

KAROL KICZKA

Uniwersytet Wrocławski

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA A GOSPODAROWANIE NA PRZYKŁADZIE PAŃSTWOWEJ OSOBY PRAWNEJ

1. WPROWADZENIE

Tematyka działalności gospodarczej należy do tych kategorii zagadnień jurydycznych, która jest podejmowana w toku prowadzonych analiz na różnych obszarach prawoznawstwa (szczegółowych nauk prawnych)¹. Dowodnie przekonuje o tym ogląd bogatego i powszechnie dostępnego piśmiennictwa, gdzie nierzadko określenie „działalność gospodarcza”, użyte w odpowiedniej postaci i kontekście, stanowi element tytułów zmiennej wagi opracowań doktryny prawa (monografie, studia, artykuły etc.). Dodać należy, że wzmiankowane rozważania są prowadzone przy użyciu niejednakowych narzędzi badawczych i założeń metodologicznych, co nie pozostaje, jak wiadomo, bez wpływu na osiągnięte wyniki². Wskazywany stan jest podyktowany przede wszystkim treścią prawa pozytywnego, które w odpowiednich tekstach prawnych powszechnie obowiązującego systemu źródeł prawa używa określenia działalność gospodarcza samodzielnie lub jako komponentu pewnych wyrażen normatywnych³. Ogólnie

¹ A. Łopatka, *Od redaktora*, [w:] *Metody badania prawa. Materiały sympozjum*, Warszawa 28–29 IV 1971 r., Wrocław 1973, s. 7; A. Błaś, *Z badań nad administracją publiczną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego – główne nurty badawcze (1946–2006)*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 31. Praca finansowana ze środków na naukę w latach 2007–2010.

² W. Dawidowicz, *O nauce prawa administracyjnego, zainteresowaniach badawczych i zadaniach na przyszłość*, [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna). Materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego*, red. K. Sobczak, Katowice 1976, s. 22; J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, *Przeгляд Prawa i Administracji*, t. L, Wrocław 2002, s. 149; J. Filipek, *Sprawa sytuacji prawnej i stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 191.

³ Por.: F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968; Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 18; M.K. Pszczyński, *Kilka*

mówiąc: w prawie przedmiotowym pojęcie działalności gospodarczej ma niejednorodną treść (znaczenie prawne).

Kwalifikacja określonych zachowań podmiotów prawa, w tym państwowych osób prawnych, jako działalności gospodarczej albo odmowa uznania (zakwalifikowania) odnośnych zachowań jako działalności gospodarczej rodzi dla tych jednostek doniosłe skutki prawne. Akcentowane następstwa prawne zachodzą w poszczególnych, przyjmowanych tradycyjnie w obiegu naukowym, dziedzinach porządku prawnego. Opracowanie niniejsze zmierzać będzie do zarysowania podstawowych kwestii prawnych oraz problemów praktycznych, które ogniskują się wokół działalności gospodarczej, a także gospodarowania w odniesieniu do swoistej państwowej osoby prawnej, jaką jest Agencja Mienia Wojskowego.

2. O AGENCJACH PAŃSTWOWYCH (RZĄDOWYCH) W OGÓLNOŚCI

Tematyka agencji państwowych (rządowych) była podejmowana niejednokrotnie – w różnym zakresie – w literaturze przedmiotu. Wskażmy tytułem przykładu na wypowiedzi J. Bocia⁴, M. Guzińskiego⁵, H. Izdebskiego⁶, H. Izdebskiego i M. Kuleszy⁷, J. Jagielskiego⁸, C. Kosikowskiego⁹, D. Pelca¹⁰, K. Mirczaka¹¹, M. Możdżenia-Marcinkowskiego¹², J. Niczyporuka¹³, K. Paw-

uwag o pojęciach prawnych w aktach normatywnych i doktrynie prawa publicznego, [w:] *Język – prawo – społeczeństwo*, Opole 2004, s. 167.

⁴ J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 181.

⁵ M. Guziński, *Podmioty zarządzające mieniem publicznym. Skarb Państwa i jego organy*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2004, s. 298.

⁶ H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 166.

⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 154.

⁸ J. Jagielski, *Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 64.

⁹ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 84.

¹⁰ D. Pelc, *Agencje państwowe jako organy administracji publicznej*, [w:] *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym*, red. K. Nowacki, Prawo CCLXVII, Wrocław 1999, s. 41.

¹¹ K. Mirczak, *Agencje rządowe w prawie polskim na tle porównawczym*, Łódź 2000 (rozprawa doktorska w zasobach Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).

¹² M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003.

¹³ J. Niczyporuk, *Agencje rządowe*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Branta 2002, s. 162; tenże, *Rządowe agencje gospodarcze*, [w:] *Administracja i pra-*

łowicz¹⁴, A. Pułło¹⁵, B. Popowskiej¹⁶, K. Strzyczkowskiego¹⁷, R. Tokarczyka¹⁸, T. Wosia¹⁹, R. Waśniewskiego²⁰ i J. Zimmermanna²¹.

