



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Nadzór nad działalnością agencji rządowych sprawowany przez właściwego ministra

Author: Paulina Bieś-Srokosz

Citation style: Bieś-Srokosz Paulina. (2013). Nadzór nad działalnością agencji rządowych sprawowany przez właściwego ministra. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej" (S. 25-35). Katowice : Forma Studio; Uniwersytet Śląski w Katowicach.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



Nadzór nad działalnością agencji rządowych sprawowany przez właściwego ministra

Nadzór prawny w administracji publicznej jest instytucją, która stanowi element składowy centralizacji i decentralizacji. Nie ma ogólnej definicji nadzoru⁷⁵ w prawie administracyjnym, dlatego też przyjmuje on różne postacie prawne. Treść i zakres pojęcia nadzoru stanowi za każdym razem kompilację treści aktów normatywnych, regulujących instytucję nadzoru.⁷⁶ Jak podkreśla J. Boć⁷⁷ treść nadzoru wynika z aktów ustawowych, które są konkretyzowane w aktach wykonawczych. Niekiedy ustawodawca posługuje się ogólnym sformułowaniem, iż organ A sprawuje nadzór nad organem B. Należy zatem brać pod uwagę zarówno regulację prawną stosunków pomiędzy podmiotami administrującymi, jak również umiejscowienie w systemie centralizacji lub decentralizacji administracji publicznej.

Zważywszy na brak jednolitej definicji nadzoru w doktrynie prawa administracyjnego, należy odnieść się do koncepcji nadzoru sformułowanej przez J. Starościaka⁷⁸, zgodnie z którą nadzór występuje w dwóch typach: hierarchicznym i weryfikacyjnym. Według Autora w systemie administracji scentralizowanej nadzór ma stwarzać możliwość użycia przez organy nadrzędne wszystkich środków pozostających w ich dyspozycji.⁷⁹

Niemniej jednak wielu przedstawicieli doktryny odwołuje się do stwierdzenia, iż pojęcie nadzoru należy rozpatrywać na tle szeroko rozumianego pojęcia kierownictwa lub zwierzchnictwa i podporządkowania.⁸⁰ Ostatecznie jednak, należy przyjąć, że pojęcie nadzoru ma rację bytu wówczas, gdy między jednostkami nie występują powiązania organizacyjne, a jeżeli one są, to należy zrezygnować z tego pojęcia na rzecz kierownictwa.⁸¹

Celem artykułu jest zatem próba określenia relacji pomiędzy organem nadzorującym a agencją rządową jako podmiotem nadzo-

75 Por. definicję nadzoru: A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Ossolineum 1984; S. Jędrzejewski, *Zakres pojęcia „nadzór” w doktrynie prawa administracyjnego (kolejna próba zbliżenia poglądów)*, (w:) *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Z. Niewiadomski i in. (red.), Przemysł 2000; K. Krauze, *Instytucja nadzoru w nauce prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, Nr 37.

76 J. Boć, (w:) *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2010, s. 239.

77 Ibidem.

78 J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 13-41.

79 Podobne poglądy przedstawiał W. Dawidowicz, twierdząc że w systemie opartym na hierarchicznym podporządkowaniu dopuszczalne jest stwierdzenie, że organowi wyższego stopnia przysługiwało prawo nadzoru względem organów niższego stopnia. Zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienie ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 310-311.

80 W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 103 i n.; Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971, s. 407-408; Z. Szydłowski, *Nadzór w systemie rad narodowych w układzie pionowym*, Bydgoszcz 1970 s. 37-39.

81 Por. J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 122.

rowanym. Punktem wyjścia podejmowanej problematyki badawczej będzie przedstawienie ogólnych kompetencji nadzorczych ministrów właściwych w sprawie, które są uregulowane w ustawie o działach administracji rządowej⁸² oraz ustawie o Radzie Ministrów⁸³. Powyżej wskazane akty normatywne wyznaczają standardy nadzoru w odniesieniu do jednostek szczebla rządowego ujętych w ramach poszczególnych działów administracji rządowej.⁸⁴ Specyfika nadzoru nad działalnością agencji rządowych przejawia się w sposobie ich ujęcia (postrzegania) w strukturze administracji publicznej. Właściwym wydaje się pogląd, iż agencje rządowe stanowią przykład scentralizowanych podmiotów, których z organem naczelnym administracji publicznej szczebla centralnego łączy więź funkcjonalna, a dokładniej funkcjonalna hierarchiczna. Stąd też nadzór nad działalnością agencji rządowych sprawowany przez właściwego ministra wynika przede wszystkim z relacji, które zachodzą pomiędzy nimi.

