkowych ZWRSP na inne cele w trybie określonym w statucie Agencji (37 statutu), zaś formą zabezpieczania gruntów rolnych może być ich odłogowanie w uzasadnionych gospodarczo przypadkach (art. 24 ust. 3).

Zastosowana w art. 5 ust. 1 ustawy konstrukcja powiernictwa opiera się, jak wyżej przedstawiono, na założeniu, że powiernik prowadzi, w ramach stosunku prawnego, we własnym imieniu interesy powierzającego. Powiernik na zewnątrz działa samodzielnie, jednak wewnętrzne porozumienie (*pactum fiduciae*) z powierzającym determinuje zakres jego kompetencji poprzez zobowiązanie go do działania zgodnego z interesami i wskazówkami powierzającego.

Art. 5 ust. 1 ustawy odpowiada germańskiemu modelowi powiernictwa. Skarb Państwa (fiducjariusz) udziela Agencji (fiducjantowi) upoważnienia do wykonywania własności i innych praw rzeczowych w stosunku do określonego mienia, we własnym imieniu ale w interesie właściciela. Powiernik nie nabywa praw stanowiących przedmiot powiernictwa, lecz zostaje upoważniony do wykonywania płynących z nich uprawnień na warunkach określonych w ustawie.

Przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustanawiają reżim wykonywania państwowej własności rolniczej za pośrednictwem powierniczej osoby prawnej - AWRSP. Właścicielem mienia (tworzącego ZWRSP) jest Skarb Państwa, zaś Agencja jako zastępca pośredni wykonuje w imieniu własnym lecz na rzecz powierzającego prawa majątkowe w stosunku do mienia określonego w art. 1 i 2 ustawy.

Przy tym AWRSP jest zobowiązana do wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa. Nie przysługuje jej zaś jakieś odrębne prawo do wykonywania własności, czy prawo do zarządu, a jedynie - w ramach łączącego AWRSP ze Skarbem Państwa stosunku powiernictwa - kompetencja do podejmowania określonych czynności w zakresie gospodarowania ZWRSP. Realizując swoje kompetencje, wynikające z ustawowego powiernictwa, Agencja jednocześnie wstępuje w miejsce Skarbu Państwa, w zależności od sytuacji w charakterze uprawnionego bądź zobowiązanego, w stosunkach prawnych nawiązanych na tle składników majątkowych przejętych do ZWRSP.

4. Kontrowersje wokół statusu podmiotowego AWRSP

Przedstawione wyżej stanowisko w kwestii statusu podmiotowego AWRSP oparto na dwu tezach, mianowicie, że, po pierwsze, Agencja to osoba prawna, skonstruowana z odpowiednich jednostek organizacyjno - administracyjnych i wyposażona w dwa typy organów, która w określonym funkcjonalnie zakresie (art. 5 ust. 4) może korzystać ze swej zdolności do czynności prawnych stając się właścicielem (podmiotem innych praw majątkowych cywilnych) oraz po drugie, że Agencja, jako osoba prawna, z mocy stosunku prawnego⁵⁵ łączącego ją ze Skarbem Państwa (też osobą prawną), jest zobowiązana do wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych Skarbu Państwa⁵⁶ (stosunek wewnętrzny) oraz tym samym jest kompetentna (ma kompetencję) do gospodarowania składnikami majątkowymi ZWRSP, w formach przewidzianych ustawą w zakresie wyszczególnionych tam zadań (stosunki zewnętrzne).

Teza, że AWRSP jest osobą prawną, nie wzbudza kontrowersji wśród zwolenników tzw. *normatywnego typu regulacji*. Sens tej metody wyraża się w tym, że system prawny nie określa ogólnych cech, jakim odpowiadać muszą jednostki organizacyjne, aby miały przymiot osób prawnych (przy tym zakłada się, że *jednostka organizacyjna* jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do pojęcia *osoba prawna*; każda osoba prawna jest jednostką organizacyjną, jednakże nie każda jednostka organizacyjna jest osobą prawną - nawet choćby do pełnienia tej funkcji była struk-

⁵⁵ Jest to stosunek swoisty, gdyż łączy Agencję i Skarb Państwa z mocy ustawy.

⁵⁶ Czyni to we własnym imieniu, lecz na rzecz powierzającego.

turalnie przystosowana), lecz wskazuje z nazwy *typy* lub *indywidualne organizacje*, które wyposaża w osobowość prawną.⁵⁷

Wg więc normatywnego typu regulacji, wobec wyraźnego brzmienia art. 3 ust. 1 zd. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (*Agencja jest państwową osobą prawną*) poza dyskusją jest teza, że AWRSP to jednostka organizacyjna wyposażona w osobowość prawną.⁵⁸

Jak wiele zagadnień naukowych, także ten pogląd teoretyczny nie jest wyznawany powszechnie czy jednolicie. Tak w odniesieniu do konstrukcji osoby prawnej jako takiej, jak i do samej AWRSP.

Frontalnie sprzeciwił się koncepcji *normatywnego typu regulacji* A. Klein. Autor ten przedstawił propozycję, aby za decydujące dla przyznania jakiejś struktury organizacyjnej przymiotu osobowości prawnej, uznać nie to, że została ona w jakimś przepisie nazwana osobą prawną, lecz to, czy obowiązujące przepisy regulują odpowiednią konstrukcję osoby prawnej.⁵⁹ Zatem jednostkę organizacyjną można uznać za osobę prawną wtedy, gdy jest ona do pełnienia takiej funkcji (choć może przede wszystkim o jej zdolność prawną) strukturalnie przystosowana.

Zdeklarowanym przeciwnikiem koncepcji *normatywnego typu regulacji* w odniesieniu do AWRSP jest S. Wójcik.⁶⁰ Autor określa kryteria, które winna spełniać jednostka organizacyjna by mogła być uznana za osobę prawną, następnie konstatuje, że (...) *Agencja nie wykazuje cech osoby prawnej. AWRSP jest uregulowana i ukształtowana tak, jakby tu chodziło o urząd albo specjalny państwowy organ administracji rządowej powołany do realizacji na pewnym odcinku zadań wynikających z polityki państwa, a nie o państwową osobę prawną inną niż Skarb Państwa. Taka regulacja i taki kształt AWRSP są zrozumiałe i - co do zasady - mogą liczyć na aprobatę. AWRSP traktowana jako urząd albo jako specjalny państwowy organ administracji rządowej, czy też - ujmując szerzej - jako państwowa jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej i będąca tzw. statio fisci, może należycie i lege artis gospodarować nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w tym może też Skarb Państwa reprezentować.*⁶¹

57 Zob. Z. Radwański: Prawo cywilne. Część ogólna. Warszawa, 1994 r. s. 144-145.

58 Tak m.in. C. Banasiński (w:) Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. (red. C. Banasiński, P. Czechowski), Warszawa, 1992 r. s. 20.

59 A. Klein: Ewolucja instytucji osobowości prawnej. (w:) Tendencje rozwoju prawa cywilnego. (red. E. Łętowska), Ossolineum, 1983 r. s. 107.

60 Zob. Nowe uregulowania - nowe koncepcje, postęp czy...? (w:) Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska. Katowice, 1992 r.

61 S. Wójcik: op. cit., s. 292-293. Pamiętać należy, że Autor formułuje takie tezy na gruncie pierwotnego brzmienia art. 5 ustawy (do czasu ustalenia treści art. 5 przez art. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 29 XII 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 3).

A. Klein zresztą w zasadzie zgadza się z twierdzeniem S. Wójcika, iż mimo odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej, Agencja pełni funkcję państwowej jednostki organizacyjnej nie wyposażonej w osobowość prawną.⁶² Prof. Klein zwraca jednak uwagę, że status podmiotowy Agencji jest bardziej złożony (skomplikowany). Zaznacza to przez wyróżnienie dwu sfer działalności Agencji; pierwszej, w której AWRSP, nie stając się właścicielem mienia przejętego do ZWRSP, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z wykonywania własności w stosunku do tego mienia Skarbu Państwa (art. 13 ust. 1).⁶³ W sytuacji gdy te składniki mienia wchodzi do ZWRSP, nie zaś do majątku Agencji jako odrębnej od Skarbu Państwa osoby prawnej, nabywanie przez AWRSP praw wchodzących do Zasobu jest nabywaniem w imieniu własnym, lecz na rzecz Skarbu Państwa.

W drugiej sferze działalności AWRSP umieszcza A. Klein jej funkcjonowanie, jak w przypadku każdej państwowej osoby prawnej odrębnej od Skarbu Państwa, w oparciu o określony zasób mienia państwowego. Podstaw prawnych dla wyodrębnionego majątku Agencji szuka w przepisach o samodzielnej gospodarce finansowej prowadzonej przez ten podmiot (art. 20 ust. 1) oraz w katalogu dochodów AWRSP (art. 20 ust. 2).⁶⁴

Jednakże takich sfer działalności AWRSP nie da się ostro rozdzielić. Działa ona jak *odrębna od Skarbu Państwa osoba prawna ze skutkami wobec swego majątku, równocześnie jednak jest uprawniona i zobowiązana do wykonywania we własnym imieniu uprawnień płynących z własności Skarbu Państwa, ze skutkami wobec mienia należącego do ZWRSP.*⁶⁵

Po relacji poglądów prezentowanych w piśmiennictwie czas na deklarację własnego stanowiska wobec koncepcji tzw. *normatywnego typu regulacji* w odniesieniu do AWRSP.

Rozważania na temat struktury organizacyjnej AWRSP jako państwowej osoby prawnej można by zakończyć uwagą, że być może koncesja ustawodawcy na rzecz Agencji, w postaci przyznania jej prawa do nabywania majątku (funkcjonalnie zdeteminowanego - art. 5 ust. 4) zapobiega przekształceniu tej struktury w atrapę osoby prawnej. Pogląd taki opieram przede wszystkim na nauce jaka płynie z rozważań A. Stelmachowskiego o podmiotowości w prawie cywilnym.⁶⁶ Profe-

62 A. Klein: Sytuacja prawna państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. *Studia Iuridica*, nr XXI/1994 r. s. 58-59.

63 Wyżej starano się dowieść, że wykonywanie własności Skarbu Państwa przez AWRSP oparte jest o konstrukcję powiernictwa.

64 Wątpliwości w tym zakresie rozwiązał nowy art. 5 ust. 4 ustawy.

65 A. Klein: jw. s. 59. Przytoczona wypowiedź A. Kleina dostarcza argumentu na rzecz poglądu o zróżnicowanym, hybrydowym statusie podmiotowym AWRSP.

66 Wstęp do teorii prawa cywilnego. s. 232-242.

sor Stelmachowski pisze, że podmiotowość prawna jest pochodna wobec zdolności prawnej, że *zdolność prawna wiedzie zawsze do osobowości prawnej*. Zatem formuła art. 3 ust. 1 zd. 2 ustawy: *Agencja jest państwową osobą prawną*, jest wprowadzie warunkiem koniecznym do uznania jej za podmiot prawa, ale kryteria warunku wystarczającego spełnia dopiero treść art. 5 ust. 4, ustanawiającego na rzecz AWRSP zdolność prawną w zakresie możliwości bycia podmiotem prawa własności.

Ponadto Agencja, jako jednostka organizacyjna działająca głównie w formach prywatnoprawnych⁶⁷, nie ma charakteru struktury łączącej w sobie status osoby prawnej i funkcję podmiotu tzw. administracji gospodarczej. Takie stanowisko prezentuje SN. W uzasadnieniu do uchwały z dnia 5 IX 1995 r. zawarto tezę, że AWRSP jako odrębny od państwa i Skarbu Państwa podmiot prawa, nie jest częścią aparatu państwowego ani organem administracji państwowej (rządowej) w ścisłym tego słowa znaczeniu. Stąd organy Agencji to organy osoby prawnej w rozumieniu kc. a nie organy administracji państwowej.⁶⁸

Takie spojrzenie na status podmiotowy AWRSP pozwala przyjąć i utrzymać tezę, że jest to podmiot integralny i odrębny od Skarbu Państwa, związany zaś z tym ostatnim stosunkiem prawnym, w którego ramach jako powiernik, w swym imieniu lecz na rzecz Skarbu Państwa, wykonuje własność i inne prawa rzeczowe.

Odrębność podmiotową AWRSP względem Skarbu Państwa uczyniono w niniejszym opracowaniu elementem istotnym dla zasadniczej tezy o statusie prawnym Agencji. Tylko pogląd o autonomiczności Agencji względem Skarbu Państwa pozwala utrzymać konstrukcję powierniczego stosunku prawnego, w ramach którego AWRSP jest zobowiązana do wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa.

Okazuje się jednak, że także na tym odcinku interpretacji statusu AWRSP przedstawiciele doktryny głoszą różnicowane poglądy. Obok zwolenników tezy, że Agencja to ustawowy powiernik określonych praw Skarbu Państwa wyposażony w osobowość prawną (C. Banasiński, S. Prutis), dalej obok głosów przeciwnych traktowaniu Agencji jako osoby prawnej a uznających ją raczej za *statio fisci* (S. Wójcik, częściowo A. Klein), pojawiły się twierdzenia, że AWRSP to nie tyle powiernik czy reprezentant Skarbu Państwa, ale w istocie rzeczy *tylko wyodrębniona część Skarbu Państwa*⁶⁹, czy też, że *ona sama jest Skarbem Państwa*.⁷⁰

Pogląd kwestionujący odrębność podmiotową AWRSP skłania do dyskusji. Jest ona o tyle utrudniona, że Autorzy tezy o tożsamości bytu Agencji i Skarbu

Państwa ograniczają się do jej sformułowania, nie wspierając jej dostatecznie merytoryczną argumentacją.

Przed wszystkim, wobec pluralizmu ujęć Skarbu Państwa, zachodzi wątpliwość, w której z płaszczyzn statusu Skarbu Państwa: *podmiotowej? przedmiotowej? czy instytucjonalnej?* zachodzić ma jedność AWRSP i Skarbu Państwa?

Zdaniem Z. Marmaja: *po prostu osoba prawna Skarbu Państwa podzieliła się. Nastąpiło wyodrębnienie jej części tzw. rolnej (...)*, wskazuje to, że sferą, w której należy widzieć ujednolicenie Skarbu Państwa i Agencji jest sfera podmiotowa. Jest to ujęcie zupełnie nietrafne, wobec odrębnej ustawowej regulacji statusu podmiotowego tak Skarbu Państwa (art. 33 kc.) jak i AWRSP (art. 3 ust. 1 ustawy). Dalej pisze Z. Marmaj: (...) *nastąpił swoisty podział osoby prawnej. Istnieją dwie osoby prawne Skarbu Państwa. Jedną z nich stanowią Nieruchomości Rolne Skarbu Państwa. Drugą zaś mienie Skarbu Państwa z wyłączeniem wspomnianych nieruchomości*.⁷¹ W tym fragmencie mamy z kolei do czynienia z nierozróżnianiem podmiotowego od przedmiotowego ujęcia Skarbu Państwa. Wszakże zachodzi niebagatelna różnica między statusem podmiotowym danej jednostki organizacyjnej a majątkiem, którym ona dysponuje. Czym innym jest przecież przykładowo spółka akcyjna, a czym innym stanowiąca jej własność nieruchomość gruntowa. Podobna sytuacja zachodzi gdy utożsamia się Skarb Państwa ze składnikami majątkowymi tworzącymi Zasób Własności Rolnej. *Nieruchomości Rolne Skarbu Państwa* to przedmiot własności tej osoby prawnej, w żadnym razie nie ona sama. Tym bardziej nie jest to inna osoba prawna - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

67 Tak P. Czechowski (w:) Komentarz do ustawy... s. 21.

68 OSN IAPiUS, nr 3, poz. 36 (III AZP, 18/95), s. 69.

69 Tak J. Ignatowicz: Prawo rzeczowe. Warszawa, 1995 r. s. 61.

70 Z. Marmaj: Prywatyzacja PGR. Zielona Góra, 1992 r. s. 14.

71 Tamże: s. 13-14.

Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej

Ewolucja polskiego ustawodawstwa rolnego podczas ostatniej dekady następuje pod wpływem wielu czynników, w tym miejscu jednakże ograniczymy się do najważniejszych z nich¹. Pierwzoplanowym jest naturalnie zmiana ustroju polityczno- gospodarczego naszego państwa, w wyniku której wyeliminowano z naszego prawodawstwa rolnego te instytucje lub przepisy prawne, które w dość powszechnym odczuciu były bądź charakterystyczne dla poprzedniego systemu, bądź się z nim wiązały. I chociaż wiele z nich występowało wówczas również w ustawodawstwach państw zachodnioeuropejskich, służąc tam rozwojowi gospodarstw rolnych, to u nas, przy podobieństwie zewnętrznych form prawnych, służyły jednak zupełnie innym celom, przede wszystkim „zamrożeniu” rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych.

Dlatego też ustawodawca chcąc zapewnić możliwość realizacji nowych zasad ustrojowo-gospodarczych zrezygnował z wcześniejszych instrumentów prawnych, głównie administracyjno-prawnej natury, za pomocą których mógł bezpośrednio oddziaływać na stosunki prawnorolne. Rozwiązanie takie wydawało się słuszne, stanowiło bowiem konkretne potwierdzenie realności wprowadzanych reform. Tak więc z punktu widzenia przyjętych zasad gospodarki rynkowej oraz potrzeby wzmacniania ochrony prawa własności, wyrażającej się min. zwiększoną swobodą jego rozporządzania, przyjęte wówczas rozwiązania uznać można za logiczne i zasadne.²

Przy tym generalnym uzasadnieniu, odrzucenie części regulacji prawnych ma jednak swoje konsekwencje uboczne, nie brane pod uwagę bądź też świadomie

¹ Zob. R. Budzinowski: Czynniki rozwoju prawa rolnego, w pracy zbiorowej pod redakcją S. Prutisa: Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej. Temida 2, Białystok 1998, s. 29-40.

² Zob. A. Jurcewicz: Dostosowanie polskiego prawa rolnego do ustawodawstwa Wspólnoty Europejskiej, w pracy zbiorowej pod red. A. Marszałka: Transformacja rolnictwa polskiego w perspektywie integracji ze Wspólnotami Europejskimi, Wyd. UŁ, Łódź 1993 r., s. 122; podobnie K. Stefańska: Problem struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych w prawnej regulacji okresu transformacji ustrojowej, w cytowanej wyżej pracy zbiorowej pod red. S. Prutisa: Polskie prawo rolne..., s. 124.

poświęcone na rzecz przemian. O ile zatem nie powinna zaskakiwać rezygnacja z instytucji służących, w większej bądź mniejszej mierze, poprzedniemu ustrojowi, o tyle zjawisko i skala powstałej „próżni” legislacyjnej, jak by to ujęli jedni lub liberalizacji ustawodawstwa, jak by to określili inni, jest jedną z najważniejszych płaszczyzn nad którą podejmują dyskusje prawnicy - agraryści.

Czynnikiem, który paradoksalnie dotąd jeszcze nie wymusił poważniejszych zmian ustawodawczych, ale z którym należy się liczyć, to adaptacja polskiego rolnictwa do warunków gospodarki rynkowej jako takiej (przykładem służyć może zadziwiający brak zrzeszeń lub producenckich grup zbytu lub (i) przetwórstwa płodów rolnych, umacniających pozycje rolników wobec sfery pośrednictwa w handlu, brak prostych form kooperacji rolników itd.).³

Na proces ten nakłada się czynnik kolejny, bardzo silnie wpływający na ewolucję naszego ustawodawstwa rolnego, jakim jest nasze przyszłe członkostwo w Unii Europejskiej i związany z tym obowiązek harmonizowania go ze wspólnotowym porządkiem prawnym (tzw. *acquis communautaire*). Jak wiadomo bowiem, polskie rolnictwo, podobnie jak nasza gospodarka, znajduje się w fazie „podwójnej transformacji systemowej”. Oznacza ona nie tylko przejście od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej, ale też dostosowanie się do warunków istniejących w państwach Unii Europejskiej, która posiada swoje dodatkowe rozwiązania systemowe, wykraczające poza standardowe instytucje i mechanizmy, istniejące w typowych gospodarkach rynkowych.⁴

Ponieważ procesy te nie zachodzą w społecznej „próżni”, toteż wcale nie mniej istotnym, kolejnym czynnikiem wpływającym na kształt naszego prawodawstwa rolnego są lub mogą być naciski i głosy bardzo krytycznego dziś lobby rolniczego.⁵

Ponieważ przedmiot niniejszego opracowania jest przede wszystkim stan i pożądane trendy rozwojowe naszego ustawodawstwa rolnego w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, toteż ta właśnie materia stanowić bę-

3 W czasie oczekiwania na publikację tekstu podano informację, że prace legislacyjne nad projektem ustawy w tym zakresie są prowadzone i mają się ku końcowi.

4 Zob. J. Wilkin: Reformy instytucjonalne w procesie modernizacji polskiego rolnictwa i przystosowywania do warunków EWG, w pracy zbiorowej: Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską. Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa, 1994 r., s. 148-149. Ponadto o wspólnej polityce rolnej zob. A. Jurcewicz (współautor) w monografii: Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995 r., s. 44 i nast. oraz tej Autorki: Polityka rolna Wspólnoty w Jednolitym Rynku Europejskim. Studia Prawnicze nr 4, 1993 r.

5 Przed opublikowaniem niniejszego tekstu byliśmy świadkami zorganizowanych form protestu rolników w postaci między innymi ogólnopolskiej blokady dróg.

dzie oś przewodnią poniższych rozważań. Niezbędnym punktem odniesienia tak ujętej problematyki winna być podbudowa ekonomiczna procesów integracyjnych, do której wielokrotnie będziemy się odwoływali. Istotne są przy tym rozważane scenariusze ekonomiczne zarówno samych sposobów włączenia polskiego rolnictwa w ramy rolnictwa europejskiego, jak i wpływ wspólnej polityki rolnej na formę i termin naszego przystąpienia do Unii. Oczywistym jest bowiem, że to właśnie brane pod rozważenie i negocjowane, w końcu zaś przyjęte koncepcje ekonomiczno-społeczne włączenia naszego sektora rolnego w ramy rolnictwa europejskiego, łącznie z *acquis communautaire*, w decydujący sposób wpłyną na kształt i granice polskiego ustawodawstwa rolnego.

Uzasadnionym zatem wydaje się przedstawienie potencjalnego wpływu wspólnej polityki rolnej na formę naszego przystąpienia do Unii, stanowiące przedmiot kilku raportów niezależnych grup ekspertów przygotowanych na zlecenie Komisji. Raporty te⁶, których przedmiotem są koncepcje procesów przystosowawczych w zakresie rolnictwa w okresie poprzedzającym rozszerzenie Unii o państwa Europy Środkowo-wschodniej, określają słabości i przeszkody występujące po obu stronach oraz możliwości i sposoby ich usuwania. We wszystkich raportach zgodnie podkreśla się, że źródłem trudności po stronie Unii jest przede wszystkim obecna formuła wspólnej polityki rolnej. Charakter i skutki właściwych tej polityce mechanizmów są bowiem takie, że państwa Europy Środkowo-wschodniej z wielu względów nie są w stanie przyjąć jej w pełnym wymiarze już na początku (*acquis communautaire*), a Unia nie przystałaby na ponoszenie związanym z tym kosztów, przy czym koszty te to nie tylko wydatki w rozumieniu budżetowym. Znacznie ważniejszy byłby bowiem wpływ, jaki włączenie rolnictwa państw Europy Środkowo-wschodniej do wspólnego rynku wywarłoby na stan tego rynku⁷.

W powołanych raportach z reguły przyznaje się, iż w przypadku rozszerzenia Unii Europejskiej przy zachowaniu w obecnym kształcie wspólnej polityki rolnej (bądź nawet skorygowanym o drugi etap realizacji planu Mac Sharry'ego) niezbędny będzie okres przejściowy, w czasie którego nowe państwa członkowskie będą miały ograniczone uprawnienia i obowiązki, nie będzie pełnej harmonizacji

6 Zob. L.P. Mahe: L'agriculture et l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale transition en vue de l'intégration ou l'intégration pour transition?; S. Tardini, J. Marsh, S. Senior-Nello: Pre-accession agricultural policies for central Europe and EU; A. Buckwell, J. Haynes, S. Dawidowa, A. Kwieciński: Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of central and eastern Europe for EU accession; S. Tangemann, T.S. Jostling: Pre-accession agricultural policies for central Europe and EU.

7 Znaczna część rozważań natury ekonomicznej oparta jest na pracy M. Ciepiewskiej: Polskie rolnictwo a wspólna polityka rolna Unii Europejskiej, w pracy zbiorowej: Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską, IERiGŻ, FAPA, Warszawa 1997, s. 55 i nast.

przepisów i zasad funkcjonowania oraz wdrożone zostaną tylko wybrane wspólne polityki lub ich elementy.

Okres przejściowy jest różnie postrzegany przez poszczególnych autorów opracowań. Jeden z nich proponuje unię celną, zapewniającą swobodę przepływu towarów i ujednolicenie cen na obszarze poszerzonej Unii oraz jednolitą zewnętrzną taryfę celną. Państwa Europy środkowo-wschodniej, w tym Polska, nie miałyby obowiązku prowadzenia wspólnej polityki rolnej, ale otrzymywałyby z Funduszy Strukturalnych środki na rzecz restrukturyzacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

Inny z autorów bierze pod uwagę 3 warianty okresu przejściowego. W pierwszym z nich proponuje wyłączenie naszych produktów rolnych ze wspólnego rynku. Wówczas poziom cen nie musiałby ulegać wyrównaniu, a polityka rolna ujednolicieniu. Wspólny rynek rolny byłby chroniony przed konkurencją naszych towarów ilościowymi ograniczeniami importu lub jakąś formą podatków importowych. Wariant drugi polegałby na stopniowym obejmowaniu naszego rolnictwa wspólną polityką rolą w ciągu 15-20 lat i od pierwszego różni się tylko wyrażniejszą perspektywą pełnej integracji. Natomiast wariant trzeci, określany jako „jednolity rynek bez konkurencji”, proponuje co prawda usunięcie ograniczeń importowych, ale w zamian przewiduje wprowadzenie sztywnych kwot, ograniczających produkcję rolą w państwach Europy środkowo-wschodniej, określanych mianem „praw do produkowania”.

Kolejna grupa ekspertów dopuszcza dwa możliwe rozwiązania dla okresu przejściowego: członkostwo bez wspólnej polityki rolnej, a więc z wyłączeniem rolnictwa bądź też prowadzenie dwóch odmiennych wspólnych polityk: innej dla „starych” państw członkowskich i „nowej” dla nowych państw. Obie te polityki miałyby te same cele i instrumenty, ale różniłyby się poziomem podtrzymywania rolnictwa. Ponieważ poszczególne państwa mogłyby wprowadzić dodatkową pomoc dla rolnictwa z własnych środków, to propozycja ta oznaczałaby renacjonalizację wspólnej polityki rolnej.

Wreszcie ostatnia grupa autorów raportów proponuje zachowanie na granicach starych i nowych państw członkowskich specjalnych opłat wyrównawczych, które byłyby przeznaczone na pomoc tym ostatnim.

W zgodnej opinii ekonomistów polskich żadne z proponowanych rozwiązań okresu przejściowego nie zawiera korzystnego dla Polski rozwiązania sprawy integracji naszego rolnictwa z sektorem rolnym Wspólnoty.⁸ Już *prima facie* okazuje się, że niemal wszystkie modele okresu przejściowego proponują utrzymanie na granicach ze Wspólnotą systemu kontroli importu naszych produktów rolnych,

niejednokrotnie nawet znacznie bardziej skomplikowanego niż obecnie. Jeden z nich sama Komisja uznała za nierealny do wprowadzenia w praktyce (dotyczący specjalnych „przedakcesyjnych” opłat wyrównawczych).

Z kolei jedyny wariant, dopuszczający swobodę handlu produktami rolnymi, wprowadza w zamian ścisłą kontrolę rozmiarów produkcji, co zdaniem naszych ekonomistów, stanowi alternatywę jeszcze gorszą. Przyznawanie drogą administracyjną „praw do produkowania” w drodze określania rozmiarów produkcji oznaczałoby bowiem zamknięcie rolnictwa w sztywnym gorsecie kwot, który zamroziłby istniejącą strukturę produkcji oraz uniemożliwił jej racjonalizację i podniesienie konkurencyjności. Uważa się wręcz,⁹ „że byłby on bliższy obowiązującemu w ortodoksyjnym okresie socjalizmu nakazowemu kierowaniu w ramach państwowego monopolu decyzyjnego niż gospodarce rynkowej, wraz ze wszystkimi właściwymi takiemu monopolowi przejawami niskiej efektywności gospodarczej.” Negatywne skutki wprowadzenia restrykcyjnego systemu „praw do produkowania” byłyby przy tym znacznie głębsze niż te, które wywołuje on w starych państwach Wspólnoty.

Na tle tychże opinii nasuwa się myśl, że jeśli w wyniku negocjacji przyjęto model „praw do produkcji” rozumiany jako generalna „pula” rozmiarów produkcji poszczególnych grup płodów rolnych, a w naszej gestii pozostawałoby sukcesywne rozdzielanie owych kwot produkcji (na województwa, powiaty, gminy i gospodarstwa rolne), to mógłby to być instrument (oczywiście do pewnego stopnia) za pomocą którego można by wyposażyć tylko pewną część gospodarstw, powiedzmy „rozwojowych” w „prawo do produkowania” znaczącej części dopuszczalnego limitu, pozostawiając gospodarstwom słabszym niewielkie kwoty dopuszczalnej produkcji (co prawdopodobnie odpowiadałoby w jakiejś mierze aktualnej ich produkcji) oraz stosując wobec tych gospodarstw różnorodne formy osłony socjalnej, regionalnej oraz wynikające z pozarolniczego rozwoju wsi. Rozwiązanie to zakładałoby również powołanie wyspecjalizowanego aparatu biurokratycznego, który dokonywałby rozdziału tychże kwot (także na szczeblu lokalnym) oraz kontrolowałby przestrzeganie stosowania się do owych „praw do produkcji.”

Natomiast w przypadku przyjęcia modelu okresu przejściowego z wyłączeniem rolnictwa, a zatem bez integracji sektora rolnego, niekorzystne skutki nie dotyczyłyby wyłącznie tego sektora, ale przeniosłyby się na całą gospodarkę. Podkreśla się w szczególności dwa powody takiej oceny.¹⁰ Mianowicie bez ujednolicenia cen rolnych nie jest możliwe wyrównywanie poziomu kosztów pracy w różnych państwach, a co za tym idzie wyrównania warunków konkurencji w pozarol-

⁹ M. Ciepiewska, op. cit., s. 58.

¹⁰ M. Ciepiewska, op. cit., s. 59. Zob. też A. Jurcewicz: The Application of the General Provisions of the Rome Treaty to Agriculture, „Polish International Law” t. 21, 1994 r.

⁸ Tak też M. Ciepiewska, op. cit., s. 57.

nicznych działach gospodarki. Stąd też z Traktatu Rzymskiego wynika obowiązek podporządkowania się państw członkowskich zasadom wspólnej polityki rolnej. Gdyby więc zastosowano wobec nowych członków UE odmienne postanowienia w zakresie polityki rolnej, to wymagałoby to zmiany postanowień Traktatu.

Po drugie zaś podkreśla się, że w przypadkach poprzednich rozszerzeń Wspólnoty wprowadzanie koncepcji „okresów przejściowych” we wdrażaniu wspólnej polityki rolnej odbywało się w zasadniczo odmiennej sytuacji. Miało to bowiem miejsce przed wprowadzeniem (od 1992 r.) „jednolitego rynku europejskiego”, a więc przed faktyczną likwidacją granic celnych na całym zintegrowanym obszarze. Natomiast zachowanie w państwach Europy środkowo-wschodniej innych niż w „starych” państwach Wspólnoty cen rolnych, pociągających za sobą konieczność kontyngentowania obrotu towarami rolnymi bądź wprowadzenia opłat granicznych oznaczałoby ich faktyczne wyłączenie z jednolitego rynku. Stąd też nie zastosowano żadnych „okresów przejściowych” przy ostatnim poszerzeniu Unii o państwa EFTA (Szwecja, Finlandia i Austria).

Uznaje się, że w przypadku zastosowania wariantu integracji bez rolnictwa, państwa środkowo-europejskie stałyby się członkami drugiej kategorii, pozbawionymi korzyści wynikających ze zniesienia kontroli granicznej obrotu towarowego, nie tylko zresztą rolniczego, ale i przemysłowego. Stąd też wysnuwa się wniosek, że przezwyciężenie trudności związanych z integracją rolnictwa w znacznym stopniu zadecyduje o końcowych efektach całego procesu integracji Polski z Unią. Natomiast pokonanie tych trudności w zasadniczej mierze utrudnia aktualny model wspólnej polityki rolnej. Dlatego też jednym z warunków powodzenia naszych aspiracji do członkostwa w Unii byłaby głęboka reforma tej polityki.

Wachlarz przedstawionych Komisji propozycji co do ewentualnych form włączenia naszego rolnictwa w ramy sektora rolnego Wspólnoty pokazuje nam jasno, że w zakresie integracji rynków rolnych sytuacja jest niewiadoma i tylko w pewnej mierze zależeć będzie od rezultatów negocjacji. Uświadamia nam to, mając na uwadze ostrą krytykę istniejących w Unii rozwiązań polityki rynkowej, że kształt naszego ustawodawstwa w tym zakresie, jeśli ma mieć walor realności, generalnie zależy od przyjętej w ramach Unii reformy wspólnej polityki rolnej w jej skrzydle rynkowym¹¹ oraz od przyjętych w wyniku negocjacji rozstrzygnięć ekonomicznych.

W tym miejscu warto, chociażby pokrótce, przedstawić podstawowe warianty reformy wspólnej polityki rolnej oraz ich przewidywane skutki. Konieczność reformy tej polityki postrzegano już od dawna oraz podejmowano raczej mniej niż

¹¹ Generalnie Agenda 2000 oraz plan Komisarza Rolnego Fishlera zakładają m.in. zmniejszanie środków finansowych przewidzianych na podtrzymywanie cen rolnych.

bardziej udane próby jej wprowadzania. Ponieważ powszechnie znane są dotychczasowe usiłowania Wspólnoty co do przebudowy tej polityki, obecnie skoncentrujemy się na przyszłych, widzianych po 2000 roku wariantach reformy.

I tak, przesłanki owej reformy sprowadzają się do trzech punktów. Po pierwsze, zmieniły się warunki wewnątrz samej Unii, po drugie Unia respektując istniejące, musi też brać pod uwagę przyszłe porozumienia w ramach WTO, zmieniające przede wszystkim do liberalizacji obrotów artykułami rolnymi w skali światowej oraz po trzecie, musi przygotować się do rozszerzenia o państwa Europy środkowo-wschodniej. Wszystkie te przesłanki istotnie zmieniają dotychczasowe warunki, w jakich dokonywał się rozwój europejskiego rolnictwa. Wymuszają one również konieczność dostosowania wspólnej polityki rolnej do nowej sytuacji.

W dokumentach Komisji brane były pod uwagę przede wszystkim 3 generalnie ujęte warianty rozwoju sytuacji¹². Wariant pierwszy przyjmował kontynuację obecnej polityki rolnej także po roku 2000, jako że przy wdrażaniu reformy Mac Sharry'ego zapewniano rolników, że dalszych istotnych zmian we wspólnej polityce rolnej nie będzie. Zapewniałoby to pożądaną stabilność zasad oddziaływania na rolnictwo i rozwiązywanie nowych, bądź nawarstwionych problemów decyzjami podejmowanymi ad hoc. Jednakże propozycja ta odbierana była jako wyraz krótkowzroczności, ponieważ zachowanie status quo oznaczałoby postępujące ograniczanie możliwości rozwojowych europejskiego rolnictwa. W rezultacie - po przyjęciu przez Światową Organizację Handlu dalszych postanowień liberalizujących międzynarodowy handel produktami rolnymi oraz po kolejnym rozszerzeniu Unii - rolnictwo europejskie, skrupowane administracyjną regulacją ilościową produkcji oraz zamrożeniem struktury produkcji, byłoby niezdolne do skutecznego konkutowania nie tylko na światowym, ale i na wewnętrznym, poszerzonym rynku. Okazałoby się wówczas, że reforma wspólnej polityki rolnej jest niezbędna, musiałaby być jednak prowadzona w pośpiechu i w nie sprzyjających warunkach, bo pod presją kryzysu.

Wariant drugi zakładał przeprowadzenie radykalnej reformy tej polityki, zalecany przez licznych, wybitnych ekonomistów rolnictwa. Propozycje ekspertów zgodne były co do zasadniczych elementów nowej polityki rolnej. Konsensus obejmował następujące jej cechy:

- rezygnacja z instrumentów podtrzymywania cen rolnych bądź ograniczenie ich roli do zapobiegania spadkowi cen poniżej poziomu rynku światowego; straty w dochodach rolników (w pełni lub częściowo) byłyby wyrównywane subsydiami bezpośrednimi;

¹² A study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with the view to future accession of this countries, EC Com. Bruksela 1995.

- likwidacji uległby system „praw do produkowania”;
- subwencje wyrównawcze byłyby w pełni oderwane od produkcji i ograniczone w czasie;
- system bezpośredniego podtrzymywania dochodów zawierałby - obok subwencji wyrównawczych - opłaty za usługi, wykonywane przez rolników na rzecz szeroko rozumianego środowiska, wypłacaną przez państwa członkowskie, przy częściowym lub żadnym finansowaniu ze strony Unii.

Wariant ten zasadniczo uprościłby, niezmiernie dziś skomplikowaną, wspólną politykę rolną oraz ograniczył koszty jej prowadzenia. Natomiast sprawy związane z ochroną środowiska i rozwoju regionów wiejskich znalazłyby się poza polityką rolną.

Komisja podzieliła opinię, iż z ekonomicznego punktu widzenia ten wariant reformy byłby pożądany, przestrzegła jednakże przed wiążącym się z nim ryzykiem społecznym, socjalnym i środowiskowym, których zakres nie był jasny oraz przed nieznanymi kosztami jego wprowadzenia. Uważano również, że reforma w tym kształcie faworyzowałaby silne gospodarstwa rolne z bogatszych państw Unii, co zakłóciłoby spójny rozwój całego obszaru Unii.

Autorzy raportu brytyjskiego Ministerstwa Rolnictwa rozważając kilka scenariuszy radykalnej reformy wspólnej polityki rolnej,¹³ których z uwagi na ich szczegółowość nie będziemy w tym miejscu przedstawiać, uzasadniali celowość wprowadzenia takiej reformy oraz wskazywali negatywne skutki jej zaniechania. Podkreślając, że pociągnęłaby za sobą zmiany społecznie trudne do zaakceptowania, widzieli konieczność zastosowania osłon wynikających z polityki socjo-strukturalnej oraz ochrony środowiska. W celu zahamowania ewentualnego oporu rolników, który mógłby blokować podjęcie reformy rozważali możliwość przyznawania im specyficznych, bezpośrednich kompensacji. Uznawano mianowicie, że rolnicy mają historycznie uzasadnione powody do żądania, aby wycofywanie się ze specjalnej ochrony rolnictwa nie następowało nagle. Nie mogą jednak domagać się, żeby kompensowanie kosztów koniecznych zmian - z jakiego nie korzystają inne grupy społeczne - miało charakter permanentny. Tak więc owe subwencje kompensacyjne winny być czasowe i degresyjne oraz nie związane z produkcją. Powinny też być skierowane do rolników, którzy bezpośrednio utracili dotychczasowe formy pomocy. Nie powinny być uzależnione od wielkości gospodarstwa, aby nie hamować poprawy struktur rolnych.

Kolejny wariant proponował rozwinięcie i kontynuowanie rozpoczętej w 1992 roku reformy również po roku 2000. W ramach logiki tej reformy postulowano

¹³ European Agriculture. The Case for radical reform. Conclusions of the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food's CAP Review Group, London 1995 r.

wprowadzenie kolejnego jej etapu przyjmując, że najważniejszy jest wzrost konkurencyjności europejskiego rolnictwa, osiągany jednak łagodniejszymi metodami, niż w wariantcie reformy radykalnej. Wyznaczając podobne cele, jak rezygnacja ze specjalnej ochrony rynku wewnętrznego, proponowano kontynuację polityki obniżania cen podtrzymywanych i rozszerzania jej na kolejne rynki branżowe.

Za drugi cel uznawało się przyznanie większej niż dotychczas wagi, problematyce struktur rolnych oraz regionów wiejskich. Postulowano włączenie do celów polityki trwałej i pełnej równowagi pomiędzy działalnością w sferze produkcji rolnej a innymi kierunkami rozwoju regionów wiejskich oraz ochroną środowiska. Rolnik ma pełnić dwie funkcje: producenta żywności i produktów nieżywnościowych oraz zarządcy środowiska i zasobów naturalnych, usługodawcy itd. Określenie koncepcji oraz wprowadzenie w życie polityki zintegrowanego rozwoju regionów wiejskich stanowi jedno z najistotniejszych zadań na najbliższe lata.

Po trzecie postulowano uproszczenie wspólnej polityki rolnej w połączeniu z przestrzeganiem zasady subsydiarności. Znacznie większą wagę przypisywano pozostawieniu większej swobody władzom szczebla krajowego lub regionalnego. W związku z powyższym proponowano ograniczenie działań podejmowanych na poziomie Unii do następujących:

- tworzenie ogólnych ram instytucjonalnych i prawnych;
- określanie minimum wspólnych zasad, niezbędnych do zachowania jednolitego rynku oraz zapobiegających zakłóceniom warunków konkurencji;
- określanie reguł dotyczących bezpośrednich interwencji rynkowych, koniecznych w specjalnych sytuacjach.

Państwom członkowskim pozostałoby więcej swobody we wdrażaniu unijnego prawa (przede wszystkim w zakresie podtrzymywania dochodów), byłyby jednak zobowiązane do ścisłego przestrzegania wspólnych zasad oraz działania w granicach wyznaczonych przez dyscyplinę budżetową.

Reakcja Komisji na przedstawione jej warianty reformy wspólnej polityki rolnej była typowa dla tego rodzaju ciał. Mianowicie z jednej strony krytyczna ocena dotychczasowej polityki rolnej pokrywała się z formułowanym przez nią uzasadnieniem konieczności jej zreformowania. Z drugiej natomiast postulowane propozycje zmian Komisja traktowała wybiórczo, od początku sugerując wprowadzenie do 2010 roku tych z nich, które tylko w niewielkim stopniu zmieniałyby obecną politykę rolną, odsyłając pozostałe do dalszych badań lub całkowicie je ignorując.

W efekcie brak jest spójności pomiędzy postawioną oceną dotychczasowej polityki a konkretnymi propozycjami jej zmian, zawartymi w Agendzie 2000. Ta pierwsza bowiem skłaniała do reformy radykalnej, natomiast wybrany wariant po-

średni, to nawet niepełny drugi etap realizacji reformy Mac Sharry'ego. O ile też wyczerpująco rozważano ryzyko związane z utrzymaniem status quo oraz radykalnym wariantem reformy, o tyle w przypadku trzecim przedstawiano jedynie jego podstawowe założenia nic nie wspominając o skutkach. Wyczuwa się wyraźny rozdźwięk pomiędzy zapowiedzią Komisji, że „przyszł czas na przemyślenie wyzwań ostatnich lat i przygotowanie wyboru polityki rolnej na następne stulecie” a jej późniejszą wypowiedzią, że najwłaściwsza byłaby kontynuacja koncepcji już wypróbowanej, która jednakże formułowana była tylko do ostatniej dekady bieżącego stulecia.

Mając na uwadze, że zachowanie status quo klóciłoby się ze zdrowym rozsądkiem, wybrano znacznie okrojony, płytki wariant poprawionej reformy z 1992 r. Generalnie w postanowieniach Agendy 2000, zatwierdzonej porozumieniem w marcu br. w Berlinie, zdecydowano o kompromisowym obniżeniu cen podtrzymywanych na podstawowych rynkach rolnych (wołowina, zboża, produkty mleczarskie), nie rozszerzając tejże polityki na kolejne rynki branżowe oraz akcentując wzmocnienie polityki strukturalnej w połączeniu z polityką spójnego ekonomicznego i społecznego rozwoju. Zarzucono też postulaty związane ze zwiększeniem udziału czynnika narodowego w polityce rolnej Wspólnoty, co w istocie sprowadzałoby się w jakiejś mierze do „renacjonalizacji” owej polityki. Właśnie obawy, jakie wzbudziła w środowiskach rolniczych WE możliwość poszerzenia Unii o państwa naszego regionu zaowocowały uaktywnieniem się zwolenników renacjonalizacji wspólnej polityki rolnej chociaż od lat temat ten w kręgach europejskich należał do zamkniętych jako nie podlegający dyskusji. Opowiedzenie się za okrojonym, kompromisowym nawet w stosunku do rozważanego (i przedstawionego powyżej) wariantem kontynuacji reformy z 1992 r., potwierdziło wcześniejsze przypuszczenia, że zapewne nie będzie możliwe uniknięcie okresu przejściowego (co znajduje zresztą wyraz w Agendzie 2000) oraz jego niekorzystnych dla nas skutków.

Na tle przedstawionych rozważań ważnym dla nas pozostaje pytanie, jak ma wyglądać nasza polityka rolna w okresie poprzedzającym przystąpienie do Unii. Stanowi ono przedmiot żywego zainteresowania nie tylko naszych specjalistów, ale też ekspertów zagranicznych. Zdecydowana ich większość¹⁴ przestrzega przed oparciem naszej koncepcji przygotowawczej do członkostwa w Unii na polityce powtarzającej wyjściową formułę wspólnej polityki rolnej, a wielu z nich wyraża też wątpliwość, czy przyjęcie przez Polskę tejże polityki w obecnym jej kształcie byłoby wskazane nawet w pierwszym okresie naszego członkostwa w Unii. Podnoszą oni w tym ostatnim przypadku, że korzyści, jakie mogłyby nam z tego tytułu przyspaść byłyby ograniczone nie przyznaniem naszym rolnikom subwencji

kompensacyjnych, które aktualnie są w Unii podstawową formą bezpośredniego wspierania rolniczych dochodów. Subwencje te z założenia bowiem mają ograniczać straty unijnych rolników wynikające z obniżania cen rolnych, a nasi rolnicy takich strat nie ponieśli.

Nieprzydatność wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do problemów naszego rolnictwa, w tym rozproszonej struktury agrarnej wynika przede wszystkim z faktu, że polityka ta posiadając rozwinięte skrzydło „rynkowe” ma na celu przede wszystkim kosztowną ochronę dochodów rolników w drodze silnie rozbudowanego instrumentarium cenowo-dochodowego, natomiast skrzydło „strukturalne” tej polityki ciągle jeszcze jest niedorozwinięte, a co ważniejsze nie zabezpieczone w całości, lecz co najwyżej w części, finansowaniem ze strony Unii, podczas gdy polityka rynkowa takie zabezpieczenie posiada.

Zatem zastosowanie przez nas w okresie przedakcesyjnym obecnego modelu wspólnej polityki rolnej oznaczałoby skierowanie głównego strumienia środków na potrzeby polityki rynkowej, co siłą rzeczy, przy bardzo ograniczonych możliwościach własnych finansowania przemian w rolnictwie pozbawiłoby tym samym niezbędnych środków na rzecz poprawy struktur rolnych.

Krótko reasumując można powiedzieć, że powinniśmy unikać wprowadzania rozwiązań prawnych charakterystycznych dla pierwotnej, ale w dużym stopniu i obecnej polityki rolnej w jej skrzydle „rynkowym”, ponieważ jest i będzie ono poddawane mniej lub dalej idącym zmianom, być może w przyszłości nawet radykalnym. Nie ulega jednak wątpliwości, że tendencje do ograniczania wspierania cen produktów rolnych będą kontynuowane i że będą przybierały na sile. Poza dyskusją też, co do zasady, a nie co do rozmiarów, pozostaje tendencja do podtrzymywania dochodów rolników w drodze subwencji bezpośrednich, oderwanych w mniejszym lub większym stopniu od rozmiarów produkcji lub arealu gruntów.

Oznacza to wprost, że nie należy inicjować zmian ustawodawczych prowadzących do znacznego wzrostu cen produktów rolnych, pomimo ich relatywnie niższego poziomu w porównaniu z cenami unijnymi, bo w naszych warunkach jest to z wielu przyczyn (gospodarczego i społecznego charakteru) niekorzystne, a i tendencje zachodzące wewnątrz Unii zmierzają w końcowym rezultacie do wyrównywania cen do poziomu światowego. Nie oznacza to całkowitej stagnacji cenowej naszych produktów rolnych, przestrzega się jednak przed powtarzaniem błędów polityki rynkowej Wspólnoty. Otwartym pozostaje jednakże pytanie o formy i zakres ewentualnego wspierania dochodów naszych rolników, które ogólnie rzecz biorąc mają ostatnio tendencję spadkową, a sfera pośrednictwa w handlu produktami rolnymi przechwytuje znaczną część zysku.