K. Mirczak w ważnej dla doktryny publicznego prawa gospodarczego dysertacji²² dochodzi do istotnych wniosków w przedmiocie usytuowania agencji państwowych w wybranych obcych porządkach prawnych. Stwierdza²³, że modele administracji publicznej i oddziaływania państwa na gospodarkę powinny uwzględniać współczesne wyzwania ekonomiki, polityki, przyjętą organizację władzy państwowej oraz procesy integracyjne dokonujące się w Europie. Uznanie regulowania spraw gospodarczych za nową funkcję państwa było, zdaniem K. Mirczaka, jedną z istotnych przyczyn powstania i rozwoju agencji w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Federalne jednostki administracji Stanów Zjednoczonych są bardzo zróżnicowane, m.in. co do rozwiązań organizacyjnych, zakresu i charakteru zadań, stopnia podporządkowania prezydentowi, jak i nazw noszonych przez te jednostki, tj. agencja, komisja, korporacja, zarząd, władza itd. Agencje federalne Stanów Zjednoczonych mogą być przedstawiane w czterech kategoriach: a) niezależne (pozadepartamentalne) agencje wykonawcze o zadaniach podobnych jak departamenty; b) niezależne komisje regulujące, które w zakresie i w sposób prawnie określony władczo kształtują zachowania podmiotów regulowanych; c) federalne agencje gospodarcze będące państwowymi korporacjami gospodarczymi sterującymi realizacją określonych programów rządowych lub finansowanych z budżetu federalnego; podlegają one zwierzchniemu kierownictwu prezydenta; d) rządowe agencje wewnętrzne, czyli organy pomocnicze w systemie administracji federalnej, spełniające funkcje usługowe wobec pozostałych

wo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego, Łódź 2000, s. 339.

¹⁴ K. Pawłowicz, *Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 128.

¹⁵ A. Pułło, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997, s. 46.

¹⁶ B. Popowska, *Agencje – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów. Poznań, 8–12 września 1997 roku. Referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1999.

¹⁷ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 119.

¹⁸ R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Kraków 1998, s. 72.

¹⁹ T. Woś, *Niezależne organy regulacyjne w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980.

²⁰ R. Waśniewski, *Agencja Nieruchomości Rolnych jako podmiot administrujący*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojownawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2007, s. 513.

²¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 139.

²² K. Mirczak, *Agencje rządowe w prawie polskim na tle porównawczym*, Łódź 2000 (rozprawa doktorska w zasobach Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego).

²³ *Ibidem*, s. 83 i n.

jednostek egzekutywy. Ponadto, zdaniem K. Mirczaka, przesłanki wspólne powoływania agencji w Stanach Zjednoczonych Ameryki to głównie: a) specyfika zadań umieszczonych w zakresach działania agencji wymagająca innowacyjności; b) rozwiązania nietypowe w podejmowaniu zarządu subdziedziną gospodarki lub administracji; c) potrzeba połączenia w działalności agencji zadań reglamentacyjnych (czyli bliskich ustawodawczym) i administracyjnych; d) zapotrzebowanie na elastyczność i zdolności dostosowawcze systemu zarządzania; e) uproszczenie kontaktów na linii: prezydent – Biuro Zarządzania i Budżetu – jednostka wykonawcza zadań (agencja); f) istnienie spraw o ponadresortowym zasięgu; g) status prawny pewnej kategorii obywateli, np. presja środowiska weteranów wojskowych jako społecznej grupy interesów; h) dążenie do „uodpornienia” organów na zmiany polityczno-personalne (utrzymanie ponadpartyjnego charakteru); i) specyfika warunków realizacji pewnych typów aktywności państwa. Jak podkreśla dalej K. Mirczak, agencje rządowe Stanów Zjednoczonych nie wchodzą do struktur departamentów. Ich struktura wewnętrzna, zadania i kompetencje mogą być poddane regulacji ustawowej pochodzącej od Kongresu, a prezydent może powoływać ich kierowników „za radą i zgodą” Senatu, a odwołać ich może w każdym czasie (w przypadku członków niezależnych komisji usunąć ich może tylko z przyczyn ustalonych przez Kongres w ustawie tworzącej daną agencję). Prezydenckie kierownictwo agencjami, ze względu na duży wymóg fachowości w pracach agencji, w praktyce sprowadza się w zasadzie do wskazania zadań i zasadniczych kierunków ich realizacji, a także limitowania środków finansowych (co w systemie amerykańskim jest kompetencją Kongresu Federalnego). Funkcje sędowo-rozjemcze, normotwórcze, administracyjne agencji w USA, choć nie mają konstytucyjnego umocowania, to prawną podstawę dało im orzecznictwo Sądu Najwyższego, które uznało ich legalność. Z kolei procedury w ramach spełnianych funkcji legislacyjnych i jurysdykcyjnych są poddane regulacjom ustawowym pochodzącym od Kongresu.