Katalog kompetencji uregulowanych w u.d.z.a.rz. oraz u.r.m. stanowi ogólną podstawę do sprawowania nadzoru nad działalnością agencji administracyjnych. Wynika to z faktu, że szczegółowe regulacje, a wraz z nimi szczegółowe kompetencje właściwego ministra, są uregulowane w poszczególnych aktach normatywnych tworzących daną agencję. Nie w każdym przypadku będziemy mieć do czynienia z takim samym zakresem kompetencji nadzorczych, upoważniających właściwego ministra do podjęcia określonych czynności.

Zgodnie z art. 1, 3 oraz 4 u.d.z.a.rz., minister kierujący określonym działem administracji rządowej jest ministrem właściwym do spraw oznaczonych nazwą danego działu, jak również może wykonywać inne zadania i kompetencje wykraczające poza sprawy tego działu – jeżeli przewidują to przepisy odrębne. Według określonej klasyfikacji działów administracji rządowej, wynikającej z rozdziału 2 tej ustawy, sprawy poszczególnych działów obejmuje minister właściwy z jednoczesnym wyszczególnieniem spraw właściwych dla tego działu. Przepisy prawne u.d.z.a.rz. stanowią także o podległości organów, urzędów oraz jednostek organizacyjnych wobec konkretnego ministra właściwego w sprawie⁸⁵.

82 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U, Nr 141, poz. 943 z późn. zm.). Skrót używany w artykule u.d.z.a.rz.

83 Obwieszczenie Marszałka Sejmu z dnia 26 marca 2012 w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Radzie Ministrów (Dz. U, Nr 0, poz. 392). Skrót używany w artykule u.r.m.

84 Zob. M. Cherka, M. Wierzbowski, Centralne organy administracji państwowej, (w:) System prawa administracyjnego, t. 6, Warszawa 2012, s. 280.

85 Art. 9 ust. 4 „Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki podlega Agencja Rezerw Materialowych oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości”; art. 19 ust. 3 „Minister Obrony Narodowej sprawuje nadzór nad działalnością Agencji Mienia Wojskowego”; art. 23 ust. 3 „Minister właściwy do spraw rozwoju wsi sprawuje nadzór nad działalnością Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Nieruchomości Rolnych”; art. 23b ust. 2 „Minister właściwy do spraw rynków rolnych sprawuje nadzór nad Agencją Rynku Rolnego”. Natomiast ustawa ta nie zawiera wyszczególnionego przepisu prawnego odnośnie do nadzoru nad Wojskową Agencją Mieszkaniową sprawowanego przez Ministra Obrony Narodowej.

Natomiast w u.r.m. normodawca określił swoistego rodzaju standard nadzoru, który sprawują ministrowie kierujący określonym działem administracji rządowej. Według art. 32 ust. 1 d tej ustawy minister ustala, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych. Należy zatem zauważyć, że dochodzi do powtórzenia regulacji prawnych dotyczących wykazu jednostek podległych właściwemu ministrowi. Z jednej strony Prezes Rady Ministrów wyszczególnia podmioty podległe mini-

strowi w drodze rozporządzenia, a z drugiej strony sam minister kierujący działem wskazuje na jednostki mu podległe lub przez niego nadzorowane w obwieszczeniu.

Minister właściwy w sprawie wykonuje trzy podstawowe czynności: kieruje, nadzoruje oraz kontroluje. W myśl art. 34 ust. 1 u.r.m. powyższe kompetencje pełni w szczególności w zakresie: tworzenia i likwidacji jednostek organizacyjnych – chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej oraz powoływania i odwoływania kierowników jednostek organizacyjnych – chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej. Unormowanie to znajduje swe odpowiednie zastosowanie w sytuacji, gdy minister uzyskał uprawnienia nadzorcze i kontrolne na podstawie przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie tych organów i jednostek organizacyjnych. W celu dostosowania do polityki Rady Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych organów centralnych czy też jednostek organizacyjnych, ustawodawca przyznał ministrowi prawo do wydawania wiążących wytycznych oraz poleceń. Kompetencje te są wyrazem - określanej w doktrynie prawa administracyjnego - podległości służbowej. Jednakże w tym przypadku czynności te nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Minister właściwy w sprawie realizuje także w ramach działań nadzorczych następujące czynności: składa Prezesowi Rady Ministrów wniosek o nadanie urzędowi centralnemu statutu oraz powołanie i odwołanie kierownika urzędu centralnego. Ponadto ustawodawca upoważnił go do powoływania zastępców kierownika urzędu centralnego - o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Biorąc pod uwagę akty normatywne tworzące daną agencję rządową, należy stwierdzić, że ustawodawca nie posługuje się tym samym określeniem nadzoru nad działalnością tego podmiotu. Należy zatem dostrzec, że normodawca, w sposób ogólny, upoważnił ministrów do sprawowania nadzoru nad działalnością agencji państwowych. Zastosował on, w odniesieniu do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Nieruchomości Rolnych sformułowanie, iż „nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw...”. Natomiast w przypadku dwóch agencji administracyjnych - Agencji Rezerw Materiałowych oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – zastosował on określenie, że: „Agencja podlega ministrowi właściwemu do spraw...”, zaś w przypadku Wojskowej Agencji Mieszkańcowej, iż : „Agencja jest państwową osobą prawną podległą Ministrowi Obrony Narodowej⁸⁶”. W tym miejscu należy zatem zadać pytanie, czy użyte sformułowanie przez ustawodawcę było zabiegiem celowym, czy też mamy do czynienia z niekonsekwencją prawodawcy?

