

Krzysztof Buczyński

Zmiana modelu nadzoru sprawowanego nad Agencją Nieruchomości Rolnych na tle uregulowań prawnych dotyczących innych rządowych agencji powierniczych (cz. I)

1. Uchwalona w styczniu 2007 r. nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹ wprowadziła nowy model nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa² nad Agencją Nieruchomości Rolnych (ANR)³. Na mocy tych przepisów Ministrowi Skarbu Państwa odebrano kompetencje nadzorcze nad Agencją, co stanowi zakończenie długiego procesu ograniczania jego uprawnień w dziedzinie zagospodarowania mienia Skarbu Państwa powierzonego agencjom powierniczym. Analiza dokonanych zmian przepisów prawa w zakresie nadzoru nad rządowymi agencjami powierniczymi⁴ pozwala na sformu-

¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o działach administracji rządowej (Dz.U. Nr 35, poz. 218).

² Uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do tej agencji państwowej wykonywał Minister Skarbu Państwa. Minister ten kieruje działem administracji rządowej – Skarb Państwa na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 161, poz. 917).

³ Agencja Nieruchomości Rolnych jest nową nazwą Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) wprowadzoną na mocy przepisu art. 12 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592).

⁴ Do grupy tych podmiotów oprócz ANR należą: Agencja Mienia Wojskowego (dalej: AMW) i Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (dalej: WAM).

lowanie tezy o malejącej pozycji Ministra Skarbu Państwa w systemie zarządzania majątkiem Skarbu Państwa kosztem ministrów „branżowych”, co skutkuje poszerzeniem zakresu samodzielności decyzyjnej agencji.

Szczególnie interesująca jest analiza zmian zakresu kompetencji poszczególnych organów sprawujących nadzór nad ANR, która doprowadziła do zmiany modelu nadzoru nad agencjami powierniczymi, począwszy od pierwotnej konstrukcji nadzoru zwierzchniego, przez nadzór sprawowany wyłącznie przez Ministra Skarbu Państwa, następnie nadzór podzielony pomiędzy dwóch ministrów, a skończywszy na wyłącznym nadzorze ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności agencji.

2. Kwestią godną uwagi jest istota nadzoru nad agencjami rządowymi oraz uprawnienia organów sprawujących nadzór. Terminem „nadzór” ustawodawca posługuje się w celu określenia stanu, w którym organ nadzorujący posiada instrumenty oddziaływania na postępowanie organów lub jednostek kontrolowanych. Pojęcie to używane jest jednak często w odmiennym znaczeniu przez ustawodawcę, który odnosi je do stosunków wewnątrz aparatu administracyjnego, jak również do relacji pomiędzy tym aparatem a podmiotami zewnętrznymi. W sytuacji braku normatywnej treści pojęcia nadzoru należy posłużyć się poglądami doktryny, zaś w szczególności doktryny nauki o zarządzaniu, na gruncie której została stworzona konstrukcja instytucji nadzoru.

Zdaniem M. Wierzbowskiego uprawnienia nadzorcze zawierają prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy lub instytucje nadzorowane⁵. Podkreśla on również, że w niektórych przypadkach termin ten jest używany w celu oznaczenia kierownictwa lub kontroli⁶.

⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 93.

⁶ Zakres uprawnień przysługujących danemu organowi z tytułu sprawowania nadzoru jest szerszy niż w przypadku kontroli, która ogranicza się do sprawdzania działalności jednostek bez prawa do wpływania na tę działalność w postaci wydawania nakazów lub poleceń, a co najwyżej wydawania zaleceń jednostkom kontrolowanym. Tylko wyjątkowo organ kontrolujący ma prawo wydawania poleceń w celu natychmiastowego usunięcia wykrytych nieprawidłowości, jeżeli może to zapobiec stratom. Znacznie szerszy zakres uprawnień niż kontrola czy nadzór przysługuje organowi kierującemu, który może wykorzystywać wszelkie środki oddziaływania na postępowanie organów kierowanych, z zastrzeżeniem środków, których użycia zakazują przepisy prawne. (M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nadzór, kontrola...*, s. 93).

Ważną cechą nadzoru jest jego korygujący charakter, gdyż w ramach kierowania organ uprzednio wyznacza sposób działania podmiotu kierowanego, natomiast nadzór sprowadza się do weryfikacji prawidłowości działania. Weryfikacja dokonywana jest w stosunku do czynności, która ma lub miała miejsce i połączona jest z możliwością zastosowania represji, czyli środków nadzoru, jeżeli zaistnieją ku temu przesłanki prawnie określone⁷. Doktryna prawa administracyjnego nie ma sprecyzowanego jednego poglądu na ten temat. Inni przedstawiciele doktryny zwracają natomiast uwagę, że w ramach środków nadzorczych, oprócz kontroli, organ posiada możliwość podjęcia przewidzianych przez prawo środków wiążących jednostkę nadzorowaną lub możliwość bezpośredniego wzruszenia, uchylecia albo stwierdzenia nieważności jego aktów⁸.