Jak nietrudno zauważyć, częściowo odpowiedź na postawione powyżej pytanie winna była być zbudowana na zasadzie „czego nie warto lub wręcz nie wolno”

¹⁴ W cytowanych już w przypisie 6-tym raportach.

robić. Natomiast pozytywne wskazanie zalecanych działań na naszych rynkach rolnych jest znacznie trudniejsze i skromniejszych rozmiarów.

W tym miejscu warto przypomnieć, że począwszy od 1991 r., po terapii wstrząsowej zaaplikowanej dla rolnictwa w dwóch latach poprzednich, nastąpił wzrost zainteresowania, (w związku z przygotowaniami do zawarcia Układu Europejskiego i wprowadzania Umowy Przejściowej)¹⁵ wspólnotowym rolnictwem. Zrodziła się wówczas wyraźna fascynacja wspólną polityką rolną jako narzędziem europejskich sukcesów, bezpieczeństwa rolników chronionych przed zagraniczną konkurencją i ich możliwości eksportowych. Polityka ta wówczas postrzegana była głównie od strony jej sukcesów oraz bardzo jednostronnie, bo tylko poprzez bardzo rozbudowane instrumenty protekcji rynkowej, które wydawały się być lekarstwem na wszystkie kłopoty naszego rolnictwa. Na tym tle powstała mająca wszelkie pozory słuszności teza, że najlepszą metodą przystosowywania się jest wdrażanie prowadzonych we Wspólnocie wspólnych polityk.

I tak oto w wyniku połączenia dość jednostronnych wyobrażeń, nie uwzględniających także negatywnych cech wspólnej polityki rolnej z przeświadczeniem, że polityka ta zaradzi naszym wewnętrznym problemom w rolnictwie, zrodziła się koncepcja prowadzenia polityki rolnej upodobnionej do występującej we Wspólnocie. Podobieństwo to jednak ograniczało się do naśladowania jej najbardziej jej najbardziej spektakularnej strony, a mianowicie polityki podtrzymywania cen i ochrony rynku wewnętrznego.

Dokonując przeglądu ustawodawstwa wprowadzającego środki interwencji napotykałyśmy całe podstawowe instrumentarium wspólnej polityki rolnej, łącznie z charakterystycznymi dla niej opłatami wyrównawczymi oraz zwiększającą się liczbą elementów szczegółowych od sezonowej zmienności cel na produkty owocowo-warzywne począwszy a na płaceniu producentom za przechowywanie u siebie zapasów interwencyjnych produktów skończywszy. Dla realizacji procesów interwencyjnych na rynku rolnym powołano też do życia podobną do organów występujących na obszarze Wspólnot Agencję Rynku Rolnego.¹⁶ Wzorując się na organizacji rynków rolnych w Unii przyjęto także w naszym ustawodawstwie wy-cinkowe rozwiązanie w odniesieniu do rynku cukru, co w powszechnym odczuciu doprowadziło do zaprzeczenia idei racjonalnego gospodarowania.

Rozwój stosowanych wówczas instrumentów, głównie prawno-finansowej natury oraz wprowadzane usprawnienia w ich funkcjonowaniu świadczą o coraz

15 Podpisany 16 grudnia 1991 r. w Brukseli, ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony. Układ ten wszedł w życie 1 lutego 1994 r.

16 Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, Dz.U. nr 39, poz. 223; Dz.U. z 1996 r., nr 34, poz. 145.

wnikliwszym zapoznawaniu się z zawiłościami wspólnej polityki rolnej. Zestaw stosowanych narzędzi prawnych oraz koszty interwencji (ponad 70% PSE, czyli ekwiwalentu subsydiów dla producentów, dotyczyło podtrzymywania cen) wskazywały jednak na dużą jednostronność modelu pomocy wprowadzanego w czasie, gdy na świecie dominowały już całkiem inne tendencje.

Zmianę podejścia obserwujemy od 1995 r., od kiedy jednostronność tę wyraźnie się koryguje. Strategia przyjęta w 1994 roku preferuje koncepcje oparte na założeniach wielofunkcyjnego rozwoju wsi, tworzenia na wsi miejsc pracy poza rolnictwem, budowę infrastruktury technicznej i handlowej oraz programy zintegrowanego rozwoju i modernizacji sfery produkcji rolnej i przetwórstwa. Program ten zakłada, że w najbliższych latach większość środków budżetowych dla rolnictwa kierowana będzie na modernizację poszczególnych segmentów gospodarki żywnościowej, a nie - jak dotychczas - na prostą interwencję rynkową. Rozwój obszarów wiejskich potraktowano jako jeden z głównych czynników przeobrażeń rolnictwa. Za niezbędne uznano też zmianę zakresu interwencji państwa w rolnictwie z doraźnej na długookresową i o strukturalnym charakterze.

W zakresie oddziaływania na rynek podejmowane działania zmierzają w dwóch kierunkach. Pierwszy z nich ma za zadanie modyfikację i usprawnienie form interwencji prowadzonej przez Agencję Rynku Rolnego. Natomiast drugi, nowy kierunek działań odnosi się do wspierania rozwoju infrastruktury rynkowej w otoczeniu rolnictwa (tytułem przykładu Agencja Rynku Rolnego zaangażowała się kapitałowo w tworzenie giełd towarowych, w ulepszanie systemu informacji o podstawowych rynkach rolnych itd.).

Można zatem powiedzieć, że po pierwszych, nie do końca przemysłanych koncepcjach w zakresie pożądanej polityki rolnej w okresie poprzedzającym nasze przystąpienie do Unii, obecne generalne założenia tej polityki są bardziej zgodne z panującymi tak w Unii, jak i na świecie tendencjami.

Skoro źródłem różnorodnych nieomówionych naszego rolnictwa w zgodnej opinii zdecydowanej większości ekspertów¹⁷, jest wadliwa, rozproszona struktura agrarna polskiego rolnictwa, a i ustawodawstwo europejskie przeorientowuje się w dużym stopniu na wspomaganie własnych, co prawda znacznie szerzej rozumianych struktur rolnych, to niewątpliwie ten kierunek działań legislacyjnych należy uznać za zgodny tak z potrzebą naszego wewnętrznego interesu w zakresie ich polepszania, jak i tendencjami rozwojowymi ustawodawstwa rolnego Unii, nadraabiającymi powstałe w tym zakresie wieloletnie zaniedbania. Nie zachodzi tu obawa, że moglibyśmy pójść „pod prąd” rozwiązaniom przyjmowanym w Unii.

17 Zob. A. Lichorowicz: Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego). PiP z. 4 - 5, 1996 r., s. 129 i nast.; K. Stefańska: Problem struktury obszarowej, op. cit., s. 119 i nast.

Wręcz przeciwnie, uważa się, że w wielu kwestiach prawno - rolnych jesteśmy ostoją liberalizmu, nie występującego w państwach członkowskich Unii.

Na początek warto poświęcić kilka słów samemu pojmowaniu zakresu pojęcia „struktury agrarne”. Dotąd bowiem w nauce polskiej pojęcie struktury agrarnej rozumiało się dość wąsko „jako stan rolniczych jednostek produkcyjnych, a więc ich liczbę i zróżnicowanie według wielkości lub innych cech”.¹⁸ Tymczasem zarówno w ustawodawstwie, jak i w doktrynie europejskiej rozumiane jest ono znacznie szerzej - jako zespół czynników mających wpływ na produkcję rolną, poziom dochodów rolników oraz wydajność ich pracy.¹⁹ Natomiast pojęcie struktury gruntowej rozumianej jako system własności i obrotu gruntami rolnymi jest pojęciem podporządkowanym owemu ogólnemu pojęciu struktury agrarnej i jako takiemu unijne ustawodawstwo strukturalne poświęca niewiele uwagi.

Generalnie bowiem ustawodawstwo to koncentruje się na ekstensyfikacji produkcji rolnej połączonej z ochroną środowiska naturalnego oraz organizacji produkcji, przetwórstwa i zbytu produktów rolnych, podczas gdy do struktur gruntowych odnosi się wyłącznie niewielka jego część dotycząca przede wszystkim modernizacji gospodarstw rolnych, pomocy dla gospodarstw funkcjonujących w trudnych warunkach naturalnych, pomocy dla młodych rolników oraz przyspieszania procesów odchodzenia z produkcji starszej generacji rolników.

Trzon problematyki prawnej dotyczącej systemu własności rolniczej, obrotu gruntami rolnymi, struktury wewnętrznej gospodarstw pozostaje w gestii ustawodawstw narodowych, podlegając tylko pośredniemu oddziaływaniu prawa Unii. Należy mieć zatem na uwadze, że polityka strukturalna Wspólnoty, w przeciwieństwie do polityki rynkowej, pozostającej całkowicie w jej gestii, ogranicza się w zakresie struktur gruntowych wyłącznie do wycinka tychże struktur. Pozostawia tym samym wewnętrznym porządkom prawnym takie fundamentalne kwestie, jak system własności rolniczej, status prawny gospodarstwa rolnego, obrót gruntami rolnymi, dzierżawy rolnicze itd.

Z kolei znacząca, pozostała część ustawodawstwa strukturalnego dotycząc struktur agrarnych rozumianych szeroko określa w zasadzie tylko jego podstawowe zasady i obejmuje modernizację sfery komercjalizacji i przetwórstwa produktów rolnych, infrastruktury wsi itd. Umożliwia to kształtowanie w drodze wewnętrznego ustawodawstwa własnego, możliwie najbardziej odpowiadającego warunkom modelu rozwojowego rolnictwa, w tym najważniejszych, klasycznych instytucji prawnorolnych.

18 D. De Cornulier, A. Pilichowski: Polityka agrarna czyli o potrzebie efektywnych struktur w rolnictwie, *Więś i Rolnictwo*: nr 3, 1993 r., s. 26.

19 Zob. A. Lichorowicz: Harmonizowanie polskiego, op. cit., s. 131. Podobnie R. Barents: *The Agricultural Law of the EC*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston, 1994 r., s. 173.

Potwierdza to mocno zróżnicowany stan prawny w tym zakresie występujący w poszczególnych państwach Unii. Natomiast nie nastąpiła unifikacja na szczeblu ustawodawstwa Unii, bo też nie było ku temu możliwości a niekiedy realnego zapotrzebowania, takich podstawowych pojęć prawnych z zakresu prawa rolnego, jak pojęcie gospodarstwa rolnego, własności rolniczej, dziedziczenia gospodarstw, obrotu *inter vivos*.

Można więc stwierdzić, że ustawodawstwo Unii, obejmując zreformowane fundusze strukturalne funkcjonujące na zasadzie „partnerstwa”, pozostawiają znaczną część odpowiedzialności za struktury rolne władzom krajowym, a nawet regionalnym i lokalnym. Warto wspomnieć, że przedmiotem zainteresowania Wspólnego Funduszu Rolnego pozostają te programy polityki strukturalnej, które on finansuje (zazwyczaj od 25% do 75%). Natomiast środki finansowe pomocy strukturalnej poszczególnych państw członkowskich świadczone poza tymi funduszami poddane są wyłącznie ograniczeniom wynikającym z prawa konkurencji. W pełnej kompetencji państw członkowskich pozostają też decyzje w zakresie stosowania nie finansowanych przez Unię instrumentów oddziaływania na struktury rolne (np. doradztwo rolnicze, czy też zrzeszenia producentów).

Część polskiej doktryny wyraża opinię, że właśnie problematyka struktur gruntowych ma zasadnicze znaczenie dla przemian i modernizacji struktury agrarnej naszego rolnictwa i jej upodobnienia do pewnej przeciętnej europejskiej.²⁰ Natomiast przyczyn gospodarczych słabości naszego rolnictwa część ekonomistów upatruje nie tylko w samych strukturach gruntowych rolnictwa, ale również w szczególnym niedorozwoju sfery przed- i poprodukcyjnej w rolnictwie. Możemy więc tu zauważyć nieco odmienne rozłożenie akcentów. Także stanowisko Komisji, wyrażone we wnioskach końcowych studium dotyczącego strategii dostosowań rolnictwa państw środkowo-europejskich jest w tej sprawie jasne: „państwa Europy Środkowej i Wschodniej mniej potrzebują wysokiego poziomu cen i dochodów swoich rolników niż dobrze ukierunkowanej pomocy dla restrukturyzacji, modernizacji i dywersyfikacji swego potencjału produkcyjnego zarówno w rolnictwie, jak i w sferze poprodukcyjnej oraz dla ulepszenia infrastruktury wsi”.²¹ Tak więc, da się zauważyć odmienne postrzeganie zakresu niezbędnych działań modernizacyjnych, a ściślej potrzeby zróżnicowanej intensywności reformatorskich przedsięwzięć.

20 A. Lichorowicz, op. cit., s. 130; odmiennie A. Stelmachowski: Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską, w powoływanej już pracy zbiorowej pod red. S. Prutisa: *Polskie prawo rolne...*, s. 61 i nast.

21 Zob. *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*. European Commission Directorate General for Agriculture. Poland. Summary. Working Documents, 1995.

Ponieważ zagadnienia prawne związane z przebudową struktur rolnych naszego rolnictwa są w literaturze wyczerpująco opracowane²² chciałabym jedynie w tym miejscu wskazać kierunkowo zarysowane postulaty zmian ustawodawczych w tym zakresie.

Za jedną z pierwszoplanowych uznaje się potrzebę prawnego wyodrębnienia kategorii gospodarstwa rodzinnego o rozwojowym charakterze. Otóż niewątpliwie odróżnić trzeba gospodarstwa rozwojowe jako kategorię wyraźnie „wyjętą” w ramach ustawodawstwa strukturalnego Unii z ogólnej masy gospodarstw i poddaną pewnemu oddziaływaniu tego ustawodawstwa. Natomiast gdy chodzi o gospodarstwa rodzinne, to, przyjmuje się, że gospodarstwem rodzinnym jest w zasadzie każde gospodarstwo, które nie stosuje wysoko przemysłowych metod produkcji na większą skalę (dotyczy to przede wszystkim produkcji drobiarskiej na dużą skalę w tuczu przemysłowym) lub które nie skoncentrowały wielkich obszarów gruntów, ale te ostatnie w rolnictwie europejskim po prostu nie występują.

Sytuacja w tej mierze przedstawia się dość jasno. Zdecydowana większość istniejących w rolnictwie zachodnio-europejskim gospodarstw jest gospodarstwami rodzinnymi, jednakże wchodzące w skład tej masy gospodarstwa są zróżnicowane tak ze względu na ich obszar, potencjał gospodarczy, możliwości rozwoju itd. Ponieważ jednym z celów wspólnej polityki rolnej jest poprawa struktur rolnych, w tym stopniowe wyrównywanie różnic strukturalnych w rozwoju poszczególnych regionów rolniczych (a także grup gospodarstw), to ustawodawca europejski wyodrębnił z ogólnej masy gospodarstw rodzinnych tę część, która mając szanse rozwoju potrzebowała wsparcia. Modernizacja struktur rolnych tych gospodarstw oraz wzmocnienie potencjału produkcyjnego nieco słabszych gospodarstw rodzinnych nie zmienia jednak faktu, że za rodzinne uznaje się również gospodarstwa większe obszarowo i silniejsze ekonomicznie, które nie wymagały specjalnych form wsparcia ze środków strukturalnych Wspólnoty.

Natomiast nazwanie w niektórych ustawodawstwach krajowych gospodarstw odpowiadających znamionom gospodarstwa rozwojowego gospodarstwami rodzinnymi, poza pewnym zamieszaniem terminologicznym, w zasadzie niewiele zmienia na gruncie prawa Unii, natomiast u nas stało się, szczególnie dla znacznej części zaplecza politycznego wsi wygodną tezą, służącą ochronie wszystkich małych gospodarstw. Tymczasem chociaż w ustawodawstwie wtórnym Unii wielokrotnie używa się pojęcia „gospodarstwo rodzinne”, to nie należy wyciągać z tego zbyt daleko idących wniosków prawnych, ponieważ pojęciem tym, jak to już powiedziano, obejmuje się także większe, konkurencyjne ekonomicznie gospodarstwa.

22 Odsyłam w tym zakresie do prac A. Lichorowicza, w tym: Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne, *Państwo i Prawo*, z. 9, 1992 r., s. 50 i nast.; tego autora: Dostosowanie polskiego ustawodawstwa rolnego do standardów europejskich, w pracy zbiorowej pod red. A. Jurcewicz: *Wspólna polityka rolna w perspektywie członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich*. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1996 r., s. 34 i nast.

Zanim jednakże bliżej przejdziemy do tego tematu, możnaby wysunąć dość prowokacyjne pytanie, czy w ogóle powinniśmy ustanawiać jakiegokolwiek formy preferencji określonej grupy gospodarstw. Sytuacja w tym zakresie nie wydaje się całkiem prosta.

Zacząć wypada od stanowiska Komisji²³, która zdecydowanie dystansuje się od poglądów, wypowiadających się za jakimikolwiek formami uprzywilejowania określonych grup gospodarstw (czy to dużych, czy też mniejszych obszarowo). Natomiast jednoznacznie opowiada się za równym traktowaniem wszystkich typów gospodarstw oraz opartą na przesłankach ekonomicznych naturalną ich selekcją. Skądinąd ciekawym jest, że w odniesieniu do unijnego sektora rolnego Komisja prezentuje nieco inny punkt widzenia, wyrażający się przede wszystkim w zdecydowanej ochronie własnego rolnictwa jako całości przed „resztą świata”, jak i silnym, wewnętrznym wspomaganiu go, mocno się opierając przed propozycjami poddania go w większym niż dotąd zakresie, oddziaływaniu praw rynku.

Co prawda od pewnego czasu Unia stopniowo próbuje, poprzez obniżanie cen podtrzymywanych poddać silniejsze gospodarstwa większemu oddziaływaniu gospodarki rynkowej, ale z drugiej strony w dużym stopniu rekompensuje tak powstałe straty w dochodach rolników w drodze subsydiów bezpośrednich. Natomiast mniejsze gospodarstwa otacza osłonami dodatkowymi polityki socjo-strukturalnej, regionalnej oraz środowiskowej. Trudno tu zauważyć trend do naturalnej ekonomicznej selekcji gospodarstw.

Nie wnikając głębiej w przyczyny takiego stanu rzeczy można stwierdzić, że w doktrynie polskiej niewielu jest zwolenników takiego podejścia. Większość wypowiadających się²⁴ nie kwestionuje samej potrzeby wyłonienia pewnej grupy gospodarstw, które winny być chronione i wspierane w swym rozwoju. I dopiero po tym stwierdzeniu rozpoczynają się kontrowersje dotyczące zakreslenia kręgu uprzywilejowanych gospodarstw.

Zwolennicy ochrony małych gospodarstw szybko podciągnęli te gospodarstwa pod szyld „gospodarstw rodzinnych” powołując się między innymi na ich szczególną rolę w rolnictwie europejskim oraz w zachowaniu społecznej tkanki wsi zapominając, że za „rodzinne” w Unii uważa się także gospodarstwa duże, zdolne nie tylko do przetrwania, ale i ekspansji na rynku oraz że cecha szczególnej ich roli wynika głównie z powszechności ich występowania. Przedstawicielami tego kierunku jest przede wszystkim znaczna część silnego lobby politycznie związane-

23 Por. *Agricultural Situation...*, op. cit., s. 27 i nast. Zob. też A. Jurcewicz: *Pojęcia produktów rolnych, producenta rolnego i gospodarstwa rolnego w prawie Wspólnoty Europejskiej*, *Państwo i Prawo*, z. 7, 1995 r.

24 Zob. A. Lichorowicz: O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego de lege ferenda, *Rejent*, nr 7-8, 1996 r., s. 36 i nast.; M. Błażejczyk: Rodzinne gospodarstwo rolne w ustroju rolnym EWG, *Prawo Rolne*, z. 2/1992 r., s. 7 i nast.; T. Kurowska: *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe; dylematy wyboru*. (w:) *Polskie prawo rolne...* (red. St. Prutis), s. 109 i nast.; A. Oleszko: *Uznanie gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do konstytucji z 21 IV 1997 r.)*, *Rejent*, nr 5/1997 r., s. 79 i nast.

go z ruchem chłopskim, reprezentującego interesy gospodarstw o słabszym potencjale rozwojowym i dążącego do zachowania status quo pod hasłami ochrony gospodarstw rodzinnych, jaka ma miejsce we wspólnej polityce rolnej.

Natomiast przedstawiciele nauki generalnie opowiadają się za gospodarstwami większymi, konkurencyjnymi gospodarczo nie tylko na rynku wewnętrznym, ale też zewnętrznym bądź takimi, które mają realne szanse takimi zostać. Warto też przypomnieć tezę jednego z ekonomistów²⁵ zgodnie z którą dla potrzeb oceny konkurencyjności naszego rolnictwa należałoby rozbić je na podsektory, wydzielając subsektor skomercjalizowany, w ramach którego celem działalności byłaby produkcja towarowa i który jako taki winien stanowić właściwy przedmiot polityki rolnej. Do niedawna zresztą, jeśli odrzucić pozory, tak właśnie było w przypadku wspólnej polityki rolnej, która w gruncie rzeczy dotyczyła takich właśnie gospodarstw (80% środków na rolnictwo trafiało do 20% gospodarstw). Dopiero od pewnego czasu w ramach spójnego rozwoju regionów zmierzającego do wyrównywania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego oraz pragnąc zapobiec społecznej i środowiskowej degradacji części z nich (52% terytorium Unii to regiony wymagające pomocy) rozwinęto politykę rozwoju regionalnego ściśle sprzężoną z polityką socjo- strukturalną.

Ponieważ tylko część z istniejących w naszym rolnictwie gospodarstw (wstępnie ocenia się je na 500-700 tys. gospodarstw) spełniałaby warunki do dalszego rozwoju proponuje się, aby pozostałe gospodarstwa, służące głównie zaspokojeniu potrzeb żywnościowych rolniczej rodziny lub których produkcja może liczyć się co najwyżej na rynku lokalnym, stanowiły przedmiot polityki strukturalnej, ale w aspekcie socjalnym, regionalnym, środowiskowym bądź zatrudnienia w ramach pozarolniczego rozwoju wsi.²⁶

Koncentrując zatem uwagę na gospodarstwach rozwojowych pozostaje sprawą dyskusji i wyboru określonych kryteriów zaliczania do nich. Punktem wyjścia można uczynić propozycję prof. A. Lichorowicza odnośnie docelowego modelu gospodarstwa, popieranego przez politykę rolną i ustawodawstwo.²⁷

Do kryteriów tych zalicza się:

- prowadzenie gospodarstwa przez rolnika i członków jego rodziny dla których praca w rolnictwie jest wyłącznym lub głównym źródłem utrzymania (powyżej 50%)²⁸;

25 Wypowiedzianą przez T. Hunka w trakcie debat telewizyjnych na temat wspólnej polityki rolnej oraz przystosowania naszego rolnictwa do integracji z unijnym sektorem rolnym.

26 Zob. A. Kwieciński: Fundusze Strukturalne Unii: potencjalne korzyści dla Polski, FAPA, SAEPR, Warszawa 1995; M. Ciepielewska: Wspólna polityka rolna EWG a rozwój regionów wiejskich, Annales UMCS, Seria H, vol. XXI, 1991 r.

27 Zob. A. Lichorowicz: Harmonizacja polskiego..., op. cit. s. 137-138.

28 Za złagodzeniem tego kryterium opowiada się K. Stefańska: Problemy struktury..., op. cit., s. 129 i nast.

- co najmniej prowadzący gospodarstwo rolnik winien posiadać fachowe wykształcenie rolnicze;
- kryterium obszarowe - najbardziej sporne, pozostawia się otwartym pytanie o wielkość gospodarstwa, przestrzegając przed wprowadzaniem ogólnopolskich minimów obszarowych i opowiadając się w tym zakresie za zróżnicowaniem regionalnym.

Podjęcie przez rolnika starań o środki publiczne obwarowane byłoby 2 dodatkowymi warunkami, a mianowicie przedłożeniem przez rolnika planu modernizacji gospodarstwa zaakceptowanego przez organ doradztwa rolniczego oraz nie przekraczaniem średniego dochodu na zatrudnionego porównywalnego z przeciętną uzyskiwaną w zawodach pozarolniczych. Natomiast za nie adekwatne do naszych warunków uznano wymóg prowadzenia przez rolnika choćby uproszczonej księgowości oraz kryterium rozmiarów produkcji. Autor podkreśla przy tym, że wskazane kryteria nie są ani kompletne, ani też ostateczne.

Ponadto w literaturze postuluje się przywrócenie podstaw ingerencji państwa w kwestie związane z obrotem gruntami rolnymi, zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*.²⁹ Wiązałoby się z tym postulatem szereg inicjatyw prawodawczych, polegających na wprowadzeniu funkcji kontrolnych w zakresie podziału gospodarstw rolnych lub nadmiernej w nich koncentracji gruntów, w sferze kwalifikacji zawodowych nabywców oraz długoterminowych dzierżawców większych obszarowo gruntów rolnych. Wnosi się również o konwergencję zasad ustawowego i testamentowego dziedziczenia gospodarstw, zapobieganie nieracjonalnym podziałom gospodarstw w postępowaniu spadkowym oraz o wzbogacenie naszego modelu dziedziczenia gospodarstw różnymi formami współpracy kandydata na spadkobiercę z właścicielem jeszcze za jego życia.

Do proponowanych kierunków zmian prawodawczych, prowadzących do poprawy istniejących struktur rolnych dołączyć należy rozwiązania prawne sprzyjające modernizacji gospodarstw rolnych, pomocy dla młodych rolników, przyspieszeniu zmiany generacji w rolnictwie, a także pomocy dla gospodarstw działających w trudnych warunkach naturalnych.

Gdy chodzi o pierwsze z nich, to oprócz wspomnianych już, kształtujących lepszą strukturę obszarową gospodarstw, jak też służących technicznej ich modernizacji (mechanizacja, motoryzacja, składowanie, przechowywanie) rozważyć należy ustanowienie lub wzmocnienie następujących:

29 A. Lichorowicz: O nowy kształt zasad obrotu nieruchomości rolnymi w kodeksie cywilnym. Rejent, z. 6, 1997 r., s. 39 i nast.; S. Wójcik: Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi - próba oceny i wnioski de lege ferenda (w:) Księga Pamiątkowa I Kongresu Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Poznań 1993 r., s. 325 i nast.; M. Ptaszyk: Nowe zasady obrotu nieruchomości rolnymi *inter vivos*. Państwo i Prawo, z. 7, 1991 r., s. 55 i nast.; B. Kordasiewicz, M. Bednarek: Polskie prawo obrotu gruntami rolnymi na tle standardów europejskich i postanowień wiążących Polskę umów międzynarodowych (raport końcowy). Studia Prawnicze, z. 1-4, 1996 r., s. 251.

1) instrumentów polityki podatkowej i kredytowej, popierających koncentrację gruntów w gospodarstwach rolnych. Istnieją podstawy prawne udzielania preferencyjnych kredytów rolnych na cele modernizacyjne gospodarstw w ramach działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ale po pierwszym, dość udanym okresie jej funkcjonowania, w wyniku znaczącego obniżenia przyznawanych jej środków finansowych nastąpiło znaczne zahamowanie aktywności Agencji.

2) organizacji producentów zajmujących się zbytem i przetwórstwem wytworzonych produktów rolnych, czy to w formie spółdzielczej, czy też w innych formach prawnych w celu uzyskania lepszej pozycji przetargowej w zetknięciu ze sferą pośrednictwa w handlu rolnym. Pożądane byłoby także wypracowanie zasad marketingu w sektorze rolno-przemysłowym.

3) specjalnych regulacji dotyczących zawierania przez rolników umów zapewniających różnorodne usługi (np. maszynowe, informacji rynkowych, dostaw wody, gazu, środków chemicznych) a także umów integracyjnych z sektorem rolno - przemysłowym;

4) odrębnych zasad upadłościowych dla bankrutujących gospodarstw rolnych oraz środków prawnych dla rolników znajdujących się w trudnym położeniu finansowym.

Kolejnym, nie mniej ważnym czynnikiem wpływającym na polepszanie struktur rolnych jest regionalizacja polityki rolnej. Ze zróżnicowaniem unijnych rozwiązań prawnych w zależności od rozwoju gospodarczego i specyfiki regionów których dotyczą wiąże się tam zadanie niwelowania występujących między nimi różnic. Polityka regionalna zmierza bowiem do osiągnięcia spójnego społecznego i gospodarczego rozwoju na całym obszarze Unii. Stąd i w naszej literaturze postuluje się odejście od jednolitego traktowania niejednokrotnie przecież rozwiniętego rolnictwa w skali kraju na rzecz jego regionalizacji.³⁰

Na kształtowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej wpływają też w dużej mierze regulacje prawne odnoszące się do szeregu innych jeszcze zagadnień. Należą do nich przepisy prawne dotyczące scalania gruntów, planowania przestrzennego obszarów wiejskich, ewidencji gruntów, regulacji stosunków wodnych dla potrzeb rolnictwa, których znaczenia również nie można pomijać.

Podejmując wysiłki legislacyjne w zakresie ustawodawstwa rolnego powinna nam też przyświecać myśl przewodnia prawodawstwa Unii, mianowicie ochrona środowiska w rolnictwie. Znajduje tam ona liczne przykłady w konkretnych regulacjach prawno- rolnych, szczególnie z zakresu ustawodawstwa strukturalnego, w

30 Por. A. Lichorowicz: Stowarzyszenie Polski..., op. cit., s. 52 i nast., A. Jurcewicz: Dostosowanie polskiego prawa..., op. cit., s. 124 i nast.

których jest celem i zarazem środkiem służącym poprawie struktur rolnych. Wydaje się, że również w tej dziedzinie mamy szczególnie dużo do nadrobienia, do niedawna bowiem czynniki oficjalne nie myślały poważnie ani o zagrożeniach ekologicznych wynikających z działalności wytwórczej w rolnictwie, ani tym bardziej o sprzężeniu ochrony środowiska z oddziaływaniem na struktury rolne.

Jest jeszcze inny aspekt całościowo ujmowanej problematyki polepszania struktur rolnych. Mianowicie dotąd przedstawiciele nauki prawa rolnego mieli na uwadze, ogólnie biorąc, ochronę rolnika i warsztatu jego pracy na styku z resztą społeczeństwa, a przede wszystkim ówczesną władzą. Obecnie zaś ciężar tej ochrony przesuwają się na forum zewnętrzne, powstają nowe pola tej ochrony. Jednakże najlepiej rozumiana ochrona własnego rolnictwa polegać winna nie na jego „ochronnym odizolowaniu” jak długo to będzie możliwe, ale na podejmowaniu działań zmierzających do modernizacji i podniesienia jego konkurencyjności, aby w zetknięciu z wydajniejszym rolnictwem Unii, czy też nawet państw naszego regionu, potrafiło się obronić. Wymaga tego zarówno jego interes wewnętrzny, jak i zewnętrzny.

Przedmiot niniejszych rozważań, jak i głosy z naszej literatury skłaniają raz jeszcze do wysunięcia myśli, że w kontekście przełomowych zmian, w tym ustawodawczych, jakie następują od 1989 r. wyraźnie zmienia się zakres przedmiotowy regulacji prawnorolnej³¹. W ślad za tym rodzi się pytanie, co aktualnie jest i będzie w przyszłości prawem rolnym oraz jak rozłoży się ciężar gatunkowy poszczególnych kompleksów regulacji prawnorolnych. Nie ulega przecież wątpliwości, że do tradycyjnego zakresu przedmiotowego prawa rolnego dołączyły bądź dołączają zagadnienia na wskroś nowe, a wiele poprzednio istniejących nabrało innego wymiaru i innej wymowy.

Poszerzaniu się pól badawczych prawa rolnego towarzyszy też zjawisko „jurydyzacji” procesów gospodarczych zachodzących w rolnictwie, co najpełniej widać na przykładzie ustawodawstwa Unii, za pomocą którego próbuje się kształtować zjawiska stricte ekonomiczne. Niepomiaralny wzrost tej funkcji ustawodawstwa rolnego, znajdujący też odbicie w ogromnej liczbie aktów prawnych dotyczących rolnictwa, spowodował wiele krytycznych ocen wychodzących z założenia, że przekroczony został punkt krytyczny już nie tylko uregulowań, ale wręcz „preregulowań” prawnych. Nie od rzeczy więc, w konkluzjach obrad I Komisji XIX Europejskiego Kongresu Prawa Rolnego, jaki miał miejsce w 1997 roku w Bonn mówi się o powrocie, pod koniec bieżącego stulecia, do idei wolnej konkurencji i zasad liberalizmu z zastrzeżeniem konieczności wypracowania nowej równowagi

31 R. Budzinowski: Czynniki rozwoju..., op. cit., s. 40.

między swobodą umów i wolną konkurencją z jednej strony a interwencją państwa w sferze pomocy społecznej oraz dobrobytem z drugiej.³²

Jak trafnie zauważa się w literaturze, zmiana charakteru prawa rolnego następuje z jednej strony pod wpływem jego publicyzacji, z drugiej zaś komercjalizacji. Mocno już zaawansowany proces europeizacji regulacji prawnorolnych oznacza też postępującą jego uniformizację. Na wszystkie te procesy dodatkowo nakłada się jeszcze aspekt międzynarodowy, a właściwie globalny funkcjonowania współczesnego rolnictwa, wyrażający się w regulowaniu zasad wymiany handlowej produktów rolnych w ramach WTO (poprzednio GATT) oraz w zakresie międzynarodowych wysiłków na rzecz ochrony środowiska.³³

W wyniku poszerzania się procesów integracyjnych w Europie państwa naszego regionu stoją w obliczu zupełnie nowych wyzwań i wyrzeczeń, co też dobrze widać na przykładzie rolnictwa. Celowym będzie nawiązanie do myśli Prof. A. Stelmachowskiego³⁴ który wyróżnił 4 etapy w rozwoju prawa rolnego, uzależnione od stopnia rozwoju rolnictwa. W pierwszym etapie dominowała problematyka dotycząca własności ziemi, w drugim - związanym z intensyfikacją rolnictwa, znaczenia nabiera problematyka gospodarstwa rolnego, w trzecim wiążącym się z modernizacją rolnictwa zwiększa się rola przedsiębiorstwa rolnego oraz ustawodawstwa regulującego czynnik kapitałowy oraz ostatni, czwarty etap komercjalizacji rolnictwa, gdy decydującego znaczenia nabiera ustawodawstwo regulujące rynek rolny, a więc fazę poprodukcyjną w rolnictwie. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że w krótkim czasie w sferze prawa rolnego płaszczyzna dyskutowanych zagadnień przeniosła się z etapu drugiego do ostatniego. To przyspieszone przeniesienie płaszczyzny problematyki prawnej, wynikające obecnie w dużej mierze z bodźców zewnętrznych, uświadamia nam ogromną „lukę” rozwojową naszego rolnictwa, które nie zdążywszy wyjść z etapu drugiego, nie przechodząc etapu trzeciego, ma się zetknąć z rolnictwem etapu czwartego.

32 Zob. XIX European Agricultural Law Congress, CEDR/DGAR, Bonn, 1997 r., s. 77.

33 Zob. R. Budzinowski: Czynniki rozwoju..., op. cit. s. 40.

34 Zob. M. Błażejczyk, A. Stelmachowski: Nowe zjawiska w produkcji rolniczej i parrolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa., Państwo i Prawo, z. 1, s. 38.

Problem reprezentowania rolników we Wspólnocie Europejskiej

Konstrukcja zintegrowanej, rolniczej Europy zakłada, że trzeba uwzględnić różne stanowiska rolniczych organizacji zawodowych z państw europejskich, reprezentujących interesy ekonomiczne i społeczne rolników, wobec Wspólnej Polityki Rolnej.

Przedstawicielstwo organizacji profesjonalnych rolników zrzeszone w dwóch najważniejszych funkcjonujących przy Wspólnocie Europejskiej strukturach: COPA i COGECA oraz innych organizacjach usytuowanych w Brukseli, pomimo różnic pomiędzy nimi, ma więcej punktów stycznych między sobą, niż z rolnikami danego państwa członkowskiego.¹

Należy więc postawić sobie pytanie, czy znajdujemy się w obliczu europejskiej reprezentacji syndykalnej rolników (COPA, Europejska Koordynacja Chłopska - organizacje te są bowiem prawowitym wyrazicielem europejskiego przedstawicielstwa syndykalnego), której przedstawicielskie struktury usytuowane są przy Wspólnocie Europejskiej w Brukseli, czy też siły związkowe stanowią pewien kontrpunkt, przeciwny wspólnotowym aktom prawnym, określającym wspólną politykę rolną. Czy jest możliwe traktowanie tych organizacji, jako europejskich organizacji syndykalnych, tj. organizacji zdolnych do wyrażania, artykułowania i obrony wspólnej polityki rolnej, ale takiej polityki rolnej, która nie byłaby jedynie polityką produkcji, ale miałaby na celu także obronę interesów zawodowych producentów rolnych, organizacji zdolnych do wprowadzenia europejskiego ducha do rolnictwa, spojrzenia na sprawy rolnictwa i rolników nie tylko od strony produkcyjnej, ale także społecznej, społecznej. Przedstawicielstwa tych organizacji nie należy jednak traktować jako tylko prostej sumy punktów widzenia narodowych rolniczych organizacji syndykalnych. Powstaje także inne pytanie, mianowicie czy może europejskie organizacje zawodowe rolników w Brukseli należy uważać, iż są one produktem, wynikiem wspólnotowych biurokracji politycznych?

1 Takie stanowisko wyrażają obserwatorzy zachodni na podstawie wieloletniego już funkcjonowania tych organizacji przy Wspólnocie Europejskiej. Zob. np. B. Hervieu, L.-M. Lagrave (red.): Les syndicats agricoles en Europe, Wyd. L. Harmattan, Paris 1992 r., s. 267.

Odpowiedź na te pytania wymaga jednak konieczności przedstawienia etapów budowy struktury syndykalnej rolniczej Europy.

Geneza rolniczego syndykalizmu w Europie sięga początków XIX wieku. Szerzej rozwinął się w drugiej połowie XIX w. wraz z dającą o sobie znać koniecznością przewyższania licznych kryzysów w rolnictwie, które zrodziły potrzebę utworzenia zwartej integracji rolników i zorganizowanego współdziałania związkowego.²

Do II-giej wojny światowej były organizowane Międzynarodowe Kongresy Rolnicze, gdzie stopniowo wpajano i szerzono w środowisku rolniczym internationalistycznego, a następnie europejskiego ducha i taką atmosferę. Na kongresach tych wykształciło się początkowo ogólnoświatowe, a następnie europejskie środowisko rolnicze. W tym czasie głośny wówczas syndykalista francuski Jean Mullin utworzył (w 1890 r.) Międzynarodową Konfederację Rolnictwa, która w 1948 r. przekształciła się w Europejską Konfederację Rolnictwa (Confederation Europeene l'Agriculture - CEA). Uwidoczniła się więc pewna tendencja przenikania do rolniczej Europy międzynarodowych idei syndykalistycznych oraz wyodrębniająca się w granicach europejskich ich realizacja i urzeczywistnienie. Miało to podłoże w całej zresztą gospodarce, w której zaznaczyły się wówczas tendencje integrujące europejską gospodarkę, czego wyrazem było utworzenie 18 kwietnia 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, a następnie 25 marca 1957 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.³

Te podejmowane w skali europejskiej, a wcześniej międzynarodowej, inicjatywy tworzenia organizacji syndykalnych miały charakter elitarny, wywodziły się od osób „szteandarowych”, trzymających się blisko władzy. Trudno uznać więc, że reprezentowali oni interesy chłopów, rolników. Dopiero po drugiej wojnie światowej pojawiają się próby europejskiego organizowania rolnictwa na szerszą skalę. Pod wpływem planu Marshalla, państwa europejskie uświadamiają sobie duże opóźnienie w rozwoju rolnictwa oraz dezorganizację systemu rynków handlowych, a także ich zależność od światowego ładu ekonomicznego, wprowadzonego głównie przez USA, które oczekują, że Europa będzie odgrywała na nowo rolę partnera handlowego. Europa natomiast tym partnerem nie jest, przede wszystkim dlatego, że każde państwo dalekie od skonsolidowania europejskiej solidarności, prowadzi swoją protekcyjną politykę o charakterze narodowym, silnie naznaczoną wpływem, interwencjonizmem państwa. Tworzone są przez państwa europejskie liczne plany uzdrowienia rolnictwa, jego restrukturyzacji i modernizacji, których

² Szerzej na ten temat, zob. B. Kozłowska: *Pozycja prawna organizacji syndykalnych w europejskiej integracji rolnictwa*. Warszawa, 1998 r., s. 57 i nast.

³ Zob. *Encyklopedię organizacji międzynarodowych* Z. Doliwy-Klepackiego. Warszawa 1996 r.

wspólną cechą jest rozwój rolnictwa w ścisłych ramach narodowych, odmawiających zmierzania się z konkurencją międzynarodową i europejską solidarnością. Powstają jednak pozarządowe organizacje związkowe. W 1947 r. w Sheveningen (Holandia) - Międzynarodowa Federacja Producentów Rolnych (La Federation Internationale des Producteurs Agricoles - FIPA), a w 1948 r. w Brugg (Szwajcaria) - Europejska Konfederacja Rolnictwa (La Confederation Europeene de l'Agriculture - CEA).⁴

Do 1950 r. próby integrowania rolnictwa europejskiego są jeszcze nieśmiałe. Jednakże utworzenie w 1949 r. Rady Europy w Strasburgu oraz powołanie 18 kwietnia 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali dodają nowych sił do szerzenia idei europejskich i ich urzeczywistniania. Dotyczy to także rolnictwa, którego specyfika spowodowała zwłokę w europejskiej integracji.

W zakresie organizowania europejskich, wspólnych rynków rolnych zaznaczyły się różne koncepcje.⁵ Wiadomym jest, że wiele spraw i problemów występujących w rolnictwie dzieli, różnicuje państwa, rządy tych państw, a także funkcjonujące w nich rolnicze organizacje zawodowe. W okresie organizowania Wspólnoty Europejskiej można było zauważyć ścieranie się ze sobą dwóch podstawowych opcji: amerykańskiej (atlantyckiej), której sztandarowym zwolennikiem była Wielka Brytania przeciwna wszelkim próbom wprowadzenia europejskiego rynku rolnego, uważanego za przeszkodę na drodze do swobodnego handlu i europejska. Europejczycy zaś byli zwolennikami Europejskiej Polityki Rolnej z progresywnym znoszeniem barier celnych. Mimo to, wewnątrz tej polityki zarysowały się różne, odmienne, stanowiska. Pozostało więc tylko sześć państw skłonnych zintegrować swoje polityki rolne. Za nimi podążyły ich rolnicze, narodowe organizacje zawodowe, a także Europejska Konfederacja Rolnictwa (CEA). Pomiędzy, że europejska integracja rolnictwa miała społeczną akceptację w tych państwach oraz była też zgoda co do budowania razem Wspólnego Rynku Rolnego, środki do osiągnięcia tego celu były różne.

Każde państwo troszczyło się, aby nie utracić swej suwerenności i ochronić partykularne interesy swoich rolników. Jedynie Holandia, Włochy i Francja zachowały w tym okresie pozycję spójną, proeuropejską. Skupienie się na egoizmie narodowym oraz walka ze stanowiskami nie możliwymi do pogodzenia, prowadzą do niepowodzenia dwóch kolejnych konferencji na temat europejskich rynków rolnych (w Paryżu). Nie znaleziono porozumienia, zarówno w kwestii rynków rolnych, ani w sprawach instytucjonalnych, ani też w kwestii geopolitycznego obrazu rolniczej Europy jaki miałby być stworzony.

⁴ Szczegółowo na temat tych organizacji zob. np. *Yearbook of International Organizations*, Edited by Union of International Associations, 1993/94.

⁵ Zob. *Les syndicats agricoles...*, s. 270 i nast.

Niepowodzenie licznych prób wprowadzenia wspólnego rynku europejskiego, zdemobilizowało na pewien czas najbardziej przekonane siły proeuropejskie. Jednakże w zakresie informacji nastąpiły pewne sukcesy. W tej dziedzinie liczni reformatorzy, zawodowi politycy, eksperci, wykazali dużą zaradność teraz dysponowali już zbiorem informacji politycznych i statystycznych na temat rolnictwa europejskiego zebranych przez grupy robocze przygotowujące konferencję.

Wszystkie rolnicze organizacje zawodowe zainteresowane integracją rolnictwa utworzyły komisję dokumentacji europejskiej. Pojawiła się elita europejska, jeśli nie chłopska, to przynajmniej bliższa rolnikom aniżeli ta przedwojenna. Można powiedzieć, że reprezentacja rolników przeistoczyła się z elity arystokratycznej w elitarnych „agronomów”. Najważniejsze było jednak to, że rolnictwo zaczęło odtąd traktować w środowiskach rządowych państw założycielskich Wspólnoty Europejskiej, a także w Radzie Europy jako kluczowy, najważniejszy sektor gospodarczy, od którego począwszy, można zbudować Europę Ekonomiczną. Uznano, że dopiero w ramach globalnej polityki ekonomicznej trzeba wypracować wspólny rynek rolny.

Jean Monnet - były prezes Wysokiej Władzy w Europejskiej Wspólnocie Węgła i Stali (CECA) utworzył 13 X 1955 r. komitet na rzecz Stanów Zjednoczonych Europy, grupujący ok. 100 osób z kierowniczych środowisk europejskich, m.in. także z rolniczych organizacji syndykalnych. Uważał, że wspólnota europejska objąć powinna także inne (poza przemysłem węglowym i stalowym) dziedziny gospodarki jak transport, rolnictwo, energię atomową.

Ostatecznie ministrowie spraw zagranicznych sześciu państw członkowskich CECA na konferencji w Messynie (1-3.06.1955 r.) potwierdzili wolę stworzenia Wspólnej Europy, jednakże kwestię globalnej integracji, a także wyłaniające się tu zagadnienia ponadnarodowości powierzyli specjalnemu komitetowi pod kierownictwem ministra spraw zagranicznych Belgii - Spaaka. Komitet ten zorganizował konferencję w Val Duchesse w Belgii, w której uczestniczyły delegacje rządowe, eksperci, także przedstawiciele rolniczych organizacji zawodowych. Był to moment poważnej realizacji „mitu” o utworzeniu Wspólnej Europy. Na zakończenie tej konferencji powstał raport, którego VI część poświęcona była rolnictwu. Już wówczas rolnictwu przyznano prawo obywatelstwa we Wspólnym Rynku, uznając, iż jest to kluczowy sektor gospodarczy, ale przede wszystkim jest to warunek równowagi w wymianie między różnymi gospodarkami państw członkowskich Wspólnej Europy.

Uznając złożoność rolnictwa w stosunku do innych sektorów gospodarczych, raport przewidywał tworzenie mechanizmów stabilizujących i okres przejściowy dla osiągnięcia ostatecznego rynku rolnego. Raport ten, będący w istocie rzeczy załącznikiem Traktatów Rzymskich (o Wspólnocie Europejskiej i Europejskiej Wspó-

lności Energii Atomowej), Spaak przedstawił ministrom spraw zagranicznych CECA oraz w dniach 29-30.06.1956 r. na konferencji w Wenecji. Został on przez te gremia przyjęty i wymagał tylko redakcyjnego dopracowania i ostatecznego zredagowania dwóch traktatów o wyżej wspomnianych Wspólnotach.

Komitet spotkał się z licznymi uwagami i zaleceniami rolniczych organizacji zawodowych z państw założycielskich, zaniepokojonych losem ich rolnictwa i rolników. Obawy narodowych organizacji rolniczych, a także CECA dotyczyły głównie specyfiki rolnictwa oraz niezdrowej konkurencji pomiędzy państwami. Po dwóch dniach dyskusji Rada Europy przegłosowała (w dniu 24 X 1956 r.) utworzenie wspólnego rynku (77 głosów „za”, 1 - „przeciw”, 9 - „wstrzymujących się”). Nieco inaczej wyglądała sytuacja jeśli chodzi o włączenie rolnictwa do wspólnego rynku. 35 głosów było „za”, 26 - „przeciw”, 19 - „wstrzymujących się”. Wynika z tego, że Wspólny Rynek Rolny nie łączył wszystkich głosujących i powstał wśród podzielonych opinii.⁶ Trzeba sobie jednak uświadomić, że Wspólny Rynek Rolny narodził się. Jak wynika z przedstawionych zdarzeń, nie został on utworzony wyłącznie przez rolników, przez ich organizacje zawodowe ani nawet przez ministrów rolnictwa, ale przede wszystkim przez polityków, z których wielu musiało pokonywać blokady i odwracać bieg wydarzeń.

Tak więc to głównie ministrowie spraw zagranicznych oraz garstka zwolenników Wspólnej Europy stworzyła Wspólny Rynek Rolny. We wszystkich państwach, z wyjątkiem Holandii ministrowie rolnictwa nie włączyli się do tego procesu. Odtąd to ci właśnie ministrowie przejęli pałeczkę polityczną w lansowaniu wspólnej polityki rolnej. Jednakże rzeczywiste wypracowanie podstawowych założeń i kierunków tej polityki nastąpiło dopiero na konferencji państw założycielskich Wspólnoty Europejskiej w lipcu 1958 r. w Stresie.

