

Krzysztof Buczyński
Marcin Przychodźki

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa *de lege ferenda*

1. Prowadzona od jakiegoś czasu debata publiczna, dotycząca konieczności ograniczenia kosztów funkcjonowania aparatu administracyjnego państwa, skłoniła autorów do przeprowadzenia analizy efektywności funkcjonowania struktur powołanych do gospodarowania nieruchomościami skarbowymi¹ oraz rozważenia zasadności utrzymywania różnorodnych form zagospodarowania tych nieruchomości.

2. Obowiązujący system gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa został ukształtowany w latach 90. XX w. System ten był budowany *ad hoc*, stąd cechuje się znacznym rozproszeniem jednostek gospodarujących i brakiem jednolitego nadzoru ze strony administracji rządowej nad własnością państwową. Istnieje kilka odrębnych od siebie zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, tj.:

¹ Ze względu na możliwe różne rozumienie pojęcia „gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa” w poszczególnych aktach prawnych, będziemy posługiwać się tym terminem w znaczeniu nadanym przez G. Bieńka i S. Rudnickiego, którzy gospodarowanie rozumieją szeroko, jako: „ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie, zajmowanie się nieruchomościami” (G. B i e n k i, S. R u d n i c k i, *Nieruchomości, problematyka prawna*, Warszawa 2005, s. 80).

- zasób nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują starostwie powiatów (prezydenci miast w miastach na prawach powiatów), wykonując zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej²,
- zasób nieruchomości przeznaczonych na potrzeby statutowe centralnych i naczelnych organów państwa oraz urzędów wojewódzkich, którym gospodaruje minister właściwy do spraw administracji publicznej³,
- zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa gospodarowany przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR)⁴,
- zasób mieszkaniowy, którym gospodaruje Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (WAM)⁵,
- zasób mieszkaniowy będący w dyspozycji Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶,
- zasób nieruchomości, którym gospodaruje Agencja Mienia Wojskowego (AMW)⁷,
- zasób lasów i gruntów leśnych pozostający w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”⁸,
- zasób nieruchomości pod wodami powierzchniowymi płynącymi oraz położonymi w wyznaczonych strefach ochrony przeciwpowodziowej zarządzany przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej⁹,

² Starostwie działają na podstawie art. 20 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603), dalej: u.g.n.

³ Na podstawie art. 60 u.g.n.

⁴ Agencja Nieruchomości Rolnych (wcześniej: Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa) działa na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, ze zm.), dalej: u.g.n.r.SP.

⁵ Wojskowa Agencja Mieszkaniowa działa na podstawie ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398, ze zm.), dalej: u.z.SZRP.

⁶ Zarząd posiadający status jednostki budżetowej administruje tym zasobem na podstawie art. 84a ust. 1 u.z.SZRP

⁷ Agencja Mienia Wojskowego działa na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711, ze zm.), dalej: u.g.n.s.m.SP.

⁸ PGL „Lasy Państwowe” działa jako wyodrębniona jednostka organizacyjna Skarbu Państwa prowadząca gospodarkę leśną na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, ze zm.).

– zasób nieruchomości pozostający w zarządzie Parków Narodowych i w strefach ochronnych parków narodowych, zarządzanych przez 23 parki narodowe.

Nie są to oczywiście wszystkie podmioty gospodarujące i zarządzające nieruchomościami w imieniu państwa. Poza zakresem niniejszego artykułu pozostają m.in. jednostki budżetowe gospodarujące nieruchomościami skarbowymi na podstawie tzw. trwałego zarządu¹⁰. Odrębną kwestią jest również gospodarowanie nieraz znacznymi zasobami nieruchomości przez państwowe osoby prawne, takie jak PKP S.A., na podstawie innych tytułów prawnych, w tym użytkowania wieczystego¹¹. Szczegółowy opis domeny państwowej (wielkość majątku i charakterystykę podmiotów zarządzających, a także informacje o wielkości dóbr skarbowych w poszczególnych województwach) zawiera publikowany corocznie przez Ministerstwo Skarbu Państwa „Raport o stanie mienia Skarbu Państwa”¹².

3. U źródeł takiego rozproszenia zarządzania nieruchomościami skarbowymi pomiędzy wiele podmiotów i jednostek organizacyjnych leży przede wszystkim wielkość domeny państwowej, szacowanej na ok. 38% całkowitej powierzchni kraju¹³. Jak wskazują autorzy raportu, na grunty Skarbu Państwa składają się przede wszystkim: lasy – 64% ogólnej powierzchni gruntów Skarbu Państwa i grunty rolne – ok. 23%. Niewiele ponad 1% stanowią natomiast grunty wykorzystywane lub przeznaczone pod zabudowę. Udział Skarbu Państwa w ogólnym areale gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w Polsce wynosi ponad 24% (na koniec 2005 r.). Z tego 80% z nich przekazano w użytkowanie wieczyste lub oddano w trwałe zarząd jednostkom państwowym¹⁴.

¹⁰ Jak np. zasób nieruchomości położonych w pasach dróg krajowych oraz pod urzędzeniami towarzyszącymi, zarządzany przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad i jej oddziały regionalne na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 117, ze zm.).

¹¹ PKP S.A. jest użytkownikiem wieczystym na podstawie art. 34 i art. 37a ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948, ze zm.).

¹² Raporty za poszczególne lata są dostępne na stronie Ministerstwa Skarbu Państwa: (http://www.msp.gov.pl/index_msp.php?dzial=45&id=768).

¹³ Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa – Majątek Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych na dzień 31 grudnia 2005 r., Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2006 r. s. 35 – dalej: „Raport o stanie mienia”.

¹⁴ Tamże, s. 37.

Drugą przyczyną rozproszenia zarządzania nieruchomościami jest „branżowy” sposób wydziałania przez ustawodawcę poszczególnych funkcji publicznych i tworzenia branżowych instytucji zarządzających sprawami publicznymi, a nie tworzenie systemu zarządzania operacyjnego. Skutkiem takiego podejścia jest powstanie zamkniętych obszarów własności publicznej, które zostają przekazane w zarząd podmiotom o niejasnym statusie prawnym (*vide* „powiernicza własność agencji państwowych”). Podmioty prowadzą samodzielną politykę gospodarowania nieruchomościami skarbowymi bez należytej koordynacji z polityką realizowaną przez inne organy administracji publicznej, często bez uwzględniania interesów państwa jako całości. Wyrazem tej „branżowości” jest także istnienie różnych organów sprawujących nadzór nad wspomnianymi jednostkami, jak również pełniących funkcje organów wyższego stopnia, właściwych w sprawie gospodarowania odrębnymi zasobami nieruchomości Skarbu Państwa.

Samo wyodrębnienie poszczególnych zasobów nieruchomości Skarbu Państwa nie zostało przeprowadzone konsekwentnie. W zamyśle ustawodawcy wyodrębnienie zasobów miało im nadać jednorodny charakter, tj. zbiorów nieruchomości przeznaczonych do realizacji jednej funkcji publicznej. W praktyce wszystkie zasoby obejmują nieruchomości o różnym przeznaczeniu, które mogłyby wchodzić również w skład innych zasobów. Zacierą się tym samym granica pomiędzy funkcjami poszczególnych podmiotów zarządzających. Często trudno dokładnie ustalić kompetencje poszczególnych organów, co znacznie utrudnia proces decyzyjny w gospodarowaniu nieruchomościami i stwarza ogólne wrażenie, tzw. „bałaganu”. W praktyce polega to na tym, że często dochodzi do sytuacji, w których na podstawie analizy przepisów, ksiąg wieczystych czy ewidencji gruntów nie można ustalić, kto jest właścicielem nieruchomości, co nie tylko uniemożliwia prowadzenie inwestycji zarówno przez podmioty publiczne, jak i osoby prywatne, ale prowadzi również do uszczuplenia dochodów budżetu państwa z mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa.