Mając na uwadze powyższe unormowania prawne w zakresie nadzoru sprawowanego przez ministra w ogóle, należy przenieść je na grunt działania agencji rządowych, by móc przeprowadzić analizę prawną w tym zakresie. Zgodnie z przepisami prawnymi dotyczącymi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), właściwym organem do nadania Agencji statutu, w drodze rozporządzenia, jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi. W tym akcie prawnym określa się jej organizację, w tym siedziby Oddziałów Regionalnych i Biur Powiatowych, uwzględniając zakres zadań realizowanych przez Agencję i potrzebę ich sprawnego wykonywania (art. 7 ust. 2 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Minister właściwy do spraw rozwoju wsi wraz z ministrem

86 Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Ministrowi Obrony Narodowej podlegają bezpośrednio: Żandarmeria Wojskowa, Akademia Obrony Narodowej oraz Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56).

właściwym do spraw finansów publicznych składają wniosek w sprawie powołania Prezesa Agencji, na podstawie którego jest on powołany przez Prezes Rady Ministrów (art. 8 ust. 2). Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określa także, w drodze rozporządzenia, właściwość miejscową kierowników biur powiatowych, biorąc pod uwagę także obszary wszystkich miast na prawach powiatu, zapewniając poprawne funkcjonowanie biur powiatowych (art. 10 ust. 4). W określonych przypadkach⁸⁷ Prezes ARiMR jest zobowiązany: do uzyskania zgody od ministra właściwego spraw rozwoju wsi lub ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz także do porozumień w sprawie ustalenia projektu rocznego planu finansowego Agencji.

W zakresie wymienionych czynności nadzorczych podejmowanych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi należy przyjąć, że zakres tych działań mieści się w standardzie nadzoru określonego w u.r.m. Świadczą o tym jego kompetencje nadzorcze, które w przeważającej mierze dotyczą sfery organizacyjno-prawnej. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym występuje wyłącznie jeden akt prawny regulujący szczegółowe sprawowanie nadzoru, w tym także kontroli, przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Akt⁸⁸ ten obejmuje, swoim zakresem przedmiotowym, katalog czynności nadzorczych i kontrolnych ministra, które dotyczą wykonywania zadań związanych z wdrażaniem pomocy technicznej, w tym przyznawaniem tej pomocy, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013. Na podstawie postanowień zawartych w tym rozporządzeniu, minister w ramach nadzoru nad ARiMR sprawuje kontrolę⁸⁹ oraz otrzymuje od Agencji sprawozdanie z wykonywania zadań związanych z wdrażaniem pomocy technicznej w ramach Programów.

Minister właściwy do spraw rozwoju wsi sprawuje nadzór także nad działalnością Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR), wraz z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa. Pierwszy z ministrów powołuje Prezesa Agencji, na takich samych zasadach, jak w przypadku ARiMR. Jednakże ustawodawca zaostrza wymogi dla organu, który powołuje wiceprezesa Agencji. W myśl art. 9 ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa to minister właściwy do spraw rozwoju wsi powołuje i odwołuje wiceprezesa

ANR, ale na wniosek Prezesa Agencji. Zakres kompetencji ministra właściwego do spraw rozwoju wsi dotyczy nie tylko spraw organizacyjnych, ale także gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych. Stąd też roczny plan finansowy Agencji podlega zatwierdzeniu przez tego ministra, przy porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa. Wskazani ministrowie decydują także, w drodze rozporządzenia, o szczegółowych zasadach gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości

87 Dotyczy to między innymi sytuacji umorzenia wierzytelności Agencji, której kwota przekracza 15 000 zł (art. 25 ust. 3).