Należy podzielić pogląd Z. Cieślaka, zgodnie z którym nadzór oznacza stan zależności pozaorganizacyjnej w systemie administracji zdecentralizowanej. Cechą charakterystyczną nadzoru jest zawężenie zakresu oceny działalności jednostki nadzorowanej, przede wszystkim do treści i skutków jej działania. Ponadto w ramach nadzoru działalność jednostki nadzorowanej jest sprawdzana pod względem legalności (wyjątkowo z uwzględnieniem kryterium celowości), zaś podjęcie określonych czynności przez organ sprawujący nadzór uwarunkowane jest zaistnieniem określonego stanu faktycznego, związanego z podjęciem rozstrzygnięcia przez jednostkę nadzorowaną⁹. Organ nadzorujący nie może natomiast zastępować tych podmiotów lub jednostek w związku z wykonywaniem przez nie ich statutowej działalności. Oznacza to dużą niezależność jednostek nadzorowanych, gdyż organy administracyjne mogą ingerować w działalność tych jednostek tylko w przypadkach i zakresie określonych przez przepisy prawa¹⁰.

⁷ K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992, s. 76.

⁸ E. Ochędowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 199.

⁹ Z. Cieślak, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 195.

¹⁰ Podobny pogląd odnośnie do charakteru instytucji nadzoru formułują J. Stelmasiak i J. Szreniawski, którzy wskazują, że nadzór należy traktować jako częściowe podporządkowanie jednostki organowi nadzorującemu. W odróżnieniu od struktur hierarchicznie podporządkowanych, w których jest możliwe wydawanie wiążących poleceń w każdej

3. W doktrynie prawnej przyjęto, że nadzór oznacza podporządkowanie częściowe, jednakże istnieją różne stopnie nadzoru – począwszy od nadzoru ograniczonego aż do hierarchicznego podporządkowania¹¹. W nauce prawa administracyjnego istnieją różne klasyfikacje rodzajów nadzoru.

J. Stelmasiak i J. Szreniawski wyróżniają trzy rodzaje nadzoru: zwierzchni, ogólny i specjalistyczny¹². Zgodnie z poglądami tych autorów, w przypadku nadzoru zwierzchniego ustawodawca określa organy uprawnione do sprawowania nadzoru, zakres ich uprawnień oraz środki nadzoru. Nadzór ogólny sprawowany jest w ramach hierarchicznej struktury jednostek posiadających własne kompetencje, jako przejaw podległości jednej z tych jednostek wobec drugiej. Ten rodzaj nadzoru często jest traktowany jako element kierowania, zaś jego zadaniem jest zagwarantowanie zgodności działalności jednostek z polityką państwa. Natomiast nadzór specjalistyczny jest wykonywany przez organy administracji w stosunku do jednostek prowadzących działalność w ściśle określonych dziedzinach, np. w budownictwie i górnictwie, w celu zapewnienia przestrzegania przepisów prawa. Cechą szczególną tego rodzaju nadzoru jest to, że organy nadzoru specjalistycznego nie znajdują się w tej samej strukturze organizacyjnej i, co za tym idzie, nie są jednostkami nadrzędnymi w stosunku do podmiotów nadzorowanych.

W nieco odmienny sposób klasyfikuje rodzaje nadzoru M. Szewczyk, przyjmując za podstawę ich wyróżnienia istniejące więzi pomiędzy podmiotami w różnych strukturach administracji, a także pomiędzy podmiotami niewchodzącymi w skład tej samej struktury organizacyjnej, ale powiązane określonymi relacjami na podstawie norm materialnego prawa administracyjnego. Uwzględniając wspomniane kryteria autor wyróżnia

sprawie, nadzór umożliwia zastosowanie tylko tych środków, które są przyznane organowi przez prawo, w przypadkach i w wymiarze określonych przez przepisy prawne. Jednocześnie nadzór oznacza stopień odpowiedzialności organu nadzorującego za działalność nadzorowanej jednostki. Tym samym ustawodawca musi określić organ sprawujący nadzór, środki i zakres tego nadzoru, jak również kryteria sprawowania nadzoru (J. Stelmasiak i J. Szreniawski, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 12-13).

¹¹ E. Ochędowski, *Prawo administracyjne...*, s. 199.