Po trzecie, lektura obowiązujących przepisów, zakres i kierunek wprowadzanych zmian daje podstawy do stwierdzenia, że ustawodawca posiada głębokie przekonanie, iż własność państwowa jest z „natury” gorsza i nieefektywnie zarządzana, w związku z czym należy się jej jak

najszybciej i całkowicie pozbyć, oddając ją w ręce podmiotów prywatnych, które będą umiały ją „należycie” zagospodarować¹⁵. Takie podejście, przyjmowane często *a priori*, jest istotną przeszkodą w racjonalnym procesie legislacyjnym i skutkuje wprowadzaniem szeregu rozwiązań wręcz utrudniających systematyczne, planowe i zorganizowane zarządzanie domeną państwową.

4. W celu zrozumienia skali i zakresu rozproszenia procesów zarządzania nieruchomościami skarbowymi niezbędny jest krótki opis kompetencji poszczególnych organów państwowych, jednostek organizacyjnych i osób prawnych gospodarujących tymi nieruchomościami, a także omówienie cech charakteryzujących poszczególne zasoby nieruchomości Skarbu Państwa, w kolejności wskazanej w pkt 2.

5. Starostowie powiatów (prezydenci miast na prawach powiatów)

Na podstawie przepisu art. 21 u.g.n. do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wchodzi nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, które jednak nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Zasób nieruchomości Skarbu Państwa został utworzony z nieruchomości, które należały do Skarbu Państwa, ale nie znajdowały się w użytkowaniu wieczystym, trwałym zarządzie bądź nie były obciążone ograniczonym prawem rzeczowym w postaci użytkowania.

Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie powiatów (prezydenci miast na prawach powiatu), wykonujący to jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej¹⁶. W tym też zakresie starostowie powiatów (prezydenci miast na prawach powiatów) samodzielnie reprezentują Skarb Państwa w obrocie cywilnoprawnym, dokonując czynności prawnych lub procesowych. Do kompetencji tych organów należy dokonywanie czynności prawnych dotyczących zasobu, takich

¹⁵ Należy zwrócić uwagę, że również w literaturze przedmiotu pojawiają się liczne głosy odnośnie do przekazania nieruchomości Skarbu Państwa na własność jednostek samorządu terytorialnego, np. nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa miałyby być przekazane samorządowi województw – zob. S. P r u t i s, *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, Studia Iuridica Agraria 2000, t. 1, s. 63.

¹⁶ Art. 11 ust. 1 u.g.n.

jak: sprzedaż, zamiana i zrzeczenie się, oddanie w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenie, oddanie w trwałe zarząd, a także obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi¹⁷. Skuteczność czynności prawnych dokonywanych przez starostę, w zakresie zbywania i nabycia nieruchomości zasobu, jest uwarunkowana uprzednią zgodą wojewody na ich dokonanie. Do czynności takich należy:

- darowizna nieruchomości,
- sprzedaż nieruchomości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego po cenie niższej niż rynkowa,
- nieodpłatne obciążenie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi,
- zamiana między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości,
- zamiana własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania wieczystego na własność, a także zamiany prawa użytkowania wieczystego, dokonywana między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego,
- nabycie nieruchomości do zasobu.

Organem wyższego stopnia w sprawach określonych w ustawie, rozstrzyganych w drodze decyzji przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej jest wojewoda.

Do kompetencji starostów należy również podejmowanie czynności w postępowaniach sądowych w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości zasobu, w sprawach o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie oraz o wpis w księdze wieczystej¹⁸.

6. Istotną rolę z punktu widzenia zarządzania zasobem odgrywają czynności faktyczne podejmowane przez starostów, a mianowicie: ewidencjonowanie i wycena nieruchomości, sporządzanie planów wyko-

¹⁷ Art. 13 ust. 1 u.g.n.

¹⁸ Art. 23 ust. 1 pkt 8 u.g.n.

rzystania zasobu, zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności¹⁹. Sposób wykonywania funkcji przez starostów był przedmiotem kontroli ze strony Najwyższej Izby Kontroli²⁰. Najwyższa Izba Kontroli generalnie negatywnie oceniła sposób gospodarowania nieruchomościami skarbowymi przez starostów, głównie z powodu nierzetelnego ewidencjonowania tych nieruchomości, braku działań w celu uregulowania ich stanu prawnego oraz zwiększenia dochodów z tytułu gospodarowania nimi.

Nieprzeprowadzenie inwentaryzacji ma niekorzystny wpływ na ocenę efektywności działalności starostów. Problem ten ma o tyle istotne znaczenie, że nieprawidłowości w gospodarowaniu przez starostów zasobem nieruchomości Skarbu Państwa mają swoje podstawowe źródło w wadliwej ewidencji tego mienia. Starostowie nie posiadali informacji o wszystkich nieruchomościach, w stosunku do których reprezentują Skarb Państwa. Niemal połowa objętych kontrolą NIK starostów nielegalnie i nierzetelnie ewidencjonowała te nieruchomości, nie podejmowała czynności windykacyjnych w stosunku do dłużników, jak również nie korzystała z uprawnienia do przeszacowania wartości udostępnianych nieruchomości i aktualizowania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomościami. Wielu starostów w ogóle nie udostępniało nieruchomości będących w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, nie sporządzało planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i nie prowadziło nawet ewidencji tego zasobu.

7. Szczególnym polem konfliktu interesów jest zarządzanie nieruchomościami skarbowymi na obszarze miast wydzielonych z powiatów, tj. tzw. miast prezydenckich. Zgodnie z przepisem art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²¹ funkcję starosty powiatu pełni wówczas samodzielnie prezydent miasta. Prezydent miasta, jest jednocześnie organem wykonawczym w gminie miejskiej, co ozna-

¹⁹ Art. 23 ust. 1 pkt 1-5 u.g.n.

²⁰ Gospodarowanie przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, nr ewidencyjny 168/2005, Warszawa, czerwiec 2006 r.

²¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.

cza, że w jednym organie dublują się kompetencje do zarządzania nieruchomościami zasobu gminnego oraz zasobu Skarbu Państwa. W naszej ocenie fakt, że gospodarowanie nieruchomościami skarbowymi pozostaje na terenach miast wydzielonych z powiatów w rękach niezależnych od rządu urzędników gminnych, posiadających samodzielny mandat polityczny pochodzący z wyborów, stwarza w sposób „naturalny” pole do nadużyć. Administracja rządowa w postaci wojewody nie posiada skutecznych instrumentów wpływu na prezydenta miasta, tak by realizował on politykę z zakresu gospodarowania nieruchomościami, kształtowaną przez rząd. W tym przypadku interes gminy jest częstokroć ważniejszy od interesu Skarbu Państwa. Przykładem takich sytuacji jest toczenie sporów sądowych o własność nieruchomości pomiędzy gminą, reprezentowaną przez prezydenta miasta, a Skarbem Państwa, reprezentowanym również przez tego samego prezydenta miasta. Spory te wcale nie należą do rzadkości, mimo że sytuacja jest sama w sobie kuriozalna. Nie jest również możliwe pozwanie Skarbu Państwa – prezydenta miasta, przez inną państwową jednostkę organizacyjną w razie sporu o własność czy inne sprawy związane z gospodarowaniem nieruchomościami na obszarze miast.

