

Krystyna Stefańska

Spoleczne aspekty przekształceń ustrojowych rolnictwa

1. Rozpoczęty na początku lat 90-tych proces transformacji ustrojowo-gospodarczej pociągał za sobą w sposób oczywisty konsekwencje w postaci przyjmowania nowych, licznych regulacji prawnych dotyczących różnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Budowanie gospodarki rynkowej wywoływało nowe zjawiska ekonomiczne, niosło ze sobą określone skutki społeczne. Przedmiotem niniejszych rozważań będzie zwrócenie uwagi, na ile przyjmowane rozwiązania prawne, dotyczące przekształceń ustrojowych rolnictwa, uwzględniały wspomniane przesłanki społeczne oraz na ile podmioty, których te zmiany dotyczyły, miały zapewniony wpływ na ich kształt i sposób realizacji. Jak zauważono w literaturze, „obywatele często godzą się na nawet niedoskonałe rozstrzygnięcie, jeśli tylko zostało ono podjęte w prawidłowy, ich zdaniem, sposób”¹.

Kierując się przyjętym założeniem, odnotuję zwłaszcza te rozwiązania prawne, które dotyczą przekształceń stosunków własnościowych oraz form organizacji produkcji w rolnictwie. Są to elementy akcentowane w definicji pojęcia ustrój rolny², mające szczególny wydźwięk społeczny. Z nimi pozostaje w związku także jeszcze jeden ważny element, mianowicie przekształcenia struktury wsi. Jest dziś niekwestionowaną sprawą, że polityka rolna ewoluuje w kierunku polityki wiejskiej i przekształcenia w dziedzinie rolnictwa w istotny sposób wpływają na przekształcenia struktury wsi³.

2. Do aktów prawnych mających szczególne znaczenia dla przekształceń ustrojowych w rolnictwie należy niewątpliwie ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴. Mimo że problematyka związana z tą ustawą była już w szerokim zakresie komentowana⁵, to ciągle jej postanowienia skłaniają do różnego rodzaju refleksji. Wiąże się to oczywiście przede wszystkim z rolą, jaką odegrała w przebudowie ustroju rolnego, a także – zwłaszcza ostatnio – z nowymi zadaniami Agencji Nieruchomości Rolnych, wynikającymi z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁶. Ze względu na przyjęte w tych rozważaniach założenie, w dalszej części zwrócę uwagę na sprawę zakresu uwzględnienia w cytowanej ustawie z 1991 r. wpływu przyjmowanych prywatyzacyjnych przekształceń rolnictwa państwowego oraz działań produkcyjnych na sferę społecznych skutków tych regulacji. W literaturze zwrócono już uwagę, że w określonym dla ANR zadaniu, polegającym na „tworzeniu warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa”⁷, powinno się uwzględniać nie tylko ekonomiczne skutki podejmowanych działań, ale także skutki społeczne. Ocena racjonalności wykorzystania wskazanego w treści przepisu „potencjału produkcyjnego” powinna obejmować oba wyżej wymienione kryteria: ekonomiczną opłacalność oraz społeczne koszty dokonujących się przekształceń⁸. Uznając słuszność tego spostrzeżenia, uzasadnione tu jest równocześnie odnotowanie, że dla zaakcentowania znaczenia problematyki społecznej dodatkowo wskazano w

ustawie, że do zadań ANR należy także „tworzenie miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej”⁹. Ten rodzaj zadań był w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy poszerzany. Należy zauważyć, że treść art. 6 ustawy uzupełniona została o zadanie dotyczące „wspierania działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przewyższaniu trudnych sytuacji życiowych, a w szczególności poprzez przyznawanie stypendiów dzieciom byłych pracowników, uczącym się w szkołach ponadgimnazjalnych oraz kształcącym się w szkołach wyższych”¹⁰.