II. Skoro więc wspólna polityka rolna lansowana jest głównie przez polityków Brukseli, tym bardziej udział organizacji zawodowych, syndykalnych rolników w jej kształtowaniu i wdrażaniu w życie jest wskazany i potrzebny. Dlatego też z zadowoleniem odnotować należy obecność przedstawicieli tych organizacji na konferencji w Stresie, gdzie polityce tej nadawano po raz pierwszy kształt i wypracowano jej główne założenia. Uczestnictwo przedstawicieli rolników na tej konferencji, choć tylko jako obserwatorów, bez głosu stanowiącego o ważnych dla nich sprawach, miało niezwykle ważne znaczenie. Uświadomiło im mianowicie twardą rzeczywistość z jaką po raz pierwszy się zetknęli na forum Wspólnoty Europejskiej, a ponadto zostali przez Sicco Mansholta, który przewodniczył tej konferencji (był wówczas vice przewodniczącym Komisji Wspólnoty Europejskiej)

⁶ Szerzej na ten temat, zob. Les syndicats agricoles... s. 272 i nast.

zaproszeni do ścisłej współpracy, zarówno z rządami, jak i z organami Wspólnoty, także ze stowarzyszeniami i innymi organizacjami zawodowymi, przedstawicielami przemysłu, handlu oraz z zainteresowanymi środowiskami naukowymi w zakresie rozwiązywania spraw rolnictwa. Konferencja ta stała się dla rozwijania tej współpracy podstawą, źródłem umocowania. Rozwijająca się bowiem do dnia dzisiejszego współpraca pomiędzy tymi podmiotami nie znajduje swego prawnego *expressis verbis* upoważnienia zarówno w pierwotnych jak i wtórnych aktach prawa wspólnotowego, zaś podstawą jej istnienia jest właśnie ta konferencja.

Na konferencji tej dokonano zdefiniowania, określenia ram prawnych wspólnej polityki rolnej, które przekraczałyby rozwiązania i interesy narodowe. Jak powiedział Minister Rolnictwa Holandii: „należało ustalić, jaki jest nasz wspólny interes, to na pewno nie jest suma partykularnych interesów narodowych poszczególnych państw członkowskich”.⁷

Wszystkie wystąpienia na tej konferencji broniły rodzinnych gospodarstw rolnych. Mansholt określił definicję gospodarstwa rodzinnego przedstawioną następnie w znanym swoim Memorandum. Mówi on: „... gdy stwierdzamy, że gospodarstwo rodzinne jest modelem gospodarstwa rolnego, to musimy osadzić go na bazie ekonomicznej i zmodernizować. Utworzenie zdrowych gospodarstw rodzinnych z jednej strony powinno oznaczać dla nas, że cała seria gospodarstw małych powinna zniknąć”. Nastąpiła pora realizmu gospodarczego. Trzeba było widzieć potrzeby rynku.

Konferencja w Stresie stanowiła przejściowy etap pomiędzy politycznym duchem europejskości, a wizją ekonomicznych wspólnotowych konstrukcji. Miała ona na celu zamaskowanie, brak wiążącej kontynuacji pomiędzy dotychczasowym procesem politycznego budowania rolniczej Europy a jej koncepcji technokratycznej. Stresa - to początek wspólnych, jakże trudnych działań i podejmowania wspólnych decyzji w zakresie rolnictwa. Dlatego obecni tam przedstawiciele rolniczych organizacji syndykalnych byli wręcz proszeni przez przedstawicieli Komisji WE, aby ich organizacje włączyły się i aktywnie uczestniczyły w tym procesie.

Aby uczynić zadość tej prośbie, przedstawiciele rolników z państw członkowskich Wspólnoty, już w kilka miesięcy po konferencji w Stresie utworzyli pierwsze wspólnotowe struktury zawodowe⁸ zupełnie nowe pod względem organizacyjno-prawnym (COPA - COGECA, CEJA, FESTA), ale w istocie rzeczy będące przedłużeniem struktur narodowych. Uwzględniając status prawny i podział kompetencji, Bruksela powoli została pokryta siatką organizacji, które od

7 Zob. Les syndicats agricoles... s. 275.

8 Na ich temat zob. szczegółowo: B. Kozłowska: Rolnicze organizacje zawodowe na obszarze Unii Europejskiej. Warszawa, 1995 r., także B. Kozłowska: Pozycja prawna..., s. 62 i nast.

produkcji rolno-spożywczej, po handel i konsumpcję, zmierzają do obrony swoich interesów przy opracowywaniu Wspólnej Polityki Rolnej. Gęstość tej siatki organizacyjnej jest na miarę stawki w biegu o partnerstwo i na miarę stosunku sił pomiędzy konkurującymi syndykatami do uznanej i prawnie usankcjonowanej reprezentatywności rolników europejskich.

Konkurencja ta odbywa się w obliczu zupełnej pustki prawnej, prawnego uregulowania jak też politycznego określenia pojęcia reprezentatywności. Przecież ani Traktat Rzymski, ani konferencja w Stresie nie dają definicji ani listy organizacji reprezentatywnych dla ogółu zintegrowanego rolnictwa.

Komisja WE zadawała się wielokrotnie wyrażanym życzeniem: „utrzymywanie z OPA (les organisations professionnelles agricoles - rolniczymi organizacjami zawodowymi - przyp. B.K.) współpracy ścisłej i ciągłej”, jako partnerami jednocześnie zdolnymi uczestniczyć w opracowywaniu wspólnej polityki rolnej, we wdrażaniu jej w życie i promowaniu ducha europejskiego w każdym państwie członkowskim. Komisja uważa przedstawicieli tych organizacji za właściwych i zarazem koniecznych swoich rozmówców, a jednocześnie za punkt przekaźnikowy, gdy chodzi o stosowanie rozwiązań wspólnej polityki rolnej w zintegrowanym rolnictwie europejskim. Trzeba więc utworzyć organizacje o ściśle wspólnotowym charakterze i profilu działania, wyposażyć je w prawo reprezentowania i obrony interesów zawodowych rolników, tym samym utworzyć konieczne związki pomiędzy istniejącymi syndykatami narodowymi a tymi wspólnotowymi organizacjami.

III. COPA - Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych, jest pierwszą, ale do dnia dzisiejszego najważniejszą organizacją zawodową rolników funkcjonującą przy Wspólnocie Europejskiej. Utworzony został 6 IX 1958 r. w Brukseli przez organizacje z państw założycielskich Wspólnoty na mocy zawartego między nimi porozumienia o charakterze prywatnym. Zgromadzenie Ogólne - najwyższy organ w COPA składające się z przedstawicieli narodowych zrzeszonych w komitecie organizacji, wybiera ze swego grona Prezydium, a ono z kolei Przewodniczącego.

Komitet COPA jest strukturą zawodową skupiającą wprawdzie różne organizacje zawodowe ze wszystkich państw członkowskich Wspólnoty, jednakże ukształtował się przede wszystkim jako struktura wyspecjalizowana w tworzeniu rynku rolnego. Jest odzwierciedleniem tendencji jakie były lansowane przez wspólną politykę rolną. Na 24 wyspecjalizowane grupy robocze pracujące w COPA, 18 zajmuje się poszczególnymi produktami rolnymi, 6 problemami strukturalnymi i problematyką funkcjonowania gospodarstw rolnych, a 2 sprawami socjalnymi. Statutowo określony przedmiot działalności COPA, to: „formułowanie, tworzenie wspólnych rozwiązań problemów wywołanych przez kształtowanie i rozwój Wspólnot Europejskich, a w szczególności przez Wspólną Politykę Rolną i

reprezentowanie oraz obrona interesów rolników wobec władz Wspólnoty, innych organizacji zawodowych, ekonomicznych i socjalnych”.

COGECA - Komitet Generalny Spółdzielczości Rolniczej. Powstał 24 09 1959 r. Założony przez 6 central spółdzielczych. Struktura organizacyjna komitetu jest identyczna jak komitetu COPA. Takie same są także kompetencje wobec instancji wspólnotowych. Liczba komitetów wyspecjalizowanych wspólnych dla COPA i COGECA, podobieństwo celów i metod działania, (a nawet wystąpień przedstawicieli), świadczą o silnej spójności między tymi dwoma organizacjami, która znajduje swój strukturalny wyraz w utworzeniu wspólnego sekretariatu (z dniem 1 grudnia 1962 r.), który jest reprezentowany na plenarnych sesjach Parlamentu Europejskiego oraz komitetu koordynacyjnego (8 grudnia 1978 r.) Jednakże rozróżnienie między nimi zawiera się w rzeczywistości empirycznej i historycznej, specyfice narodowej, sposobach organizowania rolników, gdzie w przypadku np. Grecji ruch spółdzielczy stanowi jakby jedyną formę wspólnych, zespołowych działań rolników. Rozróżnienie to pochodzi także ze strategii politycznych i sektorowych wspólnoty, która rozróżnia wśród swoich umocowanych przedstawicieli syndykalizm o ogólnokrajowym znaczeniu (nastawieniu) i ruch spółdzielczy bardziej wyspecjalizowany w regulowaniu rynku rolnego.

CNJA - (Conseil Europeen des Jeunes Agriculteurs) - Europejska Rada Młodych Rolników. Powstała 18 grudnia 1958 r., w Rzymie na mocy porozumienia zawartego przez 11 narodowych organizacji młodych rolników z sześciu państw założycielskich Wspólnot Europejskich. Do 1963 r. była niezależna od COPA. Obecnie CEJA, mimo swej odrębności i funkcjonalnej autonomii jest organizacją podporządkowaną Komitetowi COPA i prowadzi wspólny z nim sekretariat.

Główne cele CEJA skupiają się wokół obrony i promowaniu interesów zawodowych młodych rolników wobec instytucji i organów wspólnotowych, w szczególności zaś wokół udzielania młodym rolnikom pomocy w związku z rozpoczynaniem działalności zawodowej, jak też prowadzeniem już i utrzymaniem w należytym standardzie gospodarstw rolnych.

CEA, COPA, COGECA, FIPA - te 4 organizacje spotykają się regularnie dla zsynchronizowania i skonfrontowania ze sobą wzajemnie ich dziedzin działalności. Po 3 kolejnych spotkaniach (w Lozannie, Brukseli i Paryżu - 9, 29 września i 6 października 1971 r.) organizacje te podpisały protokół porozumienia, który określa funkcje i uprawnienia każdej z nich.

Podział pracy, potwierdza hegemonię COPA nad innymi organizacjami. COPA rezerwuje sobie w istocie rzeczy prawo do tego by być jedynym uprawnionym i prawowitym partnerem organów Wspólnot. Nadrzędny cel, jakim jest obrona rolników i rolnictwa europejskiego wymagają, aby COPA korzystała z pełnej

autonomii i przywileju przedkładania projektów dotyczących stosowania i określania wspólnej polityki rolnej i reglamentowania regulacji wspólnotowych.

Na CEA spoczywają problemy społeczne polityki rolnej, obrona „zachowanie gospodarstw rolnych zdolnych do życia, utrzymanie rolnictwa górskiego, zabezpieczenie społeczne rolników, kształcenie, zajęcia dla kobiet wiejskich, akcje dla młodzieży, ochrona środowiska naturalnego.

FIPA - z racji swej tożsamości jako organizacja internacjonalistyczna, pełni funkcje reprezentowania interesów rolników europejskich jako członków światowej wspólnoty. Aby jeszcze bardziej zacieśnić więzy COPA-COGECA tworzą (8.12.1978 r.) komitet koordynacyjny, który posiada wspólny sekretariat.

Progresywne przejmowanie „reprezentatywności” rolników europejskich przez COPA-COGECA prowadzi do stworzenia jakby quasi-monopolu przedstawicielstwa zawodowego rolników w Brukseli.

Przeciwko temu monopolowi przedstawicielstwa rolników z państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, a także z powodu odrzucenia ich kandydatur w COPA, ale przede wszystkim przez przeciwstawienie się sposobowi, w jaki COPA-COGECA wspólnie zajmują się wspólną polityką rolną, stowarzyszenia nie przyjęte do COPA tworzą stopniowo Europejską Koordynację Chłopską (la Coordination Paysanne Europeenne - CPE), rodzaj kontr-COPA, której tak bardzo obawia się Prezydium COPA.

CPE - jest wynikiem licznych inicjatyw rolników górskich, którzy okresowo spotykają się od 1981 r. W tych nieformalnych spotkaniach biorą udział rolnicy z terenów górskich i upośledzonych Włoch, Szwajcarii, Bawarii, Savoi. W Lugano w Szwajcarii w 1982 r., a następnie w Bawarii w 1983 r. pod wpływem francuskiego związku- Narodowa Centrala Syndykatów Pracowników Chłopskich (CNSTP) dołączają liczne inne grupy „rolników alternatywnych”. W 1984 r. w Niemczech CNSTP zorganizowało zgromadzenie, w którym wzięli udział także Duńczycy, Holendrzy, Hiszpanie. W ten sposób wchodzi się w nowy etap budowy europejskiego syndykalizmu. W Madrycie w grudniu 1986 r. odbyło się spotkanie, w którym uczestniczyło 27 organizacji z 12 wówczas państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Na spotkaniu tym powstaje w sposób statutowy CPE. Powstaje regulamin wewnętrzny organizacji. Utworzone zostają statutowe organy, m.in. Rada składająca się z 2 reprezentantów z każdego państwa, ustalono system składek i utworzono stały sekretariat z siedzibą w Brukseli.

Od 1984 r. nadrzędnym celem i naczelnym zadaniem CPE było promowanie nowej polityki rolnej europejskiej i międzynarodowej oraz próba zamieszczenia, a nawet odwrócenia logiki produktywistycznej wspólnej polityki rolnej przez promowanie rozwiązań alternatywnych. CPE stworzyła swoją strukturę i wypracowała swoje cele jeśli chodzi o kwestię kwot mlecznych i zróżnicowanie cen na

produkty rolne. Można syntetycznie przedstawić cele i propozycje CPE wokół najważniejszych tematów, jakimi są:

- zatrzymanie rolników w dotychczasowych gospodarstwach rolnych,
- zatrzymanie procesów koncentracji produkcji,
- ochrona środowiska naturalnego.

Utrzymanie maksymalnie dużej liczby gospodarstw rolnych we wszystkich regionach Europy, promowanie chłopskich sposobów produkcji bardziej respektujących ochronę środowiska naturalnego, polepszenie jakości produkcji, wprowadzenie wspólnej polityki dla przejmowania gospodarstw, poprzez finansowanie instalowania nowych gospodarstw bardziej niż finansowanie przejścia na wcześniejsze emerytury.

Według założeń CPE, dla zatrzymania procesu koncentracji produkcji należy zastępować industrializację hodowli i nadmierną intensyfikację kultur rolnych, znieść subwencje eksportowe. Wreszcie należy promować żywy świat wiejski respektujący potrzeby środowiska i tożsamość regionalną. Pomimo mniejszej liczby niż w COPA (w 1990 r. CPE zrzeszała 14 narodowych organizacji, wśród których były także organizacje z państw nie należących do Wspólnot Europejskich), mimo mniejszego ciężaru instytucjonalnego, CPE przyjęta została przez Komisję WE na jej obrady i korzysta z tego samego czasu wypowiedzi co COPA.

Obok tych organizacji rolników funkcjonuje także Europejska Federacja Związków Zawodowych Pracowników Rolnictwa (FESTA - Federation Europeenne des Syndicats Travailleurs Agricoles) - afiliowana przy Europejskiej Konfederacji Syndykatów. FESTA została utworzona 11 marca 1958 r. Podstawowym celem działania tej organizacji jest koordynacja stowarzyszonych w niej związków oraz obrona wspólnych interesów zawodowych, socjalnych zrzeszonych w nich robotników rolnych, podporządkowanych Wspólnej Polityce Rolnej.

W marcu 1978 r. FESTA zawarła porozumienie z COPA dotyczące 40-godzinnego tygodnia pracy dla etatowych pracowników rolnych zatrudnionych w sektorach rolnych upraw polowych (w produkcji roślinnej i zwierzęcej).

Pomimo, że prezydium FESTA podczas konferencji w Rzymie 4 czerwca 1980 r. krytycznie odniosło się do monopolu reprezentatywności i statusu uprzywilejowanego przedstawicielstwa COPA wobec Komisji WE, to FESTA i COPA razem zażądały w 1981 r. zwołania wspólnej konferencji rolników prowadzących gospodarstwa rolne i etatowych pracowników rolnych. FESTA jest zwolennikiem ponadnarodowej polityki społecznej, a więc żąda również bardziej sprawiedliwej polityki ekonomicznej tworzącej nowe miejsca pracy i korygującej nierówności pomiędzy regionami i rolnikami biednymi i bogatymi.

Przedstawiona tu panorama rolniczych organizacji zawodowych występujących we Wspólnocie Europejskiej nie jest wyczerpująca. Należałoby przedstawić także inne np. związki konsumentów, organizacje handlowe i inne działające w rolnictwie WE.⁹

Poza tą różnorodnością występuje pewna liczba stałych organizacji, które wyrażają biurokratyczny świat Brukseli. Wszystko odbywa się tak jakby europejski model instytucjonalnej organizacji przewodził i przyświecał narodzinom nowych organizacji w państwach członkowskich WE. Organizacje te muszą podporządkować się Brukseli. Ich hierarchiczna struktura jest identyczna jak w przypadku organizacji wspólnotowych - Zgromadzenie Ogólne, Prezydium, Biuro. Schemat organizacyjny jest podobny - komitet ekspertów, grupy robocze, komitety wyspecjalizowane wg produktów. Ciężar gatunkowy i miejsce ich w różnych strukturach organizacyjnych i w negocjacjach z Komisją, czynią z „Eurosfer” miejsce partnerstwa sektorowego bardziej wyspecjalizowanego niż miejsce zdolne do obrony bardziej generalnej i globalnej wizji europejskiego rolnictwa. Jednakże badając bardziej szczegółowo sposoby działania rolniczych organizacji zawodowych, biurokratyczny aspekt negocjacji podlega pewnym niuansom, różnicuje się, staje się bardziej różnorodny.

IV. Wpływ rolniczych organizacji syndykalnych na wspólną politykę rolną¹⁰ możliwy jest do uchwycenia i ustalenia sposobów ich działania po dłuższej obserwacji „świata brukselskiego” i wyważenia stosunku sił pomiędzy organami Wspólnot Europejskich i tymi organizacjami. Wówczas można stworzyć jakby inwentarz różnych sposobów działania stosowanych przez rolnicze organizacje zawodowe, przez które organizacje te starają się zaważyć na decyzjach wspólnotowych.

Działalność mająca na celu wywarcie wpływu na kształtowanie wspólnej polityki rolnej podejmowana przez rolnicze organizacje zawodowe, zarówno ta określona w statucie organizacji, jak i ta nieformalna sprowadza się do takich działań jak:

- praca w komitetach konsultacyjnych (wg produktów). Wówczas eksperci Komisji i eksperci np. COPA spotykają się często i dyskutują na tematy aktów prawnych artykułujących wspólną politykę rolną, a szerzej na temat stworzenia konstrukcji europejskich,

⁹ Bardziej szczegółowo organizacje te przedstawia B. Kozłowska: Rolnicze organizacje zawodowe...s. 34 i nast.

¹⁰ Zob. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa, Warszawa, 1995 r., s. 202 i nast.; B. Kozłowska: Udział rolniczych organizacji zawodowych w kształtowaniu i wdrażaniu wspólnej polityki rolnej w pracy zbiorowej pod red. C. Mika: Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II. Toruń 1996 r., s. 49 i nast.

- spotkania comiesięczne pomiędzy Komisją i Prezydium COPA - COGECA,
- kontakty poprzez deputowanych do Parlamentu Europejskiego i wpływ deputowanych na Komisję i Radę Wspólnot Europejskich,
- uczestnictwo w Komitecie Społeczno-Ekonomicznym WE,
- kontakty, nieoficjalne, nieformalne. Przebiegają one równolegle do działań statutowych, są najlichniesze i najtrudniejsze do uchwycenia. Wymagają pewnej zręczności, dyplomacji i odpowiedniej strategii działania. Czasami bywają najbardziej skuteczną formą działania przedstawicieli rolników w Brukseli,
- Manifestacje - stanowią najbardziej drastyczną i jednocześnie najbardziej spektakularną formę działania rolniczych organizacji zawodowych. Jeżeli COPA nie może odwrócić stosunku sił na korzyść rolników, rolnicy z narodowych organizacji gotowi są przypomnieć, że wspólna polityka rolna dotyczy przede wszystkim chłopstwa europejskiego. Dokładnie przygotowane wcześniej, w czasie lub po posiedzeniach ogólnych COPA przed maratonami rolnymi, w czasie posiedzeń Komisji, manifestacje skandują wielkie nasilenie, zmiany i kryzysy. Nie ma tu spontaniczności, manifestacje są dokładnie przygotowane, choć jak wskazuje praktyka, mogą niekiedy zmienić się w niekontrolowane wybuchy gwałtowności. Te formy protestu mają na celu przede wszystkim oddziaływanie na opinię funkcjonariuszy i polityków brukselskich. Trudno uznać je za reprezentatywne dla ogółu europejskich rolników; są przede wszystkim wynikiem mobilizacji aparatu związkowego, mają służyć strategiom europejskich i narodowych rolniczych organizacji syndykalnych.

Mimo sporadycznych działań w formie protestu, zasadą stosowaną przez brukselskie rolnicze organizacje zawodowe na co dzień, jest strategia zgodności, unikania konfliktów, ostrożności i kompromisu wobec organów Wspólnot Europejskich. Organizacje te bowiem chcą zachować swój wizerunek prawowitości i wiarygodności. Przez narodowe rolnicze organizacje syndykalne są jednak postrzegane jako struktury zbiurokratyzowane, utożsamiające się z organami Wspólnot Europejskich, nie zachowujące dystansu do opiniowanych spraw. Najważniejszą w nich rolę odgrywają czynniki polityczne i sukces lub niepowodzenie negocjacji są często rezultatem stosunku sił czysto politycznych. To wszystko daje nam obraz syndykalizmu wypaczonego, nieprawdopodobnego. Dlatego też rolnicy z państw członkowskich Wspólnot Europejskich uważają, że COPA-COGECA, które występują w ich imieniu są uzurpatorami prawa do ich reprezentowania, prawa, którego w rzeczywistości nie posiadają. Bowiem według nich reprezentować, znaczy mieć mandat samych rolników, a nie aparatu związkowego, jak to jest w praktyce. Przedstawiciele narodowych rolniczych organizacji zawodowych zasie-

dający w brukselskich organizacjach, są przez europejskich rolników uważani za „agentów ekonomicznych” wspólnej polityki rolnej.¹¹

Retrospektywne spojrzenie na genezę wspólnej polityki rolnej oraz na jej wprowadzanie w życie wskazuje, że Wspólnota Europejska jest przede wszystkim wspólnotą gospodarczą, ekonomiczną, nie zaś społeczną. Wola tworzenia europejskiego syndykalizmu została wypaczona przez sam charakter wspólnej polityki rolnej, która stworzyła inną tożsamość rolników, głównie jako producentów rolnych, zdominowanych i podporządkowanych tej polityce.

Przedstawiony obraz rolniczych organizacji zawodowych funkcjonujących przy Wspólnocie Europejskiej powinien być dla przedstawicieli naszych rolników sygnałem do zastanowienia się, przede wszystkim kto ma ich reprezentować w Brukseli z chwilą uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, a także jak zmienić wizerunek i działalność brukselskich rolniczych organizacji syndykalnych, aby w centrum ich uwagi pozostawał rolnik jako człowiek, a nie rolnik jako producent rolny.

11 Zob. Les syndicats agricoles..., s. 269 i nast.

Kwoty mleczne jako forma reglamentowania rolniczej działalności gospodarczej

Wspólna organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich poddana została daleko idącej reglamentacji prawnej i obok sektora mięsa wołowego i cielęciny należy do najsilniej chronionych w ramach wspólnej polityki rolnej. W ramach wspólnej organizacji rynku mleka na przestrzeni wielu lat wypracowane zostały daleko idące mechanizmy interwencji publicznej oparte na systemie wysokich cen gwarantowanych i zakupach interwencyjnych (masła, odtłuszczonego mleka w proszku i niektórych gatunków serów) w powiązaniu z systemem wspierania prywatnego przechowywania niektórych produktów mleczarskich. Wmontowane w funkcjonowanie tego rynku mechanizmy interwencji publicznej, oparte na systemie wysokich cen gwarantowanych, doprowadziły do powstania strukturalnych nadwyżek produkcyjnych¹, szczególnie kosztownych dla budżetu zarówno ze względu na rozmiary zakupów interwencyjnych, jak też wysokich kosztów subwencjonowanego eksportu².

Stąd też w 1984 r. na mocy rozporządzenia Rady WE nr 856/84 ustanowione zostały kwoty mleczne, które stały się na długie lata filarem wspólnej organizacji rynku mleka, stanowiąc swego rodzaju „bilet wstępu” producentów mleka na ten wysoce kontrolowany rynek. Podstawowe znaczenie kwot mlecznych w systemie wspólnej organizacji rynku mleka polega na tym, że tylko producenci mleka uprawnieni do kwot są objęci systemem cen gwarantowanych i mogą korzystać z prawem przewidzianym środków wspierania ich dochodów.

Zgodnie z zasadami określonymi w przepisach rozporządzenia Rady WE nr 857/84³ podstawą ustalenia wyjściowej kwoty globalnej dla całej WE był poziom

1 Według danych statystycznych w początku lat 80-tych produkcja mleka we Wspólnocie wzrastała średnio o 2,5% rocznie, podczas, gdy konsumpcja zaledwie o 0,5% rocznie.

2 Wydatki przeznaczone na podtrzymywanie tego kosztownego rynku w latach 80-tych stanowiły około 30 % ogółu wydatków finansowanych ze środków Sekcji Gwarancji Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa.

3 OJ 1984 L 90/13.

produkcji mleka w 1981, powiększany corocznie o 1% (art. 2 ust. 1)⁴. Tak określona kwotę rozdzielono między państwa członkowskie, które poprzez odpowiednie krajowe struktury interwencyjne dokonały dalszej dystrybucji kwot między producentów mleka⁵.

W ramach systemu kwot mlecznych wyodrębnia się dwa ich rodzaje: kwoty hurtowe (wholesale quota) stanowiące główny mechanizm dystrybucji mleka i kwoty bezpośrednie (direct quota). Kwoty hurtowe⁶ przyznawane są producentom mleka, którzy dostarczają mleko mleczarniom, innym przetwórcom lub koncesjonowanym odbiorcom mleka w celu jego dalszej odsprzedaży innym przedsiębiorstwom dokonującym przetwórstwa mleka. W istocie rzeczy pod pojęciem hurtowej kwoty mleka rozumieć należy ilość mleka jaką producent rolny może sprzedać przetwórcom mleka (głównie mleczarniom) lub innym koncesjonowanym hurtowym odbiorcom mleka w roku kontyngentowym, bez ponoszenia opłat dodatkowych⁷. Na tym tle ujawnia się skomplikowany charakter „podwójnego” podporządkowania hurtowej kwoty mlecznej. Kwota sprzedaży hurtowej mleka przyznawana jest producentom mleka, ale jednocześnie jest ona rejestrowana na konkretnego odbiorcę mleka w hurcie (jednego lub więcej). Ponieważ w praktyce hurtowy odbiorca mleka skupuje mleko od wielu producentów, pod pojęciem kwoty odbiorcy (purchaser quota) rozumieć należy sumę produktów mleczarskich w ramach dostaw hurtowych jakie może ona nabyć w ciągu roku kontyngentowego od wszystkich producentów, bez konsekwencji finansowych. Jeśli tylko sięgnąć do przykładu brytyjskiego, to okazuje się, że największym hurtowym odbiorcą mleka organizującym jego skup z gospodarstw jest Milk Marque tj. marketingowa organizacja producentów mleka, zrzeszająca około 70% producentów w Anglii i Walii⁸.

Natomiast kwoty detaliczne, zwane także kwotami sprzedaży bezpośredniej oznaczają ilość mleka i produktów mleczarskich jaka może być sprzedana w roku kontyngentowym bezpośrednio konsumentom, bez ponoszenia z tego tytułu opłat

4 Wynosił on 99,5 mld ton mleka-rocznie. Jednakże w roku 1984/85 ustalono globalną kwotę mleka dla całej WE na poziomie 99,9 mld mleka w celu ułatwienia państwom członkowskim dostosowania się do nowego systemu.

5 Szerzej zob. G. Sgarbanti: *Le quote nel settore dello zucchero e lattiero-caseario*, (w:) L. Costato: „Compendio di diritto agrario italiano e comunitario”, Padova, CEDAM 1989, s. 464 i nast.

6 W państwach członkowskich obecnie kwota hurtowa waha się od 85% do 98% całkowitej kwoty narodowej, zaś kwota detaliczna stanowi od 1 do 14% kwoty. Pozostałą część kwoty narodowej stanowi rezerwa narodowa. Zob. M. Fedak, S. Stańko: *Porównanie systemu regulacji rynku mleka w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny Agencji Rynku Rolnego” 1999 nr 9.

7 W brytyjskim systemie prawnym taką definicję hurtowej kwoty mleka zawiera art. 2 ust. 2 Dairy Produce Quotas Regulations 1994, zgodnie z którym „wholesale quota means the quantity of dairy produce which may be delivered by wholesale delivery to a purchaser from a holding in a quota year without the producer in occupation of that holding being liable to pay levy”. „Statutory Instruments” 1994/672.

dodatkowych⁹. Tego typu kwoty są przyznawane producentom mleka sprzedającym mleko zakładom służby zdrowia, przedszkolom, szkołom, sanatoriom itd.

Prawo wspólnotowe nie definiuje pojęcia kwoty mlecznej, a doktryna prawa rolnego nie jest jednolita w ocenie złożonej natury kwot mlecznych. Stąd też z punktu widzenia niniejszej rozprawy szczegółowej analizy wymaga instytucja kwot mlecznych (milk quota-w języku angielskim, quotta-latte- w języku włoskim) jako forma reglamentowania działalności rolniczej ukierunkowanej na produkcję mleka. Jako wstępne założenie należy przyjąć, że pod pojęciem kwot mlecznych rozumieć należy prawo przyznane konkretnemu producentowi mleka, którego treścią jest określenie w trybie administracyjnym górnego pułapu produkcji mleka przeznaczonego do zbycia w danym roku kontyngentowym. Przekroczenie tak określonego limitu wiąże się z nałożeniem na producentów mleka dodatkowych pod względem finansowym opłat dodatkowych (additional levy). Opłaty te są tak wysokie (obecnie 115% ceny docelowej), że wprowadzanie mleka do obrotu w ilościach ponadkontyngentowych jest ekonomicznie nieopłacalne, skutecznie zniechęcając producentów do zwiększania produkcji mleka.

Kwoty są ściśle powiązane z reżimem wspólnych cen rolnych i jednocześnie z systemem szczególnie rozbudowanych premii dla producentów mleka z różnych tytułów prawnych, których wspólnym „mianownikiem” jest zahamowanie nadprodukcji mleka.

Próbie zdefiniowania pojęcia kwot mlecznych podjął Europejski Trybunał Sprawiedliwości w znanym, wielowątkowym orzeczeniu nr 5/88 w sprawie „Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft”¹⁰, stwierdzając, że „jeśli tylko rozpatruje się naturę kwoty mlecznej z punktu widzenia producenta mleka, jest ona sui generis zezwoleniem na produkowanie określonej ilości mleka, po bardziej lub mniej gwarantowanej cenie, bez konsekwencji prawno-finansowych w postaci opłat dodatkowych”. W takim ujęciu trybunał pod pojęciem kwoty rozumie akt administracyjny właściwej władzy krajowej w różnorodnej postaci prawnej (zezwolenia, koncesji, licencji) stanowiący formę reglamentacji działalności

8 Znacznie mniejsze znaczenie ma inna organizacja podejmująca działalność w tym zakresie tj. The Camelot Milk Group. Organizacje te posiadające koncesje na przeprowadzanie badań próbek mleka, udzieloną przez brytyjską agencję interwencyjną (Intervention Board for Agricultural Produce), sprzedają zakupione mleko mleczarniom w celu przetworzenia. Szerzej zob. M. G. Rawstorne: *Organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich na przykładzie Wielkiej Brytanii*, (w:) „Wspólna polityka rolna w perspektywie członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich”, Międzynarodowa konferencja naukowa, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, 6-7 października 1995, Warszawa 1996, s. 89.

9 Szerzej zob. Court of Auditors: *Special report nr 4/93 the implementation of the quota system intended to control milk production together with the Commission's reply*, OJ 1994 C 12/01, pkt 3.21.

10 ECR 1991, 2609.

gospodarczej w zakresie produkcji i komercjalizacji mleka w znaczeniu ilościowym. W tym miejscu należy podkreślić, że w sensie czysto formalnym przedmiotem reglamentacji nie jest wolumen mleka i produktów mleczarskich wyprodukowanego w gospodarstwie, ale mleka wprowadzonego do obrotu. Kwota mleka określa bowiem górny limit mleka przeznaczonego do zbycia w roku kontyngentowym.

Ustawodawca wspólnotowy nie konkretyzuje ani w jakiej formie prawnej ma być udzielone zezwolenia na produkowanie i komercjalizację mleka, ani również nie określa procedury ich przyznawania, pozostawiając te kwestie regulacjom narodowym. O tym zatem w jakiej konkretnie formie prawnej producent mleka otrzyma kwotę mleka (zezwoleń, koncesji, licencji) przesądzą przepisy prawa krajowego z zakresu materialnego prawa administracyjnego i przepisy postępowania administracyjnego.

Na tym tle wylania się pytanie do jakiego rodzaju aktów administracyjnych przyjętych w polskim porządku prawnym można by zakwalifikować kwoty mleczne, a przynajmniej z jakiego rodzaju aktami administracyjnymi zdają się one mieć najwięcej cech wspólnych. W polskiej doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się dwie podstawowe formy reglamentacji działalności gospodarczej (zezwoleń i koncesji), a ich wspólną cechą jest to, że przyjmują one postać aktu zgody władzy publicznej na podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w określonej sferze działalności gospodarczej przez dany podmiot i na zasadach określonych w tym akcie i w obowiązujących przepisach prawa¹¹.

Na gruncie obowiązującego prawa brak jest legalnych definicji zezwoleń i koncesji¹², a i w praktyce orzeczniczej akty te nie wykazują większych różnic. Natomiast w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się na różnice występujące między tymi aktami administracyjnymi¹³. Jednym z kryteriów ich rozgraniczenia jest kryterium wyłączności państwa jako przedmiotu koncesji¹⁴, które jednak z uwagi na uchylenie większości przepisów ustanawiających monopol państwa w zakresie działalności gospodarczej w znacznej mierze straciło na znaczeniu¹⁵. Według tak określonego kryterium koncesje oznaczają rezygnację z monopolu państwa na określoną działalność w stosunku do której państwo zastrzega sobie wyłączność ze względu na jej znaczenie lub użyteczność publiczną¹⁶, a jednocześnie przewiduje się możliwość dopuszczenia do jej wykonywania także nie-

państwowe podmioty gospodarcze. Stosując to właśnie kryterium w odniesieniu do kwot mlecznych należałoby stwierdzić, że skoro nie są one wydawane w sferach objętych monopolem państwa, a działalność rolnicza z pewnością do takich nie należy, to nie mają one charakteru koncesji. Pod tym względem wydaje się, że kwoty mleczne bliższe są zezwoleniom administracyjnym znajdującym zastosowanie w sytuacji, gdy pewna sfera działalności gospodarczej może być powszechnie dostępna dla podmiotów gospodarczych, ale z różnych względów wymaga reglamentowania przez państwo.

Poprzez koncesje państwo odstępuje innym podmiotom prawo wykonywania działalności objętej wyłącznością, co oznacza, że na mocy koncesji, „organ administracyjny nadaje podmiotowi nowe prawo, przenosząc na niego przysługujące mu kompetencje”¹⁷. Ta właśnie cecha odróżnia koncesje od zezwoleń, które nie nadają podmiotowi nowego prawa, pozwalając na korzystanie z prawa już wcześniej istniejącego tj. wolności gospodarczej. Pozwolenie jest w istocie autoryzacją prawa, bez której żadne prawo, choćby istniejące, nie może być wykonywane¹⁸. Zdaniem W. Jellinka poprzez pozwolenie jednostka uzyskuje „możność wykonywania praw, względnie wykonywania działalności zasadniczo jej przysługującej”¹⁹. Taką właśnie argumentację stosuje A. Germano, konsekwentnie broniąc poglądu, że kwota mleczna ma charakter zezwolenia administracyj-

11 Zob. C. Kosikowski: Wolność gospodarcza w prawie polskim, PWE Warszawa 1995, s. 114-115.

12 Brak normatywnego zdefiniowania tych pojęć definicji powoduje poważne niekiedy zamieszanie w orzecznictwie, czego wymownym przykładem jest wyrok NSA z 14 grudnia 1994, II SA 1431/93, „ONSA” 1996, nr 1, poz. 16, w którym sąd ten posługuje się niejasnym terminologicznie określeniem „zezwoleń koncesyjnych”.

13 Pomimo jednak wyodrębnionych w teorii różnic między zezwoleniami i koncesjami, zdaniem niektórych autorów w obecnym stanie prawnym nie ma wyraźnych materialno-prawnych podstaw do precyzyjnego ich rozgraniczenia, gdyż występujące między nimi różnice nie dotyczą kwestii merytorycznych, a jedynie proceduralnych. Tak właśnie m.in. B. Jaworska-Dębska: Spór wobec modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjno-prawne, Łódź 1995, s. 85, A. Krzyżak: Koncesja nową formą reglamentacji działalności przedsiębiorstw państwowych w zakresie handlu zagranicznego, „Wybrane zagadnienia administracyjne i finansowe przedsiębiorstw państwowych”, Katowice 1983, s. 79. Podobnie S. Biernat, którego zdaniem rozgraniczenie między koncesjami i zezwoleniami na gruncie polskiego prawa należałoby traktować jako postulat de lege ferenda. Zob. tegoż autora: Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej - wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda, „Przegląd Prawa Handlowego” 1994 nr 9, s. 13. Skrajne zdanie w tym zakresie prezentuje Z. Kowalcwski, według którego wprowadzenie równoległych pojęć techniczno-prawnych (zezwoleń i koncesji) świadczy o niekonsekwencji ustawodawcy a zarazem o braku należytej koherencji naszego systemu prawa. Zob. tego autora: „Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Ewolucja i kierunki przemian”, Bydgoszcz 1992, s. 102.

14 Kryterium to jednak nie jest do końca precyzyjne, ponieważ np. w przypadku gier liczbowych i loterii pieniężnych objętych monopolem państwa, działalność gospodarcza jest prowadzona na podstawie zezwolenia.

15 Dotyczy to w szczególności poszukiwania i wydobywania kopalin, wytwarzania wyrobów tytoniowych, spiryty, wódek.

16 Szerzej na temat różnic między koncesjami i zezwoleniami wypowiada się S. Biernat: Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej..., op. cit., s. 13; C. Kosikowski: Wolność gospodarcza w prawie polskim, op. cit., s. 141 i nast.

17 Zob. M. Waligórski: Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji. Ars boni et aequi, Poznań 1998, s. 256.

18 Ibidem, s. 214 i 223.

19 Zob. W. Jellinek: Verwaltungsrecht, Berlin 1928, wyd. III, 1966, s. 381.

no-prawnego na komercjalizację mleka bez sankcji prawno-finansowych²⁰. Zdaniem A. Germano przydział kwoty nie tworzy nowego prawa, a jedynie zapewnia wcześniej istniejącą wolność produkowania mleka, gwarantując producentowi mleka wysokie ceny na produkty mleczarskie i zwolnienie od obowiązku płacenia opłat dodatkowych. Według A. Germano kwota mleczna stanowi rodzaj zezwolenia o charakterze zbliżonym do dawnej licencji handlowej obowiązującej w ustawodawstwie włoskim²¹, która zawierała wykaz określonych produktów przeznaczonych do sprzedaży²².

Wychodząc z definicji zezwoleń rozumianych w doktrynie jako uchylenie ogólnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej ustanowionego z uwagi na ochronę życia, środowiska, bezpieczeństwa i porządku publicznego, pojawić się może pytanie, czy istotnie kwoty mleczne mieszczą się w ramach tak określonej definicji²³. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że konstrukcja zezwoleń polega na generalnym zakazie prowadzenia działalności gospodarczej z możliwością uchylenia go w drodze indywidualnego aktu prawnego, co odpowiada konstrukcji zakazu z zastrzeżeniem zezwolenia (*Verbot mit Erlaubnisvorbehalt*)²⁴. Jak przy tym podkreśla S. Biernat „wolność gospodarcza doznaje w tych sytuacjach warunkowego, przewencyjnego wyłączenia, o ile danemu podmiotowi nie zostanie udzielone zwolnienie z tego zakazu”²⁵. Jeśli odnieść te rozważania do analizowanych tutaj kwot mlecznych, to nasuwa się oczywisty wniosek, że w rolnictwie wspólnotowym nie ma przecież generalnego zakazu prowadzenia działalności rolniczej, w tym także w zakresie produkcji mleka, a sama konstrukcja kwoty mlecznej bynajmniej nie wprowadza zakazu produkowania mleka ponad administracyjnie ustalone limity²⁶. Z prawnej natury kwot mlecznych wynika, że skoro określają one górny pułap produkcji i komercjalizacji mleka w roku gospodarczym bez opłat dodatkowych, to tym samym z punktu widzenia prawnego dopuszczalne jest produkowanie mleka w ilościach przekraczających kwotę pod rygorem okre-

20 Zob. A. Germano: *L'azienda agraria ed i suoi nuovi beni. Le quote di produzione ed il diritto di reimpianto dei vigneti*, „Il diritto dell'agricoltura” 1995, nr 1, s. 11-12. Zob. także L. Costato: *Le quote-latte e l'anomala applicazione di esse in Italia*, „Rivista di diritto agrario” 1992 nr 1, s. 146.

21 Odmienne L. Tortolini: *Considerazioni sulla negoziazione delle quote latte*, „Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente” 1995 nr 1, s. 15, którego zdaniem kwoty mleczne należałyby raczej zakwalifikować jako koncesje.

22 Zob. w tym zakresie A. Germano: *Kwoty produkcyjne*, „Prawo Rolne” 1995, z. 1, 29-30.

23 W doktrynie prawa administracyjnego można również spotkać się z inną nieco koncepcją ujmowania zezwoleń jako warunku podejmowania w sposób legalny określonej działalności gospodarczej. Zob. B. Wałowski: *Pozwolenia i koncesje administracyjne*, Wilno 1939, s. 16 i nast.

24 Konstrukcję taką stworzył O. Mayer: *Deutsches Verwaltungsrecht*, III wyd. Munchen-Leipzig, 1924.

25 Tak właśnie S. Biernat: *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej...*, op. cit., s. 13.

26 R. Barents: *The Agricultural Law of the EC*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston 1994, s. 139 i nast.

ślonych konsekwencji prawno-finansowych. Więcej, z formalno-prawnego punktu widzenia dopuszczalne jest w ogóle produkowanie mleka dla potrzeb własnych bez przyznanej kwoty. Wynika więc z tego jednoznacznie, że koncepcja zezwoleń jako aktów uchylających zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej nie do końca odpowiada prawnej konstrukcji kwot mlecznych, jako aktów administracyjnych wydawanych w sferze działalności rolniczej nie objętej generalnym zakazem podejmowania działalności gospodarczej. Co najwyżej można by rozważyć koncepcję ujmowania kwot mlecznych w kategoriach aktów prawnych uchylających przeszkody natury ekonomicznej, co pozwala producentom mleka prowadzenie ekonomicznie opłacalnej produkcji mleka.

Konfrontacja kwot mlecznych z zezwoleniami administracyjnymi, wyraźnie dowodzi, że mimo pewnych podobieństw, istnieją między nimi poważne różnice, zwłaszcza w zakresie wywoływanych przez nie skutków prawnych. W tradycyjnych zezwoleniach naruszenie warunków zezwolenia w konsekwencji niewłaściwej realizacji przyznanych uprawnień pociąga za sobą cofnięcie uprawnień w całości lub części, bądź też rodzi odpowiedzialność karno-skarbową. Dobrym tego przykładem są przepisy polskiej ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o rybołówstwie morskim²⁷, w świetle których poławianie organizmów morskich bez wymaganego zezwolenia albo wbrew jego warunkom, zagrożone jest karą pieniężną do wysokości nie przekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 42 ust. 1 pkt. 7). Naruszenie warunków zezwolenia polegać może na przekroczeniu wielkości przyznanej konkretnemu rybakowi kwoty połowowej rozumianej jako część ogólnego dopuszczalnego połowu udostępnianego do odłowienia posiadaczowi licencji połowowej. Kwoty połowowe kwalifikowane w polskim piśmiennictwie jako zezwolenia²⁸ są przyznawane w trybie administracyjnym podmiotom indywidualnym (rybakom) na określony statek rybacki w trybie przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 lutego 1997 r. w sprawie trybu wydawania licencji połowowych, ich wzoru, okresu ich ważności oraz wysokości opłat za licencje połowowe²⁹. Innego przykładu dostarczają przepisy ustawy z 3 stycznia 1985 r. o zapobieganiu narkomanii³⁰, które wprowadzają system zezwoleń na uprawę maku i konopi w ramach określonego areалу gruntów. Naruszenie warunków zezwolenia, w tym także polegające na przekroczeniu wielkości uprawowych, z uwagi na ko-

27 Dz.U. nr 34, poz. 145 z 1996 r.

28 Tak właśnie C. Kosikowski: *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, PWE, Warszawa 1997, s. 93.

29 Dz.U. nr 16, poz. 88 z 1997 r.

30 Dz.U. nr 4, poz. 15.

nieczność przeciwdziałania narkomanii zagrożone jest surowymi sankcjami prawnymi³¹. Tymczasem prawne skutki przekroczenia wielkości przyznanej producentowi rolnemu kwoty mlecznej są całkowicie odmienne. W świetle przepisów prawa wspólnotowego przekroczenia wielkości kwoty mlecznej nie należy traktować jako naruszenia warunków zawartych w decyzji administracyjnej w tym zakresie, a „jedynym”, choć trzeba przyznać, bardzo radykalnym w sensie ekonomicznym, skutkiem przekroczenia kwoty jest obowiązek ponoszenia opłat dodatkowych. Pod tym względem kwoty mleczne wykazują znacznie większe podobieństwo do obowiązujących w polskim systemie prawnym kwot cukrowych, co wydaje się zrozumiałe, gdyż funkcje obu tych instytucji prawnych są zbliżone. W przepisie art. 4 ust. 5 ustawy z 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym³² przewidziano opłaty sankcyjne do producentów cukru wprowadzających na rynek krajowy cukier ponad limit ustalony w ramach kwoty A i kwoty B. Wysokość tych opłat wynosi 100 % wartości cukru sprzedanego na rynku krajowym ponad ten limit. Oznacza to zatem, że opłaty sankcyjne w sektorze cukru stanowią swego rodzaju odpowiednik opłat odpowiedzialności stosowanych w sektorze mleka.

Z charakteru kwot mlecznych jako formy reglamentowania działalności gospodarczej według kryterium ilościowego, zdaje się wynikać, że pod tym względem są one znacznie bliższe kontyngentom niż zezwoleniom. W tym miejscu należy zauważyć, w polskim systemie prawnym kontyngenty nie stanowią odrębnej od zezwoleń i koncesji formy reglamentowania działalności gospodarczej, mimo ich ewidentnej specyfiki polegającej na wprowadzaniu przez organy państwowe ograniczeń ilościowych dotyczących wytwarzania określonych produktów lub też obrotu nimi. *Differentiam specificam* kontyngentów jest to, że dotyczą one rozdziału ograniczonych liczbowo dóbr, co oznacza, że zasadniczym kryterium przydziału kontyngentów jest kryterium ilościowe, tak jak ma to miejsce w przypadku kwot mlecznych. Tymczasem przydział lub odmowa zezwoleń i koncesji co do samej zasady nie jest uzależniona od przesłanek ilościowych (liczbowych) tj. od tego, czy już wcześniej udzielono w tym zakresie określonej liczby zezwoleń lub koncesji³³. Z uwagi na tę specyficzną cechę kontyngentów, przesądzającą o ich odrębności S. Biernat sformułował postulat *de lege ferenda* rozgraniczenia kontyngentów od zezwoleń i koncesji oraz unormowania ich bytu prawnego w odrębnej regulacji prawnej, gdyż w obowiązującym stanie prawnym są one niezbyt precyzyjnie kwalifikowane jako zezwolenia lub koncesje, w zależności od przedmiotu regulacji

31 Ustawa ta przewiduje kary pozbawienia wolności dla osób, które bez zezwolenia uprawiają mak i konopie lub zbierają mleczko makowe, opium, słomę makową, ziele konopi, a także wprowadzają je do obrotu.

