PODMIOTY ADMINISTRUJĄCE

SYSTEM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO TOM 6

PROF. DR HAB. ROMAN HAUSER, PROF. DR HAB. ANDRZEJ WRÓBEL, PROF. DR HAB. ZYGMUNT NIEWIADOMSKI

Rozdział VI. Agencje administracyjne

WYDAWNICTWO C.H.BECK
WARSZAWA 2011
WYDANIE 1

Spis treści

§ 33. Wprowadzenie..... 4
§ 34. Pojęcie agencji..... 4
§ 35. Agencje administracyjne w innych państwach..... 5
§ 36. Próby definicji agencji administracyjnych..... 5
§ 37. Istota agencji administracyjnych..... 7
§ 38. Organizacja agencji administracyjnych działających jako państwowe osoby prawne..... 9
§ 39. Agencje administracyjne jako podmiot sektora finansów publicznych..... 10
§ 40. Funkcje i zadania agencji działających jako państwowe osoby prawne..... 11
§ 41. Prawne formy działania agencji będących państwowymi osobami prawnymi..... 12
§ 42. Podsumowanie..... 12

Legalis

Rozdział VI. Agencje administracyjne

T. Bejgerowski, *T. Dziuba*, *A. Kapelewska*, Jak Agencja Mienia Wojskowego rozporządzała nieruchomościami na rzecz samorządów, KP 2008, Nr 4; *A. Bieranowski*, Konstrukcja prawna Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa a stosunek powiernictwa, Rej. 1998, Nr 7–8; *S. Biernat*, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa–Kraków 1994; *K. Buczyński*, Zmiana modelu nadzoru sprawowanego nad Agencją Nieruchomości Rolnych na tle uregulowań prawnych dotyczących innych rządowych agencji powierniczych, cz. 1–2, Rej. 2007, Nr 11 i 12; *L. Bylicki*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, KP 1995, Nr 3; *R. Cieślak*, *E. Kornberger-Sokołowska*, Działalność gospodarcza podmiotu publicznego – na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego, Prawo i Podatki 2009, Nr 11; *E. Chojna-Duch*, Podstawy systemu finansów publicznych, w: Prawo finansowe (pod red. *E. Chojny-Duch* i *H. Litwińczuk*), Warszawa 2010; *E. Chojna-Duch*, *C. Kosikowski*, Normatywna regulacja ogólnych zagadnień finansów publicznych, w: Finanse publiczne i prawo finansowe, t. 1 (pod red. *E. Ruśkowskiego*), Warszawa 2000; *W. Chróścielewski*, Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (W świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych), PiP 1995, Nr 6; *T. Dębowska-Romanowska*, Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną, Warszawa 2010; *A. Doliwa*, Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Rej. 2000, Nr 2; tenże, Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, SP 2003, Nr 1; *Z. Duniewska*, *B. Jaworska-Dębska*, *R. Michalska-Badziak*, *E. Olejniczak-Szałowska*, *M. Stahl*, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2002; *J. Filipek*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. 1, Kraków 2003; *M. V. Flinders*, Quangos: Why do governments love them?, w: Quangos, accountability, and reform: The politics of quasi-government (pod red. *M. V. Flinders*), London 1999; *M. Gadowski*, Agencja Rezerw Materiałowych – prawne aspekty funkcjonowania, Gl. 2002, Nr 4; *F. Gilardi*, Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies, A Comparative Empirical Analysis, Journal of European Public Policy 2002, Nr 9; *T. G. Grosse*, Agencje i systemy agencyjne w Europie, Sł. Cyw. 2006, Nr 15; *H. Izdebski*, *M. Kulesza*, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1998; *J. Jagielski*, *M. Wierzbowski*, *A. Wiktorowska*, Nietypowe podmioty administrujące – kilka uwag na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych, w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 15–16.11.2005 r., Toruń 2005; *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; *K. Kiczka*, Agencja Mienia Wojskowego jako podmiot administracji publicznej, w: Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego (pod red. *J. Blicharz*, *J. Bocia*), Wrocław 2009; *K. Kokocińska*, *A. Trela*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Status prawny, Prawo i Administracja 2005, t. 4; *E. Kosiński*, Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji, KPPubl. 2008, Nr 1–2; *W. Kubala*, Organy i struktura organizacyjna agencji, R. Pr. 1998, Nr 3; tenże, Agencja – wybrane zagadnienia ustroju prawnego, Pr. Sp. 1998, Nr 6; *J. S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej (Reprint), Kraków 2003; *A. Miruć*, Wielość podmiotów administrujących, w: Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego (pod red. *J. Bocia* i *A. Chajbowicza*), Wrocław 2009; *J. Niczyporuk*, Rządowe agencje gospodarcze, w: Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia (Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź, wrzesień 2000 r.), Łódź 2000; tenże, Agencje rządowe, w: Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej (pod red. *J. Stelmasiaka* i *J. Szreniawskiego*), Bydgoszcz–Lublin 2002; *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2009; *S. Owsiak*, Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Warszawa 2005; *K. Pawłowicz*, Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki, w: Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne (pod red. *M. Wierzbowskiego* i *M. Wyrzykowsk*iego), Warszawa 2001; *D. Pelc*, Agencje państwowe jako organy administracji publicznej, w: Status i pozycja jednostki w prawie publicznym. Studia i rozprawy (pod red. *K. Nowackiego*), AUWr 1999, Nr 267; *C. Pollitt*, *C. Talbot*, Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies Quangos and Contractualisation, New York, 2004; *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 r. Referaty i głosy w dyskusji (pod red. *H. Bauera*, *R. Hendlera*, *P. Hubera*, *B. Popowskiej*, *T. Rabskiej* i *M. Szewczyka*), Poznań 1999; Prawo administracyjne (pod red. *Z. Niewiadomskiego*), Warszawa 2009; Prawo