¹² J. Stelmasiak i J. Szreniawski, [w:] *Prawo...*, s. 13.

nadzór: dyrektywny, weryfikacyjny oraz nadzór szczególnego rodzaju, w którym zasadniczą rolę odgrywa element normatywny¹³.

4. Zważywszy, że przez dłuższy czas przepisy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, określając zależność AWRSP od Ministra Skarbu Państwa posługiwały się sformułowaniem „nadzór zwierzchni”, należy szczegółowo przeanalizować treść tego pojęcia. Zarówno w przepisach prawnych, jak i w literaturze przedmiotu termin „nadzór zwierzchni” nie został jednoznacznie zdefiniowany. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawiają się następujące poglądy określające treść tego pojęcia. Nadzór zwierzchni rozumiany jest przez ustawodawcę albo jako nadzór polityczny albo jako nadzór procesowy¹⁴. Nadzór polityczny dotyczy funkcjonariuszy publicznych, sprawujących

¹³ W scentralizowanej strukturze administracji istnieje nadzór dyrektywny, w którym organ nadrzędny kieruje działalnością innego podmiotu oraz nadzoruje jego działalność. Stąd organ ten może wpływać na działalność tego podmiotu przy pomocy środków mających charakter wewnętrznych dyrektyw administracyjnych, wydawanych na podstawie norm określających właściwość i kompetencje organu sprawującego nadzór. Nadzór weryfikacyjny określa relacje pomiędzy podmiotami funkcjonującymi w zdecentralizowanej strukturze administracji. W układzie tym organy administracji na mocy przepisu ustawowego sprawują nadzór nad działalnością podmiotów, które zostały wyposażone we władztwo administracyjne. Zakres tego nadzoru dotyczy wyłącznie działalności podmiotów związanej z wykonywaniem kompetencji wynikających z tego władztwa. Tym samym precyzyjnie musi być określona właściwość i zakres działania organów sprawujących nadzór, zaś formy środków nadzorczych są określone jako katalog zamknięty (*numerus clausus*). Konstrukcja prawna tego rodzaju nadzoru ma na celu zagwarantowanie samodzielności podmiotów zdecentralizowanych, gdyż środki podejmowane przez organ sprawujący nadzór mają jedynie korygować działalność tych podmiotów. Kolejny rodzaj nadzoru – nadzór szczególnego rodzaju – określa zależności istniejące pomiędzy podmiotami ze względu na obowiązywanie norm materialnych prawa administracyjnego, reglamentujących pewne rodzaje działalności gospodarczej w postaci koncesji lub zezwoleń. Przepisy stanowiące o tego typu nadzorze dotyczą podmiotów, które z reguły nie należą do struktury administracji (tj. normy te mają zastosowanie m.in. wobec obywateli, organizacji społecznych, spółek handlowych), lecz zamierzają prowadzić lub prowadzą działalność regulowaną przez przepisy materialnego prawa administracyjnego, np. prawa budowlanego (M. S z e w c z y k, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 31-35).

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 13 maja 2002 r., II SA 2516/01 (Lex 121880).

swoje funkcje w nadzorowanych jednostkach. Natomiast nadzór procesowy jest rozumiany w dwóch znaczeniach.

Po pierwsze – można przyjąć, że pojęcie „nadzór zwierzchni” określa uprawnienia danego organu sprawującego funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a., właściwego do rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych w niższych instancjach¹⁵.

Po drugie, w sytuacji, gdy przepisy prawne jednoznacznie określają treść uprawnień związanych z nadzorem zwierzchnim – „odpowiednie” stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie może prowadzić do rozszerzenia uprawnień organu pełniącego tego rodzaju nadzór¹⁶.

Generalnie można zatem stwierdzić, że wykonywanie nadzoru zwierzchniego jest związane z uruchamianiem środków nadzwyczajnych. W przeciwieństwie do nadzoru zwierzchniego, przez pojęcie nadzoru bezpośredniego należy rozumieć uprawnienie określonego organu do prowadzenia stałej i bezpośredniej kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na decyzje organów i instytucji kontrolowanych.

5. W odróżnieniu od organu, który posiada wyłącznie kompetencje kontrolne, organ nadzorujący ponosi odpowiedzialność (polityczną, ale już nie cywilnoprawną) za działanie jednostki nadzorowanej. Zgodnie z poglądami przedstawicieli doktryny organ sprawujący nadzór ponosi odpowiedzialność za działalność jednostek nadzorowanych, ale tylko w zakresie spraw, które nadzoruje, i tylko w tym zakresie, w jakim dysponuje środkami niezbędnymi do zrealizowania funkcji nadzorczych¹⁷.

