

Wojciech Fill ■

PRAWNOFINANSOWY STATUS AGENCJI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH

1. Wprowadzenie

Metodologia badań nad statusem prawnofinansowym jednostek życia społecznego w doktrynie prawa finansowego wydaje się utrwalona. Rozważania w tym obszarze koncentrują się na zagadnieniach wyodrębniania prawnofinansowych uprawnień i obowiązków oraz badaniach natury prawnej konstrukcji normatywnych, obejmujących także systematyzację stosunków prawnofinansowych. Za wypadkową wniosków wieńczących dywagacje we wskazanym obszarze można uznać wyznaczenie ram tzw. podmiotowości prawnofinansowej danej jednostki życia społecznego. Pomimo kilku dekad badań wiele pytań w tej sferze pozostaje jednak bez odpowiedzi. Większość badań koncentrowała się bowiem na zagadnieniach metodologicznych¹, a tylko nieliczni autorzy podejmowali wyzwanie polegające na kreowaniu instytucji prawnofinansowych w oparciu

¹ F. Longchamps, *Z rodowodu prawa podmiotowego*, [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego 1961, Nr 34; L. Kurowski, *O pojęciu Skarbu Państwa w prawie socjalistycznym*, *Studia Prawnicze* 1970, nr 26/27; L. Adam, *Budżet a skarb państwa*, *Finanse* 1974, nr 10; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, A. Kostecki, *Podmiotowość prawno-finansowa*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL, Tom I. Instytucje ogólne*, M. Weralski (red.), Ossolineum 1982, s. 130; C. Kosikowski, *Prawno-finansowe uprawnienia i obowiązki, stosunki i zobowiązania*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL, Tom I...*, op. cit.; C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Dom Wydawniczy ABC 2006, s. 63–64; A. Kostecki, *Podmiotowość prawnofinansowa*, [w:] *System prawa finansowego. Tom I. Teoria i nauka prawa finansowego*, C. Kosikowski (red.), Wolters Kluwer 2010.

o systematyzację i uogólnianie rozwiązań normatywnych². Na gruncie nauki prawa finansowego utrwalił się pogląd, iż zdolność do działań prawnych, w przypadku jednostek organizacyjnych, jest zawsze pochodną zdolności prawnej, w związku z czym nie ma sensu tych pojęć rozdzielać³. Stąd praktycznie nie podjęto badań nad teoretyczną zasadnością wyodrębnienia desygnatów takich pojęć, jak zdolność prawnofinansowa i zdolność do czynności prawnofinansowych. Brakuje również opracowań dotyczących funkcji osobowości prawnej w kontekście prowadzenia publicznej gospodarki finansowej, mimo że badania nad znaczeniem osobowości prawnej w jurydycznej strukturze związków publiczno-prawnych doprowadziły na gruncie pokrewnych dyscyplin naukowych do wypracowania, interesującej także z perspektywy prawnofinansowej, współczesnej koncepcji osoby prawnej prawa publicznego⁴.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka wskazanych wyżej elementów podmiotowości prawnofinansowej oraz próba analizy niektórych z wyżej wskazanych zagadnień dotąd w nauce nierozwiązanych, w oparciu o regulacje normujące funkcjonowanie Agencji Nieruchomości Rolnych. Wobec przejścia przez agencje wykonawcze znaczącej części zadań realizowanych wcześniej przez pozbawione osobowości prawnej państwowe zakłady budżetowe, właśnie w tym obszarze pojawiła się zupełnie unikalna możliwość zbadania wpływu konstrukcji osobowości prawnej na zmiany w ukształtowaniu podmiotowości prawnofinansowej.

2. Ogólna charakterystyka Agencji Nieruchomości Rolnych

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych⁵, agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną, utworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Już przed wejściem w życie

² Należy wśród nich w szczególności wymienić następujące pozycje: N. Gail, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974 oraz M. Kalinowski, *Podmiotowość prawna podatnika*, Toruń 1999.

³ A. Kostecki zaznaczył jedynie możliwość snucia refleksji co do wskazanych pojęć, jednak uchylając się od ich interpretacji (zob. A. Kostecki, *Podmiotowość prawnofinansowa*, [w:] *System prawa finansowego. Tom I. Teoria...*, op. cit., s. 55).

⁴ Zob. m.in.: J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, Państwo i Prawo 2/1961, W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Samorząd Terytorialny 11–12/1991, P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie przydatności pojęcia „osoba prawna prawa publicznego”*, Samorząd Terytorialny 6/2000, S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, Samorząd Terytorialny 3/2000.

⁵ Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

ustawy o finansach publicznych z 2009 r., w Polsce istniały podmioty normatywnie zwane agencjami, tworzone na podstawie odrębnych ustaw. Znajdowały się wśród nich zarówno agencje wyposażone w osobowość prawną⁶, jak i będące jednostkami budżetowymi⁷. Jedną z nich była utworzona w 1991 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa⁸, która następnie została przekształcona w Agencję Nieruchomości Rolnych⁹ (dalej zwaną także: ANR lub Agencją), zaś od dnia 1.01.2012 r. uzyskała status agencji wykonawczej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Nieprzerwanie od 1991 r. podstawowym zadaniem Agencji jest wykonywanie we własnym imieniu prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do nieruchomości rolnych¹⁰ oraz innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej¹¹, także wówczas, gdy prawa te pozostają w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych lub w gestii Państwowego Funduszu Ziemi¹². Zakresem działalności Agencji objęto także nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub na podstawie innych tytułów, w szczególności, przysługujących ustawowo Agencji Nieruchomości Rolnych: prawa pierwokupu oraz tzw. prawa pierwszeństwa w nabyciu. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprost stanowi, iż Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa, przy czym sposób ujęcia normatywnego nie pozostawia wątpliwości, iż mimo

⁶ Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji oraz Modernizacji Rolnictwa, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, a także Agencja Oceny Technologii Medycznych.