Bezpośrednie wskazywanie w ustawie na zadania Agencji w sferze rozwiązywania problemów społecznych wiązało się równocześnie z poszerzaniem udziału rolników w ich realizacji. W wyniku cytowanej już wcześniej nowelizacji ustawy z 1999 r.¹¹ przewidziano, że w składzie rady nadzorczej jako organu Agencji będą także: przedstawiciel Krajowej Rady Izb Rolniczych, przedstawiciele powoływani spośród kandydatów zgłoszonych przez związki zawodowe rolników, organizacje społeczno-zawodowe rolników, związki zawodowe pracowników rolnictwa, rolnicze związki spółdzielcze, związki dzierżawców, administratorów i właścicieli nieruchomości rolnych oraz organizacji pracodawców rolnych o zasięgu krajowym (art. 10 ust. 1 pkt 3a i 4 ustawy). Poszerzenie udziału podmiotów bezpośrednio zainteresowanych przeprowadzaniem przez ANR procesem restrukturyzacji rolnictwa należy, oczywiście, ocenić pozytywnie. Jest to konkretne potwierdzenie treści konstytucyjnej zasady, według której „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”¹². Zasada ta potwierdza, że państwo ma zabezpieczać wpływ obywateli na władzę państwową i ich udział w podejmowaniu państwowych decyzji¹³. W przyjętej w tym zakresie zmianie omawianej ustawy w 1999 r. może budzić, jak sądzę, pewną wątpliwość ten przepis, z którego wynika, że „brak w składzie Rady Nadzorczej członków, o których mowa w ust. 1 pkt 4, nie pozbawia tego organu zdolności do podejmowania uchwał” (art. 10 ust. 1 pkt 6). Z jego treści można by wnioskować, że wskazane w art. 6 ust. 1 pkt 4 podmioty mają słabszą pozycję niż inni członkowie rady nadzorczej. Treść cytowanego przepisu zdaje się więc nie odpowiadać w pełni konstytucyjnej zasadzie zapewnienia obywatelom wpływu na władzę państwową i udziału w podejmowaniu państwowych decyzji. Rada Nadzorcza może bowiem wykonywać swoje zadania także bez udziału wskazanych wyżej podmiotów. Może to być częściowo zrozumiałe, gdyż, jak zauważono, wykazuje w większym stopniu cechy organu zewnętrznego¹⁴.

3. Rada ta nie spełnia, jak dawniej Rada Agencji, funkcji wewnętrznego organu opiniodawczo-doradczego prezesa, lecz odgrywa ważną rolę jako organ wykonujący stały nadzór w procesie gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jak podkreśla się, Rada Nadzorcza została powołana w związku z wykonywaniem nadzoru właścicielskiego nad mieniem państwowym¹⁵. Równocześnie jednak należy zauważyć, że ANR wykonuje także zadania z zakresu administracji publicznej¹⁶. W przypadku agencji rządowych, takich jak np. ANR, zauważa się, że, z jednej strony, mamy do czynienia z przyznaniem im kompetencji podmiotu własności, a z drugiej strony, z przyznaniem kompetencji podmiotu władzy¹⁷. Wykonywanie zadań z zakresu administracji rolnej nie budzi wątpliwości i z reguły wymienia się tę Agencję wśród „podmiotów administrujących” sprawami rolnictwa¹⁸. Z. Leoński odnotowuje, że w przypadku państwowych jednostek organizacyjnych, określanych jako agencje, pojawiają się trudności dotyczące m.in. jednoznacznego

określenia ich charakteru. Autor zauważa, że np. ANR działa wprawdzie w formach prawa cywilnego, jednak niektóre jej zadania (kompetencje) mają charakter administracyjnoprawny¹⁹.

W literaturze wskazano, że przyjęte nowe koncepcje budowy aparatu administracji państwowej i sposób realizacji przez taki „nowoczesny” aparat zadań publicznych mogą prowadzić m.in. do naruszenia wymogów państwa sprawnego, silnego i bezpiecznego²⁰. Na tle tego typu obaw postulat poszerzenia udziału obywateli w działaniach administracji publicznej wydaje się jak najbardziej uzasadniony. Administrowanie rolnictwem wymagać będzie, jak się podkreśla, czynnego udziału w nim podmiotów administrowanych, a zwłaszcza producentów rolnych²¹. Poszerzenie kontroli społecznej działania ANR poprzez włączanie do składu rady nadzorczej Agencji podmiotów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3a i pkt 4 ustawy odpowiada wskazanym postulatom i zgodne jest z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, dlatego też jednoczesne osłabianie roli wskazanych w przepisie art. 10 ust. 1 pkt 4 podmiotów poprzez postanowienie, że brak ich przedstawicieli w składzie rady nadzorczej nie pozbawia tego organu zdolności do podejmowania uchwał, uznać należy za rozwiązanie niewłaściwe. Potwierdza ono dodatkowo wyrażoną w literaturze, cytowaną już w tych rozważaniach, tezę o zewnętrznym charakterze nadzoru sprawowanego nad Agencją, mimo określenia rady nadzorczej jako organu Agencji²². Zważywszy, że „termin nadzór jest używany najczęściej do określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych” oraz że „uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle, co prawo do kontroli, wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane”²³, należy jeszcze raz podkreślić, że wymienione w art. 10 ust. 1 pkt 4 podmioty mają słabszą niż inni członkowie rady nadzorczej „możliwość wiążącego wpływania” na działalność Agencji.