Reasumując, należy stwierdzić, że organ nadzorujący może ponosić odpowiedzialność za nieskorzystanie ze środków nadzoru, użycie ich tylko w sposób częściowy albo niewłaściwy. Wskazuje się przy tym, że organ władzy publicznej nie może odpowiadać za postępowanie jednostki, na którą nie ma on możliwości oddziaływania¹⁸.

¹⁵ Zob. uchwała SN z dnia 21 stycznia 1996 r., III AZP 36/95 (OSNAP 1996, nr 13, poz. 17).

¹⁶ Uchwała NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 6/98 (ONSA 1999, nr 1, poz. 3).

¹⁷ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 75.

¹⁸ Tamże, s. 34.

6. W trakcie wcześniejszych rozważań dotyczących pojęcia nadzoru zostało wskazane, że organy nadzorujące mogą stosować tylko te środki nadzoru, które zostały wymienione w przepisach kompetencyjnych i tylko w sytuacjach określonych w tych przepisach. Nadzór nie może być realizowany wyłącznie na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, stąd zakres wykonywania przez dany organ funkcji nadzorczych wyznaczają środki nadzoru, w które został ten organ wyposażony¹⁹.

W ramach sprawowania nadzoru wyodrębnia się środki kontroli (czynności posiadające charakter materialno-techniczny) oraz środki mające skorygować działania niezgodne z przyjętymi kryteriami nadzoru, w postaci aktów administracyjnych. Natomiast czynności prawne podejmowane w ramach nadzoru, mające formę zewnętrznego aktu administracyjnego, są dokonywane w celu korekty zachowań podmiotu nadzorowanego. Wśród środków nadzoru wyodrębnia się środki nadzoru represyjnego oraz środki nadzoru prewencyjnego²⁰. Dodatkowo w literaturze przedmiotu wyróżnia się środki nadzoru merytorycznego oraz środki nadzoru personalnego w postaci zawieszenia w czynnościach czy rozwiązania organu kolegialnego²¹.

7. Cechami charakterystycznymi ujęcia nadzoru w niektórych przepisach materialnego prawa administracyjnego jest wyposażenie organu

¹⁹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 76.

²⁰ Środki nadzoru represyjnego można zastosować w przypadku naruszenia prawa przez jednostkę nadzorowaną. Do tego rodzaju środków przysługujących organowi sprawującemu nadzór można zaliczyć m.in.: żądanie informacji o sprawach objętych zakresem nadzoru czy też zarządzenie wykonania przez jednostkę nadzorowaną ciężącego na niej obowiązku w wyznaczonym terminie, uchylenie naruszającego prawo aktu wydanego przez jednostkę nadzorowaną lub żądanie uchylenia takiego aktu (tzw. zgłoszenie sprzeciwu), zawieszenie wykonania rozstrzygnięcia albo wydanie zarządzenia zastępczego, jeżeli jednostka nadzorowana nie wypełnia obowiązku na niej ciężącego i przy tym nie realizuje zarządzenia organu nadzorującego. Niejako ostatecznością jest zastosowanie środków *ad personam* w postaci ustanowienia organu komisarycznego, w przypadku odwołania, rozwiązania lub zawieszenia organu nadzorowanego. Środkami nadzoru prewencyjnego są m.in.: zatwierdzenie lub uzgodnienie aktu organu nadzorowanego przez organ nadzorczy, ustalenie budżetu jednostki nadzorowanej, jeżeli jednostka nadzorowana nie uchwali budżetu w terminie określonym przez prawo. (E. Ochędowski, *Prawo administracyjne...*, s. 200).

²¹ E. Ochędowski, *Prawo administracyjne...*, s. 201.

sprawującego nadzór w istocie w kompetencje kontrolne oraz w uprawnienia do nakładania obowiązków niezbędnych dla przeprowadzenia kontroli. Inne kompetencje nadzorcze są niezwykle ograniczone, gdyż sprowadzają się do żądania usunięcia ujawnionych nieprawidłowości, natomiast organ nadzorczy nie jest uprawniony do samodzielnego korygowania działań podmiotu nadzorowanego²². Z tego właśnie typu nadzorem mamy do czynienia w przypadku nadzoru sprawowanego nad agencjami rządowymi. Cechami szczególnymi nadzoru nad agencjami jest niedookreślenie środków nadzoru oraz kryteriów, jakimi się ma kierować organ nadzorujący przy stosowaniu tych środków²³. Tym samym w praktyce administracyjnej nadzór nad agencjami rządowymi jest słaby i ograniczony, gdyż, jak wskazano w literaturze przedmiotu, wobec nieokreślenia w przepisach katalogu środków nadzoru brak jest możliwości ingerowania przy pomocy środków władczych w ich działalność, z wyjątkiem kompetencji do odwołania prezesa agencji²⁴.