Agencje wprowadzone w Japonii, według K. Mirczaka, są dwojakiej postaci: jedne odpowiadają niezależnym agencjom wykonawczym, inne zaś niezależnym komisjom regulującym występującym w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Natomiast niezależne organizacje pozarządowe w Wielkiej Brytanii, zgodnie z ustaleniami K. Mirczaka, oznaczają organy wyjęte spod normalnych reguł działania administracji. Jedne z nich mają charakter *quasi*-sędowy, inne spełniają zadania typu administracyjnego. Urzędy te, choć są kierowane przez sekretarzy stanu, ministrów, kanclerza stanu czy innych członków rządu, nie są jednak ministerstwami, a stanowią centralne agendy rządowej administracji. Administrowaniem zaś gospodarką znacjonalizowaną zajmują się tzw. zarządy publiczne jako samodzielne instytucje, tj. wyodrębnione ze Skarbu Korony i wyposażone w osobowość prawną.

3. UWARUNKOWANIA STATUSU PRAWNEGO AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO

Ogólne rozważania na temat agencji państwowych pozwalają przejść do zarysowania uwarunkowań statusu prawnego Agencji Mienia Wojskowego. Przedmiotowy status prawny wyznaczają głównie przepisy prawa powszechnie obowiązującego. W pierwszej kolejności należy wymienić ustawę z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego²⁴. Wskazywana ustawa pomimo jej dominującego znaczenia dla pozycji prawnej Agencji Mienia Wojskowego nie wyczerpuje wszystkich doniosłych zagadnień jurydycznych łączących się bezpośrednio z działalnością analizowanego podmiotu prawa. Uwarunkowania prawne Agencji Mienia Wojskowego są złożone w tym sensie, że wyznaczają je – niezależnie od ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego – zarówno akty prawa powszechnie obowiązującego (ustawy, rozporządzenia), jak i akty normatywne nieposiadające waloru prawa powszechnie obowiązującego (akty prawa wewnętrznego). Każda z wymienianych kategorii aktów normatywnych (powszechnie obowiązujące – wewnętrznie obowiązujące) kształtuje odrębne obszary zagadnień prawnych właściwych dla Agencji Mienia Wojskowego. Upoważnienia do wydawania aktów prawa wewnętrznego obowiązującego są ulokowane głównie w ustawie o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego.

Akty prawa powszechnie obowiązującego przybierające postać ustaw i rozporządzeń w istotnej mierze decydują o uprawnieniach i obowiązkach Agencji Mienia Wojskowego w stosunkach „zewnątrznych”, przez które rozumiem relacje Agencji Mienia Wojskowego z podmiotami prywatnymi i podmiotami publicznymi.

Aktami prawa wewnętrznego obowiązującego o istotnym znaczeniu dla Agencji Mienia Wojskowego są przede wszystkim statut Agencji Mienia Wojskowego mający formę zarządzenia Ministra Obrony Narodowej²⁵. Przedmiotem regulacji tych aktów są głównie stosunki „wewnętrzne”, które odnoszą się do organizacji (ustroju) i działalności Agencji Mienia Wojskowego jako osoby prawnej (jednostki organizacyjnej mającej osobowość prawną).

W kontekście tego statusu prawnego Agencji Mienia Wojskowego określają różnej rangi przepisy prawa polskiego²⁶. Prawo wspólnotowe (unijne) nie ma istot-

²⁴ Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. Nr 90, poz. 405 z późn. zm.).

²⁵ Zarządzenie Nr 4/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego (Dz. Urz. MON Nr 2, poz. 16).

²⁶ Por.: S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (Zarys problematyki)*, Studia Prawno-Europejskie, t. VI, Łódź 2002, s. 71; J. Supernat, *Administracja rządowa w warunkach gospodarki rynkowej (z problematyki regulacyjnych działań administracji)*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 53.

nego znaczenia dla usytuowania pozycji prawnej Agencji Mienia Wojskowego w systemie podmiotów wykonujących administrację publiczną. Agencja Mienia Wojskowego należy do kategorii „krajowych”²⁷ agencji państwowych, które należy zdecydowanie odróżnić od analizowanych w piśmiennictwie „europejskich” agencji określonych prawem unijnym²⁸.

4. MIEJSCE AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO W SYSTEMIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Agencja Mienia Wojskowego należy do kategorii jednostek organizacyjnych określanych jako państwowe osoby prawne²⁹. Przyznanie Agencji osobowości cywilnoprawnej oznacza, że jest ona odrębnym od Skarbu Państwa podmiotem prawa działającym przez własne organy³⁰. Agencji Mienia Wojskowego nie należy utożsamiać ze Skarbem Państwa. Występuje ona bowiem w obrocie prawnym samodzielnie, jako odrębny od Skarbu Państwa podmiot, któremu ustawa przyznała osobowość prawną. Ponieważ cechą osoby prawnej jest zdolność do tego, by być podmiotem praw (uprawnień) i obowiązków, więc Agencji Mienia Wojskowego przysługuje zdolność prawna. Według panującej powszechnie w doktrynie prawa tzw. teorii organów osoba prawna działa „sama przez organy”³¹. Działania te oraz ich skutki przypisuje się zatem samej osobie prawnej, której wobec tego przysługuje pełna, nieograniczona zdolność do działania (zdolność do czynności

²⁷ Np.: Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700); Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264 z późn. zm.); Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594); Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275); ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702); ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Nr 249, poz. 1829).

²⁸ M. Niedźwiedz, *Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Zakamycze 2005, s. 301 i powoływana tam literatura.

