

Krzysztof Buczyński

Zmiana modelu nadzoru sprawowanego nad Agencją Nieruchomości Rolnych na tle uregulowań prawnych dotyczących innych rządowych agencji powierniczych (część II)

14. Negatywne konsekwencje funkcjonowania takiego stanu rzeczy wpłynęły na podjęcie przez Rząd działań w zakresie wzmocnienia kompetencji nadzorczych przysługujących Ministrowi Skarbu Państwa. Należy jednak zauważyć, że zmiany te były wprowadzane stopniowo i niekonsekwentnie. Oprócz przyznania nowych instrumentów kontrolnych Ministrowi Skarbu Państwa ustawodawca dokonał również zmian w dziedzinie nadzoru bezpośredniego, sprawowanego nad działalnością Agencji. Z dniem 1 stycznia 1997 r., tj. w związku z nowelizacją ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴⁸, Rada Agencji została przekształcona w nowy organ – Radę Nadzorczą. Diametralnej zmianie uległy również kompetencje tego organu, gdyż oprócz funkcji opiniodawczych, Rada Nadzorcza uzyskała również kompetencje kontrolne, co wpłynęło na wzmocnienie nadzoru nad Agencją. Rada może również żądać od Prezesa informacji i wyjaśnień dotyczących działalności Agencji, w tym w szczególności informacji o wszelkich istotnych zdarzeniach

⁴⁸ Dokonaną przez art. 51 pkt 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496).

mogących mieć wpływ na sytuację finansową i prawną Agencji⁴⁹. Opinie Rady były przekazywane bezpośrednio ministrowi sprawującemu nadzór nad Agencją, bez pośrednictwa Prezesa Agencji⁵⁰. Mając na uwadze okoliczność, że Minister Skarbu Państwa uzyskał decydujący wpływ na powoływanie członków Rady Nadzorczej Agencji, a tym samym za pośrednictwem Rady Nadzorczej poszerzył on zakres swego nadzoru, należy uznać, że Minister Skarbu Państwa sprawował bezpośredni nadzór nad Agencją przy pomocy Rady Nadzorczej, a w szczególności poprzez przedstawicieli mianowanych przez siebie do Rady.

15. Minister Skarbu Państwa, sprawując nadzór nad Agencją, pełnił także funkcję organu drugiej instancji w postępowaniu odwoławczym w sprawach dotyczących decyzji wydawanych przez Prezesa Agencji. Dodatkowo organ ten sprawował nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków przez Agencję⁵¹. W ramach tego nadzoru Minister był zobowiązany do dokonywania okresowych ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, na podstawie których powinien podejmować środki zmierzające do usunięcia przyczyn skarg oraz do pełnego wykorzystania wniosków dla polepszenia działalności Agencji⁵².

16. Rozpatrując kwestię nadzoru sprawowanego przez Ministra Skarbu Państwa nad Agencją Nieruchomości Rolnych, należy mieć na uwadze nie tylko uprawnienia nadzorcze określone w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ale również kompetencję do sprawowania nadzoru nad wszystkimi państwowymi osobami prawnymi w zakresie rozporządzania przez nie składnikami majątkowymi znacznej wartości. Na mocy postanowienia art. 5a ust. 1 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa Minister Skarbu Państwa posiada istotną kompetencję nadzorczą w postaci wydawania zgody państwowym osobom prawnym na rozporządzanie składnikami aktywów trwałych o wartości przekraczającej 50 tys. euro. W zakresie dysponowania majątkiem własnym Agencja, jako państwowa

⁴⁹ Kompetencja ta została przyznana Radzie Nadzorczej na podstawie § 8 ust. 4 statutu ANR, obowiązującego od dnia 11 sierpnia 2003 r.

⁵⁰ § 13 pkt 6 statutu ANR.

⁵¹ Na podstawie art. 258 § 1 k.p.a.

⁵² Art. 259 § 1 i 3 k.p.a.

osoba prawna⁵³, podlega wspomnianemu nadzorowi Ministra Skarbu Państwa nad czynnościami, których przedmiotem jest rozporządzanie składnikami majątkowymi o znacznej wartości.

Ten obowiązek nie dotyczy jednak uzyskania zgody przez Agencję w zakresie dysponowania mieniem wchodzącym w skład Zasobu, o czym stanowi ust. 3 pkt 5 wspomnianego artykułu. Jakkolwiek można by dopatrywać się uzasadnienia takiego uregulowania ze względu na szczególny charakter instytucji powiernictwa⁵⁴, w ramach której powierzający mienie (Skarb Państwa) darzy zaufaniem powiernika (Agencję) oraz ze względu na dużą skalę obrotu nieruchomościami, który jest dokonywany przez ten podmiot, to jednak przypadki nieprawidłowości w zakresie gospodarowania tym mieniem, wykazane w toku kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, nie uzasadniają takiego wyłączenia⁵⁵.