32 Dz.U. nr 98, poz. 473 z 1994 r., z późn. zm. w Dz.U. nr 152, poz. 724 z 1996 r..

33 Zob. S. Biernat: *Procedura rozdziału kontyngentów i kryteria rozdziału de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1993 nr 8, s. 9.

prawnej. Spośród trzech wyodrębnionych przez S. Biernata form kontyngentów³⁴, kwoty mleczne zdają się być najbliższe kontyngentom dotyczącym takiej sfery działalności gospodarczej, która z samej swej istoty nie jest objęta zakazem podejmowania działalności, jednakże warunki jej prowadzenia i rozmiar tej działalności - z różnych przyczyn - doznają ograniczeń wskutek ustanowienia kontyngentów. Do takiej kategorii kontyngentów zaliczyć należy m.in. kontyngenty celne, polegające na zastosowaniu preferencyjnych stawek celnych (niekiedy zerowych)³⁵. W wyniku przyznania takiego kontyngentu podmiot gospodarczy uzyskuje korzystniejsze niż inni warunki gospodarcze. Z identyczną sytuacją mamy do czynienia w przypadku kwot mlecznych, które stwarzają jej adresatowi znacznie korzystniejszą pod względem finansowym sytuację prawną. Dzięki przyznanej kwocie stanowiącej swoisty „bilet wstępu” na rynek mleka, producenci rolni mają zapewnione nie tylko wysokie ceny gwarantowane na mleko i produkty mleczarskie wraz z pakietem świadczeń finansowych towarzyszących systemowi kwot, ale także są zwolnieni z obowiązku płacenia restrykcyjnych opłat dodatkowych z tytułu wprowadzania mleka do obrotu w ilościach administracyjnie zakreślonych. W sensie czysto ekonomicznym można zatem postrzegać kwotę w kategoriach *sui generis* przywileju producenta mleka, wyraźnie odróżniającego in plus status posiadacza kwoty od sytuacji nieuprzywilejowanych podmiotów na rynku mleka.

Natomiast z punktu widzenia zasady wolności gospodarczej kwota mleczna stanowi niewątpliwie formę ograniczenia swobody działania producenta mleka, poprzez stosowanie swego rodzaju „przymusu ekonomicznego” skutecznie zniechęcając producentów mleka do zwiększania produkcji mleka. Wyraźnie antyprodukcyjny charakter kwot mlecznych powoduje „zamrożenie” produkcji mleka na pewnym z góry ustalonym w trybie administracyjnym poziomie.

Argumentem dodatkowym przemawiającym za zakwalifikowaniem kwot do kontyngentów jest geneza ich ustanowienia. Tradycyjne zezwolenia i koncesje od początku swego funkcjonowania postrzegane jako instrument nadzoru państwa nad działalnością gospodarczą typu policyjnego³⁶ są stosowane głównie w celu zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego³⁷, z coraz szerszym uwzględnieniem potrzeb ochrony środowiska naturalnego. Tymczasem u podstaw wprowadzenia kontyngentów leżą zupełnie inne przesłanki, związane z ograniczo-

34 Autor ten m.in. wyodrębnia decyzje, łączące w sobie elementy koncesji (zezwoleń) i kontyngentów (np. zezwolenia na handel alkoholem).

35 Zob. wykaz kontyngentów wynikających z umów międzynarodowych, zamieszczony w obwieszczeniu Ministra Współpracy Gospodarki z Zagranicą, MP 1992 nr 3, poz. 17.

36 Tak właśnie M. Waligórski: *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej*, op. cit., s. 224.

37 W okresie Polski Ludowej ze względów ustrojowych zezwolenia stały się instrumentem zarządzania gospodarką narodową jako forma reglamentacji przedsiębiorczości prywatnej i były wydawane w oparciu o kryteria ekonomiczne. Szerzej zob. M. Waligórski: *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej*, s. 215 i nast.

nością pewnych dóbr lub też - co częstsze - przesłanki natury ekonomicznej lub politycznej, mające na celu ochronę rynku wewnętrznego państw lub regionalnych wspólnot gospodarczych, utrzymanie poziomu cen lub też ograniczenie konsumpcji pewnych dóbr.

W odniesieniu do kwot mlecznych należy zauważyć, że u podstaw ich wprowadzenia legły względy natury ekonomicznej (ograniczenie nadprodukcji mleka) i finansowe (zmniejszenie wydatków budżetowych), a w pewnej mierze również wzgląd na ochronę środowiska. Za pomocą regulacji prawnych ustawodawca ustala wielkość produkcji mleka w danym roku kontyngentowym w ramach cen gwarantowanych, intensywnie w ten sposób ingerując w procesy makroekonomiczne. Z punktu widzenia genezy ustanowienia kwot mlecznych, upodobią się one do kwot cukrowych. Inaczej sprawa się przedstawia z kwotami połowowymi, które, choć także wprowadzone ze względów ekonomicznych, nie mają przecież na celu ograniczania nadprodukcji, tylko taki rozdział kontyngentów między rybaków, który byłby zgodny z ustaloną przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej wielkością nakładu połowowego³⁸ oznaczającego operacje połowowe na danym akwenu, uwzględniające łączny ich czas, liczbę statków i narzędzi połowu oraz ich zdolności łowcze. Jak przy tym wynika z przepisów ustawy o rybołówstwie morskim Minister Transportu i Gospodarki Morskiej może określić w drodze rozporządzenia ogólny dopuszczalny połów przez co rozumieć należy wielkość określającą jaką część stada jednego gatunku może być wyłowiona z danego akwenu w określonym czasie (art. 2 ustawy)³⁹.

W doktrynie prawa włoskiego dominuje pogląd, że kwoty mleczne kwalifikowane jako zezwolenia administracyjno-prawne, mieszczą się w pojęciu gospodarstwa rolnego ukierunkowanego na produkcję mleka, stanowiąc jego składniki niematerialne (*bene immateriale*) o dużym znaczeniu ekonomicznym⁴⁰. Zdaniem badających najbardziej konsekwentnie broniącego tego poglądu A. Germano, kwota jest tworem wspólnotowego systemu kontyngentowania mleka, które ze względu na jego „bezcenneść” należałoby zaliczyć do dóbr niematerialnych⁴¹, stanowiących przedmiot ochrony prawnej. Może ono zostać sprzedane lub wdzierżawione na rynku kwot w celu rozszerzenia dotąd prowadzonej przez producenta działalności mleczarskiej lub też w celu rozpoczęcia takiej działalności przez nowych producentów⁴². W orzecznictwie włoskim również dominuje pogląd, że kwota stano-

wi dobro niematerialne. W takim duchu wypowiedział się Trybunał w Parmie w orzeczeniu z 16 grudnia 1993, który *expressis verbis* stwierdził, że kwotę mleczną należy traktować na równi z innymi dobrami niematerialnymi, przeznaczonymi do sprzedaży lub dzierżawy⁴³.

Poglądu takiego można by bronić na gruncie polskiej doktryny prawa administracyjnego, zdaniem której koncesje i zezwolenia mieszczą się w pojęciu przedsiębiorstwa rozumianego przedmiotowo, stanowiąc niematerialny składnik przedsiębiorstwa⁴⁴. W świetle przepisu art. 55 kodeksu cywilnego w skład przedsiębiorstwa wchodzi nie tylko składniki materialne, ale także niematerialne. Takim składnikiem niematerialnym przedsiębiorstwa mogą być właśnie zezwolenia i koncesje, wchodzące w skład jego tzw. „good will”⁴⁵. Wprawdzie art. 55 kodeksu cywilnego nie wymienia *expressis verbis* zezwoleń i koncesji obok patentów, wzorów użytkowych i zdobniczych⁴⁶, ale z użytego w tym przepisie sformułowanie „w szczególności” wynika, że wyliczenie z art. 55 kodeksu cywilnego ma charakter jedynie przykładowy. Za takim stanowiskiem przemawia przedwojenna interpretacja art. 40 kodeksu handlowego, zgodnie z którą uprawnienia niematerialne nabyte przez zbywcę przedsiębiorstwa w związku z jego prowadzeniem przechodziły na nabywcę⁴⁷. Pogląd taki znajdował uzasadnienie w braku taksatywnego wyliczenia w tym przepisie elementów składających się na przedsiębiorstwo. W konsekwencji tego stwierdzono, że „na nabywcę przechodzi także kontyngent produkcji lub sprzedaży produktów, przyznany nabywcy przez kartel, w skład którego wchodzi”⁴⁸. Argumentację taką wzmacniają także poglądy doktryny państw o rozwiniętej gospodarce rynkowej, które pod wpływem realiów praktyki opowiadają się za koncepcją koncesji i zezwoleń jako części przedsiębiorstwa.

Diametralnie odmienne w tym zakresie zajmuje doktryna brytyjskiego prawa rolnego, według której kontyngent mleka nie może być ujmowany w kategoriach dobra niematerialnego. Zgodnie z wyrokiem sądu brytyjskiego z dnia 12 grudnia 1991 wydanym w sprawie „Faulks v. Faulks”⁴⁹ kwota mleczna jest niczym innym

38 Zob. C. Kosikowski: Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim, PWE, op. cit., s. 94.

39 Dostrzec tutaj można pewną analogię z występującą w prawie łowieckim tzw. pojemnością żywienia łowiska, na podstawie której określa się wielkość odstrzałów zwierzyny w danym łowisku.

40 Szerzej zob. A. Germano: L'azienda agraria ed i nuovi beni, op. cit., s. 11-12.

41 Zob. A. Germano: Kwoty produkcyjne, op. cit., s. 30.

42 Zob. także A. Germano: Manuale di diritto agrario, G. Giappichelli Editore, Torino 1995, s. 180-181.

43 Podobnie w treści orzeczenie wydał Trybunał w Rzymie w dniu 5 kwietnia 1995 w sprawie Az. Agr. cortazza c/o AIMA. Zob. także O. Cinquetti: Rassegna di giurisprudenza italiana sulle quote latte, (w:) „I quantitativi di riferimento del settore lattiero (quote-latte) nel diritto comunitario e nell'ordinamento italiano”, Associazione Italiana Cultori Diritto Agrario, Crema 1994, s. 177.

44 Zob. m.in. A. Szumański: Problem przekształcenia spółki cywilnej w spółkę kapitałową, „Przegląd Prawa Handlowego” 1995 nr 8, s. 10; M. Waligórski: Administracyjna regulacja działalności gospodarczej..., op. cit., s. 371.

45 Zob. A. Szumański: Problem przekształcenia spółki cywilnej w spółkę kapitałową, op., cit., s. 10.

46 Szerzej zob. M. Późniak-Niedzielska: Dobra niematerialne przedsiębiorstwa państwowego, PWN, Warszawa - Łódź 1990.

47 M. Allerhand: Kodeks handlowy, Komentarz, Lwów 1935, teza 18 do art. 40 kh., s. 86.

48 Tamże, s. 86.

49 „Estates Gazette” z dnia 18 kwietnia 1992 r.

jak tylko instrumentem zarządzania rynkiem mleka i produktów mleczarskich pod tym pojęciem należy rozumieć wyłącznie prawo ściśle związane z gruntami rolnymi służącymi dla celów chowu krów mlecznych i bez których nie może istnieć⁵⁰. Jednakże określenie kwoty jako prawa ściśle związanego z gruntami rolnymi o specyficznym charakterze związanym z koniecznością zarządzania skomplikowanym rynkiem mleka zupełnie nie wyjaśnia złożonej natury prawnej kwot mlecznych.

System kwot mlecznych nie mógłby należycie funkcjonować, gdyby ustawodawca wspólnotowy nie wkomponował w jego ramy mechanizmów prawnych pozwalających na obrót kwotami mlecznymi. Zasada przenoszenia kwot mlecznych została sformułowana w art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady WE nr 3950/92 stanowiącym, że kwota mleczna może być przenoszona między producentami rolnymi tylko w razie sprzedaży gospodarstwa lub jego części, dzierżawy gospodarstwa rolnego lub w drodze jego dziedziczenia. W świetle tych przepisów istnieje możliwość przenoszenia kwot tylko w powiązaniu z transferem gospodarstwa i to wyłącznie w drodze określonych czynności *inter vivos* oraz *mortis causa*. Ponadto w wyjątkowych przypadkach określonych przepisami art. 8 tego rozporządzenia istnieje możliwość sprzedaży kwot, bez konieczności jednoczesnej sprzedaży gospodarstwa, pod warunkiem wszakże, że taki transfer przyczyni się do restrukturyzacji produkcji mleka lub też ma na celu ochronę środowiska naturalnego.

Ustawodawca wspólnotowy nie pozostawił w tym zakresie żadnych wskazówek dla legislacji krajowych, z czego można wnosić, że regulacje krajowe mogą wyznaczyć właściwym w tym zakresie organom różnorodne możliwości wpływania na następstwo prawne, w szczególności przez udzielenie zgody na dokonanie takich czynności. Jeśli sięgnąć do rozwiązań dotyczących kwot połowowych, to w świetle przepisów polskiej ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o rybołówstwie morskim przewidziano możliwość zbywania licencji połowowych w całości lub części dopiero po uzyskaniu zezwolenia organu, który wydał licencję połowową⁵¹. Nie jest natomiast wymagana zgoda Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na zbycie przez cukrownie przyznanych im administracyjnie kwot cukrowych. W świetle przepisów art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym w takim przypadku istnieje obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o tym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Wprowadzony w ramy ustawodawstwa wspólnotowego mechanizm cyrkulacji kwot mlecznych ewidentnie uwidacznia ich walor ekonomiczny jako istotnego

50 Tak właśnie m.in. J. R. Moss: *EC quotas: aspects of experience in England and Wales*, London 1995, Maszynopis powielony; M.G. Rawstorne: *Organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich*, op. cit., s. 99.

51 Zob. C. Kosikowski: *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, op. cit., s. 93.

czynnika gospodarstwa ukierunkowanego na produkcję mleka. Z punktu widzenia ekonomicznego kwota mleczna ma istotną wartość dla gospodarstwa mleczarskiego i jest znaczącym czynnikiem jego aktywów. Na tę właśnie cechę kwot mlecznych wskazał Europejski Trybunał Sprawiedliwości w przytaczanej już sprawie Wachauf, stwierdzając, że na „zamrożonym” przez wprowadzenie kwot rynku mleka, nabycie kwoty (w sposób pierwotny lub pochodny) jest związane z uzyskaniem pewnej, znaczącej wartości ekonomicznej⁵². Z punktu widzenia ekonomicznego kwota reprezentuje znaczącą wartość majątkową w zespole dóbr zorganizowanych w gospodarstwo o kierunku mleczarskim⁵³. W kwestii ekonomicznego waloru kwoty wypowiedział się sąd włoski (Tribunale di Piazenza) w orzeczeniu z 23 marca 1995 r., stwierdzając, że kwoty mleczne tworzące przedmiot wolności kontraktowej między podmiotami prywatnymi reprezentują wszystkie elementy dobra ekonomicznego, stanowiącego przedmiot negocjacji i praw majątkowych⁵⁴.

Niezależnie od mechanizmu cyrkulacji kwot, który w sposób ewidentny ujawnia ich walor ekonomiczny, kwoty mleczne ujmowane w kategoriach praw do produkowania reprezentują walor ekonomiczny w tym również aspekcie, że zapewniają producentowi rolnemu ceny gwarantowane na mleko wraz z całym katalogiem świadczeń finansowych wspierających jego dochody⁵⁵. Pogląd ten wzmacniają także rozwiązania prawne przewidujące rekompensaty finansowe dla tych producentów, którzy w trybie przepisów art. 4 rozporządzenia Rady nr 857/84 przystąpili do programów definitywnego zaprzestania produkcji mleka. Skoro zatem ustawodawca wspólnotowy, kierując się potrzebą limitowania produkcji mleka, przyznał producentowi wycofującemu się z produkcji mleka rekompensaty finansowe z tego tytułu, to tym samym uznał walor ekonomiczny kwot.

Na tle przeprowadzonych rozważań nasuwa się generalny wniosek, że kwoty mleczne będące ewidentnym przejawem interwencjonizmu publicznego w stosunki prawno-rolne, stanowią formę reglamentacji działalności mleczarskiej o „mieszanym” charakterze prawnym. W ich konstrukcji prawnej zawarte są bowiem pewne cechy właściwe dla zezwoleń, a jednocześnie typowe dla kontyngentów, co w powiązaniu z elementami prawa cywilnego (obróć kwotami mlecznymi), dodatko-

52 O tym jak ogromne znaczenie ekonomiczne dla producenta ma kwota mleczna świadczy wyliczenie dokonane przez M. G. Rawstorne: „jeśli krowa produkuje 6000 litrów mleka rocznie, dobro to (kontyngent mleczny) przy cenie 50 pensów za litr ma wartość 3000 funtów na jedną krowę, a przy dzierżawie i 10 pensach za litr - wartość 600 funtów na krowę. Na sto krów potrzeba kontyngentu na 600 000 litrów mleka, co przy cenie 50 pensów za litr, daje wartość 300 000 funtów”. Zob. M.G. Rawstorne: *Organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich na przykładzie Wielkiej Brytanii*, op. cit., s. 99.

53 Zob. I Canfora: *La quota latte come bene giuridico*, „Rivista di diritto agrario” 1996, nr 1, s. 57.

54 Zob. O. Cinquetti: *Rassegna di giurisprudenza italiana sulle quote latte*, op. cit., s. 175.

55 Zwraca na to uwagę A. Ianarelli: *Origini, motivazioni ed evoluzione del regime delle quote latte*, (w:) „I quantitativi di riferimento del settore lattiero (quote-latte) nel diritto comunitario e nell'ordinamento italiano”, *Associazione Italiana Cultori Diritto Agrario (A.I.D.A.)*, Crema 1994, 26.

wo jeszcze wpływa na złożoność tej instytucji prawnej. Podstawowa trudność w określeniu prawnej istoty kwot mlecznych polega na tym, że nie da się ich ująć w ramy tradycyjnych kategorii prawnych, nawiązujących do powszechnie znanych w ustawodawstwie, orzecznictwie i w doktrynie prawa rolnego instytucji prawnych. „Mieszany” charakter kwot mlecznych, łączących w sobie elementy prawa publicznego i prywatnego, sprawia, że stanowią one instytucję nowej generacji w systemie wspólnotowego prawa rolnego, określaną w doktrynie prawa włoskiego jako „nuovi beni”, kształtując nowy typ zobowiązań, jakie przyjmują na siebie rolnicze podmioty gospodarcze.

Trwały zarząd jako forma władania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego i nieruchomościami Skarbu Państwa

1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy korzystania z trwałego zarządu

Zarząd jako forma władania nieruchomościami publicznymi właściwa wyłącznie publicznym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej ukształtowany został na mocy ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 79, poz. 464 z późn. zm.). Przedmiotowa ustawa dokonała uwłaszczenia państwowych osób prawnych - z wyłączeniem państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej - a w konsekwencji prawna możliwość korzystania z zarządu została ograniczona tylko do jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Jednak nie każda nieruchomość będąca własnością Skarbu Państwa lub gminy mogła być oddana w zarząd. Zakres przedmiotowy stosowania zarządu wynikał z zakresu przedmiotowego ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W sposób bardzo ogólny można określić, że ustawa ta miała zastosowanie do gruntów zabudowanych lub przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy. Tym samym brak było podstawy prawnej do skorzystania z instytucji zarządu w przypadku nieruchomości rolnych czy też przeznaczonych w planach zagospodarowania na cele rolne. W konsekwencji państwowe jak i gminne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej pozbawione były prawnej możliwości korzystania z publicznych nieruchomości rolnych.

W przypadku nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa można było przypuszczać, że jest to sytuacja przejściowa, albowiem problematyka gospodarowania mieniem rolnym Skarbu Państwa miała być przedmiotem odrębnej regulacji ustawowej i znalazła swój wyraz w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jednolity Dz.U. z 1995 r., nr 57, poz. 299 z późn. zm.). Ustawa ta określiła formy gospodarowania mieniem przejętym do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a pośród nich zarząd jako formę właściwą dla państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Tym samym nieruchomości rolne stanowiące własność Skarbu Państwa i przejęte do Zasobu Własności Rolnej

mogły być oddane w zarząd, natomiast nie było takiej podstawy prawnej w stosunku do nieruchomości rolnych stanowiących własność gminy. W konsekwencji możliwość skorzystania z zarządu jako formy władania nieruchomościami publicznymi była szersza w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, niż w przypadku nieruchomości stanowiących własność gminy.¹

Zasadnicza zmiana nastąpiła z dniem 1 stycznia 1998r. tj. z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115, poz. 741), której zakres przedmiotowy jest inaczej ujęty niż ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Ta odmienność uregulowania zakresu przedmiotowego ustawy o gospodarce nieruchomościami polega między innymi na tym, że ustawodawca nie reguluje w jednolity sposób zakresu przedmiotowego dla całej ustawy, ale odrębnie określa zakres przedmiotowy dla poszczególnych zagadnień uregulowanych w ustawie. Można bardzo ogólnie sformułować zasadę, że ustawa swoim zasięgiem obejmuje wszelkie nieruchomości bez względu na to kto jest ich właścicielem, jednakże zakres tej regulacji jest różny, w najszerszym zakresie ustawa odnosi się do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy. Zarząd, określony w ustawie jako trwały zarząd, został uregulowany w dziale II ustawy jako jedna z form gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub gminy. Artykuł 10 ustawy określa zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania działu II, zgodnie z którym przepisy tego działu stosuje się do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz gminy z wyłączeniem nieruchomości Skarbu Państwa wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej chybą, że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej. A zatem przepisy działu II ustawy w tym przepisy dotyczące trwałego zarządu zostały ograniczone do nieruchomości publicznych natomiast z punktu widzenia przedmiotowego przepisy te mają zastosowanie bez względu na przeznaczenie nieruchomości, a więc zarówno do nieruchomości zurbanizowanych jak i np. nieruchomości rolnych, lub przeznaczonych w planach zagospodarowania na cele rolne.² To rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o gospodarce nieruchomościami spowodowało, że każda nieruchomość stanowiąca własność gminy w tym nieruchomości rolne zostały objęte zasadami gospodarowania określonymi w ustawie, w tym możliwością oddania w trwały zarząd.

W wyniku reformy administracyjnej kraju, która obowiązuje od 1 stycznia 1999r., wprowadzone zostały nowe jednostki samorządu terytorialnego tj. powiat na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz. 578) oraz samorząd województwa na podstawie ustawy z dnia 5 czerw-

1 Z. Marmaj (w:) B. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek: Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami, 1998, s. 11.

2 S. Kolanowski, A. Kolarski: Ustawa o gospodarce nieruchomościami - komentarz, 1998, s. 10.

ca 1998r o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91, poz. 576). Ten fakt spowodował, że zmienił się zakres podmiotowy ustawy o gospodarce gruntami. Jak wynika z art. 137 ustawy z dnia 24 lipca 1998r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. nr 106, poz. 668), w ustawie o gospodarce nieruchomościami wyrazi gmina, własność gminy zastępuje się wyrazami jednostki samorządu terytorialnego, własność jednostek samorządu terytorialnego, którymi są gmina, powiat i województwo. Stąd też od 1 stycznia 1999 r. trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomościami przez państwowe jak i samorządowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Jednak nieruchomości Skarbu Państwa, które weszły do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa mogą być oddawane w trwały zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej dopiero od 31 maja 1999 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 6 maja 1999r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 49, poz. 484), która to ustawa w miejsce dotychczasowego zarządu wprowadziła trwały zarząd.

2. Treść trwałego zarządu

Pierwsza uwaga jaka nasuwa się na tle przepisów dotyczących trwałego zarządu, to podjęcie po raz pierwszy przez ustawodawcę próby określenia (zdefiniowania) trwałego zarządu. W dotychczasowym stanie prawnym tj. na gruncie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu można było jedynie wnioskować szczególnie na podst. art. 33 i 34 - że zarząd polegał na korzystaniu z nieruchomości wraz z położonymi na nich budynkami i urządzeniami w tym z możliwością dokonywania zmian w dotychczasowej zabudowie, nie obejmował natomiast uprawnień do rozporządzania nieruchomością. Z kolei w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa brak było jakiegokolwiek określenia zarządu i tylko drogą analogii określano zarząd podobnie jak w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.³ Również w trakcie nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która przekształciła zarząd w trwały zarząd nie została podjęta generalna próba określenia treści trwałego zarządu. Jedynie w sposób fragmentaryczny w art. 35 ust. 8 ustawy postanowiono, że nieruchomość przekazana w trwały zarząd może być za zgodą Prezesa Agencji wynajęta, wydzierżawiona albo użyczona w drodze umowy zawartej na okres nie dłuższy niż czas na który został ustanowiony trwały zarząd. Powyższe rozwiązanie jest praktycznie jedynym wspólnym elementem w którym ustawodawca nawiązuje do instytucji trwałego zarządu uregulowanej w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

3 E. Kremer: Zarząd nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Rejent 1997 nr 1, s. 44.

W art. 43 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami (w brzmieniu ustalonym ustawą z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa) /ustawodawca określił, że trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Jednostka organizacyjna ma prawo do korzystania z nieruchomości, a w szczególności do: korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania, zabudowy, rozbudowy, modernizacji obiektu budowlanego, oddania za zgodą organu nadzorującego nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo jej użyczenie w drodze umowy zawartej na okres nie dłuższy niż czas na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym obowiązkiem zawiadomienia właściwego organu jeżeli umowa jest zawierana na okres do 3 lat lub za zgodą właściwego organu jeżeli umowa jest zawierana na okres powyżej 3 lat. W przypadku nieruchomości oddanych w trwały zarząd ministerstwu, urzędowi centralnym, urzędowi wojewódzkim zgodę na oddanie nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie wyraża Prezes Rady Ministrów lub upoważniony przez niego minister. Natomiast nieruchomości Skarbu Państwa wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej, a oddane w trwały zarząd mogą być przedmiotem najmu, dzierżawy, użyczenia za zgodą Prezesa Agencji. Zgoda Prezesa Agencji jest konieczna w każdym przypadku, a więc bez względu na jaki okres zawierana jest umowa najmu, dzierżawy lub użyczenia oraz bez względu jaka jednostka jest trwałym zarządem. Możliwość oddania przez zarządcę nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie jest wyraźnym nowym elementem w dotychczasowej treści zarządu. Zakres uprawnień przysługujących zarządcy do nieruchomości został tym samym wyraźnie zmieniony. Uprawnienia związane z korzystaniem z nieruchomości wskazane w art. 43 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zostały rozszerzone w stosunku do regulacji zawartej w art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości na co jednoznacznie wskazuje sformułowanie „w szczególności”, natomiast możliwość dysponowania nieruchomością oddaną w trwały zarząd jest rozwiązaniem nowym i zarazem wywołującym wiele wątpliwości i kontrowersji. Brzmienie art. 43 ust. 2 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz art. 36 ust. 8 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wyraźnie wskazuje, że ustawodawca dopuścił możliwość zawierania umów najmu i dzierżawy nieruchomości przez jednostki organizacyjne we własnym imieniu. Jak słusznie podnosi D. Zawistowski⁴ rozwiązanie powyższe jest wadliwe. Faktycznie bowiem jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej przyznano zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, które należą do atrybutów jedynie podmiotów posiadających osobowość

4 D. Zawistowski: Zawieranie umów najmu i dzierżawy przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa na gruncie ustawy z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Rejent 1999, nr 2, s. 135.

prawną. Ponadto możliwość zawierania umów najmu i dzierżawy przez jednostki organizacyjne przewiduje jeszcze art. 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi „nieruchomości mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczane na cele związane z ich działalnością”. Tak więc ustawodawca dopuścił możliwość zawierania umów najmu i dzierżawy pomiędzy Skarbem Państwa, a jego jednostkami organizacyjnymi. Rozwiązanie powyższe trudno pogodzić z brzmieniem art. 34 kc., zgodnie z którym „Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego i nie należą do innych państwowych osób prawnych”. Konstrukcja tego przepisu nie nasuwa wątpliwości co do wyłączenia zdolności prawnej jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa, którym przepisy szczególne nie przyznają osobowości prawnej.⁵ Na temat konstrukcji podmiotów stosunków cywilnoprawnych wypowiedział się również Sąd Najwyższy⁶ przyjmując, że konstruowanie takich podmiotów musi być zgodne z podstawowymi założeniami kodeksu cywilnego, którego przepisy oparte zostały na dychotomicznym podziale podmiotów na osoby fizyczne i osoby prawne. Stąd też za niedopuszczalne uznał Sąd Najwyższy⁷ kreowanie jednostek organizacyjnych z atrybutem osobowości prawnej, jeżeli przepisy ustawy nie przyznają im przymiotu osoby prawnej. W tym stanie rzeczy rozwiązania zawarte w art. 18, 43, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 35 ust. 8 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a dotyczące możliwości zawierania umów najmu i dzierżawy przez jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej pozostają w sprzeczności z przepisami kodeksu cywilnego.⁸ Kolejny problem jaki pojawia się w związku z przepisami dopuszczającymi zawieranie umów najmu i dzierżawy przez jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej dotyczy rozstrzygania sporów powstałych na tym tle, ustawodawca dopuścił do zawierania takich umów, ale nie rozstrzygnął kwestii rozwiązywania sporów zagadnień. Przepisy kodeksu postępowania cywilnego, a w szczególności art. 64 wskazuje, że jednostki organizacyjne Skarbu Państwa i innych osób prawnych nie mają zdolności sądowej, czyli nie mogą we własnym imieniu występować jako strony i uczestnicy postępowania cywilnego. Również art. 4797 kpc. - jako przepis szczególny do art. 64 kpc. - dopuszczający zdolność sądową podmiotów gospodarczych będących jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej nie będzie miał zastosowania. Powszechnie przyjmowany jest pogląd, że nie mają zdolności sądowej w rozumieniu powyższego przepisu, prowadzące działalność gospodarczą jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej,

5 D. Zawistowski, op. cit., s. 139.

6 Uchwała siedmiu sędziów z dnia 26 I 1996 r., III CZP 111/95 (OSNC 1996, z. 5, poz. 63).

7 Postanowienie z dnia 28 III 1995 r. I CRN 24/95 (OSNC 1995, z. 7-8, poz. 117).

8 Tak też D. Zawistowski, op. cit., s. 136.

a będące jednostkami innych osób prawnych, zwłaszcza Skarbu Państwa i gmin.⁹ Jeszcze dalej idąca wątpliwość dotyczy zagadnienia, czy stosunki zachodzące między Skarbem Państwa a jego jednostką organizacyjną i odpowiednio między jednostkami organizacyjnymi, mogą mieć w istocie charakter cywilnoprawny.¹⁰ A zatem czy spełnione są podstawowe kryteria charakterystyczne dla stosunków cywilnoprawnych takie jak równość stron, w omawianej sytuacji trudno się tego kryterium doszukać, oraz kryterium polegające na tym, że powstanie i ukształtowanie konkretnych stosunków cywilnoprawnych pozostawione jest decyzji podmiotów tych stosunków, co ma wyrażać zasadę autonomii prywatnej w obszarze prawa cywilnego¹¹. Zasygnalizowane wyżej problemy wskazują na wyraźny brak zgodności pomiędzy przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa a przepisami kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego. G. Bieniek¹² stwierdza, że zawieranie umów najmu, dzierżawy, użyczenia przez jednostki organizacyjne nie mające zdolności do czynności prawnych jest brakiem konsekwencji ze strony ustawodawcy. Owej niekonsekwencji nie zauważa M. Wolanin¹³, natomiast S. Kolanowski i A. Kolarski¹⁴ wyrażają pogląd, że tym przepisem ustawodawca nadał jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej „status ułomnej osoby prawnej”. Z tym ostatnim poglądem trudno się zgodzić zwłaszcza zważywszy na skutki, jakie wywołałby proces między jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, a jednostką samorządu terytorialnego lub Skarbem Państwa, który w istocie byłby procesem samym z sobą.¹⁵ Ponadto trudną do zaakceptowania jest tak rozumiana ułomna zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych ograniczona jedynie do możliwości zawierania tylko trzech kategorii umów (użyczenia, najmu, dzierżawy).¹⁶ Możliwość zawierania umów najmu i dzierżawy przez jednostki organizacyjne sprawujące trwały zarząd nieruchomościami stawia w szczególnej sytuacji drugą stronę umowy tj. najemcę i dzierżawcę. Przede wszystkim - zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 36 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa - wyga-

9 J.Brol (w:) Kodeks postępowania cywilnego, komentarz tom II pod redakcją K. Piaseckiego 1997 s. 156.

10 D. Zawistowski, op. cit., s. 139.

11 S. Grzybowski (w:) System prawa cywilnego, tom I, część ogólna, 1985, s. 179, 181. D. Zawistowski, op. cit., s. 139.

12 G. Bieniek: (w:) G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmj, E. Mzyk, R. Żróbek: Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami, 1998, s. 77.

13 M. Wolanin: Ustawa o gospodarce nieruchomościami, komentarz, 1998, s. 139.

14 S. Kolanowski, A. Kolarski: op. cit., s. 47

15 Tak też A. Cisek: Skutki reformy ustrojowej państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego, Rejent 1999 nr 2, s. 190.

16 A. Cisek, op. cit., s. 190.

śnięcie trwałego zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy najmu lub dzierżawy z trzymiesięcznym wypowiedzeniem, bez względu czy umowa była zawarta na czas oznaczony czy nieoznaczony. Zważywszy na fakt, że wygaśnięcie trwałego zarządu może między innymi nastąpić na wniosek zarządcy w przypadku gdy nieruchomość stała mu się zbędna dostrzegamy, że pozycja prawna najemcy i dzierżawcy jest słabsza niż w regulacjach kodeksu cywilnego.

Jednostki organizacyjne mogą rozporządzać nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd, ale możliwość ta jest ograniczona do wskazanych w ustawie form z zakresu prawa zobowiązaniowego. Nie mogą oczywiście rozporządzać nieruchomościami na warunkach prawa rzeczowego tj. zbywać, oddawać w użytkowanie wieczyste, obciążać ograniczonymi prawami rzeczowymi, wносить ich do spółek prawa handlowego,¹⁷ co jest zrozumiałe zważywszy, że nieruchomości te stanowią własność Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego. Wprowadzenie tej ograniczonej możliwości dysponowania nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd miało zapewne pozwolić jednostkom organizacyjnym na bardziej ekonomiczne i racjonalne ich wykorzystanie, jednak dokonane zostało w sposób, który trudno pogodzić z podstawowymi założeniami prawa cywilnego.

Nowym rozwiązaniem prawnym jest regulacja zawarta w art. 50 ustawy o gospodarce nieruchomościami zgodnie z którą do trwałego zarządu w sprawach nie uregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o użytkowaniu. Natomiast w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustawodawca wprowadzając trwały zarząd nie zamieścił analogicznego odesłania. To odesłanie do kodeksu cywilnego sprawia, że wątpliwości i dyskusja jaka toczyła się wokół charakteru prawnego zarządu została przeniesiona na trwały zarząd, a zwolennicy poglądu o cywilnoprawnym charakterze zarządu z pewnością zyskali dodatkowy argument. Niewątpliwie trwały zarząd jako forma prawna władania nieruchomością w swym praktycznym wymiarze zbliżone jest do użytkowania jako ograniczonego prawa rzeczowego. Oba te prawa upoważniają do używania nieruchomości i pobierania jej pożytków w obu przypadkach dopuszczalne jest ulepszenie nieruchomości np. w postaci wzniesienia na niej obiektów budowlanych, zakresy obu praw mogą być ograniczone przez właściciela nieruchomości, oba wreszcie prawa są niezbywalne i wygasają z upływem czasu na jaki zostały ustanowione, oraz z chwilą likwidacji podmiotu, któremu przysługiwały. Jednak te zewnętrzne podobieństwa pomiędzy trwałym zarządem, a użytkowaniem nie zmieniają istoty rzeczy, iż trwały zarząd nie jest ograniczonym prawem rzeczowym.¹⁸ Odrębność tych dwóch instytucji zaznaczył sam ustawodawca w art. 13

17 K. Rygiel: Trwały zarząd czyli nowa forma władania, Rzeczpospolita z 16 XII 1997, nr 292, s. 13.

18 M. Wolanin: Ustawa o gospodarce nieruchomościami - komentarz, 1998 s. 177.

ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wymieniając sposoby gospodarowania nieruchomościami publicznymi, a wśród nich oddanie w trwały zarząd, obciążenie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi jako odrębne sposoby. Stąd też do trwałego zarządu w pierwszej kolejności mają zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w sprawach nie uregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o użytkowaniu. Zastosowanie przez ustawodawcę konstrukcji odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu cywilnego, zważywszy że nie zostało dotychczas precyzyjnie wyjaśnione co należy rozumieć przez „odpowiednie” stosowanie, oznaczać może trudności i wątpliwości w ustaleniu zakresu stosowania przepisów o użytkowaniu do trwałego zarządu. Zgodnie z S. Grzybowski¹⁹ „odpowiedniość” oznacza, że przepis odsyłający nigdy nie nakazuje mechanicznego stosowania przepisów, do których odsyła, ani też nie zwalnia od obowiązku rozpatrzenia, w jakim sensie i zakresie oraz w jaki sposób należy je stosować. W wyniku badania mogą się pojawić trzy różne możliwości dotyczące zastosowania poszczególnych przepisów do których odesłano; niektóre przepisy będzie można stosować wprost bez żadnej ich modyfikacji, inne trzeba będzie odpowiednio zmodyfikować, jeszcze innych w ogóle nie będzie można stosować. Zastosowanie konstrukcji odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów z reguły rodzi wątpliwości i rozbieżności zdań co do zakresu ich stosowania, w przypadku trwałego zarządu można przykładowo wskazać sporny problem sprowadzający się do pytania czy jednostce organizacyjnej, której przysługuje trwały zarząd przysługuje ochrona windykacyjna i negatoryjna, a zatem czy art. 251 kodeksu cywilnego ma zastosowanie. Artykuł ten stanowiący, że do ochrony praw rzeczowych ograniczonych stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności, zamieszczony jest w przepisach ogólnych dotyczących praw rzeczowych ograniczonych, a nie w przepisach dotyczących użytkowania. I tak zdaniem G. Bienka²⁰ art. 251 kodeksu cywilnego można stosować wprost, co oznacza, iż jednostce organizacyjnej, której przysługuje trwały zarząd przysługuje np. ochrona windykacyjna i negatoryjna. Natomiast M. Wolanin²¹ wymieniając przepisy dotyczące użytkowania, które będą miały odpowiednie zastosowanie do trwałego zarządu pomija art. 251 kodeksu cywilnego, co może oznaczać, że zdaniem tego autora przepis ten nie będzie miał zastosowania. Ten przykład wskazuje, że zastosowanie konstrukcji odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu cywilnego o użytkowaniu do trwałego zarządu może prowadzić do

19 S. Grzybowski, System prawa cywilnego tom I część ogólna 1985, s. 114.

20 G. Bieniek (w:) G. Bieniek, A. Hopfer, E. Mzyk, Z. Marmaj, R. Żróbek: Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami 1998, s. 203.

21 M. Wolanin, op. cit., s. 98.

zupełnie odmiennych wniosków. Konieczność zapewnienia ochrony prawnej jednostce organizacyjnej w przypadku naruszenia jej w posiadaniu lub władaniu nieruchomości oddaną w trwały zarząd jest oczywista i co do zasady bezdyskusyjna, dyskusyjna pozostaje forma realizacji tej ochrony. Na gruncie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jednostka organizacyjna występując z roszczeniem windykacyjnym lub negatoryjnym występowała jako *statio fisci* Skarbu Państwa lub *statio communis* gminy. Pojawia się pytanie czy na tle aktualnego stanu prawnego, a zwłaszcza zważywszy na zastosowane przez Ustawodawcę odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu cywilnego o użytkowaniu do trwałego zarządu, jednostce organizacyjnej przysługuje roszczenie windykacyjne i negatoryjne; czy też występuje z takim roszczeniem jako *statio fisci* Skarbu Państwa lub *statio communis* gminy. Odpowiedź na to pytanie może być różna w zależności od rozstrzygnięcia zasadniczego problemu jakim jest charakter prawny trwałego zarządu. Na tle wypowiedzi przedstawicieli doktryny²² dotyczących charakteru prawnego zarządu, a obecnie trwałego zarządu, w szczególności czy jest to cywilne prawo podmiotowe nasuwa się refleksja ogólniejszej natury. Jak słusznie zauważył S. Grzybowski²³ problematyka prawa podmiotowego z jednej strony należy do najmniej wyjaśnionych i budzących najwięcej wątpliwości w nauce prawa, z drugiej zaś cywilne prawo podmiotowe jest fundamentalnym zagadnieniem prawa cywilnego. Zasadność i przydatność w cywilistyce prawa podmiotowego nie jest i nie była kwestionowana.²⁴ Jednak powszechna akceptacja samej koncepcji cywilnego prawa podmiotowego nie oznacza pełnej zgodności co do istotnych cech tej konstrukcji. Dla potrzeb dogmatyki prawa cywilnego – jak podkreśla S. Grzybowski²⁵ – najodpowiedniejsze wydaje się określenie prawa podmiotowego jako przyznanej przez normę prawną na rzecz podmiotu stosunku prawnego, sferę możliwości postępowania w sposób określony w tej normie, czyli zgodnie z treścią prawa podmiotowego. Przyznając na rzecz podmiotu stosunku prawnego pewną sferę możliwości postępowania, prawo przedmiotowe określa zarazem sposób postępowania mieszczącego się w tej sferze. Czyni to poprzez ustale-

22 Za przyjęciem, iż zarząd był prawem podmiotowym cywilnym opowiadali się: G. Bieniek Z. Marmaj, Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Komentarz wydanie II 1995, s. 129, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 października 1993 r. III CZP 129/93, OSP 1994 z 11, poz. 205, J. Szachulowicz, Glosa do uchwały SN z dnia 5 października 1993 r., OSP 1994, z. 11, poz. 205, za poglądem, iż zarząd nie jest cywilnoprawnym prawem podmiotowym opowiadali się: M. Bednarek, Przemiany własności w Polsce, Warszawa 1994, s. 134, Z. Radwański, Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 1993, s. 136, E. Drozd, (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości, Komentarz, Kraków 1995, s. 104, jednak co do charakteru prawnego trwałego zarządu E. Drozd zdaje się opowiadać za poglądem, że jest to podmiotowe prawo cywilne, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, wprowadzenie, Kraków 1998 r., s. 21.

23 S. Grzybowski, System prawa cywilnego, tom I część ogólna 1985, s. 215.

24 A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk: Prawo cywilne zarys części ogólnej, Warszawa 1996, s. 119.

25 S. Grzybowski, op. cit., s. 216.

nie treści uprawnień, jakie przysługują podmiotowi prawa oraz obowiązków, jakie ciążą na innych osobach. Ten priorytet elementów prawa przedmiotowego w określaniu prawa podmiotowego i brak zainteresowania podmiotem stosunku prawnego powoduje, że kryteria wyodrębnienia podmiotowego prawa cywilnego nie są jednoznaczne. W szczególności czy podmiotem tego prawa mogą być tylko osoby fizyczne i osoby prawne czy również inne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Stąd też próba określania trwałego zarządu jako podmiotowego prawa cywilnego lub odmawianie trwałemu zarządowi takiego charakteru jest wynikiem różnych poglądów - wobec braku jednoznacznych kryteriów - co do samej koncepcji cywilnego prawa podmiotowego. Tym samym charakter prawny trwałego zarządu pozostaje nadal niejasny. Zastosowanie przez ustawodawcę odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu cywilnego o użytkowaniu nie wyjaśnia spornego zagadnienia, tym bardziej, że co do trwałego zarządu uregulowanego w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa brak takiego odesłania. Trudno byłoby zatem zaakceptować pogląd, że trwały zarząd jako forma prawna władania nieruchomościami Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej ma różnoraki charakter w zależności która ustawa ma zastosowanie do przedmiotowej nieruchomości. Dlatego też skłaniam się za poglądem, że trwały zarząd nie jest podmiotowym prawem cywilnym, tym samym jednostka organizacyjna występująca z roszczeniem windykacyjnym lub negatoryjnym występuje jako *statio fisci* Skarbu Państwa lub *statio communis* gminy.

3. Powstanie trwałego zarządu

Przed przystąpieniem do analizy przepisów ustawy regulujących powstanie trwałego zarządu, warto przypomnieć w jaki sposób powstawał zarząd nieruchomościami Skarbu Państwa. Na podstawie uchylonej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, oraz na podstawie obowiązującej ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, państwowe lub komunalne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej uzyskiwały grunty Skarbu Państwa lub gminy w zarząd na podstawie:

- 1) decyzji właściwego organu administracji,
- 2) umowy o przekazanie zarządu zawartej między jednostkami nie posiadającymi osobowości prawnej, zawartej za zgodą właściwego organu,
- 3) z mocy prawa, czyli w przypadku nabycia nieruchomości przez jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej właścicielem nieruchomości był Skarb Państwa lub gmina, a jednostce przysługiwał zarząd.

Wracając do zagadnienia powstania trwałego zarządu trzeba zaznaczyć, że pierwszym źródłem powstania trwałego zarządu jest przekształcenie z mocy prawa z dnia 1 stycznia 1998 r. dotychczasowego zarządu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność gmin sprawowanego przez jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej w trwały zarząd tych nieruchomości (art. 199 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Przekształcenie to następuje z mocy samego prawa i nie wymaga potwierdzenia decyzją administracyjną.²⁶ Oznacza to - zdaniem A. Oleszki - że jeżeli w dniu 1 stycznia 1998r. ujawniony był w księdze wieczystej zarząd, to sąd z urzędu powinien dokonać niezwłocznego wpisu przez uzupełnienie „trwały zarząd”.²⁷ Sformułowanie art. 199 ust. 2, na mocy którego nastąpiło przekształcenie zarządu w trwały zarząd nie jest do końca precyzyjne w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Ustawodawca w sposób bardzo ogólny sformułował, że „zarząd nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i sprawowany w dniu wejścia w życie ustawy przez jednostki organizacyjne przekształca się z tym dniem w trwały zarząd”. Z powyższego przepisu nie wynika czy chodzi o zarząd powstały tylko na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, czy też o zarząd powstały na podstawie innych aktów prawnych np. ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Bardzo ogólne sformułowanie przepisu art. 199 ust. 2 dotyczącego przekształcenia zarządu w trwały zarząd bez jakiegokolwiek odniesienia się do podstawy prawnej powstania tego zarządu może rodzić wątpliwości co do zakresu stosowania powyższego przepisu. Jednak pomimo zbyt ogólnie ujętego przepisu, wykładnia systemowa skłania za przyjęciem węższego zakresu stosowania art. 199 ust. 2. A zatem art. 199 ust. 2 nie ma charakteru generalnej normy przekształcającej „wszystkie zarządy” nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy, sprawowane przez jednostki organizacyjne w trwały zarząd²⁸, lecz tylko zarządy powstałe na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Jako argument przemawiający za taką wykładnią należy wskazać fakt, iż ustawodawca w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprowadził instytucję trwałego zarządu dopiero od 14 czerwca 1999 r. Natomiast ustawa z dnia 6 maja 1999r. nowelizująca ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i wprowadzająca trwały zarząd w miejsce dotychczasowego zarządu nie zawiera przepisu, który (podobnie jak art. 199 ust. 2 ustawy o gospo-

26 A. Oleszko: Postępowanie o wpis w księdze wieczystej trwałego zarządu nieruchomością, Rejent 1998.

27 A. Oleszko: op. cit., s. 37.

28 J. Nadler: Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent 1999 nr 2, s. 175.

darce nieruchomości) byłby podstawą do przekształcenia z mocy prawa dotychczasowe zarządy w trwałe zarządy.

Powstanie trwałego zarządu na podstawie decyzji administracyjnej

Podstawowym sposobem powstania trwałego zarządu jest decyzja administracyjna. Organami uprawnionymi do wydania decyzji administracyjnej o ustanowieniu trwałego zarządu są: starosta w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego zarządy gmin, powiatów i województw odpowiednio do nieruchomości stanowiących własność gminy, powiatu i województwa. Natomiast w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, ale przeznaczonych na potrzeby statutowe następujących jednostek Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy, a także ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich organem uprawnionym do wydania decyzji administracyjnej o oddaniu nieruchomości w trwałe zarząd jest minister właściwy do spraw administracji publicznej.²⁹

Ministrem właściwym do spraw administracji publicznej jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który na podstawie decyzji administracyjnej oddaje nieodpłatnie wymienionym wyżej jednostkom nieruchomości Skarbu Państwa w trwałe zarząd. Wydanie decyzji następuje po uprzednim zawarciu porozumienia z starostą, określającego nieruchomości, które mają być z zasobu oddane tym jednostkom. Porozumienie zawierane jest z starostą, właściwym terytorialnie ze względu na położenie nieruchomości. Natomiast w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przekazanie nieruchomości w trwałe zarząd następuje zawsze na podstawie decyzji Prezesa Agencji, bez względu na potrzeby jakiej państwowej jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej ma być przekazana nieruchomość.