²⁹ Por.: A. Klein, *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, [w:] *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, red. E. Łętowska, Wrocław 1983, s. 120; Z. Radwański, *Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r.*, Przegląd Sądowy 2003, nr 7–8, s. 3.

³⁰ Por.: E. Gniewek, *Komentarz*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 77; K. Kokocińska, *Charakter prawny i miejsce kontraktu wojewódzkiego w systemie form działania administracji publicznej*, [w:] *Środki publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007, s. 105.

³¹ J. Frąckowiak, *Konstrukcja prawna spółki cywilnej*, [w:] *ARS ET USUS. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 107; E. Gniewek, *Komentarz*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 87.

prawnych). Agencja Mienia Wojskowego ma zdolność sądową i może pozywać oraz być pozywaną. Nie ma zaś ustalonych samodzielnie (autonomicznie) przez swoje organy zadań administracyjnych, lecz realizuje tylko „narzucone” ustawą zadania administracyjne³².

Agencja Mienia Wojskowego dysponuje trzema kategoriami (rodzajami) mienia: a) własnym, o którym mowa w art. 8 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego; b) przyjętym na przechowanie lub użyczonym na podstawie umów, o których mowa w art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego; c) powierzonym, o którym mowa w art. 6 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego.

Według art. 8 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, Minister Obrony Narodowej, działając w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa, wyposaża Agencję Mienia Wojskowego w środki niezbędne do podjęcia działalności, które będą stanowić jej własność (mienie własne).

Agencja Mienia Wojskowego może też posiadać nieruchomości na podstawie umowy użyczenia zawartej z Ministrem Obrony Narodowej. Wskazywany minister albo inny organ wojskowy może na podstawie umowy użyczyć Agencji nieruchomości lub ich części będących w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, niewykorzystywane przez te jednostki do realizacji ich zadań, niezbędne do celów obronności lub bezpieczeństwa państwa.

Ponadto Agencja Mienia Wojskowego dysponuje mieniem powierzonym jej przez Skarb Państwa w celu gospodarowania. Ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego stanowi, co rozwinę szerzej w dalszej części opracowania, że gospodarowanie mieniem odbywa się zgodnie z wymogami racjonalnej gospodarki i polega zasadniczo na: 1) sprzedaży lub zamianie mienia albo oddaniu gruntów w użytkowanie wieczyste; 2) oddaniu mienia w użytkowanie, najem, dzierżawę, użyczenie, trwałe zarząd lub do korzystania na podstawie innego stosunku prawnego; 3) oddaniu mienia w administrowanie na podstawie umowy na czas oznaczony, za wynagrodzeniem; 4) wnoszeniu mienia do spółek, a także nabywaniu i obejmowaniu udziałów w spółkach.

³² Por.: T. Rabska, *Zadania administracji publicznej w działalności gospodarczej (problem zakresu obowiązywania Prawa działalności gospodarczej)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2002, z. 2, s. 137; J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005; E. Knosala, *Zadania publiczne, Formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, s. 117.

Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia przekazanego (powierzonego) w formie właściwego protokołu zdawczo-odbiorczego z dniem jego podpisania i jest nieodpłatne. Określenie „powierza” oznacza powstanie pomiędzy Skarbem Państwa a Agencją Mienia Wojskowego stosunku powiernictwa z tytułu przekazanego jej mienia Skarbu Państwa, jednak nie dochodzi przy tym do przejścia na nie praw rzeczowych, lecz tylko kompetencji do ich wykonywania w zastępstwie Skarbu Państwa³³.

Na tej podstawie należy stwierdzić, że Agencja Mienia Wojskowego ma kompetencje do wykonywania uprawnień Skarbu Państwa w stosunku do powierzonego jej mienia wyłącznie w zakresie uregulowanym ustawą o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego. Natomiast podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą tego mienia, jest w stosunkach cywilnoprawnych nadal Skarb Państwa. Każda czynność cywilnoprawna Agencji Mienia Wojskowego dotycząca powierzonego jej mienia jest czynnością Skarbu Państwa, gdyż Agencja działała w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa. W konsekwencji stroną stosunków cywilnych zawieranych przez Agencję Mienia Wojskowego odnośnie do mienia powierzonego jest Skarb Państwa jako właściciel, ustawowe umocowanie Agencji polega zaś na reprezentowaniu Skarbu Państwa. Agencja Mienia Wojskowego, wykonując uprawnienia właściciela na zasadach określonych we wskazywanych przepisach prawa, korzysta z takich samych uprawnień, jak każdy inny właściciel. Oświadczenie woli w tym zakresie ma charakter cywilnoprawny i nie może być zastąpione rozstrzygnięciem administracyjnym (czynnością administracyjnoprawną)³⁴.