4. W wyniku nowelizacji ustawy z 1991 r., dokonanej ustawą z dnia 4 marca 2004 r.²⁴, uchylono te jej przepisy, które wyznaczały dla Agencji zadania o charakterze typowo socjalnym²⁵. Zmiany zostały ocenione pozytywnie. Wskazano, że Agencja powinna skoncentrować swoje środki na prywatyzacyjnych przekształceniach rolnictwa państwowego²⁶. Postulaty w tym zakresie zgłaszane były zresztą od dawna. S. Prutis wskazywał, że 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 innymi podmiotami²⁷. Pogląd ten, jak sądzę, może budzić pewne wątpliwości. Dotyczą one zwłaszcza skreślenia w ustawie pkt 8 w art. 6 ust. 1. Przepis ten postanawiał²⁸, że do zadań Agencji należy „tworzenie miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej”. Było to zadanie o nieco innym charakterze niż to, które dodane zostało w wyniku nowelizacji ustawy w 1999 r. i określone w pkt 9 art. 6 ust. 1²⁹. Wprawdzie można przyjąć, że dodatkowe określenie zadania wymienionego w pkt 8 art. 6 ust. 1 było zbędne, gdyż treść pkt 2 art. 6 ust. 1 – o czym już była mowa – jest na tyle pojemna, że w jej ramach mieszczą się także inne wymienione w tym przepisie zdania, ale jego wyekspozowanie zwracało dodatkowo uwagę na konieczność uwzględniania społecznych skutków działań Agencji. Ponadto należy zauważyć, że wskazany w treści uchylonego pkt 8 art. 6 ust. 1 aspekt wspierania działań w tworzeniu nowych miejsc pracy jest wyraźnie akcentowany wśród prawnych form dysponowania mieniem przez Agencję. Zgodnie bowiem z treścią art. 29 ust. 3c: „Jeżeli z nieruchomością będącą przedmiotem przetargu związane są miejsca pracy na terenie gminy uznanej na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu za zagrożoną szczególnie

wysokim bezrobociem strukturalnym, w razie zgłoszenia równorzędnych ofert, nabywcę ustala się, dokonując wyboru tego spośród oferentów, który gwarantuje zorganizowanie największej liczby miejsc pracy i utrzymanie ich przez okres co najmniej pięciu lat”. Wskazane kryterium ma więc priorytetowe znaczenie przy wyborze podmiotu, któremu ustawa przyznaje pierwszeństwo nabycia w drodze konkursu ofert³⁰. Warto zwrócić uwagę, że cytowane wyżej rozwiązanie zostało wprowadzone do ustawy w wyniku wskazywanej już wcześniej nowelizacji ustawą z 1999 r., która równocześnie poszerzała zadania Agencji o charakterze socjalnym i przewidywała większy udział podmiotów reprezentujących interesy rolników³¹, można więc uznać je, w analizowanym tu zakresie, za spójne i logiczne, natomiast trudno o taką ocenę w przypadku ostatniej nowelizacji z 2004 r. Z zadań Agencji skreślono zadanie, które dotyczyło tworzenia miejsc pracy, nie zmieniając równocześnie tych przepisów, które – tak jak wskazany art. 29 ust. 3c – preferują przy przetargach związanych ze sprzedażą czy dzierżawą³² państwowych nieruchomości rolnych oferentów zapewniających miejsca pracy. Problem ten widoczny jest również w innych przepisach dotyczących przetargów. Potwierdza to już pobieżna analiza części ustawy dotyczącej np. kręgu podmiotów, do których może być ograniczony przetarg. Artykuł 29 ust. 3b wymienia między innymi pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzających utworzyć gospodarstwo rolne, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości, spółki utworzone przez pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Mimo więc skreślenia pkt 8 art. 6 ust. 1 ustawy, objęta jego treścią problematyka nic nie straciła na znaczeniu ani na aktualności, dlatego też wskazywana tu zmiana wydaje się mieć tylko pozorny charakter. O ile za słuszne uznać należy uchylene przepisu pkt 9 art. 6 ust. 1, odnoszącego się do wyrażnie socjalnych zadań Agencji, o tyle uchylene pkt 8 art. 6 ust. 1 nie jest uzasadnione, tym bardziej, że podnoszony tu problem tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją i prywatyzacją rolnictwa państwowego wiąże się także z przekształceniami struktury wsi.