Należy również zauważyć, że inne instrumenty nadzorcze, którymi dysponuje Minister Skarbu Państwa, nie pozwalają mu w wystarczający sposób kontrolować rozporządzania tym mieniem. Chociaż na podstawie postanowień statutu Agencji Rada Nadzorcza została upoważniona do opiniowania sprzedaży przez Agencję gruntów o powierzchni przekraczającej 100 ha, to jednak nie jest uprawniona do zablokowania takiej transakcji, gdyż Prezes Agencji może uznać, że ta opinia nie jest dla niego

⁵³ Zob. art. 3 ust. 1 u.g.n.r.SP.

⁵⁴ Szerzej na temat zob.: A. B i e r a n o w s k i, *Konstrukcja prawna AWRSP a stosunek powiernictwa*, Rejent 1998, nr 7-8, s. 132-134; A. D o l i w a, *Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Iuridica Agraria*, 2000, t. 1, s. 75-97; A. D o l i w a, *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Prawnicze* 2003, nr 1, s. 107-155; R. R y k o w s k i, *Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego*, Warszawa 2005, s. 120-125; P. S t e c, *Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2005, s. 318.

⁵⁵ Zob. *Informacje o wynikach kontroli sprzedaży i dzierżawy majątku Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa podmiotom z udziałem zagranicznym oraz sprzedaży gruntów w miejscowości Dobra przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie*, Zielona Góra, czerwiec 2005 r., nr kontroli: LZG-41203/2004, nr ewid. 144/2005/I/04/004/LZG, s. 7 oraz *Informacje o wynikach kontroli działalności TON „AGRO” S.A. i jej spółek zależnych ze szczególnym uwzględnieniem obrotu gruntami z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w imieniu własnym i na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych w latach 1999-2003*, Warszawa, styczeń 2005 r., KSR-41013/2004, nr ewid. 199/2004/PO4114/KSR, s. 50-56.

wiążąca. Ponadto omawiana kompetencja dotyczy opiniowania sprzedaży gruntów przez Agencję, czyli nie ma zastosowania do zbywania innych nieruchomości (w tym budynków i budowli) oraz nie odnosi się do nabywania składników aktywów trwałych o znacznej wartości. Tym samym uprawnienia Rady Nadzorczej w zakresie nadzoru nad rozporządzaniem przez Agencję mieniem Skarbu Państwa można traktować jako niewielki surogat uprawnień Ministra Skarbu Państwa wynikających z ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa.

Istotnym wyjątkiem od wyżej wspomnianej zasady braku konieczności uzyskiwania zgody na rozporządzanie składnikami mienia wchodzącego w skład Zasobu jest konieczność występowania zarządów spółek nadzorowanych przez Agencję do Ministra o zgodę na rozporządzanie składnikami aktywów trwałych o znacznej wartości. Zgodnie z art. 5 ust. 4 u.g.n.r.SP Agencja może w drodze wyjątku wykonywać prawa z udziałów w jednoosobowych spółkach o szczególnym znaczeniu dla nasiennictwa i hodowli. Mając na uwadze okoliczność, że spółki nadzorowane przez Agencję posiadają status państwowych osób prawnych, nie znajduje zatem zastosowania wyłączenie od ogólnej zasady uzyskiwania zgody.

17. Jako wyjątkowe należy potraktować również uprawnienie Ministra Skarbu Państwa do przeprowadzania kontroli państwowych jednostek organizacyjnych oraz państwowych osób prawnych, które jest związane ze sprawowaniem przez ten organ ogólnego nadzoru nad mieniem Skarbu Państwa. Na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu kontroli przeprowadzanej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa⁵⁶, Minister Skarbu Państwa może przeprowadzać kontrolę wykonywania uprawnień wynikający z praw majątkowych Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne w zakresie zgodności z właściwymi przepisami oraz z interesem Skarbu Państwa. Przedmiotem kontroli jest także wykonywanie przez państwowe osoby prawne zadań w zakresie przekształceń własnościowych, z uwzględnieniem oceny:

– wykonywania zadań w zakresie przekształceń własnościowych pod względem legalności, gospodarności i zapewnienia ochrony interesów Skarbu Państwa;

⁵⁶ Dz.U. Nr 140, poz. 1478.

- zgodności stosowanych procedur przekształceń własnościowych z właściwymi przepisami;
- zgodności realizacji przekształceń własnościowych z udzielonym upoważnieniem lub zgodą Ministra, w przypadkach kiedy taka zgoda lub upoważnienie są wymagane.

18. Od 2002 r., tj. od czasu wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa została zapoczątkowana negatywna tendencja w dziedzinie zasad funkcjonowania nadzoru nad Agencją, gdyż został wprowadzony model podwójnego nadzoru, przyznający Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵⁷ kompetencje do nadzorowania pewnych sfer działalności tego podmiotu⁵⁸. Oficjalnie podawanym uzasadnieniem stworzenia modelu podwójnego nadzoru nad działalnością Agencji było powierzenie realizacji jej zadań publicznych w sferze regulacyjnej, pozostającej w sferze właściwości Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, oraz zadania polepszenia struktury agrarnej, przez co Minister Rolnictwa miał mieć również znaczący wpływ na sposób gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi⁵⁹.

19. Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 2 u.g.n.r.SP, obowiązującym do początku 2007 r., nadzór nad Agencją sprawował Minister Skarbu Państwa, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do właściwości Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W odróżnieniu od poprzedniego brzmienia wymienionego przepisu ustawodawca zrezygnował z określania nadzoru sprawowanego nad Agencją jako nadzoru zwierzchniego, co mogło sugerować, że zależność Agencji w stosunku do Ministra Skarbu Państwa została wręcz pogłębiona.

Do zadań Ministra Skarbu Państwa realizowanych samodzielnie przez ten organ w zakresie nadzoru nad Agencją należało:

⁵⁷ Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi kieruje działem „rozwój wsi” na podstawie § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. Nr 131, poz. 915 ze zm.).

⁵⁸ Por. art. 12 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

⁵⁹ Por. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1128 Sejmu IV Kadencji).

- powoływanie i odwoływanie Wiceprezesa Agencji – na wniosek Prezesa Agencji (art. 9 ust. 2a ustawy),
- przedkładanie Sejmowi corocznego raportu z działalności Agencji (art. 9 ust. 3 ustawy),
- desygnowanie trzech przedstawicieli do składu Rady Nadzorczej (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy),
- zatwierdzenie rocznego sprawozdania finansowego Agencji oraz rocznego sprawozdania finansowego z gospodarowania mieniem Zasobu (art. 20d ust. 4),
- podział rocznego wyniku finansowego Agencji oraz rocznego wyniku finansowego Zasobu (art. 20d ust. 5),
- wydawanie zgody na wykorzystywanie mienia Zasobu do ustanawiania zabezpieczeń zaciąganych przez Agencję kredytów i emisji obligacji (art. 22 ust. 3),
- wydawanie zgody na udzielanie poręczeń i gwarancji kredytowych przez Agencję, w tym dewizowych, obciążających mienie Zasobu (art. 23 ust. 2).

Dodatkowo należy wskazać, że Minister Skarbu Państwa nadzorował działalność Agencji realizowaną na podstawie innych przepisów ustawowych. Obowiązek wykonania przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁰ został powierzony Ministrowi Skarbu Państwa. Z tego tytułu organ ten sprawował nadzór nad wyodrębnieniem w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa puli nieruchomości, z których sprzedaży wpłacane są środki finansowe na rachunek Funduszu Rekompensacyjnego.

20. Natomiast do kompetencji nadzorczych realizowanych przez ten organ w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi należało: wnioskowanie do Prezesa Rady Ministrów o powołanie Prezesa Agencji (wobec milczenia ustawodawcy należy przyjąć, że analogiczna procedura jest stosowana w przypadku odwołania Prezesa Agencji)⁶¹, powoływanie i odwoływanie Przewodniczącego i pozostałych członków Rady Nadzor-

⁶⁰ Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.

⁶¹ Art. 9 ust. 1 u.g.n.r.SP.

czej, w tym trzech członków jako swoich przedstawicieli⁶², a także zatwierdzenie rocznych planów finansowych Agencji i Zasobu⁶³. To ostatnie uprawnienie jest niezwykle istotne, gdyż zapewnia kontrolę nad wydatkami Agencji⁶⁴. W literaturze przedmiotu wskazano również, że nadawanie statutu Agencji przez Ministra Skarbu Państwa w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi stanowiło jedną z form podporządkowania Agencji kontroli administracji⁶⁵.

21. Do wyłącznych kompetencji nadzorczych nad Agencją, przysługujących zgodnie z art. 3 ust. 2 u.g.n.r.SP Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, należało natomiast nadzorowanie:

- tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
- tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- inicjowania prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych,
- tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej,
- wspierania działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przewyżczeniu trudnych sytuacji życiowych, w szczególności przez wspieranie zatrudnienia socjalnego, przyznawanie stypendiów dzieciom byłych pracowników, uczącym się w szkołach ponadgimnazjalnych lub w szkołach wyższych oraz finansowania dożywiania tych dzieci,
- realizacji zadań określonych w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego.

Znamienne jest, że przepisy zarówno ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jak również ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie określały treści nadzoru sprawowanego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w tym nie wskazywały katalogu

⁶² Art. 10 ust. 4 u.g.n.r.SP.

⁶³ Art. 20 ust. 3 u.g.n.r.SP.

⁶⁴ C. B a n a s i ń s k i, P. C z e c h o w s k i, *Komentarz...*, s. 45.

⁶⁵ Tamże, s. 28.

przysługujących temu organowi środków nadzoru. Świadczy to jedynie o pozorności uprawnień tego Ministra w stosunku do Agencji, stąd też w toku prac nad zmianami ustawowymi ciągle przywoływany był argument, że organ ten nie może w pełni realizować swoich zadań przez Agencję, bo wszystkie ważne kompetencje posiada Minister Skarbu Państwa.

