

Eryk Kosiński*

REALIZACJA ZADAŃ ADMINISTRACJI GOSPODARCZEJ W FORMIE RZĄDOWYCH AGENCJI GOSPODARCZYCH. STATUS PRAWNY AGENCJI

1. Wprowadzenie. Przemiany ustrojowe

Zmiana ustroju społecznego i gospodarczego Polski formalnie nastąpiła wraz z nowelizacją Konstytucji Lipcowej z 1952 r., wprowadzonej ustawą z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹. Z dniem 31.12.1989 r. znowelizowana Konstytucja Lipcowa uznała, m.in., zasadę swobody działalności gospodarczej jako jedną z podstaw ustroju politycznego i gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 Konstytucji)². Wcześniej, gdyż z dniem 1.1.1989 r., wolność gospodarczą wprowadziła ustawa z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej (art. 1)³.

* Dr hab. Eryk Kosiński – adiunkt, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Dz.U. Nr 75, poz. 444. Zob. nadto E. Ochendowski, *Formy organizacyjne administracji w świetle stałych zmian zadań*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 193–194.

² Konstytucja z 1952 r. uchylona została 8.12.1992 r. na podstawie ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała Konstytucja, Dz.U. Nr 84, poz. 426). Niemniej jej określone przepisy, w tym art. 1–8, pozostawione zostały w mocy.

³ Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm. Por. C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 12. Szerzej w tym zakresie: E. Kosiński, *Aspekt prawny wolności gospodarczej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 4, s. 23–24.

Jednocześnie w nowym ustroju społeczno-gospodarczym zdemontowany został dawny, charakterystyczny dla ustroju socjalizmu realnego, jednolity system organów państwa, cechujący się m.in. całkowitą nadrzędnością organów władzy państwowej wobec wszelkich innych organów w państwie⁴.

Ponadto na gruncie stosunków prywatno-prawnych zmiana ustroju doprowadziła do odejścia z dniem 1.10.1990 r. od systemu jednolitego funduszu własności państwowej, wprowadzonego przez art. 128 § 1 Kodeksu cywilnego (k.c.)⁵.

W następstwie wskazanych przemian ustrojowych konieczna stała się określona modernizacja aparatu administracji państwowej oraz prawnych form jego działania, w tym przede wszystkim w sferze interwencjonizmu państwa w gospodarkę oraz w sferze zarządzania majątkiem państwowym.

Celem niniejszej publikacji jest analiza typów rządowych agencji gospodarczych występujących w polskim systemie prawnym, zakresu ich zadań i kompetencji oraz stopnia niezależności wobec organów administracji państwowej. Niezwykle doniosłym zagadnieniem w świetle powyższego są środki nadzoru organów administracji państwowej nad agencjami. Wskazany cel wydaje się szczególnie ważki wobec upływu prawie dwudziestu lat funkcjonowania rozmaitych agencji w Polsce oraz wobec projektu wprowadzenia przez nową ustawę o finansach publicznych tzw. agencji wykonawczych.

2. Agencje rządowe jako państwowe osoby prawne

Rządowa agencja gospodarcza⁶ czy agencja państwowa (rządowa), stanowi stosunkowo nową formę realizacji zadań administracyjnych przez państwo⁷. Przez agencję należy rozumieć „instytucję utworzoną z mocy ustawy w formie państwowej osoby prawnej, celem wykonywania zadań gospodarczych państwa, w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw”⁸.

⁴ Por. m.in. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 312.

⁵ Zob. ustawa z 28.7.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

⁶ Takiego terminu używa m.in. J. Niczyporuk w: *Rządowe agencje gospodarcze*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 339 i n.

⁷ Por. B. Popowska, *Agencje – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów Poznań, 8–12 września 1997 roku, Referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1999, s. 207 i n.

⁸ Tak J. Niczyporuk, op.cit., s. 341.

W konsekwencji nie stanowią agencji rządowych podmioty co prawda określane nominalnie „agencjami”, niemniej nie powołane ustawą, a jedynie aktem pozostającym wyłącznie w sferze *dominium* (spółki względnie fundacje, w których firmie występuje określenie „agencja”, w tym spółki Skarbu Państwa)⁹. Odmienne stanowisko mogłoby prowadzić do przyjęcia, iż w istocie każda spółka Skarbu Państwa, szczególnie spółki funkcjonujące w określonych, wrażliwych i istotnych społecznie sektorach gospodarki (jak energetyka czy transport kolejowy), stanowią formę rządowych agencji gospodarczych (tymczasem takie zjawisko określić można państwową „interwencją poprzez własność”¹⁰).

Bezsprzecznie podstawową cechą agencji rządowych w polskim systemie prawnym jest odrębna od Skarbu Państwa osobowość prawna. Co więcej, agencje stanowią szczególne podmioty praw i obowiązków określane państwowymi osobami prawnymi¹¹. Kwalifikacja ta wynika z ogólnej definicji państwowych osób prawnych, jak i częstokroć z wyraźnego wskazania danej ustawy szczególnej, powołującej do życia określoną agencję. W wymienionym zakresie odwołać należy się do ogólnych regulacji podmiotowości prawnej zawartej w Kodeksie cywilnym¹². Zgodnie z art. 33 k.c. „Osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną”. Dalej, pośród istotniejszych regulacji Kodeksu cywilnego zwrócić uwagę należy na art. 40 § 1 k.c., zgodnie z którym: „Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej. Państwowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa”. Wreszcie zgodnie z art. 44¹ § 1 k.c. „Własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym”. Uprawnienia majątkowe (organizacyjno–prawne) Skarbu

⁹ Przykładowo istniejąca od 1991 r. do chwili obecnej spółka Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., czy zlikwidowana spółka Agencja Węgla Kamiennego S.A. Odmienne stanowisko zajmuje m.in. J. Jeziorski w: *Agencje rządowe, Informacje i opinie*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, marzec 1996, s. 1, B. Popowska w: *też*, op.cit., m.in. s. 209–210, czy K. Kokocińska i A. Trela w: *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Status prawny, zakres i charakter prawny zadań*, [w:] *Prawo i administracja*, (pod red. R. Budzanowskiego), t. IV, Piła 2005, s. 284, zaliczając wymienione spółki niepowołane ustawą do rządowych agencji gospodarczych.

¹⁰ Por. m.in. T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 8. Zob. także: W. Hoff, *Polski model regulacji na tle porównawczym*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 129–130.

¹¹ Zob. m.in. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2002, s. 183–184.

¹² Ustawa z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy (art. 44¹ § 2 k.c.). Z kolei pojęcie „państwowej osoby prawnej” zdefiniowane jest przez art. 1a ustawy z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹³. Zgodnie z zawartą tam definicją, przez państwową osobę prawną rozumieć należy „inną niż Skarb Państwa jednostkę organizacyjną, posiadającą osobowość prawną, której mienie jest w całości mieniem państwowym”. Jak widać więc, jedynym kryterium wyróżniającym państwowe osoby prawne od pozostałych osób prawnych (w wielkim uproszczeniu „niepaństwowych osób prawnych”) jest kryterium ekonomiczne czy właścicielskie (właścicielsko-ekonomiczne, majątkowe)¹⁴. W konsekwencji czynnikiem pozwalającym zdefiniować dany podmiot jako państwową osobę prawną jest pochodzenie majątku tego podmiotu. Jeżeli bowiem majątek ten w całości (w 100%) pochodzi od państwa (tj. Skarbu Państwa), czyli państwo jest wyłącznym fundatorem majątku tego podmiotu, to podmiot ten jest państwową osobą prawną. Naturalnie, z czysto cywilistycznego punktu widzenia, wraz z nabyciem podmiotowości przez daną osobę prawną, to ta osoba staje się właścicielem określonej masy majątkowej. Jednocześnie, w przypadku podmiotów będących przedsiębiorcami,¹⁵ majątek ten nabywa cechy przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c. Niemniej ekonomicznym właścicielem wskazanego majątku nadal pozostaje państwo (Skarb Państwa). Jednym z głównych czynników potwierdzających tę własność jest szczególna, swoista regulacja przejścia praw właścicielskich do majątku państwowej osoby prawnej z powrotem na Skarb Państwa w przypadku likwidacji tej osoby. Brak takich szczególnych regulacji jedynie w przypadku, gdy ogólne przepisy regulujące funkcjonowanie danej osoby prawnej w dostateczny sposób gwarantują taki transfer, co ma miejsce względem spółek prawa handlowego na gruncie Kodeksu spółek handlowych¹⁶.

Powyższą regułę umacnia nadto fakt, iż w przypadku wielu państwowych osób prawnych (dotyczy to m.in. agencji rządowych) podmioty te nabywają od Skarbu Państwa majątek jedynie powierniczo (fiducjarnie). Wymienione powiernictwo ma charakter powiernictwa publicznoprawnego, albowiem jego źródłem jest właściwa ustawa, nie zaś czynność prawna dokonana po-

¹³ Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

¹⁴ Por. M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, nr 10, s. 6.

¹⁵ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 15.9.2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).

między właściwymi stronami¹⁷. Ze stosunkiem powiernictwa wiążą się szczególne obowiązki ciążące na określonych państwowych osobach prawnych. Ponadto właściwe ustawy szczególne, regulujące funkcjonowanie określonych państwowych osób prawnych, szczegółowo wskazują sposób postępowania przez te osoby z powierzonym im majątkiem, przede wszystkim poprzez zakreślenie zamkniętego katalogu czynności względem tego majątku (ograniczenie możliwości postępowania z majątkiem powierniczym; zamknięty katalog czynności prawnych).

Poza majątkiem powierniczym państwowe osoby prawne rozporządzają także takim majątkiem, którego są pełnym właścicielem (nie jedynie właścicielem powierniczym, tj. powiernikiem). Jest to majątek, który w przypadku administracji państwowej określa się „majątkiem administracji”, na który składają się prawa majątkowe służące bezpośrednio realizacji zadań publicznych przez państwową osobę prawną (tym samym stanowią substrat rzeczowy osoby)¹⁸. Państwowa osoba prawna zostaje w niego wyposażona inicjalnie, w momencie jej utworzenia. Tymczasem majątek powierniczy przekazywany jest szczególnym państwowym osobom prawnym sukcesywnie i bieżąco w toku funkcjonowania danego podmiotu. Ma to związek z ustawowymi zadaniami tych osób prawnych.

Następstwem kwalifikacji agencji jako państwowych osób prawnych jest przysługiwanie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa uprawnień wynikających z art. 5a ustawy z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Nie dotyczy to Polskiej Agencji Prasowej (ma ona bowiem formę spółki akcyjnej), oraz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencji Mienia Wojskowego oraz Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w zakresie rozporządzenia powierzonymi tym Agencjom składnikami mienia Skarbu Państwa (art. 5a ust. 3 pkt 1 oraz pkt 5 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa).

Wskazać należy, iż agencje rządowe stanowią pośrednią formę realizacji określonych zadań przez państwo (forma pośredniej administracji gospodarczej)¹⁹. Wcześniej państwo realizowało swe zadania głównie poprzez

¹⁷ Tak J. Szachułowicz [w:] J. Szachułowicz, W. Kubala, J. Ostaszewski, J. Wiksel-Barzowska, *Komentarz do ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego*, Warszawa 1998, s. 6. Odmiennie stanowisko zob. W. Pawełko, *Agencje rządowe, Informacje i opinie*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, marzec 1996, s. 4.

¹⁸ Zob. T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław–Warszawa–Kra-ków 1990, s. 14–15.

¹⁹ Por. m.in. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, t. 2, Warszawa 2007, s. 125–126; E. Ochendowski, op.cit., s. 202.

bezpośrednie, tradycyjne formy organizacyjne administracji – organy administracji państwowej oraz formy budżetowe (jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze itd.)²⁰.

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, iż rządowe agencje nie stanowią samodzielnych tzw. podmiotów prawa publicznego²¹. Wykonują one, co prawda, różne zadania publiczne, nie są hierarchicznie podporządkowane organom rządowym oraz powołane są ustawą (tak więc źródłem ich powołania nie jest akt w sferze *dominium*), nie posiadają jednakże odrębnej od państwa pozycji w sferze prawa publicznego²². Ich zadaniem jest działanie w interesie rządu i Skarbu Państwa, nie zaś prowadzenie własnej, niezależnej, ustawowo określonej polityki w danym obszarze (jak przykładowo czyni to Narodowy Bank Polski, Bankowy Fundusz Gwarancyjny czy organy regulacyjne)²³. Co więcej, agencje z zasady w sferze wykonywania swych zadań ustawowych działają we własnym imieniu, lecz na rzecz Skarbu Państwa. Poza tym, jak trafnie stwierdza M. Kulesza, „...nie może być państwową osobą prawną podmiot, który ma odrębną od państwa pozycję w sferze prawa publicznego”²⁴. Tak więc, *a contrario*, podmiot będący państwową osobą prawną nie może być kwalifikowany jako samodzielny podmiot prawa publicznego. Konsekwencją statusu państwowej osoby prawnej jest brak zrzeczenia się przez

²⁰ Zob. E. Ochendowski, op.cit., s. 194.

²¹ M. Kulesza zdaje się uważać, bez pogłębionej analizy, iż agencje należą do kategorii samodzielnych podmiotów prawa publicznego – zob. tenże, op.cit., s. 11. Podobnie K. Strzykowski w: tenże, op.cit., s. 125. Zwrócić uwagę należy na rozróżnienie pojęć „podmiotu prawa publicznego” i „osoby prawa publicznego”. Nadto podnieść należy, iż w kwestii osobowości prawa publicznego podmiotów innych, aniżeli państwo, toczy się spór już od okresu międzywojennego – zob. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 90 i n.; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 56 i n. Zob. nadto m.in.: W. Miemieć, M. Miemieć, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 15 i n.; T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, RPEiS 1995, z. 2, s. 44 i n., oraz teź: *Przywracanie ciągłości pojęć prawnych*, [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 1999, s. 212 i n.; E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 15 i n.; S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 3 i n.; P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 3 i n. Podjęcie wskazanego sporu wykracza poza ramy naukowe rozważań niniejszej publikacji.