8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodaruje również minister właściwy do spraw administracji publicznej w stosunku do nieruchomości oddanych na potrzeby naczelných organów państwa, a także ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich²². W stosunku do kompetencji starostów, wykonywanych w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, minister właściwy do spraw administracji publicznej posiada węższy zakres uprawnień, który obejmuje:

– oddanie nieruchomości w trwałą zarząd na podstawie decyzji administracyjnej po uprzednim zawarciu porozumienia ze starostą, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, określającego nieruchomości, które mają być z zasobu oddane tym jednostkom²³,

²² Art. 60 i art. 43 ust. 2 i 3 u.g.n.

²³ Art. 60 ust. 2 u.g.n.

– podejmowanie decyzji o sposobie zagospodarowania nieruchomości będących w trwałym zarządzie likwidowanych lub przekształcanych państwowych jednostek organizacyjnych, na rzecz których minister ten ustanowił trwałe zarząd²⁴,

– zawieranie z przedstawicielstwami dyplomatycznymi lub urzędami konsularnymi państw obcych oraz z innymi przedstawicielstwami i instytucjami zrównanymi z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych umów sprzedaży, lub o oddanie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem nieruchomości Skarbu Państwa²⁵.

9. Rządowe agencje powiernicze. Rządowe agencje powiernicze gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa jako „powiernicy”, wykonując prawo własności i inne prawa rzeczowe w imieniu własnym, ale na rzecz Skarbu Państwa. Konsekwencją ukształtowania relacji pomiędzy Skarbem Państwa a agencją, pod postacią stosunku prawnego ustawowego powiernictwa, jest specyficzna struktura własnościowa mienia, którym gospodarują te agencje, gdyż oprócz powierzonego im w zarząd „obcego” mienia Skarbu Państwa posiadają one również mienie własne²⁶. Jednakże przez długi czas, ze względu na nieprecyzyjną konstrukcję stosunku powiernictwa zawartą w przepisach ustaw powołujących wspomniane agencje, podmioty te traktowały powierzone mienie Skarbu Państwa jako mienie własne, co np. odzwierciedlały akty notarialne nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa²⁷. Z punktu widzenia efektywności i celowości podejmowania przez te podmioty decyzji

²⁴ Art. 60 ust. 4 u.g.n.

²⁵ Art. 61 ust. 2 u.g.n.

²⁶ Szerzej na temat zob.: A. B i e r a n o w s k i, *Konstrukcja prawna AWRSP a stosunek powiernictwa*, Rejent 1998, nr 7-8, s. 132-134; A. D o l i w a, *Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Iuridica Agraria*, 2000, t. 1 s. 75-97; A. D o l i w a, *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Prawnicze* 2003, nr 1(107) s. 107-155; R. R y k o w s k i, *Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego*, Warszawa 2005, s. 120-125; P. S t e c, *Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2005, s. 318.

²⁷ Zob. postanowienie SN z dnia 9 maja 2000 r., IV CKN 29/00, LEX nr 52672.

o formach zagospodarowania powierzonego mienia, a także wykorzystania środków finansowych uzyskanych z tego gospodarowania, należy zauważyć, że stan ten nie był korzystny dla Skarbu Państwa.

Mienie Skarbu Państwa powierzone tym agencjom jest wyodrębnione prawnie w specjalnych zasobach mienia, którymi podmioty te gospodarują w formach określonych w ustawach je powołujących²⁸. Należy jednak zauważyć, że zasoby te nie zostały precyzyjnie wyodrębnione, o czym świadczy np. możliwość przekazywania przez AMW budynków mieszkalnych i nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe na rzecz WAM na cele zakwaterowania Sił Zbrojnych RP. Zważywszy, iż wszystkie agencje powiernicze zostały wyposażone w osobowość prawną, a niektóre z nich posiadają nawet status przedsiębiorcy²⁹, mają one swoje własne interesy, które nie zawsze są zgodne z interesem Skarbu Państwa. **Co więcej, powierzenie zarządzania nieruchomościami skarbowymi podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, również nie dotyczącą realizacji zadań publicznych, powoduje konieczność wydatkowania środków finansowych uzyskanych z zagospodarowania tych nieruchomości na cele niezwiązane z realizacją polityki państwa**³⁰.

Istotną cechą wyróżniającą omawiany sposób zarządzania nieruchomościami skarbowymi, stanowiącymi zasoby powierzone tym podmiotom, jest różnorodny zakres czynności prawnych, do których dokonania są one uprawnione. Brak jest również jednolitego modelu instancyjności w procesie wydawania decyzji administracyjnych przez organy agencji rządowych. W przypadku jednych agencji od decyzji wydanej przez prezesa służby odwołanie do ministra nadzorującego agencję, zaś w przypadku

²⁸ ANR gospodaruje Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, AMW – powierzonym mieniem Skarbu Państwa, które pozostało w zarządzie jednostek wojskowych, WAM – zasobem mieszkaniowym będącym w dyspozycji tej Agencji.

²⁹ Chodzi tu o AMW, która na podstawie art. 23 ust. 4 u.g.n.s.m.SP prowadzi działalność gospodarczą jako przedsiębiorca.

³⁰ Np. ANR w celu pełnego pokrycia wydatków własnych lub Zasobu może ustanowić hipotekę na nieruchomościach Zasobu (art. 22 ust. 3 u.g.n.r.SP). Z kolei w zakresie gospodarki finansowej tej Agencji kosztami są m.in. inne koszty działalności, niezwiązanej z zagospodarowaniem mieniem Zasobu (20b ust. 1 pkt 2 lit.c u.g.n.r.SP).

innych decyzję wydaje dyrektor oddziału terenowego, natomiast organem odwoławczym jest prezes agencji. Cechą wspólną wyróżniającą wszystkie rządowe agencje powiernicze jest nikły zakres nadzoru sprawowanego nad tymi podmiotami przez właściwych ministrów, co przejawia się w niewskazaniu środków nadzoru oraz kryteriów, jakimi się ma kierować organ nadzorujący przy ich stosowaniu³¹. W praktyce nadzór nad agencjami rządowymi jest ograniczony, gdyż – jak wskazano w literaturze – wobec niedoprecyzowania katalogu środków nadzoru, brak jest możliwości ingerowania przy pomocy środków władczych w ich działalność, z wyjątkiem kompetencji ministrów do odwołania prezesów agencji³². Należy przy tym zauważyć, że zarówno Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i Minister Obrony Narodowej, pełniąc funkcję organu odwoławczego w stosunku do decyzji wydawanych przez prezesów rządowych agencji powierniczych i nadzorując działalność tych podmiotów, nie są organami wyspecjalizowanymi w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami skarbowymi i nie mogą tym samym zapewnić spójnego systemu gospodarowania nimi.

Również ograniczony jest nadzór ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa nad działalnością agencji powierniczych na powierzonym im mieniu Skarbu Państwa. Na mocy art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa³³ Minister Skarbu Państwa posiada istotną kompetencję nadzorczą w postaci wydawania zgody państwowym osobom prawnym na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych o wartości przekraczającej 50 tys. euro. Ten obowiązek nie dotyczy jednak uzyskania zgody przez Agencję Nieruchomości Rolnych, Agencję Mienia Wojskowego i Wojskową Agencję Mieszkaniową w zakresie dysponowania mieniem wchodzącym w skład powierzonych im zasobów nieruchomości skarbowych, o czym stanowi ust. 3 pkt 5 wspomnianego artykułu. Przypadki nieprawidłowości w zakresie gospodarowania przez wymienione agencje powierzonym mieniem

³¹ J. Niczyporuk, *Rządowe agencje gospodarcze*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 167.