88 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 października 2009 r. w sprawie w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie wykonywania zadań związanych z wdrażaniem pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013 (Dz. U. Nr 192, poz. 1487).

89 Kontrola sprawowana przez ministra polega na sprawdzeniu w szczególności: 1) prawidłowości i terminowości wykonywania przez Agencję zadań związanych z wdrażaniem pomocy technicznej, w tym w zakresie dotyczącym informowania i rozpowszechniania informacji; 2) przestrzegania wiążących wytycznych i poleceń Ministra związanych z wdrażaniem pomocy technicznej; 3) zgodności procedur wdrażania pomocy technicznej z przepisami prawa; 4) przestrzegania przyjętych przez Agencję procedur wdrażania pomocy technicznej; 5) efektywności i skuteczności wdrażania pomocy technicznej; 6) wykonania zaleceń pokontrolnych. Par. 2 ust. 1.

Rolnych oraz gospodarki Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 20 ust 6). Właściwość rzeczowa ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w dużej mierze dotyczy rozstrzygnięć organizacyjnych Agencji, które przyjmują formę aktu wykonawczego. W rozporządzeniu minister ustala bądź określa między innymi: szczegółowe przesłanki odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności oraz tryb postępowania w tych sprawach; wysokość oprocentowania należności, której spłata została odroczone lub rozłożona na raty. Ponadto minister właściwy ds. rozwoju wsi może, w drodze rozporządzenia określić szczegółowy tryb sprzedaży nieruchomości Zasobu i ich części składowych, warunki rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawki szacunkowe; tryb przekazywania mienia w raz ustanowienia lub wygaśnięcia zarządu oraz tryb ustalania i wnoszenia opłat; tryb przeprowadzania przetargów na dzierżawę oraz sposób ustalania wysokości czynszu dzierżawnego umowach zawieranych ze spółkami.

Natomiast wraz z ostatnią zmianą ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 2012 roku, minister właściwy do spraw Skarbu Państwa uzyskał uprawnienia nadzorcze nad działalnością Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie: tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych; tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; inicjowania prac urzędniowo-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 oraz wspierania działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przewyższaniu trudnych sytuacji życiowych, a w szczególności przez przyznawanie stypendiów dzieciom byłych pracowników. Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprowadziła jeszcze jedną zasadniczą zmianę. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa uzyskał uprawnienie, w porozumieniu z minister właściwym do spraw rozwoju wsi, do nadania statutu Agencji, w drodze rozporządzenia, biorąc jednocześnie pod uwagę zakres jej działań.

Zakres kompetencji nadzorczych ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w przeważającej mierze dotyczy czynności organizatorsko - prawodawczych, które w sposób szczegółowy określają bądź ustalają warunki tworzenia czy też udzielania pomocy określonym podmiotom. Ponadto uprawnienia nadzorcze przyznane ministrom wpływają pośrednio na te obszary działania Agencji, które są uregulowane w sposób ogólny przez ustawodawcę.

W przypadku kolejnej agencji, czyli Agencji Mienia Wojskowego (AMW), nadzór nad jej działalnością sprawuje Minister Obrony Narodowej. Minister wyposaża Agencję w środki niezbędne do podjęcia działalności, przy czym AMW jest zobowiązana do wykonywania umów zawartych przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i przepisów o przedsiębiorstwach państwowych. Podobnie jak w przypadku Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, to Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje Prezesa Agencji na wniosek Ministra Obrony Narodowej po zasięgnięciu opinii Rady Agencji (art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw). Niemniej jednak status Agencji nadaje, w drodze zarządzenia, Minister Obrony Na-

rodowej, który jednocześnie określa jej organizację wewnętrzną. Taka forma nadania statutu, może zatem świadczyć, że akt ten ma obowiązywać wybrane podmioty, które są ściśle związane ze specyficznym charakterem wykonywanych zadań przez Agencję - czyli zarządzaniem i ewidencją mienia wojskowego.