²² Podnieść można dodatkowo, iż agencje nie posiadają jakichkolwiek praw podmiotowych względem organów władzy państwowej. Zob. kryteria wyróżnienia podmiotowości publiczno-prawnej w: E.J. Nowacka, op.cit., s. 18–19.

²³ Zob. rozważania w tym zakresie na przykładzie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: M. Kulesza, op.cit., s. 2 i n.

²⁴ Ibidem, s. 7.

państwo swych uprawnień właścicielskich względem mienia państwowego przekazanego i bieżąco przekazywanego agencjom²⁵. Tymczasem w stosunku do samodzielnych podmiotów prawa publicznego (jak jednostki samorządu terytorialnego, Narodowy Bank Polski czy Bankowy Fundusz Gwarancyjny) państwo wyzbywa się całkowicie wszelkich uprawnień właścicielskich (gwarancja niezależności tych podmiotów od organów władzy państwowej). Dla przeciwstawienia wskazać należy, iż wszystkie ustawy powołujące agencje rządowe przewidują określony katalog uprawnień właścicielskich oraz nadzorczych względem agencji. Odrębnym zagadnieniem, potwierdzającym jedynie brak odpowiednio daleko idącej samodzielności agencji rządowych, charakteryzującej podmioty prawa publicznego, jest sposób i przesłanki powołania i odwoływania organów zarządzających²⁶.

Nie można wykluczyć realizacji określonych zadań publicznych przez państwo w formie nominalnie określonej „agencją”, która jednakże nie byłaby państwową osobą prawną i nie działałaby bezpośrednio na rzecz Skarbu Państwa. Przykładem wskazanego podmiotu może być agencja realizująca zadania regulacyjne w określonym sektorze gospodarki. Taka agencje w istocie mogłaby stanowić samodzielny podmiot prawa publicznego.

3. Szczególne typy agencji rządowych ze względu na formę prawną

Wyodrębnić należy dwa typy agencji rządowych (państwowych) ze względu na formę prawną: agencje obdarzone szczególną, odrębną osobowością prawną oraz agencje w formie spółki akcyjnej. Ponownego podkreślenia wymaga, iż cechą kwalifikującą podmioty jako rządowe agencje gospodarcze jest powołanie w drodze ustawy w jednej z wymienionych form. W konsekwencji nie mogą stanowić agencji rządowych jednostki powołane aktem pozostającym całkowicie w sferze *dominium* (nawet pomimo, iż *prima facie* realizują one pewne zadania publiczne – np. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.).

Nie stanowią, z zasady, agencji rządowych w omawianym znaczeniu takie agencje, które w istocie są jedynie urzędami powołanymi do obsługi określonych organów administracji państwowej. Co prawda w nazwie tych organów oraz urzędów administracji państwowej pojawia się termin „agencja”, niemniej nie oznacza to, iż instytucje te rzeczywiście są rządowymi agen-

²⁵ Zob. taką argumentację *a contrario* – ibidem, s. 8.

²⁶ Zob. niżej.

cjami gospodarczymi. Pośród tych szczególnych „agencji”, tj. organów administracji państwowej, wskazać należy Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki i Agencję Atomistyki. Zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy z 29.11.2000 r. Prawo atomowe²⁷ Prezes Państwowej Agencji Atomistyki jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w zakresie określonym ustawą (zadania Prezesa wymienione są zasadniczo w art. 110 ustawy Prawo atomowe)²⁸.

Innym przykładem agencji, nie będących z oczywistych względów rządowymi agencjami gospodarczymi, jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu. Ich szefowie są centralnymi organami administracji rządowej, działającymi odpowiednio przy pomocy wymienionych Agencji, będącymi urzędami administracji rządowej²⁹.

Nadto zwrócić można uwagę, iż podobny status prawny, jak Prezes Państwowej Agencji Atomistyki czy szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu do 1997 r., miał w przeszłości Prezes Polskiej Agencji Prasowej (lata 1983–1997). Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ustawy z 28.7.1983 r. o Polskiej Agencji Prasowej (PAP) Prezes Agencji pełnił funkcję centralnego organu administracji państwowej, hierarchicznie podporządkowanego Prezesowi Rady Ministrów. Wcześniej, co ciekawe, Polska Agencja Prasowa działała w formie przedsiębiorstwa państwowego, nad którym jednakże zwierzchni nadzór sprawował Minister Informacji i Propagandy, zaś wiążące instrukcje wydawał Minister Spraw Zagranicznych (patrz art. 1 oraz art. 7 dekretu z 26.10.1946 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Prasowej³⁰)³¹.

Aktualnie w polskim porządku prawnym funkcjonuje 9 rządowych agencji gospodarczych: Polska Agencja Prasowa (zasadniczo od 1945 r.; jako agencja rządowa od 1997 r.), Agencja Rynku Rolnego (od 1990 r.), Agencja Nieruchomości Rolnych (od 16 lipca 2003 r.; wcześniej w latach 1992–2003

²⁷ T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276 ze zm.

²⁸ Taki sam status prawny miał Prezes Państwowej Agencji Atomistyki na gruncie ustawy z 10.4.1986 r. Prawo atomowe, art. 45 ust. 1 ustawy (Dz.U. Nr 12, poz. 70 ze zm.).

²⁹ Zob. art. 3 ust. 1 ustawy z 24.5.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.).

³⁰ Dz.U. Nr 50, poz. 278 ze zm.

³¹ Poprzednicy PAP – Polska Agencja Telegraficzna oraz Wydawnictwa Państwowe także posiadały formę przedsiębiorstwa państwowego. Zob. § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z 26.6.1924 r. w przedmiocie statutu Polskiej Agencji Telegraficznej (Dz.U. Nr 55, poz. 547) oraz art. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z 10.2.1928 r. o statucie przedsiębiorstwa państwowego „Wydawnictwa Państwowe” (Dz.U. Nr 17, poz. 140).

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa³²), Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (od 1994 r.), Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (od 1995 r.), Agencja Mienia Wojskowego (od 1996 r.), Agencja Rezerw Materiałowych (od 1996 r.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (od 2001 r.) oraz Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (od 2007 r.).

W przeszłości funkcjonowały inne agencje państwowe, tak zarówno w formie odrębnej osoby prawnej, jak i spółki akcyjnej. Wymienić można m.in. Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad³³, Państwową Agencję Radiokomunikacyjną (funkcjonującą w formie zakładu budżetowego³⁴), Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych³⁵, Agencję Techniki i Technologii³⁶, Agencję Prywatyzacji³⁷ i wcześniejszą Agencję do spraw Prywatyzacji (funkcjonującą jako państwowa osoba prawna, jednakże prowadzącą gospodarkę finansową w formie zakładu budżetowego)³⁸. Z kolei, przykładowo, Prezes funkcjonującej w przeszłości Agencji do Spraw Inwestycji Zagranicznych był centralnym organem administracji państwowej³⁹.

³² Zob. art. 12 ustawy z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592), zmieniający z dniem 16.7.2003 r. ustawę z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700).

³³ Zob. art. 5 ustawy z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych (obecnie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym; t.j. z 2004 r. Dz.U. Nr 256, poz. 2571 ze zm.), uchylony z dniem 1.4.2002 r. (Dz.U. Nr 25, poz. 253).

³⁴ Zob. art. 35 ust. 1 ustawy z 23.11.1990 r. o łączności (Dz.U. Nr 86, poz. 504 ze zm.). Ustawa uchylona z dniem 24.8.2003 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1188).

³⁵ Zob. art. 12 ust. 1 ustawy z 30.5.1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (obecnie o rezerwach państwowych; t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594 ze zm.), uchylony z dniem 1.4.2002 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 25, poz. 253).

³⁶ Zob. art. 1 ust. 1 i n. ustawy z 12.4.1996 r. o utworzeniu Agencji Techniki i Technologii (Dz.U. Nr 74, poz. 352 ze zm.). Ustawa uchylona z dniem 1.4.2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253).

³⁷ Zob. art. 8 ust. 1 i n. ustawy z 8.8.1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa (obecnie o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa; Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.), uchylony z dniem 1.4.2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253).

³⁸ Zob. art. 40 ust. 1 ustawy z 30.4.1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. Nr 44, poz. 202 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 5.10.1993 r. w sprawie utworzenia Agencji do spraw Prywatyzacji i nadania jej statutu (Dz.U. Nr 97, poz. 442), uchylone z dniem 22.12.1994 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 134, poz. 698).

³⁹ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych (Dz.U. Nr 41, poz. 325 ze zm.). Ustawa uchylona z dniem 4.7.1991 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 60, poz. 253 ze zm.).

4. Rola, zadania i kompetencje agencji rządowych

Podstawową rolą agencji rządowych jest umożliwienie współczesnemu państwu kierowania określonego strumienia interwencjonizmu w dany obszar życia gospodarczego i społecznego. Skoro przez interwencjonizm państwowy w gospodarkę rozumieć należy działania podejmowane przez państwo w celu sterowania (kontroli) gospodarką (w istocie przedsiębiorcami funkcjonującymi na rynku i stosunkami zachodzącymi między nimi)⁴⁰, stąd podstawowe zadania agencji rządowych polegają na podejmowaniu czynności zmierzających do wpływania w określonym zakresie na procesy gospodarcze. Podkreślenia wymaga, iż interwencjonizm państwa w przypadku większości agencji ma charakter wyraźnie sektorowy; tylko część agencji ma charakter wielo- czy ponad sektorowy. Agencje te (ich działalność) stanowią więc element tzw. regulacji sektorowych (regulacji gospodarczych)⁴¹. Z zasady taka forma interwencjonizmu ma charakter zdecentralizowany, bardziej niezależny, wyspecjalizowany i elastyczny pod wieloma względami w porównaniu z interwencjonizmem dokonywanym bezpośrednio przez organy administracji państwowej.

Zauważyć jednakże należy, iż nie wszystkie agencje rządowe mają charakter ściśle interwencjonistyczny. Część z istniejących agencji za zadanie ma przede wszystkim realizację interesu majątkowego państwa, bez większych zadań interwencjonistycznych, bądź z takimi zadaniami, niemniej usytuowanymi wyraźnie w tle tych pierwszych. Wskazać w tym miejscu można na Agencję Mienia Wojskowego czy (w odpowiednim zakresie) Agencję Nieruchomości Rolnych. Z kolei Wojskowa Agencja Mieszkaniowa pełni swoistą rolę służebną (pomocniczą) względem Sił Zbrojnych, gwarantując zakwaterowanie dla wojska. Agencja Mienia Wojskowego oraz Wojskowa Agencja Miesz-

⁴⁰ Por. m.in. Eryk Kosiński, *Rodzaje i zakres sektorowych wyłączeń zastosowania ogólnych reguł ochrony konkurencji*, Poznań 2007, s. 11–12.

⁴¹ Por. m.in. K. Strzyczkowski, op.cit., s. 153–154; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 36–38; T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europaeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów. Warszawa 20–22 września 2001 r. Referaty i głosy w dyskusji*, Warszawa 2003, s. 148 i n. Co do genezy regulacji oraz form działalności regulacyjnej państwa zob. m.in. w: T. Woś, *Niezależne organy regulujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980, s. 13 i n. oraz s. 133 i n.

kaniowa stanowią jednocześnie element polityki obronności narodowej, a AMW nadto polityki bezpieczeństwa wewnętrznego.

Pierwsza, pod względem kryterium chronologicznego, z funkcjonujących w polskim systemie prawnym agencji – Polska Agencja Prasowa (PAP) – powołana została do życia dekretem z 26.10.1945 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Prasowej⁴². Pierwotnie Agencja ta miała formę przedsiębiorstwa państwowego. Zadaniem PAP było przede wszystkim „informowanie społeczeństwa polskiego o wszelkich przejawach życia w kraju i zagranicą oraz informowanie zagranicy o życiu polskim”. W rzeczywistości, w warunkach totalitarnego państwa socjalizmu realnego, Agencja za zadanie miała reglamentację dostępu do informacji oraz odpowiednią selekcję tej informacji w celu realizacji propagandowych zamierzeń ówczesnego reżimu.

Podobnemu celowi służyć miała Polska Agencja Prasowa wcielona już bezpośrednio do administracji państwowej, której Prezes stanowił centralny organ administracji państwowej (art. 2 ust. 1 ustawy z 28.7.1983 r. o Polskiej Agencji Prasowej⁴³). Zadaniem PAP, będącej rządową agencją prasową, podobnie jak na gruncie dekretu z 1945 r., było zapewnienie społeczeństwu polskiemu dostępu do informacji o sprawach kraju i zagranicy oraz (oficjalne) informowanie zagranicy o Polsce (art. 1 ust. 1–2 ustawy z 1983 r.). Ponadto ustawa stanowiła, iż PAP zawierała umowy z zagranicznymi agencjami informacyjnymi oraz dysponowała ich serwisami na terenie Polski na zasadzie wyłączności (art. 1 ust. 3). W konsekwencji oczywistym jest, iż PAP pełniła nadal w pełnej rozciągłości rolę cenzora i rozdzielcy informacji udostępnianych tak zarówno wewnątrz kraju, jak i dla zagranicy (oficjalne, reżimowe źródło informacji).