³² S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997, s. 26.

³³ Dz.U. Nr 106, poz. 493 z późn. zm.

Skarbu Państwa, wykazane w toku kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, nie uzasadniają jednak takiego wyłączenia.

10. Agencja Nieruchomości Rolnych. Na podstawie art. 12 ust. 1 u.g.n.r.SP w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa weszły składniki majątkowe stanowiące własność Skarbu Państwa, o których mowa w art. 1 i 2 tej ustawy (majątek byłych państwowych gospodarstw rolnych), a także mienie nabyte przez Agencję, z wyjątkiem mienia nabytego z przeznaczeniem na funkcjonowanie Biura Prezesa Agencji oraz oddziałów terenowych Agencji. Należy jednak zauważyć, że składniki mienia wchodziły do Zasobu z dniem przejęcia ich przez Agencję. Ta odmienność podyktowana była dwiema przyczynami, po pierwsze – źródłami składników majątkowych, które miały wejść do Zasobu, po drugie – okolicznością, że Agencja przejmowała nie tylko mienie pozostałe po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej, ale również ich wierzytelności i zobowiązania³⁴.

Cechą szczególną Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jest różnorodny charakter nieruchomości wchodzących w jego skład, który oprócz nieruchomości rolnych wraz z budynkami gospodarskimi obejmuje budynki mieszkalne i socjalne (np. żłobki, hotele, zajazdy³⁵), pozostałe po zlikwidowanych PPGR oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń. W związku z trudnościami w przejmowaniu mienia do Zasobu, co wiązało się z procedurą wydzielenia geodezyjnego nieruchomości, z dniem 19 stycznia 1994 r.³⁶ uczyniono zatem wyłom w generalnej zasadzie i w skład Zasobu oprócz nieruchomości rolnych mogły również wejść lasy podlegające zarządowi Lasów Państwowych, niewydzielone geodezyjnie z Państwowego Funduszu Ziemi oraz nieruchomości pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej³⁷.

³⁴ Art. 14 ust. 3 u.g.n.r.SP.

³⁵ S. Prutis, *Gospodarowanie...*, s. 10.

³⁶ Na podstawie art. 12 ustawy z dnia 29 grudnia 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).

³⁷ Do końca 2005 r. Agencja przejęła do Zasobu 171,2 tys. ha lasów, gruntów leśnych i zadrzewionych, *Raport z działalności ANR w 2005 r.*, s. 36 (<http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/28/896/Zalacznik%201%20-%20Raport%202005%20-%20Trec%20raportu.pdf>).

Wskazane wyżej kategorie mienia mogły być przejęte do Zasobu, jeżeli znajdowały się w:

- zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych,
- użytkowaniu wieczystym osób fizycznych lub prawnych,
- użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych,
- Państwowym Funduszu Ziemi³⁸.

Stanowi to znaczącą różnicę w porównaniu z zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie, gdyż do tego zasobu nie mogły wejść nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, trwały zarząd lub obciążone prawem użytkowania. Nieruchomości te mogły wejść do zasobu dopiero z chwilą wygaśnięcia wymienionych praw³⁹. Drugą cechą szczególną odróżniającą zasób nieruchomości Skarbu Państwa od Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jest to, że do pierwszego z wymienionych zasobów mogły wchodzić również nieruchomości będące własnością jednostki samorządu terytorialnego, pozostające w użytkowaniu wieczystym Skarbu Państwa. Reasumując, należy wskazać, że znaczną część Zasobu stanowią nieruchomości nierolne, w tym położone na terenie miast⁴⁰.

Cechą szczególną form gospodarowania Zasobem przez Agencję jest istnienie wielu tytułów prawnych, które upoważniają Agencję do nieodpłatnego przekazania nieruchomości Zasobu na rzecz różnych podmiotów⁴¹. W przypadku sprzedaży nieruchomości Zasobu przez ANR preferowana jest forma bezprzetargowa, gdyż prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości Zasobu przysługuje:

³⁸ Art. 2 u.g.n.r.SP.

³⁹ G. B i e n i e k, *Reforma administracji publicznej a gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego [gminy, powiatu, województwa]*, Warszawa-Zielona Góra 1999, s. 18.

⁴⁰ Wg stanu na dzień 1 stycznia 2006 r. w skład Zasobu wchodziły grunty położone na terenie miast o powierzchni 86.162 ha, czyli więcej niż w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują starostowie, obejmującym 58.649 ha – zob. uzasadnienie do projektu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami gruntowymi Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw – http://www.mb.gov.pl/akty_prawne/projekty/Projekt%20ustawy%20gruntowej_13_12_2006.pdf.

⁴¹ Według stanu na dzień 31 grudnia 2005 r. Agencja od początku swojego istnienia przekazała nieodpłatnie różnym podmiotom 296.082 ha, co stanowi niemal 15% ogólnej

- byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r.,
- spółdzielni produkcji rolnej władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 z dniem 31 grudnia 1993 r.,
- dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat⁴²,
- zarządzającemu specjalną strefą ekonomiczną w odniesieniu do nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych⁴³.

11. Pomimo zakładanych korzyści, które miały być osiągnięte w związku z centralizacją zarządzania skarbowymi nieruchomościami rolnymi przez ANR, w praktyce okazało się, że brak jest koordynacji w dziedzinie gospodarowania Zasobem⁴⁴. Z raportów NIK wynika, że Agencja w nie-

powierzchni nieruchomości Zasobu rozdysponowanych przez Agencję (*Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2005 r.*, s. 20). Agencja przekazała nieodpłatnie na rzecz gmin 6.924 lokale mieszkalne i 3.341 obiekty infrastruktury technicznej, zaś na rzecz spółdzielni mieszkaniowych 2.772 lokale mieszkalne i 2.697 obiektów infrastruktury technicznej, a także 1992 urządzeń, obiektów i sieci energetycznych, ciepłowniczych i telekomunikacyjnych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. procentowy udział podmiotów, na rzecz których Agencja przekazała nieodpłatnie nieruchomości, przedstawiał się następująco: jednostki samorządu terytorialnego – 9,7%, Lasy Państwowe – 52,3%, kościelne osoby prawne – 27,1%, PAN, izby rolnicze, państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe – 2,7%, parki narodowe, spółdzielnie mieszkaniowe, fundacje – 8,2% (*Raport o Agencji Nieruchomości Rolnych i Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa, styczeń 2005 r.*, s. 25).

⁴² Do końca grudnia 2003 r. Agencja sprzedała dzierżawcom w trybie pierwszeństwa nabycia ponad 453,5 tys. ha gruntów Zasobu. Stanowią one niecałe 33% wszystkich sprzedanych gruntów – <http://www.anr.gov.pl/pl/article/2559>.

⁴³ Art. 29 ust. 1 u.g.n.r.SP.