22. Należy zauważyć, że w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjął próbę sformułowania kompetencji nadzorczych wobec Agencji poprzez ustanowienie Pełnomocnika Rządu do Spraw Kształtowania Ustroju Rolnego⁶⁶. Zgodnie z postanowieniem § 2 rozporządzenia do zadań Pełnomocnika, którym jest podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, należy m.in. koordynacja działań dotyczących opracowania i wdrożenia programu kształtowania ustroju rolnego, obejmującego ustalanie zasad obrotu nieruchomościami rolnymi i kształtowanie struktury agrarnej. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że zakres zadań Pełnomocnika jest znacznie szerszy niż wskazywałaby na to jego nazwa, gdyż obejmuje koordynację spraw z zakresu ochrony środowiska na terenach wiejskich, a także określenie zasad nadzoru nad mieniem Skarbu Państwa wykorzystywanym w rolnictwie. Wadliwość tego uregulowania wynika m.in. z tego, że przepisy dotyczące kształtowania ustroju rolnego nie mają zastosowania w sferze ochrony środowiska, gdyż m.in. nie ustanawiają norm dotyczących prawa pierwokupu przysługującego Skarbowi Państwa w stosunku do nieruchomości o istotnym znaczeniu dla środowiska. Również zasady nadzoru nad mieniem Skarbu Państwa nie należą do sfery kształtowania ustroju rolnego, która dotyczy przecież wyłącznie obrotu nieruchomościami rolnymi, pozostawiając poza zakresem unormowania gospodarowanie nieruchomościami nierolnymi i rzeczami ruchomymi. Tym samym legalność działania tego Pełnomocnika jest wątpliwa już przez samo niedookreślone ukształtowanie kompetencji.

23. Podległość Agencji Ministrowi Skarbu Państwa nie została przychylnie przyjęta przez środowiska rolnicze, czego przykładem były

⁶⁶ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2006 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Kształtowania Ustroju Rolnego (Dz.U. Nr 96, poz. 666).

pojawiające się co jakiś czas propozycje (w formie poselskich inicjatyw ustawodawczych bądź też projektów poprawek do rządowych projektów ustaw) zmierzające do przekazania wszystkich kompetencji nadzorczych ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. W trakcie dyskusji nad poprawką zgłoszoną do rządowego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁶⁷, która zakładała przekazanie wszystkich kompetencji nadzorczych nad Agencją ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, większość posłów wypowiedziała się negatywnie na temat tej propozycji. Podstawowym argumentem przemawiającym przeciwko przekazaniu nadzoru nad Agencją Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi był fakt, że Agencja gospodaruje również majątkiem Skarbu Państwa, który nie jest przeznaczony na cele rolnicze⁶⁸.

24. W ramach prac legislacyjnych Rządu wyłonionego po wyborach 2005 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierowało do uzgodnień resortowych projekt ustawy o identycznej treści co inicjatywa poselska, zakładający również przekazanie większości uprawnień nadzorczych wobec ANR na rzecz ministra właściwego do spraw rozwoju wsi⁶⁹. Jako uzasadnienie tej zmiany wskazano, że zadania realizowane przez Agencję są związane w głównej mierze z rolnictwem, co wymaga stałego merytorycznego nadzoru i wsparcia ze strony resortu rolnictwa, a w konsekwencji sprawowania całościowego nadzoru nad Agencją przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W wyniku planowanego wejścia w życie tej zmiany ustawy – nadzór nad wszystkimi agencjami rządowymi związanymi z rolnictwem miał zostać skupiony w jednym Ministerstwie. W opinii

⁶⁷ Druk sejmowy nr 1128.

⁶⁸ Protokół z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji Sejmu RP z dnia 8 kwietnia 2003 r. – Biuletyn nr 1708/IV.

⁶⁹ Zgodnie z art. 1 pkt 1 projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o działach administracji rządowej (druk sejmowy nr 365) nadzór nad Agencją miał sprawować minister właściwy do spraw rozwoju wsi, a w zakresie zadań określonych w przepisach o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej – nadzór nad Agencją miał sprawować minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Ponadto Radę Nadzorczą Agencji miał powoływać minister właściwy do spraw rozwoju wsi, zaś w skład Rady wchodziłby tylko jeden przedstawiciel ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

projektodawców miało to ułatwić i przyspieszyć współpracę między tymi agencjami, a także polepszyć koordynację działań państwa w zakresie polityki rolnej. Ponadto przekazanie nadzoru temu Ministrowi miało umożliwić przeprowadzenie oceny dotychczasowego funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych pod względem realizacji polityki rolnej państwa oraz pozwolić na wypracowanie nowych rozwiązań prawnych w tym zakresie, a w szczególności w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

W tym miejscu należy zauważyć, że nawet przed wprowadzeniem omawianej zmiany ustawy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi mógł samodzielnie oceniać funkcjonowanie Agencji, gdyż do zadań Rady Nadzorczej należy ocena efektywności i zgodności gospodarowania mieniem Skarbu Państwa z zadaniami wynikającymi z polityki państwa, w szczególności w zakresie określonym w art. 6 u.g.n.r.SP, ponadto jego trzech przedstawiciele w Radzie mogli żądać od Prezesa informacji i wyjaśnień dotyczących działalności Agencji, zaś Rada przedstawiała temu organowi swoje opinie⁷⁰. Minister ten współdziałał również w tworzeniu aktów normatywnych dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, stąd przytoczone argumenty zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy nie są zasadne.