⁷ Państwowa Agencja Atomistyki oraz Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

⁸ Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa została utworzona na mocy ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464).

⁹ Art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu pierwotnym (Dz.U. Nr 64, poz. 592).

¹⁰ Chodzi o nieruchomości rolne w rozumieniu art. 46[1] k.c., jednak z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych oraz z uwzględnieniem lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości.

¹¹ Art. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 1014 z późn. zm.).

¹² Fundusz ten utworzono dekretem o reformie rolnej w 1944 roku, w celu realizacji zadań tej reformy.

wyposażenia w osobowość prawną ANR nie może samodzielnie określać celów swojego istnienia, a nawet sposobów (form) realizacji wskazanych ustawowo zadań. Mienie Skarbu Państwa, przejęte na mocy ustawy i nabyte w drodze czynności cywilnoprawnych¹³ przez ANR, wchodzi w skład tzw. Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej zwanego także Zasobem). Agencja, obejmując we władanie powierzone składniki majątku Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne. Można zatem stwierdzić, że jednym z podstawowych powodów funkcjonowania ANR jest szeroko rozumiane gospodarowanie Zasobem oraz prywatyzacja jego aktywów. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie zawiera unormowań wskazujących na charakter prawny Zasobu. W szczególności zawarte w treści art. 12 sformułowanie: „mienie Skarbu Państwa (...) przejęte w trybie ustawy tworzy Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa” nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy zasób posiada jakąkolwiek podmiotowość prawną. Z rozwiązań ustawy można wywieść, że Zasób jest formą zorganizowania majątku SP, jednak taka konkluzja nie wystarcza, aby przesądzić o charakterze prawnym Zasobu jako całości. Ponadto liczne regulacje prawnofinansowe zawarte w treści ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, skłaniają do odrębnych rozważań nad podmiotowością prawnofinansową Agencji i Zasobu, a także do analizy wzajemnych powiązań finansowych między Agencją a Zasobem. Zwłaszcza ta ostatnia grupa relacji jest istotna, gdyż pozwala wyodrębnić grupę stosunków prawnofinansowych istniejących między ANR – będącą państwową osobą prawną – a wyposażonymi w osobowość prawną spółkami handlowymi, prowadzącymi działalność gospodarczą w oparciu o mienie pochodzące z Zasobu. Zbycie udziałów w tych spółkach, a zatem i zmienienie ich struktury własnościowej, wymaga zgody Rady Ministrów¹⁴. Warto zaznaczyć, że w spółkach tych nie powołano rad nadzorczych, zaś nadzór sprawowany jest bezpośrednio przez ANR jako jedyne go współnika¹⁵.

¹³ Z wyjątkiem mienia nabytego przez Agencję ze środków własnych, w celu zapewnienia funkcjonowania biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji, które to składniki mienia stanowią własność Agencji.

¹⁴ Według stanu na dzień 31.12.2014 r. zgodnie z rejestracją w KRS, Agencja Nieruchomości Rolnych wykonywała prawo własności w stosunku do 43 spółek hodowli roślin i zwierząt o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, http://www.anr.gov.pl/web/guest/84//asset_publisher/urA9/content/26391?redirect=%2Fweb%2Fguest%2F84 [dostęp: 2.01.2016 r.].

¹⁵ W praktyce, na podstawie paragrafu 15 regulaminu organizacyjnego Biura Prezesa Agencji, nadzór ten wykonuje Dyrektor Zespołu Nadzoru Właścicielskiego,

3. Normatywny kształt rozwiązań prawnofinansowych

Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Agencja prowadzi odrębnie własną gospodarkę finansową oraz odrębnie gospodarkę finansową Zasobu, co znajduje swój wyraz w następujących rozwiązaniach normatywnych. Po pierwsze, Agencja sporządza odrębnie projekt własnego planu finansowego i odrębnie projekt planu finansowego Zasobu. Oba projekty podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa w drodze wydawania opinii mających za przedmiot odrębne projekty planów finansowych. Rozdzielność ta zostaje utrzymana także w ramach, wynikającego z ustawy o finansach publicznych, obowiązku zamieszczania obu planów finansowych w formie załączników do ustawy budżetowej. Po drugie, ustawodawca wyraźnie odróżnia przychody i koszty funkcjonowania Agencji od przychodów i kosztów Zasobu oraz gospodarkę finansową Agencji od gospodarki finansowej związanej z gospodarowaniem mieniem Zasobu. Istotnymi elementami formalno-prawnymi w analizowanym zakresie są wymogi odrębnego prowadzenia ksiąg rachunkowych ANR oraz Zasobu, a także wiążące się z tym osobne odzwierciedlanie źródeł finansowania aktywów ANR i źródeł finansowania aktywów Zasobu oraz sporządzanie odrębnych sprawozdań finansowych ANR i Zasobu. Po trzecie, organ nadzoru dokonuje odrębnie podziału rocznego wyniku finansowego ANR oraz Zasobu. Po czwarte, Agencja nie może samodzielnie – to jest bez zgody właściwego ministra – rozporządzać mieniem Zasobu, poprzez obciążanie jego składników prawami stanowiącymi zabezpieczenie zaciąganych kredytów¹⁶, emitowanych obligacji lub udzielanych poręczeń i gwarancji kredytowych¹⁷.