5. KSZTAŁT ORGANIZACYJNY AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO

Podstawowymi elementami organizacji Agencji Mienia Wojskowego – jako osoby prawnej – są jej organy i pomocnicze (wykonawcze) komórki (jednostki) organizacyjne Prezesa Agencji Mienia Wojskowego. Organami są Prezes Agencji Mienia Wojskowego oraz Rada Nadzorcza Agencji Mienia Wojskowego. Pomocniczymi jednostkami organizacyjnymi Prezesa Agencji Mienia Wojskowego są: Biuro Agencji i oddziały terenowe Biura Agencji. Prezes Agencji Mienia Woj-

³³ Por.: M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, Warszawa 2007, s. 95; P. Stec, *Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2005; A. Trela, *Zgoda jako środek prawny działania ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa*, [w:] *Środki publicznego prawa...*, s. 205.

³⁴ Por.: A. Chelmoński, *Administracja państwowa wobec skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd. Pani Profesor Teresie Rabskiej w czterdziestolecie pracy twórczej*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 133; B. Popowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji „ciągu działań prawnych” i jej wpływ na ocenę umowy o PPP*, [w:] *Środki publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007, s. 145.

skowego ma kompetencje do działania zarówno w stosunkach zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Rada Nadzorcza Agencji Mienia Wojskowego działa głównie w stosunkach wewnętrznych. Biuro Agencji i oddziały terenowe Biura Agencji są przede wszystkim aparatem wykonawczym Prezesa Agencji Mienia Wojskowego, gdyż nie mają żadnych samodzielnych (ustawowych i statutowych) kompetencji do działania w imieniu Agencji.

Prezes Agencji Mienia Wojskowego zajmuje najważniejszą pozycję w strukturze organizacyjnej omawianej osoby prawnej. Kieruje Agencją i reprezentuje ją na zewnątrz oraz jest przełożonym wszystkich jej pracowników³⁵. Działa przy pomocy trzech zastępców, głównego księgowego Agencji Mienia Wojskowego, dyrektorów zespołów i innych komórek organizacyjnych oraz samodzielnych stanowisk pracy w Biurze Agencji, a także dyrektorów oddziałów terenowych Agencji, którzy są przed nim odpowiedzialni za całość spraw objętych ich zakresem działania.

W określonych wypadkach, gdy uzna to za celowe Prezes Agencji Mienia Wojskowego, oświadczenia woli w imieniu Agencji mogą składać inne osoby, którym udzieli on właściwej treści pełnomocnictw do składania oświadczeń woli. Podkreśla to orzecznictwo sądowe, uwydatniając jednoznacznie, iż Agencja Mienia Wojskowego jako osoba prawna powinna być reprezentowana w stosunkach zewnętrznych przez jej organ, jakim jest Prezes Agencji Mienia Wojskowego lub przez osobę mającą umocowanie do działania w imieniu Agencji udzielone przez Prezesa Agencji³⁶. Opisowana regulacja prawna kształtuje po stronie Prezesa Agencji koncentrację kompetencji w zakresie reprezentowania w stosunkach zewnętrznych i stosunkach wewnętrznych Agencji Mienia Wojskowego. Prezes Agencji ma decydującą (rozstrzygającą) pozycję w sprawach merytorycznych i personalnych związanych z funkcjonowaniem Agencji Mienia Wojskowego.

6. OBSZARY AKTYWNOŚCI AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO

Ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego wskazuje, że zadaniem Agencji w kontekście mienia Skarbu Państwa jest w szczególności: 1) gospodarowanie, 2) utrzymywanie oraz 3) uporządkowanie stanu prawnego i prowadzenie ewidencji. Niemniej analizowana ustawa zdecydowanie na plan pierwszy wysuwa zadanie admini-

³⁵ Por.: *Urzędnik a menadżer publiczny. Profil absolwentów studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej*, red. W. Mikułowski, Białystok 2006; J. Korczak, *Pracownicy administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 258; L. Kieres, *Status pracowników samorządowych w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Środki publicznego prawa...*, s. 65.

³⁶ Por.: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 października 2006 r. Sygn. akt I SA/Wr 691/05 (niepublikowany).

stracyjne Agencji Mienia Wojskowego, jakim jest gospodarowanie³⁷. Omawiana ustawa stanowi w art. 23 ust. 1, iż gospodarowanie mieniem (w rozumieniu analizowanej ustawy) przez Agencję Mienia Wojskowego odbywa się zgodnie z wymogami racjonalnej gospodarki i polega, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, w szczególności na:

1) sprzedaży lub zamianie mienia albo oddaniu gruntów w użytkowanie wieczyste;

2) oddaniu mienia w użytkowanie, najem, dzierżawę, użyczenie, trwałe zarząd lub do korzystania na podstawie innego stosunku prawnego;

3) oddaniu mienia w administrowanie, na podstawie umowy na czas oznaczony, za wynagrodzeniem;

4) wnoszeniu mienia do spółek, a także nabywaniu i obejmowaniu udziałów w spółkach.

Jednocześnie ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego dopuszcza – pod pewnymi warunkami – możliwość podejmowania przez Agencję działalności gospodarczej. Badana ustawa przyjmuje w art. 23 ust. 4, iż: prowadzenie działalności gospodarczej przez Agencję Mienia Wojskowego jako przedsiębiorcę odbywa się na zasadach określonych w przepisach o działalności gospodarczej. Dopełniającą analizowaną ustawę statut milczy na temat możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez Agencję Mienia Wojskowego.