Dopiero obecnie obowiązująca ustawa z 31.7.1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej⁴⁴ przekształciła PAP w podmiot dostosowany do warunków nowoczesnego demokratycznego i kapitalistycznego państwa. Zadaniem PAP, mającej charakter „publicznej agencji prasowej” i funkcjonującej w formie spółki akcyjnej, jest uzyskiwanie i przekazywanie odbiorcom rzetelnej, obiektywnej i wszechstronnej informacji z kraju i z zagranicy (art. 1 ust. 1 ustawy z 1997 r.). Obowiązkiem publicznoprawnym, nałożonym przez ustawę na PAP (art. 1 ust. 2–3), jest upowszechniać stanowisko najważniejszych organów władzy w państwie (Sejmu, Senatu, Prezydenta i Rady Ministrów, jak i innych organów naczelnych). W konsekwencji PAP w pluralistycznym środowisku infor-

⁴² Dz.U. Nr 50, poz. 278 ze zm.

⁴³ Dz.U. Nr 44, poz. 202.

⁴⁴ Dz.U. Nr 107, poz. 687 ze zm.

macyjnym stała się oficjalnym, rządowym źródłem informacji, jednakże bez jakiegokolwiek wyłączności, bez kompetencji administracyjnych oraz bez możliwości ograniczania czy innego wpływania na informacje płynące z różnych źródeł. Co więcej, PAP ustawowo jest podmiotem zasadniczo niezależnym, wolnym od prawnej, ekonomicznej lub innej kontroli jakiegokolwiek ugrupowania ideologicznego, politycznego lub gospodarczego (art. 2 ustawy). W rzeczywistości jednakże, uwzględniając ogólne regulacje Kodeksu spółek handlowych, którym PAP jako spółka akcyjna podlega, można, niestety, wyobrazić sobie określone naciski polityczne na władze spółki (których pasem transmisyjnym są uprawnienia właścicielskie gwarantowane przez k.s.h.). Można też postawić pytanie o sens istnienia takiej państwowej spółki w demokratycznym i kapitalistycznym państwie, z systemem mediów opartych na wolności i pluralizmie. Trudno bowiem mówić we współczesnych realiach o zadaniach państwa w obszarze informowania społeczeństwa. Taką rolę mogła pełnić administracja państwowa wyłącznie w warunkach państwa totalitarnego. W demokratycznym i liberalnym państwie prawa, wskazane zadania przejmują media prywatne (wolny rynek informacji). Stąd w przypadku PAP nie można mówić o jakimkolwiek interwencjonizmie państwowym w sferze dostępu do informacji. W konsekwencji, PAP uznać należy za formę prowadzenia przez państwo działalności gospodarczej, połączonej z pełnieniem określonych funkcji pomocniczych (służebnych) względem organów administracji państwowej.

Spółka PAP uzyskuje przychody głównie z tytułu z opłat za serwisy informacyjne przekazywane odbiorcom (art. 4 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r. spółka może prowadzić także „inną działalność gospodarczą”. Jak widać więc PAP S.A. bezsprzecznie posiada status przedsiębiorcy. Nie zmienia tego okoliczność, iż PAP może otrzymać dotacje podmiotowe z budżetu państwa (art. 4 ust. 3–8).

Kolejną z funkcjonujących agencji rządowych to Agencja Rynku Rolnego (ARR), powołana do życia ustawą z 7.6.1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego⁴⁵. Obecnie Agencja funkcjonuje na podstawie ustawy z 11.3.2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych⁴⁶.

ARR stanowi agencję interwencyjną, administrującą w Polsce mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej i wdrażającą politykę państwa względem określonych rynków rolnych: mięsa, wina, cukru, skrobi, oliwy i jedwab-

⁴⁵ T.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 951 ze zm.

⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702.

ników⁴⁷, mleka⁴⁸, owoców i warzyw, chmielu, tytoniu i suszu paszowego⁴⁹ oraz zbóż, słomy lnianej i konopnej⁵⁰.

W ramach organizacji wyżej wymienionych rynków rolnych, Prezes Agencji prowadzi centralny rejestr przedsiębiorców uczestniczących w mechanizmach administrowania polityką rolną (art. 22 ustawy), przyjmuje wnioski o przyznanie pomocy i w tej sprawie wydaje decyzje, jak również wydaje decyzje ustalające kwoty nienależnie bądź nadmiernie pobranych środków z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz środków krajowych przyznawanych w ramach realizacji Wspólnej Polityki Rolnej (art. 13 ust. 1 ustawy), wydaje decyzje w sprawie przyznania kwot produkcyjnych (na rynku skrobi ziemniaczanej), wydaje świadectwa autoryzacji, wydaje decyzje w sprawie przyznania premii produkcyjnych, przyznaje dopłaty z określonego tytułu oraz je wypłaca. Dalej, ARR dokonuje interwencyjnych zakupów, przechowywania i sprzedaży określonych w ustawie produktów rolnych (mięsa wołowego i wieprzowego oraz cukru). W zakresie organizacji rynku mleczarskiego Prezes Agencji Rynku Rolnego prowadzi rejestr podmiotów skupujących mleko (art. 4 ust. 1 ustawy z 20.4.2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych). Producentom przyznaje się tzw. indywidualne ilości referencyjne produkcji mleka oraz określa referencyjną zawartość tłuszczu. Agencja nadto dokonuje interwencyjnych zakupów i sprzedaży masła i odtłuszczonego mleka w proszku, oraz organizuje wypłatę dopłat (udzielanych przez Prezesa Agencji) do przechowywania masła, śmietanki, odtłuszczonego mleka w proszku i serów, przetwórstwa masła, masła skoncentrowanego i śmietanki, masła skoncentrowanego przeznaczonego do bezpośredniej konsumpcji, odtłuszczonego mleka przeznaczonego do produkcji kazeiny i kazeinianów, odtłuszczonego mleka w proszku i maślanek w proszku przeznaczonych do produkcji pasz, zakupu masła przez żłobki, przedszkola, szkoły, domy pomocy społecznej, placówki opiekuńczo-wychowawcze i ośrodki adaptacyjno-opiekuńcze, nieuzyskujące dochodów ze swej działalności, oraz do spożycia mleka i przetworów mlecznych w żłobkach, przedszkolach i szkołach, z wyłączeniem szkół wyższych (art. 42 ustawy o organizacji rynku mle-

⁴⁷ Zob. ustawa z 11.3.2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych.

⁴⁸ Zob. ustawa z 20.4.2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. Nr 93, poz. 897 ze zm.).

⁴⁹ Zob. ustawa z 19.12.2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 11, poz. 70 ze zm.).

⁵⁰ Zob. ustawa z 20.12.2002 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. Nr 240, poz. 2059 ze zm.).

ka i przetworów mlecznych). Z kolei na rynku zbóż ARR dokonuje interwencyjnej sprzedaży i zakupu zbóż, zaś na rynku przetwarzania słomy lnianej oraz konopnej na włókno udzielania pomocy finansowej (dopłat; art. 2–2a ustawy z 20.12.2002 r. o organizacji niektórych rynków rolnych).

Na koniec zauważyć można, iż Agencja może nabywać i obejmować udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego za zgodą ministra właściwego do spraw rynków rolnych oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 9 ust. 1 ustawy).

Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) utworzona została na podstawie ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵¹. Pierwotnie agencja ta nosiła nazwę Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa⁵².

Agencja Nieruchomości Rolnych powołana jest, zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, do realizowania zadań wynikających z polityki państwa w zakresie tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze, obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne, administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne, zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa oraz inicjowania prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych⁵³.

Pewne mechanizmy kształtowania ustroju rolnego w Polsce przyznane są ANR na podstawie ustawy z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵⁴, w tym, m.in., ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych (pod określonymi warunkami, patrz art. 3 ust. 4 ustawy). Uprawnienie do nabywania nieruchomości rolnych zawarte jest nadto w ustawie z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 32a ust. 1).

⁵¹ T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700.

⁵² Zob. nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przez ustawę z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592).

⁵³ W przeszłości ANR miała także określone zadania o charakterze socjalnym (tworzenie miejsc pracy, udzielanie pomocy byłym pracownikom PGR-ów, itp.).

⁵⁴ Dz.U. Nr 64, poz. 592.

W praktyce, podstawowym zadaniem ANR jest gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tworzącymi Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 12 ustawy). Agencja wykonuje prawo własności wskazanych nieruchomości we własnym imieniu, ale na rzecz Skarbu Państwa (powiernictwo, art. 5 ust. 1–3). Jedynym mieniem, którym Agencja włada we własnym imieniu i na swoją rzecz, to mienie służące zapewnieniu funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji (art. 5 ust. 4 ustawy).

Gospodarując mieniem wchodzącym w skład Zasobu, przede wszystkim nieruchomościami rolnymi, Agencja może je sprzedać (w całości bądź w części), oddać do odpłatnego korzystania poprzez najem bądź dzierżawę, wnieść mienie do spółki, przekazać określonemu podmiotowi do administrowania w trybie art. 25 ustawy, przekazać w zarząd bądź dokonać zamiany (art. 24 ust. 1 ustawy). Z kolei akcje i udziały w spółkach nabyte przez Agencję za mienie Skarbu Państwa wchodzące w skład Zasobu, a także akcje i udziały przejęte przez Agencję, jako mienie Skarbu Państwa pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, podlegają przekazaniu ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, w terminie 14 dni od dnia ich objęcia lub przejęcia (art. 5 ust. 5 ustawy⁵⁵).

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) powołana została ustawą z 29.12.1993 r. o utworzeniu Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁵⁶. Powołana ustawa uchylona została przez nową ustawę z 9.5.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁵⁷. Agencja ta stanowi typową agencję interwencyjną, jej głównym zadaniem jest bowiem realizacja polityki państwa w sektorze rolnym i rybołówstwie, m.in. w zakresie wspierania inwestycji w rolnictwie i rybołówstwie, poprawy struktury agrarnej, wspierania tworzenia i rozwoju grup producentów rolnych, itd. (art. 4–6 ustawy z 9.5.2008 r.). Realizując swe zadania Agencja udziela pomocy przy spłacie kredytów bankowych (tak odsetek, jak i kapitału), udziela gwarancji i poręczeń kredytowych, finansuje i uczestniczy w finansowaniu grup producentów rolnych i ich związków, rozwoju rolnictwa ekologicznego czy zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich (art. 4 ust. 2 ustawy), oraz udziela pomocy finansowej na przy-

⁵⁵ W brzmieniu nadanym ustawą z 20.12.2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 64).

⁵⁶ T.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264 ze zm.

⁵⁷ Dz.U. Nr 98, poz. 634.

gotowanie wniosku o rejestrację nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych czy gwarantowanych tradycyjnych specjalności (art. 5 ust. 1 ustawy).

Nadto, między innymi, Agencja pełni istotne funkcje interwencyjne na rynku owoców i warzyw, chmielu, tytoniu oraz suszu paszowego. Zgodnie z ustawą z 19.12.2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego⁵⁸ dyrektorzy oddziałów regionalnych Agencji zatwierdzają organizacje producentów i zrzeszenia organizacji producentów, przyznają im pomoc finansową, przyznają rekompensatę z tytułu nieprzeznaczenia owoców i warzyw do sprzedaży, itd. (art. 9 ust. 1 ustawy z 2003 r.). Prezes Agencji z kolei dokonuje wypłaty przyznanych środków finansowych oraz w formie decyzji administracyjnej uznaje dany podmiot za organizację charytatywną uprawnioną do dystrybucji nieprzeznaczonych do sprzedaży owoców i warzyw otrzymanych od organizacji producentów i ich zrzeszeń, jak i też wyznacza inne podmioty, w tym osoby fizyczne, jako uprawnione do otrzymania od organizacji producentów i ich zrzeszeń bezpłatnie owoców i warzyw nieprzeznaczonych do sprzedaży (art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy z 2003 r.), a samym organizacjom producentów i ich zrzeszeniom udziela zezwolenia na zbycie owoców i warzyw nieprzeznaczonych do sprzedaży (art. 12 ust. 1 pkt 1 lit d), oraz ogłasza i rozstrzyga przetargi na zagospodarowanie tych owoców i warzyw.

Wreszcie, ponad powyższe, ARiMR jest agencją płatniczą, obsługującą pomoc finansową udzielaną w ramach unijnej Wspólnej Polityki Rolnej (dotyczy bezpośrednio do gruntów rolnych, itd.)⁵⁹.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa powołana jest ustawą z 22.6.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁰. Zadaniem Agencji jest gospodarowanie powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa (zasobami mieszkaniowymi i internatowo-hotelowymi służącymi zakwaterowaniu Sił Zbrojnych oraz innych uprawnionych osób) poprzez sprzedaż lokali mieszkalnych i nieruchomości, zlecenie innym podmiotom zarządzania lub administrowania mieniem, zlecenie jednoosobowym spółkom i towarzystwom bu-

⁵⁸ Dz.U. Nr 223, poz. 2221 ze zm. Ustawa ta z dniem 1.5.2004 r. uchyliła ustawę z 29.11.2000 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 19 ze zm.).

⁵⁹ Zob. ustawa z 30.7.2003 r. o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 166, poz. 1611 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z 21.12.2005 r. w sprawie ustanowienia ARiMR agencją płatniczą (Dz.U. Nr 257, poz. 2157 ze zm.).

⁶⁰ T.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.

downictwa społecznego swych zadań, itd. (art. 17 ust. 1 ustawy). Ponadto Agencja obraca nieruchomościami wykorzystywanymi na zakwaterowanie stałe i tymczasowe żołnierzy zawodowych, nieruchomościami przeznaczonymi pod budownictwo mieszkaniowe oraz zajętych pod budowlę i infrastrukturę związaną z nieruchomościami wykorzystywanymi do zakwaterowania żołnierzy. Zadaniem Agencji jest także, m.in., dokonywanie remontów budynków i lokali mieszkalnych oraz internatów i hoteli.