25. Dodatkowo przejęcie nadzoru nad Agencją przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi uzasadniano znajomością specyfiki działania Agencji oraz uwarunkowań gospodarowania jej kontrahentów, co miało pozwolić realizować zadania Agencji wynikające z polityki rolnej państwa bez konieczności koncentrowania się przede wszystkim na uzyskiwanych wynikach finansowych (np. preferowanie przetargów ograniczonych, umożliwiających drobnym rolnikom powiększanie gospodarstw rodzinnych zamiast przetargów nieograniczonych, przynoszących lepsze wyniki finansowe). Nie odniesiono się jednak do zadań Agencji, które pozostają w zakresie właściwości działu Skarb Państwa, a w szczególności dotyczących prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze i nierolnicze, obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne, wykonywania praw z akcji

⁷⁰ Na podstawie art. 10 ust. 12 u.g.n.r.SP.

i udziałów należących do Skarbu Państwa w spółkach hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a także zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa.

Nie mniej istotne jest to, że wykonywanie przez Agencję praw z akcji lub udziałów w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa jest wyjątkiem od ogólnej zasady wskazującej, że organem właściwym w tym zakresie jest Minister Skarbu Państwa – stąd postulat dotyczący konieczności zakończenia procesu restrukturyzacji wspomnianych spółek hodowlanych nie może być argumentem przesądzającym o konieczności przekazania nadzoru nad Agencją na rzecz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

26. Kwestia dotycząca przejęcia nadzoru nad ANR przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi budziła poważne wątpliwości nawet w samym Rządzie. Z początku koncepcja ta zyskała poparcie Prezesa Rady Ministrów⁷¹. Posłowie klubu poselskiego Prawa i Sprawiedliwości wnieśli również projekt stosownej ustawy do Sejmu, który jednak został przez nich wycofany w związku z zawarciem umowy koalicyjnej⁷². Projekt ten⁷³ wniesiony powtórnie, tym razem przez posłów Samoobrony, uzyskał aprobatę większości Sejmowej i został uchwalony w 26 stycznia 2007 r. Analiza uregulowań tego projektu wskazuje, że ustawodawca dokonał „mechanicznej” zmiany przepisów, zastępując wyrazy: „minister właściwy do spraw Skarbu Państwa” wyrazami: „minister właściwy do spraw rozwoju wsi”. Jedynym wyjątkiem jest utrzymanie wspólnego zatwierdzenia rocznych planów finansowych Agencji i Zasobu przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa⁷⁴.

⁷¹ „Solidarne Państwo” – program działania rządu premiera Kazimierza Marcinkiewicza, Przegląd Rządowy 2005, nr 11, s. 42.

⁷² Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk nr 265 Sejmu V kadencji).

⁷³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o działach administracji rządowej (druk nr 1169 Sejmu V kadencji).

⁷⁴ Art. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o działach administracji rządowej.

Tym niemniej „przeoczono” konieczność dokonania zmiany przepisu art. 16 ust. 4 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi o zatwierdzaniu przez Ministra Skarbu Państwa sprawozdania finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Stąd też można stwierdzić, że zaniechano możliwości doprecyzowania przepisów w celu ustalenia kryteriów nadzoru sprawowanego nad Agencją, a cała zmiana miała jedynie na celu przejęcie pełnej politycznej kontroli nad tym podmiotem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

27. Problem nieskuteczności nadzoru wobec ANR, ale i wobec wszystkich agencji rządowych, był wielokrotnie podnoszony w literaturze prawniczej⁷⁵. Znaczna niezależność od Rządu agencji państwowych, posiadających możliwość nabywania akcji lub udziałów spółek albo wnoszenia powierzonego im majątku do spółek handlowych, w których udziałowcami są również osoby prywatne, powoduje, że działalność tych podmiotów sprzyja powstawaniu niegospodarności w dysponowaniu środkami publicznymi i zjawisk korupcyjnych. Wskazuje się nawet, że jednym z powodów tworzenia agencji rządowych w warunkach polskich może być zdjęcie z ministrów odpowiedzialności za działalność realizowaną przez te podmioty, które, jako z założenia niezależne, nie podlegają wnikliwej kontroli parlamentu, związków zawodowych i opinii publicznej⁷⁶.