Podkreślenia wymaga okoliczność, że we wszystkich rządowych agencjach powierniczych do podstawowych środków nadzoru należy zaliczyć obowiązek składania przez te podmioty okresowych sprawozdań i informacji o ich działalności. Materiały te dotyczą działalności statutowej agencji, działalności finansowej oraz realizacji planów finansowych na dany rok obrotowy. Informacje dotyczące negatywnych wyników działalności agencji rządowych zawarte w tych materiałach mogą być podstawą do zastosowania w stosunku do prezesa agencji środka nadzoru *ad personam* w postaci jego odwołania.

8. Istotną rolę w zapewnieniu możliwości realizowania uprawnień nadzorczych przez organy administracji wobec agencji powierniczych odgrywają rady nadzorcze tych agencji. Rady te są uprawnione do sprawowania stałego nadzoru nad działalnością agencji, w tym m.in. do analizowania efektywności działań podejmowanych przez agencję, nadzoru nad gospodarką finansową agencji, podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia prezesowi absolutorium z wykonania obowiązków w okresie

²² M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie...*, s. 37.

²³ J. Niczyporuk, *Rządowe agencje gospodarcze*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 167.

²⁴ S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997, s. 26.

objętym rocznym sprawozdaniem finansowym. Istotne jest również to, że rada może żądać od prezesa i pracowników agencji przedstawienia dokumentów i wyjaśnień w każdej sprawie pozostającej w zakresie działalności agencji. Tym samym na bieżąco może uzyskiwać informacje niezbędne do przeprowadzenia przez organ nadzorujący agencję oceny działalności tego podmiotu.

W niektórych agencjach sam fakt nieudzielenia prezesowi przez radę nadzorczą absolutorium z wykonania obowiązków w okresie objętym rocznym sprawozdaniem finansowym stanowi podstawę do odwołania prezesa przez organ administracji sprawujący nadzór nad tym podmiotem²⁵. Przedstawione argumenty potwierdzają tezę, że rada nadzorcza często stanowi instrument zewnętrznego nadzoru nad agencją rządową, zaś informacje uzyskane przez nią stanowią istotny element procesu decyzyjnego podejmowanego przez organ administracji sprawujący nadzór. Tym samym model nadzoru nad niektórymi agencjami rządowymi realizowany jest przez konstrukcje mające swoje źródło w prawie handlowym²⁶. Instytucja rad nadzorczych agencji nawiązuje bowiem wprost do ukształtowanych w prawie handlowym organów nadzoru korporacyjnego w spółkach kapitałowych.

9. Jak przedstawiał się stan prawny AWRSP w latach 1991-1996? Od chwili powstania AWRSP aż do dnia 31 grudnia 1996 r. nadzór nad tym podmiotem sprawował Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Powyższe usytuowanie podległości Agencji uzasadniano realizowaniem przez ten podmiot celów polityki państwa w dziedzinie rolnictwa. Od samego początku zauważano jednak²⁷, że nadzór ten nie może być sprawowany efektywnie, gdyż poza właściwością Ministra Rolnictwa

²⁵ Por. art. 16 ust. 5 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.).

²⁶ B. P o p o w s k a, *Agencje – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer, R. Hendler, P. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999, s. 216.

²⁷ C. B a n a s i ń s k i, P. C z e c h o w s k i, *Komentarz do Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych wzorami umów*, Warszawa 1992, s. 21.

i Gospodarki Żywnościowej, określoną w obowiązującej wówczas ustawie z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej²⁸ pozostawały sprawy prywatyzacji majątku państwowego i restrukturyzacji przedsiębiorstw.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (u.g.n.r.SP)²⁹, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej sprawował nadzór nad AWRSP. Ustawa w brzmieniu pierwotnym nie określała jednoznacznie katalogu środków nadzorczych. Mając na uwadze powyższe, niezwykle utrudnione było ustalenie zakresu podległości Agencji wobec tego Ministra. Kompetencje Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej jako organu nadzorczego były niewielkie, gdyż faktycznie ograniczały się do powoływania niektórych organów Agencji – tj. powoływania Rady Agencji oraz do wskazywania kandydata na Prezesa, który następnie był powoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Powyższy tryb powoływania Prezesa Agencji powodował jednak brak podległości tego organu Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Tym samym nie istniał stosunek zależności Prezesa Agencji od Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na podstawie tzw. ogólnej kompetencji nadzorczej, który umożliwiałby wybór środków nadzoru według uznania tego Ministra.