5. Nie budzi dziś wątpliwości konieczność wielofunkcyjnego i kompleksowego rozwoju wsi i rolnictwa. Przyjmowane obecnie w tym zakresie akty prawne już w swych tytułach wskazują na taki właśnie kierunek przekształceń strukturalnych. Wystarczy wskazać np. ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej³³. Zarówno ta ustawa, jak i jej przepisy wykonawcze³⁴ potwierdzają, że przekształceniom ustrojowym rolnictwa towarzyszy cały szereg problemów dotyczących także nowego kształtowania struktury wsi. W literaturze już wcześniej zwracano uwagę na potrzebę takiego właśnie kompleksowego rozwiązywania problemów strukturalnych rolnictwa. W tym kontekście uzasadnione jest zwłaszcza przypomnienie uwag S. Prutisa, który wyrażał m.in. pogląd, że „restrukturyzacja rolnictwa państwowego powinna być traktowana jako integralna część polityki strukturalnej dotyczącej całości rolnictwa na danym terenie, niezależnie od przynależności sektorowej”³⁵. Autor od dawna postuluje także konieczność różnicowania regulacji prawnych³⁶. Mając na względzie powyższe uwagi, należy raz jeszcze krytycznie odnieść się do uchylene pkt 8 art. 6 ust. 1 ustawy z 1991 r. W okresie narastania znaczenia problematyki wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa, konieczności wsparcia ludności odchodzącej z rolnictwa i poszukującej nowych miejsc pracy na wsi, rezygnacja z zadania Agencji dotyczącego „tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej” nie wydaje się uzasadniona. Zwłaszcza, że – jak już

była o tym mowa – problem ten jest szczególnie akcentowany przy wyborze podmiotów uczestniczących w przetargach przy sprzedaży czy dzierżawie³⁷.

6. Na tym tle ponownie zyskuje na aktualności pytanie o rolę Agencji w przekształceniach ustrojowych rolnictwa³⁸.

Z jednej strony, można by twierdzić, że skoro ulegają poszerzeniu zadania Agencji na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która powierzyła kontrolę prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi i uczyniła z niej w istocie monopolistę tej kontroli³⁹ to oznaczałoby, że Agencja zyskuje rolę podmiotu mającego kluczowe znaczenie w przekształceniach ustrojowych całego rolnictwa i obszarów wiejskich, a nie tylko rolnictwa państwowego. Wobec tego uzasadniony mógłby być postulat nawet poszerzenia jej sfery działania, a nie uszczuplenia poprzez przekazywanie pewnych zadań organom administracyjnym. I to tych zadań, którymi i tak Agencja musi się zajmować, wykonując swoje podstawowe zadania w dziedzinie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

Z drugiej strony, można przyjąć za słuszny postulat wskazujący, że zadania wykonywane dotychczas przez Agencję mogłyby być w przyszłości realizowane przez organy administracyjne, zwłaszcza na szczeblu wojewódzkim. S. Prutis wyraża pogląd, że restrukturyzacja rolnictwa państwowego nie może być traktowana jako zadanie autonomiczne, wyodrębnione z całości rolnictwa i przydzielone odrębnej, scentralizowanej strukturze. Restrukturyzacja rolnictwa państwowego powinna być traktowana jako integralna część polityki strukturalnej dotyczącej całości rolnictwa danego regionu, niezależnie od przynależności sektorowej⁴⁰. Autor wskazuje, że podmiotem polityki regionalnej o jasno skonstruowanej pozycji ustrojowej jest samorząd województwa.