Ustawowo ograniczono też swobodę prowadzenia gospodarki finansowej w zakresie możliwości odraczania, umarzania i rozkładania na raty kwot określonych w treści umów lub decyzji, należnych Agencji z tytułu sprzedaży, oddania w trwałą zarząd lub do tzw. odpłatnego korzystania. Z drugiej jednak strony Agencja może m.in. dokonywać sprzedaży wymagalnych wierzytelności w przypadku trwałej utraty przez dłużników zdolności do spłaty zadłużenia. Agencję Nieruchomości Rolnych, jako państwową osobę prawną normatywnie zaliczoną do jednostek sektora finansów publicznych, łączą również więzy finansowe z budżetem państwa, wynikające z ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 22 ust. 1 tej ustawy, agencja wykonawcza jest obowiązana corocznie

na podstawie pełnomocnictwa Prezesa.

¹⁶ W szczególności poprzez samodzielne ustanawianie hipotek.

¹⁷ Por. art. 20–23b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

wpłacać do budżetu państwa nadwyżkę środków finansowych ustaloną na koniec roku, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych¹⁸. W przypadku ANR obowiązek ten jest realizowany w formie zaliczek kwartalnych, w wysokości ustalonej w rocznym planie finansowym Zasobu. Rozliczenie roczne zobowiązania następuje w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym nadwyżka powstała. W planie finansowym Zasobu 30% wydatków przeznacza się na realizację zadań związanych z wykonywaniem prawa pierwokupu oraz pierwszeństwa w nabyciu.

Ponadto, na podstawie art. 20a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, Agencja została obciążona obowiązkiem dokonywania wpłat na rachunek budżetu państwa równowartości części sumy kwot odsetek i rat kapitałowych obligacji restrukturyzacyjnych, wyemitowanych przez Ministra Finansów na podstawie ustawy budżetowej na rok 1996 w celu zwiększenia funduszy własnych i rezerw Banku Gospodarki Żywnościowej Spółka Akcyjna, z przeznaczeniem na restrukturyzację zadłużenia Agencji¹⁹. Agencję Nieruchomości Rolnych obciąża też tzw. roczne zobowiązanie z tytułu wypłat na zasilenie Funduszu Rekompensacyjnego, o którym mowa w przepisach o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, którego wysokość jest ustalana corocznie w drodze rozporządzenia ministra²⁰.

4. Kwestia podmiotowości prawnofinansowej Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa

Charakteryzując zakres normatywnych powinności ANR wobec Zasobu, można stwierdzić, że ustawowy wymóg przeznaczania przez ANR środków

¹⁸ Nadwyżkę agencja wykonawcza przekazuje niezwłocznie po uregulowaniu zobowiązań wymagalnych z okresu sprawozdawczego, nie później jednak niż do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym nadwyżka powstała. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań agencji wykonawczej Rada Ministrów może, na wniosek ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wyrazić zgodę, w formie uchwały, na niewpłacenie nadwyżki.

¹⁹ Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30.01.2012 w sprawie wysokości zobowiązania ANR wobec budżetu państwa (Dz.U. poz. 133).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. 2009 r. Nr 52, poz. 427 z późn. zm.).

finansowych, pozyskanych z gospodarowania mieniem Zasobu na finansowanie obciążających mienie Zasobu zadań określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP oraz w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, pozostaje w zgodzie z naturą stosunku powiernictwa. Zakładając, że – przynajmniej teoretycznie²¹ – wyposażenie w osobowość prawną ANR powinno być instrumentem gwarantującym m.in. swobodę w prowadzeniu polityki i gospodarki finansowej, można uznać, że charakterem prawnym więzi powiernictwa da się też racjonalnie uzasadnić normatywny wymóg pokrywania aktywami finansowymi Zasobu, dokonywanych przez Agencję tzw. wpłat na rzecz budżetu państwa, tytułem partycypacji w kosztach wykupu obligacji restrukturyzacyjnych, z finalnym przeznaczeniem na restrukturyzację zadłużenia Agencji. Te same względy przemawiają za racjonalnością obowiązku pokrywania kosztów funkcjonowania Biura Prezesa Agencji i oddziałów terenowych Agencji ze środków Zasobu²².

Podsumowując przegląd głównych regulacji kształtujących gospodarkę finansową Agencji oraz gospodarkę finansową Zasobu, podkreślić należy takie cechy Zasobu, jak: wyodrębnienie Zasobu od Agencji w sferze organizacyjnej, wyodrębnienie aktywów Zasobu, istnienie praw i obowiązków natury finansowej, których podmiotem jest bezpośrednio Zasób (w szczególności uzyskiwanie przychodów i ponoszenie kosztów, prowadzenie gospodarki finansowej według planu sporządzanego tylko dla Zasobu). Można zatem powiedzieć, że Zasób posiada zdolność finansową, ale nie posiada żadnej zdolności do czynności prawnofinansowych, zaś ANR jest państwową osobą prawną ustawowo umocowaną do sprawowania zarządu Zasobem i prowadzenia jego gospodarki finansowej. Sytuacja ta przemawia za koniecznością modyfikacji obowiązującego na gruncie nauki prawa finansowego poglądu, o braku potrzeby wyodrębniania zdolności prawnofinansowej oraz zdolności do dokonywania czynności prawnofinansowych w odniesieniu do jednostek organizacyjnych, gdyż w ich przypadku zdolność do działań prawnych zawsze jest pochodną uzyskania zdolności prawnej. W doktrynie prawa finansowego A. Kostecki w 2010 r. postulował powinność „traktowania podmiotowości prawnofinansowej jako pojęcia jednolitego w swej