W przypadku Agencji Nieruchomości Rolnych problem nieskuteczności nadzoru sprawowanego nad tym podmiotem sprowadza się do kilku zagadnień. Po pierwsze, brak jest ustawowo sformułowanego szczegółowego katalogu czynności nadzoru, którymi może posługiwać się organ sprawujący nadzór. Istniejące regulacje prawne ograniczają się do ogólnego sformułowania o sprawowaniu nadzoru nad realizacją przez Agencję

⁷⁵ *Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych i agencji*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 grudnia 1999 r., DSPR-440-143/99, s. 4, *Raport z prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Realizacji Programu „Tanie Państwo” (za okres 4 listopada 2005 r.-30 grudnia 2005 r.)*, Warszawa 30 grudnia 2005 r., s. 65.

⁷⁶ A. K o r o n o w s k i, *Gospodarcze uwarunkowania i konsekwencje działania agencji rządowych*, [w:] *Agencje rządowe*, red. J. Jeziorski, Warszawa 1996, s. 12.

poszczególnych zadań. Wobec szczątkowości uregulowań określających kompetencje nadzorcze często uprawnienia te są wywodzone z ogólnych norm prawnych, co nie jest jednak ani prawidłowe z punktu widzenia doktryny zarządzania i organizacji, ani skuteczne, gdyż podmiot nadzorowany może podnosić brak kompetencji organu sprawującego nadzór do dokonania czynności nadzoru. Problem ten wielokrotnie sygnalizowano, również w odniesieniu do systemu nadzoru nad innymi jednostkami organizacyjnymi wykonującymi na szczeblu centralnym zadania administracji rządowej⁷⁷. Środki nadzoru pozostające w gestii ministrów są uregulowane lakonicznie, przepisy nie definiują pojęć nadzoru i podległości, które często są stosowane zamiennie. Do największych słabości systemu nadzoru nad państwowymi jednostkami organizacyjnymi zalicza się jednak brak ośrodka decyzyjnego na szczeblu Rady Ministrów, który byłby odpowiedzialny za gospodarowanie nieruchomościami skarbowymi bez względu na ich funkcje i koordynację działań wszystkich podmiotów gospodarujących tymi nieruchomościami.

28. Po drugie, skuteczność nadzoru nad ANR była osłabiana przez podzielenie kompetencji nadzorczych pomiędzy dwa organy administracji rządowej, tj. Ministra Skarbu Państwa oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ta dwoistość wynikała z pomieszczenia dwóch odrębnych kategorii zadań, które realizuje Agencja, tj. sfery gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz sfery regulacyjnej w zakresie kształtowania ustroju rolnego państwa. Konstrukcja podzielonego nadzoru nad agencjami rządowymi występuje rzadko. Wyjątkiem jest tutaj nadzór nad agencjami płatniczymi (czyli nad Agencją Rynku Rolnego oraz nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) sprawowany przez Ministra Finansów w zakresie gospodarowania środkami finansowymi, ale jest on uzasadniony znacznymi transferami środków z budżetu państwa oraz środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej na rzecz tych podmiotów. Należy jednak wskazać, że spośród agencji powierniczych, które gospodarują powierzonym mieniem Skarbu Państwa, jedynie w przypadku Agencji Nieruchomości Rolnych ustawodawca zdecydował się na wydzielenie

⁷⁷ Raport z prac Międzyresortowego Zespołu..., s. 65.

sfery działalności Agencji, która merytorycznie podlega nadzorowi właściwego działowo ministra, od dziedziny dotyczącej gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Z systemowego punktu widzenia takie rozwiązanie należy uznać za wadliwe, gdyż uniemożliwia sformułowanie jednolitej polityki gospodarowania nieruchomościami pozostającymi w zasobach majątkowych Skarbu Państwa.

29. Przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie były precyzyjne, gdyż zakresy zadań realizowanych przez Agencję, które podlegały nadzorowi poszczególnych ministrów, nie były wyraźnie rozgraniczone. Tytułem przykładu należy wskazać, że zadanie tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej⁷⁸, podlegające nadzorowi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi było realizowane m.in. poprzez restrukturyzację i prywatyzację mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze, które to zadanie podlegało nadzorowi ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Agencja nie posiada swoich własnych środków finansowych, odrębnych od gromadzonych w Zasobie, które umożliwiłyby finansowanie rozwoju miejsc pracy, tym samym środki te były uzyskiwane przez Agencję z funduszy Zasobu. Innymi słowy, ze sprzedaży gruntów rolnych Skarbu Państwa finansowano pomoc socjalną dla bezrobotnych.

Z punktu widzenia efektywności stosowanych procedur dostrzegalne było zjawisko długotrwałego uzgadniania, gdyż zagadnienia związane z funkcjonowaniem Agencji wymagały odrębnego rozpatrzenia przez aparaty obsługujące dwóch ministrów, a następnie przyjęcia jednolitego stanowiska⁷⁹.

30. Należy zauważyć, że w pewnej mierze postulat polepszenia nadzoru nad Agencją Nieruchomości Rolnych został zrealizowany, gdyż w wyniku zmian wprowadzonych do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nadzór ten upodobił się do nadzoru sprawowanego nad spółką handlową. Minister Skarbu Państwa, a obecnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, oprócz uprawnień nadzorczych przysługujących mu bezpośrednio, sprawuje dodatkowo nadzór za po-

⁷⁸ Art. 6 ust. 1 pkt 8 u.g.n.r.SP.