Przedstawione tu dwa punkty widzenia dotyczące zadań i roli Agencji w obrocie nieruchomościami rolnymi zdają się wskazywać, że ciągle brak jest jednolitej i spójnej koncepcji rozwiązywania powyższej problematyki. Potwierdza to także ostatnia częstotliwość zmian regulacji prawnej w tym przedmiocie. Jak już odnotowano w niniejszym opracowaniu, w wyniku nowelizacji ustawy z 1999 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa poszerzono skład rady nadzorczej Agencji o podmioty reprezentujące opinię społeczną rolników i pracowników rolnictwa, rozszerzono zadania Agencji w części jej działań socjalnych. Ten sam kierunek zmian uwzględniła ustawa nowelizacyjna z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, natomiast już w 2004 r. zrezygnowano w ogóle z tych dotychczas poszerzanych sfer jej aktywności. Należy także zauważyć, że w ustawie z 2003 r. nie przewidziano żadnych form kontroli społecznej nad Agencją. Agencja może wykonywać przyznane jej tą ustawą prawo pierwokupu i prawo nabycia (art. 4 ustawy), bez zasięgania np. opinii gminy czy izb rolniczych.

Warto przypomnieć tu pogląd J. Łętowskiego, który wskazał między innymi, że podstawowym problemem współczesnej demokracji jest akceptowalny sposób rządzenia państwem. Według autora, zasady, w oparciu o które działają organy państwa, powinny opierać się na możliwości toczenia dyskusji w ramach uregulowanego prawem postępowania. Tylko tak uregulowane postępowanie, jak zauważa autor, jest realnie skuteczne i prowadzi do pożądaných społecznie rezultatów⁴¹.

7. Na taki, jak wyżej, sposób współdziałania administracji i obywateli można wskazać np. w przepisach regulujących działalność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zgodnie np. z

art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴², do zadań tej Agencji należy „wspieranie rozwoju infrastruktury technicznoprodukcyjnej miast do 5 tysięcy mieszkańców, wsi i rolnictwa, jak również inwestycji związanych z tworzeniem giełd i rynków hurtowych”, natomiast w przepisach wykonawczych do tej ustawy⁴³ postanowiono m.in., że pomocą finansową ze strony Agencji objęte są np.:

- 1) budowa wodociągów, kanalizacji i oczyszczalni ścieków na terenach wiejskich,
- 2) telefonizacja wsi,
- 3) budowa i modernizacja dróg gminnych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich oraz dróg powiatowych na terenach wiejskich,
- 4) inwestycje z zakresu gospodarki odpadami stałymi na terenach wiejskich,
- 5) zaopatrzenie w energię elektryczną terenów wiejskich (§ 4 ust. 1 rozp.).

Warto tu zauważyć, że o udział w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych, o których mowa wyżej, mogą do Agencji występować gminy, związki międzygminne i miasta do 5 tysięcy mieszkańców (§ 15 ust. 1 rozp.). Jest więc przynajmniej w części normatywne potwierdzenie wspierania przez Agencję lokalnych inicjatyw i współdziałanie w tym zakresie z samorządem terytorialnym. Jest to również o tyle istotne, że przepisy akcentują zasadność regionalnego różnicowania form tej pomocy. Jak wynika z cytowanego tu rozporządzenia z 1996 r.⁴⁴, udzielając pomocy Agencja kieruje się zasadą przyspieszania rozwoju infrastruktury technicznoprodukcyjnej w regionach, w których poziom tej infrastruktury jest niższy od średniej krajowej. Dążenie do regionalnego zróżnicowania prawnych środków oddziaływania widoczne jest także w zakresie innych zadań. Wskazuje się np., że dopłaty do oprocentowania kredytów mogą być zwiększane, jeżeli kredyty zostały udzielone na „sfinansowanie przedsięwzięć objętych programem branżowym lub regionalnym zaakceptowanymi przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi”⁴⁵.

Niezależnie od wskazanych tu rozwiązań, zakładających wprost możliwość współdziałania Agencji z gminami, ARiMR działa podobnie jak ANR, uwzględniając opinię społeczną. Należy bowiem zauważyć, że organem opiniodawczo-doradczym Prezesa ARiMR jest Rada Agencji składająca się z 15 członków, wśród których są m.in. przedstawiciele związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, rolniczych związków spółdzielczych o zasięgu krajowym oraz Krajowej Rady Izb Rolniczych (art. 6 ust. 3 ustawy). W przypadku wskazanej Rady można, jak sądzę, przypomnieć uwagi zgłaszane wcześniej na temat Rady Agencji jako pierwotnie działającego organu opiniodawczego i doradczego Prezesa ANR. Zauważano mianowicie, że tamta Rada była organem wewnętrznym o kompetencjach wykonywanych na rzecz Prezesa Agencji⁴⁶.