⁴⁴ Brak jest m.in. jednolitych stawek prowizji za sprzedaż nieruchomości i windykację należności przez Gospodarstwa Zasobu, jednolitych zasad wynagradzania administratorów (*Sprawozdanie z wykonania półrocznego planu kontroli za okres od 01.01.2004 r. do 31.06.2004 r. przez Wydział Audytu Wewnętrznego i Kontroli - Biura Ministra w Ministerstwie Skarbu Państwa* – http://www.msp.gov.pl/index_bip.php?dzial=42&id=214), jak również wzorów decyzji i doprecyzowania procedur dotyczących procesu odpłatnego przejmowania na własność Skarbu Państwa nieruchomości od rolników, którzy nabyli uprawnienia do emerytury lub renty (*Sprawozdanie z kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2006 r. przez Departament Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Skarbu Państwa* – http://www.msp.gov.pl/index_bip.php?dzial=63&id=951).

wystarczającym stopniu wykonywała nadzór nad mieniem wchodzącym w skład Zasobu. Często zdarzały się przypadki powrotu do Zasobu zdewastowanego mienia po upływie terminu dzierżawy, zaś w przypadku 30% skontrolowanych gospodarstw NIK stwierdziła brak należytego dozoru nad mieniem⁴⁵. Ponadto słabość kontroli i nadzoru sprawowanego przez Agencję nad obiektami zabytkowymi znajdującymi się w Zasobie powoduje ich dewastację⁴⁶. Z raportów Najwyższej Izby Kontroli wynika, że Agencja nie wywiązuje się z ewidencjonowania powierzonego mienia. Brak inwentaryzacji starodrzewia w zabytkowych parkach przejętych do Zasobu uniemożliwia stwierdzenie ubytków i dochodzenia odszkodowania w przypadku samowolnego ścięcia drzew⁴⁷. Również windykacja należności od dłużników Agencji była opieszła, gdyż według stanu z 2002 r. wskaźnik spłaty należności ogółem wynosił 57,80%, w tym z tytułu czynszu dzierżawnego – 45,42%, zaś z tytułu sprzedaży nieruchomości – 70,01%⁴⁸.

12. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Zasób mieszkaniowy, którym gospodaruje WAM, obejmuje nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa:

- wykorzystywane na zakwaterowanie stałe i tymczasowe żołnierzy zawodowych,
- zajęte pod budowę i urządzenia infrastruktury związane z nieruchomościami, wykorzystywanymi na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych,
- uznane za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są lub mogą być przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe,

⁴⁵ *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania Zasobu przejętego przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Najwyższa Izba Kontroli, Zespół Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa wrzesień 1995 r.

⁴⁶ *Informacja o kontroli realizacji zadań przez Służbę Ochrony Zabytków oraz Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie ochrony zabytków przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Opolu, Opole, luty 2001, s. 9-11.

⁴⁷ *Informacja o kontroli realizacji zadań przez Służbę Ochrony Zabytków oraz Agencję...*, s. 9.

⁴⁸ *Raport o Agencji...*, s. 34.

– uznane za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli opracowana przez Agencję propozycja wykorzystania tych nieruchomości uzasadnia ich przekazanie w celu realizacji zadań Agencji,

– inne niż wskazane wyżej, które zostały przekazane Agencji⁴⁹.

Nieruchomości należące do kategorii wyżej wskazanych, ażeby znalazły się w zasobie WAM, muszą spełniać dodatkowe cechy, tj. pozostawać uprzednio w trwałym zarządzie lub w użytkowaniu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej oraz pozostawać niewykorzystanymi przez te jednostki do realizacji ich zadań⁵⁰.

W skład zasobu mieszkaniowego wchodzi nieruchomości przekazane nieodpłatnie Agencji przez Ministra Obrony Narodowej⁵¹. Zasobem powierzonym WAM gospodaruje Prezes Agencji, któremu przysługują uprawnienia wojewody oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych Agencji, którym przysługują uprawnienia starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej – zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵². Prezes Agencji jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji, a Minister Obrony Narodowej w stosunku do Prezesa Agencji⁵³. Sposób reprezentacji WAM jest podobny do modelu istniejącego w ANR i AMW.

13. Agencja Mienia Wojskowego. Ustawa o gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego tylko w przepisach dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej przez AMW wprost stanowi o zasobie, którym gospodaruje ten podmiot. Zasób ten stanowi:

– mienie Skarbu Państwa będące w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez nich nadzorowanych,

⁴⁹ Art. 14 ust. 1 u.z.SZRP.

⁵⁰ Art. 3 ust. 1 u.z.SZRP.

⁵¹ Art. 3 ust. 1 u.z.SZRP.

⁵² Art. 14 ust. 2a u.z.SZRP.

⁵³ Art. 13 ust. 7 u.z.SZRP.

a także inne mienie będące we władaniu tych jednostek, niewykorzystywanym do realizacji ich zadań,

– mienie pozostałe po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru był Minister Obrony Narodowej lub minister właściwy do spraw wewnętrznych⁵⁴.

Nieruchomości Skarbu Państwa mogą być przekazywane przez Agencję do zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej lub agencji rządowej w zamian za przekazanie Agencji innych nieruchomości z tych zasobów lub w zamian za przekazanie jej przez Wojskową Agencję Mieszkaniową środków finansowych w wysokości określonej w umowie przekazania⁵⁵. Stąd wynika, że w skład zasobu mogą wchodzić różne kategorie nieruchomości, w tym nieruchomości zabudowane i grunty zalesione.

Mienie należące do kategorii wskazanych wyżej jest przekazywane Agencji w drodze protokołu zdawczo-odbiorczego sporządzanego na podstawie zarządzenia wydanego przez Ministra Obrony Narodowej albo przez inny organ wojskowy z upoważnienia tego ministra⁵⁶. Podobnie jak w przypadku WAM, przekazywanie mienia odbywa się na podstawie planu w terminach uzgodnionych przez Ministra Obrony Narodowej z Prezesem AMW. Jednocześnie z dniem podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego starosta stwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej albo innego organu wojskowego działającego z upoważnienia tego ministra, wygaśnięcie trwałego zarządu jednostki organizacyjnej w stosunku do przekazywanego Agencji mienia⁵⁷. Cechą charakterystyczną tworzenia zasobu majątkowego AMW jest to, że nieruchomości z chwilą przekazania na rzecz AMW podlegają wykreśleniu z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej.

Gospodarowanie zasobem przez AMW odbywa się na podobnych zasadach jak w przypadku WAM, gdyż do gospodarowania nieruchomo-

⁵⁴ Art. 30 pkt 2 w zw. z art. 1 pkt 1 i 2 u.g.n.s.m.SP.

⁵⁵ Art. 25a u.g.n.s.m.SP.

⁵⁶ Art. 18 u.g.n.s.m.SP.

⁵⁷ Art. 19 u.g.n.s.m.SP.

ściami wchodzących w skład zasobu mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, z wyjątkiem ustanawiania trwałego zarządu, który powstaje na podstawie decyzji wydanej przez Prezesa Agencji⁵⁸. Tym samym dyrektorzy oddziałów terenowych AMW nie zostali wyposażeni w kompetencje do gospodarowania zasobem tej Agencji przy użyciu środków administracyjnoprawnych. Podobnie jak w przypadku ANR, Prezes AMW kieruje tą Agencją i reprezentuje ją na zewnątrz. Oświadczenia woli w imieniu Agencji składa Prezes Agencji bądź upelnomocnione przez niego inne osoby⁵⁹.

14. Lasy Państwowe. Lasami należącymi do Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej i reprezentująca Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia⁶⁰. W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość⁶¹.