²¹ Oczywistym powodem wskazanych ograniczeń uprawnień finansowych wynikających z przyznania osobowości prawnej, zwłaszcza w porównaniu z zakresem swobody finansowej w zakresie planowania i podziału wyniku finansowego, np. jednoosobowych spółek SP, jest realizacja przez Agencję celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności ukierunkowanej na maksymalizację zysku.

²² Zgodnie z art. 20 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi SP, w projekcie rocznego planu finansowego Zasobu, ustala się limit wydatków przeznaczonych na funkcjonowanie aparatu administracyjnego Agencji w wysokości równej planowanym kosztom funkcjonowania powiększonym o dodatnią różnicę planowanych wydatków majątkowych i planowanej amortyzacji.

treści (...), a więc obejmującego zarówno tzw. zdolność prawnofinansową, jak i tzw. zdolność do czynności prawnofinansowych”, z jednoczesnym zaznaczeniem, iż „rozdzielne traktowanie zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych nie ma poza osobami fizycznymi większego uzasadnienia, i że z tych względów pojęcie podmiotowości prawnej nabiera jednolitego charakteru”, (...) zaś „fakt posiadania (...) zdolności prawnej przesądza o dysponowaniu również zdolnością do działań prawnych w zakresie wyznaczonym przez zdolność prawną”²³. Powołany pogląd wydaje się nadmiernie radykalny. W 1982 r. sam A. Kostecki pisał, iż „(...) trudno się wypowiedzieć co do zajmowanego w nauce prawa finansowego stanowiska na temat wzajemnych relacji pomiędzy pojęciami: „zdolność prawno-finansowa”, „zdolność do działań prawno-finansowych” a pojęciem „podmiotowość prawno-finansowa”. Z drugiej jednak strony, dostrzegaliśmy – m.in. w pracach M. Weralskiego – stosowanie pojęcia „zdolność prawna w zakresie prawa finansowego”²⁴.

Można zauważyć, że analizowana w przypadku Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa konstrukcja prawnej podmiotowości nie ma charakteru rozwiązania wyjątkowego. Analogicznie ukształtowano również relacje między pozbawionym osobowości prawnej funduszem celowym, posiadającym określone ustawowo cele i zadania, o którym mowa w ustawie o finansach publicznych oraz innych dawniejszych regulacjach²⁵, a organem administracji publicznej zarządzającym tym funduszem. Jeżeli fundusz pozbawiony osobowości prawnej może być adresatem normatywnie określonych praw (w postaci wpływów) oraz obowiązków (w postaci przekazywania jego aktywów stanowiących publiczne

²³ A. Kostecki, *Podmiotowość prawnofinansowa*, [w:] *System prawa finansowego. Tom I. Teoria...*, op. cit., odpowiednio: s. 78 oraz s. 56–57. (por. A. Kostecki, *Podmiotowość prawno-finansowa*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL, Tom I. Instytucje...*, op. cit., s. 139.

²⁴ Ibidem.

²⁵ W szczególności, w przeszłości pojawił się interesujący z uwagi na analizowane zagadnienie problem statusu prawnofinansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, początkowo normatywnie sprowadzonego do roli wewnętrznego rachunku bankowego, organizacyjnie pozostającego w dyspozycji Zakładu Ubezpieczeń i – jako kategoria prawa budżetowego – nie mającego jakiegokolwiek podmiotowości (odrębnego bytu prawnego). Zob. art. 25 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. „(...) leżącą u źródeł analizowanego problemu trudność interpretacyjną rozstrzyga nadana Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych od dnia 1 stycznia 1987 r. konstrukcja pozabudżetowego funduszu celowego z jego brakiem osobowości prawnej. Brak osobowości prawnej decydował, że fundusz ten stanowił tylko formę majątku państwowego (majątku Skarbu Państwa)”. (...) „Jakkolwiek zatem fundusz celowy jest wyodrębniony z budżetu, to nie jest wydzielony z majątku Skarbu Państwa, ale stanowi jego część (...). Zob. wyrok SN III 17/99 w zakresie dotyczącym relacji między FUS a ZUS nieposiadającym osobowości prawnej.

środki finansowe na rzecz budżetu lub innych podmiotów realizujących zadania publiczne), to należy uznać – zgodnie z podstawowymi założeniami teorii prawa dotyczącymi podmiotowości prawnej w ogóle – iż tak rozumiany fundusz celowy, również nieposiadający osobowości prawnej, posiada podmiotowość prawnofinansową. Jest bowiem jednostką wyodrębnioną organizacyjnie, posiadającą określone normatywnie prawa i obowiązki, jednak pozbawioną zdolności do samodzielnej działalności finansowej, a zatem pozbawioną zdolności do dokonywania czynności prawnofinansowych. A zatem oddzielenie zdolności prawnej od zdolności do czynności prawnych w sferze stosunków prawnofinansowych ma sens nie tylko w stosunku do osób fizycznych (i czasem przywoływanej w literaturze instytucji spadku nieobjętego)²⁶.