O ile w przypadku ANR, o czym już była mowa, sytuacja prawna uległa w tym względzie zmianie i wzmocniono możliwość oddziaływania przez radę nadzorczą na sposób realizacji zadań przez Agencję, o tyle w przypadku ARiMR pozycja Rady Agencji jest inna i słabsza w zakresie możliwości artykułowania opinii społecznej. Do jej zadań należy opiniowanie:

- 1) projektu rocznego planu finansowego Agencji,
- 2) sprawozdań z działalności Agencji,

3) innych spraw przedstawianych przez Prezesa Agencji w ramach zadań realizowanych przez nią (art. 6 ust. 6 ustawy).

Możliwość wyrażania opinii społecznej przedstawia się więc bardzo skromnie. Wydaje się, że prowadzone tu rozważania uzasadniałyby postulat o poszerzenie udziału czynnika społecznego w działalności ARiMR. Znaczenie problemów, których rozwiązywaniem zajmuje się wskazana Agencja, wymagałoby normatywnego wzmocnienia i poszerzenia możliwości wyrażania opinii zwłaszcza przez podmioty, których bezpośrednio dotyczą dokonujące się przeobrażenia wsi i rolnictwa. Jak zauważono, widoczne jest coraz szersze wykorzystywanie ARiMR do realizacji zadań wynikających z polityki rolnej państwa i narastanie tych zadań jako wyniku procesu dostosowywania rolnictwa polskiego do standardów Unii Europejskiej⁴⁷. Odpowiednikiem tej tendencji powinno być także, jak sądzę, poszerzenie możliwości udziału obywateli w tym procesie. Obecny stan prawny nie jest zbyt zadawalający. Z jednej strony, ustawodawca przewiduje możliwość społecznego oddziaływania na dokonujące się przekształcenia ustrojowe w rolnictwie, określając skład takich organów, jak omawiane w tym opracowaniu: rada nadzorcza ANR czy Rada Agencji w ARiMR, ale równocześnie pozycja przedstawicieli rolników i pracowników rolnictwa jest głównie opiniodawczo-doradcza. Warto jednak zauważyć, że w zakresie podstawowych zagadnień ta opinia staje się obligatoryjna. W odniesieniu np. do sprawy kształtowania obszarów wiejskich ustawodawca postanowił, że projekt planu rozwoju obszarów wiejskich opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw finansów publicznych, rozwoju regionalnego, pracy i środowiska, po zasięgnięciu opinii sejmików województw i izb rolniczych, a także związków zawodowych rolników indywidualnych i społeczno-zawodowych organizacji rolników o ogólnokrajowym zakresie działania oraz Krajowej Izby Gospodarczej⁴⁸.

8. Cytowane w tym opracowaniu przykłady zasięgania opinii społecznej rolników w sprawach dotyczących przekształceń ustrojowych wsi i rolnictwa zdają się potwierdzać, że ustawodawca dąży do zapewnienia ich przedstawicielom udziału już na etapie przygotowywania określonych rozwiązań maksymalnego eliminowania przyszłych sporów, których zaostreniem może być nawet zorganizowany protest. Dobrym tego przykładem będzie rozwiązanie przyjęte w ustawie z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników⁴⁹. Ustawa ta określa procedurę dochodzenia racji przez organizację zawodową rolników, czyniąc ją, jak słusznie wskazano, żmudną i czasochłonną⁵⁰. Ustawa przewiduje m.in., że jeżeli po wyczerpaniu trybu postępowania szczegółowo określonego w art. 6 ustawy sprawa nie zostanie załatwiona po myśli organizacji związkowej i nie zostanie osiągnięte porozumienie, wtedy jako środek wyjątkowy organizacja związkowa rolników może podjąć akcję protestacyjną (art. 9 ustawy). Można założyć, że nie tylko rodzaj sprawy, ale także przebieg całego postępowania rozpoczętego w wyniku przedstawienia przez organizację społeczno-zawodową rolników organowi administracyjnemu lub innej jednostce administracyjnej swego żądania, opinii, wniosku czy postulatu może doprowadzić do zaostrenia stanowisk obu stron, czego wynikiem będzie np. akcja protestacyjna, dlatego też, nie negując znaczenia wskazanej procedury, należałoby zauważyć, że szczególnego znaczenia nabiera wynikająca również z cytowanej ustawy możliwość udziału wyżej wymienionych organizacji rolników w negocjacjach w sprawach dotyczących kształtowania warunków funkcjonowania rolnictwa (art. 4 ust. 2 ustawy). Tego typu rozwiązania sprzyjać także mogą pogłębieniu zaufania do prawa, gdyż przede wszystkim zwiększają społeczną świadomość o mechanizmach rozwiązywania złożonych problemów,