Znaczenie cytowanego art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego nabiera w odniesieniu do tej Agencji istotnej wagi w aspekcie wykonywania przez nią działalności gospodarczej. Treść tego przepisu prawa w istocie swojej potwierdza swoisty status Agencji Mienia Wojskowego jako podmiotu prawa publicznego (osoby prawa publicznego)³⁸ utworzonego do wykonywania zadań administracyjnych państwa, a nie w celu prowadzenia działalności komercyjnej (działalności gospodarczej)³⁹. Art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego – na zasadzie *lex specialis* – upoważnia potencjalnie Agencję Mienia Wojskowego do wykonywania działalności (działalności gospodarczej), do jakiej z natury rzeczy nie została

³⁷ Por.: M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, s. 95.

³⁸ Por.: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928; W.Sz. Wacholz, *Istota i prawo związków publicznych (publiczne osoby związkowe)*, Warszawa 1928; M. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934; M. Grażawski, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001, s. 223; J. Supel, *W sprawie podmiotowości administracyjnoprawnej*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 590.

³⁹ Por.: C. Kosikowski, *Pojęcie działalności gospodarczej*, [w:] *W kręgu teoretycznych i praktycznych aspektów prawoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Ziemanina*, red. M. Zieliński, Szczecin 2005, s. 291.

z woli ustawodawcy powołana. Brak art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego wykluczałby w stosunku do Agencji Mienia Wojskowego możliwość ewentualnego legalnego podjęcia i wykonywania w przyszłości działalności gospodarczej.

Podkreślić trzeba, że Agencja Mienia Wojskowego nie może zaniechać realizacji swego celu statutowego (gospodarowania mieniem Skarbu Państwa)⁴⁰. Sposób wykonywania wzmiankowanego zadania publicznego podlega między innymi – nadzorowi administracyjnemu oraz wyspecjalizowanej kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Odjęcie Agencji Mienia Wojskowego zadania publicznego, jakie stanowi gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, motywowałoby racjonalnego ustawodawcę, przy braku innych zadań publicznych, do podjęcia działań zmierzających do likwidacji Agencji.

W świetle tego należy przyjąć, że art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego stanowi jedynie ogólną podstawę prawną do „potencjalnego” wykonywania przez Agencję Mienia Wojskowego działalności gospodarczej. Rozważana ustawa nie zamyka Agencji Mienia Wojskowego drogi do podejmowania, oprócz realizacji obligatoryjnego zadania statutowego („gospodarowania”), akcesoryjnej aktywności, jaką jest działalność gospodarcza (działalność komercyjna).

Ewentualne skonkretyzowanie (doprecyzowanie)⁴¹ tej podstawy do rozwijania działalności komercyjnej (działalności gospodarczej) musi nastąpić na płaszczyźnie prawnej w aktach normatywnych (prawnych) prawa wewnętrznego, odnoszących się do Agencji Mienia Wojskowego. Natomiast ewentualne skonkretyzowanie tej podstawy na płaszczyźnie faktycznej musiałyby nastąpić przez podjęcie przez organy Agencji Mienia Wojskowego działań faktycznych kwalifikowanych (zaliczanych) do działalności gospodarczej⁴².

Nie występują (nie występowały)⁴³: 1) akty normatywne (prawne) odnoszące się do Agencji Mienia Wojskowego lub 2) działania prawne i działania faktyczne podjęte przez jakikolwiek organ Agencji Mienia Wojskowego (umocowanego przedstawiciela Agencji Mienia Wojskowego), które można zaliczyć (zakwalifi-

⁴⁰ Por.: *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, [w:] *Funkcje administracji gospodarczej, Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.

⁴¹ Np. przez jednoznaczne dokonanie wyboru, czy ma to być: „działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, [...] i w jakim zakresie” (art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).

⁴² Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).

⁴³ W publikacji wykorzystano w części materiał uzyskany w związku z realizacją umowy zawartej z Pracownią Ekspertyz Prawnych przy Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

kować) do wykonywania (prowadzenia) działalności gospodarczej (art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego).

Agencja Mienia Wojskowego, jak wiadomo, jest powołana do wykonywania zadań publicznych określonych głównie w art. 7 ust. 1 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Wyróżniającym znamieniem Agencji Mienia Wojskowego od przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest brak możliwości samodzielnego wyznaczania zadań⁴⁴. Przedsiębiorcy – w odróżnieniu od Agencji Mienia Wojskowego – w ramach wolności gospodarczej kształtowanej krajowym i wspólnotowym (unijnym) porządkiem prawnym (art. 20 i art. 22 Konstytucji RP⁴⁵; art. 43 TWE⁴⁶) samodzielnie określają własne cele i zadania⁴⁷.