5. Prawnofinansowa klasyfikacja form działania Agencji

Przy zachowaniu normatywnie podkreślanej zasady rozdziału gospodarki finansowej ANR i Zasobu, można wyodrębnić: po pierwsze, formy stosowane w odniesieniu do aktywów stanowiących własność Agencji jako państwowej osoby prawnej z uwzględnieniem praw właścicielskich wynikających z przysługujących ANR udziałów w spółkach prawa handlowego, po drugie, formy związane z zarządem aktywami Zasobu o charakterze rzeczowym, po trzecie, formy służące pokrywaniu kosztów działalności bieżącej Agencji ze środków Zasobu²⁷. Do form działania Agencji należy zaliczyć zarówno te, które dotyczą bezpośrednio gospodarki finansowej Agencji, jak i gospodarki finansowej związanej z gospodarowaniem mieniem Zasobu. Wyraźny wydaje się podział działań prawnych Agencji na dokonywane w ramach form publicznoprawnej działalności finansowej oraz form prywatnoprawnych. W ramach pierwszej grupy można wskazać następujące obowiązki prawnofinansowe: wpłatę na rzecz budżetu państwa

²⁶ Warto w tym miejscu również zauważyć, że także w odniesieniu do jednostek organizacyjnych wyposażonych w osobowość prawną można uzasadnić rozdzielenie zdolności prawnej od zdolności do czynności prawnych (także w sferze działań finansowych), kierując się przesłankami w postaci odróżnienia, wyodrębnienia problematyki organów uprawnionych do reprezentacji oraz badania skutków wadliwości tej reprezentacji bądź nawet jej całkowitego braku, w przypadku realizacji uprawnień i obowiązków prawnofinansowych oraz np. wad oświadczeń woli; szerzej zob. W. Fill, *Podmiotowość prawnofinansowa samorządowych instytucji kultury*, [w:] *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), Warszawa 2015, s. 158–159.

²⁷ Por. art. 20b i 20c ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

nadwyżki środków finansowych Agencji ustalonych na koniec roku budżetowego, wpłatę na rachunek budżetu państwa kwoty z tytułu wykupu obligacji restrukturyzacyjnych BGŻ SA, wpłatę na zasilenie Funduszu Rekompensacyjnego, o którym mowa w przepisach o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, oraz uiszczanie podatków: dochodowego, VAT, akcyzowego oraz podatków i opłat lokalnych, a także opłat: adiacenckich, planistycznych i sądowych. Do prawnofinansowych uprawnień należy z kolei zaliczyć pobór opłat z tytułu oddania nieruchomości w trwały zarząd na podstawie decyzji administracyjnej. Katalog wskazanych obowiązków prawnofinansowych – wyznaczony w ramach imperium państwa – pozwala stwierdzić, że w relacji z budżetem państwa ANR zajmuje pozycję podmiotu biernego. W przypadku ustalania opłat z tytułu oddania nieruchomości Zasobu w trwały zarząd na podstawie decyzji administracyjnej, pojawia się grupa stosunków prawnych kształtowanych przez ANR w ramach władczych form działania, co z kolei pozwala uznać, że ANR posiada również atrybuty podmiotu finansowego o charakterze czynnym.

Odrębnie należy rozważyć formy właściwe dla stosunków prawnych między ANR a Skarbem Państwa oraz ANR a spółkami wyposażonymi w osobowość prawną, w których Agencji przysługują prawa właścicielskie. W obu obszarach występują zarówno formy publicznoprawnego oddziaływania, jak i formy prywatnoprawne. Do form publicznoprawnych należy zaliczyć normatywne ukształtowanie struktury organizacyjnych powiązań i zależności ekonomiczno-prawnych, z ukształtowaniem relacji powiernictwa między Skarbem Państwa i Agencją na czele. Relacje prywatnoprawne między Agencją i Skarbem Państwa prowadzą do możliwości zawierania umów dotyczących przenoszenia własności i innych praw majątkowych między tymi dwoma osobami prawnymi. Zawieranie typowych umów zobowiązaniowych prawa cywilnego charakteryzuje również stosunki prawne między Agencją a utworzonymi przez nią spółkami prawa handlowego. Z uwagi na status ustrojowy spółek nie ma natomiast możliwości stosowania w zakresie wzajemnych relacji formy oddania w trwały zarząd. Mimo struktury własnościowej spółek przesądzającej o ich zaliczeniu do sektora publicznego – choć normatywnie wyłączonych z sektora finansów publicznych – nie wydaje się dopuszczalna możliwość odchodzenia od warunków wolnorynkowych w kształtowaniu stosunków umownych, na wzór relacji prywatnoprawnych w obrocie nieruchomościami między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego²⁸. Do ograniczeń praw korporacyjnych należy zaliczyć

²⁸ Zob. art. 13–14 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U.2015 r., poz. 1774 z późn. zm.).

również zakaz zbywania udziałów w spółkach bez uzyskania zgody organu nadzoru zewnętrznego w stosunku do Agencji.