Zgodnie z ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zadaniem Agencji jest prowadzenie działalności gospodarczej (art. 16 ust. 1 pkt 5), z której winna osiągać przychody (patrz art. 19 ust. 3 ustawy).

Agencja uprawniona jest do tworzenia spółek i towarzystw budownictwa społecznego, jak i też do wnoszenia do wymienionych podmiotów wkładów niepieniężnych w postaci mienia, którym gospodaruje oraz do obejmowania w nich akcji i udziałów (art. 17 ust. 2). Prezes WAM wykonuje prawa i obowiązki wynikające z nabytych akcji i udziałów w imieniu Skarbu Państwa.

Ponad powyższe, Agencja wykonuje szereg zadań zleczonych jej przez Ministra Obrony Narodowej (art. 16 ust. 2).

Podkreślenia wymaga, że mienie przekazywane Agencji jest mieniem Skarbu Państwa, zaś Agencja wykonuje prawo własności powierniczo (art. 14 ust. 1). Agencja w pełni jest właścicielem jedynie mienia niezbędnego do prowadzenia swej działalności.

Agencja Mienia Wojskowego (AMW) funkcjonuje na podstawie ustawy z 30.5.1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego⁶¹. Agencja zasadniczo powołana jest do gospodarowania mieniem (nieruchomym i ruchomym) Skarbu Państwa znajdującym się w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, lub przez nich nadzorowanych, które to mienie jest im trwale bądź czasowo zbędne (jest niewykorzystywane do realizacji ich zadań). Ponadto, w praktyce, Agencja przeprowadza postępowania o udzielenie zamówień publicznych oraz zawiera umowy na rzecz MON oraz jednostek podległych MON (na podstawie art. 7 ust. 3–4). Wskazane zamówienia publiczne i umowy dotyczą przede wszystkim sprzętu codziennego użytku, paliw, smarów, odzieży, żywienia, ale także broni, amunicji oraz innego sprzętu wojskowego (w tym, przykładowo, moździerz, wykrywacze min, itp.) na potrzeby Sił Zbrojnych RP.

⁶¹ T.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 ze zm.

Zadaniem Agencji jest gospodarowanie, utrzymywanie oraz porządkowanie stanu prawnego i prowadzenie ewidencji mienia Skarbu Państwa (art. 7 ust. 1 ustawy).

Agencja wykonuje prawo własności w stosunku do przekazywanego jej mienia Skarbu Państwa powierniczo (art. 6 ustawy). Stąd AMW reprezentuje jedynie Skarb Państwa, bez pełni uprawnień właścicielskich do mienia (przykładowo: „Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Agencję...” – art. 8 ust. 3 ustawy). Jedynie mienie, w które Agencja została wyposażona jako mienie niezbędne jej do prowadzenia działalności oraz które w tym celu przez Agencję zostało nabyte, stanowi własność Agencji (art. 8 ust. 1–2 ustawy).

Gospodarowanie mieniem odbywa się zgodnie z wymogami racjonalnej gospodarki i polega na jego sprzedaży, ustanowieniu użytkowania wieczystego (grunty), oddaniu w użytkowanie, najem, dzierżawę, użyczenie, trwały zarząd lub do korzystania na podstawie innego stosunku prawnego, oddanie mienia w administrowanie na czas oznaczony oraz na wniesieniu mienia do spółek (art. 23 ust. 1). Nabycie akcji czy udziałów w spółkach przez Agencję ma także charakter powierniczy (w istocie ich właścicielem jest Skarb Państwa).

Na odmiennych zasadach Agencja gospodaruje mieniem czasowo zbędnym na potrzeby obronności. Nieruchomości będące w trwałym zarządzie MON mogą być przekazane Agencji na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomościami bądź mogą zostać Agencji użyczone. Takie mienie, względem którego Agencja nie wykonuje prawa własności nawet powierniczo, może zostać przez Agencję zasadniczo jedynie oddane w najem, dzierżawę, użyczenie lub administrowanie⁶². Ustawa dopuszcza także podjęcie przez Agencję działalności gospodarczej z wykorzystaniem wskazanego mienia.

Ponadto ustawa ogólnie dopuszcza prowadzenie przez Agencję działalności gospodarczej (art. 23 ust. 4). Podkreślenia jednakże wymaga, iż z zasady gospodarowanie mieniem przez Agencję nie stanowi działalności gospodarczej, albowiem zadaniem Agencji w tym zakresie nie jest osiąganie zysku. Powtórzenia wymaga, iż podstawowym zadaniem Agencji jest sprzedaż nieruchomości oraz ruchomości na rzecz (w interesie) Skarbu Państwa – resortu obrony narodowej (Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych)⁶³ oraz resortu spraw we-

⁶² Pomimo, iż art. 24 używa sformułowania „w szczególności”, to jednak biorąc pod uwagę reguły prawa cywilnego nie ma możliwości zastosowania innych rozwiązań (jak, przykładowo, niemożliwe jest ustanowienie na takim mieniu użytkowania jako ograniczonego prawa rzeczowego).

⁶³ Zob. art. 11 ust. 1 ustawy z 25.5.2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 76, poz. 804 ze zm.).

wewnętrznych (Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego)⁶⁴. Jest to cel publiczny, stanowiący realizację interesu majątkowego Skarbu Państwa, jak i polityki obronności narodowej i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jeżeli Agencja, zgodnie z ustawowym przyzwoleniem, podejmie działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową czy wydobywczą w sposób zorganizowany i ciągły, to w określonym zakresie swego funkcjonowania może stać się przedsiębiorcą⁶⁵. Co do zasady jednakże Agencja, tak jak Skarb Państwa, przedsiębiorcą nie jest. Potwierdza powyższą tezę, między innymi, ustawowe wyróżnienie przychodów określonych *expressis verbis* jako przychody z działalności gospodarczej od innych przychodów Agencji, w tym uzyskanych z zasadniczego gospodarowania mieniem (patrz art. 29 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o AMW)⁶⁶.

Agencja Rezerw Materiałowych (ARM) utworzona została na podstawie ustawy z 30.5.1996 r. o rezerwach państwowych⁶⁷. Podstawowym zadaniem Agencji jest gospodarowanie rezerwami państwowymi (tzw. rezerwami mobilizacyjnymi oraz rezerwami gospodarczymi⁶⁸) surowców, materiałów, paliw, produktów leczniczych, wyrobów medycznych, produktów rolnych, oraz produktów i półproduktów żywnościowych⁶⁹. Ponadto Agencja utrzymuje zapasy państwowe ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego, opracowuje projekt planu rzeczowego i finansowego tworzenia rezerw oraz inicjuje przedsięwzięcia inwestycyjne na potrzeby rezerw (art. 10 ust. 3 ustawy).

Zgodnie z ustawą z 16.2.2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagro-

⁶⁴ Zob. art. 31c ustawy z 30.5.1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego.

⁶⁵ Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.d.g. „Przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą”. Z kolei zgodnie z art. 2 u.s.d.g. „Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”.

⁶⁶ Odmienne stanowisko zajął ostatnio Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznając, iż AMW jest przedsiębiorcą. Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 19.3.2008 r., sygn. I SA/Wr 1785/07 (niepubl.). Podobnie L. Etel [w:] L. Etel, S. Presnarowicz, *Podatki i opłaty samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 147–148.

⁶⁷ T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594.

⁶⁸ Zob. art. 3 ust. 1 ustawy.

⁶⁹ Wymienione rezerwy tworzone są przez organy administracji państwowej (ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów oraz przez ministra właściwego do spraw gospodarki).

żenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym⁷⁰ Agencja Rezerw Materiałowych uprawniona jest do przeprowadzania kontroli u producentów, handlowców i przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania, a także u przedsiębiorców, którym zlecono tworzenie i utrzymywanie zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, oraz u przedsiębiorców, którym zlecono utrzymywanie zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych (art. 29 ustawy). W razie niedopełnienia przez przedsiębiorców ciężących na nich określonych obowiązków w zakresie utrzymywania zapasów, Agencja nakłada na nich kary pieniężne (art. 63 ust. 1 pkt 1–8, 18 i 20 ustawy).

Wymieniona wyżej ustawa z 30.5.1996 r. o rezerwach państwowych pierwotnie powołała do życia także Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych, właściwą w zakresie rezerw leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych (art. 12 ust. 1–2 ustawy w pierwotnych brzmieniu). Agencja ta podlegała ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Z dniem 31.3.2002 r. Agencja została zlikwidowana na mocy art. 1 ust. 6 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw⁷¹.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) powołana została ustawą z 9.11.2000 r. o utworzeniu PARP⁷². Zastąpiła ona wcześniejszą państwową Fundację Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw (patrz art. 17 ustawy).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości stanowi przykład rządowych agencji gospodarczych o roli typowo interwencyjnej. Zadaniem Agencji, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, jest realizacja rządowego programu gospodarczego w zakresie rozwoju przedsiębiorczości (w tym małych i średnich przedsiębiorców), popierania eksportu i rozwoju regionalnego, promocji innowacyjności oraz tworzenia nowych miejsc pracy, walki z bezrobociem i rozwoju zasobów ludzkich. Realizując wymienione zadania Agencja świadczy i organizuje usługi doradcze, organizuje szkolenia i seminaria z zakresu przedsiębiorczości, organizuje przedsięwzięcia informacyjne, promocyjne, targowe i wystawiennicze, gromadzi i udostępnia informacje istotne dla małych i średnich przedsiębiorców oraz dla bezrobotnych, opracowuje, wydaje i roz-

⁷⁰ Dz.U. Nr 52, poz. 343 ze zm.

⁷¹ Dz.U. Nr 25, poz. 253 ze zm.

⁷² T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275.

powszechnia publikacje, świadczy usługi eksperckie, prowadzi Krajowy System Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorców, promuje małych i średnich przedsiębiorców, udziela pomocy finansowej, itd. (art. 6 ust. 1, art. 6b i n.). Z zasady Agencja nie może podejmować działalności gospodarczej (patrz rozkaz z art. 4 ust. 2 ustawy), stąd nie jest przedsiębiorcą.

Ostatnia z funkcjonujących agencji – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP) powołana została do życia ustawą z 8.12.2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej⁷³. Wskazana Agencja zasadniczo stanowi element kompleksowego systemu organizacji transportu lotniczego, określanego jako Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna (JEPP, ang. *Single European Sky*)⁷⁴. Ogólnie ujmując, celem JEPP jest zwiększenie bezpieczeństwa lotów, polepszenie ich wydajności, optymalizacja zdolności przewozowej linii lotniczych oraz redukcja opóźnień (tak art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 549/2004). Obowiązkiem państw członkowskich Unii jest powołanie niezależnych organów właściwych w sferze nadzoru nad przedsiębiorcami funkcjonującymi w szeroko pojmowanym sektorze transportu lotniczego oraz zapewnienie współpracy tego organu z podobnymi organami innych państw członkowskich oraz z organami Wspólnoty (art. 4 rozporządzenia nr 549/2004).

W konsekwencji, podstawowym zadaniem Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej jest zapewnienie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej, zgodnie z właściwymi przepisami wspólnotowymi (art. 3 ust. 1 ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej). W tym celu Agencja zapewnia służbę ruchu lotniczego oraz inne służby żeglugi powietrznej, jak służbę łączności, służbę nawigacji, służbę dozoru oraz służbę informacji lotniczej (art. 4 ust. 1). Agencja nadto dostarcza użytkownikom przestrzeni powietrznej informacje meteorologiczne, dokonuje zakupu, utrzymuje oraz modernizuje urządzenia i systemy łączności lotniczej, nawigacji i dozoru przestrzeni powietrznej, kontroluje z powietrza systemy łączności lotniczej, nawigacji i dozoru przestrzeni powietrznej, prowadzi szkolenia i udziela konsultacji w zakresie żeglugi powietrznej, prowadzi działalność badawczo-rozwojową w zakresie żeglugi powietrznej, zapewnia projektowanie procedur lotu oraz zapewnia koordynację działań poszukiwawczo-ratowniczych (art. 4 ust. 3 i ust. 4).

⁷³ Dz.U. Nr 249, poz. 1829.

⁷⁴ Zob. przede wszystkim rozporządzenie nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.3.2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (O.J. Nr L 96, z 31.3.2004 r., s. 1).

W razie wojny, Agencja staje się częścią systemu obrony powietrznej kraju, stając się podległą Ministrowi Obrony Narodowej (art. 3 ust. 5).

Jak wynika z powyższego, PAŻP jest agencją typu interwencyjnego, stanowiąc element szeroko rozumianej regulacji sektora transportu lotniczego. Funkcjonuje ona w interesie publicznym, który ogólnie zdefiniować można jako bezpieczeństwo transportu lotniczego. Jednocześnie jednak zauważyć należy, iż Agencja świadczy określone odpłatne usługi na rzecz przedsiębiorców prowadzących działalność w szeroko rozumianym sektorze transportu lotniczego, stąd można powiedzieć, iż w takim zakresie Agencja prowadzi działalność gospodarczą i jest przedsiębiorcą (patrz m.in. art. 9 ust. 4 pkt 1 ustawy o PAŻP)⁷⁵.