Cechą wyróżniającą gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe są szczególne przesłanki zbywania lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie, które mogą być nieprzydatne dla prowadzenia racjonalnej gospodarki leśnej i rolnej. W takim przypadku sprzedaż nieruchomości wymaga zgody Dyrektora Generalnego, z wyjątkiem sytuacji zbycia przez nadleśniczego gruntów leśnych i nieleśnych o powierzchni do 1 ha, jeśli stanowią enklawę wśród gruntów innej formy własności. Natomiast sprzedaż podyktowana ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa, może nastąpić na wniosek Dyrektora Generalnego za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska⁶².

Lasy Państwowe mogą sprzedawać również nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne oraz grunty

⁵⁸ Art. 23 ust. 3 u.g.n.s.m.SP.

⁵⁹ Art. 12 u.g.n.s.m.SP.

⁶⁰ Art. 32 ust. 1 ustawy o lasach.

⁶¹ Art. 4 ust. 3 ustawy o lasach.

⁶² Art. 38a ustawy o lasach.

z budynkami mieszkalnymi w budowie, nieprzydatne Lasom Państwowym. Ustalenie ceny sprzedaży tych nieruchomości następuje na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami⁶³.

W skład Lasów Państwowych wchodzi następujące jednostki organizacyjne:

- Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych,
- regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, tworzone, przekształcane i likwidowane w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych,
- nadleśnictwa, tworzone, przekształcane i likwidowane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych na wniosek dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych,
- inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej⁶⁴.

Dyrektor Generalny kieruje Lasami Państwowymi przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, w tym m.in. reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie swojego działania, zarządza gruntami i innymi nieruchomościami nabytymi lub wydzielonymi z bezpośredniego zarządu nadleśnictwa na potrzeby Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych lub wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych⁶⁵.

Nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Na zakończenie tej części rozważań należy zwrócić uwagę, że odrębne zasady gospodarowania dotyczą lasów znajdujących się w trwałym zarządzie parków narodowych⁶⁶.

15. Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Odrębnym zasobem nieruchomości dysponuje państwowa jednostka budżetowa pod nazwą Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednostka ta wykonuje zadania

⁶³ Art. 40a ust. 1-3 ustawy o lasach.

⁶⁴ Art. 32 ust. 2 i 3 ustawy o lasach.

⁶⁵ Art. 33 ustawy o lasach.

⁶⁶ Zob. art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.).

AMW związane m.in. z zakwaterowaniem żołnierzy służby stałej, emerytów i rencistów, którzy pełnili służbę wojskową w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo członków ich rodzin⁶⁷. W skład tego zasobu wchodzi lokale mieszkalne:

- pozostające w trwałym zarządzie Zarządu Zasobów Mieszkaniowych,
- niewyodrębnione, stanowiące własność Skarbu Państwa reprezentowanego przez Zarząd, znajdujące się w budynkach wspólnot mieszkaniowych,
- użyczone przez jednostki samorządu terytorialnego,
- w odniesieniu do których Skarb Państwa reprezentowany przez Zarząd posiada spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu,
- w stosunku do których Zarządowi przysługuje prawo najmu, leasingu albo inny tytuł prawny uprawniający do dysponowania lokalem mieszkalnym⁶⁸.

Zasobem tym gospodaruje Dyrektor Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, któremu przysługują kompetencje przewidziane dla dyrektorów oddziałów regionalnych WAM. Szczególnie są również formy gospodarowania tym zasobem, gdyż dotyczą one *de facto* administrowania lokalami mieszkalnymi, zaś w wyjątkowych przypadkach obejmują możliwość zbywania lokali⁶⁹.

16. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz Regionalne zarządy gospodarki wodnej. Prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonuje wiele organów posiadających zróżnicowany status prawny, w tym: minister

⁶⁷ Art. 84a ust. 1 u.z.SZRP.

⁶⁸ § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 października 2005 r. w sprawie gospodarowania lokalami mieszkalnymi przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. Nr 211, poz. 1764).

⁶⁹ Zgodnie z § 2 ust. 2 wyżej wymienionego rozp. z 4 października 2005 r. Zarząd gospodaruje zasobem przez: 1) prowadzenie obsługi administracyjnej i eksploatacyjnej lokali mieszkalnych; 2) zasiedlanie i zwalnianie lokali mieszkalnych, w tym kwater zastępczych i kwater internatowych; 3) ustalanie opłat za używanie lokali mieszkalnych,

właściwy do spraw gospodarki morskiej – w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej; dyrektor parku narodowego – w stosunku do niektórych kategorii wód znajdujących się w granicach parku oraz marszałek województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa – w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy⁷⁰.

Podstawowym ogniwem w dziedzinie reprezentowania Skarbu Państwa w stosunku do wód płynących jest jednak Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych:

- a) w potokach górskich i ich źródłach,
- b) w ciekach naturalnych, od źródeł do ujścia, o średnim przepływie z wielolecia równym lub wyższym od 2,0 m³/s w przekroju ujściowym,
- c) w jeziorach oraz sztucznych zbiornikach wodnych, przez które przepływają ciek, o których mowa w pkt. b,
- d) granicznych,
- e) w śródlądowych drogach wodnych.

Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami, a w szczególności w sprawach zarządzania wodami oraz korzystania z wód. Nadzór nad tym organem sprawuje minister właściwy

w tym kwater zastępczych i kwater internatowych, oraz opłat pośrednich ponoszonych z tytułu ich zajmowania, pobieranie tych opłat, a także rozliczanie opłat pośrednich; 4) wykonywanie przeglądów technicznych, napraw, konserwacji i remontów lokali mieszkalnych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, a także pomieszczeń służących do wspólnego użytku w budynkach, których prawo własności przysługuje wyłącznie Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Zarząd; 5) dokonywanie zmiany struktury oraz układu funkcjonalnego lokali mieszkalnych; 6) ustalanie kosztów napraw uszkodzeń i wymiany wyposażenia lokali mieszkalnych oraz znajdujących się w nich urządzeń, a także pomieszczeń i urządzeń służących do wspólnego użytku; 7) wydawanie decyzji w sprawie opróżnienia lokalu mieszkalnego oraz opłat i odszkodowania za używanie lokalu mieszkalnego; 8) zarządzanie przymusowego przekwaterowania lub wykwaterowania z lokalu mieszkalnego.

⁷⁰ Art. 11 ust. 1 ustawy – Prawo wodne.

do spraw gospodarki. Spośród zadań realizowanych przez ten organ należy wymienić reprezentowanie Skarbu Państwa w stosunku do mienia związanego z gospodarką wodną, określonego ustawą, a także sprawowanie nadzoru nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a w szczególności kontrolowanie ich działań, zatwierdzanie planów działalności oraz sprawozdań z ich wykonania, a także polecenie przeprowadzania doraźnej kontroli gospodarowania wodami w regionie wodnym⁷¹.

17. W naszej ocenie sposób zarządzania nieruchomościami skarbowymi wymaga szybkiej zmiany, której głównymi celami będą: konsolidacja zarządzania w jednym organie na szczeblu powiatu, wyodrębnienie z zespolonej administracji wojewódzkiej terenowych organów gospodarujących nieruchomościami, wyodrębnienie organu administracji rządowej na szczeblu centralnym do zarządzania nieruchomościami, zapewnienie nowym organom instrumentów koordynacji zarządzania nieruchomościami przez inne organy i podmioty. Niezbędne jest również ujednoczenie procedur i zasad dotyczących gospodarowania nieruchomościami skarbowymi, w tym obejmujących ewidencję i wycenę tych nieruchomości.