⁷⁹ *Raport o stanie...*, s. 56.

średnictwem Rady Nadzorczej. Mając na uwadze okoliczność, że minister ten posiada kompetencję do powoływania oraz odwoływania członków Rady, a ponadto trzech z dziesięciu członków jest przez niego wyznaczanych, ma on możliwości wpływania na kierunek prac tego organu. Rozbudowane uprawnienia nadzorczo-kontrolne Rady Nadzorczej zapewniają uzyskiwanie informacji pozwalających ocenić skuteczność funkcjonowania Agencji. Rada posiada również szerokie kompetencje opiniodawcze, warunkujące możliwość dokonania niektórych czynności prawnych przez Prezesa Agencji.

31. Problem nadzoru nad Agencją Nieruchomości Rolnych posiada również nieco ogólniejszy wymiar, a mianowicie dotyczy organizacji Skarbu Państwa oraz zarządzania jego majątkiem. Z chwilą powołania urzędu Ministra Skarbu Państwa wszelkie kompetencje w dziedzinie wykonywania uprawnień majątkowych Skarbu Państwa (*dominium*) miały być przekazane temu Ministrowi. Z tego powodu nadzór nad wszystkimi agencjami powierniczymi, jako podmiotami gospodarującymi na zasadzie powiernictwa mieniem Skarbu Państwa, został przekazany temu organowi. Niestety, z biegiem czasu na skutek nacisków poszczególnych resortów kompetencje Ministra Skarbu Państwa ulegały erozji, czego dowodem było powierzenie nadzoru nad Agencją Mienia Wojskowego i Wojskową Agencją Mieszkaniową Ministrowi Obrony Narodowej oraz niedawne przekazanie nadzoru nad ANR w gestię Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Forsowanie przez poszczególnych ministrów zmian przepisów zmierzających do odebrania Ministrowi Skarbu Państwa kompetencji nadzorczych nad agencjami powierniczymi są niezgodne z regulacjami dotyczącymi reprezentowania Skarbu Państwa. W szczególności omawiane zmiany są wadliwe w dziedzinie prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, gdyż Minister Rolnictwa nie posiada żadnych ustawowych kompetencji w tym zakresie. Obecnie ukształtowany system nadzoru nad tymi agencjami, w którym w gestii poszczególnych organów administracji rządowej pozostają kompetencje z zakresu imperium i dominium, stanowi więc powrót do porządku prawnego odziedziczonego po ustroju socjalistycznym.

32. Z tego powodu uprawniona jest teza że na przestrzeni kilkunastu lat funkcjonowania agencji rządowych w polskim systemie prawnym

zauważalny jest brak jasnej i czytelnej koncepcji podporządkowania agencji powierniczych poszczególnym naczelnym organom administracji rządowej. Tendencja ta wiąże się z odchodzeniem od ujednoczonego modelu nadzoru nad majątkiem Skarbu Państwa sprawowanego przez Ministra Skarbu Państwa na rzecz wykonywania tego nadzoru przez poszczególnych ministrów działowych (ministrów „branżowych”).

Z systemowego punktu widzenia Agencja powinna być nadzorowana wyłącznie przez Ministra Skarbu Państwa, gdyż przesądza o tym konstrukcja powierniczego wykonywania prawa własności w stosunku do powierzonego majątku Skarbu Państwa. Tytuł własności w stosunku do powierzonego majątku pozostał przy Skarbie Państwa, który reprezentuje Minister Skarbu Państwa. Taki wniosek wynika z orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 września 1993 r., który stwierdził, że poddanie Agencji nadzorowi naczelnego organu administracji rządowej stanowi zaakcentowanie przez ustawodawcę preferencji interesu publicznego w wykonywaniu prawa własności Skarbu Państwa⁸⁰.

33. Kompetencji do gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa i do reprezentowania go w tym zakresie nie posiada Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który na podstawie ustawy o działach administracji rządowej jest właściwy w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi. Stanowisko takie zajęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w toku prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o działach administracji rządowej, zwracając uwagę, że kompetencje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie nadzoru nad Agencją mają raczej charakter uzupełniający i polegają na współdziałaniu z Ministrem Skarbu Państwa⁸¹. W związku z opracowaniem projektu ustawy przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zakładającego pozbawienie Ministra Skarbu Państwa kompetencji nadzorczych nad ANR, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów sporządziła opinię prawną negatywnie odnoszącą się do tej inicjatywy legi-

⁸⁰ Zob. uzasadnienie do wyroku NSA z dnia 7 września 1993 r., SA/Lu 67/93 (ONSA 1994, nr 4, poz. 130).