5. Status prawny rządowych agencji gospodarczych. Niezależność. Nadzór

Pierwotnie, zgodnie z dekretem z 26.10.1945 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Prasowej, dyrektora PAP jako przedsiębiorstwa państwowego powoływał i odwoływał („zwalniał”) Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Propagandy (art. 8 dekretu). Brak przewidzianych było szczegółowych przesłanek odwołania dyrektora PAP. Nadzór, określany przez dekret „zwierzchnim nadzorem”, sprawował Minister Informacji i Propagandy. Co więcej, to Minister Propagandy przekazywał PAP wiążące instrukcje Ministra Spraw Zagranicznych w sprawach polityki zagranicznej (bądź instrukcje te dostarczał bezpośrednio Minister Spraw Zagranicznych), zatwierdzał w porozumieniu z Ministrem Skarbu bilans, rachunek strat i zysków oraz podział czystego zysku, oraz występował z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o powołanie członków Rady Nadzorczej PAP. Rada Nadzorcza nadzorowała działalność PAP, składając sprawozdania Ministrowi Informacji i Propagandy (art. 9 dekretu). Szczegółowe zasady funkcjonowania władz PAP, sposób powoływania i zwalniania pracowników PAP określał statut organizacyjny zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministrowa Informacji i Propagandy (art. 10 dekretu).

Zgodnie z art. 5 dekretu z 1945 r. PAP prowadzona była jak przedsiębiorstwo komercyjne („według zasad gospodarki handlowej”), a swoje wydatki pokrywała z dochodów własnych oraz dopłat Skarbu Państwa. Swą dzia-

⁷⁵ Przychody osiągane z tej działalności przeznaczane są na koszty funkcjonowania Agencji (zob. art. 9 ust. 1).

łałość PAP wykonywała na podstawie rocznego budżetu i planu finansowo-gospodarczego, zatwierdzanego przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministrowa Informacji i Propagandy w porozumieniu z Ministrem Skarbu (art. 5 zd. drugie dekretu). Co więcej, na podstawie art. 6 dekretu PAP opłacała wszystkie podatki (tak państwowe jak i samorządowe wedle dekretu) „...które obowiązują przedsiębiorstwa prywatne”. W konsekwencji, jak widać, PAP na mocy dekretu z 1945 r. była w pełni przedsiębiorcą.

Dekret z 1945 r. uchylony został z 1.9.1983 r. przez ustawę z 28.7.1983 r. o Polskiej Agencji Prasowej. Zgodnie z ustawą z 1983 r. PAP była rządową agencją prasową, na czele której stał Prezes pełniący funkcje centralnego organu administracji państwowej (art. 2 ust. 1 ustawy). Stąd w konsekwencji PAP prowadziła swą gospodarkę w formie zakładu budżetowego (art. 5 ustawy).

Powyższy stan prawny zmieniony został na mocy ustawy z 31.7.1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej. PAP przekształcona została w spółkę akcyjną (art. 3 ust. 1 ustawy z 1997 r.) z siedzibą w Warszawie, do której to spółki w pełnym zakresie zastosowanie znajdują regulacje Kodeksu spółek handlowych (art. 5 ustawy). Do 49% akcji spółki, które z zasady są imienne, może być udostępnione osobom trzecim. Pozostałe 51% (połączone z taką samą siłą głosów na Walnym Zgromadzeniu spółki) musi pozostać w rękach Skarbu Państwa (art. 7 ust. 5 ustawy). Aktualnie wszystkie akcje spółki są akcjami imiennymi należącymi do Skarbu Państwa (§ 6 Statutu PAP⁷⁶). Organem nadzorczym w spółce jest Rada Nadzorcza, funkcjonująca na zasadach ogólnych, licząca od 5–7 członków (§ 13 ust. 1 Statutu PAP). To Rada Nadzorcza powołuje i odwołuje członków Zarządu (w liczbie od 1 do 3, § 1 ust. 1 i ust. 3 Statutu PAP). Ponadto, zgodnie z ustawą, w Spółce działa Rada Programowa Polskiej Agencji Prasowej S.A. jako ciało opiniodawcze i doradcze (art. 10 ustawy).

Agencja Rynku Rolnego (ARR), zgodnie z ustawą z 11.3.2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, jest „państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną” (art. 2 ust. 1 ustawy). Nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rynków rolnych, a w zakresie gospodarki finansowej – minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 2 ust. 2 ustawy). Prezesa Agencji powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rynków rolnych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych (art. 6 ust. 2

⁷⁶ Zob. statut spółki PAP – <http://bip.pap.com.pl>

ustawy). Odwołuje Prezesa ARR Prezes Rady Ministrów⁷⁷. Zastępców Prezesa ARR powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw rynków rolnych.

Brak jest w Agencji rady nadzorczej⁷⁸.

W latach 2005–2006 urząd Prezesa ARR był kadencyjny (5 lat). Kadencyjność wprowadziła ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych (art. 45)⁷⁹.

Co ciekawe, na gruncie ustawy z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego Agencja „podlegała” Prezesowi Rady Ministrów (art. 1 ust. 2 ustawy z 1990 r.). Podobne rozwiązanie werbalne pierwotnie przyjęła ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych – art. 2 ust. 2, tyle że zgodnie z tym przepisem Agencja „podlegała” ministrowi do spraw rynków rolnych. Obecne brzmienie przepisu ten zawdzięcza ustawie z 22.12.2004 r. o zmianie ustawy o ARR i organizacji niektórych rynków rolnych oraz o zmianie innych ustaw⁸⁰. Jak wiadać więc odpowiednia zmiana ustawy nastąpiła względnie szybko.

Statut Agencji nadaje w formie rozporządzenia minister właściwy do spraw rynków rolnych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych⁸¹.

Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową (art. 8 ust. 1 ustawy). Projekt rocznego planu finansowego Agencji, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rynków rolnych, Prezes Agencji przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w trybie procedury budżetowej (art. 8 ust. 3).

Zgodnie z 16 ust. 3 Statutu ARR Prezes Agencji przedkłada roczne sprawozdanie finansowe Agencji ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych do zaopiniowania. Następnie sprawozdanie to podlega zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych (§ 16 ust. 4 Statutu).

⁷⁷ Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z 7.6.1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego pierwotnie (do 1996 r.) Prezesa ARR powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów, bez wniosku właściwego ministra.

⁷⁸ Na podstawie ustawy z 7.6.1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego funkcjonowała 21-osobowa Rada Agencji jako organ opiniotwórczy i doradczy Prezesa Agencji (art. 7 ustawy).

⁷⁹ Dz.U. Nr 163, poz. 1362 ze zm. Ustawa ta uchylona została z dniem 27.10.2006 r. przez ustawę z 24.8. 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.).

⁸⁰ Dz.U. Nr 14, poz. 115.

⁸¹ Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7.2.2008 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego (Dz.U. Nr 30, poz. 181).

Jak widać organ nadzoru, tj. minister właściwym do spraw rynków rolnych, nie rozporządza nadmiernie szeroką paletą środków nadzorczych względem Agencji. Jednakże podkreślenia wymaga, iż Prezes Agencji w ramach wykonywania szerokich funkcji interwencyjnych na rynkach rolnych działa zasadniczo w formie decyzji administracyjnych. Te zaś zaskarżalne są w toku procedury administracyjnej do ministra właściwego do spraw rynków rolnych jako organu odwoławczego (patrz przykładowo art. 13 ust. 3 ustawy z 11.3.2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych). Ponadto wskazać można, iż minister właściwy do spraw rynków rolnych oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych wyrażają zgodę na nabywanie i obejmowanie udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego za zgodą (art. 9 ust. 1 ustawy). Wskazane uprawnienie, zasadniczo o charakterze reglamentacyjnym, dodatkowo pozwala wymienionym organom administracji państwowej wykonywać nadzór nad Agencją.

Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) stanowi odrębną osobę prawną. Zgodnie z ustawą z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Agencja posiada status państwowej osoby prawnej (art. 3 ustawy). Organami Agencji są Prezes oraz Rada Nadzorcza (art. 8). Prezesa Agencji powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi⁸² spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego⁸³. Odwołuje Prezesa Agencji Prezes Rady Ministrów. Brak jest przewidzianych w ustawie przesłanek odwołania Prezesa Agencji. Aktualnie brak jest kadencyjności jego stanowiska, która występowała w latach 2005–2006⁸⁴. Wiceprezesów Agencji powołuje i odwołuje na wniosek Prezesa minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

⁸² Wcześniej z wnioskiem o powołanie i odwołanie zwracał się do Prezesa Rady Ministrów m.in. minister właściwy do spraw Skarbu Państwa po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi.

⁸³ Zob. ustawa z 24.8.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.).

⁸⁴ Kadencyjność stanowiska Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych wprowadziła ustawa z 27.7.2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych (Dz.U. Nr 163, poz. 1362 ze zm.). Zmiana ta weszła w życie 1.9.2005 r. i obowiązywała do 27.10.2006 r. (zob. art. 38 ustawy z 24.8.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych). Jednakże nawet we wskazanym okresie brak było zamkniętego katalogu objętych przesłanek odwołania Prezesa Agencji.

Agencja prowadzi własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie rocznego plany finansowego Agencji oraz rocznego planu Zasobu (art. 20 ust. 1–2 ustawy).

Nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 3 ust. 2 ustawy⁸⁵)⁸⁶. Co ciekawe, od 1.1.1997 r. do 16.7.2003 r. nadzór ten określany był przez ustawę „zwierzchnim nadzorem”. Jednakże, z oczywistych względów, o zakresie kompetencji nadzorczych właściwego organu decyduje ustawa i przewidziane przez nią konkretne, szczegółowe kompetencje władcze. Tymczasem, podobnie jak w pozostałych agencjach rządowych (w tym wcześniej omówionej Agencji Rynku Rolnego), kompetencje nadzorcze organów państwa mają względnie ograniczony zakres. Po pierwsze charakter nadzorczy ma tryb powoływania i odwoływania Prezesa Agencji. Po drugie organy administracji wyznaczają swoich przedstawicieli do Rady Nadzorczej Agencji (minister właściwy do spraw rozwoju wsi, minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, minister właściwy do spraw finansów publicznych oraz minister właściwy do spraw gospodarki). Przewodniczącego Rady Nadzorczej oraz jej członków powołuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 10 ust. 4 ustawy). Po trzecie, istotnym uprawnieniem nadzorczym, przysługującym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, jest zatwierdzenie rocznego planu finansowego Agencji oraz sprawozdania finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (kompetencję tę minister do spraw rozwoju wsi wykonuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa; art. 20 ust. 3 ustawy). Ponadto podnieść można, iż minister właściwy do spraw rozwoju wsi nadaje Agencji statut w formie rozporządzenia (art. 7 ust.2 ustawy), co także ma w określonym zakresie charakter nadzorczy (umożliwia bowiem ingerencję organu w funkcjonowanie nadzorowanego podmiotu)⁸⁷. Brak jest jednakże jakichkolwiek kompetencji władczych organu administracji w zakresie możliwości wejścia w kompetencje organu wykonawczego Agencji, tj. jej Prezesa, w tym poprzez zastąpienie jego decyzji odpowiednią decyzją organu nadzorczego. Zgodnie z definicją nadzór „oznacza prawo do sprawdzenia prawidłowości i do wkroczenia w działalność nad-

⁸⁵ Zob. nadto art. 23 ust. 3 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).

⁸⁶ Wcześniej zasadniczy nadzór nad działalnością Agencji sprawował minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (w pewnym okresie nadzór ten był podzielony pomiędzy ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz, w określonym ustawowo zakresie, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi).

⁸⁷ Zob. obowiązujące rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 1.8.2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz.U. Nr 140, poz. 1348 ze zm.).

zorowanego organu, jednakże tylko w przypadkach i formach wyraźnie w przepisach prawnych przewidzianych⁸⁸. Jak słusznie zauważa się w literaturze „...kompetencje nadzorcze wykraczają poza samo sprawdzanie i obejmują również prawo bezpośredniej ingerencji w działalność kontrolowanej jednostki. Tym więc, co różni nadzór od kontroli, jest możliwość stosowania w wyniku dokonanych ocen określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru... Do form nadzoru zalicza się prawo wstrzymania wykonania decyzji, jej zmianę lub uchylenie, prawo zatwierdzenia, oraz sankcje finansowe, np. wstrzymania kredytów, pozbawienie premii itd.”⁸⁹. W konsekwencji można w tym miejscu zauważyć, iż ustawa w istocie przewiduje określone kompetencje nadzorcze organu nadzoru, tj. ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, niemniej zakres tych kompetencji uznać należy za stosunkowo wąski.

Zasadniczym organem nadzorczym ANR jest jej Rada Nadzorcza. Dokonuje ona wyboru biegłego rewidenta przeprowadzającego badanie sprawozdania finansowego Agencji i sprawozdania finansowego Zasobu oraz zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe i udziela pokwitowania Prezesowi Agencji (art. 10 ust. 10 pkt 5 ustawy, § 8 ust. 2 pkt 5 statutu ANR). Pozostałe kompetencje Rady mają charakter czysto opiniodawczy i doradczy. Co więcej, należy zwrócić uwagę, iż ustawa nie przewiduje żadnych konsekwencji w związku z brakiem udzielenia pokwitowania Prezesowi Agencji (inaczej aniżeli, przykładowo, w przypadku Agencji Mienia Wojskowego).

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 9.5.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest państwową osobą prawną. Nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi, a w zakresie gospodarki finansowej – minister właściwy do spraw finansów publicznych⁹⁰ (art. 3 ust. 1 ustawy)⁹¹. Prezes Agencji powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na łączny wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i ministra właściwego

⁸⁸ Tak T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 317 i przywołana tam literatura na temat nadzoru.

⁸⁹ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1978, s. 231.