Minister Obrony Narodowej jest upoważniony do powoływania i odwoływania członków Rady Agencji. Ustawodawca nadał kompetencje Ministrowi Obrony Narodowej, na podstawie których w porozumieniu z Ministrem do spraw Skarbu Państwa określa on, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i tryb prowadzenia ewidencji mienia przez AMW oraz udostępniania ewidencji i wydawania z niej wyciągów (art. 20 ust.3). Niemniej jednak z decyzji Ministra Obrony Narodowej⁹⁰ w sprawie kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej wynika, że organem właściwym do sprawowania bieżącego nadzoru nad Agencją – oczywiście z upoważnienia Ministra Obrony Narodowej - jest Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej do Spraw Infrastruktury. Podjętą dekoncentracją wewnętrzną w ramach kompetencji wykonywanych przez Ministra Obrony Narodowej można uznać za działanie zasadne. Wynika to faktu, że Minister Obrony Narodowej - na podstawie odrębnych przepisów prawnych - zobowiązany jest do wykonywania nadzoru nie tylko nad Agencją Mienia Wojskowego, ale także nad Wojskową Agencją Mieszkaniową oraz nad innymi jednostkami organizacyjnymi.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw Wojskowa Agencja Mieszkaniowa jest państwową osobą prawną podległą Ministrowi Obrony Narodowej. Ustawodawca zawarł w tym jednym przepisie prawnym, dwie regulacje, dotyczące osobowości prawnej i nadzoru. Jednakże jak wynika z dotychczasowej praktyki prawodawczej w tym zakresie, powinny one znaleźć się w dwóch odrębnych artykułach. Niemniej jednak przedmiotem analizy prawnej - w stosunku do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej - jest jej podległość funkcjonalna wobec Ministra Obrony Narodowej. Stosunek podległości ma znaczący wpływ na katalog kompetencji Ministra, ponieważ został on upoważniony do powoływania i odwoływania Prezesa Agencji w porozumieniu z właściwym ministrem do spraw Skarbu Państwa spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (art. 12 ust. 1). Ponadto Minister Obrony Narodowej powierza Agencji do wykonania zadania zlecone, które obejmują zakres gospodarki mieszkaniowej i internatowej oraz przebudowy i remontów zasobów mieszkaniowych i internatowych. Minister Obrony Narodowej nie jest upoważniony do wydawania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych co do istoty sprawy w drodze decyzji administracyjnej, ponieważ tę kompetencję posiada Prezes Agencji oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych Agencji. Jednakże należy podkreślić, że na podstawie przepisów ustawy z 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, prawodawca uchylił postanowienia z ustawy z 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw stanowiące o powołaniu i funkcjonowaniu Rady Nadzorczej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Warty m zwrócenia

uwagi jest fakt, że normodawca w ustawie z 1995 r. powierzył kompetencje sprawowania nadzoru Ministrowi Obrony Narodowej

90 Decyzja Nr 344/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2012 r. zmieniająca decyzję w sprawie kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON poz. 413).

wej a nadzór stały nad działalnością pełniła Rada Nadzorcza. Natomiast ustawą z 2010 r. zmienił termin „nadzór” na „podlega” oraz uchylił przepisy dotyczące powołania i funkcjonowania Rady Nadzorczej, nie powołując jednocześnie w to miejsce innego organu o podobnych uprawnieniach.

Kompetencje Ministra Obrony Narodowej w zakresie wydawania rozporządzeń, na podstawie których dookreśla w sposób szczegółowy tryb, formę lub warunki realizacji zadań oraz środków finansowych, nie odbiegają od postanowień dotyczących omówionych agencji administracyjnych. Minister jest zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in.: normy zakwaterowania żołnierzy we wspólnych kwaterach stałych oraz tryb ich kwaterowania; statutu Agencji określającego organizację wewnętrzną; szczegółowego trybu przekazywania Agencji mienia; wysokości wynagrodzenia Prezesa Agencji i zastępców Prezesa.

Odnosząc się z kolei do zagadnienia podległości Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (WAM), stwierdzić należy, że ustawodawca w sposób celowy i przemyślany dokonał odstępstwa od użycia „nadzór” i zastąpienie go pojęciem „podległość”. Za przyjęciem tego stanowiska przemawia wprowadzona nowelizacją ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej polskiej, zmiana mająca na celu zwiększenie kontroli Ministra Obrony Narodowej nad działalnością WAM przez bezpośrednie podporządkowanie jej szefowi resortu. Zastosowanie podległości Agencji wobec Ministra Obrony Narodowej wynika przede wszystkim z faktu wykorzystywania przez WAM dotacji budżetowej na cele związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych. W tym zakresie w 2010 r. zostało zawarte porozumienie między Prezesem Agencji a Ministrem Obrony Narodowej, które reguluje w sposób szczegółowy tryb, cel, sposób rozliczania dotacji oraz sprawowania kontroli nad jej wykorzystywaniem. Stąd też obszerny katalog czynności nadzorczych nad planowaniem i wykorzystaniem dotacji na cele inwestycyjne przyznano Departamentowi Infrastruktury Ministerstwa Obrony Narodowej. W ramach tych kompetencji Departament uczestniczy w procesie planowania dotacji przez określenie proponowanych kwot dotacji, a także dokonuje analizy pod względem merytorycznym informacji przekazywanych przez Prezesa Agencji do Ministra Obrony Narodowej. Jednocześnie podejmowane są systematycznie kontrole we wszystkich strukturach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz monitoring działalności całego podmiotu. Działania te w końcowym efekcie prowadzić mają do efektywniejszego i prawidłowego funkcjonowania Agencji.