Agencja Mienia Wojskowego nie realizuje, co już akcentowano, w przeciwieństwie do przedsiębiorców, zadań określonych (zdefiniowanych) przez swoje organy, lecz wykonuje obligatoryjne zadania publiczne nałożone na nią prawem. Wykonywanie tych zadań publicznych, do czego wrócimy, odbywa się w diametralnie innych warunkach prawnych (unormowaniach prawnych) niż wykonywanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Wymownie przekonującym wyrazem doniosłości zadań publicznych stawianych przed Agencją Mienia Wojskowego są odpowiednie rozdziały ustawy o niej, które określają problematykę ujętą przez ustawodawcę jako: Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa przez Agencję, Gospodarka finansowa Agencji, Wykonywanie przez Agencję zadań na rzecz ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz organów i jednostek organizacyjnych mu podległych lub przez niego nadzorowanych.

Należy zdecydowanie odróżnić „działalność gospodarczą” od „gospodarowania”. Przedmiot statutowej działalności Agencji Mienia Wojskowego odnosi się do gospodarowania. Gospodarowanie nie jest działalnością gospodarczą, tj. zarobkową działalnością wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopalin ze złóż, a także dzia-

⁴⁴ Art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 późn. zm.).

⁴⁵ Art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483 z późn. zm), dalej: Konstytucja RP.

⁴⁶ Art. 43 i nast. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (tekst jedn. Dz.Urz. C 325, z dnia 24 grudnia 2002 r., s. 33), dalej: TWE.

⁴⁷ Por.: A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994; C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995; S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000; *Wolność gospodarcza. Acquis communautaire*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2003; A. Wróbel, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej a swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd...*, s. 559; M. Szydło, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, Toruń 2005.

łałnością zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły⁴⁸. Gospodarowanie przyjmuje precyzyjnie określone formy prawne i, jak mówi ustawa, polega w szczególności na: 1) sprzedaży lub zamianie mienia albo oddaniu gruntów w użytkowanie wieczyste; 2) oddaniu mienia w użytkowanie, najem, dzierżawę, użyczenie, trwałe zarząd lub do korzystania na podstawie innego stosunku prawnego; 3) oddaniu mienia w administrowanie, na podstawie umowy na czas oznaczony, za wynagrodzeniem; 4) wnoszeniu mienia do spółek, a także nabywaniu i obejmowaniu udziałów w spółkach⁴⁹.

Gospodarowanie realizowane przez Agencję Mienia Wojskowego, w odróżnieniu od działalności gospodarczej przedsiębiorców, nie odbywa się na zasadzie swobody umów i wolnej konkurencji regulowanej zwłaszcza Kodeksem cywilnym⁵⁰. Gospodarowanie wykonywane jest pierwszoplanowo w warunkach typowych tylko dla aktywności podmiotów administracji publicznej wykonujących zadania administracyjne państwa, a zwłaszcza do gospodarowania przez Agencję Mienia Wojskowego mają zastosowanie: 1) przepisy ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, 2) przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵¹, 3) przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego⁵².

Analiza postanowień Statutu Agencji Mienia Wojskowego – w świetle ukonstytuowanych 1) zadań dla Biura Agencji (§ 10) oraz 2) zadań przewidzianych dla oddziału terenowego Biura Agencji (§ 14) – w łączności zwłaszcza z postanowieniami ustawy zawartymi w jej rozdziale 3 (Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa przez Agencję) skłania wprost do istotnych wniosków.

⁴⁸ Por.: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. Sygn. K. 20/03, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2004, nr 7, poz. 63; C. Kosikowski, *Pojęcie działalności gospodarczej*, [w:] *W kregu teoretycznych i praktycznych aspektów prawoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Ziemanina*, red. M. Zieliński, Szczecin 2005, s. 291; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 19; A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *VAT 2006. Wyjaśnienia i interpretacje. Ustawa. Rozporządzenia wykonawcze. Skorowidz*, Warszawa 2005, s. 205.

⁴⁹ Art. 18 w związku z art. 23 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

⁵⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

⁵¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.).

⁵² Por.: Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. Nr 6, poz. 39 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie wzoru rejestrów zawierających dane dotyczące zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. Nr 83, poz. 767).

Przed wszystkim ustawodawca jednoznacznie w odniesieniu do Agencji Mienia Wojskowego wydziela i statuuje w przedmiocie jej działalności dwie zdecydowanie odmienne sfery, tj. dziedzinę aktywności obligatoryjnej – zobowiązuje Agencję Mienia Wojskowego mocą ustawy przede wszystkim do wykonywania czynności faktycznych i prawnych, składających się na „gospodarowanie mieniem”. Ponadto normodawca sytuuje dziedzinę aktywności fakultatywnej, bowiem dopuszcza potencjalnie możliwość wykonywania przez Agencję Mienia Wojskowego czynności faktycznych i prawnych składających się na „wykonywanie działalności gospodarczej” przez Agencję Mienia Wojskowego.