⁹⁰ Taki sam podział w zakresie nadzoru wprowadzał art. 2 ustawy z 29.12.1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264 ze zm.). Zob. kolejne nowelizacje art. 2 wymienionej ustawy.

⁹¹ Zob. nadto art. 23 ust. 3 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).

do spraw finansów publicznych. Tak obecnie, jak i w przeszłości, urząd Prezesa nie jest kadencyjny. Odwołuje Prezesa Agencji Prezes Rady Ministrów (art. 8 ust. 2 ustawy). Swych zastępców Prezes Agencji powołuje samodzielnie.

Statut ARiMR nadany jest przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w drodze rozporządzenia (art. 7 ust. 2 ustawy).

Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową (art. 21 ust. 1 ustawy). Szczegółowe zasady gospodarki finansowej Agencji określi rozporządzenie ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 21 ust. 9). Zgodnie z obecnie obowiązującym rozporządzeniem Ministra Finansów z 30.7.2007 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej ARiMR⁹² roczne sprawozdanie finansowe Agencji Prezes Agencji przedkłada do zaopiniowania ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, a następnie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (§ 12 rozporządzenia).

Pośród organów ARiMR ustawa z 9.5.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie przewiduje rady nadzorczej⁹³.

Ponad powyższe określony przedmiotowo nadzór nad funkcjonowaniem ARiMR sprawuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej i krajowymi środkami publicznymi przeznaczonymi na finansowanie zadań Agencji⁹⁴. Środkiem nadzorczym przysługującym ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych jest uprawnienie do zawieszenia realizacji unijnego programu SAPARD (Specjalny Program Akcesyjny na Rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich)⁹⁵. Inne uprawnienia nadzorcze przysługują organom Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt gospodarskich⁹⁶.

⁹² Aktualnie nadal obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z 30.7.2007 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej ARiMR (Dz.U. Nr 148, poz. 1043), wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z 29.12.1993 r.

⁹³ Wcześniej art. 6 ustawy z 29.12.1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wprowadzał 15-osobową Radę Agencji jako ciało opiniodawczo-doradcze. Przepis ten został uchylony ustawą z 8.7.2005 r. o zmianie ustawy o utworzeniu ARiMR (Dz.U. Nr 150, poz. 1259).

⁹⁴ Zob. obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z 2.4.2002 r. w sprawie sprawowania nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej i krajowymi środkami publicznymi przeznaczonymi na współfinansowanie zadań Agencji (Dz.U. Nr 56, poz. 500). Obecnie podstawę prawną wydania takiego rozporządzenia stanowi art. 3 ust. 2 ustawy o ARiMR z 2008 r.

⁹⁵ Zob. § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z 2.4.2002 r.

⁹⁶ Zob. obowiązujące rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15.12.2005 r. w sprawie wykonywania nadzoru w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt, współpracy or-

Jak widać, co do zasady, jedynymi generalnymi środkami nadzoru wykonywanego przez organy administracji są: tryb powoływania Prezesa Agencji oraz zatwierdzanie rocznego sprawozdania finansowego Agencji (powierzone ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych). Można dodatkowo wskazać, iż w przypadku decyzji Prezesa ARiMR wydawanych na gruncie ustawy z 19.12.2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego⁹⁷ (patrz przykładowo art. 12 ust. 1 ustawy z 2003 r.) minister właściwy do spraw rynków rolnych stanowi organ odwoławczy (art. 12 ust. 4). Stąd określone decyzje Prezesa ARiMR podlegają nadzorowi instancyjnemu właściwego ministra w toku procedury administracyjnej.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (WAM) jest państwową jednostką organizacyjną (art. 8 ust.1 ustawy z 22.6.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej) oraz państwową osobą prawną (art. 8 ust. 3). Organami Agencji są: Prezes, Rada Nadzorcza oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych (art. 10).

Nadzór nad Agencją sprawuje Minister Obrony Narodowej (art. 8 ust. 2 ustawy)⁹⁸.

Prezes Agencji powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej złożony w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa, spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego. Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Agencji (art. 12 ust. 1)⁹⁹.

Zastępców Prezesa WAM powołuje Minister Obrony Narodowej na wniosek Prezesa. Minister Obrony Narodowej odwołuje zastępców Prezesa (art. 13 ust. 2).

ganów Inspekcji Weterynaryjnej, ARiMR i podmiotów prowadzących rejestry koniowatych oraz dokonywania zmian w rejestrze zwierząt gospodarskich oznakowanych i rejestrach koniowatych (Dz.U. z 2006 r. Nr 1, poz. 5).

⁹⁷ T.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 11, poz. 70 ze zm.

⁹⁸ Zob. nadto art. 19 ust. 3 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).

⁹⁹ Powołana regulacja w przeszłości wielokrotnie poddawana była zmianom. Pierwotnie Prezes WAM powoływał i odwoływał Minister Obrony Narodowej (1995–1997). Następnie powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Skarbu Państwa działającego w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej (1997–2002). Kolejno Prezesa WAM powoływał i odwoływał Minister Obrony Narodowej po porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa (2002–2006). Obecne rozwiązanie wprowadzone zostało ustawą o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, art. 42.

Statut Agencji nadaje Minister Obrony Narodowej w drodze rozporządzenia (art. 9a)¹⁰⁰.

Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową (art. 19 ust. 1). Sposób prowadzenia gospodarki finansowej oraz szczegółowe warunki tworzenia funduszy WAM określa Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych¹⁰¹. Roczne sprawozdanie finansowe Agencji zatwierdza Minister Obrony Narodowej (art. 19 ust. 9).

Członków Rady Nadzorczej WAM (5)¹⁰² powołuje na okres 3 lat Minister Obrony Narodowej po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa. W szczególnie uzasadnionych przypadkach członkowie Rady Nadzorczej mogą być odwołani przed upływem kadencji. W Radzie Nadzorczej zasiadają przedstawiciele MON, ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (art. 11 ust. 1 ustawy). Rada Nadzorcza sprawuje nadzór nad działalnością Agencji, w tym wybiera biegłego rewidenta do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego Agencji oraz podejmuje uchwały w sprawie udzielenia Prezesowi absolutorium z wykonania obowiązków. Zasadniczo należy przyznać, iż Rada Nadzorcza WAM w istocie nie jest wyposażona w kompetencje nadzorcze. Jej uprawnienia bowiem mają charakter opiniodawczy i doradczy (w tym, co ciekawe, opiniuje wniosek o powołanie i o odwołanie Prezesa Agencji). Do art. 11 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z 1.1.2002 r. dodano ust. 4, zgodnie z którym Minister Obrony Narodowej w terminie 30 dni od zawiadomienia o nieudzieleniu absolutorium Prezesowi WAM zobowiązany był do odwołania go¹⁰³. Z dniem 1.7.2004 r. wskazany przepis został uchylony¹⁰⁴. Do dnia dzisiejszego odpowiednik wymienionego przepisu nie został przywrócony. W rezultacie Rada Nadzorcza WAM pozbawiona została jedyne realnego uprawnienia o konsekwencjach nadzorczych (choć faktycznie uprawnienie do odwołania Prezesa WAM w trybie nadzoru przysługiwało wyłącznie Ministrowi Obrony Narodowej).

¹⁰⁰ Zob. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 23.6.2004 r. w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 148, poz. 1558 ze zm.).

¹⁰¹ Zob. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 8.2.2005 r. w sprawie funduszy i gospodarki finansowej WAM (Dz.U. Nr 30, poz. 255 ze zm.).

¹⁰² Pierwotnie Rada Nadzorcza WAM liczyła 11 członków.

¹⁰³ Przepis dodany przez ustawę z 21.12.2001 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 (art. 17 pkt 5 lit c; Dz.U. Nr 154, poz. 1800).

¹⁰⁴ Zob. art. 1 pkt 8 lit. b ustawy z 16.2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.).

Agencja Mienia Wojskowego (AMW) stanowi państwową osobę prawną (art. 5 ust. 3 ustawy z 30.5.1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego). Nadzór nad Agencją sprawuje Minister Obrony Narodowej (art. 5 ust. 2)¹⁰⁵.

Organami Agencji są Prezes oraz Rada Nadzorcza¹⁰⁶ (art. 10 ustawy). Prezesa Agencji powołuje spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej złożony w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa. Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Agencji (art. 11 ust. 1)¹⁰⁷. Podkreślenia wymaga, iż od początku obowiązywania ustawy z 30.5.1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, art. 11 ust. 2 ustawy przewidywał 4-letnią kadencję Prezesa AMW. Dopiero ustawa z 24.8.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym¹⁰⁸ uchyliła z dniem 27.10.2006 r. wymieniony przepis.

Zastępców Prezesa AMW powołuje Minister Obrony Narodowej na wniosek Prezesa. Minister Obrony Narodowej odwołuje zastępców Prezesa (art. 11 ust. 3).

Statut Agencji nadaje Minister Obrony Narodowej w formie zarządzenia (art. 9 ust. 2 ustawy)¹⁰⁹.

Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową (art. 26 ust. 1). Szczegółowe zasady gospodarki finansowej AMW określa Rada Ministrów w formie rozporządzenia (art. 26 ust. 2)¹¹⁰. Roczny plan finansowy Agencji przedstawiany jest, po zaopiniowaniu przez Radę Nadzorczą AMW, Ministrowi Obrony Narodowej, a następnie Radzie Ministrów do zatwierdzenia (§ 17 ust. 4–5 Statutu AMW).

Członków Rady Nadzorczej Agencji (7) powołuje Minister Obrony Narodowej po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa

¹⁰⁵ Zob. nadto art. 19 ust. 3 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).

¹⁰⁶ Pierwotnie, do 1.1.1997 r., była to Rada Agencji.

¹⁰⁷ Wcześniej, w latach 2002–2006, Prezesa Agencji powoływał i odwoływał Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa. Z kolei w latach 1997–2002 Prezesa Agencji powoływał Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa zgłoszony w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej.

¹⁰⁸ Art. 45 pkt 2 ustawy (Dz.U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.).

¹⁰⁹ Zob. zarządzenie Nr 4/MON Ministra Obrony Narodowej z 5.2.2002 r. w sprawie nadania statutu AMW (Dz.Urz. MON Nr 2, poz. 16 ze zm.).

¹¹⁰ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 18.1.2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej AMW (Dz.U. Nr 21, poz. 172).

na 4-letnią kadencję (art. 15 ust. 1 i ust. 4 ustawy). Rada składa się z 4 przedstawicieli MON, oraz po jednym przedstawicielu: ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Rada Nadzorcza zasadniczo ma funkcje opiniodawcze (opiniuje projekt rocznego planu finansowego i rocznego sprawozdania finansowego). Ponadto Rada dokonuje wyboru biegłego rewidenta do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego oraz podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia Prezesowi Agencji absolutorium za dany rok finansowy. Co niezwykle istotne, zgodnie z art. 16 ust. 5 ustawy Minister Obrony Narodowej w terminie 30 dni od zawiadomienia o nieudzieleniu absolutorium Prezesowi Agencji ma obowiązek odwołania go¹¹¹. W praktyce więc Rada Nadzorcza pomaga sprawować Ministrowi Obrony Narodowej nadzór nad Agencją (patrz art. 16 ust. 4 ustawy).

Należy zwrócić uwagę, iż obecnie planowana jest likwidacja Agencji Mienia Wojskowego i utworzenie Agencji Uzbrojenia, zajmującej się wyłącznie zakupem broni, amunicji, sprzętu codziennego użytku, paliw, smarów, żywienia, itd. dla Sił Zbrojnych RP¹¹². W projekcie z 2008 r. ustawy o Agencji Uzbrojenia¹¹³ proponuje się wprowadzenie uregulowań, zgodnie z którymi Agencja jest państwową osobą prawną podległą Ministrowi Obrony Narodowej, oraz iż Szef Agencji (organ zarządzający Agencji Uzbrojenia – znamienne przy tym jest też sama nazwa organu) jest organem wykonawczym Ministra Obrony Narodowej. Także w projekcie pojawia się ogólna kompetencja właściwego podsekretarza stanu w MON (tak więc nawet nie Ministra Obrony Narodowej) do wykonywania bieżącego nadzoru nad działalnością Agencji. Jednocześnie Rada Nadzorcza Agencji (występująca w jednym z 2 projektów alternatywnych) po raz kolejny pozbawiona jest w rzeczywistości istotnych kompetencji o charakterze nadzorczym.

Agencja Rezerw Materiałowych (ARM) zgodnie z ustawą z 30.5.1996 r. o rezerwach państwowych posiada osobowość prawną, w konsekwencji sta-

¹¹¹ Wcześniej Prezes Rady Ministrów mógł odwołać Prezesa AMW w razie braku udzielenia mu absolutorium (1997–2002). Obligatoryjne odwołanie Prezesa wprowadziła z dniem 1.1.2002 r. nowelizacja art. 16 ust. 5 przez ustawę z 21.12.2001 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 (art. 21 pkt 8 lit b; Dz.U. Nr 154, poz. 1800).

¹¹² Zob. m.in. I. Kacprzak, Z. Lentowicz, *Agencja Mienia Wojskowego do likwidacji*, „Rzeczpospolita” z 1.4.2008 r., s. A1 i A6.

¹¹³ Zob. omówienie oraz projekt ustawy o Agencji Uzbrojenia – <http://www.radalegislacyjna.gov.pl>

nowi państwową osobę prawną. Agencja „podlega” ministrowi właściwemu do spraw gospodarki (art. 10 ust. 2 ustawy)¹¹⁴. Zauważyć należy, iż w latach 2002–2004 art. 10 ust. 3 ustawy stanowił, iż Agencja nadzorowana jest przez ministra właściwego do spraw gospodarki¹¹⁵.