Właściwym organem do sprawowania nadzoru nad działalnością Agencji Rynku Rolnego (ARR) jest zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych minister właściwy do spraw rynków rolnych, a w zakresie gospodarki finansowej minister właściwy do spraw finansów publicznych. Wskazane organy administracji rządowej nadają, w drodze rozporządzenia, statut Agencji, określając w nim w szczególności: strukturę organizacyjną Centrali; liczbę, zasięg terytorialny i siedzibę oddziałów terenowych oraz szczegółowe zasady gospodarki finansowej oraz sporządzania projektu planu finansowego Agencji (art. 5 ust. 2). Procedura wyboru i powołania Prezesa Agencji odbywa się na tej samej zasadzie co w omówionych już agencjach administracyjnych. Zgodnie z art. 8 ust. 5 Prezes Agencji jest zobowiązany do konsultacji z ministrem właściwym do spraw rynków rolnych oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w sprawie określenia w zakładowym regulaminie wynagrodzeń zasady wynagrodzeń pracowników Agencji. Ustawodawca

zobowiązał ministra właściwego do spraw rynków rolnych do określenia, w drodze rozporządzenia: wzoru upoważnienia do przeprowadzenia czynności sprawdzających w ARR oraz sposobu przeprowadzania przetargów w sprawie wyboru podmiotów, z którymi Agencja zawrze umowy w zakresie odkostniania i przechowywania mięsa. Organ ten ma także prawo do wydawania decyzji w sprawach: przyznania kwoty produkcyjnej cukru oraz kwoty produkcyjnej izoglukozy; przyznania dodatkowej kwoty produkcyjnej cukru oraz kwoty produkcyjnej izoglukozy; korekty przyznanej już kwoty oraz przeniesienia między producentami cukru albo producentami izoglukozy kwoty produkcyjnej cukru albo kwoty produkcyjnej izoglukozy (art. 31 ust. 2). Warto jednak podkreślić, że ustawodawca posługując się terminem „decyzja”, wprowadza niespójność zarówno terminologiczną, jak również w odniesieniu do standardów nadzoru, w których mowa jest o rozporządzeniach lub zarządzeniach ministra właściwego w sprawie. Stąd też należy brać pod uwagę, że decyzje, które wydaje minister właściwy do spraw rynku rolnego mają charakter zarządzeń, a nie decyzji administracyjnych.

Przechodząc z kolei do nadzoru nad działalnością Agencją Rezerw Materiałowych (ARM), należy wskazać, że podlega ona ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Zastosowanie przez ustawodawcę sformułowania „podlega” zamiast „sprawuje nadzór” wydaje się działaniem celowym. W tym przypadku mamy do czynienia z nadrzędnością organu centralnego wobec Agencji. Minister właściwy do spraw gospodarki posiada szeroki katalog uprawnień, które wykraczają poza standard nadzoru określony w u.r.m.. To minister wydaje decyzje, na podstawie których decyduje o: tworzeniu rezerw strategicznych zgodnie z ustaleniami Programu Rezerw Strategicznych; tworzeniu rezerw strategicznych nieobjętych Programem; udostępnianiu w trybie niezwłocznym rezerw strategicznych w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa; udostępnianiu określonego specjalistycznego asortymentu rezerw materiałowych mając na względzie potrzebę wsparcia realizacji celów społecznych; likwidacji rezerw strategicznych. Rozstrzygnięcia zawarte w decyzjach, wydawanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki, podlegają wykonaniu przez Agencję Rezerw Materiałowych. Mamy zatem do czynienia z podległością funkcjonalną czy też tzw. więzią funkcjonalną. Należy zatem odrzucić pogląd, iż Agencja jest podmiotem administracji publicznej, który działa tylko i wyłącznie na podstawie aktów prawnych rangi ustawowej oraz aktów wykonawczych do tych ustaw. W tym przypadku Agencja Rezerw Materiałowych działa na podstawie ustaw, w szczególności ustawy o rezerwach strategicznych, statutu, który nadaje minister właściwy do spraw gospodar-

ki w drodze zarządzenia⁹¹ oraz decyzji Ministra Gospodarki⁹². Ustawodawca ograniczył tym samym decyzyjność oraz pewnego rodzaju swobodę w kierowaniu Agencją. Czy ten zabieg prawny można uznać za uzasadniony? Z jednej strony tak. Związane jest to z przedmiotem regulacji, czyli rezerwami strategicznymi, które stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa i tworzy się je na