konieczności kojarzenia różnych interesów. Jest to tym bardziej konieczne, że – jak zauważono – coraz większa złożoność życia społecznego, będąca następstwem rozwoju cywilizacyjnego, sprawia, że ustawicznie rozszerza się zakres regulacji prawnej. Zwiększa się skala problemów rozwiązywanych za pomocą prawa. Towarzyszą temu takie zjawiska, jak inflacja przepisów prawa czy zniechęcenie do dochodzenia swoich praw. Wskazuje się nawet na kryzys prawa jako środka społecznego oddziaływania⁵¹, dlatego też szczególnego znaczenia nabiera konstytucyjne unormowanie, zgodnie z którym „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 20 Konstytucji). Dialog i współpraca partnerów społecznych stanowi więc istotną zasadę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej⁵², która zobowiązuje partnerów społecznych do współpracy poprzez dialog⁵³.

9. W rozważaniach na temat administracji rolnictwa zauważa się między innymi, że badania w tym zakresie nie mogą ograniczać się tylko do analizy przepisów prawa materialnego, ale należałoby również sięgać do ustroju organów, którym to prawo przyznaje określone kompetencje. Uzasadnione jest, jak wskazuje się, dostosowanie organizacji i kompetencji podmiotów administrujących rolnictwem do realizacji zadań wyznaczonych dla tego działu gospodarki⁵⁴. Z związku z dużą dynamiką prawa rolnego, jego publicyzacją oraz poszerzaniem się zakresu regulacji prawnorolnej⁵⁵ szczególnego znaczenia nabiera, jak sądzę, wyrażany w tym opracowaniu pogląd o konieczności zwiększenia udziału obywateli w rozwiązywaniu nowych problemów rolnictwa, a przez to pogłębiania wiedzy w tym przedmiocie i uzyskiwania dla tych spraw społecznej akceptacji.

Przypisy

1 E.Łętowska, J.Łętowski, O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych, Warszawa 1995, s. 74.

2 P.Czechowski, M.Korzycka-Iwanow, S.Prutis, A.Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 19.

3 Por. A.Stelmachowski, Rolnictwo polskie wobec wspólnej polityki rolnej krajów Unii Europejskiej, [w:] Polska. Rolnictwo. Unia Europejska, Warszawa 1996, s. 88; P.Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s.92.

4 Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 z późn. zm.

5 Por. np. S.Prutis, Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Białystok 1997; tenże, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, [w:] Studia Iuridica Agraria, t. I, red. S. Prutis, Białystok 2000, s. 47 i nast.; tenże, Instrumenty prawne polityki strukturalnej w rolnictwie (dysfunkcje i bariery), [w:] Studia Iuridica Agraria, t. III, red. T. Kurowska, S. Prutis, Białystok 2002, s.193 i nast.; B.Jeżyńska, A.Oleszko, Prawo rolne i żywnościowe. Zarys wykładu, Zakamycze 2003, s. 120 i cyt. tam literatura.

6 Dz.U. Nr 64, poz. 592. ustawa (dalej: u.k.u.r.).

7 Art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy.

8 C.Banasiński, P.Czechowski, Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Warszawa 1992, s. 26.

9 Art. 6 pkt 8 ustawy w jej pierwotnym brzmieniu

10 Art. 6 ust. 1 pkt 9 w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 49 poz. 484), a następnie u.k.u.r.

11 Por. przypis 10.

12 Art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

13 W.Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, s. 15.

14 M.Możdżeń-Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych, Zakamycze 2003, s. 55.

15 Tamże, s. 52.

16 W.Chróścielewski, Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2002, s. 40; wg C. Kosikowskiego agencje rządowe są to „jednostki organizacyjne wyłączone z tradycyjnych struktur ministerialnych, chociaż na ogół poddane nadzorowi ministrów, o zróżnicowanych podstawach prawnych i formach działania, tworzone, jako szczególnego rodzaju rządowe przedstawicielstwa, w celu spełnienia wyznaczonych przez rząd zadań z zakresu administracji gospodarczej; por. C.Kosikowski, Polskie publiczne prawo gospodarcze, Warszawa 2002, s. 138; por. także Z.Duniewska, B.Jaworska-Dębska, R.Michalska-Badziak, E.Olejniczak-Szałowska, M.Stahl, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2002, s. 202 i nast.