Trwały zarząd, który powstaje na mocy decyzji administracyjnej ustanawia się na czas oznaczony lub nie oznaczony, a z wnioskiem o jego ustanowienie występuje zainteresowana jednostka organizacyjna. Decyzja o ustanowieniu trwałego zarządu powinna określać: nazwę i siedzibę jednostki organizacyjnej na rzecz której jest ustanawiany trwałe zarząd, oznaczenie nieruchomości według księgi

wieczystej i ewidencji gruntów, powierzchnię oraz opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym i sposób jej zagospodarowania, cel na jaki nieruchomość została oddana w trwałe zarząd, termin zagospodarowania nieruchomości, cenę nieruchomości i opłaty z tytułu trwałego zarządu (w przypadku trwałego zarządu ustanawianego na mocy decyzji wydawanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, trwałe zarząd ma charakter nieodpłatny) oraz czas na który zarząd został ustanowiony. Dostrzegamy zatem, że decyzja administracyjna nie tylko ustanawia trwałe zarząd, ale określa precyzyje treść trwałego zarządu w każdym indywidualnym przypadku. Ustawodawca w art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami określił w sposób generalny można rzecz ramowy zakres trwałego zarządu jako możliwość korzystania z nieruchomości łącznie z jej zabudową. Stąd też ustanawiając trwałe zarząd na rzecz konkretnej jednostki organizacyjnej, organ administracyjny określa w decyzji administracyjnej zakres i treść trwałego zarządu. W przypadku trwałego zarządu powstającego na podstawie decyzji Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa również staje się konieczne sprecyzowanie zakresu i treści trwałego zarządu mimo, że formalnie w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa brak jest postanowień, które określałyby treść decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu. Jednym z elementów wyznaczających treść trwałego zarządu jest - z woli ustawodawcy - możliwość zawierania przez jednostkę organizacyjną umów najmu, dzierżawy i użyczenia. Zasady regulujące zawieranie powyższych umów zostały określone w ustawach i mają charakter przepisów bezwzględnie obowiązujących, tym samym w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu nie mogą się znaleźć odmienne postanowienia. O ile dopuszczając samą możliwość zawierania umów najmu, dzierżawy, użyczenia przez jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej ustawodawca uczynił to w sposób dość swobodny, trudny do pogodzenia z podstawowymi konstrukcjami prawa cywilnego, to poszczególne rozwiązania regulujące zawieranie powyższych umów cechuje pewien rygoryzm. W ustawie o gospodarce nieruchomościami jako zasadę przyjęto rozwiązanie, iż jednostka organizacyjna ma prawo oddania, za zgodą organu nadzorującego, nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę, albo jej użyczenia w drodze umowy zawartej na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwałe zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu, jeżeli umowa jest zawierana na okres do trzech lat, lub za zgodą właściwego organu, jeżeli umowa jest zawierana na okres powyżej trzech lat (art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy). Przepis ten umożliwia oddawanie posiadanej w trwałym zarządzie nieruchomości w najem, dzierżawę, albo jej użyczenie, jednakże na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwałe zarząd, jest to zrozumiałe gdyż nie można przekazać więcej praw niż ich się ma. Te szczególne ograniczenia, które wprowadził ustawodawca odnośnie zawierania przez jednostkę organizacyjną umów najmu, dzierżawy, użyczenia sprowadzają się do dwóch zagadnień. Po

²⁹ Art. 60 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami w brzmieniu ustalonym art. 137 pkt. 25 ustawy z dnia 24 lipca 1998 o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa Dz.U. nr 106, poz. 668

pierwsze oddanie nieruchomości w najem, dzierżawę, użyczenie może nastąpić za zgodą organu nadzorującego, bez względu na jaki okres zawierana jest umowa. A po drugie w zależności od czasu na jaki zawarta ma być umowa należy równocześnie zawiadomić właściwy organ, lub uzyskać zgodę właściwego organu. Pojawiają się zatem pojęcia „właściwego organu” i „organu nadzorującego”, które wymagają bliższego określenia, zdefiniowania. Ustawodawca zdefiniował tylko pojęcie „właściwego organu”, zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy³⁰ jest to starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, oraz zarząd gminy, zarząd powiatu i zarząd województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i samorządu województwa, czyli organ do kompetencji którego należy wydawanie decyzji administracyjnej o ustanowieniu trwałego zarządu. Natomiast pojęcie organu nadzorującego, którym posłużył się ustawodawca nie jest w ustawie określone. Jednak użycie przez ustawodawcę w jednym przepisie pojęcia „organ nadzorujący” i „właściwy organ” wskazuje, że co do zasady pojęcia te nie są tożsame. Jak podnoszą S. Kolanowski i A. Kolarski³¹, wobec braku zdefiniowania tego pojęcia w ustawie można przyjąć, że w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa organami tymi są kierownicy urzędów państwowych w stosunku do podporządkowanych im jednostek organizacyjnych, a zarząd gminy w stosunku do komunalnych jednostek organizacyjnych mu podporządkowanych. Uwzględniając reformę ustrojową państwa wypowiedź tą należałoby uzupełnić o zarząd powiatu i zarząd województwa w stosunku do jednostek organizacyjnych im podległych. Uzależnienie możliwości oddania nieruchomości będącej w trwałym zarządzie w najem, dzierżawę, użyczenie od zgody organu nadzorującego jednostkę organizacyjną nie jest do końca zrozumiałe zważywszy, że ustanowienie trwałego zarządu odbywa się bez zgody i udziału organu nadzorującego jednostkę organizacyjną. A ponadto w wielu przypadkach organem nadzorującym jednostkę organizacyjną będzie organ, który równocześnie będzie organem właściwym do ustanowienia trwałego zarządu, w takim przypadku ten sam organ będzie raz wyrażał zgodę jako organ nadzorujący na oddanie przez jednostkę organizacyjną nieruchomości w najem, dzierżawę, użyczenie, a drugi raz będzie wyrażał zgodę jako właściwy organ jeżeli umowa jest zawierana na okres powyżej trzech lat. W sposób szczególny uregulował ustawodawca oddawanie w najem, dzierżawę, użyczenie nieruchomości, które w trwały zarząd zostały przekazane na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Przede wszystkim zasady oddawania takich nieruchomości w najem, dzierżawę, użycze-

30 Art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 24 lipca 1998 o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa Dz.U. nr 106, poz. 668.

31 S. Kolanowski, A. Kolarski: op. cit., s. 88.

nie zostały zróżnicowane. W przypadku nieruchomości oddanych w trwały zarząd ministerstwu, urzędowi centralnym i urzędowi wojewódzkim, oddanie ich w najem, dzierżawę, użyczenie może nastąpić za zgodą Prezesa Rady Ministrów albo upoważnionego przez niego ministra. Takie rozwiązanie wydaje się nie uzasadnione, aby o powstaniu trwałego zarządu decydował Minister Spraw Wewnętrznych, a o oddaniu nieruchomości w najem, dzierżawę, użyczenie decydował Prezes Rady Ministrów. Zgoda Prezesa Rady Ministrów (albo upoważnionego przez niego ministra) wymagana jest w przypadku nieruchomości oddanych w trwały zarząd ministerstwu, urzędowi centralnym i urzędowi wojewódzkim, czyli poza tą regulacją pozostają te jednostki imiennie wymienione w art. 60 ust. 1 ustawy nie będące organami administracji rządowej mimo, iż oddanie im nieruchomości w trwały zarząd następuje na mocy decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Możliwość oddania przez te jednostki nieruchomości w najem, dzierżawę, użyczenie jest zatem poddana ogólnej zasadzie, zgodnie z którą wymagana jest zgoda organu nadzorującego i zawiadomienie lub zgoda organu właściwego w zależności od czasu trwania umowy. Ustawa o gospodarce nieruchomościami reguluje również w sposób szczególny rozwiązanie umów najmu, dzierżawy i użyczenia, których przedmiotem są nieruchomości oddane w trwały zarząd. Artykuł 46 ust. 3 ustawy przewiduje, że wygaśnięcie trwałego zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umów najmu, dzierżawy lub użyczenia z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. A zatem bez względu czy umowy powyższe były zawarte na czas oznaczony czy nieoznaczony wygaśnięcie trwałego zarządu spowoduje rozwiązanie umowy za wypowiedzeniem.³² Rozwiązanie powyższe należy uznać za zbyt restrykcyjne w szczególności gdy weźmie się pod uwagę okoliczności w których może dojść do wygaśnięcia trwałego zarządu, a jedną z nich może być wniosek zarządcy w przypadku gdy nieruchomość stała mu się zbędna, albo następuje przekazanie trwałego zarządu między jednostkami, czy też likwidacja jednostki organizacyjnej. Wypowiedzenie umów najmu, dzierżawy lub użyczenia następuje nie tylko w przypadku wygaśnięcia trwałego zarządu, ustawodawca w art. 43 ust. 4 ustawy przewidział, iż jednostka organizacyjna ma prawo wypowiedzenia, za zgodą organu nadzorującego każdej umowy najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości lub jej części obciążających nieruchomość objętą trwałym zarządem, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. Ta możliwość wypowiedzenia każdej umowy najmu, dzierżawy i użyczenia, a więc również umów zawartych na czas oznaczony została zastrzeżona tylko dla jednostki organizacyjnej, druga strona umowy tj. najemca, dzierżawca, biorący do używania nie mają takiej możliwości. Powyższe rozwiązania powodują, że pozycja prawna najemcy, dzierżawcy, biorącego do używania, gdy przedmiotem powyższych umów jest nieruchomość będąca w trwałym zarządzie, na podstawie ustawy o gospodarce

32 Tak też D. Zawistowski, op. cit., s. 139.

nieruchomościami została wyraźnie osłabiona w stosunku do analogicznych rozwiązań zamieszczonych w kodeksie cywilnym. Natomiast nieruchomość przekazana w trwały zarząd na podstawie decyzji Prezesa Agencji może być za zgodą Prezesa Agencji wynajęta, wdzierżawiona albo użyczona w drodze umowy zawartej na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony zarząd. A zatem w każdym przypadku zawarcie jednej z wymienionych wyżej umów wymaga zgody Prezesa Agencji. Odnosnie możliwości wypowiedzenia umów najmu, dzierżawy lub użyczenia ustawodawca zamieścił tylko jeden przepis zgodnie z którym, wygaśnięcie zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem powyższych umów z zachowaniem sześciomiesięcznego okresu wypowiedzenia. Brak natomiast analogicznego przepisu - jak art. 43 ust. 4 w ustawie o gospodarce nieruchomościami - który pozwalałby jednostce organizacyjnej na wypowiedzenie każdej umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia.

Powstanie trwałego zarządu na podstawie decyzji administracyjnej może mieć miejsce w następujących przypadkach: zainteresowana jednostka organizacyjna występuje z wnioskiem do właściwego organu o przekazanie jej nieruchomości w trwały zarząd, tworząc nową jednostkę organizacyjną wyposaża się ją oddając jej nieruchomość w trwały zarząd, lub na zgodny wniosek jednostek organizacyjnych o przekazaniu trwałego zarządu. Ten trzeci przypadek powstania trwałego zarządu na podstawie decyzji administracyjnej został wprowadzony w miejsce dotychczasowego sposobu powstawania zarządu na podstawie umowy zawieranej pomiędzy jednostkami organizacyjnymi, który uregulowany był w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Jednak powstanie trwałego zarządu na podstawie umowy zawieranej pomiędzy jednostkami organizacyjnymi nadal jest możliwe w przypadku nieruchomości rolnych Skarbu Państwa do których ma zastosowanie ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Rezygnację przez ustawodawcę z umownego sposobu powstawania trwałego zarządu na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami należy ocenić pozytywnie, albowiem ten sposób powstawania zarządu był przedmiotem wielu sporów i kontrowersji prawnych.³³ Przede wszystkim nie jasny był charakter prawny tej umowy, forma prawna w jakiej właściwy organ wyrażał zgodę na zawarcie takiej umowy, a także nierozstrzygnięte pozostawało zasadnicze zagadnienie czy na podstawie umowy następowało przeniesienie istniejącego zarządu, czy też dotychczasowy zarząd wygasł i następowało powstanie nowego zarządu. Zagadnienie to było szczególnie widoczne w tych sytuacjach gdy sposób korzystania z nieruchomości przez obie jednostki organizacyjne był odmienny. Dlatego też w ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca w odmienny

sposób uregulował kwestię przekazania trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy, właściwy organ może orzec, w drodze decyzji, o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi na ich wniosek, złożony za zgodą organów nadzorujących te jednostki. Natomiast art. 48 ust. 2 ustawy stanowi, że w decyzji o której mowa w ust. 1, orzeka się o wygaśnięciu trwałego zarządu, dotychczas sprawowanego przez jednostkę organizacyjną, i jego ustanowieniu na rzecz jednostki organizacyjnej wnioskującej o przekazanie. Objęcie nieruchomości w trwały zarząd następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego. A zatem w tym przypadku trwały zarząd powstaje również na podstawie decyzji administracyjnej, jednak decyzja ta może być wydana tylko w tym przypadku, gdy z wnioskiem o jej wydanie wystąpią obie zainteresowane jednostki organizacyjne uzyskawszy wcześniej zgodę organów nadzorujących te jednostki. Ustawodawca nie określił w jakiej formie organy nadzorujące mają wyrazić zgodę, należy wnioskować, że ma być w formie decyzji administracyjnej. Powyższe rozwiązanie określone jako przekazanie trwałego zarządu pomiędzy jednostkami organizacyjnymi w rzeczywistości prowadzi do wygaśnięcia istniejącego trwałego zarządu i powstania nowego trwałego zarządu na rzecz drugiej jednostki organizacyjnej. Tym samym nie ma wątpliwości, iż treść nowo powstałego trwałego zarządu co do celu przeznaczenia nieruchomości, sposobu z niej korzystania może być inaczej określona, niż treść trwałego zarządu jednostki przekazującej.

Powstanie trwałego zarządu na podstawie umowy

Powstanie trwałego zarządu na podstawie umowy zawieranej pomiędzy dwiema państwowymi jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej nadal jest możliwe w sytuacji gdy nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa przejęta została do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nadal przewiduje taki sposób powstania trwałego zarządu. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy, przekazanie w trwały zarząd nieruchomości może również nastąpić na podstawie umowy, zawartej za zgodą Prezesa Agencji, między jednostkami organizacyjnymi. Jednostce przekazującej przysługuje od jednostki przejmującej zwrot nakładów poniesionych na budynki i inne części składowe nieruchomości. Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dokonana ustawą z dnia 6 maja 1999 r. nie zmieniła umownego trybu powstawania trwałego zarządu mimo, że w ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca zrezygnował z tego sposobu powstania trwałego zarządu. Powstanie trwałego zarządu na podstawie umowy podobnie jak wcześniej powstanie zarządu wywołuje wiele wątpliwości i kontrowersji prawnych co było już sygnalizowane wyżej. Stąd też słusznie ustawodawca zrezygnował z tego sposobu powstawania trwałego zarządu

33 Zob. E. Kremer, op. cit., s. 50-53.

w ustawie o gospodarce nieruchomościami, wprowadzając w zamian rozwiązanie polegające na przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami w drodze decyzji administracyjnej wydawanej na ich zgodny wniosek, złożony za zgodą organów nadzorujących te jednostki. Przyjęte rozwiązanie pełni podobną funkcję jak powstanie trwałego zarządu na podstawie umowy zawieranej pomiędzy jednostkami organizacyjnymi, lecz nie jest obarczone błędami i wątpliwościami natury prawnej. W tym stanie rzeczy trudno w sposób racjonalny uzasadnić dlaczego ustawodawca na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa pozostawił umowną formę powstania trwałego zarządu.

Powstanie trwałego zarządu z mocy prawa

Trwały zarząd, poza wskazanymi wyżej sposobami powstania, może jeszcze powstać z mocy prawa. Z tym sposobem powstania trwałego zarządu spotykamy się wówczas gdy jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej nabywają nieruchomości, wówczas własność nieruchomości nabywa Skarb Państwa lub odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego, a jednostki organizacyjne uzyskują do nabytych nieruchomości trwały zarząd (art. 17 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Obecna regulacja dotycząca nabycia z mocy prawa trwałego zarządu przez jednostkę organizacyjną, ma szerszy zakres przedmiotowy, albowiem dotyczy wszystkich przypadków nabycia, a nie tylko nabycia w drodze umowy (np. w drodze zasiedzenia)³⁴.

4. Wygaśnięcie trwałego zarządu

Wygaśnięcie trwałego zarządu następuje z upływem okresu na który został ustanowiony, lub na podstawie decyzji administracyjnej o jego wygaśnięciu. Podobne co do zasady rozwiązanie obowiązywało w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości odnośnie wygaśnięcia zarządu. Natomiast nadal obowiązuje odmienne i kontrowersyjne rozwiązanie dotyczące wygaśnięcia trwałego zarządu zawarte w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 36 wymienionej ostatnio ustawy, wygaśnięcie trwałego zarządu następuje w drodze decyzji Prezesa Agencji, a w punktach 1 do 4 art. 36 określone zostały przesłanki kiedy taka decyzja może być wydana. Przesłanka zawarta w pkt. 1 została następująco określona „w razie upływu czasu na jaki zarząd został ustanowiony”. Konsekwencją tego niefortunnego rozwiązania jest, iż wygaśnięcie zarządu następuje zawsze na podstawie decyzji Prezesa Agencji, nawet w tym przypadku gdy upływa okres czasu na jaki zarząd został ustanowiony. Tym samym trwały zarząd wygasa z upływem czasu na jaki został ustanowiony, bez potrzeby wydawania decyzji administracyjnej, natomiast do wygaśnię-

cia trwałego zarządu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej, który został ustanowiony na czas oznaczony potrzebna jest decyzja Prezesa Agencji o jego wygaśnięciu. Nie jest to jedyna różnica w sposobie regulacji wygaśnięcia trwałego zarządu na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Wygaśnięcie trwałego zarządu na podstawie decyzji administracyjnej może mieć miejsce w przypadku gdy trwały zarząd został ustanowiony na czas nie oznaczony lub w przypadku gdy trwały zarząd został ustanowiony na czas oznaczony, ale wygaśnięcie trwałego zarządu ma nastąpić przed upływem czasu na który został ustanowiony. Wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu może nastąpić zarówno z urzędu, jak i na wniosek zainteresowanej jednostki, a decyzja może dotyczyć zarówno całej nieruchomości, jak i jej części. Zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ może z urzędu wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu w razie stwierdzenia że:

- 1) nieruchomość nie została zagospodarowana zgodnie z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu,
- 2) jednostka organizacyjna nie zawiadomiła właściwego organu o oddaniu nieruchomości w najem, dzierżawę albo użyczenie lub nie uzyskała wymaganej zgody,
- 3) nieruchomość jest wykorzystywana niezgodnie z jej przeznaczeniem w planie miejscowym,
- 4) sposób korzystania z nieruchomości pogarsza stan środowiska w stopniu zagrażającym życiu, zdrowiu lub mieniu,
- 5) przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym uległo zmianie, która nie pozwala na dalsze wykorzystywanie nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób, a jednostka organizacyjna nie ma możliwości zmiany sposobu wykorzystywania nieruchomości,
- 6) nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu.

Użyte przez ustawodawcę sformułowanie, że organ może z urzędu wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu oznacza, że wydanie takiego orzeczenia nie jest obligatoryjne, a jedynie stwarza możliwość jego wydania.³⁵

Organ może z urzędu wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu, ale tylko w przypadku gdy zostanie spełniona jedna z wymienionych wcześniej przesłanek. Ogólnie merytoryczna treść przesłanek nawiązuje do treści przesłanek określających możliwość wydania decyzji o wygaśnięciu zarządu, ale pojawiły się

³⁴ G. Bieniek: op. cit., s. 76.

³⁵ Podobne stanowisko, dotyczące wygaśnięcia zarządu, było prezentowane na gruncie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (w:) E. Drozd: op. cit., s. 174.

również nowe rozwiązania. Po pierwsze nie zawiadomienie właściwego organu o oddaniu nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie lub nie uzyskanie wymaganej zgody organu może spowodować, że zostanie wydana decyzja o wygaśnięciu trwałego zarządu. Ta przesłanka jest konsekwencją wprowadzonego do ustawy rozwiązania umożliwiającego oddanie nieruchomości będącej w trwałym zarządzie w najem, dzierżawę, lub użyczenie. Po drugie ustawodawca wyraźnie określił, że wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu możliwe jest zarówno w przypadku gdy nieruchomość jest wykorzystywana niezgodnie z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu jak i w przypadku gdy nieruchomość jest wykorzystywana niezgodnie z jej przeznaczeniem w planie miejscowym. Takie ujęcie rozwiązało wątpliwości, które istniały na tle sformułowania zawartego w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, iż wygaśnięcie zarządu może nastąpić w przypadku gdy nieruchomość jest wykorzystywana niezgodnie z przeznaczeniem. Pojawiła się bowiem uzasadniona wątpliwość czy przeznaczenie nieruchomości oznacza przeznaczenie w planach zagospodarowania przestrzennego, czy także przeznaczenie określone w decyzji o ustanowieniu zarządu.³⁶ Wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu w odniesieniu do niektórych jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 46 ust. 4 ustawy tj. jednostek resortu obrony narodowej, resortu spraw wewnętrznych i administracji, resortu sprawiedliwości, Urzędu Ochrony Państwa wymaga uprzedniej zgody wojewody wydanej w porozumieniu z właściwym ministrem.

Wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, zarówno co do całej nieruchomości jak i jej części, może również nastąpić na wniosek zainteresowanej jednostki organizacyjnej. Z wnioskiem takim jednostka organizacyjna może wystąpić w przypadku gdy nieruchomość lub jej część stała się dla niej zbędna, a złożenie wniosku powinno być poprzedzone uzyskaniem zgody organu nadzorującego jednostkę organizacyjną. Organ wydaje decyzje o wygaśnięciu trwałego zarządu po uzyskaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości, w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 47 ust. 2 ustawy). Powyższy przepis należy interpretować w ten sposób, iż organ administracyjny zobligowany jest wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu w maksymalnym okresie 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Ten termin 18 miesięczny ma z jednej strony umożliwić organowi zapewnienie innego zagospodarowania nieruchomości, z drugiej zaś stanowi dla jednostki organizacyjnej występującej z wnioskiem o wygaśnięcie trwałego zarządu pewną gwarancję, że taka decyzja zostanie wydana. To rozwiązanie jest swoistym kompromisem pomiędzy interesem jednostki organizacyjnej, która chce zrezygnować ze zbędnych nieruchomości, a możliwością dalszego racjonalnego zagospodarowania nieruchomości. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie co

do możliwości wydania na wniosek zainteresowanej jednostki decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, jest niewątpliwie rozwiązaniem, które w większym stopniu uwzględnia interes jednostki organizacyjnej, niż w przypadku wygaśnięcia zarządu co do nieruchomości zbędnej. Na gruncie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wydanie takiej decyzji należało do sfery uznaniowej organu administracyjnego, a granice „uznania administracyjnego” przysługującego organom rozstrzygającym o wygaśnięciu zarządu wyznaczały względy celowościowe.³⁷ W konsekwencji jednostka organizacyjna, dla której nieruchomość stała się zbędna, składając wniosek o wygaśnięcie zarządu nie miała żadnej pewności czy i kiedy taka decyzja zostanie wydana. Stąd też wprowadzenie terminu 18 miesięcznego jako terminu maksymalnego w którym organ ma obowiązek wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu należy ocenić pozytywnie.

Natomiast regulacja prawna dotycząca wygaśnięcia trwałego zarządu ustanowionego na nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa to w rzeczywistości niezmiennione rozwiązania dotyczące poprzednio wygaśnięcia zarządu. Jak wynika z art. 36 ust. 1 ustawy wygaśnięcie trwałego zarządu następuje w drodze decyzji Prezesa Agencji:

- 1) w razie upływu czasu, na jaki zarząd został ustanowiony,
- 2) jeżeli nieruchomość lub jej część stała się zbędna dotychczasowemu zarządcy,
- 3) w przypadku wykonywania zarządu niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki,
- 4) jeżeli ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uniemożliwiają wykorzystanie nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem.

Wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu w odniesieniu do niektórych jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 36 ust. 2 ustawy wymaga zgody właściwego organu tj. w przypadku resortu obrony narodowej zgoda Ministra Obrony Narodowej, w przypadku Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej zgoda Ministra Spraw Wewnętrznych, a w przypadku Urzędu Ochrony Państwa zgoda Szefa Urzędu Ochrony Państwa. Wskazane wyżej przesłanki stanowiące podstawę do wydania przez Prezesa Agencji decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu nie pokrywają się z odpowiednimi przesłankami uregulowanymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ich treść, a także zakres merytoryczny jest zdecydowanie różny. To zróżnicowanie w uregulowaniu problematyki wygaśnięcia trwałego zarządu nie znajduje merytorycznego uzasadnienia raczej jest wynikiem

36 E. Drozd, op. cit., s. 174.

37 Wyrok NSA z dnia 29.03.1988, ONSA z 1988, nr 2 poz. 61.

pobieżnej nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która dokonana została w sposób wyrywkowy, a nie systemowy, z pominięciem wielu zagadnień, które powinny być, a nie zostały uregulowane.

Wygaśnięcie trwałego zarządu z mocy prawa w przypadku upływu czasu na który był ustanowiony, lub na podstawie decyzji administracyjnej o wygaśnięciu trwałego zarządu, to nie wszystkie przypadki w których dochodzi do wygaśnięcia trwałego zarządu. Do wygaśnięcia trwałego zarządu z mocy prawa dochodzi ponadto w przypadku likwidacji jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd. W takim przypadku organ likwidujący jednostkę organizacyjną zawiadamia o tym właściwy organ gospodarujący zasobem nieruchomości, przekazując jednocześnie egzemplarz dokumentu likwidującego jednostkę organizacyjną.³⁸ Jeżeli natomiast likwidacja jednostki organizacyjnej następuje w wyniku przekształceń organizacyjnych, trwały zarząd przechodzi na następcę prawnego tej jednostki. Jednak organ likwidujący może zgłosić właściwemu organowi wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, taka sytuacja może mieć w przypadku gdy nieruchomość jest zbędna dla nowotworzonej jednostki organizacyjnej. To rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę, iż z mocy prawa następuje przejście trwałego zarządu na następcę prawnego dotychczasowej jednostki organizacyjnej trudno pogodzić z podstawowymi założeniami prawa cywilnego. Mianowicie użyte określenie następcy prawny nie jest prawidłowe, w sytuacji gdy mamy jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej brak jest podmiotów prawa cywilnego, a tym samym i ich następców prawnych. Rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę jest wyrazem braku koncepcji co do charakteru prawnego trwałego zarządu.

Z problematyką wygaśnięcia trwałego zarządu spotykamy się również w przypadku zwrotu nieruchomości uprzednio wywłaszczonych, które obecnie uznane zostały za zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zgodnie z art. 138 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, trwały zarząd wygasa z dniem w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna. W takiej sytuacji właściwy organ zwraca jednostce organizacyjnej nakłady poniesione na budowę, rozbudowę, odbudowę budynków i innych urządzeń trwale związanych z gruntem. Tym samym w aktualnym stanie prawnym nie może budzić żadnych wątpliwości, że decyzja o zwrocie nieruchomości automatycznie pociąga za sobą wygaśnięcie trwałego zarządu. Natomiast ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie wymieniała decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości jako podstawy wygaśnięcia zarządu, stąd też zagadnieniem spornym stał się problem czy w stosunku do nieruchomości oddanej w zarząd może być wydana decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, czy też wydanie ta-

38 S. Kolanowski, A. Kolarski: op. cit., s. 98.

kiej decyzji możliwe jest dopiero po ustaniu zarządu. Naczelny Sąd Administracyjny reprezentował pogląd, że podjęcie decyzji o zwrocie nieruchomości nie jest uzależnione od stwierdzenia wygaśnięcia zarządu, natomiast Sąd Najwyższy uznał, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego narusza prawo, to jednak naruszenie to, uwzględniając całokształt rozstrzyganej sprawy nie zasługuje na to, by ocenić je jako rażące.³⁹ Na zajęcie takiego stanowiska przez Sąd Najwyższy niewątpliwie wpłynął fakt zmian jakie w tym czasie nastąpiły w obowiązującym stanie prawnym tj. wyraźne uregulowanie w art. 138 ustawy o gospodarce nieruchomościami, iż decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości powoduje wygaśnięcie trwałego zarządu.

Reasumując można stwierdzić, że regulacja prawna trwałego zarządu jako formy władania nieruchomościami publicznymi nie rozwiązuje i nie usuwa problemów, które powstały w związku z regulacją zarządu, tym samym problematyka własności publicznej, a w tym gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność publiczną wymaga ciągle nowego spojrzenia i uregulowania. Z drugiej zaś strony nieodparcie nasuwa się wniosek, że obowiązujący stan prawny w zakresie regulacji trwałego zarządu, a w szczególności trwałego zarządu uregulowanego w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest wynikiem zmian, które są wprowadzane w sposób fragmentaryczny wyrywkowy, a nie systemowy i kompleksowy.

39 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 1998 r., OSN z 1998 r., poz. 78.

Jerzy Bieluk

Cena żyta jako miernik wysokości podatku rolnego

1. Zagadnienia ogólne

Celem niniejszej pracy jest wykazanie błędności stosowania średniej ceny skupu żyta jako miernika wysokości podatku rolnego.

Wysokość podatku rolnego, zgodnie z ustawą o podatku rolnym¹ ustalana jest ustawowo jako równowartość pieniężna 2,5 q żyta z hektara przeliczeniowego według średniej ceny za trzy pierwsze kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W założeniach miernik naturalny podatku miał zapobiec zbyt niemu zmniejszeniu podatku z upływem czasu oraz utrzymaniu stabilności obciążeń. Żyto zostało wybrane jako podstawowy produkt gospodarstwa rolnego, zaś wysokość jego ceny miała uwzględniać poziom dochodowości gospodarstwa². Zakładano, iż obciążenia podatkowe tak skonstruowane będą bardziej odczuwane przez gospodarstwa słabe, o niskiej produktywności. O działaniu podatku rolnego zaraz po jego wprowadzeniu tak pisał M. Pietrewicz *...gospodarstwa osiągające dochód niższy od przeciętnego będą relatywnie silniej obciążone (odwrotnie proporcjonalnie do relacji ich dochodu do dochodu przeciętnego w danych warunkach). Może on więc (podatek) w przyszłości spowodować wypadanie gospodarstw słabszych, nie mających dochodów poza rolnictwem.*³

2. Średnia cena żyta

Średnia cena żyta podawana jest przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Do 1.01.1997 r. podatek ustalany był dwa razy do roku - na I półrocze według średniej ceny skupu żyta za IV kwartał roku poprzedzającego rok podatko-

1 Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jednolity Dz.U. z 1993 r. nr 94, poz. 431; zm. Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 3, Dz.U. z 1996 r. nr 91, poz. 409, Dz.U. z 1997 r. nr 43, poz. 272, i nr 137, poz. 926. Dz.U. z 1998 r., nr 108, poz. 681

2 Por. Hanusz: Polityka podatkowa w zakresie różnicowania obciążeń dochodów rolniczych w Polsce, Lublin 1996 s. 218.

3 Por. M. Pietrewicz: Obciążenia podatkowe rolnictwa indywidualnego i uspołecznionego, Warszawa 1988, s. 82-83.

wy, za II półrocze według ceny żyta z II kwartału roku podatkowego. Od 1.01.1997 r. obowiązuje nowa regulacja, według której średnia cena skupu ustalana jest raz na rok.

Tabela przedstawiona poniżej obrazuje średnią cenę żyta według komunikatów Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego

Rok	Komunikat Prezesa GUS	Średnia cena skupu żyta		
		II kwartał	IV kwartał	Średnia
1989	12.01.1990 r. MP nr 2, p. 19		2,73 zł	
1990	07.07.1990 r. MP nr 27, p. 219 07.01.1991 r. MP nr 1, p. 10	5,84 zł	5,78 zł	5,81
1991	08.07.1991 r. MP nr 23, p. 164 10.01.1992 r. MP nr 2, p. 15	5,72 zł	4,68 zł	5,2
1992	13.07.1992 r. MP nr 23, p. 174 11.01.1992 r. MP 2, p. 8	6,69 zł	15,23 zł	10,96
1993	09.07.1993 r. MP nr 36, p. 375 10.01.1994 r. MP nr 3, p. 17	21,79 zł	17,18 zł	19,48
1994	11.07.1994 r. MP nr 39, p. 500 10.01.1996 r. MP nr 3, p. 37	18,42 zł	18,92 zł	18,67
1995	10.07.1995 r. MP nr 32, p. 426 09.01.1996 r. MP nr 3, p. 37	23,79 zł	23,86 zł	23,82
1996	09.07.1996 r. MP nr 43, p. 424	38,17 zł		
1996	16.10.1996 r. MP nr 64, p. 595	34,88 zł ^{I)}		
1997	15.10.1997 r. MP nr 79, p. 774	37,65 zł ^{II)}		
1998	21.10.1985 r. Mp nr 12, p. 36	33,14 zł ^{III)}		
1999	02.11.1999 r. MP nr 34, p. 530	29,11 zł ^{IV)}		

(I) Średnia cena skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 1996 r.

(II) Średnia cena skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 1997 r.

(III) Średnia cena skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 1998 r.

(IV) Średnia cena skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 1999 r.

Z danych przedstawionych w tabeli wynika wyraźnie, iż w latach 1990-99 średnia cena skupu żyta nie była skorelowana z inflacją. Podlegała wzrostowi w latach 1990-1997, ale był to wzrost nie oddający tempa inflacji - w zależności od roku bądź ją przewyższający, bądź nie nadążający za spadkiem wartości pieniądza. Zaś w latach 1997-1999 nastąpił proces odwrotny. Cena skupu żyta zaczęła maleć i to w sposób znaczący, natomiast inflacja nadal istniała.

Zauważyć należy, iż na przykład w roku 1994, podatek rolny był niższy niż w roku 1993. Dochodzi do paradoksów takich jak trzykrotny wzrost podatku rolnego w I półroczu 1993 r. (cena żyta z IV kwartału 1992 r.) w stosunku do I półrocza 1992 r. (cena żyta z I kwartału 1991) czy ponad 15% spadek wysokości podatku rolnego w II półroczu 1994 r. (cena z II kwartału 1993 r.) w stosunku do II półrocza 1993 r. (cena żyta z II kwartału 1993 r.). W I i II kwartale 1996 r. cena żyta przyjęta do celów podatku rolnego wyniosła 38,17 zł - była to wysokość przyjęta do wyznaczenia wysokości podatku za II półrocze 1996 r., zaś w roku 1998 obowiązuje maksymalna wysokość podatku taka jak średnia cena skupu żyta za III kwartały 1997-37,65 zł - czyli mniejsza o 1,5%. Cena skupu żyta w 1999 r. jest niewiele wyższa niż w roku 1995, zaś stanowi tylko 76% ceny żyta przyjętej do obliczania wysokości podatku rolnego w II kwartale roku 1996.

3. Cena żyta jako miernik wysokości podatku

Żyto w latach wprowadzania podatku rolnego, na początku lat osiemdziesiątych, było jednym z podstawowych produktów gospodarstwa rolnego. Obecnie produkcja żyta w Polsce zdecydowanie zmalała. W roku 1985 żyto stanowiło 21,3 % powierzchni zasiewów, natomiast pszenica - 13%, ziemniaki - 14,5%. W roku 1996 proporcje te znacznie się zmieniły. Żyto stanowi 19% zasiewów, pszenica 20%, ziemniaki 11%⁴.

W roku 1996⁵ żyto stanowiło 4% produkcji globalnej gospodarstwa rolnego, natomiast tylko 1,7% produkcji towarowej. Zboża stanowiły 22,9% produkcji rolniczej, z czego pszenica 9,6%⁶.

Dane dotyczące skupu produktów rolnych wyraźnie wskazują na zmniejszające się znaczenie w skupie produktów roślinnych, w tym szczególnie zboża. Skup produktów rolnych w 1996 roku kształtował się następująco - 30% produ-

4 Rocznic statystyczny Głównego Urzędu Statystycznego za rok 1996. Warszawa 1997, Tablica 15(465) Powierzchnia zasiewów, s. 329.

5 Rocznic Statystyczny GUS za rok 1996, Tabl. 13(463) Globalna i towarowa produkcja rolnicza.

6 Produkcja roślinna stanowiła 59% produkcji globalnej gospodarstwa rolnego, ale 38,7 % produkcji towarowej z czego zboża 22,9%, produkcja zwierzęca stanowiła 41% globalnej gospodarstwa natomiast 61,3 produkcji towarowej.

któw to produkty roślinne, 65% to produkty zwierzęce. Wśród produktów roślinnych żyto stanowi 2,4%, natomiast pszenica 9,8%⁷.

Uznać należy, iż żyto jest produktem marginalnym, jeżeli chodzi o udział w skupie produktów rolnych. Uzależnianie podstawowego obciążenia finansowego rolnictwa od cen skupu produktu, którego wartość stanowi w roku 1996 2,4% wartości skupionych produktów rolnych nie wydaje się być zbyt wiarygodne, jeżeli chodzi o dostosowanie wysokości podatku do ewentualnych możliwości płatniczych podatników, czy też uzależnienie wysokości podatku od cen możliwych przez nich do uzyskania za produkty rolnicze.

Do celów podatkowych zdecydowanie bardziej nadają się indeksy cen produktów sprzedawanych przez rolników oraz towarów i usług nabywanych przez nich, a także wskaźniki tempa wzrostu ich dochodów realnych.⁸ Tego rodzaju mierniki ekonomiczne byłyby zdecydowanie bardziej racjonalne, niż wybranie jako miernika produktu, który ma obecnie znaczenie marginalne.

Cena żyta ulega bardzo dużym wahaniom sezonowym. Jeżeli przyjmiemy jako punkt odniesienia cenę gruntów ornych i wyrazimy ją w kwintalach żyta i w kwintalach mięsa wieprzowego, okaże się wtedy, iż cena żyta ulega dużo większym wahaniom niż cena mięsa.

Cena gruntów ornych w złotych począwszy od roku 1990 do roku 1993 zwiększyła się blisko 4 razy. W następnych latach nastąpił spadek cen. W przeliczeniu na ceny żywca wieprzowego wzrost cen był około dwukrotny⁹.

Poniższa tabela zawiera relacje cen gruntów ornych liczone w q żyta i w q żywca wieprzowego¹⁰

	1985	1990	1991	1992	1993	1994
q żyta	80,6	68,2	147,9	120,3	85,5	112
q żywca	8,8	5,1	8,6	9,2	10,8	8,6

Najniższa cena wyrażona z q żyta stanowiła 47% ceny najwyższej. Najniższa cena wyrażona w q mięsa wieprzowego wynosiła 61% ceny najwyższej. Z tabeli powyższej wynika, iż cena żywca wieprzowego w stosunku do ceny ziemi wykazuje się dużo większą stabilnością, niż cena żyta.

4. Wnioski

Powyższe rozważania wyraźnie wskazują, iż użycie cen żyta jako miernika wysokości podatku rolnego powoduje, iż wysokość podatku podlega zmianom w sposób w dużej części przypadkowy, nie mający wiele wspólnego z rzeczywistym wzrostem dochodów i kosztów w rolnictwie. Żyto, kiedyś jeden z podstawowych produktów rolnych, obecnie jest towarem o marginalnym znaczeniu. Jego cena podlega dużo większym wahaniom sezonowym, niż cena innych produktów rolnych. Brak jest uzasadnienia na utrzymywanie tego rodzaju sztucznego miernika wysokości podatku. Jak najszybciej winien on być zastąpiony bądź zbiorczym wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług, bądź wskaźnikiem wysokości inflacji.

7 Rocznik Statystyczny GUS za rok 1996, Tabl. 44 (494), s. 345. Skup produktów rolnych w 1996 roku.

8 H. Rudnicki: Gospodarka ziemią rolniczą w Polsce, Lublin 1995, s. 95 i n.

9 Wskaźnik bonitacji w poszczególnych województwach waha się od 1,16 w województwie krakowskim do 0,48 w województwie ostrołęckim, za: H. Rudnicki, Gospodarka ziemią..., s. 95.

10 Podane za Rocznik Statystyczny GUS, 1995, Tabela 9 (425), s. 311.

W sprawie pojęcia gospodarstwa rolnego w prawie handlowym

1. Pojawienie się w literaturze przedmiotu publikacji prof. Aleksandra Lichorowicza *Gospodarstwo rolne, a kodeks handlowy*¹, otworzyło dyskusję na temat pojęcia gospodarstwa rolnego w kodeksie handlowym oraz możliwości zastosowania znanych polskiemu prawu spółek, jako cywilnoprawnej formy organizacji gospodarstwa rolnego.

Na wstępie należy przedstawić pierwotny oraz aktualny stan prawny, regulujący sytuację prawną gospodarstw rolnych w świetle przepisów kodeksu handlowego.

Kodeks handlowy² w swym pierwotnym brzmieniu różnicował sytuację prawną gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa zarobkowego. Akt ten posługiwał się pojęciem *kupca*. Definicję tego pojęcia zawierał art. 2. Kupcem w rozumieniu kodeksu handlowego był ten, kto we własnym imieniu prowadził przedsiębiorstwo zarobkowe. Przy tym kh. nie uważał za takie przedsiębiorstwo, gospodarstwa rolnego. Kupcy, którzy prowadzili przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze, mieli obowiązek wpisać się do rejestru handlowego. Kupcami rejestrowymi były także wszystkie spółki handlowe. Pozostali kupcy byli kupcami nierejestrowymi.³

Sytuacja podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne została odmiennie uregulowana, w art. 7 kh. Każdy kto prowadził gospodarstwo rolne w większym rozmiarze, mógł być na swe żądanie wpisany do rejestru handlowego i przez wpis stawał się kupcem rejestrowym. Przepis ten wyrażał ogólną zasadę, dotyczącą gospodarstwa rolnego w regulacji kodeksu handlowego. Zgodnie z treścią tego przepisu gospodarstwo rolne mogło podlegać przepisom kodeksu handlowego tylko wówczas, gdy było prowadzone w sposób gospodarczo dojrzały i wyłącznie na życzenie prowadzącego takie gospodarstwo.⁴

1 A. Lichorowicz: *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, Przegląd ustawodawstwa gospodarczego, nr 7-8, 1998 r., s. 13-25.

2 Rozporządzenie Prezydenta RP z 27 czerwca 1934 r. Kodeks handlowy, (Dz.U. nr 57, poz. 502).

3 Ze względu na temat niniejszego opracowania, rozważania dotyczące przedsiębiorstwa zostaną w dalszej części artykułu pominięte.

4 A.W. Wiśniewski: *Prawo o spółkach*, T. 1, Warszawa 1990 r., s. 102.

Kodeks handlowy nie definiował pojęcia gospodarstwa rolnego. Uchylony art. 2 kodeksu stanowił, iż gospodarstwem rolnym jest również gospodarstwo leśne, ogrodowe, hodowlane, rybne, łowieckie lub pszczelarskie.⁵ Ustawodawca rozumiał więc pojęcie gospodarstwa rolnego dość szeroko.

Normatywną podstawę odróżnienia kupców rejestrowych od nierejestrowych, a także upoważnienie do określenia, które gospodarstwa rolne uważa się za prowadzone w większym rozmiarze stanowiło rozporządzenie ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 22 sierpnia 1934 r.⁶ Za gospodarstwo rolne prowadzone w większym rozmiarze, cytowane rozporządzenie uważa te gospodarstwa, które:

- prowadzą rachunkowość rolniczą według zasad prawidłowej rachunkowości kupieckiej, przynajmniej przez okres dwóch lat przed zgłoszeniem do rejestru handlowego,
- wykazą, na podstawie wspomnianej rachunkowości, że dochód brutto w okresie jednego roku poprzedzającego zgłoszenie do rejestru handlowego wyniósł nie mniej niż 50.000 zł.

Zasadnicza zmiana stanu prawnego nastąpiła 1 stycznia 1965 r., kiedy to na podstawie art. VI § 1 przepisów wprowadzających kodeks cywilny uchylono kodeks handlowy oraz przepisy wprowadzające kodeks handlowy, z wyjątkiem przepisów dotyczących spółek jawnych, z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjnych, przy czym w stosunku do tych spółek pozostały również w mocy przepisy o firmie prokurze i rejestrze handlowym.⁷ Ustawą z 31 sierpnia 1991 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej - Kodeks handlowy, przywrócono na grunt prawa handlowego spółkę komandytową.⁸

W skutek tych zmian, pojęcia zawarte w dziale I, księgi pierwszej, takie jak kupiec, przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze i gospodarstwo rolne w większym rozmiarze straciły znaczenie technicznoprawne, a w doktrynie powstał spór co do tego, czy gospodarstwo rolne (przedsiębiorstwo zarobkowe) w organizacyjnoprawnej formie spółki jawnej lub komandytowej musi być prowadzone w większym rozmiarze i czy nadal pozostają w mocy przepisy rozporządzeń wykonawczych. Spór ten jest wynikiem uchylenia art. 4 i 7 kh. upoważniających właściwy organ administracji państwowej do określenia jakie gospodarstwa rolne (przedsiębiorstwa zarobkowe) należy kwalifikować, jako prowadzone w większym rozmiarze.

5 Artykuł uchylony ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. przepisy wprowadzające Kodeks cywilny, (Dz.U. nr 16, poz. 94, z 1964 r.).

6 Rozporządzenie ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 22 sierpnia 1934 r. wydane w porozumieniu z ministrem Skarbu, Sprawiedliwości oraz Przemysłu i Handlu w sprawie określenia, jakie gospodarstwa rolne uważa się za prowadzone w większym rozmiarze, (Dz.U. nr 79, poz. 740).

7 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. przepisy wprowadzające Kodeks cywilny, (Dz.U. nr 16, poz. 94, z 1964 r.).

8 Ustawa z dnia 31 sierpnia 1991 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej - Kodeks Handlowy (Dz.U. nr 94, poz. 418), dział ten wszedł w życie 4 listopada 1991 r.

Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, uchylenie art. 4 i 7 kh., pociągnęło za sobą utratę mocy obowiązującej rozporządzeń wykonawczych, wydanych na podstawie tych przepisów. Konsekwencje przyjęcia takiego stanowiska mogą być dwojakiego rodzaju. Można uznać, że zawarta w art. 75 § 2 wzmianka o *większym rozmiarze* gospodarstwa rolnego jest bezprzedmiotowa. Spowoduje to przyznanie stronom umowy spółki, kompetencji do decydowania, czy chcą prowadzić gospodarstwo rolne w formie spółki cywilnej, czy jawnej.⁹ Druga możliwość przewiduje uznanie określenia *większy rozmiar* za zwrot niedookreślony, którego znaczenie powinno być obecnie konkretyzowane przez sądy rejestrowe, w ramach postępowania o wpis spółki jawnej lub komandytowej do rejestru. Brak jednoznacznego kryterium oceny, czy gospodarstwo rolne (przedsiębiorstwo zarobkowe) jest prowadzone w większym rozmiarze spowodowałoby rozbieżność ocen ze strony poszczególnych sądów rejestrowych.

Wedle innego stanowiska, przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 4 i 7 kh. oparte były na podwójnej delegacji, wynikającej również z art. 75 § 1 i 2 i 143 kh.¹⁰ W konsekwencji należy więc uznać, że mimo uchylenia art. 4 i 7 kh., przepisy wykonawcze określające gospodarstwo rolne (przedsiębiorstwo zarobkowe) w większym rozmiarze nie utraciły mocy obowiązującej. Zgodnie z prezentowanym poglądem wskazane wyżej artykuły kodeksu handlowego zawierają delegację do znowelizowania stosownych aktów wykonawczych.¹¹

Odmienny od poprzednio przedstawionych poglądów stanowi, iż art. 4 i 7 kh. w odniesieniu do spółek jawnych i komandytowych nie został uchylony. Twierdzenie takie jest oparte na literalnej wykładni art. VI §1 przepisów wprowadzających kodeks cywilny. W konsekwencji należy uznać za obowiązujące rozporządzenia wykonawcze, a także wyraźnie podkreślić obowiązywanie delegacji z art. 4 i 7 kh., która stanowi podstawę do wydania stosownego rozporządzenia przez odpowiedniego ministra.¹² Na gruncie obowiązywania tego poglądu, należy wyraźnie podkreślić, że rozporządzenie z 1934 r. obowiązuje tylko w stosunku do spółek jawnych i komandytowych, których przedmiotem działalności jest prowadzenie gospodarstwa rolnego. W zakresie dotyczącym gospodarstw rolnych prowadzonych przez rolnika samodzielnie, przepisy powyższych artykułów niewątpliwie zostały uchylone. W obecnym stanie prawnym uznać więc należy, iż o wpis do rejestru występować mogą wyłącznie spółki (które przez wpis staną się spółkami jawnymi lub komandytowymi). Niewątpliwie jednak, intencją ustawodawcy było uregulowanie w rozporządzeniu kwestii rejestracji wszystkich, więc

9 Taki pogląd wyraził W. Pyziół (w:) Prawo spółek, St. Włodyka, Kraków 1996 r., s. 310 i nast.

10 Delegacja, formalnie rzecz biorąc, zapisana jest w art. 7 § 2. Jest to jednak delegacja podwójna: z art. 7 - do ustalenia kto jest kupcem i z art. 75 - do ustalenia jaka spółka jest spółką jawną.