O ile nie budzi wątpliwości prawnofinansowy, a zatem i publicznoprawny, charakter praw i obowiązków ANR w relacji z budżetem państwa i Skarbem Państwa (z którym rozliczenia dokonywane są za pośrednictwem budżetu państwa²⁹), o tyle pojawia się pytanie o charakter prawny strumieni pieniężnych pochodzących z obrotu cywilnoprawnego. Racjonalna i pozostająca w zgodzie z obowiązującymi normami wydaje się koncepcja, zgodnie z którą pozyskiwane w wyniku czynności cywilnoprawnych środki finansowe stanowią surogat mienia Zasobu. A zatem, skoro właścicielem tego mienia jest Skarb Państwa, to również Skarb Państwa jest właścicielem transferowanych na rachunek budżetu państwa środków finansowych. Sprawę tę zresztą przesądza ustawa o finansach publicznych, wskazując w art. 5, że do środków publicznych należą dochody z najmu i dzierżawy mienia jednostek sektora finansów publicznych oraz przychody z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa³⁰.

Ponadto o prawnofinansowym charakterze uprawnień i obowiązków Agencji – realizowanych w oparciu o prywatnoprawne czynności cywilnoprawne – formalnie przesądza normatywne zaliczenie agencji wykonawczych do podmiotów sektora finansów publicznych. Z kolei, w sensie materialnoprawnym, *ratio legis* związania rygorami ustawy o finansach publicznych ANR stanowi przede wszystkim publiczne pochodzenie mienia, którego surogatem są środki finansowe, pozostające w gestii Agencji. A zatem z punktu widzenia finansów publicznych bez znaczenia dla publicznoprawnego charakteru środków, którymi operuje ANR, jest gospodarowanie nimi z wykorzystaniem prywatnoprawnych form działania.

6. Prawnofinansowe aspekty osobowości prawnej ANR

Zastanawiając się na charakterem prawnym uprawnień i obowiązków ANR w sferze finansowej, nie można pominąć okoliczności wyposażenia tej jednostki sektora finansów publicznych w osobowość prawną. Zgodnie z doktryną prawa cywilnego, wyposażenie w osobowość prawną służy stworzeniu

²⁹ Por. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 16.

³⁰ Można uznać, że zawarcie umowy cywilnoprawnej jest obowiązkiem instrumentalnym, w ramach którego da się wyodrębnić elementy materialne i proceduralne (por. C. Kosikowski, *Prawno-finansowe uprawnienia i obowiązki, stosunki i zobowiązania*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL, Tom I. Instytucje...*, op. cit., s. 157 i nast.).

maksymalnie szerokiej podmiotowości prawnej, polegającej na zapewnieniu odrębności prawnej od innych podmiotów (przede wszystkim w sferze odpowiedzialności oraz możliwości nabywania we własnym imieniu i na własną rzecz własności i innych praw majątkowych) oraz pełnej samodzielności decyzyjnej, w tym w sferze: rozporządzania majątkiem, planowania, organizacji, prowadzenia gospodarki finansowej, wreszcie likwidacji działalności bądź zmiany jej celów. W analizowanym obszarze można rozdzielić kwestię statusu ANR jako osoby prawnej, która została utworzona w oparciu o przydzielone jej mienie państwowe (stąd normatywnie i doktrynalnie określanej mianem państwowej osoby prawnej), od zagadnień: źródeł finansowania jej zadań, charakteru tych zadań oraz proceduralnych kwestii kreowania tego typu jednostek organizacyjnych³¹. Kryterium pochodzenia aktywów Agencji wydaje się użyteczne, nie tylko jako klucz do jednego z możliwych sposobów kategoryzowania osób prawnych, ale również jako czynnik wpływający na sposób normatywnego ukształtowania w zasadzie wszystkich elementów planowania zadaniowego oraz wiążących się z nim: planowania finansowego, nadzoru, a nawet powoływania osób pełniących funkcje organu zarządzającego. Jednocześnie kwestie państwowego charakteru: zadań Agencji, źródeł jej finansowania, kreacji i nadzoru, są pochodną statusu własnościowego aktywów, stanowiących przedmiot działalności tego podmiotu. Stąd w sensie ekonomicznym ANR jako państwowa osoba prawna, realizując zadania obciążające państwo (gospodarując nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), funkcjonuje w oparciu o środki rzeczowe i finansowe, pochodzące z obrotu publicznymi zasobami (własnością publiczną)³².

Sensu osobowości prawnej ANR należy poszukiwać w możliwości wchodzenia w stosunki prywatnoprawne oraz w dążeniu do przejrzystego ukształtowania relacji dotyczących statusu własnościowego aktywów własnych Agencji oraz aktywów Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa między Skarbem Państwa a Agencją jako państwową osobą prawną (także w zakresie każdego rodzaju odpowiedzialności). Przyznanie osobowości prawnej, w ramach uprawnień powierniczych co do majątku Skarbu Państwa, skutkuje m.in. przyznaniem legitymacji procesowej Agencji w postępowaniach administracyjnych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa, zdolności podatkowej oraz

³¹ Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 312 i nast. oraz C. Kosikowski, *Komentarz do art. 9 ustawy o finansach publicznych*, ust. 20, LEX OMEGA.

³² Według art. 20 ust. 1 i 3 ustawy Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, prowadząc samodzielną, niezależną od budżetu państwa gospodarkę finansową, wszelkie uzyskiwane przez nią środki finansowe przeznacza na realizację zadań określonych w ustawie oraz na funkcjonowanie Agencji.

zdolności do ponoszenia ciężaru opłat adiacenckich, planistycznych oraz sądowych za dokonywanie wpisów w księgach wieczystych w stosunku do powierzonych aktywów³³.