Mając na uwadze powyższe cele, proponujemy reaktywowanie instytucji urzędów ziemskich z naczelnikami, jako organami administracji rządowej na obszarze powiatu i miast wydzielonych z powiatów powołanych do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Powołanie tych organów oznaczałoby odebranie kompetencji w tym zakresie starostom (prezydentom miast). Organem reprezentującym Skarb Państwa w dziedzinie zarządzania nieruchomościami skarbowymi byłby w pierwszej instancji Naczelnik Urzędu Ziemskiego, zaś organem wyższego stopnia byłby Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego. Kolejnym etapem byłoby przeniesienie zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa od innych podmiotów, głównie agencji rządowych oraz PKP S.A. na rzecz Urzędów Ziemskich. Umożliwiłoby to faktyczną restrukturyzację lub likwidację tych podmiotów.

⁷¹ Art. 90 ust. 1 ustawy – Prawo wodne.

Proponowana struktura organizacyjna nawiązuje do istniejącego w II Rzeczypospolitej oraz w okresie powojennym do września 1946 r.⁷² systemu zarządzania nieruchomościami skarbowymi, na który składały się powiatowe i wojewódzkie urzędy ziemskie. To, na ile konieczne jest uszczuplenie kompetencji wojewody w zakresie gospodarowania nieruchomościami skarbowymi, jest sprawą przyjęcia pewnego modelu rozwiązań systemowych, natomiast za konieczne uznajemy szybkie powołanie urzędów ziemskich na szczeblu powiatów. Dziś bowiem administracja rządowa tego szczebla po prostu nie istnieje. Założeniem tej operacji jest nie tyle uszczuplenie uprawnień powiatów, ile powrót do sytuacji, w której to rząd zarządza majątkiem skarbowym, co jest jego konstytucyjnym obowiązkiem – por. przepis art. 148 pkt 4 Konstytucji RP. Dzisiejszy stan prawny można uznać za systemowo niezgodny z wzorcem konstytucyjnym, w którym to rząd odpowiada za właściwe gospodarowanie majątkiem państwowym. Proponowana zmiana systemu zarządzania odbiega jednak od propozycji zawartej w poselskim projekcie ustawy o reformie rolnictwa, reformie rolnej i gospodarstwa rodzinnego⁷³, która *de facto* polegała jedynie na przekształceniu AWRSP i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w urząd państwowy, z pozostawieniem starostom kompetencji w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Według tego projektu podstawowym zadaniem powierzonym do realizacji Głównemu Urzędowi Ziemskiemu miało być dokonywanie przekształceń strukturalnych rolnictwa, polegających na tworzeniu gospodarstw rodzinnych oraz udzielaniu wsparcia finansowego byłym pracownikom zlikwidowanych PPGR. Zgodnie z założeniami tej ustawy nieruchomości przejęte po zlikwidowanej AWRSP miały służyć wyłącznie do sfinansowania wspomnianych zadań. Nie było więc mowy o racjonalnym gospodarowaniu nieruchomościami skarbowymi przez tę jednostkę w dłuższej perspektywie czasowej.

18. Proponowana zmiana systemu zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa przyniesie wymierne korzyści dla Skarbu Państwa dzięki ograniczeniu kosztów administracyjnych oraz polepszeniu zagospodarowania

⁷² Tj. do czasu wejścia w życie dekretu z dnia 12 sierpnia 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (Dz.U. Nr 43, poz. 248).

⁷³ Druk nr 2665 Sejmu III kadencji.

wania tych nieruchomości, a tym samym zwiększeniu wpływów uzyskanych z ich gospodarowania. Możliwe też będzie pełne zewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa i zagospodarowanie tych nieruchomości z korzyścią dla miast, gdzie państwo przez swoje agendy jest właścicielem większej ilości nieruchomości niż same gminy⁷⁴.

Tytułem przykładu należy wskazać, że ANR przez cały okres funkcjonowania nie określiła wartości mienia przejętego do Zasobu. W związku z koniecznością uporządkowania stanu prawnego mienia Zasobu przepis art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁷⁵ zobowiązał Agencję do dokonania w okresie roku od wejścia tej ustawy inwentaryzacji składników mienia Zasobu oraz dokonania wyceny ich wartości godziwej na zasadach określonych w przepisach ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem jednak okoliczności, że grunty rolne wchodzące w skład Zasobu, w przypadku których brakowało ceny nabycia, miano ujmować w ewidencji ksiąg rachunkowych prowadzonych dla Zasobu, określając ich wartość według stawek szacunkowych jednego hektara gruntu, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 32 u.g.n.r.SP, oraz ceny skupu 100 kg żyta, ustalonej dla celów podatku rolnego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Zaliczenia danego gruntu do okręgu podatkowego miało dokonywać się w sposób określony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie przepisów o tym podatku. Pomimo uproszczenia procedury oszacowania wartości nieruchomości przepis ten został uchylony z dniem 5 maja 2004 r.⁷⁶ Tym samym Agencja została zwolniona z obowiązku dokonania takiej inwentaryzacji, co niestety ma niekorzystny wpływ na ocenę efektywności jej działalności.

19. Dzięki ujednoczeniu aparatu administracyjnego zbędne stanie się utrzymywanie licznych i kosztownych struktur obejmujących zakresem swojego działania obszar całego państwa. Tytułem przykładu, koszt

⁷⁴ Por. raport MSP z 2005 r., s. 44.

⁷⁵ Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 64.

⁷⁶ Przez art. 5 ustawy z dnia 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 69, poz. 624).

utrzymania struktur Agencji Nieruchomości Rolnych, obejmujący Biuro Prezesa, oddziały terenowe i filie tych oddziałów wyniósł w 2005 r. 129,9 mln. zł (tj. 12% wydatków związanych z gospodarowaniem mieniem Zasobu)⁷⁷. Należy przy tym zauważyć, że wykonanie znacznej części swych zadań, w tym m.in. dokonywanie sprzedaży nieruchomości Zasobu, Agencja Nieruchomości Rolnych zleca innym podmiotom, m.in. gminom. Również sposób zagospodarowania powierzonych temu podmiotowi nieruchomości Skarbu Państwa przez wniesienie ich do spółek lub zlecenie takim spółkom ich sprzedaży budził wiele kontrowersji w ocenie NIK⁷⁸. Podobnie negatywne zjawiska występowały w związku z obrotem nieruchomościami skarbowymi przez inne agencje powiernicze, które nieefektywnie gospodarowały powierzonymi nieruchomościami oraz nie wykazały należytej dbałości o interes Skarbu Państwa przy podejmowaniu operacji gospodarczych, kierując się własnym interesem gospodarczym⁷⁹.

Kolejną korzyścią może być ograniczenie lub nawet zlikwidowanie preferencyjnego nabywania nieruchomości Skarbu Państwa przez pewne kategorie podmiotów. Chodzi tu w szczególności o zbywanie przez ANR nieruchomości Zasobu w trybie bezprzetargowym, jak również preferencyjne traktowanie niektórych podmiotów w zakresie spłaty lub umarzania należności przysługujących tej Agencji.

W związku z proponowaną likwidacją jednostek zarządzających nieruchomościami skarbowymi możliwa będzie również weryfikacja zadań przez nie realizowanych, a tym samym zracjonalizowanie wydatkowania środków publicznych. Zauważalna jest bowiem tendencja, że wraz z decentralizacją zarządzania nieruchomościami skarbowymi, poszczególne jednostki wykonujące to zadanie przeznaczały środki uzyskane z gospodarowania nimi na różnorodne cele, nie zawsze związane z przedmiotem ich działalności⁸⁰.

⁷⁷ *Raport o Agencji...*, s. 52.