17 J.Niczyporuk, Rządowe agencje gospodarcze, [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Łódź 2000, s. 346; por. także S.Prutis, [w:] Prawo rolne, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2005, s. 204. Autor wskazuje że ANR jako struktura organizacyjna łączy w sobie cechy organu administracji gospodarczej (podmiotu prawa publicznego) oraz podmiotu gospodarczego.

18 M.Możdżeń-Marcinkowski, Agencja..., s. 44; R.Budzinowski, Podstawowe cechy współczesnej administracji rolnictwa, [w:] Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska. Księga prof. W. Pawłaka, red. R. Budzinowski, Poznań 2004, s. 48; K.Pawłowicz, Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarczej, [w:] Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1996, s. 89 i nast.

19 Z.Leoński, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2001, s. 64.

20 K.Pawłowicz, Nietypowe podmioty administracyjne..., s. 96.

21 R.Budzinowski, Podstawowe cechy..., s. 53.

22 M.Możdżeń-Marcinkowski, Agencja..., s. 55.

23 M.Wierzbowski, A.Wiktorowska, Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo, [w:] Prawo administracyjne, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2003, s. 93.

24 Ustawa o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 69, poz. 624).

25 Art. 6 ust. 1 pkt 8 i 9.

26 S.Prutis, [w:] Prawo rolne..., s. 205.

27 S.Prutis, Kierunki zmian..., s. 5 i nast.

28 W brzmieniu niezmienianym od 1991 r. – uchylony w wyniku ustawy cytowanej w przypisie 24.

29 Poszerzone dodatkowo w wyniku nowelizacji u.k.u.r.

30 K.Stefańska, Określenie sytuacji prawnej nabywcy gospodarstwa rolnego, [w:] Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, red. R. Budzinowski i A. Zieliński, b.m.r., s. 226.

31 Dodany wówczas pkt 3a w art. 10 ust. 1 i zmieniony art. 10 pkt 4.

32 Por. art. 39 ust. 1 ustawy.

33 Dz.U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.

34 Rozporządzenie RM z dnia 30 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 114 poz. 1191) oraz z dnia 11 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.).

35 S.Prutis, Instrumenty prawne..., s. 197.

36 S.Prutis, O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie, [w:] Studia Iuridica Agraria, t. II, red. A. Jurcewicz, S. Prutis, Białystok 2001, s. 148 i nast.; por. także M.A.Król, Środki prawne regionalizacji w ustawodawstwie rolnym, [w:] Studia Iuridica Agraria, t. III, s. 207 i nast.

37 Zwraca na to także uwagę M.Możdżeń-Marcinkowski, Agencja..., s. 115.

38 Por. zwłaszcza S.Prutis, Kierunki zmian..., s. 56 i nast. oraz M.Możdżeń-Marcinkowski, Agencja..., s. 183 i nast.

39 A.Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, KPP 2004, z. 2, s. 412.

40 S.Prutis, [w:] Prawo rolne..., s. 214.

41 J.Łętowski, Recenzja pracy B. Adamiak i J. Borkowskiego, Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 1992, PiP 1993, z. 4, s. 83; tenże, Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe, Wrocław i in. 1985, s. 56.

42 Tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264.

43 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r., Dz.U. Nr 16, poz. 82 z późn. zm.

44 § 4 ust. 2 rozp.

45 § 11 ust. 3 pkt 1 rozp. z 1996 r.

46 C.Banasiński, P.Czechowski, Komentarz do ustawy..., s. 30.

47 A.Stelmachowski, [w:] Prawo rolne..., s. 438.

48 Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. Nr 229, poz. 2273.

49 Dz.U. Nr 32, poz. 217 z późn. zm.

50 B.Kozłowska, [w:] Prawo rolne..., s. 304.

51 Z.Kmieciak, Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej, Łódź 1994, s. 13 i cyt. tam literatura.

52 W.Skrzydło, Konstytucja..., s. 31.

53 A.Domańska, A.Romańska, Własność jako element społecznej gospodarki rynkowej, [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, pod red. K. Skotnickiego i K. Winiarskiego, Częstochowa 2004, s. 39 i nast. oraz cyt. tam literatura.

54 R.Budzinowski, Podstawowe cechy..., s. 39-40.

55 R.Budzinowski, Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju, [w:] Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki..., s. 16.