Zestawiając uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe ANR wyraźnie widać ograniczenia w sferze uprawnień prawnofinansowych w stosunku do możliwości finansowego działania spółek handlowych. W literaturze można nawet odnaleźć stwierdzenie, iż samodzielność finansowa agencji wykonawczej jest mniejsza niż samorządowych zakładów budżetowych oraz instytucji gospodarki budżetowej. Można zatem twierdzić, iż reżim prawnofinansowy wyznaczony wyposażeniem ANR w osobowość prawną nie jest wykładnikiem samodzielności i odpowiedzialności finansowej, które to atrybuty powinny stanowić esencję i synonim pełnej samodzielności podmiotowej wynikającej z osobowości prawnej³⁴. W przypadku ANR, szczególną okoliczność ograniczającą w sensie materialnym zakres podmiotowości prawnofinansowej, stanowi powiązanie jej gospodarki finansowej ze środkami pochodzącymi z obrotu publicznymi zasobami majątkowymi. Okoliczność ta sprawia, iż w sferze działalności finansowej ANR może podejmować tylko działania „bezpieczne” z punktu widzenia zasobów, którymi gospodaruje. Krąg tych działań wytyczają rozwiązania ustawowe i nadzór władzy wykonawczej oraz parlamentu. Możliwość ingerencji ministra finansów w plan finansowy oraz obowiązek upubliczniania w treści ustawy budżetowej tego planu wydają się jednak rozmywać odpowiedzialność ANR jako osoby prawnej, ponieważ nie będzie w takiej sytuacji ponosiła ona wyłącznej odpowiedzialności za skutki błędnego planowania rzeczowo-finansowego. Trudno też racjonalnie w sensie ekonomicznym rozważać egzekucję z mienia osoby prawnej będącej podmiotem sektora publicznego, gdyż jest ono mieniem publicznym.

Wyposażenie ANR – jako jednostki sektora finansów publicznych – w osobowość prawną jest zabiegiem warunkowanym wizją polityczną³⁵. Aspekt

³³ Wyrok NSA z dnia 3.09.2009 r. (I OSK 1010/08) [<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B99732BD58>].

³⁴ C. Kosikowski, *Komentarz do art. 21 ustawy o finansach publicznych*, ust. 2, LEX OMEGA.

³⁵ W uzasadnieniu do projektu ustawy o finansach publicznych z 2009 r. brak bezpośrednich odniesień do kwestii wyposażenia agencji wykonawczych w tę osobowość. Także w opiniach prawnych dotyczących projektu tej ustawy kwestia funkcji osobowości prawnej agencji wykonawczych jest pominięta (zob. K. Marchewka-Bartkowiak, *Opinia z dnia 3.11.2008 r. o projekcie ustawy o finansach publicznych*, druk 1181, Biuro Analiz Sejmowych; E. Kronberger-Sokołowska, *Opinia z dnia 3.11.2008 r. dotycząca rządowego projektu ustawy o finansach publicznych z dnia 20 października 2008 r.*, druk nr 1181, Biuro Analiz Sejmowych). Jako *ratio legis* formalnego wprowadzenia nowej formy organizacyjno-prawnej dla wykonywania kluczowych zadań państwa, wskazuje się receptę rozwiązań wspólnotowych dotyczących agencji wykonawczych, wyposażonych w osobowość

ten można wiązać z tworzeniem podmiotów, przynajmniej częściowo niezależnych od administracji publicznej. Z kolei w sensie doktrynalnym, w przyznaniu osobowości prawnej ANR można upatrywać realizacji postulatów decentralizacji administracji publicznej³⁶ oraz wbudowania w jej struktury mechanizmów opłacalności ekonomicznej. Oba aspekty sprawiają, że na gruncie rozwiązań prawno-finansowych wyposażenie Agencji Nieruchomości Rolnych w osobowość prawną staje się kwestią względną. Na pewno nie konieczną ze względu na realizowane zadania. Wydaje się, że wszystkie cele publiczne stawiane przez Państwo Agencji mogłyby być równie dobrze zrealizowane w ramach działalności jednostek budżetowych korzystających z podmiotowości cywilnoprawnej Skarbu Państwa.

Tym niemniej, z uwagi na zakres podmiotowości prawnofinansowej, wyposażenie w osobowość prawną ANR z pewnością rozszerza zakres jej praw i obowiązków w stosunku do sytuacji, gdyby działała jako jednostka budżetowa. Stan taki umożliwia także ograniczoną realizację „celów własnych” Agencji. Osobowość prawną pozwala tworzyć prywatnoprawne więzi rzeczowo-finansowe między ANR a Skarbem Państwa oraz wszelkimi innymi podmiotami prawa publicznego i prywatnego. Pozwala tworzyć inne osoby prawne i nabywać własność, a także inne prawa majątkowe. Uprawnienia te można zaliczyć do uprawnień prawnofinansowych o charakterze instrumentalnym. Osobowość prawną rodzi też szereg dodatkowych obowiązków (np. w zakresie ponoszenia ciężaru niektórych opłat i podatków, nieobciążających jednostek budżetowych) oraz utrudnień związanych z nadzorem i kontrolą finansową, związanych z rozbudowaną strukturą Agencji i złożonymi powiązaniem kapitałowymi. Znamienne jest normatywne ograniczenie podmiotowości prawnofinansowej dające się zauważyć przy analizie brzmienia art. 20 ust. 1 w wersji pierwotnej z 1991 r., zgodnie z którym: „Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową”, z brzmieniem

prawną (zob. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 58/2003 z dnia 19.12.2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, które realizują niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi O.J. L 11/1) oraz dążenie do wzmocnienia i poprawy przejrzystości finansów publicznych, którą zapewnić ma – z jednej strony – ograniczenie form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, z drugiej zaś m.in. ujednoczenie statusu prawnofinansowego agencji wykonawczych istniejących przed wejściem w życie ustawy.