Biuro Agencji Mienia Wojskowego ani też oddział terenowy Biura Agencji nie ma jakichkolwiek zadań (obowiązków, kompetencji), które mogłyby służyć bezpośrednio lub pośrednio wykonywaniu działalności gospodarczej przez Agencję Mienia Wojskowego. Ukonstytuowane zadania dla Biura Agencji Mienia Wojskowego i dla oddziału terenowego Biura Agencji Mienia Wojskowego, służą tylko wykonywaniu działalności Agencji Mienia Wojskowego jaką stanowią powierzone jej zadania administracyjne (w tym zwłaszcza „gospodarowanie mieniem”). Agencji Mienia Wojskowego, a w szczególności Prezesowi tej Agencji nie podlegają, poza Biurem Agencji Mienia Wojskowego i oddziałem terenowym Biura Agencji Mienia Wojskowego, żadne inne jednostki organizacyjne mogące wykonywać czynności faktyczne i prawne składające się na działalność gospodarczą. Potwierdzał to także obowiązujący do dnia 13 lutego 2002 r. statut Agencji Mienia Wojskowego⁵³, który w zakresie odnoszącym się do zasad udzielania pełnomocnictw przez Prezesa Agencji Mienia Wojskowego wykluczał udzielanie pełnomocnictw w zakresie ewentualnej działalności gospodarczej Agencji Mienia Wojskowego.

W konsekwencji tego należy skonstatować, że Agencja Mienia Wojskowego nie wykonuje (nie wykonywała) działalności gospodarczej tylko – przede wszystkim – gospodaruje mieniem Skarbu Państwa. Regulacja prawna zawarta w art. 23 ust. 4 o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego jest niewystarczająca, aby można było tylko na jej podstawie wywieść pogląd, że Agencja Mienia Wojskowego wykonuje działalność gospodarczą. Uprawniająca w istocie rzeczy, a nie zobowiązująca (obligująca) treść normy z art. 23 ust. 4 o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego powinna ulec kategorycznej konkretyzacji (indywidualizacji) zwłaszcza w 1) statucie Agencji Mienia Wojskowego oraz w drodze 2) działań prawnych i 3) działań faktycznych organów Agencji Mienia Wojskowego, aby można było przekonująco twierdzić, iż Agencja Mienia Wojskowego jest podmiotem wykonującym działalność gospodarczą.

⁵³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1997 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. Nr. 91, poz. 562).

7. WNIOSKI

Przedstawione stanowisko, że Agencja Mienia Wojskowego nie prowadzi działalności gospodarczej, tylko realizuje w szczególności zadanie administracyjne, jakim jest swoiście rozumiane na gruncie badanej ustawy gospodarowanie, nie znajduje w pełni potwierdzenia w analizie orzecznictwa organów administracji publicznej. Mam tu na względzie niektóre decyzje podatkowe wydane przez organy wykonawcze podstawowych jednostek samorządu terytorialnego⁵⁴ oraz decyzje podatkowe wydane w trybie odwoławczym przez właściwe samorządowe kolegia odwoławcze⁵⁵. Przywoływane decyzje podatkowe, w zakresie zobowiązań podatkowych w podatku od nieruchomości, kwalifikowały działalność Agencji Mienia Wojskowego jako działalność gospodarczą i ustalały odpowiednio wyższe kwoty tej daniny publicznej na rzecz budżetów odpowiednich gmin. Powstałe na tym tle spory prawne między Agencją Mienia Wojskowego a właściwymi strukturami samorządu terytorialnego kierowano na drogę kontroli sądowo-administracyjnej, której ostateczne wyniki w tym zakresie nie są jeszcze znane⁵⁶.

Stosunek działalności gospodarczej („komercyjnej”) do gospodarowania („zadania publicznego”), w kontekście wzmiankowanych problemów praktycznych, na przykładzie odnośnej państwowej osoby prawnej nie sprowadza się tylko, ze zrozumiałych względów, do prawa podatkowego. Nasuwają się więc inne pytania, np. o kryteria kontroli (i ich treść) odpowiednio dla działalności komercyjnej oraz dla zadania publicznego. Niemniej przytoczona płaszczyzna prawa podatkowego pokazuje, jak na tym fragmencie prawa publicznego – w sposób bardzo przekonujący – może dochodzić do niezasadnego trwałego bądź czasowego „przenoszenia” państwowych środków publicznych na korzyść samorządowego sektora finansów publicznych. Ze zbadanej wstępnie materii wynika, że warstwa aplikacyjna doświadczenia prawnego (wykonywanie prawa) może prowadzić do deformowania założeń (celowości) konstytuowania tego typu jednostek (instytucji powierniczych) w ramach aparatu administracji gospodarczej państwa. Kreowanie niejednolitego statusu agencji państwowych (rządowych) w systemie konstytucyjnie ujmowanej władzy wykonawczej stawia istotne i nierzadko nowe – z punktu widzenia prawoznawstwa – perspektywy badawcze. Marginalnie i oka-

⁵⁴ Np. decyzja Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 11 grudnia 2006 r. NR WFN.WLKP.31101 – 90.15/05 w sprawie określenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za (...).

⁵⁵ Np. decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu z dnia 20 kwietnia 2005 r. Sygn. akt 4121/19/2005, w sprawie określenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za (...).

⁵⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 marca 2008 r. Sygn. akt I SA/Wr. 1785/07 (niepublikowany).

zjonalnie zazwyczaj zgłębiana w doktrynie „agencyjna administracja publiczna”⁵⁷ zdaje się niewyeksplotowanym jeszcze polem badawczym dla prawnika.

⁵⁷ Np.: Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700); Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264 z późn. zm.); Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594); Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275); ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702); ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Nr 249, poz. 1829).