11 Tak między innymi A.W. Wiśniewski: Prawo..., s. 103-104.

12 Tak K. Kruczałak: Przedsiębiorstwo zarobkowe (gospodarstwo rolne) w „większym rozmiarze”, Prawo spółek, styczeń 1998 r.

również prowadzonych samodzielnie gospodarstw rolnych, zgodnie z brzmieniem art. 7 kh., iż każdy kto prowadzi gospodarstwo rolne w większym rozmiarze może być na swe żądanie wpisany do rejestru handlowego.

Spory doktryny na temat obowiązywania lub nieobowiązywania omawianych przepisów zostały jednoznacznie rozstrzygnięte przez obecną praktykę obrotu gospodarczego. Spółki cywilne prowadzone są często w rozmiarach zdecydowanie przekraczających wszelkie warunki, które można byłoby przyjąć za kryteria prowadzenia działalności w większym rozmiarze. Nie ukształtowała się natomiast praktyka badania przez sąd rejestrowy, czy spółka prowadzi przedsiębiorstwo w większym rozmiarze, a w razie stwierdzenia takiego faktu wzywania spółki cywilnej, do dokonania wpisu w rejestrze. Nie są również stosowane przepisy dotyczące rejestracji gospodarstw rolnych prowadzonych przez spółki. Sądy rejestrowe nie realizują swojej aktywnej roli w zapewnieniu jednolitości kryterium rozmiaru przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego w skali kraju.¹³ Warunki uznania za gospodarstwo rolne prowadzone w większym rozmiarze, określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 22 sierpnia 1934 r., nie przystają do obecnych realiów gospodarczych. W takiej sytuacji jedynie możliwym do zaakceptowania jest pogląd, uznający wzmiankę o większym rozmiarze gospodarstwa rolnego za bezprzedmiotową i pozwalający stronom umowy spółki na wybór formy prawnej prowadzonej działalności.

Szerszego omówienia wymaga również samo pojęcie gospodarstwa rolnego, którym posłużył się ustawodawca w kodeksie handlowym. Aktualnie obowiązujące przepisy kodeksu handlowego nie zawierają definicji gospodarstwa rolnego. W art. 75 § 2 i 143 kh. użyte zostało pojęcie *prowadzenie gospodarstwa rolnego*.¹⁴ W literaturze przedstawiony został pogląd, że oznacza to stałą, zorganizowaną, nastawioną na zysk działalność gospodarczą w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, prowadzoną w oparciu o stanowiący funkcjonalną całość gospodarczą zespół składników majątkowych, objętych pojęciem *gospodarstwo rolne*, w znaczeniu przedmiotowym.¹⁵ Podobne stanowisko zajął S. Sołtyński i J. Szwaja, którzy uważają, że zgodnie z zasadą jedności prawa cywilnego, dla potrzeb obrotu handlowego należy posłużyć się definicją gospodarstwa rolnego zawartą w kodeksie cywilnym. Zdaniem tych autorów, prowadzenie działalności za-

robkowej w oparciu o tak rozumiane gospodarstwo rolne może podlegać postanowieniom kodeksu handlowego.¹⁶

Kodeks cywilny po nowelizacji z 1990 r. operuje stosunkowo szerokim pojęciem gospodarstwa rolnego.¹⁷ Jest to ujęcie przedmiotowo-funkcjonalne, chociaż R. Budzianowski uważa, to ujęcie za przedmiotowe, z uwagi na ujmowanie jednostki wytwórczej w rolnictwie w płaszczyźnie przede wszystkim majątkowej. Gospodarstwo rolne jest traktowane jako zorganizowany zespół dóbr, pewną jednostą gospodarczą złożoną z określonych elementów.¹⁸

Dyskusyjny w literaturze jest problem prawnego tytułu korzystania z tych składników. Zdaniem niektórych przedstawicieli literatury, definicja gospodarstwa rolnego zawarta w kodeksie cywilnym, odrywa pojęcie gospodarstwa rolnego od kryterium własności.¹⁹ Odmienny pogląd stanowi, że w obecnej definicji gospodarstwa rolnego z art. 55³ kc., z kryterium własnościowym mamy do czynienia w przypadku gruntów rolnych, ponieważ pojęcie gruntu rolnego zostało utożsamione z pojęciem nieruchomości rolnej, jako jednostki własnościowej z art. 46¹ kc.²⁰

Dyskutowany problem ma znaczenie praktyczne. Przyjęcie koncepcji oderwania definicji gospodarstwa rolnego z art. 55³ kc. od kryterium własnościowego pozwoli na prowadzenie gospodarstwa rolnego przez spółki w reżimie kodeksu handlowego, nawet jeśli własność poszczególnych składników gospodarstwa rolnego nie została wniesiona do spółki, a tylko inne prawa władania rzeczą.

Dla potrzeb profesjonalnego prowadzenia działalności gospodarczej, zdecydowanie bardziej właściwe byłoby funkcjonalne ujęcie gospodarstwa rolnego, jako formy prowadzenia działalności gospodarczej. Takie bowiem ujęcie zakłada jednocześnie istnienie podmiotu, który taką działalność prowadzi oraz zespołu środków, którymi ten podmiot się posługuje. Ujęcie funkcjonalne zdecydowanie bardziej odpowiada wymogom kodeksu handlowego, zbudowanego według systemu podmiotowego. Zgodnie z tym systemem przepisy kh. miały zastosowanie do kupców. Po uchyleniu w 1964 r., przepisami wprowadzającymi kodeks cywilny, artykułów 2 i 4 kh., pojęcie kupca przestało być na gruncie pozostawionych w mocy przepisów terminem technicznoprawnym. W 1988 r. ustawa o działalności

13 Tak A.W. Wiśniewski, Prawo..., s. 104.

14 Przepisy kodeksu handlowego dwukrotnie posługują się pojęciem prowadzenie gospodarstwa rolnego. Zgodnie z treścią art. 75 spółka, która prowadzi we własnym imieniu gospodarstwo rolne w większym rozmiarze (art. 7), a nie jest inną spółką handlową, może być na swe żądanie wpisana do rejestru handlowego i przez ten wpis staje się spółką jawną. Drugim przepisem kodeksu handlowego, który ma w swej treści pojęcie gospodarstwa rolnego jest art. 143. Stanowi on, że spółka mająca na celu prowadzenie w większym rozmiarze przedsiębiorstwa zarobkowego albo gospodarstwa rolnego pod wspólną firmą jest spółką komandytową, jeżeli wobec wierzycieli za zobowiązania spółki przynajmniej jeden wspólnik odpowiada bez ograniczenia, a odpowiedzialność przynajmniej jednego wspólnika (komandytariusza) jest ograniczona.

15 W. Pyziół, (w:) Prawo spółek, pod red. St. Włodyki, Kraków 1996 r., s. 310.

16 S. Sołtyński, A. Szajkowski, J. Szwaja: Kodeks handlowy. Komentarz, T. 1, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997 r., s. 573.

17 Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz.U. 55, poz. 321).

18 R. Budzianowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego..., s. 73.

19 Tak między innymi A. Lichorowicz: Gospodarstwo rolne..., s. 21 oraz R. Budzianowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego..., s. 71 i nast.

20 Tak A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997 r., s. 77 i 78.

gospodarczej wprowadziła w miejsce pojęcia *kupca, podmiot gospodarczy*.²¹ Treść tego pojęcia nie została jeszcze całkowicie przez doktrynę wyjaśniona, z całą pewnością jednak wszystkie spółki handlowe uregulowane w k.h. oraz spółka cywilna są podmiotami gospodarczymi.

Drugim argumentem, który przemawia za sformulowaniem funkcjonalnego ujęcia gospodarstwa rolnego dla potrzeb obrotu handlowego jest fakt oderwania tego ujęcia od kryterium własnościowego.

2. W obecnym stanie prawnym, prowadzący gospodarstwo rolne może dokonać wyboru dowolnej cywilnoprawnej formy organizacji rolniczej jednostki wytwórczej. Gospodarstwo rolne może być prowadzone w formie spółki cywilnej lub spółek uregulowanych w kodeksie handlowym.

Spółka cywilna jest formą, która najbardziej odpowiada rodzinnemu charakterowi gospodarstwa. Decyduje o tym element współdziałania wspólników dla realizacji wspólnego celu, jej osobowy charakter oraz brak zbytniego formalizmu przy zawarciu umowy spółki. Do prowadzenia gospodarstwa rolnego w tej formie niechęć rolników solidarna i osobista odpowiedzialność za zobowiązania, która w praktyce będzie hamowała prowadzenie gospodarstwa w większym rozmiarze.

Spółki osobowe uregulowane w kodeksie handlowym również mogą stanowić organizacyjną formę dla gospodarstwa rolnego. O wyborze jednej ze spółek osobowych: jawnej lub komandytowej zdecyduje nie *większy rozmiar* gospodarstwa rolnego, ale wola wspólników w zakresie ukształtowania ich odpowiedzialności za zobowiązania spółki. Jeżeli wolą wspólników będzie ograniczenie odpowiedzialności przynajmniej jednego z nich do wysokości sumy komandytowej, formą odpowiednią dla organizacji takiego gospodarstwa rolnego będzie spółka komandytowa.

Na gruncie obowiązującego kodeksu handlowego nie ma przeszkód, aby gospodarstwo rolne funkcjonowało w formie spółek kapitałowych: spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjnej. Zgodnie z art. 158 § 1 kh. *spółki z ograniczoną odpowiedzialnością mogą być tworzone w celach gospodarczych przez jedną lub więcej osób*. Prowadzenie gospodarstwa rolnego z pewnością mieści się w zakresie działalności, której cel jest gospodarczy.²² Nie ma również zastrzeżeń formalnych, aby gospodarstwo rolne zorganizowane zostało w formie spółki ak-

21 Dz.U. z 1989 nr 41, poz. 324 z późn. zm.

22 W nauce prawa cel gospodarczy rozumiany jest niekiedy jako cel zarobkowy, a zatem celem gospodarczym spółki byłoby wyłącznie prowadzenie przedsiębiorstwa zarobkowego. Stanowisko takie prezentuje S. Jan-czewski: *Prawo handlowe, wekslowe i czekowe*, Warszawa 1946 r., s. 222. Odmienne T. Dziurzyński, A. Fenichel, M. Honzatko, którzy twierdzą, że cel gospodarczy nie musi polegać na prowadzeniu przedsiębiorstwa zarobkowego (w:) *Kodeks handlowy. Komentarz*, Kraków 1935 r., s. 283.

cyjnej. Spółka ta może być założona w każdym prawnie dopuszczalnym celu. Jednak minimalna wysokość kapitału akcyjnego, który powinien, zgodnie z art. 311 § 1 kh., wynosić przynajmniej 100.000 zł, ogranicza w praktyce możliwość wykorzystania tej spółki do prowadzenia gospodarstwa rolnego.²³ Złożona struktura organizacyjna, wymogi proceduralne w zakresie funkcjonowania spółek kapitałowych oraz rozwiązania wynikające z przepisów podatkowych wpływają na ich raczej rzadkie wykorzystywanie w stosunkach rolnych.²⁴ Ze względu na zwiększone ryzyko gospodarcze związane z produkcją rolną, należy szukać rozwiązań, które by ograniczyły odpowiedzialność rolnika związaną z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.²⁵ Taką właśnie możliwość stwarza zorganizowanie gospodarstwa w formie spółek kapitałowych. Zasadny wydaje się więc postulat, aby wzorem państw zachodnioeuropejskich został stworzony system prawny spółek rolnych, odpowiadających również rodzinnemu charakterowi gospodarstwa rolnego. Daje on pracującym w takich gospodarstwach członkom rodziny i osobom związanym z gospodarstwem, status wspólnika, a tym samym wpływ na decyzje dotyczące gospodarstwa, udział w osiąganych zyskach, a jednocześnie powoduje ograniczenie odpowiedzialności.

3. Wśród najważniejszych zadań Komisji Kodyfikacji Prawa Cywilnego²⁶ znalazł się projekt reformy prawa spółek handlowych. Zespół powołany przez Komisję do opracowania projektu ustawy „prawo spółek handlowych” przedłożył szczegółowe założenia projektowanej reformy. Wśród nich znalazł się również postulat sprecyzowania terminu *przedsiębiorstwo, gospodarstwo rolne w większym rozmiarze*. Zespół stwierdził, że bez zdefiniowania tego terminu, spółki osobowe uregulowane w kodeksie handlowym odgrywają minimalną rolę w obrocie gospodarczym, ponieważ przedsiębiorcy (rolnicy) wolą prowadzić działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej nawet contra legem, gdy ich przedsiębiorstwa (gospodarstwa rolne) dysponują znacznym majątkiem i zatrudniają wielu pracowników. Taki stan prawny nie zapewnia bezpieczeństwa obrotu i budzi wiele wątpliwości. Na gruncie projektowanej reformy do rozważenia pozostaje kwestia pozostawienia uczestnikom obrotu swobody, co do wyboru formy spółki cywilnej lub spółki handlowej. Obligatoryjna rejestracja spółek cywilnych prowadzonych w większym rozmiarze, zapewniłaby w takiej sytuacji bezpieczeństwo obrotu. Kontr-

23 Poczyniona uwaga dotyczy przede wszystkim gospodarstw niewielkich opartych na pracy rodziny rolniczej.

24 Odrębną kwestią jest problematyka obciążeń podatkowych oraz obciążeń wynikających ze składek na prawnicze ubezpieczenia społeczne. Kwestie te decydują o gospodarczej opłacalności lub nieopłacalności formy prawnej spółki kapitałowej.

25 W rolnictwie działają czynniki niezależne od człowieka, takie jak zjawiska meteorologiczne, zmienność pór roku, jakość gleby, podatność produktów rolnych na zepsucie.

26 Komisja Kodyfikacji Prawa Cywilnego działająca pod przewodnictwem prof. Z. Radwańskiego.

propozycja polega na uzależnieniu formy działalności od spełnienia kryteriów uznania za *gospodarstwo w większym rozmiarze*. Drugie z proponowanych rozwiązań spowoduje z pewnością wzrost liczby gospodarstw rolnych prowadzonych w formie spółki jawnej lub komandytowej.²⁷

W związku z proponowaną reformą prawa spółek handlowych, należy podjąć próbę zastanowienia się nad kryteriami uznania jednostki wytwórczej w rolnictwie, za *gospodarstwo rolne w większym rozmiarze*. W przypadku gospodarstwa rolnego słusznym wydaje się przyjęcie kryteriów osadzonych w ustawodawstwie europejskim, a nawiązujących do definicji *wspólnotowego przedsiębiorstwa rolnego*. Wymienia je art. § 89 Memorandum Mansholta.²⁸ Zgodnie z jego treścią, wspólnotowe przedsiębiorstwo rolne można wyodrębnić w oparciu o kryterium:

- obszaru gruntów, który gwarantowałby osobom zatrudnionym w takim przedsiębiorstwie poziom dochodów i życia porównywalny z poziomem osiąganym przez równorzędne grupy zawodowo-społeczne poza rolnictwem,
- odpowiedniego poziomu zatrudnienia, takiego aby tydzień pracy nie był nadmiernie długi w porównaniu z innymi działami gospodarki i aby można było zagwarantować każdemu zatrudnionemu urlop wypoczynkowy, czy też zastępstwo na wypadek choroby,
- opracowania indywidualnego planu rozwoju gospodarczego, dostosowanego do potrzeb przedsiębiorstwa,
- prowadzenie własnej rachunkowości.

Nie jest potrzebne, ani nawet możliwe przyjęcie wszystkich kryteriów wskazanych w Planie Mansholta. Dla określenia *gospodarstwa rolnego w większym rozmiarze* należy się, zdaniem autora, posłużyć przede wszystkim kryterium prowadzenia przynajmniej uproszczonej księgowości, co z kolei dawałoby podstawę do określenia uzyskiwanego z gospodarstwa rolnego przychodu.²⁹ Są to bardzo zbliżone kryteria, do określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1934 r. Modyfikacja dotyczyłaby właściwie tylko szczegółów tej regulacji.

Za wątpliwe, z punktu widzenia tego opracowania, należy uznać kryterium obszaru gruntów. Większa powierzchnia gospodarstwa rolnego nie musi świadczyć

o większej produkcji. Dane statystyczne, dotyczące towarowej produkcji rolniczej w indywidualnych gospodarstwach rolnych wskazują na znaczne różnice w ilości produkcji rolnej określonej w złotych na 1 ha przeliczeniowy, w zależności od powierzchni gospodarstwa rolnego. Z danych tych wynika, że największa produkcja rolna na 1 ha przeliczeniowy uzyskiwana jest w gospodarstwach najmniejszych o powierzchni 1-2 ha oraz w gospodarstwach największych 20-50 i 50-100 ha. Znacznie mniejszą produkcję rolną na 1 ha przeliczeniowy uzyskuje się natomiast w gospodarstwach małych 3-4 i średnich 4-5 i 5-7 ha.³⁰ Spornego kryterium obszarowego można by uniknąć stosując w jego miejsce wymóg, by gospodarstwo było na tyle duże, aby mogło związać 1-2 jednostek pracy ludzkiej (UTH) w wymiarze około 2 300 godzin pracy w skali rocznej.

Dyskusyjne jest również kryterium poziomu zatrudnienia. Kryterium to można byłoby uwzględnić, w przypadku powiązania go z poziomem dochodu uzyskiwanego w gospodarstwie rolnym na osobę zatrudnioną. Za punkt odniesienia należałoby przyjąć, za dyrektywą Rady EWG nr 159 z 17 kwietnia 1972 r.³¹, dochodowość na poziomie dochodu brutto uzyskiwanego w danym regionie przez pracownika zatrudnionego poza rolnictwem (nie mniej niż 90%), przy ograniczeniu wymiaru czasu pracy do 2 300 godzin pracy w stosunku rocznym.

Inne propozycje uregulowania tego zagadnienia opierają się na kryteriach: wysokości płaconego podatku³² lub wartości majątku spółki.³³ Oba te warunki mogą nie odzwierciedlać większego rozmiaru gospodarstwa rolnego, pierwszy ze względu na opodatkowanie podatkiem rolnym, który uzależnia wysokość podatku od ilości hektarów przeliczeniowych, a więc od opisanego wyżej kryterium obszarowego, drugi ze względu na nieadekwatność wartości majątku gospodarstwa rolnego do uzyskiwanej produkcji, a więc do rozmiarów prowadzonej przez gospodarstwo działalności.

Zasadny wydaje się postulat przyjęcia kryterium przychodu uzyskiwanego z gospodarstwa rolnego oraz odniesienia pojęcia *gospodarstwa prowadzonego w większym rozmiarze* do postanowień ustawy o rachunkowości.³⁴ Ustawę o rachun-

27 Założenia reformy prawa spółek handlowych, Prawo spółek, czerwiec 1997 r.

28 Szerzej na ten temat D. Łobos: Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, praca zbiorowa pod redakcją St. Prutisa, Białystok 1998r., s. 267-273.

29 Dyrektywa Rady EWG nr 159 z 17 kwietnia 1972 r. w art. 11 precyzuje, że księgowość gospodarstwa powinna obejmować przynajmniej inwentaryzację gospodarstwa na początek i koniec roku oraz wykaz operacji finansowych gospodarstwa. Księgowość ta powinna wykazywać stan aktywów i pasywów gospodarstwa na koniec roku, a także inne elementy konieczne dla oceny efektywności ekonomicznej i produkcyjnej gospodarstwa, a w szczególności efektywność na każdą osobę zatrudnioną w gospodarstwie, jak też dochodowość poszczególnych działów produkcji gospodarstwa.

30 Wybrane elementy sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych i ich zamierzenia na przyszłość, Warszawa 1997 r. s. 5, tabl. 7. Szerzej na ten temat J. Bieluk, Obciążenia podatkowe rolnictwa w Polsce, Białystok 1998 r., praca doktorska, złożona w Bibliotece Wydziału Prawa w Białymstoku (nie publikowana).

31 Dz.U. W.E. L 96 z 23 kwietnia 1972 r.

32 Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, (Dz.U. z 1993 r., nr 94, poz. 431 z późn. zm.).

33 Tak St. Włodyka: Prawo..., s. 311.

34 Ustawa z dnia 20 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 1994 r., nr 121, poz. 590 z późn. zm.). Por. S. Soltysiński, A. Szajkowski, J. Szwaja: Kodeks handlowy. Komentarz T. 1, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997 r., s. 511, autorzy proponują powiązanie pojęcia przedsiębiorstwa prowadzonego w większym rozmiarze z określeniem wielkości spółek prawa handlowego podlegających obowiązkowi corocznego badania sprawozdań finansowych.

kowości stosuje się, zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 i 2 między innymi, do mających siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób fizycznych i spółek cywilnych osób fizycznych, jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 400 000 ECU.

W art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawa o rachunkowości przewiduje znacznie surowsze, od przedstawionego powyżej, kryteria. Artykuł ten określa przypadki obligatoryjnego badania i ogłaszania sprawozdań finansowych jednostek gospodarczych. W odniesieniu do spółek cywilnych spełniających kryteria określone w tym artykule, obowiązek badania sprawozdań finansowych wprowadzono właśnie ze względu na znaczny rozmiar prowadzonej przez nie działalności.³⁵ Zgodnie z przepisami powołanej ustawy, obowiązkowemu badaniu podlegają między innymi bilans i rachunek zysków i strat, a także sprawozdanie z działalności jednostek gospodarczych, jeżeli w poprzednim roku obrotowym osiągnęły one lub przekroczyły granicę dwóch z trzech następujących wielkości:

- średnioroczne zatrudnienie - 50 osób,
- suma aktywów bilansu na koniec roku obrotowego - równowartość w walucie polskiej 1 mln ECU,
- przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i usług oraz przychody z operacji finansowych - równowartość w walucie polskiej 3 mln ECU.

Oba zacytowane artykuły kodeksu handlowego zostały sformułowane raczej dla innych, niż gospodarstwa rolne, podmiotów gospodarczych. Należy więc zastanowić się, czy przedstawione kryteria w odniesieniu do gospodarstw rolnych są racjonalne i odpowiadają ich specyfice. Należy podkreślić, że chodzi o wskazanie kryterium, które byłoby możliwe do osiągnięcia dla znacznej grupy gospodarstw rolnych w naszym kraju.

Analiza danych opracowanych na podstawie wyników powszechnego spisu rolnego 1996r. pozwala na dokonanie następujących spostrzeżeń:

- Towarowa produkcja rolna³⁶ w gospodarstwach indywidualnych waha się od 2829 zł do 1851574 zł na jedno gospodarstwo, w zależności od powierzchni użytków rolnych.

³⁵ Tak A. Szajkowski: Prawo spółek handlowych, C.H. Beck Warszawa 1997 r., s. 166.

³⁶ Kryterium wielkości produkcji towarowej określa skalę powiązania gospodarstwa rolnego z rynkiem, poprzez rozmiary uzyskiwanych przychodów. Towarowa produkcja została ustalona w oparciu o informacje o wartości produkcji rolniczej sprzedanej w roku gospodarczym 1995-1996 tj. pochodzących z własnej produkcji surowych (nie przetworzonych) produktów roślinnych i zwierzęcych oraz zwierząt gospodarskich.

Gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych	Towarowa produkcja rolnicza na jedno gospodarstwo
1 - 2 ha	2829
2 - 3 ha	2936
3 - 4 ha	3797
4 - 5 ha	4537
5 - 7 ha	6224
7 - 10 ha	9505
10 - 15 ha	14861
15 - 20 ha	22025
20 - 50 ha	36642
50 - 100 ha	91705
100 - 200 ha	187787
200 - 500 ha	359428
500 - 1000 ha	850775
1000 i więcej ha	1851574

Gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych	Towarowa produkcja rolnicza na jedno gospodarstwo
1 - 2 ha	175573
2 - 3 ha	386794
3 - 4 ha	94403
4 - 5 ha	239665
5 - 7 ha	182707
7 - 10 ha	432687
10 - 15 ha	371508
15 - 20 ha	374449
20 - 50 ha	499541

50 - 100 ha	192947
100 - 200 ha	351490
200 - 500 ha	637492
500 - 1000 ha	1147281
1000 i więcej ha	3464136

- Znacznie większą produkcję towarową uzyskują gospodarstwa pozostałe tj. ujęte łącznie wszystkie jednostki sektora publicznego i prywatnego. Osiąga ona rozmiary od 175573 zł do 3464136 zł na jedno gospodarstwo, w zależności od powierzchni użytków rolnych.

Z przedstawionych danych wynika, że zarówno kryterium wskazane w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2, jak również w art. 64 ust. 1 pkt 4, ustawy o rachunkowości, w przypadku gospodarstwa rolnego wydają się zbyt restrykcyjne i dotyczą raczej prowadzenia działalności w dużym, a nie w większym rozmiarze. Kryterium powołane w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 cytowanej ustawy wydaje się zasadne, jako podstawa wyodrębnienia gospodarstw, które zajmują się również przetwórstwem produktów roślinnych i zwierzęcych, stając się przez to raczej przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 55¹ kc. Bariera równowartości w złotych 400 000 ECU wydaje się możliwa do osiągnięcia przez takie nowoczesne i efektywnie zarządzane gospodarstwa rolne.

Zgodnie z postulatem, aby zaproponowane kryterium dotyczyło znacznej grupy gospodarstw rolnych w Polsce, koniecznym wydaje się jego obniżenie do poziomu przychodu osiąganego przez gospodarstwa duże, o powierzchni 20 ha użytków rolnych i więcej. Tak obniżone, w stosunku do art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości kryterium, będzie możliwe do osiągnięcia dla 88381 gospodarstw rolnych w obu sektorach.³⁷

4. Omawiane zagadnienie wymaga pilnego uregulowania, przede wszystkim ze względu na znaczenie wpisu do rejestru handlowego dla bezpieczeństwa obrotu. Prowadzenie przez spółkę gospodarstwa rolnego, nawet we wspólnym imieniu, w większym rozmiarze i w celach zarobkowych nie nadaje mu charakteru spółki prawa handlowego. Dopiero ustawa uznaje je za takie pod warunkiem wpisu do rejestru handlowego. Wpis ma więc w przypadku gospodarstwa rolnego, prowadzonego przez jakąkolwiek spółkę prawa handlowego, charakter konstytutywny. Z chwilą wpisu do spółki mają zastosowanie przepisy o firmie, prokurze i rejestrze handlowym. Wpis do rejestru handlowego zapewnia uczciwość i bezpieczeństwo

obrotu, ochronę osób trzecich, działających w zaufaniu do rejestru handlowego.³⁸ W przypadku gospodarstwa rolnego, dokonanie wpisu jest tym bardziej ważne, że zgodnie z art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, zgłoszeniu do ewidencji działalności gospodarczej nie podlega podjęcie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, ogrodnictwa oraz sadownictwa.³⁹ Oznacza to, że ani prowadzenie indywidualnego gospodarstwa rolnego, ani prowadzenie takiego gospodarstwa w formie spółki cywilnej nie podlega żadnej rejestracji.

Drugim powodem, dla którego niezbędnym wydaje się określenie pojęcia *gospodarstwa rolnego w większym rozmiarze* jest sytuacja, która powstała po 1989 r. W okresie tym znacznie zwiększyła się liczba gospodarstw dużych, towarowych, nastawionych na nowoczesną produkcję na skalę przemysłową, które bliższe są małym przedsiębiorstwom niż tradycyjnym gospodarstwom rolnym. Aktualnie obowiązujące ustawodawstwo rolne nie zawiera prawnych ram działania, uwzględniających towarowy charakter tego typu gospodarstw rolnych. Gospodarstwa takie będą więc w kodeksie handlowym poszukiwały instytucjonalnych ram dla swojej działalności oraz możliwości szukania i kumulacji kapitału.⁴⁰

Reasumując, należy stwierdzić, że rozpoczęte prace nad projektem ustawy „prawo spółek handlowych” stanowią doskonałą okazję dla stworzenia prawnych instrumentów działania dla profesjonalnie i nowocześnie prowadzonych rodzinnych gospodarstw rolnych. Potrzebę tą rozumiał polski ustawodawca międzywojenny, dając w kodeksie handlowym skromne zresztą podstawy działania dla gospodarstw rolnych prowadzonych w większym rozmiarze. Rozwiązania te dotyczyły zarówno gospodarstw prowadzonych w prawnej formie spółki, jak też przede wszystkim przez rolników samodzielnie.

W obecnym stanie prawnym gospodarstwa rolne stosunkowo rzadko występują w organizacyjno prawnej formie spółek, zwykle jest to indywidualnie prowadzona działalność wytwórcza w rolnictwie. Rozwiązania dotyczące rejestracji działalności rolniczej prowadzonej w większym rozmiarze powinny dotyczyć nie tylko spółek, ale przede wszystkim konieczne jest uregulowanie kwestii rejestracji gospodarstw rolnych prowadzonych przez rolników indywidualnych.

Nowe rozwiązania powinny uwzględniać zarówno specyfikę stosunków na polskiej wsi, jak i doświadczenia i osiągnięcia ustawodawcze Unii Europejskiej, a

37 Przemiany agrarne, Warszawa 1997 r., tabl. 1, s. 2-5.

38 Wpis do rejestru handlowego jest urzędową oraz jawną ewidencją przewidzianych przez prawo danych dotyczących spółek handlowych. Jest prowadzony w szczególnym, sformalizowanym trybie postępowania sądowego, co zabezpiecza wysoki poziom jego rzetelności i obiektywizmu. Rejestr korzysta z wiary publicznej.

39 Dz.U. z 1988 r., nr 41, poz. 324., z późn. zm.

40 A. Lichorowicz: O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego - de lege ferenda, Rejent, nr 78 z 1996 r., s. 32.

także stanowić krok do przodu w procesie harmonizacji polskiego i europejskiego ustawodawstwa rolnego.⁴¹

Magdalena Wysogład

Status prawny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Prawne zagadnienia funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pozostają jak dotychczas poza przedmiotem zainteresowania doktryny prawniczej. Duże zainteresowanie praktyczne problemem zobowiązuje do analizy konstrukcji prawnych. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę określenia charakteru prawnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz jej roli w finansowaniu rolnictwa.

1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została utworzona mocą ustawy z dnia 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu Agencji¹, która reguluje zasady jej funkcjonowania. Podstawowe kierunki działania ARiMR określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji², oraz statut nadany rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 1994 roku w sprawie nadania statutu³.

Na podstawie art. 12 ust. 1 cytowanej ustawy z dnia 29.12.1993 roku, Agencja przejęła środki finansowe i inne mienie byłego Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (FRiOR) oraz zobowiązania i wierzytelności finansowe Funduszu, albowiem z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy środki finansowe i inne mienie dotychczasowego FRiOR oraz zobowiązania i wierzytelności finansowe tego Funduszu przeszły do Agencji. Zadanie to wiązało się z koniecznością rozliczenia środków budżetowych, które w latach 1992-1993 Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przekazał do 18 Banków celem wykupu wierzytelności oraz udzielenia kredytów modernizacyjnych i naprawczych⁴.

1 Dz.U. z 1994, nr 1, poz. 2 z póź. zm.

2 Dz.U. z 1996, nr 16, poz. 82 z póź. zm.

3 Dz.U. z 1994, nr 23, poz. 122.

4 Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa był funduszem celowym, który funkcjonował w oparciu o przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 1991r. Prawo budżetowe oraz przepisy rozporządzenia RM z dnia 11 czerwca 1992 r. w sprawie zasad funkcjonowania oraz źródeł zasilania Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużania Rolnictwa, Dz.U.1992 r., nr 49, poz. 222.

Ponieważ mechanizmy inwestycyjne w rolnictwie i gospodarce żywnościowej nierozłącznie związane są z systemem kredytowania, stąd też system który istniał do roku 1989 - o dużej dostępności tanich kredytów dla rolnictwa, często umarzalnych - próbowano zastąpić rozwiązaniami skrajnie liberalnymi. Wyrazem czego był gwałtowny wzrost stóp oprocentowania kredytów, a w konsekwencji znaczne pogorszenie sytuacji dochodowej i produkcyjnej podmiotów gospodarczych w rolnictwie.

Z dniem 1 stycznia 1990 roku zniesiono wszelkie preferencje kredytowe dla rolnictwa. Wszystkie banki wprowadziły obligatoryjnie realną dodatnią stopę procentową od kredytów już wykorzystanych i nowo udzielanych.

Od 1992 roku nastąpił powolny powrót systemu kredytowego wspierającego rolnictwo. Przywrócono preferencyjne kredyty na zakup środków obrotowych oraz skup surowców rolnych dla przemysłu rolno - spożywczego. Stopniowo preferencje rozszerzano na kredyty inwestycyjne oraz przedsięwzięcia oddłużeniowe, które zasilane były przez *Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa* i pochodziły z odpisu obowiązkowych rezerw bankowych i ze środków budżetowych MRiGŻ.

Zgodnie z § 3 ust.1 cytowanego rozporządzenia w sprawie zasad funkcjonowania oraz źródeł zasilania FRiOR środki funduszu przeznaczane były na:

- modernizację gospodarstw rolnych,
- rozwój infrastruktury techniczno - produkcyjnej wsi,
- rozwój, restrukturyzację i modernizację przetwórstwa rolno-spożywczego oraz usług w zakresie rolnictwa,
- pomoc w spłacie zadłużenia, polegającą na wydłużeniu okresu spłat rat kapitału, wraz z odsetkami i inne cele związane z restrukturyzacją i modernizacją rolnictwa i jego otoczenia przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Dysponentem Funduszu był Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a gospodarka finansowa była prowadzona na podstawie planów stanowiących część ustawy budżetowej, określającej przychody i rozchody Funduszu.

W pierwszych latach procesu transformacji w rolnictwie, wskaźnik wzrostu kredytów w stosunku do lat poprzednich był niższy niż wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Wskutek czego na koniec października 1993 roku wydatki FRiOR w 54% stanowiły oddłużenie gospodarstw, w 23% były to kredyty modernizacyjne, w 22% kredyty suszowe i w 1% lokaty terminowe⁵.

5 Razem wydano na ten cel 4 bln starych złotych. Por. bliżej A. Kulawik: Interwencjonizm finansowy w polityce rolnej do 2000 roku, „Zagadnienia ekonomiki rolnej” 1994 r. nr 4-5 (243-244), s. 20 i n.

Biorąc pod uwagę powyższe dane w założeniach strategii doskonalenia systemu kredytowania w Polsce postanowiono *przekształcić Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa w Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która została wyposażona w szerszy przedmiotowo-podmiotowy zakres działania oraz stabilny tryb stosowania preferencji kredytowych*.

2. Stosownie do postanowień art. 1 ust. 2 ustawy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest państwową osobą prawną o ogólnokrajowym zasięgu z siedzibą w mieście stołecznym Warszawie, która działa w imieniu własnym, ale na rzecz Skarbu Państwa, która nie odpowiada za zobowiązania Skarbu Państwa, a Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania Agencji. Zgodnie z § 2 statutu, w realizacji swoich zadań **Agencja kieruje się zasadą racjonalnego gospodarowania powierzonymi jej środkami**. Agencja pozostaje ze Skarbem Państwa w stosunku powiernictwa. Powiernikiem jest osoba prowadząca cudze sprawy, lecz we własnym imieniu⁶. ARiMR podobnie jak Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa nie staje się właścicielem przejętego mienia, a jedynie podmiotem wykonującym we własnym imieniu powierzone jej uprawnienia właścicielskie państwa. Ponieważ polski porządek prawny nie zawiera generalnych uregulowań stosunku powiernictwa, w związku z tym treść stosunku prawnego pomiędzy ARiMR określają jedynie przepisy regulujące działalność Agencji. Stosunek powiernictwa jest rodzajem więzi prawnej pomiędzy powierzającym a powiernikiem, której przedmiotem jest przysporzenie (powierzenie) prawa na rzecz powiernika oraz odpowiadające temu przysporzeniu świadczenie powiernika ograniczające jego prawo względem powierzającego. Elementem treści tak rozumianego stosunku powiernictwa jest ogół praw i obowiązków wyznaczających sytuację prawną powiernika wobec osób trzecich, w której powiernik występuje jako wyłączny podmiot przysługującego mu prawa (rzecowego lub obligacyjnego)⁷.

§ 2 statutu ARiMR stanowi podstawy regulacji stosunku powiernictwa pomiędzy Skarbem Państwa a Agencją. Wola właściciela i powiernika jest tu zastąpiona wolą ustawodawcy stanowiąc równocześnie zobowiązanie do działania w charakterze powiernika.

a. Agencja jako państwowa osoba prawna może być podmiotem praw i obowiązków. Zgodnie z przepisem art. 38 kc. „osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie”.

6 Pogląd ogólnie przyjmowany w literaturze prawniczej, por. m.in. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej. Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1997, T. Kurowska: Upowszechnianie prawa własności, Seria Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 1443, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1994, S. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Temida 2, Białystok 1997, s. 27 i n.

7 Por. J. Trzebiński: Czynności powiernicze, „Przegląd Prawa Handlowego”, 1997 r., nr 2, s. 27 i n.

Jako osoba prawna, Agencja posiada zdolność do czynności prawnych, określonej strukturą organizacyjną, oraz swój osobisty majątek, zatem może uczestniczyć w obrocie i samodzielnie odpowiadać za zaciągane zobowiązania⁸.

W świetle dotychczasowych uwag należy zauważyć, że Agencja jako państwowa osoba prawna zarządza powierzonym jej mieniem państwowym jak właściciel z tym zastrzeżeniem, że jak stanowi art. 44¹ § 2 kc. - uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy w szczególności regulujące ich ustroj, a więc ustawa z 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu ARiMR oraz przepisy wykonawcze.

Przepis art. 44¹ kc dodany nowelą z 28 lipca 1990 roku określa w sposób generalny sytuację własnościową przedmiotów wchodzących w skład mienia państwowego⁹.

Skarb Państwa w sensie ekonomicznym pozostaje podmiotem własności i innych praw majątkowych, które w rozumieniu prawa cywilnego służą państwowym osobom prawnym, czego wyrazem jest art. 44¹ § 2 kc.

Agencja jako osoba prawna ma swój odrębny własny majątek, jednakże jej pierwotny fundusz założycielski pochodzi z wydzielonego majątku państwowego.

Ważnym rozwiązaniem przyjętym w znowelizowanej ustawie jest skreślenie dotychczasowego art. 10, ust. 1 i 2, który brzmiał - składniki majątkowe nabyte na cel funkcjonowania Agencji tworzą fundusz statutowy Agencji (ust. 1), majątek trwały Agencji podlega amortyzacji na ogólnych zasadach (ust. 2), oraz dodanie przepisu art. 10 a, 10 b i 12 ust. 2 (o którym wyżej była mowa).

b. Struktura organizacyjna Agencji jest wynikiem połączenia zasady jednoosobowego kierownictwa z koniecznością objęcia jej zakresem działania terenu całego kraju. Strukturę Agencji określa nadany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 marca 1994 roku statut ARiMR oraz regulamin organizacyjny ARiMR.

Zgodnie z art. 5 ustawy, na czele Agencji stoi Prezes, który jest organem kierującym i reprezentującym Agencję na zewnątrz. Jest on powoływany

8 Mechanizm działania osoby prawnej oparty jest - wedle przeważającego współcześnie poglądu - na teorii organów. „Odrzuca się przyjmowaną teorię przedstawicielstwa, która przyrównywała organ osoby prawnej do przedstawiciela ustawowego niezdolnej osoby fizycznej. W myśl teorii organów do tworzenia i urzeczywistnienia woli osoby prawnej powołane są jednostki (osoby fizyczne) wchodzące w skład jej organów... Charakter organu jednostce lub zespołowi ludzi nadają przepisy określające ustroj danej osoby prawnej. Działania jednostek sprawujących funkcje organu mogą być traktowane jako działania samej osoby prawnej tylko wówczas, gdy mieszczą się w granicach kompetencji danego organu, gdy są podjęte jako działania organu. Zgodnie z teorią organów, zachowanie się jednostek stanowiących kompetentny w danym zakresie organ osoby prawnej, działający jako organ tej osoby, o ile tylko wyraża w sposób dostateczny wolę, należy traktować jako oświadczenie woli (art. 60 kc) samej osoby prawnej. Por. bliżej M. Pazdan (w:) Kodeks Cywilny - Komentarz. Wyd. Beck, tom I, s. 97 i n.

9 Pojęciem mienia państwowego objęte są prawa majątkowe, a przede wszystkim własność, w stosunku do których państwo jest właścicielem w sensie ekonomicznym.

i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i Ministra Finansów. Zgodnie z prawem reprezentacji może on podejmować czynności materialnoprawne i procesowe w imieniu Agencji jako osoby prawnej, np. zawiera umowy, składa i przyjmuje oświadczenia woli itp.

W myśl § 23 regulaminu organizacyjnego ARiMR, Prezes zarządza Agencją i ponosi odpowiedzialność za działalność zgodną z ustawą i statutem ARiMR. Prezes działając zgodnie z przepisami prawa posiada pełną samodzielność postępowania w odniesieniu do spraw i sposobów realizacji celów działalności Agencji.

Prezes działa przy pomocy dwóch Zastępców Prezesa, dyrektorów zespołów Biura Prezesa Agencji, głównego księgowego. Biuro Agencji zgodnie ze statutem i regulaminem organizacyjnym jest aparatem wykonawczym Prezesa, składającym się z ośmiu zespołów:

1. Zespół Organizacyjny
2. Zespół Prawny
3. Zespół Kontroli Wewnętrznej
4. Zespół Księgowości
5. Zespół Ekonomiczno-Finansowy
6. Zespół Analiz i Programów
7. Zespół Funduszu Gwarancji Kredytowych
8. Zespół do Spraw Wykorzystania Środków Uzyskanych z Pomocy Zagranicznej.

Zakres działania Zespołów Biura odpowiada tematycznie zadaniom Agencji określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji.

Organem o charakterze opiniodawczo-doradczym Prezesa Agencji jest Rada Agencji, w skład której wchodzi 15 członków, a jej kadencja trwa 4 lata (art. 5, 6 ustawy). W myśl § 13 ust. 3 statutu, szczegółowy tryb pracy Rady Agencji określa regulamin.

W związku z tym, że tylko Prezes Agencji jest organem upoważnionym do reprezentowania jej na zewnątrz, **dokonywane czynności prawne przez inne osoby, oparte są na zasadzie pełnomocnictw udzielanych przez Prezesa Agencji.**

Do udzielania pełnomocnictw stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o przedstawicielstwie (art. 95-109).

Zgodnie z § 3 regulaminu Zastępcy Prezesa, dyrektorzy zespołów i główny księgowy działają z upoważnienia i w imieniu Prezesa, w granicach udzielonych im upoważnień i pełnomocnictw, a § 4 regulaminu stanowi, iż w czasie nieobecności Prezesa działalnością Agencji kieruje upoważniony przez Prezesa Zastępca Prezesa, z wyłączeniem uprawnień zastrzeżonych do kompetencji Prezesa (§ 23 regulaminu).

Przepisy rozdziału VII regulaminu ARiMR określają tryb załatwiania spraw. Dla swej ważności składanie oświadczenia woli w zakresie praw nabywania (zbywania) i zaciągania zobowiązań majątkowych przez Agencję wymaga podpisu Prezesa lub łącznego podpisu dwóch upoważnionych osób.

Osobami upoważnionymi są: Główny Księgowy Agencji oraz osoby, którym Prezes udzielił pełnomocnictw (§ 38). Natomiast § 43 stanowi, iż pisma podpisywane są jednoosobowo, z wyjątkiem przypadków określonych odrębnymi przepisami.

W przypadku podpisywania pisma przez upoważnionego do tego pracownika, należy odcisnąć pieczęć o treści - imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe. Podpisujący pismo odpowiada za merytoryczne załatwienie sprawy.

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy o utworzeniu ARiMR **do zadań Agencji należy**, wspieranie:

- 1) inwestycji w rolnictwie, w przetwórstwie rolno - spożywczym i usługach na rzecz rolnictwa,
- 2) przedsięwzięć warunkujących wykorzystanie posiadanej bazy produkcyjnej gospodarstw rolnych i działów specjalnych produkcji rolnej w celu rozpoczęcia, zwiększenia lub wznowienia produkcji,
- 3) poprawy struktury agrarnej,
- 4) przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy dla mieszkańców wsi w obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, a także miast do 20 tysięcy mieszkańców,
- 5) rozwój infrastruktury techniczno-produkcyjnej miast do 5 tysięcy mieszkańców, wsi i rolnictwa, jak również inwestycji związanych z tworzeniem giełd i rynków hurtowych,
- 6) przedsięwzięć w zakresie oświaty rolniczej, doradztwa rolniczego, wdrażania i upowszechniania rachunkowości w gospodarstwach rolnych (...).

Wymienione zadania realizowane były m.in. poprzez:

- 1) dopłatę, w pierwszej kolejności, do oprocentowania kredytów bankowych,

2) finansowanie lub udział w finansowaniu zadań, o których mowa w ust. 1 art. 3,

3) udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych, określanych w planie finansowym,

4) zakup obligacji banków regionalnych, (art. 3 ust. 2 ustawy).

Obecnie utrzymane zostały następujące formy działalności Agencji:

- udzielanie gwarancji kredytowych i poręczeń spłaty kredytów,
- dofinansowywanie działalności związanej z podnoszeniem i zmianą kwalifikacji zawodowych, z wyjątkiem praktycznej nauki zawodu,
- zakup akcji na rynkach hurtowych i giełdach rolnych,
- dofinansowywanie wdrażania zunifikowanego systemu rachunkowości gospodarstw rolnych, w gospodarstwach rolników, którzy zaciągnęli kredyty na utworzenie lub urządzenie gospodarstw.

Szczegółowy zakres i kierunki działań Agencji w ramach zadań wymienionych w ust. 1 art. 3 ustawy oraz sposoby ich realizacji określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Konkretyzacja zadań Agencji i jej wewnętrznych jednostek organizacyjnych następuje między innymi w rocznych sprawozdaniach z działalności Agencji.

c. Szeroki zakres zadań Agencji powoduje, iż kompetencje Prezesa są rozległe stąd też istotnym zagadnieniem jest system skutecznych środków nadzoru i kontroli nad działalnością Agencji. Ustawa w art. 5 ust. 3 ustawy nakłada na Prezesa obowiązek składania - do dnia 15 maja każdego roku - rocznego sprawozdania z działalności Agencji Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Ministrowi Finansów oraz Komisji Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Nadzór nad Agencją, z punktu widzenia legalności sprawuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a w zakresie gospodarki finansowej Minister Finansów, w oparciu o kryterium celowości i gospodarności (art. 2 ustawy)¹⁰.

¹⁰ Nadzór jest instytucją o charakterze administracyjno - prawnym, co do którego zakresu pojęciowego brak w teorii jednolitych koncepcji. W związku z tym, w doktrynie przeważa pogląd, iż należy brać pod uwagę przede wszystkim wolę ustawodawcy wyrażoną w aktach prawnych wprowadzających instytucję nadzoru. Por. bliżej B. Dolnicki: Nadzór nad samorządem terytorialnym, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1993, s. 100 i n.

Powstaje pytanie, czy nadzór jaki sprawuje nad Agencją Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej tworzy stosunek zależności pomiędzy Prezesem Agencji, a Ministrem RiGŻ czy też nie? Wydaje się, że w wyniku tego nadzoru nie powstaje stosunek zależności Prezesa Agencji od Ministra RiGŻ, który opiekałaby się na tak zwanej ogólnej kompetencji nadzorczej.

Mając powyższe na uwadze, oraz treść przepisu art. 2 ustawy zgodnie z którym, nadzór ogólny nad Agencją sprawuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a w zakresie gospodarki finansowej Minister Finansów należy zauważyć, iż nadzór nad Agencją odnosi się do całokształtu jej działalności, zatem nie można mówić o nadzorze o charakterze szczególnym. Jednakże celowym wydaje się być rozpatrywanie nadzoru nad wynikami finansowymi Agencji w kontekście nadzoru szczególnego.

Przyjmując, iż nadzór sprawowany przez Ministra RiGŻ nad Agencją jest nadzorem o charakterze prawnym, którego celem jest - poza czuwaniem nad przestrzeganiem prawa przez dany podmiot - także jego ochrona przed błędami, zaniedbaniami i nadużyciami organów go reprezentujących. Powstaje pytanie o kryteria tegoż nadzoru. Zapewne podstawowym kryterium będzie tu kryterium legalności, które w węższym znaczeniu odnosi się do aktu kontroli: ocena działalności danego podmiotu dokonywana pod kątem jej zgodności z prawem.

W szerszym znaczeniu kryterium to odnoszone jest również do aktu zastosowania środka nadzoru (...). Agencja będąc organizacją gospodarczą, funkcjonującą w oparciu o mienie będące własnością Skarbu Państwa, winna być jak się wydaje nadzorowana także w oparciu o kryterium gospodarności, celowości i rzetelności.