³⁶ Pogląd ten znajduje się w doktrynie oponentów. „Nie należy stosować decentralizacji zadań i ich finansowania wewnątrz administracji rządowej, a więc przyznawać osobowości prawnej podmiotom realizującym funkcje administracji rządowej.” (A. Borodo, *Wybrane zagadnienia prawne ustawy o finansach publicznych z 2009 r.*, *Finanse Komunalne* Nr 1-2/2010, s. 19 i nast. Por. A. Borodo, *Opinia na temat części artykułowej projektu ustawy budżetowej na rok 2010*, [w:] *Budżet państwa na rok 2010. Ekspertyzy wstępne*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, październik 2009, s. 8).

obecnym: „Agencja prowadzi odrębnie własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobu”. A zatem krąg uprawnień prawnofinansowych Agencji można normatywnie zwiększać choćby w kierunku większej samodzielności w zakresie planowania finansowego, jak i zmniejszać, co daje się obserwować obecnie. Proces wzmacniania w szczególności uprawnień wynikających z osobowości prawnej powinien być powiązany ze wzmacnianiem odpowiedzialności. To zaś z uwagi na charakter prawny przedmiotu działania jest trudne, a nawet niemożliwe. Zresztą podmiotowość nadana ANR z założenia miała służyć realizacji konkretnego zadania publicznego w określonym czasie, nie zaś bezterminowemu „wyręczaniu” Skarbu Państwa w prywatyzacji jego mienia³⁷. Podobną myśl można też wywieść z postanowień wspólnotowych dotyczących agencji wykonawczych³⁸. Stąd ewentualne poszerzanie podmiotowości Agencji powinno zostać skorelowane z koncepcją prawną Skarbu Państwa, a także kształtem jego prywatnoprawnych oraz publicznych uprawnień i obowiązków.

7. Uwagi i wnioski końcowe

Prawnofinansowy status Agencji Nieruchomości Rolnych jest złożony. Prawa i obowiązki finansowe natury publicznej przeplatają się z licznymi uprawnieniami i obowiązkami sfery prywatnoprawnej, zarówno o charakterze materialnym, jak i proceduralnym. W strukturze uprawnień i obowiązków prawnofinansowych da się wyodrębnić sferę podstawową oraz instrumentalną, zaś samą Agencję, m.in. z uwagi na sploty kompetencji publicznoprawnych oraz uprawnień i obowiązków prywatnoprawnych, należy zaliczyć do podmiotów o charakterze bierno-czynnym.

Szczególnymi elementami kształtującymi prawnofinansowy status Agencji są powiązania organizacyjne oraz kapitałowe z innymi osobami prawnymi, w tym przede wszystkim ze Skarbem Państwa oraz spółkami kontrolowanymi przez Agencję. Występują one w kontekście normatywnego zaliczenia Agencji do sektora finansów publicznych, zaś jej spółek do kategorii podmiotów sektora publicznego. Ze względów ustrojowych można również wskazać na subsydiarny – przynajmniej funkcjonalnie – charakter relacji między Agencją a Skarbem Państwa. W sferze finansowej spoiwem tych relacji są powiązania Agencji z budżetem państwa.

³⁷ Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse...*, op. cit., s. 313 i nast.

³⁸ Zob. ust. (1) preambuły do rozporządzenia Rady (WE) Nr 58/2003 ustanawiającego statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi.

Zakres desygnatów podmiotowości prawnofinansowej Agencji jest węższy niż wynikający z wyposażania w osobowość prawną spółek prawa handlowego. Mimo to osobowość prawną wzmacnia podmiotowość prawnofinansową Agencji, choć nie zapewnia jej całkowitej samodzielności prywatnoprawnej. Wyraźnie widoczny jest proces ograniczania uprawnień Agencji, tradycyjnie wiązanych z osobowością prawną. W sferze prawnofinansowej znajduje to swoje odbicie w dziedzinie planowania finansowego, nadzoru, kontroli oraz odpowiedzialności.

Choć w ostatnich latach status prawnofinansowy agencji wykonawczych został wzmocniony regulacjami ustawy o finansach publicznych oraz przepisami wspólnotowymi, to jednak nie wydaje się, aby Agencja Nieruchomości Rolnych była docelowym rozwiązaniem ustrojowym.

THE LEGAL-FINANCIAL STATUS OF THE AGRICULTURAL PROPERTY AGENCY

The legal-financial status of the Agricultural Property Agency is complex. Rights and obligations of the financial nature of the public are interspersed with numerous powers and duties of the sphere of private law. Specific elements shaping financial status Agency are organizational relationship and the capital of other legal entities, including primarily with the Treasury and the companies controlled by the Agency. They occur in the context of normative pass Agency to the public finance sector and its companies to the category of public sector entities. In view of the takeover by the executive agencies, a significant part of the tasks previously performed by the state without legal personality, budgetary establishments, precisely in this area normative appeared completely unique opportunity to examine the impact of the construction of legal personality to changes in the shape of subjectivity.