W opinii niektórych komentatorów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa możliwość wpływania na Agencję przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w ramach sprawowanego nadzoru ograniczała się do analizy rocznych i kwartalnych raportów z jej działalności i na tej podstawie formułowania oceny działalności Prezesa Agencji. Dodatkowo wskazywano, że organ ten nie mógł wkraczać w ustawowo określoną sferę działalności zastrzeżonej wyłącznie dla Agencji jako podmiotu utworzonego w drodze odrębnego aktu ustawowego³⁰. Odmienny pogląd wyraził S. Prutis, wskazując, że nadzór nad Agencją oznacza kompetencję, czyli uprawnienie, ale zarazem i obowiązek Ministra do stałego nadzorowania tego podmiotu, a nie tylko rozpatrywania kwartalnych raportów przedkładanych przez Prezesa.

²⁸ Dz.U. Nr 73, poz. 434.

²⁹ Dz.U. Nr 107, poz. 464.

³⁰ C. Banasiński, P. Czechowski, *Komentarz...*, s. 21.

Pomimo niemożności zastosowania władczych środków nadzoru możliwe było stosowanie środków kontrolnych, środków doradztwa i pomocy oraz środków korygujących³¹.

W praktyce nadzór Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej sprowadzał się do możliwości zastosowania środka nadzorczego *ad personam* wobec Prezesa Agencji, w postaci wniosku do Prezesa Rady Ministrów o jego odwołanie, co jako środek ostateczny mogło być stosowane w wyjątkowych sytuacjach. Z kompetencji tej nie korzystano, gdyż przez dziesięcioletni okres od czasu utworzenia Agencji podmiotem tym kierował jeden i ten sam Prezes³².

10. W tej części rozważań omówiony zostanie nadzór Ministra Skarbu Państwa w latach 1997-2002. Istniejący do 2002 r. model sprawowania nadzoru nad Agencją przez Ministra Skarbu Państwa został ukształtowany w 1996 r. w ramach tzw. reformy centrum administracyjno-gospodarczego Rządu, jak również w związku z wykonaniem dyspozycji art. 218 Konstytucji RP. Nowe uregulowania prawne były oparte na przekonaniu o konieczności oddzielenia funkcji regulacyjnych państwa od aspektów jego funkcjonowania w sferze cywilnoprawnej jako podmiotu prawa, tj. Skarbu Państwa. Konsekwencją tych zmian ustrojowych było utworzenie nowego organu administracji rządowej właściwego do reprezentacji Państwa w obrocie cywilnoprawnym, którym jest Minister Skarbu Państwa. W związku z dyspozycją art. 218 Konstytucji RP niezbędne stało się określenie w drodze ustawowej organizacji Skarbu Państwa oraz zasad gospodarowania jego majątkiem. Realizacją tej konstytucyjnej wytycznej było określenie pozycji prawnej ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa³³. Jak wskazuje C. Kosikowski, przepis art. 218 Konstytucji nie obliguje do wydania tylko jednej ustawy o Skarbie Państwa, gdyż dopuszczalne jest uznanie, że delegacja konstytucyjna może być realizowana w kilku ustawach określających łącznie organizację Skarbu Państwa oraz zasady gospodarowania jego

³¹ S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi...*, s. 26.

³² <http://www.anr.gov.pl/pl/article/504>.

³³ Pierwotny tytuł to: ustawa o urzędzie Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493, ze zm.).

majątkiem³⁴. Należy zgodzić się z tym poglądem, gdyż z uwagi na zakres domeny państwowej jest to legislacyjnie niewykonalne. Szczegółowy opis domeny państwowej (wielkość majątku, dokładny opis podmiotów zarządzających, informacje o wielkości dóbr skarbowych w poszczególnych województwach) zawiera publikowany corocznie przez Ministerstwo Skarbu Państwa „Raport o stanie mienia Skarbu Państwa”³⁵. Obszerność tego Raportu uświadamia, jak szeroki musiałby być zakres przedmiotowy takiej ustawy. Tym samym racjonalna wykładnia przepisu art. 218 Konstytucji prowadzi do w istocie wniosku, że zawiera on nakaz „ustawowej” regulacji zasad gospodarowania majątkiem skarbowym, bez przesądzania o formach i zasadach tego gospodarowania.