⁷⁸ *Informacja o wynikach kontroli działalności TON „AGRO” S.A. i jej spółek zależnych ze szczególnym uwzględnieniem obrotu gruntami z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w imieniu własnym i na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych w latach 1999-2003*, Warszawa, styczeń 2003 r., KSR-41013/2004.

⁷⁹ *Gospodarowanie przez Agencję Mienia Wojskowego składnikami mienia Skarbu Państwa w latach 2002-2005*, nr ewid. 127/2006/P05/125/LGD, Gdańsk, lipiec 2006 r., s. 7.

⁸⁰ Typowym przykładem „znajdowania” nowej misji była działalność AWRSP (poprzedniczki ANR), która w latach 1998-2004 przyznawała stypendia dla dzieci byłych

20. Efektywniejsze gospodarowanie nieruchomościami skarbowymi może być też osiągnięte przez zwiększenie nadzoru nad czynnościami podejmowanymi przez właściwe jednostki. W dotychczasowym stanie prawnym Skarb Państwa nie posiada informacji o sposobie zagospodarowania przez starostów nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa⁸¹. Minister Skarbu Państwa w ramach prowadzonej zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa posiada jedynie informacje o ilości i wartości tego mienia⁸². Brakuje natomiast informacji o dokonywanych rozporządzeniach majątkiem znajdującym się w zasobie. Również agencje rządowe w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności w sposób ogólnikowy opisują te operacje.

Utworzenie urzędów ziemskich umożliwiłoby kontrolowanie obrotu nieruchomościami skarbowymi np. poprzez zobowiązanie wszystkich podmiotów do dokonywania czynności prawnych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami powyżej określonej kwoty (np. 1 mln zł) za zgodą naczelnika urzędu ziemskiego lub też wyposażenie tego organu w wyłączne prawo reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach sądowych w postępowaniu wieczystoksięgowym, z możliwością przejścia zastępstwa procesowego przez Prokuratorię Generalną w sprawach o dużej wartości przedmiotu sporu lub znaczeniu dla Skarbu Państwa. Dzięki centralizacji możliwe byłoby planowanie w skali całego kraju kierunków zagospodarowania nieruchomości skarbowych, w tym m.in. ilości sprzedawanych nieruchomości, oraz racjonalne planowanie inwestycji infrastrukturalnych przez państwo. Nie bez znaczenia jest również konieczność sfinansowania zobowiązań ciężących na państwie, w tym

pracowników PPGR. Jako podstawę prawną tych działań Agencja wskazywała z początku przepis art. 6 pkt 8 u.g.n.r.SP, zobowiązujący Agencję do tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej. Zdając sobie sprawę z nikłego związku programu stypendialnego z tworzeniem nowych miejsc pracy, w późniejszych latach jako podstawę tego programu Agencja wskazywała nowy pkt 9 art. 6 u.g.n.r.SP, stanowiący o wspieraniu przez nią działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom PPGR i członkom ich rodzin w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych.

⁸¹ Gdyż nie zostało wydane na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa.

⁸² Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 77, poz. 864, z późn. zm.).

zabezpieczenia nieruchomości pod spłatę rekompensat dla „zabuzan”, jak również realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych, co wymaga posiadania przez Skarb Państwa odpowiedniej puli nieruchomości.

Nadzór nad Urzędami Ziemskimi należy powierzyć Ministrowi Skarbu Państwa jako organowi sprawującemu jednolity nadzór nad mieniem państwowym. Propozycję tę uzasadnia m.in. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 września 1993 r., który stwierdził, że poddanie AWRSP, gospodarującej okazałym Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, nadzorowi naczelnego organu administracji rządowej stanowi zaakcentowanie przez ustawodawcę preferencji interesu publicznego w wykonywaniu prawa własności Skarbu Państwa⁸³. Podobne zdanie miała również Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, zgodnie z opinią której Minister Skarbu Państwa jest zasadniczym ogniwem organizacji Skarbu Państwa, ponosząc odpowiedzialność za ochronę interesów Skarbu Państwa i wykonywanie praw majątkowych⁸⁴.

Kosztami wynikającymi z wprowadzenia proponowanego modelu będzie utworzenie Urzędów Ziemskich. Należy jednak zauważyć, że koszty te nie będą wysokie, gdyż i tak dziś funkcjonują w starostwach (urzędach miejskich) zespoły osób zajmujących się wyłącznie zarządzaniem nieruchomościami skarbowymi, a ponadto można by wykorzystać zasoby kadrowe pracowników delegatur terenowych Ministra Skarbu Państwa. Nie zachodzi więc potrzeba zatrudniania nowych osób. Ponadto koszt utworzenia będzie poniesiony jednorazowo, gdyż funkcjonowanie tych państwowych jednostek organizacyjnych będzie finansowane ze środków, które obecnie stanowią dochód powiatu, w postaci 25% wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości wchodzących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁸⁵. Przy tworzeniu tego aparatu administracyjnego możliwe będzie również skorzystanie z mienia i siedzib likwidowanych jednostek organizacyjnych.

⁸³ Zob. uzasadnienie do wyroku NSA z dnia 7 września 1993 r., SA/Lu 67/93 (ONSA⁷ 1994, nr 4, poz. 130).

⁸⁴ Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o działach administracji rządowej (projekt z 16 grudnia 2005 r.), Warszawa, 2006.01.16, znak RL-0303-109/05.

⁸⁵ Na podstawie art. 23 ust. 3 u.g.n.

21. Mając na uwadze powyższe rozważania, za uzasadnioną można uznać dość paradoksalną tezę, że w obecnym stanie prawnym rząd i jego administracja nie posiadają pełnej kontroli nad procesami gospodarowania nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa. Nieruchomościami skarbowymi zarządza wiele różniących się swoim statusem prawnym podmiotów realizujących własne interesy, często znacznie odmienne od interesów państwa, bez jakiegokolwiek koordynacji tych procesów przez państwo. Ze strony administracji rządowej nie istnieje zaś stały, jednolity i skoncentrowany nadzór nad tą sferą własności państwowej⁸⁶. Za niewłaściwe uznajemy rozwiązanie w postaci wyodrębnienia kilkunastu niezależnych od siebie zasobów nieruchomości skarbowych i powierzenie zarządzania nimi odrębnym od Skarbu Państwa osobom prawnym bez zapewnienia skutecznego nadzoru nad tymi podmiotami, realizującego politykę państwa⁸⁷.

22. Zdajemy sobie sprawę, że przedstawiona przez nas propozycja utworzenia nowego systemu zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa może zostać uznana za bardzo kontrowersyjną, lecz uważamy, iż w kontekście projektowanej reformy systemu finansów publicznych konieczne jest rozpoczęcie dyskusji na ten temat. Brak dyskusji na ten temat nie pozostaje bez wpływu na jakość zarządzania naszym wspólnym majątkiem.

⁸⁶ Świadectwem tego stanu rzeczy jest przygotowany przez Ministerstwo Budownictwa projekt ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami gruntowymi Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który zakłada nałożenie na starostów, Agencję Nieruchomości Rolnych, Agencję Mienia Wojskowego oraz Wojskową Agencję Mieszkaniową obowiązku oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe na rzecz podmiotów prowadzących tego rodzaju działalność (http://www.mb.gov.pl/akty_prawne/projekty/Projekt%20ustawy%20gruntowej_13_12_2006.pdf).

⁸⁷ Chodzi tu przede wszystkim o zasoby nieruchomości powierzone w zarząd agencjom państwowym: Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Mienia Wojskowego, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.