91 Forma ta różni się od pozostałych form nadania agencji statutu, ponieważ jest akt ten wydawany jest w drodze rozporządzenia. Przyjęcie takiego rozwiązania może budzić pewne zastrzeżenia, ponieważ zgodnie z rangą aktów prawnych, zarządzenie jest aktem wewnętrznym i obowiązuje tylko i wyłącznie podmioty związane z podmiotem, którego dotyczy. Można zatem domniemywać, że statut ten, według przyjętego rozwiązania przez ustawodawcę nie powinien obowiązywać innych podmiotów, mających punkt styczny z agencją, np. przedsiębiorcy. Dlatego też aktem wiążącym te dwie strony jest ustawa i decyzja ministra właściwego do spraw gospodarki, ale tylko wtedy, gdy została wydana ona co do istoty sprawy.

92 Należy podkreślić, że do decyzji wydanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie rezerw strategicznych nie stosuje się przepisów k.p.a.

wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa porządku publicznego, zdrowia, wystąpienia klęsk żywiołowych. Stąd też „zarządzanie” rezerwami strategicznymi powinno odbywać się na szczeblu najwyższym administracji rządowej. Agencja jawi się w tej sytuacji jako „podwładny” wykonujący ściśle określone zadania wynikające z aktów rangi ustawowej oraz decyzji ministra właściwego do spraw gospodarki czyli „przełożonego”. Prawodawca nie mógł dopuścić do sytuacji, w której Prezes Agencji byłby zobowiązany przy każdorazowo podjętej decyzji w sprawie bądź dokonaniu innej czynności prawnej wnioskować o akceptację właściwego ministra. Wtedy proces kierowania Agencją przybrałaby rozmiar niezliczonych procedur okupionych długą drogą ich akceptacji na poszczególnych szczeblach decyzyjnych. Nie wątpliwie jednak ustawowe podporządkowanie Agencji ministrowi gospodarki wkracza w sposób obszerny w działania Agencji na tyle, że podstawowe decyzje w zakresie rezerw strategicznych podejmuje minister. Decyzje te mają charakter wewnątrzadministracyjny i nie podlegają kontroli instancyjnej czy też sądowej, a także muszą być wykonane przez ARM.⁹³

W tym miejscu warto wyjaśnić, że decyzje wydawane przez ministra gospodarki w zakresie rezerw strategicznych nie są decyzjami administracyjnymi. Akty te mają charakter wewnętrzny i nie wpływają bezpośrednio na sytuację prawną osoby trzeciej. Stąd też należałoby zastanowić się nad przyjęciem innej nomenklatury, która nie wywoływałaby błędnych skojarzeń z decyzją administracyjną. Zasadnym zatem staje się postanowienie prawodawcy o braku możliwości zastosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do wydanych decyzji w sprawie rezerw strategicznych przez ministra gospodarki.

Pomimo tego, że w przypadku kolejnej agencji administracyjnej – Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) - mamy do czynienia z podległością właściwemu ministrowi, jej sytuacja prawna uregulowana jest w odmienny sposób. Celowość zastosowania przez ustawodawcę podległości Agencji ministrowi właściwemu do spraw gospodarki może wynikać z tego, że Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości realizuje zadania z zakresu administracji rządowej, które zostały określone dla niej w programach rozwoju gospodarki (art. 4 ust. 1 ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości). Zadania Agencji stanowią zespół wielu poszczególnych działań z różnych obszarów polityki państwa. Przede wszystkim PARP ma na celu realizację programów rozwoju gospodarki wspierających działalność innowacyjną i badawczą małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), rozwój regionalny, wzrost eksportu, rozwój zasobów ludzkich oraz wykorzystywanie nowych technologii. W tym przypadku minister właściwy do spraw gospodarki nie wydaje decyzji, ale rozporządzenia, w których określa szczegółowo tryb i sposób wykonywania poszczególnych zadań powierzonych Agencji. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości działa zatem na podstawie ustaw, aktów wykonawczych oraz statutu, który jest nadany przez Ministra Gospodarki w drodze rozporządzenia. Niemniej jednak przyjęte przez prawodawcę takie rozwiązanie prawne może stać się w pełni zrozumiałe, wówczas gdy dokonamy analizy pozycji prawnej i składu Rady Nadzorczej. Organ ten pełni nadzór nad działalnością PARP podejmując działania opiniodawcze, dokonując analiz, zatwierdzeń oraz nadzoru nad gospodarką finansową Agencji. W jej skład wchodzi przedstawiciele kluczowych dla rozwoju gospodarczego Ministerstw: Gospodarki, Rozwoju Regionalnego, Finan-