Tym samym można przyjąć, że ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stanowi część systemu określającego organizację Skarbu Państwa, gdyż reguluje zasady gospodarowania mieniem rolnym Skarbu Państwa. W ramach tego systemu Minister Skarbu Państwa ponosi odpowiedzialność za wykonywanie praw majątkowych Skarbu Państwa oraz za ochronę interesów Skarbu Państwa. Podstawowym środkiem mającym umożliwić temu organowi realizowanie jego uprawnień miał być jednolity nadzór nad mieniem Skarbu Państwa, w tym w szczególności nad nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Konsekwencją tych zmian było przyznanie Ministrowi Skarbu Państwa kompetencji nadzorczych nad AWRSP oraz nad innymi agencjami powierniczymi³⁶.

³⁴ C. K o s i k o w s k i, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2004, s. 168-170.

³⁵ Raporty za poszczególne lata są dostępne na stronie Ministerstwa Skarbu Państwa: http://www.msp.gov.pl/index_msp.php?dzial=45&id=768

³⁶ Minister Skarbu Państwa sprawował zwierzchni nadzór nad: 1) AMW w okresie od dnia 1 stycznia 1997 r. do dnia 1 stycznia 2002 r., tj. od czasu wejścia w życie art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z reformą funkcjonowania i administracji publicznej oraz o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 156, poz. 775) do dnia wejścia w życie art. 21 pkt 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800), 2) WAM w okresie od 1 lipca 1997 r. do dnia 1 stycznia 2002 r., tj. od czasu wejścia w życie art. 68 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjo-

11. Należy zauważyć, że taki układ kompetencji w dziedzinie sprawowania nadzoru nad Agencją stanowił również realizację koncepcji podziału całości zadań państwa na odrębne działy administracji rządowej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³⁷ wyodrębniono jednorodne obszary funkcjonowania administracji rządowej, które po pogrupowaniu w odrębne działy zostały powierzone poszczególnym ministrom, katalogując tym samym cały zakres spraw publicznych, którymi zajmuje się rząd i jego administracja.

Wyrazem takiego podejścia ustawodawcy było powierzenie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa – na mocy art. 25 ustawy o działach administracji rządowej sprawowania – zwierzchniego nadzoru nad Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dodatkowo Agencja była wykazywana wśród jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa³⁸. Przesłanką takiego uregulowania podległości Agencji było przekonanie, że podmiot ten, mimo odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej, jest podmiotem publicznym, któremu powierzono realizację zadań państwowych w sferze gospodarowania wydzieloną częścią mienia Skarbu Państwa, jakim jest Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, w tym m.in. zadanie prywatyzacji tego mienia. Konsekwencją tego jest m.in. brak zdolności upadłościowej ANR, wynikający z art. 6 pkt 4 prawa upadłościowego³⁹.

12. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.g.n.r.SP, w brzmieniu obowiązującym w latach 1997-2002, Minister Skarbu Państwa sprawował nadzór zwierzchni

nowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496) do dnia wejścia w życie art. 17 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800).

³⁷ Tekst pierwotny – Dz.U. Nr 141, poz. 943.

³⁸ Zob. załącznik do obwieszczenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Skarbu Państwa lub przez niego nadzorowanych (M.P. Nr 33, poz. 522) wydanego na podstawie art. 33 ust. 1d ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, ze zm.).

³⁹ Szerzej na temat braku zdolności upadłościowej podmiotów utworzonych w drodze ustawy: M. P r z y c h o d z k i, K. S ą c i ń s k a, *Brak zdolności upadłościowej osób prawa publicznego*, PPH 2006, nr 4.

nad Agencją⁴⁰. W owym czasie ustawa nie określała uprawnień tego organu w zakresie nadzoru zwierzchniego (wyjątkiem była możliwość wnioskowania o odwołanie Prezesa Agencji). Stąd, zgodnie z poglądami doktryny, organowi temu mogły przysługiwać w zasadzie środki niewładcze, a sam nadzór był bardziej polityczny niż merytoryczny. Natomiast Agencja jako jednostka nadzorowana powinna była powstrzymać się od działań, które uniemożliwiałyby ministrowi wykonanie nakazu ustawowego. Ponadto w przeszłości ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie określała ani kryteriów, ani instrumentów nadzoru. Zdaniem przedstawicieli doktryny, wobec faktu, że Agencja nie jest instytucją stosowania prawa, lecz organizacją gospodarczą gospodarującą częścią mienia Skarbu Państwa, to kryteriami nadzoru wobec niej powinny być gospodarność, celowość i rzetelność działania Agencji⁴¹.