Natomiast jeżeli chodzi o środki nadzoru, właściwym jest zastosowanie środków administracyjnych - ad personam - wniosek o odwołanie Prezesa, a ponadto środki kontrolne, informacyjno-doradcze, korygujące, czy też środki niewładcze koordynacyjne¹¹.

Prezes sprawuje nadzór ogólny nad działalnością komórek organizacyjnych Agencji. Nadzór bezpośredni i kontrolę nad działalnością pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych sprawują oraz odpowiedzialność z tego tytułu ponoszą kierownicy tych komórek, przez których rozumie się dyrektorów zespołów, głównego księgowego, zastępców dyrektorów i kierowników sekcji (§ 8 regulaminu).

Szczegółowe ustalenia dotyczące obowiązku sprawowania nadzoru i funkcjonowania kontroli w Agencji reguluje odrębne zarządzenie wewnętrzne Prezesa (§ 10 regulaminu).

11 Szerzej na temat instytucji nadzoru por. także M. Wierzbowski: Podstawowe pojęcia w nauce prawa administracyjnego. Polskie prawo administracyjne, Wyd. PWN, Warszawa 1985 r., s. 46, oraz J. Boć, T. Kuta: Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Wyd. PWN, Warszawa 1984 r., s. 122.

d. Zgodnie z postanowieniem art. 7 ustawy ARiMR prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w oparciu o plan finansowy ustalany przez Prezesa Agencji po zasięgnięciu opinii Rady, w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministra Finansów. Artykuł 7 ustawy kreuje samodzielną gospodarkę finansową Agencji, przez co należy rozumieć umożliwienie organom Agencji, przejęcie odpowiedzialności za rozwiązania finansowe. Nie należy jednak przyjmować założeń o całkowitej swobodzie postępowania Agencji w tym zakresie. Należy pamiętać, iż Agencja działa tylko w zakresie zadań wyznaczonych w ustawie, a zgodnie z art. 2 ustawy nadzór nad działalnością Agencji w zakresie gospodarki finansowej sprawuje Minister Finansów.

Zgodnie z § 9 ust. 2 statutu, roczny plan finansowy zawiera prognozę wpływów finansowych i należności okresów przyszłych oraz propozycje wydatków na realizację poszczególnych zadań, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy.

Plan finansowy Agencji składał się dotychczas z czterech części¹²:

- 1) działalności podstawowej, wynikającej z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji,
- 2) działalności realizowanej w oparciu o środki pożyczki „ASAL” - 300,
- 3) zadań powierzonych na podstawie umowy zawartej pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a Agencją z dnia 14.03.1995 roku w sprawie dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolnicze¹³,
- 4) zadań zleconych, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30.09.96r. roku w sprawie określenia wysokości opłat przeznaczonych na dopłaty do eksportu cukru oraz zasad stosowania dopłat do cukru wyeksportowanego w okresie od dnia 01.10.1996 roku do 31.12.1997 r.¹⁴

Na uwagę zasługuje druga część powyższego Planu, a mianowicie środki pożyczki ASAL -300. Program Dostosowawczy dla Sektora Rolnego (Agricultural Sector Adjustment Loan-ASAL) powstał jako wynik umowy podpisanej 29.09.1993 roku pomiędzy Rządem Polski a Bankiem Światowym. Umowa ta przewidywała, że Bank Światowy dostarczy Rządowi Polskiemu 300 mln USD

12 W II części tego planu zawarte były dane dotyczące środków pożyczki ASAL-300, która była wynikiem umowy podpisanej pomiędzy Rządem Polski a Bankiem Światowym w 1993 roku i miała zostać zrealizowana do końca 1997 roku.

13 Dz.U. z 1995 r. nr 19, poz. 92 z późn. zm.

14 Dz.U. nr 116 poz. 552, a także Sprawozdanie z działalności Agencji w 1996 r. Warszawa, kwiecień 1997 r. - niepublikowane.

ciągu 18 miesięcy w dwóch transzach. Podstawowym celem przyznanej pożyczki było wsparcie polskiego bilansu płatniczego przez dostarczenie dewiz. Zakładano przeznaczenie co najmniej 200 mln USD na Fundusz Rozwoju Rolnictwa na finansowanie projektów związanych z infrastrukturą wiejską w postaci grantów dla wsparcia inicjatyw lokalnych. Beneficjentami projektów są między innymi Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁵.

Należy podkreślić, że w latach 1994-1997 Agencja dysponowała środkami finansowymi pochodzącymi z pożyczki Banku Światowego, które były wydatkowane na współfinansowanie wiejskiej infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja, telefony); udzielenie pożyczek przeznaczonych na tworzenie nowych miejsc pracy w działalnościach pozarolniczych na terenach wiejskich oraz współfinansowanie rozwoju giełd rolnych i rynków hurtowych. Środki te zostały wydatkowane w pełni do końca 1997 roku.

Przychodami Agencji są:

- 1) środki budżetowe określone corocznie w ustawie budżetowej,
- 2) odsetki od lokat bankowych,
- 3) środki uzyskane w ramach bezzwrotnej i kredytowej pomocy zagranicznej,
- 4) inne wpływy, (art. 7 ust. 2).

Art. 7 ust. 4 ustawy stanowi, że koszty działalności Agencji, w tym wynagrodzenia pracowników, pokrywane są z przychodów o których mowa w ust. 2.

Powyższe uwagi zobowiązują do podsumowania prowadzonych rozważań na temat statusu prawnego ARiMR.

Podstawowym celem Agencji są działania o charakterze interwencji finansowej w postaci dopłat do kredytów udzielanych poprzez banki, poręczeń kredytowych, dopłat do kredytów oddłużeniowych, itp.

Agencja została utworzona aby inicjować i przyspieszać procesy dostosowania rolnictwa i gospodarki żywnościowej do wymogów gospodarki rynkowej, poprzez poprawę jakości produktów i artykułów żywnościowych, obniżenie kosztów ich produkcji, co w efekcie ma prowadzić do poprawy ich efektywności ekonomicznej.

Wspólną cechą stosowanych form pomocy finansowej Agencji jest zasada łączenia środków budżetowych, w oparciu o które działa Agencja, ze środkami własnymi inwestorów. W myśl § 11 statutu, finansowanie zadań Agencji może być dokonywane w szczególności w formie bezpośrednich wydatków, dopłat do opro-

¹⁵ Por. L. Bylicki: Pomoc zagraniczna w integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską, TNOiK, Toruń 1997r., s. 59 i n.

centowania kredytów bankowych, wydatków związanych z udzieleniem gwarancji i poręczeń. Środki finansowe na działalność Agencji pochodzą m.in. z budżetu państwa. Agencja korzystała do roku 1997 włącznie z pożyczki Banku Światowego (pożyczka ASAL), która to pożyczka zaciągnięta była przez państwo. Swe środki Agencja czerpie z dotacji budżetowych, zagranicznych linii kredytowo - pomocowych i z własnej działalności operacyjnej.

Jedną z najistotniejszych form pomocy Agencji są preferencje kredytowe. Ich znaczenie obrazują dane zawarte w Sprawozdaniu z działalności Agencji za ubiegłe lata¹⁶.

Znaczenie preferencji kredytowych, którymi posługuje się w swej działalności Agencja, należy rozpatrywać w kategoriach przesłanek i efektów jakie uzyskuje rolnictwo z ich stosowania. O rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej decyduje przede wszystkim otwarcie inwestycyjne, które jest niemożliwe bez środków interwencjonizmu finansowego państwa.

Do szeroko pojętego interwencjonizmu finansowego państwa w stosunku do rolnictwa i gospodarki żywnościowej, włączyć także należy restrukturyzację Agencji. Mówiąc o restrukturyzacji Agencji nie chodzi o zmiany Agencji jako istniejącej struktury lecz o zmiany natury strukturalnej w jej działalności.

Po pierwsze, należy się zastanowić czy są spełnione warunki programów kredytowych, a to między innymi czy jest zachowana płynność i dostępność kredytu rolnego, czy rolnicy otrzymują wystarczające informacje na temat funkcjonujących linii kredytowych i warunków otrzymania kredytu, czy docierają one do wszystkich sektorów polskiego rolnictwa oraz czy faktycznie mają one preferencyjny charakter.

Po drugie, czy procedura ich udzielania nie jest zbyt wydłużona, a mianowicie czy obowiązek ich opracowywania przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego (w obecnie funkcjonującym kształcie) nie opóźnia procesu kredytowania.

Poza tym rodzi się pytanie, nie tylko natury teoretycznej o przyszły kształt Agencji w nowej strukturze organizacyjnej?

Chcąc udzielić odpowiedzi na powyższe pytania należy podkreślić, iż skuteczność oddziaływania środków preferencyjnych w sektorze rolnym jest tym większa im bardziej powiązana jest - w zakresie czasowym, organizacyjnym i przedmiotowo-podmiotowym z występującymi i zgłaszanymi przez podmioty gospodarcze potrzebami w tej dziedzinie. Ponadto mówiąc o zmianach strukturalnych w działalności Agencji, należy mieć na uwadze konieczność zmian w polskim systemie bankowym. W roku 1998, w porównaniu do roku poprzedniego ilość linii kredytowych została ograniczona.

¹⁶ Zob. przyp. 13

Zasady udzielania kredytów inwestycyjnych z dopłatą ARiMR do oprocentowania oraz „Wykaz działalności w zakresie rolnictwa, przetwórstwa rolno-spożywczego, usług dla rolnictwa oraz działów specjalnych produkcji rolnej wspomaganych przez ARiMR w postaci dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych” zostały wprowadzone Zarządzeniem nr 6/98 Prezesa ARiMR z dnia 18 marca 1998 roku. Stosowane są dopłaty do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych udzielanych w ramach następujących ośmiu linii:

- 1) kredytów na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w rolnictwie i usługach dla rolnictwa,
- 2) kredytów na zakup gruntów rolnych,
- 3) kredytów na utworzenie lub urządzenie gospodarstw rolnych przez osoby, które nie przekroczyły 40 roku życia,
- 4) kredytów na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych objętych programami branżowymi:
 - branżowy program restrukturyzacji i modernizacji mleczarstwa,
 - branżowy program wspólnego użytkowania maszyn rolniczych,
- 5) kredytów na przedsięwzięcia inwestycyjne tworzące nowe miejsca pracy w działalnościach pozarolniczych w gminach wiejskich oraz w gminach miejsko-wiejskich, gwarantujących zatrudnienie ludności wiejskiej,
- 6) kredytów na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego w ramach realizacji zaakceptowanego przez Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Finansów programu osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa,
- 7) kredytów na wznowienie produkcji rolnej znajdujących się na obszarach dotkniętych klęskami żywiołowymi.

Na uwagę zasługuje również rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 1998 roku w sprawie zasad udzielania pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy dla bezrobotnych zamieszkałych na terenie gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miast do 20 tys. mieszkańców¹⁷.

Ponadto na podstawie umowy zawartej z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Agencja stosowała w 1998 roku dopłaty do oprocentowania kredytów obrotowych przeznaczonych na zakup rzeczowych środków do produkcji rolnej.

Zgodnie ze znowelizowanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji oraz

¹⁷ Dz.U. nr 108, poz. 686.

sposobów ich realizacji¹⁸, Prezes Agencji nie może z dniem 16 grudnia 1997 roku wyrażać zgody na zwiększenie kwot kredytów na realizację przedsięwzięć objętych programami branżowymi lub regionalnymi zaakceptowanymi przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Oznacza to, że maksymalna kwota kredytu nie może przekraczać:

- 80% wartości nakładów inwestycyjnych na przedsięwzięcia realizowane przez podmiot prowadzący gospodarstwo rolne, nie więcej jednak niż 500 tys. zł.
- 70% wartości nakładów inwestycyjnych na działy specjalne produkcji rolnej i na przedsięwzięcia realizowane przez podmioty gospodarcze działające w zakresie przetwórstwa mleka, nie więcej niż 2 mln. zł.

Analizując zasady udzielania kredytów - dofinansowywanych przez Agencję - w latach ubiegłych oraz w tym roku 1998, zostały one niewątpliwie zastrzeżone.

Biorąc pod uwagę ograniczoną ilość środków finansowych przeznaczonych na dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych jakimi dysponuje Agencja na rok 1998 w porównaniu do roku ubiegłego oraz wynikającą z tego faktu konieczność racjonalnego ich wykorzystania, zaistniała potrzeba znowelizowania obowiązujących zasad udzielania kredytów w ramach funkcjonujących ośmiu linii kredytowych.

Konsekwencją powyższego jest wyeliminowanie - z wyjątkiem programu osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa - możliwości stosowania dopłat Agencji do kredytów udzielanych w części między innymi na zakup lub budowę budynku mieszkalnego¹⁹.

Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem zajęтым przez Departament Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, uściślone zostały warunki jakie muszą spełnić producenci mleka ubiegający się o kredyt w ramach branżowego programu restrukturyzacji i modernizacji mleczarstwa, dotyczące uzyskania minimum sprzedaży mleka rocznie oraz posiadania lub utworzenia minimalnego stada krów²⁰.

Istotnym jest, że kredyt udzielany w ramach branżowego programu restrukturyzacji i modernizacji mleczarstwa będzie mógł być udzielany oprócz producentów mleka i jego przetwórców także podmiotom tworzącym laboratoria oceny mleka.

¹⁸ Dz.U. nr 145, poz. 972.

¹⁹ Oprócz ograniczeń ze względu na potrzebę wsparcia nakładów stricte inwestycyjnych, ograniczono także możliwość przeznaczenia części kredytu na sfinansowanie obrotowych nakładów rzeczowych na uruchomienie pierwszego cyklu produkcji do 10%.

²⁰ Producent mleka zobowiązany jest do łącznego spełnienia następujących warunków: podpisania z podmiotem skupującym surowiec, umowy o stałe dostawy mleka w ilości minimum 18 tys. litrów mleka rocznie na gospodarstwo rolne; posiadania lub utworzenia stada minimum 5 krów i sprzedaży minimum 18 tys. litrów mleka rocznie.

Mając na uwadze fakt, że weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej²¹ na mocy której Główny Lekarz Weterynarii zarządził przeprowadzenie weryfikacji zakładów mleczarskich i w jej wyniku opracowano listę tylko pięciu zakładów mleczarskich odpowiadających wymogom Wspólnoty Europejskiej. W niedługim czasie do listy tej powinno dołączyć jeszcze kilkanaście zakładów. W związku z tym pomoc w tym sektorze naszej gospodarki w formie kredytów preferencyjnych jest niewątpliwie niezbędna. Nie można pominąć faktu, że wycofana została większość programów branżowych, regionalnych. Wprowadzony został limit środków finansowych przydzielanych wyłącznie do pewnej wysokości, a uzależniony od wypracowanej w zeszłym roku kwoty przez poszczególne banki. Ponadto, w pewnych okresach wstrzymywane jest przyjmowanie wniosków o kredyt od potencjalnych kredytobiorców.

Ograniczenie rzeczowego zakresu działalności Agencji w 1998 roku, wynika z kilku przyczyn, a zwłaszcza:

- wyczerpane zostały środki finansowe pochodzące z pożyczki Banku Światowego ASAL - 300, która przeznaczona była na dofinansowanie rozwoju wiejskiej infrastruktury technicznej oraz udzielania pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy w działalnościach pozarolniczych na obszarach wiejskich,
- utraty w wyniku zmiany przepisów ustawy o NBP, możliwości pozyskiwania środków finansowych pochodzących z oprocentowania rezerw obowiązkowych odprowadzanych przez banki do NBP,
- ponadto ograniczenie ilości kredytów preferencyjnych uzasadnia się uruchomieniem szerokiej akcji kredytowej w latach 1996-1997, co doprowadziło do powstania dużych zobowiązań, na które musi być wydatkowana podstawowa część bieżących przychodów Agencji,
- oraz skierowanie środków finansowych do gospodarstw dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych.

Należy zauważyć, że ARiMR znajduje się w okresie przejściowym, jednakże istotnym jest aby w obecnej sytuacji społeczno - gospodarczej istniała instytucja zajmująca się kredytowaniem rolnictwa. Przemawiają za tym między innymi charakterystyczne cechy rolnictwa, m.in. sezonowość produkcji, dominujący udział ziemi w strukturze majątku. W związku z tym zadania instytucji zajmujących się kredytowaniem rolnictwa winny być raczej poszerzane o kolejne linie kredytowe.

Nieporozumieniem jest - jak to ma miejsce w chwili obecnej - ograniczanie kredytów udzielanych na warunkach preferencyjnych, gdyż są one bardzo ważnym

21 Dz.U. 1997, nr 60, poz. 369.

instrumentem polityki rolnej. Właściwe ich ukierunkowanie może przyczynić się do przyspieszenia rozwoju kredytowanych gospodarstw czy całych regionów kraju. Wynikiem kilkuletniego okresu stosowania kredytów preferencyjnych w Polsce, a w tym istnienia Agencji są sondażowe badania opinii odbiorców tych kredytów, czyli rolników. W ocenie rolników procedura uzyskania kredytów jest uciążliwa. Zróżnicowana jest ocena dostępności kredytów preferencyjnych. 60% rolników uważa, że były one relatywnie łatwo dostępne, a pozostałych 40% rolników uważa, że są one trudno dostępne (najgorzej kwestię dostępności kredytów preferencyjnych ocenili rolnicy z wykształceniem zawodowym). Podobnej ocenie poddano stosunek pracowników banków do kredytobiorców. Skala zadowolenia z jakości obsługi zwiększała się wraz ze wzrostem wykształcenia klientów. W ramach przeprowadzonych badań uzyskano także informacje na temat oceny działalności Agencji.

W ocenie kredytów preferencyjnych dominowały poglądy o ich pozytywnym wpływie na rolnictwo, jednakże zdumiewa mała przewaga ocen pozytywnych nad negatywnymi. Podkreślenia wymaga fakt, iż inne formy kredytu uzyskały - w ocenie niektórych kredytobiorców - lepsze oceny od kredytów preferencyjnych. Stąd też należy zauważyć, iż pojęcie preferencyjności kredytu ma charakter względny. To co dla odbiorców spoza rolnictwa wydaje się bardzo atrakcyjnym - głównie niższe oprocentowanie - dla rolników w warunkach opłacalności produkcji rolnej jest znacznym obciążeniem.

Analizując system kredytowania rolnictwa w UE można zauważyć, iż zasadniczo nie istnieją specjalne rozwiązania prawne ani organizacyjno - instytucjonalne, które pozwalałyby mówić o wyspecjalizowanym systemie kredytu rolnego. Podaż kredytów dla rolnictwa skoncentrowana jest najczęściej w kilku bankach i instytucjach finansowych.

Jednakże w większości krajów UE istnieją banki i instytucje finansowe wyspecjalizowane w kredytowaniu rolnictwa przy czym rzadko obserwuje się znaczny udział rolnictwa w ich aktywach i rozmiarach działalności kredytowej²².

Reasumując, należy zauważyć, że poza wieloma pozytywnymi zmianami zachodzącymi w ostatnich latach w polityce finansowo-kredytowej państwa w sferze kredytowania rolnictwa, występuje także szereg negatywów, m.in. brak jednolitego i trwałego systemu jego kredytowania. Co w sytuacji nieustannego przygotowywania sektora rolnego do integracji z UE wymagać będzie wielu gruntownych zmian. Warto podkreślić, iż Polska może wprowadzić pewne rozwiązania instytucjonalne

22 Por. J. Kulawik: Kredyt rolny w krajach Unii Europejskiej, „Wiś i Rolnictwo”, 1997 r. nr 1, s. 116 i n.

dotyczące polityki rolnej, które zastosowane zostały przez kraje Wspólnot Europejskich. Jednakże należy pamiętać, że nie jest w stanie powtórzyć tej części rozwiązań finansowych Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), które polegały na wielkim transferze środków do rolnictwa.

Agnieszka Zemke

Samorząd rolniczy jako forma samorządu zawodowego

Truizmem jest stwierdzenie, że powołanie do życia samorządu terytorialnego i samorządów zawodowych umożliwiło decentralizację władzy i zarządzania państwem. Wzajemne zharmonizowanie działań wszystkich obywateli usprawnia prowadzenie efektywnej gospodarki w każdym demokratycznym kraju. Stworzenie podstaw prawnych do funkcjonowania samorządów gospodarczych sensu stricto obok samorządu terytorialnego pozwala na czynny udział poszczególnych grup społecznych i zawodowych w życiu państwa. Zasada dobrowolności zrzeszania się w organizacje podmiotów gospodarczych utrudniało tworzenie realnej reprezentacji rolników.

Przełomowym wydarzeniem w dziejach powojennego samorządu gospodarczego było uchwalenie 14 grudnia 1995 roku ustawy o izbach rolniczych¹. Izby rolnicze w odróżnieniu od innych organizacji podmiotów gospodarczych charakteryzuje obowiązkowa przynależność z mocy prawa, posiadanie korporacyjnej organizacji przedstawicielskiej będącej pod kontrolą jej członków. Samorząd rolniczy stanowi formę administracji zdecentralizowanej powołanej do wykonywania zadań administracji publicznej. Kryterium legalności stanowi granicę nadzoru nad izbami.

Samorząd terytorialny swoją działalność skierował na różne dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Skuteczność wysiłków podejmowanych na rzecz rolnictwa miało ułatwiać powołanie komisji rolnych sejmików samorządowych. Transformacja ustrojowa pozbawiła rolników interwencyjnej polityki państwa. Wytworzyła się próżnia, która wpłynęła na odrodzenie tradycji samorządowych.

W okresie międzywojennym Konstytucja marcowa z 1921 roku² zapowiadała powstanie samorządu rolniczego. art. 68 tego aktu prawnego opierał dynamikę rozwoju Polski na samorządzie terytorialnym i samorządach gospodarczych. Strukturę organizacyjną stanowiły Izby, których zadaniem było między innymi współdziałanie z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i zakresem zamierzeń ustawodawczych.³

1 Dz.U. z 1996 r. nr 1, poz. 3.

2 Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.

3 I. Czuma: Izby rolnicze, prawo z marca 1928 r., Lublin 1928 r., s. 4.

Podstawę tworzenia izb rolniczych określały następujące postulaty:

- a) przymusowej, publiczno-prawnej organizacji zawodu,
- b) przedstawicielstwa określonego zawodu a w związku z tym obrona jego interesów,
- c) działalności polegającej na częściowym wpływie na tworzenie ogólnych norm prawnych oraz wypełnianiu części procesu z działalności państwa⁴.

Sytuacja rolnictwa w Polsce po uzyskaniu niepodległości była bardzo zróżnicowana. Na terenie byłego zaboru pruskiego działały trzy izby rolnicze: Śląska, Wielkopolska i Pomorska. Działalność ich opierała się na pruskiej ustawie z 1894 roku z odpowiednią nowelizacją wprowadzoną przez ministra byłej Dzielnicy Pruskiej. Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku o izbach rolniczych wprowadzono możliwość organizowania izb w innych województwach⁵. Na skutek nieunormowania podstaw finansowych działalności samorządu rolniczego utworzono dodatkowo tylko jedną izbę w Warszawie. W 1932 roku po nowelizacji ustawy na 16 województw izby znajdowały się w 13⁶. Samorząd rolniczy nie miał publiczno-prawnej reprezentacji na szczeblu centralnym.

Izby rolnicze spełniały trzy zasadnicze funkcje:

- a) przedstawicielską, występując w obronie interesów rolnictwa,
- b) samodzielnego przedsiębiorstwa - w granicach obowiązujących przepisów prawa - środków w zakresie wszechstronnego popierania rolnictwa,
- c) wykonywały czynności powierzane izbom rolniczym przez ustawy i rozporządzenia oraz współdziałały z władzami rządowymi i samorządowymi we wszystkich sprawach dotyczących rolnictwa, w szczególności zaś przy wykonywaniu przez te władze nadzoru nad działalnością powiatowych samorządów terytorialnych i zapewnianiu jednolitości prowadzonej przez te samorządy akcji w dziedzinie rolnictwa.

Rada izby stanowiła reprezentację publiczoprawną samorządu rolniczego. Składała się ona z radców z wyboru i z radców z nominacji. Statut ustalał liczbę reprezentantów w przedziale 20-70 osób. Połowę radców z wyboru wybierały tzw. zgromadzenia wyborcze, w skład których wchodził rolnicy należący do organów uchwalających powiatowych związków komunalnych i gmin miejskich miast, wydzielonych z powiatów, drugą zaś połowę radców wybierały społeczne organizacje rolnicze. Bierne prawo wyborcze przysługiwało wyborcom, którzy ukończyli 30 lat, byli właścicielami, dzierżawcami lub kierownikami położonych w okręgu izby

4 Ibidem, s. 5.

5 Dz.U. z 1928 r., nr 94, poz. 817.

6 Dz.U. z 1933 r., nr 2, poz. 16.

gospodarstw rolnych, bądź też pracowali w okręgu izby w dziedzinie rolnictwa i posiadali wykształcenie wyższe lub w dziedzinie rolniczej co najmniej średnie. Radcowie byli wybierani na sześcioletnią kadencję, jednak co trzy lata połowę składu radców wymieniano. Minister Rolnictwa i Reform Rolnych otrzymał prawo mianowania radców w ilości, nie przekraczającej połowy ogólnej ilości radców z wyboru. Zapis ten miał na celu uzupełnienie rady osobami posiadającymi fachową wiedzę, których działalność ułatwiała wykonywanie zadań samorządu rolniczego. Radcami z nominacji nie mogli być urzędnicy administracji państwowej z wyjątkiem osób, pracujących w państwowych instytucjach naukowo-badawczych, szkołach akademickich oraz szkołach rolniczych wszystkich typów. Radcowie byli mianowani na trzy lata.

Rada izby była organem o charakterze uchwałodawczym, programowym, spełniała również funkcje kreacyjne i kontrolne. Do kompetencji tego organu należało m.in. uchwalanie preliminarzy budżetowych i zamknięć rachunkowych izby, decydowanie o zaciąganiu pożyczek, nabywaniu, zbywaniu i obciążaniu nieruchomości majątku izby oraz o przyjmowaniu izby darowizn i zapisów jak również ustalanie na rzecz izby opłat.

Rada izby wybierała ze swego grona zarząd na trzyletnią kadencję. Organ ten decydował we wszystkich sprawach nie podlegających uchwałom rady izby i nie należących do kompetencji prezesa izby. Prawa i obowiązki członków zarządu określał statut.

Prezes izby wybierany był przez zarząd. Reprezentował on izbę rolniczą na zewnątrz, czuwał nad wykonaniem uchwał rady i zarządu izby, zwoływał posiedzenia rady i zarządu oraz sprawował nadzór nad działalnością biura izby.

Gospodarka finansowa izb opierała się między innymi na 3% udziale w ogólnej kwocie państwowego podatku gruntowego, pobieranego z okręgu izby oraz 50% kwocie uzyskiwanej w okręgu izby, na podstawie przepisów obowiązujących o finansach komunalnych z obciążeń gruntów dodatkiem samorządowym do państwowego podatku gruntowego na rzecz samorządu wojewódzkiego.

Izby rolnicze zwolnione były od wszelkich podatków i opłat w takim zakresie, w jakim przewidziano to w stosunku do związków samorządu terytorialnego.

Samorząd rolniczy w okresie międzywojennym był jednoshczeblowy. Nadzór w stosunku do izb powierzono Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych oraz wojewodom właściwym dla danych izb.

Izby rolnicze funkcjonowały w niektórych województwach tylko do roku 1939. Władza ludowa zlikwidowała całkowicie samorząd rolniczy z dniem 1 stycznia 1947 roku⁷, a jego zadania przekazano terenowym władzom administracyjnym oraz Związkowi Samopomocy Chłopskiej.

7 Dz.U. z 1946 r., nr 47, poz. 265.

Producenci rolni w latach 90-tych rozpoczęli próby zrzeszania się w oparciu o przepisy ustaw o działalności gospodarczej, o związkach zawodowych, o społeczno-zawodowych organizacjach, o stowarzyszeniach i o izbach gospodarczych. W efekcie powstało 11 izb rolniczych⁸. Członkostwo rolników nie powstawało *ex lege*, tym samym wymienione organizacje nie miały charakteru ogólnej reprezentatywności.

Samorząd producentów rolnych jest ogniwem łańcucha praw i obowiązków nakładanych przez administrację rządową i samorząd terytorialny. Duże rozproszenie oraz zróżnicowanie strukturalne gospodarstw, ich trudna sytuacja ekonomiczna, konieczność przeobrażeń i restrukturyzacji oraz potrzeba integracji środowisk wiejskich stała się kamieniem węgielnym idei powstania samorządu producentów rolnych. Na mocy ustawy o izbach rolniczych otrzymali oni prawo tworzenia własnej korporacji zawodowej. Samorząd rolniczy nie jest uniwersalnym środkiem na pokonywanie wszystkich trudności rolnictwa, ale stanowiąc realną reprezentację producentów rolnych ma wpływ na politykę rolną państwa. Od samych zainteresowanych będzie zależało w jaki sposób i czy wykorzystają uprawnienia przyznane korporacji przez ustawę.

Głównym celem izb rolniczych jest wykonywanie zadań na rzecz środowisk wiejskich wynikających z ustawy o izbach rolniczych, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przekazanych ustawami lub porozumieniami zawieranymi z właściwymi organami administracji rządowej oraz zadań przekazanych w drodze porozumienia przez organy jednostek samorządu terytorialnego z zakresu zadań własnych gminy.

Kryteria podziału funkcji izb mogą być bardzo różne. Art. 5 ustawy nie wlicza enumeratywnie zadań samorządu rolniczego, „potrzeba chwili” z pewnością rzuci światło na kompleks potrzeb i oczekiwań środowiska wiejskiego. Ustawodawca pozwolił na samodzielne określenie celów działania izb w poszczególnych statutach.

Ustawa pozwala na następującą klasyfikację funkcji izb, które dotyczą:

- a) reprezentowania interesów producentów rolnych,
- b) zadań wykonywanych na rzecz rynku rolnego, szczególnie w aspekcie poprawy jego funkcjonowania,
- c) zadań z zakresu administracji publicznej.

Samorząd rolniczy reprezentuje ustawowo określone trzy grupy podmiotów, których członkostwo powstaje *ex lege*:

⁸ B. Skwarka: Izby rolnicze we Wspólnocie Europejskiej i możliwości ich aplikacji w polskich warunkach, (w:) Polskie samorządy rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską, praca zbiorowa pod red. R. Borowicza, Toruń 1995, s. 89 i n.

a) osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym,

b) osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych,

c) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadających w tych spółdzielniach wkłady gruntowe.

Członkowie izb rolniczych muszą uświadamiać sobie rozmiar uprawnień jak i obowiązków związanych z polityką rolną demokratycznego państwa. Izba będąc organizacją przymusową ma prawo reprezentowania całego zawodu, będąc organizacją samorządową ma zapewnioną niezależność finansową (prawo pobierania podatku lub jego części) i uprawnienia władcze w stosunku do osób stanowiących izbę. Reprezentowanie interesów zawodowych rolnictwa dotyczy polityki rolnej i prawodawstwa. Odpowiednie organy izb są zobowiązane do śledzenia inicjatyw ustawodawczych i innych aktów prawnych dotyczących polityki handlowej, celnej, podatkowej, cenowej, kredytowej rolnictwa, opiniowanie ich a także występowanie z własnymi inicjatywami w tym zakresie⁹.

Izby rolnicze są ważnym partnerem rządu w procesie integracji ze Wspólnotami Europejskimi.

Tworzenie rynku rolnego, szczególnie w aspekcie poprawy jego funkcjonowania jest jednym z kluczowych zadań samorządu rolniczego. Izby rolnicze wykonując funkcje: informacyjne, organizatorskie i doradczo-oświatowe w środowiskach wiejskich przyczynią się do stymulowania działań dokonywanych przez samych zainteresowanych na rzecz rolnictwa. Zadaniem samorządu rolniczego jest gromadzenie i upowszechnianie informacji, które mogą służyć producentom rolnym. Słabo rozwinięta infrastruktura rynkowa, brak giełd i rynków hurtowych nie sprzyjają rozwojowi rolnictwa. Potrzebne są działania ekonomiczno-marketingowe w zakresie organizacji i ochrony rynku rolnego, analiz i ekspertyz prognozujących kierunki, wielkość i opłacalność produkcji. Izby powinny wspierać powstawanie silnych organizacji branżowych producentów rolnych, grup marketingowych czy spółdzielni. Podwyższenie dochodowości gospodarstw rolnych należy łączyć z wdrażaniem postępu technicznego i technologicznego w rolnictwie. Konieczne jest zatroszczenie się o pomoc osobistą rolnikom, którzy samodzielnie nie będą umieli korzystać ze środków im przyznawanych. Państwo powinno gwarantować elementarną opiekę socjalną i zdrowotną nad rodziną a w uzasadnionych przypadkach nad bezrobotnymi.

⁹ A. Mazur: Doradztwo rolnicze a reaktywowanie izb rolniczych, Biuletyn Regionalny Zakładu Doradztwa Rolniczego Akademii Rolniczej w Krakowie, nr 311, 1995 r.

Zadaniem izb jest planowanie regionalizacji produkcji, przetwórstwa i usług. Poprawa warunków pracy oraz działania na rzecz podnoszenia jakości środków i urządzeń stosowanych przy produkcji rolnej z pewnością zostanie wykorzystana przez zrzeszonych producentów rolnych, którzy dzięki kontaktom międzynarodowym i wymianie myśli będą potrafili stawić czoła gospodarce rolnej krajów Wspólnoty Europejskiej. Niezbędna jest reprezentacja polskiego rolnictwa przez organizacje zawodowe i samorządowe rolników. Konieczne jest porozumienie tych organizacji oraz ustalenie wspólnego planu integracyjnego. Producenci rolni muszą być objęci kampanią informacyjną, w której zostaną podkreślone wszystkie korzyści płynące dla Polski z integracji ze Wspólnotą Europejską jak również ukazane realne koszty związane z tym faktem.

Doradztwo technologiczne, prawno-finansowe, socjalno-bytowe, w zakresie ekologii i produkcji zdrowej żywności, kredytowanie przedsięwzięć, rachunkowości gospodarstw rolnych oraz przeprowadzanie szkoleń może być wykonywane przy współudziale Ośrodków Doradztwa Rolniczego. Współpraca na zasadach partnerskich, a nie rywalizacja, pozwoli na efektywne spełnianie oczekiwań producentów rolnych

Izby rolnicze tworzą płaszczyznę współpracy i platformę porozumienia z administracją rządową i samorządem terytorialnym. Ustawodawca w konkretnych przypadkach nałożył na samorząd rolniczy obowiązek współdziałania z organami administracji publicznej. Przed wyznaczeniem daty pierwszych wyborów do walnego zgromadzenia Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej miał ustawowy obowiązek zasięgnięcia opinii sejmiku samorządowego. Wojewoda przed powołaniem wojewódzkiej komisji wyborczej, również nie mógł pozbawić sejmiku samorządowego prawa wyrażenia opinii. Urząd gminy zarówno podczas pierwszych jak i wszystkich następnych wyborów ma obowiązek sporządzania listy osób, którym przysługuje czynne prawo wyborcze do izb rolniczych. Ustawa nakazuje przedstawianie organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego sporządzonych przez organy samorządu rolniczego analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu produkcji rolnej i rynku rolnego oraz wyposaża samorząd rolniczy w prawo do występowania z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych oraz opiniowania projektów przepisów. W obradach walnego zgromadzenia izby rolniczej ze względu na zasadę współdziałania mogą uczestniczyć bez prawa udziału w głosowaniu delegowani przedstawiciele sejmiku wojewódzkiego.

Możliwość występowania do organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego z inicjatywą regulacji prawnych oraz opinii projektów przepisów prawnych dotyczących rolnictwa i gospodarki żywnościowej stwarza szansę wpływu na kreowanie pomocy finansowej producentom rolnym.

Istotną cechą samorządu jako instytucji publiczno-prawnej jest wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej w formach właściwych dla tej administra-

cji, a więc również wykonywanie zadań o charakterze władczym. Ustawa wymienia tylko jedno zadanie, które posiada opisywaną cechę. Polega ono na prowadzeniu listy rzeczoznawców oraz przyznawaniu tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Art. 5 ust. 2 i 3 ustawy pozwala na wykonywanie przez izby zadań zarówno administracji rządowej jak i samorządu terytorialnego. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej mogą być przekazane przez ustawy oraz na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać zadania z zakresu zadań własnych izbom rolniczym na podstawie porozumienia właściwych organów obu samorządów. Zarówno administracja rządowa jak i samorządowa ma obowiązek zapewnienia środków finansowych na wykonanie przekazanych zadań.

Tryb postępowania administracyjnego jest właściwy do załatwienia spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej oraz z zakresu zadań własnych gminy. Decyzje mogą być wydawane przez prezesa izby lub na jego pisemne upoważnienie kompetencja ta przysługuje wiceprezesowi lub innemu członkowi zarządu. Odwołania rozpatruje organ wyższego stopnia: w sprawach z zakresu administracji państwowej - wojewoda a w sprawach z zakresu zadań własnych gminy - samorządowe kolegium odwoławcze.

Izby rolnicze po spełnieniu przesłanki wynikającej z art. 53 ustawy (wymóg utworzenia izb w co najmniej połowie województw) utworzyły swoją reprezentację na szczeblu centralnym, jaką jest Krajowa Rada Izb Rolniczych. W związku z reformą ustrojową państwa¹⁰ Minister właściwy do spraw rolnictwa, w terminie do 31 marca 1999 r. zobowiązany był do zwołania nadzwyczajnego posiedzenia KRIR celem wyboru komisji rewizyjnej i zarządu KRIR. Proces ten związany był z nowym podziałem administracyjnym RP i dostosowaniem liczby przedstawicielstw poszczególnych izb proporcjonalnie do liczby nowych województw. Właściwy miejscowo wojewoda w terminie do 28 lutego 1999 r. zobowiązany był do zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia izby rolniczej celem wyłonienia komisji rewizyjnej, zarządu izby rolniczej i delegata do KRIR.

KRIR tworzą prezesi izb oraz po jednym delegacie z każdej z izb, którzy powołują zarząd i komisję rewizyjną. Reprezentuje ona izby przed organami Państwa oraz przedstawia właściwym organom administracji państwowej wnioski w sprawie sytuacji w rolnictwie. Ustawodawca nałożył na naczelne i centralne organy administracji rządowej obowiązek zasięgnięcia opinii KRIR o projektach ustaw i aktów wykonawczych dotyczących polityki rolnej.

Dwustopniowe przedstawicielstwo samorządu rolniczego ma taką samą strukturę organów wewnętrznych: walne zgromadzenie, zarząd i komisja rewizyjna. Są

¹⁰ Dz.U z 1998 r. nr 162, poz. 1126.

one wybierane na 4 -letnią kadencję. Według innych zasad powstaje członkostwo w organie uchwalodawczym na szczeblu wojewódzkim i centralnym oraz różny jest zakres kompetencji poszczególnych organów (wynika on zarówno z ustawy, jak i samodzielnie uchwalanych statutów). Izby rolnicze zarówno szczebla podstawowego, jak i KRIR zostały wyposażone w osobowość prawną.

W związku z reformą ustrojową RP członkowie walnych zgromadzeń izb działających w dniu 31 grudnia 1998 r. zachowują swoje mandaty do czasu nowych wyborów i z dniem wejścia w życie ustawy¹¹ stają się członkami walnego zgromadzenia izby rolniczej, na terenie działania której położony jest okręg wyborczy, z którego uzyskali mandaty.

Najwyższym organem samorządu rolniczego jest walne zgromadzenie. Jego członkowie wybierani są w wyborach bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Ustawa przyznaje czynne i bierne prawo wyborcze wszystkim podmiotom tworzącym izbę. Osoby prawne realizują je za pośrednictwem przedstawiciela wskazanego przez władze tej osoby, uprawnionego do jej reprezentowania przy czynnościach prawnych. Ustawa przewiduje współdziałanie samorządu terytorialnego podczas wyborów do izb rolniczych. Gmina, która jest jednocześnie okręgiem wyborczym, ma obowiązek sporządzenia spisu uprawnionych do udziału w głosowaniu. Jest to zadanie zlecone, wykonywane przez urząd gminy. Nadmienić należy, że ustawodawca nie określił zasad i terminów przyznawania środków koniecznych na wykonanie tego zadania, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 8 ustawy o samorządzie terytorialnym¹². Urząd gminy obowiązany jest przedstawić zainteresowanym spis najpóźniej w 14-tym dniu przed dniem wyborów. Prawo przewiduje możliwość wniesienia zażalenia w wypadku nierzetelności wykonania tego zadania do organu, który sporządził spis. Urząd gminy rozpatruje je i wydaje decyzję. Nieuwzględnienie zażalenia nie kończy postępowania w sprawie. Zainteresowanemu przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu rejonowego za pośrednictwem organu sporządzającego spis. Sąd w składzie jednego sędziego rozpatruje skargę w postępowaniu nieprocesowym i wydaje postanowienie, od którego nie przysługują środki odwoławcze. Zarówno na rozpatrzenie zażalenia jak i skargi stosowne organy związane są trzydniowym terminem.

Wybory do walnego zgromadzenia ogłasza zarząd izby, wyznaczając ich datę na dzień wolny od pracy, przypadający najpóźniej w 15-tym dniu przed upływem czterech lat od dnia poprzednich wyborów. Odbývają się one w okręgach jednomandatowych, gdy powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 4000 ha w gminie, natomiast gdy przekracza, okręgi są dwumandatowe. Wybory przeprowadzają komisje wojewódzkie i okręgowe (w przypadku podziału okręgu wyborczego na

11 Ibidem

12 Tekst jedn. Dz.U. z 1993 r., nr 94, poz. 431 z późn. zm.

obwody głosowania komisja okręgowa powołuje komisje obwodowe). W skład ich nie mogą wchodzić osoby kandydujące.

Kandydat zgłasza swoją kandydaturę do komisji okręgowej osobiście lub za pośrednictwem osoby pisemnie przez niego wskazanej. Zgłoszenie powinno zawierać pisemne oświadczenie o zgodzie na kandydowanie oraz listę z podpisami co najmniej 50 członków danej izby zawierającą również ich dane personalne (nazwisko, imię, adres zamieszkania, numer i serię dowodu osobistego). W okręgach jednomandatowych mandat do walnego zgromadzenia otrzymuje kandydat, który otrzymał największą liczbę głosów. W okręgu dwumandatowym mandaty do walnego zgromadzenia uzyskują dwaj kandydaci, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Zarówno w okręgu jednomandatowym jak i dwumandatowym w przypadku, gdy dwóch lub więcej kandydatów otrzymało równą liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez komisję okręgową. Komisja wojewódzka na podstawie protokołów otrzymanych od komisji okręgowych stwierdza protokólnie wyniki wyborów do walnego zgromadzenia i przedkłada sprawozdanie ustępującemu zarządowi izby. Należy zaznaczyć, że tak będą wyglądać wybory do izb rolniczych II kadencji.

Pierwsze izby tworzone były w szczególnym trybie. Sam fakt wejścia w życie ustawy nie spowodował powstania organów samorządu rolniczego ex lege. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej został zobowiązany do wydania rozporządzenia ustalającego termin pierwszych wyborów do walnego zgromadzenia na wniosek poszczególnych wojewodów, po zasięgnięciu opinii sejmiku samorządowego, wyznaczając ich datę na dzień wolny od pracy przypadający najpóźniej w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Zadaniem zleconym zarządowi gminy było zapewnienie obsługi i techniczno-materialnych warunków pracy komisji okręgowej. Wydatki z tym związane jak i z samym przeprowadzeniem wyborów oraz środki materialne i finansowe na podjęcie działalności izby zapewniał wojewoda, w wysokości określonej na ten cel w ustawie budżetowej na dany rok. Skuteczność uzyskania mandatu członka walnego zgromadzenia zależała od frekwencji wyborców. Warunkiem sine qua non powstania organów samorządu rolniczego w województwie był udział w wyborach 20% uprawnionych do głosowania. Niespełnienie tego wymogu przesunęło w czasie następną próbę utworzenia przedstawicielstwa, odbyła się na wniosek co najmniej 5% uprawnionych do głosowania, złożony właściwemu wojewodzie. Data wyborów nie mogła być ustalona wcześniej, niż po upływie 6 miesięcy od pierwszej próby powołania walnego zgromadzenia. Tryb wyborczy był taki sam jak poprzednio. Jednak ustawodawca odstąpił od rygorystycznego wymogu udziału 20% uprawnionych do głosowania jako „warunku zawieszającego” powstania walnego zgromadzenia.

Mandat członka walnego zgromadzenia powstaje w dniu wyborów, wygasa wskutek ustawowo przewidzianych okoliczności: utraty prawa wybieralności, zrzeczenia się mandatu, prawomocnego wyroku sądu orzeczonego za przestępstwo umyślne lub śmierci. Jeżeli do zakończenia kadencji tego organu pozostało więcej niż 6 miesięcy i nastąpiło wygaśnięcie 10% mandatów, przeprowadza się wybory uzupełniające w ciągu trzech miesięcy. Wygaśnięcie mandatu stwierdza walne zgromadzenie.

Pierwsze posiedzenie organu uchwałodawczego zwołuje ustępujący zarząd. W obradach mogą uczestniczyć bez prawa udziału w głosowaniu delegaci:

- a) sejmiku wojewódzkiego,
- b) związków zawodowych rolników indywidualnych, mających struktury wojewódzkie zarejestrowane w sądzie właściwym dla związków zawodowych,
- c) społeczno-zawodowych organizacji rolników, mających struktury wojewódzkie zarejestrowane w sądzie właściwym dla organizacji społeczno-zawodowych.

Walne zgromadzenie zbiera się co najmniej dwa razy do roku. Zarząd zwołuje również walne zgromadzenie na wniosek komisji rewizyjnej albo na wniosek co najmniej 1/3 ogólnej liczby członków walnego zgromadzenia. Najwyższy organ powołuje komisje problemowe, w których skład mogą wchodzić osoby spoza organu. Regulacja prawna art. 15 wymaga udziału w nich co najmniej 50% członków walnego zgromadzenia.

Kompetencje walnego zgromadzenia można podzielić następująco:

- a) uchwałodawcze,
- b) programowe,
- c) quasi kontrolne,
- d) kreacyjne.

Ustawa o izbach rolniczych wymienia enumeratywnie materię uchwałodawczą zastrzeżoną do wyłącznej kompetencji walnego zgromadzenia. Rozszerzenie jej może ulec na podstawie statutów izb. Uchwały walnego zgromadzenia zapadają większością głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby jej członków. W jednym przypadku wymóg ten zostaje zastrzeżony. Statut izby lub jego zmiany uchwalane są większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków walnego zgromadzenia. W formie uchwał określa się regulamin prac zarządu i komisji rewizyjnej, udzielanie absolutorium zarządowi, podejmowanie w drodze porozumienia zadań należących do właściwości administracji rządowej i samorządowej (inne wymieniane są w art. 12 ustawy).

Funkcję programową walne zgromadzenie realizuje poprzez uchwalanie budżetu, opracowywanie materii porządku obrad, wyrażanie zgody na członkostwo izby w innych organizacjach krajowych i zagranicznych, tworzenie lub przystępowanie do spółek prawa handlowego, które prowadzą działalność gospodarczą w zakresie zgodnym z zadaniami ustawowymi i statutowymi izb.

Zadania kontrolne dotyczą przede wszystkim udzielania absolutorium zarządowi oraz rozpatrywaniem i zatwierdzaniem sprawozdań zarządu i komisji rewizyjnej.

Funkcja kreacyjna realizowana również w formie uchwał, polega na powołaniu organów takich jak zarząd i komisja rewizyjna. Ustawa odwołuje się do zasady incompatibilis, zakazując łączenia członkostwa w tych organach. Ustawodawca nie uregulował sposobu powołania delegata izby do KRIR, należy domniemywać, że dokonuje się tego również w formie uchwały.

Zarząd wybierany jest spośród członków walnego zgromadzenia na pierwszym posiedzeniu. Tworzą go prezes, wiceprezes i trzech członków. Jest to organ wykonawczy.

Ustawa nie wylicza enumeratywnie jego zadań. Regulacja prawna art. 19 *expressis verbis* wyraża zasadę domniemania kompetencji zarządu co do wszystkich spraw nie zastrzeżonych ustawą lub statutem dla innych organów. Zarząd ogłasza wybory do walnego zgromadzenia oraz ustala na podstawie danych z ewidencji gruntów rolnych prowadzonych w gminie liczbę członków wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz terminy wykonania czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów. Do jego kompetencji należy również zwołanie pierwszego posiedzenia nowo wybranego zgromadzenia. Zadaniem zarządu jest opracowywanie projektów uchwał walnego zgromadzenia oraz projektów budżetu wraz z planem finansowym. Organ wykonawczy przedstawia walnemu zgromadzeniu do zatwierdzenia roczne sprawozdanie z działalności statutowej i finansowej. Podejmuje on uchwały w sprawie zaciągania kredytów i innych zobowiązań finansowych do wysokości ustalonej przez organ uchwałodawczy oraz podejmuje się czynności związanych z utworzeniem spółek, w których izba lub izby mogą być udziałowcami lub akcjonariuszami.