⁸¹ Zob. opinię do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk nr 4176).

slacyjnej⁸². Rada zwróciła uwagę, że projekt ten budzi wątpliwości co do spójności z określoną w art. 218 Konstytucji RP wytyczną dotyczącą organizacji Skarbu Państwa i sposobu zarządzania jego majątkiem. W szczególności przekazanie Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzoru nad ANR koliduje z zasadą jednolitego nadzoru Ministra Skarbu Państwa, która jest wyrażona w ustawie o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Zgodnie z przepisami tej ustawy⁸³ Minister Skarbu Państwa jest zasadniczym ogniwem organizacji Skarbu Państwa, ponosząc odpowiedzialność za ochronę interesów Skarbu Państwa i wykonywanie praw majątkowych. Podległość Agencji Ministrowi Skarbowi Państwa stanowi wyraz preferencji ustawodawcy dla interesu publicznego w wykonywaniu prawa własności Skarbu Państwa.

34. Należy jednak zauważyć, że nadal brak jest ustawowo określonych kryteriów nadzoru nad Agencją, co niezmiernie utrudnia ocenę działalności tego podmiotu przez podmiot sprawujący nadzór. W literaturze przedmiotu wskazano jednak, iż nie można ograniczać nadzoru tylko do kryterium legalności, gdyż Agencja nie instytucją stosowania prawa, lecz jednostką gospodarczą gospodarującą powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa. Wychodząc od poglądu, że Agencja jest jednak przedsiębiorcą, przy ocenie jej działalności należałoby brać pod uwagę kryteria gospodarności, celowości i rzetelności⁸⁴.

35. Wydaje się, że w celu poprawy funkcjonowania ANR i innych agencji rządowych można spróbować sięgnąć do wzorców amerykańskich. Jednym z zasadniczych celów programu sporządzonego jeszcze za czasów prezydenta USA B. Clintona, który stał się podstawą ustawy z 1993 r. (*Government Performance and Result Act*), jest tworzenie przez każdą agencję rządową pięcioletniego planu strategicznego określającego priorytetowe zadania, które mają być wykonane w tym okresie, oraz planu pomiaru jakości zadania przez nią wykonywanego, z wyszczególnieniem

⁸² Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o działach administracji rządowej (projekt z 16 grudnia 2005 r.), Warszawa, 2006.01.16, znak RL-0303-109/05.

⁸³ A także przepisów art. 25 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁸⁴ S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi...*, s. 26.

efektywności całej agencji, jak również poszczególnych komórek organizacyjnych i stanowisk pracy⁸⁵. Parametryzacja efektów działań Agencji w celu obiektywnej ich oceny była postulowana przez ekspertów działających przy Prezesie Agencji jeszcze u zarania działalności Agencji⁸⁶. Dostrzegano również, że ustawodawca nie określił terminu zakończenia realizacji zadań postawionych Agencji⁸⁷. Również Rada Przekształceń Własnościowych przy Prezesie Rady Ministrów zwracała uwagę, że kierunki prywatyzacji majątku państwowego opracowywane przez ówczesne Ministerstwo Przekształceń Własnościowych są zbyt ogólnikowe, gdyż nie wymienia się w nich jakichkolwiek liczb, wartości, terminów czy innych wymiernych sformułowań dotyczących planowanych efektów prywatyzacji, a w tym przekształceń własnościowych dokonywanych przez Agencje⁸⁸. Niestety, postulaty te nie zostały zrealizowane do dzisiaj, aczkolwiek można oczekiwać pewnych zmian w związku z planowanym do wprowadzenia tzw. zadaniowym budżetem państwa.

36. Obecna konstrukcja nadzoru nad nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest ułomna. Charakteryzuje się słabym i formalnym nadzorem ze strony rządu oraz dużą niezależnością Agencji Nieruchomości Rolnych, która realizuje „własne zadania”, sukcesywnie zmniejszając zakres domeny skarbowej w zakresie nieruchomości. Ministrowie nadzorujący Agencję nie posiadają instrumentów nadzoru odpowiednich do kontroli procesów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz kontroli wydatkowania środków publicznych, którymi dysponuje ten podmiot.

⁸⁵ M. L e m k e, [w:] *Administracja czy biznes? (dobre i złe strony prywatyzacji i komercjalizacji zadań administracji państwa)*. Zredagowany zapis seminarium Programu Reformy Administracji Publicznej z 8 marca 1999 r., Państwo – Rząd – Administracja. Biuletyn programu reformy administracji publicznej Instytutu Spraw Publicznych 1999, nr 10-11, s. 22.

⁸⁶ A. K o ł o d z i e j, *Warunki i możliwości restrukturyzacji sektora państwowego w rolnictwie*, Wieś i Rolnictwo 1994, nr 1, s. 104.

⁸⁷ A. K o ł o d z i e j, *Rola Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w restrukturyzacji polskiego rolnictwa*, Przegląd Rządowy 1993, nr 9, s. 97.

⁸⁸ *Opinia Rady Przekształceń Własnościowych przy Prezesie Rady Ministrów na temat dokumentu „Kierunki prywatyzacji majątku państwowego w 1995 r.”*, Przegląd Rządowy 1995, nr 1, s. 79.