Niejako *quasi*-środkiem nadzoru przysługującym Ministrowi Skarbu Państwa od czasu powierzenia temu organowi nadzoru nad Agencją była kompetencja do przedkładania Sejmowi raportu rocznego z działalności Agencji⁴². Zdaniem M. Możdżeń-Marcinkowskiego przedkładanie raportu Sejmowi nie służy sprawowaniu nadzoru nad Agencją, gdyż ma na celu jedynie zapoznanie Sejmu z działalnością Agencji. Co więcej, Sejm poza możliwością zmian ustawowych nie posiada żadnych środków nadzorczych nad Agencją. Drugim powodem braku możliwości uznania kompetencji do przedkładania Sejmowi raportu z działalności Agencji jako środka nadzorczego możliwego do zastosowania przez Ministra Skarbu Państwa był, zdaniem autora, zakres kompetencji ustawowych tego ministra, obejmujący gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych, w tym prywatyzację tego mienia, a także

⁴⁰ W brzmieniu ustalonym przez art. 51 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496) z dniem 1 stycznia 1997 r. i obowiązującym do czasu wejścia w życie art. 1 pkt 1 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).

⁴¹ S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi...*, s. 26.

⁴² Na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z reformą funkcjonowania gospodarki i administracji publicznej oraz o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 156, poz. 755), który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1997 r.

ochronę interesów Skarbu Państwa⁴³. Moim zdaniem środek ten mógł być jednak pośrednio stosowany w celu oddziaływania na działalność Agencji, gdyż Minister Skarbu Państwa mógł nie tylko zapoznać się z działalnością Agencji, ale również wpływać na ostateczny kształt raportu⁴⁴.

13. Odnosząc się do kwestii zakresu kompetencji Ministra Skarbu Państwa, należy zauważyć, że w praktyce niektórych obszarów działalności Agencji nie dało się jednoznacznie zakwalifikować do działu „Skarb Państwa” lub do działu „rozwój wsi”. Tytułem przykładu, Agencja realizuje zadania m.in. w zakresie administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne, stąd weryfikowanie prawidłowości tego typu działalności może się odbywać z punktu widzenia nie tylko wykorzystania tego majątku zgodnie z celami polityki rolnej państwa, ale również pod kątem ochrony interesu majątkowego Skarbu Państwa.

Poprzednio zadanie przedkładania raportu Sejmowi realizował Prezes Agencji, stąd Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej ówczesnie sprawujący nadzór nad AWRSP nie mógł ingerować w treść tego raportu. I jakkolwiek Sejm nie posiada środków nadzorczych wobec Agencji, to jednak Minister Skarbu Państwa ponosił przed tym organem państwa odpowiedzialność polityczną, włącznie z odwołaniem m.in. z tytułu niewłaściwego sprawowania nadzoru nad Agencją. Z tego powodu Ministrowi temu zależało na pozyskiwaniu informacji, które mogły być podstawą do wszczęcia procedury odwołania Prezesa Agencji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego podmiotu.

W konsekwencji opisany model nadzoru nad Agencją nie wyposażył ministra nadzorującego w instrumenty oddziaływania na Agencję w celu realizacji przez nią polityki państwa oraz na sposób gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa. Oznaczało to istnienie jedynie słabego i formalnego nadzoru nad Agencją, która była podmiotem *de facto* niezależ-

⁴³ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja nieruchomości rolnych*, Kraków 2003, s. 55.

⁴⁴ Por.: *Reasumpcja Raportu z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2003 r.* <http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/2/696/pl/Raport%20%20%20ANR-2003%20%20%20Reasumpcja.pdf>

nym od organów administracji rządowej, realizującym własną politykę gospodarowania powierzonym jej majątkiem.

Należy jednak zauważyć, że Ministrowi Skarbu Państwa, jako organowi, któremu podlegała Agencja, przysługiwały kompetencje nadzorcze wobec tego podmiotu, określone w ustawie o Radzie Ministrów⁴⁵. Zgodnie z przepisami wymienionej ustawy minister nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych jednostek, w szczególności organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne. Jakkolwiek minister nadzoruje i kontroluje działalność jednostek na podstawie przepisów ustawowych, które przyznały mu uprawnienia nadzorcze nad tymi jednostkami, to jednak musi stosować odpowiednio przepisy ustawy o Radzie Ministrów⁴⁶. Stąd też nie można do końca się zgodzić z tezą stawianą przez niektórych autorów, że organ nadzorujący Agencję w ogóle nie posiadał instrumentów prawnych pozwalających oddziaływać na sposób gospodarowania przez ten podmiot majątkiem Skarbu Państwa⁴⁷.

⁴⁵ Zob. art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.).

⁴⁶ Art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

⁴⁷ Przepisy art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r., której tytuł ówczesnie brzmiał – ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów – obowiązywały od dnia 1 października 1996 r.