Prezesa Agencji powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 10 ust. 5 ustawy). Odwołuje Prezesa Agencji Prezes Rady Ministrów. Co ciekawe, ustawa nie przewiduje powołania wiceprezesów Agencji.

Statut Agencji wprowadza minister właściwy do spraw gospodarki w drodze zarządzenia (art. 11 ust. 5 ustawy)¹¹⁶.

Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową (art. 14 ust. 1 ustawy). Szczegółowe zasady gospodarki finansowej Agencji określa, w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych (art. 14 ust. 6)¹¹⁷. Minister właściwy do spraw gospodarki zatwierdza roczny plan finansowy Agencji oraz roczne sprawozdanie finansowe z działalności (§ 2 ust. 1 oraz § 7 ust. 2 rozporządzenia ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej z 12.3.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej agencji rezerw materiałowych).

Podkreślenia wymaga, iż Agencja Rezerw Materiałowych nigdy nie została wyposażona w żaden organ typu rady nadzorczej czy inny o uprawnieniach choćby opiniodawczo-doradczych.

W rezultacie należy stwierdzić, iż na przykładzie Agencji Rezerw Materiałowych w szczególnie silny sposób widać niekonsekwencję ustawodaw-

¹¹⁴ Podobnie jak funkcjonująca do 31.3.2002 r. Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych podlegała Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej (art. 12 ust. 3 ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw w brzmieniu pierwotnym).

¹¹⁵ Nowelizacja ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw w brzmieniu pierwotnym, przynosząca nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki, wprowadzona została przez art. 37 ustawy z 1.3.2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 25, poz. 253 ze zm.). Podległość przywrócona została przez art. 44 ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych.

¹¹⁶ Zob. nieobowiązujące rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z 25.11.1996 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych (Dz.U. Nr 144, poz. 666). Rozporządzenie to utraciło moc na podstawie art. 2 ustawy z 28.4.2000 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz.U. Nr 43, po. 487).

¹¹⁷ Zob. obowiązujące rozporządzenie ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej z 12.3.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Rezerw Materiałowych (Dz.U. Nr 49, poz. 413).

cy, polegającą na z jednej strony usytuowaniu Agencji jako podmiotu „podległego” organowi administracji państwowej (ministrowi właściwemu do spraw gospodarki), z drugiej zaś strony na braku wyposażenia tego organu w jakiegokolwiek istotne kompetencje o charakterze nadzorczym. Podkreślenia w tym kontekście wymaga brak organu typu rady nadzorczej, umożliwiającego organowi administracji sprawowanie choćby efektywnej bieżącej kontroli nad działalnością Agencji.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) zgodnie z ustawą z 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości¹¹⁸ jest państwową osobą prawną (1 ust. 2), „podległą” ministrowi właściwemu do spraw gospodarki (art. 2).

Statut Agencji nadaje minister właściwy do spraw gospodarki w drodze zarządzenia (art. 7 ust. 2)¹¹⁹.

Prezesa Agencji powołuje Prezes Rady Ministrów spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, przedstawionego po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw pracy. Odwołuje Prezesa Agencji Prezes Rady Ministrów (art. 10)¹²⁰. Do 27.10.2006 r. Prezes Agencji powoływany był na 4-letnią kadencję¹²¹.

Zastępców Prezesa Agencji (do 4) powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki (art. 9 ust. 4), z tym że powołanie następuje na wniosek Prezesa.

Członków Rady Nadzorczej PARP (w liczbie od 4–11) na 4-letnią kadencję powołuje minister właściwy do spraw gospodarki, w tym 2 członków na wniosek ministra właściwego do spraw pracy, jednego na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, jednego na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych 3 członków na wniosek ogólny.

¹¹⁸ T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275.

¹¹⁹ Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9.3.2001 r. w sprawie nadania statutu PARP (Dz.U. Nr 18, poz. 216).

¹²⁰ Pierwotnie Prezesa Agencji powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw gospodarki (2000–2002), później minister właściwy do spraw gospodarki po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw pracy (2002–2006), a następnie minister właściwy do spraw gospodarki po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw pracy oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (6.09.2006–27.10.2006). Podobne przemiany następowały po 2006 r. w zakresie organów, których opinia była konieczna przy występowaniu przez ministra gospodarki z wnioskiem o powołanie Prezesa Agencji.

¹²¹ Zob. art. 53 pkt 3 ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych.

nopolskich organizacji zrzeszających organizacje przedsiębiorców (patrz art. 13 ust. 5 ustawy) oraz jednego członka na wniosek współprzewodniczącego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego reprezentującego samorząd terytorialny (kandydata zgłaszają marszałkowie województw, art. 13 ust. 6).

Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową (art. 15 ust. 1). Projekt rocznego planu działania Agencji przekazywany jest ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych zgodnie z procedurą budżetową (art. 14 ust. 4). Minister właściwy do spraw gospodarki zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z realizacji planu finansowego Agencji, sprawozdanie z działalności oraz opinię Rady Nadzorczej Agencji w przedmiocie wymienionych sprawozdań (art. 14 ust. 6 ustawy).

Ponad powyższe minister właściwy do spraw gospodarki wraz z ministrem właściwym do spraw pracy wyrażają zgodę na zaciąganie przez Agencję kredytów i pożyczek oraz na udzielanie poręczeń kredytów i pożyczek zaciąganych przez regionalne instytucje finansowe. Agencja samodzielnie może zaciągać kredyty i pożyczki, jak i udzielać poręczeń, o ile ich spłata następuje w roku obrotowym w którym zostały zaciągnięte, do wysokości nie przekraczającej 20% wszystkich funduszy statutowego i rezerwowego Agencji (art. 15 ust. 6 i ust. 7 ustawy). Minister właściwy do spraw gospodarki wyraża także zgodę na regulamin wynagradzania pracowników Agencji, ustalany przez jej Prezesa (art. 15 ust. 4).

Rada Nadzorcza PARP pełni funkcję przede wszystkim organu opiniodawczego, niemniej posiada znacznie więcej kompetencji w porównaniu z pozostałymi Agencjami, w tym wyposażona jest w określone realne uprawnienia nadzorcze. Pośród kompetencji nadzorczych Rady wskazać można na zatwierdzanie wyboru biegłego rewidenta do badania rocznego sprawozdania finansowego Agencji oraz, co ciekawe, uprawnienie do ustalania wysokości wynagrodzenia Prezesa Agencji i jego zastępców. Ponadto Rada podejmuje uchwały w sprawie przeznaczenia zysku netto na fundusz rezerwowy oraz w sprawie pokrycia ewentualnej straty netto z funduszu rezerwowego względnie z funduszu statutowego (art. 16 ust. 3–5). Co więcej, wskazać można, iż w przeszłości, tj. do dnia 27 października 2006 r. (od 2002 r.) właściwy organ administracji państwowej powoływał Prezesa Agencji spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Radę Nadzorczą (art. 10 ust. 1 w brzmieniu sprzed 27.10.2006 r.)¹²².

¹²² Zob. art. 53 pkt 2 lit. a ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych.

Ostatnia z polskich rządowych agencji gospodarczych – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP) jest państwową osobą prawną (art. 1 ust. 2 ustawy), „podległą” ministrowi właściwemu do spraw transportu (art. 2 ust. 1 ustawy z 8.12.2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej o PAŻP)¹²³. Niemniej, w odpowiednim zakresie, nadzorowana jest przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (art. 2 ust. 2 ustawy o PAŻP).

Prezesa Agencji powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, zaopiniowany przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu (nie zaś spośród członków państwowego zasobu kadrowego). Zakres tematyczny konkursu oraz organizację i sposób jego przeprowadzenia określa minister właściwy do spraw transportu w drodze rozporządzenia (art. 6 ust. 3–8). W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów (2), ministra właściwego do spraw transportu (2), Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (1), Ministra Obrony Narodowej (1) oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych (1).

Co ciekawe, w przypadku Prezesa PAŻP ustawa wprowadza zamknięty katalog przesłanek odwołania go z funkcji. Pierwsza grupa przesłanek to przesłanki obligatoryjne (art. 6 ust. 10), druga – przesłanki fakultatywne (art. 6 ust. 11). Odwołuje Prezesa PAŻP Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw transportu.

Wynagrodzenie Prezesa PAŻP ustala Prezes Rady Ministrów (art. 6 ust. 14).

Zastępców Prezesa PAŻP powołuje minister właściwy do spraw transportu na wniosek Prezesa (art. 6 ust. 8).

Statut Agencji nadaje w formie rozporządzenia minister właściwy do spraw transportu (art. 5 ust. 6)¹²⁴.

Agencja, tak jak wszystkie pozostałe agencje, prowadzi samodzielną gospodarkę finansową (art. 8 ust. 1). Minister właściwy do spraw transportu zatwierdza, po zaopiniowaniu przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, roczne oraz pięcioletnie plany działalności Agencji (art. 5 ust. 2 i ust. 4). Biegłego rewidenta badającego roczne sprawozdanie finansowe Agencji zatwierdza Prezes ULC. Sprawozdanie to, wraz z rocznym sprawozdaniem z działalności Agencji, po zaopiniowaniu przez Prezesa ULC, zatwierdza minister właściwy do spraw transportu (art. 9 ust. 10–15).

¹²³ Zob. nadto art. 27 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej.

¹²⁴ Zob. rozporządzenie Ministra Transportu z 28.3.2007 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. Nr 56, poz. 378).

Ponadto minister właściwy do spraw transportu udziela zgody na uczestnictwo Agencji w przedsięwzięciach międzynarodowych związanych z działalnością Agencji (art. 6 ust. 1 pkt 2), wykonuje uprawnienia przysługujące ministrowi Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹²⁵ (art. 7 ust. 3) oraz zatwierdza zakładowy regulamin wynagrodzeń pracowników Agencji (art. 10 ust. 2).

Podkreślenia wymaga, iż także w przypadku PAŻP sformułowanie o podległości Agencji ministrowi właściwemu do spraw transportu uznać należy za puste treściowo. W praktyce minister ten dysponuje wyłącznie wymienionymi wyżej kompetencjami o charakterze nadzorczym.

Brak jest w PAŻP organu typu rady nadzorczej. Statut Agencji przewiduje jedynie funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej (§ 5–13 rozporządzenia Ministra Transportu w sprawie nadania statutu PAŻP)¹²⁶.

6. Wnioski końcowe

Bezsprzecznie, ustroj administracyjny współczesnego, demokratycznego państwa prawa opiera się na zasadzie pluralizmu organizacyjnego¹²⁷. Cechą charakterystyczną tego ustroju jest występująca w obszarze prawa publicznego wielość podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej, bez zamkniętego katalogu form i instytucji. Stąd za niezwykle trafne należy uznać konstatację „Koncepcja „monopolu” administracji centralistycznej, opartej na czynniku biurokratycznym i na hierarchicznym podporządkowaniu, która przez wiele dziesięcioleci de facto, jako jedyna zarządzała wspólnymi sprawami życia zbiorowego, jest już przeszłością – również w Polsce”¹²⁸.

Wykonywanie przez państwo zadań w formie rządowych agencji gospodarczych świetnie wpasowuje się we wskazany pluralizm. Wymaga podkreślenia, że agencje jako forma organizacyjna administracji cechuje większa elastyczność i lepsze możliwości adaptacyjne w warunkach rozwoju kapitalistycznej gospodarki. Agencje, jako jednostki stosunkowo niezależne strukturalnie, organizacyjnie i decyzyjnie od organów administracji, zdolne są do szybkiego i skutecznego działania, dostosowanego do panujących warunków społeczno-gospodarczych.

¹²⁵ Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

¹²⁶ Podobne systemy kontroli wewnętrznej działają we wszystkich omawianych agencjach.

¹²⁷ Por. M. Kulesza, op.cit., s. 11.

¹²⁸ Ibidem, s. 10.

Uwzględniając kryterium formy prawnej, należy podzielić agencje rządowe na agencje w formie państwowej osoby prawnej z odrębną (szczególną) osobowością prawną, oraz agencje w formie spółki akcyjnej. Wszystkie agencje powołane są ustawą¹²⁹.

Z kolei z punktu widzenia kryterium przypisanej roli i realizowanych zadań, agencje można podzielić na agencje interwencyjne – należą do nich: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, oraz agencje gospodarcze realizujące określony interes majątkowy Skarbu Państwa – Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Nieruchomości Rolnych, Polska Agencja Prasowa i Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Zauważyć niemniej należy, iż także agencje gospodarcze realizujące określony interes majątkowy Skarbu Państwa pełnią określone funkcje interwencyjne (jak ANR), oraz iż agencje te realizują określoną politykę państwa (obrona narodowa i bezpieczeństwo wewnętrzne – tak AMW). Z kolei część agencji interwencyjnych ma charakter sektorowy, stanowiąc część regulacji danego sektora gospodarki (w istocie ich funkcjonowanie stanowi część takiej regulacji: ARiMR, ARR, PAŻP, ANR), część zaś ma charakter ponadsektorowy (ARM¹³⁰, PARP).

Cechą charakterystyczną wszystkich agencji rządowych jest dysponowanie odrębną, niezależną od Skarbu Państwa, osobowością prawną. Skarb Państwa z zasady nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności za zobowiązania agencji, co wynika z ogólnej regulacji prawnej zawartej w art. 40 § 1 k.c. Niekiedy ustawy szczególne, regulujące daną agencję rządową, dodatkowo potwierdzają wskazaną regułę (tak np. art. 7 ust. 1 ustawy z 8.12.2006 r. o PAŻP).