93 Zob. M. Błachucki, (w:) Ustawa o rezerwach strategicznych. Komentarz, P. Legienza, M. Pawełczyk, R. Stanckiewicz (red.), Poznań 2012, s. 117.

sów, a także przedstawiciele organizacji zrzeszających przedsiębiorców i pracodawców (Konfederacji Pracodawców Polskich, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Związku Rzemiosła Polskiego, Krajowej Izby Gospodarczej oraz Naczelnej Rady Zrzeszeń Handlu i Usług). Ponadto w Radzie Nadzorczej PARP zasiada reprezentant regionalnych władz samorządowych. Można zatem stwierdzić, że normodawca chce mieć gwarancję istnienia stałej, wnikliwej oraz precyzyjnej działalności nadzorczej profesjonalnych organów do tego powołanych.

Nadzór nad działalnością agencji rządowych sprawowany jest również przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, głównie w zakresie gospodarki finansowej danej agencji państwowej. Podstawą prawną do sprawowania nadzoru nad działalnością agencji przez Ministra Finansów są postanowienia wynikające z ustawy dotyczącej tworzenia i funkcjonowania określonej agencji rządowej. Ustawodawca tylko w dwóch przypadkach unormował tę kompetencję: w ustawie o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz w ustawie Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych. Zasadność sprawowania nadzoru przez dwóch ministrów – ministra właściwego w sprawie oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych - wynika z tego, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego są agencjami płatniczymi. Zakres wykonywanych przez nie zadań dotyczy między innymi wdrażania instrumentów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej i udzielania pomocy ze środków krajowych (ARiMR), a także wypłaty środków finansowych uczestników poszczególnych mechanizmów WPR i krajowych (ARR). Zgodnie z art. 18 i 20 ustawy o finansach publicznych⁹⁴ agencją wykonawczą jest państwowa osoba prawna utworzona na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa, która prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w tychże ustawach oraz ustawie o finansach publicznych. Jednakże należy zauważyć, że prawodawca, w ustawach dotyczących tworzenia i funkcjonowania tych agencji, określił w sposób ogólny metody prowadzenia gospodarki finansowej oraz proces ustalania projektu rocznego planu finansowego. Ponadto ustanowił, iż agencja prowadzi rachunkowość zgodnie z odrębnymi przepisami, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, a także upoważnił ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w porozumieniu z ministrem właściwym w sprawie, do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad gospodarki finansowej agencji, mając jednocześnie na względzie unormowania ustawy o finansach publicznych. Stąd też przepisy ustawy o finansach publicznych w sposób szczegółowy⁹⁵ stanowią o procesie tworzenia oraz treści planu finansowego agencji administracyjnej.

W wyniku analizy obowiązującego systemu prawnego w zakresie nadzoru nad działalnością agencji państwowymi można stwierdzić, że nadzór prawny nad tymi podmiotami nie jest jednolity, przez co nie w każdym z przypadków mamy do czynienia z czystą formą nadzoru, ale z elementami kierownictwa bądź z pojęciem kierownictwa. Nie ulega wątpliwości, że nadzór ministra właściwego w sprawie nad działalnością danej agencji nie stanowi jednolitego katalogu czynności, który w sposób powtarzalny i oczywisty uregulowany jest w odnie-

sieniu do każdej z agencji administracyjnych. Ustawodawca posługując się terminem: „nadzór nad agencjami” nie dookreśla

94 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

95 Zob. art. 21 ust. 2,3,4,5 oraz 6.

ani nie wylicza konkretnych czynności, które swoim zakresem powinny obejmować działania danej agencji. Warto też wspomnieć, że charakter sprawowanego nadzoru nad działalnością agencji przyjmuje dwojaką postać: albo jest to nadzór z elementami kierownictwa, albo mamy do czynienia z więzią funkcjonalną hierarchiczną. Zasadność takiego ujęcia wynika przede wszystkim z relacji pomiędzy daną agencją a właściwym ministrem. Stąd też należy jeszcze raz podkreślić, że nadzór nad działalnością agencji administracyjnych ma charakter niejednolity, przez co zależność czy też podporządkowanie organowi administracji naczelnej ma różny stopień natężenia. Niemniej jednak prawodawca regulując nadzór nad działalnością konkretnej agencji stworzył u części z nich podstawę do poszerzenia zakresu ingerencji organów nadzorczych w funkcjonowanie oraz realizowanie zadań przez te podmioty.