Uchwały zarządu zapadają większością głosów w obecności co najmniej połowy jego składu. Prezesowi przysługuje głos rozstrzygający w przypadku równej liczby głosów. Zarząd obowiązany jest przedstawiać organom nadzoru uchwały organów izby oraz zatwierdzone przez walne zgromadzenie sprawozdanie z rocznej działalności izby w terminie 14 dni od ich uchwalenia. Naruszenie prawa przez organ wykonawczy może doprowadzić do jego odwołania. Wówczas walne zgromadzenie powołuje na wniosek Ministra właściwego do spraw rolnictwa nowy zarząd KRIR, a na wniosek wojewody nowy zarząd izby wojewódzkiej.

Oświadczenia woli z zakresu praw i obowiązków oraz zobowiązań majątkowych izby składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i pracownik biura upoważniony przez zarząd.

Jednostką pomocniczą zarządu jest biuro. Na jego czele stoi dyrektor powoływany i odwoływany przez organ wykonawczy izby rolniczej. Jest w stosunku do pracowników biura kierownikiem zakładu pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Zarząd izby ustala zasady ich wynagradzania oraz ustala wysokość wynagrodzenia dyrektora biura.

Komisja rewizyjna składa się z pięciu osób wybranych spośród członków walnego zgromadzenia. Jest organem o charakterze kontrolnym. Bada ona wykonywanie uchwał walnego zgromadzenia oraz kontroluje działalność finansową izby. Komisja rewizyjna przedstawia walnemu zgromadzenia wnioski o udzielenie bądź odmowę udzielenia absolutorium zarządowi oraz wniosku wraz z uzasadnieniem o odwołanie zarządu lub jego poszczególnych członków. Wybiera ona podmiot uprawniony do badania rocznego sprawozdania finansowego. Uchwały tego organu zapadają większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu; w przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos prowadzącego.

Zasady gospodarki finansowej izb są uregulowane ustawowo. Wojewoda został zobligowany do przekazania odpowiednich środków na rozpoczęcie i prowadzenie działalności izb w okresie pierwszej kadencji w wysokości określonej w ustawie budżetowej na dany rok. Po pierwszych czterech latach gospodarka finansowa izb opierać się będzie na dochodach pochodzących z odpisu w wysokości 2% od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego. Administracja rządowa lub samorządowa ma obowiązek dostarczać środki konieczne na wykonywanie zadań powierzonych izbom rolniczym. Dochody samorządu rolniczego pochodzą również z innego majątku izb, składek członkowskich, darowizn, zapisów, dotacji i innych wpłat. Ważną rolę w gospodarce finansowej izb samorządu rolniczego odegrać mogą korzyści majątkowe wynikające z posiadania udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego, których działalność gospodarcza zgodna jest z zadaniami ustawowymi i statutowymi. Zarząd może podejmować uchwały w sprawach zaciągania kredytów i innych zobowiązań finansowych do wysokości ustalonej przez walne zgromadzenie. Izby są osobami prawnymi zobowiązanymi do płacenia podatku dochodowego.

Na mocy powoływanej ustawy wdrożeniowej reformę ustrojową państwa¹³ mienie, będące we władaniu izby rolniczej działającej w dniu 31 grudnia 1998 r. z mocy prawa stało się mieniem izby rolniczej, na terenie działania której znajdowała się siedziba izby rolniczej działającej w dniu 31 grudnia 1998 r.

¹³ Dz.U z 1998 r. nr 162, poz. 1126.

Nadzór nad działalnością samorządu rolniczego ogranicza się do kryterium legalności ich działania. Zakreślenie granic kontroli i nadzoru jest jednocześnie określeniem granic samodzielności izb rolniczych, która podlega ochronie sądowej. Komisje rewizyjne kontrolują działania izb, nie mogą one wydawać ani nakazów, ani poleceń. Minister właściwy do spraw rolnictwa jest organem nadzoru Krajowej Rady Izb Rolniczych, natomiast izby wojewódzkie nadzorowane są przez wojewodów. Decyzje stwierdzające nieważność uchwał izby mogą być zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skargę wnosi zarząd w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji organu nadzoru. Organy administracji rządowej i samorządowej pełnią funkcje nadzoru co do celowości wykorzystania środków przekazanych izbom na realizację zadań powierzonych. Nie narusza to ustawowej niezależności i samodzielności działania izb co do zadań własnych, gdzie jedynym kryterium wyznaczającym nadzór jest legalność.

Włączenie indywidualnych producentów rolnych oraz innych podmiotów prowadzących działalność rolniczą w procesy przemian rynkowych wymagało spełnienia takich warunków jak: decentralizacja władzy i rozwój lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych mieszkańców wsi. Obligatoryjność członkostwa, posiadanie własnych struktur przedstawicielskich oraz możliwość wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej i samorządowej z pewnością przyczyni się do rozwoju izb rolniczych w Polsce oraz ich wpływu na politykę rolną państwa.

Józef Paliwoda

Recenzja

pracy zbiorowej pod redakcją S. Prutisa pt. „POLSKIE PRAWO ROLNE U PROGU UNII EUROPEJSKIEJ”

Białystok 1998 r., Wyd. Temida 2, s. 296

Wymieniona w tytule praca to wynik ogólnopolskiego zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Rolnego, jaki odbył się w dniach 16-19 września 1997 r. w Rajgrodzie (woj. białostockie), a organizatorem którego był Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Zawiera ona w sumie 20 opracowań (referatów, koreferatów, głosów w dyskusji, komunikatów) zgrupowanych w sześciu częściach (blokach) tematycznych, będących w zasadzie głównymi nurtami zainteresowań naukowych ich autorów, ale rozpatrywanymi przy uwzględnieniu dokonywanego aktualnie harmonizowania naszego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej.

Znaczna ilość zagadnień prawnych w wymienionej pracy zbiorowej nie pozwalała mi na ustosunkowanie się nawet w znacznie poszerzonych ramach objętościowych recenzji do poszczególnych tez, twierdzeń, ustaleń, propozycji czy wniosków Autorów. Zaznaczam przy tym, że wiele z tych wniosków zawiera uzasadnienie na takim poziomie, że może stanowić podstawę do oddzielnej poważnej naukowej dyskusji. Jest to chyba najwyższa pochwała, jakiej można udzielić ich autorom. Poprzestanę więc na przedstawieniu jedynie kwestii mających znaczenie ogólniejsze.

W części pierwszej obejmującej problematykę teorii prawa rolnego prof. dr hab. A. Lichorowicz (UJ) zajął się tematyką ewolucji definicji prawa rolnego w ujęciu prawnoporównawczym, ale ograniczonym do takich państw Europy Zachodniej jak Włochy, Francja, Hiszpania i Niemcy. Nauka w tych państwach miała bowiem największy wpływ na rozwój doktryny prawa rolnego. Poza tym Autor poczynił krótkie uwagi dotyczące definicji prawa rolnego funkcjonujących w krajach Ameryki Łacińskiej i USA. W podsumowaniu swoich rozważań doszedł w końcu do zasmucającego wniosku, że nie jest możliwe sformułowanie uniwersalnej definicji prawa rolnego. Natomiast samo ustawodawstwo rolne ulega aktualnie stałemu poszerzaniu o kwestie agrarno-alimentacyjne oraz ochrony środowiska

naturalnego, w wyniku czego okoliczność ta, Jego zdaniem, znajdzie niechybnie wyraz we współczesnej definicji prawa rolnego¹.

Z jednej strony Autor wykazał dobrą, a w niektórych kwestiach nawet świetną znajomość poglądów (np. w odniesieniu do roli hiszpańskiego korefeusza prawa rolnego A. Ballarin Marciala), całej plejady przedstawicieli doktryny zachodnioeuropejskiej. Z drugiej zaś strony osłabiają referat tzw. puste miejsca. Jedno z nich odnosi się do pominięcia nader interesujących teoretycznych rozważań nad definicją prawa rolnego oraz jego usytuowania w systemie prawa, występujące w ostatnich ośmiu latach w kręgach rosyjskich i ukraińskich teoretyków prawa rolnego². Także osiągnięcia twórczych w tej dziedzinie czeskich i węgierskich ośrodków prawnorolnej myśli naukowej³ zasługiwały chociażby na krótkie napomknięcia w tego formatu opracowaniu, co prezentowany tu referat. Uczyniłoby to tematykę referatu bardziej komplementarną.

Autorem drugiego referatu w tym pierwszym bloku tematycznym jest prof. dr hab. R. Budzinowski (UAM). Zajął się On problematyką czynników oddziałujących na rozwój prawa rolnego. Czynniki te posegregował i ukazał ich zakresy przejawiania się. Za podstawowe uznał czynniki: rolniczo-techniczny, ekonomiczno-ustrojowy, regulacje konstytucyjną, czynnik międzynarodowy (w tym zbliżanie do prawa wspólnotowego) oraz czynnik historyczny. Zaznaczył też rolę nauki oraz nauczania tego prawa.

Jest to opracowanie teoretycznie wydatnie pogłębione, w znacznej większości oryginalne, zawierające wiele nowych inspirujących myśli. Z naukowego i praktycznego punktu widzenia referat ten stanowi pozycję bardzo ciekawą. Szkoda tylko, że Autor wyłączył z przedmiotu swoich rozważań rolę idei wyrażanych przez organizacje rolników na rozwój prawa rolnego. Przecież urzeczywistnienie każdej idei ubranej w szatę prawną będzie mało realne, jeśli nie poprą jej ci, do których jest ona adresowana. Poza tym wydaje się, że w analizie oddziaływania czynnika rolniczo-technicznego na rozwój prawa rolnego warto było wskazać, że siła stymulatywna, kształtująca i zachęcająca tego czynnika nie jest trwała. Często nawet po stosunkowo krótkim upływie czasu słabnie ona i wymaga modyfikacji

1 Konstatację tę wyraził (zapewne przez nieuwagę) w formie gramatycznej podwójnego zaprzeczenia, na posługiwanie się którą gniewnie zżymają się puryści języka polskiego.

2 Zob. m.in. artykuły z cyklu Ziemelnaja reформа i rozvitije agrarnogo zakonodatelstwa publikowane na łamach „Gosudarstva i Prawa” jak: Ju.S. Żarikow: Rozgraniczenie sfery diejstwa ziemelnego i graždanskogo zakonodatelstva pri riegunirovani ziemelnych odnoszenij, „Gosudarstvo i Prawo” 1966, nr 2, s. 44 i n.; Prawowye problemy rieformirowanija sjelskochozajstwiennych predpriijatij (Materiaily „krugłogo stoła”), „Gosudarstvo i Prawo” 1966, nr 3, s. 46 i n.; C. Byczkova: Pytannja teorii. Regulirowannja sil'skoho-spodarskoji dijalnosli i spivnidnoszennja cywilnoho ta ahranoho zakonodawstwa, „Prawo Ukrainy” 1996, nr 7. s.

3 Chodzi tu m.in. o cykl artykułów zamieszczonych w „Acta Universitatis Carolinae” w latach 1995-1997 oraz w „Acta Iuridica Hungaria” (czasopisma wydawanego w języku angielskim) z lat 1990-1997 tudzież w czasopiśmie „Magyar Jog”.

pod wpływem nie tylko szybko zmieniających się warunków produkcji w tym dziale gospodarki, lecz także pod wpływem lat nieurodzaju lub nawet niekiedy krótkotrwałych lecz gwałtownych kaprysów klimatu, od czego dotychczas rolnictwo żadnego jeszcze kraju nie jest w pełni uniezależnione.

Na część drugą recenzowanej pracy pt. Integracja polskiego rolnictwa ze Wspólnotą Europejską składają się referaty pięciu autorów, a to: prof. dr hab. P. Czechowski (UW) o problemach harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa ze Wspólnotą Europejską, koreferat prof. dr hab. A. Stelmachowskiego (UW) i referaty: doc. dr hab. A. Jurcewicz (INP PAN) o integralności i granicach wspólnej polityki rolnej, dr E. Tomkiewicz (INP PAN) o kompetencjach władz narodowych do stanowienia prawa w zakresie wspólnych organizacji rynkowych (w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) i dr B. Kozłowskiej (INP PAN) o reprezentacji zawodowej rolników na forum Wspólnoty Europejskiej.

Prof. dr hab. P. Czechowski (który zarazem jest przewodniczącym Zespołu Ekspertów Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej) w swoim referacie zawarł bardzo obszerny materiał i każdej kwestii, zwłaszcza organizacyjnej i prawnej, poświęcił choć chwilę uwagi. Referat stanowił dla uczestników Zjazdu wysoce cenne i aktualne źródło informacji oraz znacznie powiększył ich wiedzę o podstawach prawnych i praktyce harmonizowania polskiego prawa rolnego z prawem wspólnotowym, o dostosowywaniu rolnictwa polskiego do zasad polityki rolnej WE i o kierunkach przemian strukturalnych polskiego rolnictwa w świetle jej polityki strukturalnej, o dostosowywaniu polskiego rolnictwa w zakresie polityki rynkowej do standardów WE oraz o programie resortowym Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej dotyczącym integracji rolnictwa Polski z tą Wspólnotą. Natomiast w dołączonym do referatu załączniku oświetlił problematykę ochrony fito- i zoosanitarnej, jako przykładowy zakres prac dostosowawczych w dziedzinie rolnictwa.

W koreferacie prof. A. Stelmachowski ześrodkował swoje rozważania na zagadnieniach takich, jak: ocena sytuacji naszego rolnictwa w procesie dostosowywania do państw Wspólnoty Europejskiej, potrzeba uwzględniania w polityce rolnej nie tylko wyników ekonomicznych, lecz także pozaekonomicznych, zwłaszcza ekologicznych oraz społeczno-kulturalnych a także uznanie dochodowości w rolnictwie za kierunek zasadniczy w polityce rolnej. Część Jego poglądów jest oczywiście dyskusyjna. Można z nimi nie zgadzać się, lecz nie można odmówić im walorów głęboko przemyślanych ustaleń opartych na wnikliwej obserwacji określonych zjawisk zachodzących aktualnie w rolnictwie polskim.

Mimo wyżej wymienionych znamion cechujących zarówno referat jak też koferat to zadziwia pominięcie w nich faktów świadczących o pełnym już zharmonizowaniu szeregu ważnych segmentów naszego prawa z prawem wspólnotowym.

Mam tu na myśli cały dział przepisów dotyczących wytwarzania, przetworstwa, przechowywania, transportu i sprzedaży produktów żywnościowych, które określa się prawem żywnościowym. Po zmianie w 1992 r. ustawy z 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia⁴ rozpoczęto systematyczne zbliżanie przepisów tego działu z prawem wspólnotowym, które to zbliżanie po wydaniu ustawy z 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej⁵ spowodowało zlikwidowanie już w wysokim stopniu naszych opóźnień i zaszłości w tej dziedzinie⁶.

Z kolei usytuowany w tej części recenzowanej pracy referat doc. dr hab. A. Jurcewicz wyraźnie zilustrował realizację w praktyce polityki rolnej Wspólnoty Europejskiej. Na przykładzie takiego produktu jak banany Autorka ukazała trudności w ostatecznym ustaleniu granic tej polityki. Są one niezmiernie elastyczne z uwagi na różnorodne interesy producentów, międzynarodowych spółek, importerów i eksporterów, konsumentów i rządów zainteresowanych państw oraz samej Wspólnoty Europejskiej.

Autorka z dużą swobodą i świetnym znawstwem porusza się w treści licznych traktatów, umów międzynarodowych i orzeczeń Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, które dotyczą zasad i celów owej polityki oraz jej związków z ogólnymi zasadami Traktatu Rzymskiego z 1957 r. Najwartościowszymi i zarazem najciekawszymi fragmentami referatu są m. zd. refleksje dotyczące rokowań Wspólnoty Europejskiej, USA i innych partnerów tej Wspólnoty w ramach Rundy Urugwajskiej GATT a także refleksje odnoszące się do szeregu orzeczeń MTS z lat osiemdziesiątych. Sądzę, że tę ostatnią tematykę interesująco wzbogaciłoby nadto przytoczenie też niejako sztandarowych orzeczeń MTS, jak w sprawie „Cassis de Dijon” (francuskiego likieru z czarnej porzeczki) z 20 lutego 1979 r. oraz w sprawie „German beer” (piwa niemieckiego) z 12 marca 1987 r., również w sprawie „Deep frozen yogurt” (głęboko mrożonego jogurtu) z 14 lipca 1988 r., a nadto w sprawie „Italian partes” (włoskich makaronów) także z 14 lipca 1988 r.

Zbliżona tematycznie do referatu doc. dr hab. A. Jurcewicz i do rzetelnego Jej warsztatu naukowego jest treść następnego referatu autorstwa dr E. Tomkiewicz.

Odnosi się ona do kompetencji władz Państw Członkowskich Wspólnoty Europejskiej do stanowienia prawa w zakresie wspólnych organizacji rynkowych rozpatrywanej w świetle orzecznictwa MTS. Od razu należy stwierdzić, że tematyka referatu jest szczególnie trudna, gdyż prawo o rynkach rolnych w praktyce jest wysoce skomplikowane na skutek zderzania się istotnych interesów narodowych poszczególnych Państw Członkowskich z celami i zasadami wspólnotowej polityki rolnej. W takiej sytuacji również linia orzecznictwa MTS nie jest jednolita. Mimo tego Autorka, w wyniku solidnego opracowania pełnej podstawy źródłowej, dokonała całościowej naukowej analizy orzecznictwa MTS dotyczącego rynków rolnych i sformułowała swoje spostrzeżenia oraz ze wszech miar cenne uwagi na użytek procesu integrowania polskiego rolnictwa z rolnictwem WE. Zaznaczyła w nich, że przy harmonizowaniu prawa polskiego z europejskimi standardami prawnymi należy mieć na uwadze nie tylko tekstowy, ale także instytucjonalny i funkcjonalny wymiar prawa stanowionego. Wskazane przy tym dodać, że referat cechuje nie tylko zaznaczone wyżej bogactwo materiałów źródłowych, lecz także dogłębność analizowanych zagadnień oraz profilujących ich wątków.

Zamykając tę część pracy referat dr B. Kozłowskiej jest ekstraktem wyników długich i wnikliwych studiów Autorki nad funkcją rolniczych organizacji zawodowych w procesie integrowania rolnictwa w ramach Wspólnoty Europejskiej. Z dużym znawstwem zaprezentowano tu tworzenie tych organizacji i umiejscowienie ich wokół organów Wspólnot Europejskich oraz ich udział w kształtowaniu wspólnej polityki rolnej. Spośród pięciu takich organizacji, a to: Komitetu Rolniczych Organizacji Zawodowych (COPA⁷), Głównego Komitetu Spółdzielczości Rolniczej (COGECA⁸), Europejskiej Rady Młodych Rolników (CEJA⁹), Europejskiej Federacji Związków Zawodowych Pracowników Rolnictwa (FESTA¹⁰) i Europejskiej Koordynacji Chłopskiej (CPE¹¹). Najbardziej liczące się w organach Wspólnoty Europejskiej są dwie pierwsze z tych organizacji, które w 1962 r. utworzyły wspólny sekretariat i stopniowo doprowadziły do zajęcia pierwszoplanowego miejsca w systemie przedstawicielstwa zawodowego rolników w tej organizacji międzynarodowej¹².

Analizując zaś sytuację rolniczych organizacji zawodowych w Polsce Autorka dochodzi do nierozweselającego wniosku, że aktualnie nie ma żadnej takiej orga-

4 Ustawa z 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o warunkach zdrowotnych i żywienia (Dz.U. nr 91, poz. 456).

5 Dz.U. nr 60, poz. 369.

6 Szerzej o tym pisze w pracy: Uwagi o prawie żywnościowym. Warszawa 1997. Wyd. „Auxilium” ze środków Unii Europejskiej. Program PHARE - Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, s. 75 i n.

7 Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la CE-COPA.

8 Comité General de la coopération Agricole de la CE-COGECA.

9 Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs - CEJA.

10 Fédération Européenne des Syndicats de Travailleurs Agricoles - FESTA.

11 Coordination Paysanne Européenne - CPE.

12 Przeciwno niejako monopolistycznej pozycji COPA i COGECA w prezentowaniu interesów zawodowych rolników we WE zdecydowanie sprzeciwia się CPE. Jak na razie z nikłym skutkiem.

nizacji, która mogłaby reprezentować interesy zawodowe ogółu polskich rolników na forum Wspólnoty Europejskiej. W tej sytuacji postuluje - wzorem niektórych Państw Członkowskich WE - utworzenie w tym celu wspólnej reprezentacji wszystkich rolniczych organizacji zawodowych w Polsce i że dokonać tego trzeba bez zbędnej zwłoki.

Przy próbie zestawienia cech charakterystycznych dla ocenianego referatu według hierarchii intensywności ich uwidacznia się, to na czoło wysuwam sumienność w jego opracowaniu. Autorka zgromadziła wyjątkowo bogaty materiał z zakresu przepisów prawa, piśmiennictwa oraz praktyki na obszarze Państw Członkowskich WE. Jeszcze w większym stopniu dotyczy to Polski. Referat dr B. Kozłowskiej jest również przykładem, ile wartościowych zagadnień można zmieścić w skromnej formie objętościowej, jeśli styl jest jasny, komunikatywny i logicznie zwarty.

Część trzecią recenzowanej pracy na temat gospodarstwa rolnego tworzą referaty: prof. dr hab. T. Kurowskiej (UŚ) o dylematach wyboru - gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe, prof. dr hab. K. Stefańskiej (UŁ) o problemie struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych w prawnej regulacji okresu transformacji ustrojowej oraz referat dr E. Kremer (UJ) o ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego - o zakresie ochrony ubezpieczeniowej. Prof. T. Kurowska podjęła temat, którym głównie od czasu założenia w Sejmie w 1995 r. projektu ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym¹³ zajmują się intensywnie teoretycy prawa rolnego, politycy (przeważnie związani z rolnictwem) a także we właściwym zakresie naczelne organy władzy państwowej. W mozaice poglądów i propozycji oraz argumentacji wypowiedzianych na ten temat (w sposób nierzadko porywczy!) Autorka samodzielnie (i spokojnie!) konstruuje własne propozycje, w tym m.in. definicji legalnej gospodarstwa rozwojowego o rodzinnym charakterze a także bezkolizyjnego usytuowania przyszłej ustawy o takim gospodarstwie w obowiązującym porządku prawnym a zwłaszcza z przepisami kodeksu cywilnego. Zawartą w referacie argumentację prawną należy m. zd. uznać za cenny wkład do dyskusji na wymienione tematy. Niemala ona wyjaśnia, przekonuje logicznymi wnioskami i skłania do dalszego interesowania się tematem.

W bliskim przedmiotowo sąsiedztwie z referatem prof. T. Kurowskiej pozostaje referat prof. K. Stefańskiej. Także w zakresie analizowanego przez nią problemu struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych ma miejsce dokładna prezentacja różnorodnych przykładów z rozmaitych środowisk. Ponieważ model indywidualnego gospodarstwa rolnego był w zasadzie w Polsce zawsze dopasowywany do określonego programu polityki rolnej, przeto przy wszelkich zawirowaniach tej polityki model ten ulegał większym albo mniejszym zmianom. I

¹³ Projekt został opracowany przez Zespół Polski pod kierunkiem p.o. S. Bartoszk.

tak jest również obecnie. Autorka ukazuje, że w wyniku zobowiązań wynikających z podpisanego przez Polskę Układu Europejskiego o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi 16 grudnia 1991 r.¹⁴ zmiany rzutujące na wielkość struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych są o tyle uzasadnione, o ile służą zwiększaniu ich efektywności gospodarczej.

Autorka materiał prawny prawidłowo usystematyzowała i zanalizowała oraz oświeciła poszczególne zagadnienia nader licznymi pozycjami literatury i własną krytyką. Wreszcie - na podstawie przeprowadzonej analizy - sformułowała uogólniające wnioski, które na końcu referatu w sposób syntetyzujący przedstawiła w pkt 6, będącym formą „zakończenia” referatu. Należy także ocenić pozytywnie metodę, którą Autorka posłużyła się w referacie. Otóż konsekwentnie uwzględniła przy analizie rozpatrywanych zagadnień prawnych z jednej strony - oddziaływanie na normy prawne założeń ekonomiki i polityki rolnej, z drugiej zaś - skutki natury społecznej i ekonomicznej, które wywołuje w praktyce stosowanie wspomnianych norm. *Modus procedendi* Autorki referatu jest tu więc ze wszech miar prawidłowy.

Szczególnie dodatnie wrażenie odniosłem z lektury referatu dr E. Kremer, zamykającego trzecią część recenzowanego opracowania. W sposób przystępny Autorka oświeciła tematykę, która dotyczy w zasadzie każdego mieszkańca wsi, jako że każdy z nich może stać się poszkodowanym. Tymczasem meandry polityki ubezpieczeniowej państwa spowodowały w 1995 r.¹⁵ pogorszenie sytuacji prawnej osób poszkodowanych oraz osób, które zawarły umowę ubezpieczenia dobrowolnego, gdyż obecnie nie mogą one zaspokoić w pełni swego roszczenia z tytułu szkody, jaką im wyrządzono. W zakończeniu referatu Autorka doszła do - ale tylko jednego (!) - wniosku, że ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego staje się już niezbędną instytucją. Tymczasem materiał referatu uzasadniał sformułowanie jeszcze innych ważnych wniosków.

Część czwartą recenzowanej pracy, której tematyka obejmuje rozważania o przekształcaniach własnościowych i gospodarce gruntami, tworzą cztery referaty. Pierwszy, zbiorowy trzyczęściowy autorstwa dr B. Jeżyńskiej (UMCS), prof. dr hab. A. Oleszki (UMCS) i prof. dr hab. M. Szewczyk (UMCS) wyjaśnia zagadnienie zwrotu nieruchomości (gospodarstw) rolnych oraz zawiera uwagi dotyczące reprivatyzacji własności rolnej. Drugi referat p.o. prof. dra hab. S. Prutisa (UB) przedstawia problematykę prawną restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego w świetle pięcioletnich doświadczeń. Trzeci referat autorstwa doc. dra hab. Z. Truszkiewicz (UJ) analizuje gospodarowanie gruntami rolnymi i le-

¹⁴ Ratyfikowanej ustawą z 4 lipca 1992 r. (Dz.U. nr 60, poz. 302).

¹⁵ Ustawa z 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. nr 96, poz. 478).

śnymi stanowiącymi własność gmin. Natomiast ostatni referat tej części opracowania, który ukazuje wpływ ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wykonywanie własności rolniczej, napisany został przez dra M. Stańko.

Autorzy pierwszego referatu mimo niedużych, bo zaledwie kilkustronicowych swoich części składowych, potrafili jednak zawrzeć w nich wszystkie istotne treści przedstawionych zagadnień. I tak dr B. Jeżyńska w pełni poprawnie, chociaż w sposób bardzo skondensowany, zanalizowała sprawę kręgu osób uprawnionych, jej zdaniem, do zwrotu nieruchomości lub ich części w przypadku, kiedy po ich wywłaszczeniu okazały się one następnie zbędne na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu. W podobny sposób oświetliła sytuację, gdy wywłaszczenie nieruchomości nastąpiło na rzecz Skarbu Państwa, po czym nieruchomość ta została skomunalizowana na rzecz gminy w trybie ustawy komunalizacyjnej¹⁶. Także prof. M. Szewczyk, która tematem analizy swej części referatu uczyniła przepisy o zabezpieczeniu emerytalno-rentowym rolników normujące nieodpłatne nabycie działek, mocno skomprimowała moje wywody łącznie z końcowym ustaleniem o społeczne bardzo ważnym znaczeniu. Według tego ustalenia przewidziane w tych przepisach roszczenie o nieodpłatne nabycie działek przysługują zarówno wtedy, kiedy działki te stanowią własność Skarbu Państwa, jak i wówczas, kiedy stanowią własność gminy. Również prof. A. Oleszko bardzo uściślił objętościowo moje rozważania o roszczeniach przewidzianych w przepisach art. 15 ust. 1-4 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny¹⁷, rozpatrywanych w aspekcie reprivatyzacji własności publicznej. Autor z dużą swobodą dokonał również analizy stanu prawnego, orzecznictwa sądowego oraz poglądów innych autorów tej nietłatwej pod względem legislacyjnym materii. Sąd wnioski wynikłe z tych rozważań nie mogą być m. zd. jednoznaczne, w czym różni się od ich Autora.

Zespół zagadnień, który stanowi przedmiot rozważań tego trójczęściowego referatu, jest z natury swej zawiły a legislacyjnie zagmatwany. Dobre zrozumienie tych zagadnień stwarza trudności nawet dla prawników, którzy muszą je kilka razy czytać i porównywać. Ile razy natomiast musiałby je czytać i porównywać zainteresowany obywatel bez prawniczego wykształcenia? Dużą pomocą przeto byłoby prezentowanie tych zagadnień w sposób, według którego społeczny kierunek analizowanych przepisów jest zrozumiały dla takiego obywatela ale bez ograniczania ścisłości tekstu przepisów w określaniu stanów praktycznych¹⁸.

16 Ustawa z 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym... (Dz.U. nr 32, poz. 191 ze zmianami).

17 Dz.U. nr 55, poz. 321.

18 Zob. m.in. T. Gizbert-Studnicki: Język prawny a język prawniczy, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, 1972, nr 55, s. 219 i n.

Prof. S. Prutis z dużym znanostwem przedstawił w referacie zagadnienia prawne przepisów restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego po pięciu latach funkcjonowania na podstawie ustawy z 19 października 1991 r. o Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa¹⁹. W referacie czytelnik natrafia na główne jurydyczne analizy i konfrontacje stanowisk. Są one najciekawsze z tego powodu, że Autor zajmuje we wszystkich kwestiach własne stanowisko, z zasady śmiałe, samodzielne, a czasem ryzykowne. Na pierwszy plan zagadnień prawnych Autor stawia te, które są tworzone pod względem potrzeb praktyki, lecz w dziedzinie teorii są jeszcze kontrowersyjne i niestabilne, szczególnie w sferze struktury pojęciowej. Styl referatu komunikatywny i zrozumiały. Cechuje go wyraźnie uchwytne i odczuwalny subiektywizm (w tym pozytywnym, a nie pejoratywnym znaczeniu) Autora do tematu.

Doc. Z. Truszkiewicz w swoim referacie podjął tematykę teoretycznie skomplikowaną ale jednocześnie niezwykle społecznie ważną. Jest nią, o czym uprzednio nadmieniałem, gospodarowanie gruntami rolnymi i leśnymi stanowiącymi własność gmin. Tematyce tej dotychczas nikt nie poświęcił opracowania monograficznego. Stąd przed przejściem do meritum Autor musiał przedstawić rozwój ustawodawstwa w tym zakresie. Następnie przybliżył czytelnikowi (na zaprezentowanych przykładach) takie instytucje, jak: zarząd sprawowany w odniesieniu do własności gminnej przez komunalne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, przysługujące gminie w określonych sytuacjach, ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości nabytych uprzednio od Skarbu Państwa lub gminy, a także instytucje użytkowania wieczystego jako podstawowej formy dysponowania przez gminę gruntami objętymi działaniami ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²⁰. Zagadnień ważnych i budzących refleksje w referacie jest oczywiście więcej. Świadczy to o dużej żywotności tematu i umiejętności stawiania przez Autora tych zagadnień w sposób ułatwiający dyskusję. Obszerna treść referatu skłania również do przemyśleń na nowo szeregu ustalonych zagadnień i pojęć w gospodarowaniu gruntami rolnymi i leśnymi stanowiącymi własność gmin. Jednocześnie budzi zdziwienie ostatnia refleksja Autora w zakończeniu referatu, że porządkujące ujednolicenie zasad (*scilicet* - prawnych!) gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy (...) **może być źródłem trudności i ograniczeń, jeżeli byłoby zbyt krępujące** (podkreślenie własne - J.P.).

Wobec krótkiego upływu czasu od początku obowiązywania ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²¹, w którym nie zebrano jeszcze wy-

19 Dz.N. nr 107, poz. 464 ze zmianami.

20 Dz.U. z 1987 r. nr 14, poz. 74 ze zmianami.

21 Dz.U. nr 89, poz. 415 ze zmianami. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1995 r.

starczającego doświadczenia praktycznego, ani wiedzy o skutkach i możliwościach stosowania tej ustawy w praktyce, ani o jej zaletach i brakach, przeto Autor ostatniego referatu tej części recenzowanej pracy dr M. Stańko w swoich rozważaniach o wpływie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wykorzystanie własności rolniczej musiał odwoływać się do piśmiennictwa, a jeszcze w większym stopniu do judykatury z okresu poprzedzającego wyżej wymienioną ustawę. Ma to swoje dodatnie strony. Na ich tle wyraźniej zarysowują się nowe instytucje i pojęcia wprowadzane przez ustawę z 7 lipca 1994 r. Jednym z nich jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy²². Charakter prawny tego środka prawnego określającego priorytety polityki przestrzennej gminy oraz sposoby ich realizacji w przyszłym planie nie jest jasny. Niemniej, zdaniem Autora, powinno dokonywać się na jego podstawie podziału funkcjonalnego danego obszaru, znajdującego następnie wyraz w planie miejscowym. Autor dokonał dokładnej analizy przeważających rozstrzygnięć praktyki oraz renomowanych orzeczeń NSA i wypracował własne stanowisko, które ujął w syntetycznym ujęciu zakończeniu. Wskazał w nim na czynniki hamujące restrukturyzację obszarów wiejskich i wpływające negatywnie na samą treść i prawidłowe wykonywanie własności rolniczej. Treść całego referatu M. Stańko to niejako wyraz zdecydowanego sprzeciwu wobec braku kompleksowego unormowania zagadnienia kształtowania przestrzeni rolniczej w kraju.

Wydaje się nie budzącym wątpliwości stwierdzenie, że problemy ochrony i właściwej eksploatacji środowiska naturalnego wysuwają się na czoło wszystkich innych problemów współczesnego świata. Żaden jeszcze okres historyczny nie obarczał swego pokolenia taką odpowiedzialnością za przyszłość tego środowiska jak obecne okolenie²³. Tym tak ważnym aktualnie problemem w odniesieniu do Polski przeznaczona została przedostatnia, piąta część omawianej pracy. Tworzą ją trzy referaty: prof. dr hab. Janiny Ciechanowicz (UG) o prawnej ochronie gruntów rolnych w Polsce, mgra D. Kurowskiego (UAM) i prof. dra hab. A. Zielińskiego (UAM) o produkcji rolnej a prawnej ochronie środowiska i mgr M. Król (UŁ) o regulacjach prawnych ekologicznych podstaw ochrony powierzchni ziemi.

Autorzy referatów, a przede wszystkim pierwszego i drugiego, odstąpili od kuszącej manieri cechującej licznych piszących o ochronie środowiska, która zasadza się m.in. na szerokich rozważaniach we wstępach lub pierwszych częściach prac o powstaniu i rozwoju kryzysu ekologicznego, o podstawach teoretycznych współczesnej ekologii czy o skutkach bez troskłej eksploatacji środowiska naturalnego. Pominęli też nierzadkie w opracowaniach z tej dziedziny poglądy wyra-

żające katastroficzną wizję samozatrucia się ludności globu w wyniku coraz większej ilości zanieczyszczeń w postaci stałej, ciekłej i gazowej wprowadzanych do gleby, wody i atmosfery, jak też poglądy głoszące przyszyły postindustrialny optymistyczny pod tym względem etap rozwojowy mieszkańców Ziemi²⁴.

Prof. J. Ciechanowicz od razu przystąpiła do analizy zakresu przedmiotowego a następnie swoje rozważania ześrodkowała na odmiennościach²⁵ wprowadzonych w zakresie tej ochrony ustawą z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych²⁶, na wyłączaniu gruntów z produkcji rolnej, na zapobieganiu degradacji gleb, na ochronie gruntów rolnych na obszarach szczególnej ochrony środowiska i na Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych. W dalszej części referatu Autorka zajęła się stosunkiem przepisów ustawy o ochronie środowiska do postanowień ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz podobieństwem (czy nawet zbieżnością) polskiej prawnej ochrony gruntów z istniejącym we Wspólnocie Europejskiej zintegrowanym podejściem do planowania i gospodarki gruntami.

Autorka w sposób umiejętny i ciekawy przedstawiła tematykę referatu oraz prawidłowo ją usystematyzowała, przez co wydatnie przybliżyła ją czytelnikowi. Ukazała również rozległość widzenia w czasie analizowanych zagadnień oraz szerokość horyzontu zainteresowań nimi. Obraz ten byłby m. zd. pełniejszy, jeśli znalazłyby się w nim próby skutecznych prawnych rozwiązań ochrony terenów rolniczych przed odpadami²⁷ oraz nadmierną cheminizacją²⁸.

Autorzy następnego referatu wypowiadają się m.in. za szeroką ingerencją państwa w zakresie ograniczenia ujemnego wpływu działalności gospodarczej na środowisko, w tym także działalności rolniczej. W rozważaniach Autorów znajduje się wiele wątków zasygnalizowanych już uprzednio w referacie J. Ciechanowicz. Jednakże tutaj analiza materii tych wątków została poszerzona i teoretycznie pogłębiona oraz wzmocniona licznymi dobrze uzasadnionymi wnioskami *de lege ferenda*. Autorzy ukazali nadto wszystkie ważne obszary, wymagające pilnie stworzenia spójnego systemu prawnego, który z jednej strony umożliwiałby harmonijny rozwój rolnictwa, a z drugiej - racjonalną ochronę środowiska.

22 Art. 6 ust. 7 ustawy z 7 lipca 1994 r.

23 Zob. J. Paliwoda: Recenzja opracowania K. Równego: Wstęp oraz tłumaczenie tekstu Kodeksu Przepisów Federalnych NSA o ochronie środowiska, „Prawo i Środowisko” 1998, nr 2, s. 8.

24 J. Paliwoda: op. cit.

25 Dz.U. nr 16, poz. 78 ze zmianami.

26 Dz.U. nr 126, poz. 627 ze zmianami.

27 Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz.U. nr 96, poz. 592). Jest ona zgodna z podstawowymi zasadami prawa wspólnotowego ujętymi w dwóch dyrektywach Rady, a to: 75/442 z 15 lipca 1975 (OJ L 194 z 25 lipca 1975) w sprawie odpadów (ze zmianami) i 91/689 z 12 grudnia 1991 r. (OJ L 337 z 31 grudnia 1991 r.) w sprawie odpadów niebezpiecznych, jednakże główne zadanie zharmonizowania polskich przepisów w sprawie odpadów prawem WE realizowane jest poprzez akty wykonawcze do tej ustawy.

28 Chodzi tu m.in. o tak znane mogilniki, w których zgromadzono na obszarze kraju około 3140 ton trujących przeterminowanych środków ochrony roślin. Są to doły ziemne, w praktyce bez żadnych zabezpieczeń. Na razie naliczono ich 297. Szczegółowiej w tej sprawie W. Radecki: Prawna ochrona środowiska w rolnictwie, Zielona Góra 1996. Wyd. Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., s. 176. Zob. też notę bibliograficzną ww. książki J. Paliwody w „Państwo i Prawo” 1997, nr 2, s. 103.

Referat D. Kurowskiego, A. Zielińskiego zyskałby jeszcze więcej, gdyby jego Autorzy przy przedstawianiu zagadnień normowanych ustawą z 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych²⁹ uczynili analizę tej ustawy rozleglejszą. Analiza taka umożliwiłaby im konstatację, że ustawa ta jest jednym z tych polskich aktów normatywnych, które w okresie do 1996 r. były najbardziej zharmonizowane z przepisami Wspólnoty Europejskiej i określonymi zaleceniami Komisji Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO³⁰.

Mgr M. Król (UŁ) swoje rozważania zgrupowała wokół pojęcia ekorozwoju, który polega na godzeniu rozwoju gospodarczego z wymogami ochrony środowiska. Rozpatruje je zarówno w świetle zobowiązań wynikających z zawarcia 16 grudnia 1991 r. przez Polskę Układu Europejskiego o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi³¹, jak też w świetle zasad polityki ekologicznej Wspólnoty Europejskiej. Autorka swobodnie obraca się również w tematyce rezolucji nr 19 Komitetu Ministrów Rady Europy z 30 maja 1972 r. zatytułowanej „Europejska Karta Ziemi”, oraz w postanowieniach Dokumentów Końcowych Konferencji w Rio de Janeiro z czerwca 1992 r. dotyczących stosunku do Ziemi, dokonuje poprawnej także egzegezy art. 8 obecnie obowiązującej Konstytucji RP, zgodnie z treścią którego ekorozwój stał się również w przepisach nowelizujących w 1997 r. ustawę o lasach³¹.

Referat M. Król znacząco wzbogacił tematykę Zjazdu.

Ostatnią, szóstą część merytoryczną pracy tworzą dwa komunikaty i jeden głos w dyskusji. W pierwszym z komunikatów mgr D. Łobos (UŚ) zajęła się definicją gospodarstwa rolnego rodzinnego oraz definicją gospodarstwa rolnego rozwojowego w świetle ustawodawstwa Wspólnoty Europejskiej i wewnętrznego prawa państw członkowskich WE a także ustawodawstwa USA oraz Szwajcarii. Otóż w ustawodawstwie wspólnotowym, według Autorki, trudno doszukać się definicji gospodarstwa rolnego rodzinnego. Występuje natomiast tu definicja gospodarstwa rolnego rozwojowego. W szeregu zaś państw członkowskich WE ma miejsce definicja gospodarstwa rolnego rodzinnego. Za gospodarstwem rodzinnym, jako podstawą ustroju rolnego państwa, wypowiedziała się również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.³² Z dokonanego zestawienia przez Autorkę znamion obu definicji gospodarstwa rolnego wynika, że rozróżnienie między nimi jest m.zd. niuanssem bez istotnego znaczenia w praktyce. D. Łobos swoje końcowe

ustalenia w komunikacie poprzedziła analizą licznych aktów prawnych WE i aktów prawnych tych wszystkich państw, które zostały przez Nią wymienione. Wykazała się w tym wybornym ich znawstwem.

W drugim komunikacie mgr M. Wysogład (UŚ) żywo zainteresowała uczestników Zjazdu rola kredytu rolnego, jako środka prawnego zmian strukturalnych w polskim rolnictwie. Uczyniła to poprzez przybliżenie działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która udziela kredytów preferencyjnych rolnikom ze środków własnych lub środków powierzonych w ramach oddzielnych linii kredytowych. Problematyka prawna w tej sferze działalności ARiMR nie jest zawiła, chociaż jest wielokierunkowa a społecznie niezmiernie ważna. Dotyczy bowiem licznej grupy mieszkańców wsi. Godne uwagi są także wnioski końcowe Autorki. Otóż w pełni pozytywnie ocenia Ona ideę świadomego i celowego ukierunkowania działalności państwa, która pobudza rolnika do inwestowania i angażowania środków własnych. Pozwala to powiększać istniejące gospodarstwa i tworzyć też nowe gospodarstwa, z zasady duże obszarowo. Zachodzi tylko pytanie - jaką część gospodarstw rolnych stać aktualnie na angażowanie środków własnych aby móc partycypować w kredytach preferencyjnych wymienionej agencji? Brak odpowiedzi na powyższe pytanie w komunikacie nie pomniejsza jego wartości poznawczych. Komunikat ten, podobnie jak pierwszy komunikat D. Łobos, uzupełnił i wzbogacił ustaloną na Zjeździe tematykę.

Głos w dyskusji należał do niżej podpisanego. Wyraziłem w nim w pełni, m. zd., zasadne stwierdzenie o niezwykle postępie w opanowywaniu przez uczestników Zjazdu wspólnotowego programu rolnego i to w sytuacji, kiedy do dnia dzisiejszego nie zadbano o polską wersję Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich. Tłumaczenie obcojęzyczne tekstów zawartych w tych dziennikach pochłania wiele czasu i wysiłku wymienionych autorów, które mogliby z korzyścią przeznaczyć na pracę *stricte* merytoryczną. Poza tym określoną niedogodność powoduje tu brak opracowanej metody prawno-porównawczej, która uwzględniałaby odmienności systemów prawnych oraz technik legislacyjnych, jakimi kierują się organy ustawodawcze Polski oraz organy prawotwórcze Wspólnot Europejskich. Metody dotychczasowej komparatyki prawnej są tutaj w istocie rzeczy nieprzydatne, szczególnie te, które były stosowane w obrębie systemów prawnych jednego typu. Między innymi zaakcentowałem również potrzebę dobrej znajomości prawideł i zaleceń ujętych w Kodeksie Żywnościowym FAO/WHO, bez której pełne zrozumienie przepisów wspólnotowych z zakresu problematyki rolnej nie będzie należyte. Zatrzymałem się również nad zjawiskiem zmian dokonywanych w genetyce roślin uprawnych oraz nad rozwojem inżynierii genetycznej

29 Dz.U. nr 90, poz. 446.

30 J. Paliwoda: Uwagi o prawie żywnościowym. Warszawa 1997. Wyd. Auscillum, s. 113 i n.

31 Ustawa z 28 września 1991 r. (Dz.U. nr 101, poz. 444 ze zmianami).

32 Art. 23.

zwierząt gospodarskich³³. Na zakończenie poczyniłem kilka uwag do art. 90 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., a to w świetle zbliżania polskiego prawa w ogóle, a nie tylko prawa rolnego, do prawa Wspólnot Europejskich.

Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Rolnego, odbyty w dniach 16-19 września 1997 r. w Rajgrodzie, oprócz dorobku teoretycznego w postaci recenzowanej pracy, nadto powołał do życia Polskie Stowarzyszenie Prawników Agrarystów, uchwalił jego statut i powołał Zarząd Stowarzyszenia³⁴. Powołanie tego Stowarzyszenia stanowiło również dowód wyraźnego pogłębienia integracji środowiska polskich prawników agrarystów. Mając natomiast na względzie okoliczności, że na większości uniwersyteckich wydziałów prawa nauka prawa rolnego nie jest obowiązkowa, a w niepaństwowych wyższych uczelniach typu humanistycznego z wydziałami (katedrami, kierunkami itp.) prawa i zarządzania taki przedmiot jak prawo rolne nie występuje, to sytuacja taka obliuguje m.zd. w pierwszym rzędzie powołane Stowarzyszenie do przeciwstawienia się teraz tej ewidentnej deprecjacji prawa rolnego i zdecydowanego zaoponowania przeciwko istniejącemu stanowi rzeczy. Natomiast za mankament Zjazdu uważam pominięcie w jego programie problematyki nauczania prawa rolnego, chociażby w formie jednego albo dwóch referatów³⁵.

* * *

Uważając za niekwestionowaną wartość merytoryczną recenzowanej pracy należy wskazać na tkwiące w niej nadto znaczne walory dydaktyczne. Z dużym pożytkiem powinna być polecana również studentom. Stanowić zapewne będzie także interesującą lekturę dla tych, którzy interesują się polskim rolnictwem. Wiele ona bowiem wyjaśnia, uczy, przybliża i przekonyuje.

Kilka zdań o stylu w recenzowanej pracy. Otóż prawdą jest, że zły styl jest w stanie zepsuć nawet ze wszech miar wartościowe opracowanie - dobry nie jest znów wartością samą w sobie, służy tylko podkreśleniu walorów treści. Styl pracy „Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej” jest prawie we wszystkich referatach komunikatywny i zrozumiały. Razi tylko posługiwanie się przez niektórych młodszych wiekiem autorów referatów nie mającym żadnego logicznego uzasadnienia zwrotem „my” (zanikający na szczęście przykład konserwatyzmu językowego w pracach naukowych, przyswojony zapewne sobie od którychś z autorów

33 Już po roku 2000 udział żywności, wyprodukowanej z surowców o całkowicie lub częściowo zmienionym kodzie genetycznym, będzie wynosił w wielkich sieciach handlowych ponad 30%. R. Butscher: Przyszłość już się zaczęła: co przyniesie ze sobą następne ćwierćwiecze?, „Deutschland” 1998, nr 3, s. 19. Przewodzą w tych przedsięwzięciach wielkie koncerny chemiczne jak Hoechst, Ciba, Geigy, a przede wszystkim ponadnarodowy olbrzymi koncern Monsanto z siedzibą w USA.

34 W osobach: prof. dr A. Stelmachowski - przewodniczący, prof. dr hab. A. Lichorowicz - wiceprzewodniczący, doc. dr hab. A. Jurcewicz - sekretarz, prof. dr hab. S. Prutis - skarbnik.

35 Wzmiankę na ten temat uczynił w swoim referacie tylko prof. R. Budzinowski, s. 39-40.

dawniejszego autoramentu, piszących niekiedy wyłącznie w formie *pluralis maiestaticus*). Natomiast wydawca pracy „Temida 2” w Białymstoku estetycznemu i graficznie dobrze prezentującemu się zewnętrznemu wyglądowi pracy - nie dorównał starannością w zakresie korekty i druku tekstu³⁶.



0256112/1

36 Np. przypisy do tekstu na str. 261-266 zostały „zagubione” i w to miejsce wtłoczono „cudze” przypisy z tekstu na str. 167-179. W wyniku tego tekst na str. 261-266 został nierozumianie zniekształcony.