Z perspektywy występowania rady nadzorczej jako organu agencji wyróżnić możemy agencje z radą nadzorczą (PAP, ANR, WAM, AMW, PARP) oraz agencje bez takiego organu (ARR, ARiMR, ARM, PAŻP).

Wreszcie zauważyć się godzi, iż z zasady agencje nie są przedsiębiorcami. Jedyne wyjątki to Wojskowa Agencja Mieszkaniowa oraz Polska Agencja Prasowa. Nie oznacza to, iż niektóre z agencji nie mogą podjąć i wykony-

¹²⁹ Stąd nie można uznać za rządowe agencje gospodarcze podmiotów powołanych aktami pozostającymi wyłącznie w sferze *dominium*, jak Polska Agencja Informatyki i Inwestycji Zagranicznych S.A., Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., Agencja Rynku Energii S.A. oraz Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A. – zob. omówienie działalności tych podmiotów w: B. Popowska, M. Strzelbicki, *Publiczne prawo gospodarcze. Część ogólna oraz prawo działalności gospodarczej. Kompendium*, Poznań 2008, s. 76–77.

¹³⁰ Chociaż zauważyć można, iż funkcjonowanie tej Agencji głównie wiąże się z szeroko rozumianym sektorem energetycznym.

wać działalności gospodarczej niejako obok realizacji swych podstawowych zadań (tak przykładowo AMW czy PARP).

Agencje stanowią zdecentralizowaną formę wykonywania zadań administracyjnych, co oznacza, iż państwo wykonuje swe funkcje poprzez szczególne formy, cieszące się odpowiednią niezależnością organizacyjną i decyzyjną. W konsekwencji, relacje pomiędzy odpowiednimi organami władzy państwowej a właściwymi agencjami oparte mogą być wyłącznie na nadzorze. Nadzór zapewnia „gwarancję prawidłowego wykorzystania samodzielności prawnej jednostek zdecentralizowanych, ale jednocześnie jego zakres (zakres ingerencji jednostek nadrzędnych) przesądza ostatecznie o stopniu tej samodzielności”¹³¹. Należy przyznać, iż na gruncie obowiązujących ustaw uprawnienia nadzorcze organów administracji państwowej nad agencjami rządowymi są relatywnie słabe – ograniczone są bowiem zasadniczo do możliwości powoływania i odwoływania prezesów agencji oraz do zatwierdzania rocznych planów i sprawozdań finansowych. Co więcej, nawet jeżeli dana agencja wyposażona została w organ określony „radą nadzorczą”, to w istocie organ ten nie posiada kompetencji nadzorczych (nazwa wyłącznie nominalna). Wszystkie rady nadzorcze w agencjach w formie odrębnej państwowej osoby prawnej w rzeczywistości stanowią ciała opiniodawczo-doradcze. Ich działania mogą także polegać na szerokiej kontroli bieżącego funkcjonowania agencji, możliwej dzięki gwarancji pełnego dostępu do dokumentów agencji (patrz przykładowo *expressis verbis* art. 12 ust. 2 ustawy z 9.11.2000 r. o utworzeniu PARP), niemniej nie mogą w sposób władczy korygować wskazanego funkcjonowania. Niekiedy z kolei rady nadzorcze pomagają wykonywać nadzór właściwemu organowi nadzorcemu (tak w przypadku AMW).

Odmienna sytuacja występuje w agencjach mających formę spółki akcyjnej (tj. w PAP), co wynika z regulacji kompetencji rady nadzorczej w spółce akcyjnej na gruncie Kodeksu spółek handlowych.

Pośród agencji nie mających formy spółki akcyjnej jedynie Rada Nadzorcza PARP posiada realne kompetencje nadzorcze, zbliżone do kompetencji rad nadzorczych spółek prawa handlowego – zatwierdza ona wybór biegłego rewidenta do badania rocznego sprawozdania finansowego Agencji (podobnie jak w innych agencjach), ustala wysokość wynagrodzenia Prezesa Agencji i jego zastępców, oraz podejmuje uchwały w sprawie przeznaczenia zysku netto na fundusz rezerwowy i w sprawie pokrycia ewentualnej straty netto z funduszu rezerwowego względnie z funduszu statutowego Agencji.

¹³¹ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 317–318.

Wydaje się, iż projektodawcy aktów prawnych oraz ustawodawca starają się usunąć powyższą niedoskonałość, polegającą na słabości kompetencji nadzorczych właściwych organów państwa względem agencji rządowych, poprzez wprowadzanie przepisów o „podległości” agencji tymże organom. Zabieg ten należy uznać za bezwartościowy i pusty treściowo. Sam w sobie nie prowadzi on, czy wręcz nie może prowadzić, do wprowadzenia hierarchicznego podporządkowania danej agencji i jej organów właściwemu ministrowi, albowiem „organizacja oparta na odrębnej od państwa osobowości prawnej nie może być z natury swej hierarchicznie podporządkowana aparatowi państwowemu”¹³². Wskazany zabieg jest świadectwem wyraźnej bezradności ustawodawcy, chcącego (najprawdopodobniej) połączyć formę agencji, wiążącej się z zasady z niezależnością organizacyjną, decyzyjną i finansową z dalej idącym podporządkowaniem takiej agencji danemu organowi administracji. Należy zdecydowanie uznać takie dążenie za obarczone określoną sprzecznością wewnętrzną. Hierarchiczne podporządkowanie organom administracji państwowej, jak przykładowo właściwym ministrom, możliwe jest wyłącznie w obrębie struktury administracji. Instrumenty wynikające z takiego podporządkowania zawarte są m.in. w art. 34 ust. 1 ustawy z 8.8.1996 r. o Radzie Ministrów¹³³ („Minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek...”) czy art. 34a ust. 1 (pozwalającemu na wydawanie wytycznych i poleceń wyłącznie względem kierowników urzędów centralnych, innych urzędów i jednostek podległych bądź nadzorowanych nie mających osobowości prawnej).

Jednocześnie, obok słabości kompetencji nadzorczych organów administracji państwowej, zauważyć należy względnie słabą niezależność prezesów agencji. We wszystkich omawianych agencjach są oni powoływani i odwoływani przez organy administracji państwowej (Prezesa Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra) bez wskazania kadencji, na którą są powoływani, oraz bez zakreślenia zamkniętego katalogu przesłanek odwołania (wyjątek stanowi PAŻP, niemniej występujące tam katalogi przesłanek obligatoryjnych i fakultatywnych są względnie szerokie). W konsekwencji nie ma mechanizmów chroniących prezesów agencji przed odwołaniem o podłożu czysto politycznym.

Co ciekawe, w przeszłości stanowiska prezesów wielu agencji rządowych miały charakter kadencyjny (AMW, ANR, ARR, PARP), co samo w sobie, ze względu na jednoczesny brak zamkniętego katalogu obiektywnych

¹³² Ibidem, s. 321.

¹³³ T.j. z 2003 r. Dz.U. Nr 24, poz. 199 ze zm.

przesłanek odwołania, i tak nie gwarantowało pełnej niezależności od organów administracji państwowej. Cezurą czasową w tym zakresie był 27.10.2006 r., tj. data wejścia w życie ustawy z 24.8.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Ustawa ta uchyliła wszystkie obowiązujące regulacje prawne gwarantujące kadencyjność prezesów agencji rządowych.

W konsekwencji, uwzględniając powyższe rozważania, w celu sformułowania trafnych wniosków *de lege ferenda* należy znaleźć odpowiedź na podstawowe pytanie dotyczące pożądanego stopnia niezależności agencji rządowych. *Prima facie* wydaje się, iż dążyć należy do konstruowania agencji w pełni niezależnych od organów administracji rządowej, a jedynie odpowiednio i właściwie nadzorowanych przez kompetentne organy. Taka koncepcja agencji dominowała w okresie, kiedy powoływano pierwsze agencje w latach 90. XX w. (zauważyć należy, iż koncepcja ta dominowała przede wszystkim w doktrynie). Wprowadzenie odpowiedniej niezależności agencji możliwe jest przede wszystkim poprzez wprowadzenie kadencyjności prezesów agencji oraz zamkniętego katalogu obiektywnych przesłanek ich odwołania przed upływem kadencji. Jednocześnie postulować należałoby wzmocnienie kompetencji rad nadzorczych poprzez zbliżenie ich do kompetencji rad nadzorczych spółek kapitałowych, jak i też odpowiednie wzmocnienie uprawnień nadzorczych właściwych organów administracji państwowej (należałoby we właściwy sposób rozdzielić kompetencje nadzorcze pomiędzy rady nadzorcze a wskazane organy, tak aby ich uprawnienia odpowiednio się uzupełniały). Postulować należałoby, między innymi, przyznanie właściwym organom administracji państwowej uprawnienia do odwołania prezesa danej agencji w razie braku udzielenia absolutorium przez radę nadzorczą.

Z kolei, w przypadku dążenia do większego podporządkowania agencji organom administracji państwowej, czyli, tym samym, do redukcji stopnia niezależności agencji (co w istocie stanowi zaprzeczenie inicjalnych koncepcji tkwiących u podstaw ich tworzenia), dobrą próbą wzmocnienia nadzoru Skarbu Państwa oraz organów go reprezentujących nad agencjami rządowymi wydaje się być forma spółki akcyjnej – na dzień dzisiejszy mało popularna wśród funkcjonujących agencji. Duże uprawnienia właścicielskie, znacząca rola rad nadzorczych, itd. – wszystkie wymienione wartości gwarantuje Kodeks spółek handlowych.

Szczegółowa analiza regulacji prawnych wszystkich rządowych agencji gospodarczych obowiązujących od momentu ich powołania do chwili obecnej prowadzi do wniosku, iż ustawodawca nigdy nie zdecydował się ostatecznie, jaki model struktury wewnętrznej agencji oraz jakie szczegółowo kompeten-

cje przyznać poszczególnym jej organom oraz nadzorującym agencje organom administracji państwowej. Zwrócić można uwagę, iż niektóre agencje wyposażone zostały w organ określony radą nadzorczą, w innych brak takiego organu. Z kolei rady nadzorcze występujące w określanych agencjach mają różne kompetencje. Różne kompetencje mają nadzorujące agencje organy administracji państwowej. Wszystkie wymienione różnice w żadnej mierze nie dają się wytłumaczyć różnicami w obszarze działania i kompetencji poszczególnych agencji. Co więcej, analiza zmian przepisów regulujących funkcjonowanie danej agencji prowadzi do wniosku, iż ustawodawca często zmieniał podstawowe przepisy dotyczące organów agencji, środków nadzoru, itp. Niejednokrotnie uchylano określone rozwiązania, a następnie po upływie roku – dwóch lat przywracano je do życia. Wydaje się, iż opisany stan rzeczy wskazuje na duży brak doświadczenia ustawodawcy w regulowaniu rządowych agencji gospodarczych, jak i też na brak jednej, spójnej koncepcji w tym zakresie. Zjawisko to należy zdecydowanie skrytykować. Wydaje się, iż obecnie, ze względu na odpowiednie doświadczenie w funkcjonowaniu agencji oraz upływ czasu można podjąć próbę skonstruowania modelowej struktury rządowej agencji gospodarczej. Jedyne różnice pomiędzy ustrojami agencji można uzasadnić ściśle różnicami w ich przedmiocie działania i zakresie kompetencji.

Na koniec zwrócić uwagę należy na nowy rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, gdzie proponuje się powołanie do życia tzw. agencji wykonawczych¹³⁴. Agencje te zastąpić mają dotychczasowe formy budżetowe zakładu budżetowego oraz gospodarstwa pomocniczego. Stanowiąc będą jednostki sektora finansów publicznych, posiadać formę państwowej osoby prawnej oraz być nadzorowane przez właściwych ministrów. Znamienne jest to, iż statut agencji wykonawczych ma być nadawany przez właściwych ministrów w formie zarządzenia, co zbliża te agencje (poprzez to sformułowanie projektu ustawy) do obecnie funkcjonujących agencji które, jak stanowią powołujące je do życia ustawy, są „podległe” określonym ministrom. Z drugiej strony zauważyć należy brak w projekcie regulacji nadzoru nad agencjami wykonawczymi.

Uwzględniając stosunek funkcjonujących agencji rządowych i przyszłych agencji wykonawczych możliwe są dwa rozwiązania prawne: po pierwsze agencje wykonawcze oraz rządowe agencje gospodarcze stanowić będą odrębne typy agencji. W drugim wariantcie z kolei rządowe agencje gospodarcze staną się agencjami wykonawczymi. Drugie spośród rozwiązań przyjęte jest

¹³⁴ Zob. www.mf.gov.pl

w projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (art. 12 projektowanej ustawy), zgodnie z którym agencjami wykonawczymi z dniem 1.1.2011 r. z mocy prawą staną się: Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Agencja Rynku Rolnego¹³⁵. Także projekt ustawy o Agencji Uzbrojenia przewiduje, iż ta agencja będzie miała status agencji wykonawczej¹³⁶. Niejasny w chwili obecnej zdaje się być los statusu prawnego Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

Nic nie wskazuje obecnie, aby wprowadzenie agencji wykonawczych samo w sobie miało doprowadzić do ujednoczenia podstawowych reguł rządzących strukturą poszczególnych agencji. Wydaje się, iż w pełnym zakresie w mocy pozostaną przepisy aktualnie powołujące do życia wszystkie rządowe agencje gospodarcze.

¹³⁵ Zob. m.in. *Sejm rozpatruje ustawę o finansach publicznych*, <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka>, publikacja z 29.10.2008 r.

¹³⁶ Zob. omówienie oraz projekt ustawy o Agencji Uzbrojenia: <http://www.radalegislacyn.gov.pl>