administracyjne. Część ogólna (pod red. *Z. Niewiadomskiego*), Warszawa 2000; Prawo administracyjne. Część ustrojowa (pod red. *Z. Niewiadomskiego*), Warszawa 2002; *K. Sawicka*, Gospodarka finansowa niektórych jednostek sektora finansów publicznych, w: Finanse publiczne i prawo finansowe (pod red. *C. Kosikowskiego* i *E. Ruśkowskiego*), Warszawa 2008; taż, Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych, w: System prawa finansowego, t. II, Prawo finansowe sektora finansów publicznych (pod red. *E. Ruśkowskiego*), Warszawa 2010; *K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2011; *J. Szachułowicz*, w: *J. Szachułowicz*, *W. Kubala*, *J. Ostaszewski*, *J. Wiksel-Barszowska*, Komentarz do ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, Warszawa 1998; *M. Szubiakowski*, Rzeczy publiczne, w: Prawo administracyjne (pod red. *M. Wierzbowskiego*), Warszawa 2009; *S. Van Thiel*, Trends in the public sector: Why politicians prefer quasiautonomous organizations, Journal of Theoretical Politics 2004, Nr 16; *L. Verhey*, *T. Zwart*, Agencies in European and Comparative Perspective, Antwerp–Oxford–New York 2003; *R. Tokarczyk*, Amerykańskie władze lokalne i agencje administracyjne, ST 1996, Nr 10; tenże, Prawo amerykańskie, Kraków 1998; *M. Wierzbowski*, *A. Wiktorowska*, Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego, w: Prawo administracyjne (pod red. *M. Wierzbowskiego*), Warszawa 2009; *L. Zacharko*, Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne, Katowice 2000; *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, Warszawa 2006.

§ 33. Wprowadzenie

1 W następstwie przemian ustrojowych końcówki lat 80. ubiegłego stulecia konieczna stała się daleko idąca modernizacja aparatu administracyjnego i wykorzystywanych w jego działalności prawnych form działania. W ostatnich latach coraz częściej do realizacji zadań z zakresu administracji publicznej powoływane są podmioty niemieszczące się w ramach tradycyjnego pojęcia organu administracji publicznej. Jednym z takich podmiotów jest **agencja administracyjna**, zwana też w piśmiennictwie[1]: agencją rządową, agencją państwową, rządową agencją gospodarczą czy po prostu agencją.

2 Na kategorię agencji składa się niejednolita grupa jednostek organizacyjnych, dla których **wspólnym wyróżnikiem jest wykonywanie określonych prawem zadań publicznych**[2]. Do **wspólnych cech agencji** zalicza się powoływanie ich przez organy państwa w celu realizacji jego zadań oraz powiązania organizacyjne i funkcjonalne agencji, jak i jej organów z organami administracji centralnej. Jednak jednostki te różnią się między sobą tak pod względem statusu prawnego, usytuowania w ramach struktury aparatu administracji, organizacji wewnętrznej, wykonywanych zadań i funkcji, realizowanych celów, jak i roli jaką odgrywają w systemie społecznym i gospodarczym. Agencje stanowią zatem, tak w ujęciu praktycznym, jak i teoretycznym, zjawisko złożone, budzące ożywione dyskusje i spory, a niekiedy i poważne wątpliwości[3].

§ 34. Pojęcie agencji

3 Na gruncie prawa pojęcie agencji występuje zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i publicznego. W tej pierwszej, pojęcie agencji powiązane jest z jedną z umów nazwanych – mianowicie z umową agencyjną, która jest przedmiotem regulacji w art. 758–764[9] KC.

4 W **sferze prawa publicznego pojęcie agencji** służy natomiast do określenia specyficznych, niejednorodnych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład aparatu administracyjnego. Publicznoprawny status agencji wyraża się w tym, iż powoływane są one do realizacji zadań publicznych w tych obszarach, w których funkcjonowanie tradycyjnych form organizacyjnych administracji byłoby czy to mniej efektywne aniżeli funkcjonowanie agencji, czy też w ogóle niemożliwe. Przy czym, pojęcie agencji w ujęciu publicznoprawnym nie wywodzi się z jego prywatnoprawnego odpowiednika, lecz ze swoistego przejęcia rozwiązań zagranicznych. 401

[1] Zob. np.: *J. Niczyporuk*, Rządowe agencje gospodarcze, s. 339–340; *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne, s. 293; *Z. Duniewska*, *B. Jaworska-Dębska*, *R. Michalska-Badziak*, *E. Olejniczak-Szałowska*, *M. Stahl*, Prawo administracyjne, s. 202; *K. Pawłowicz*, Nietypowe podmioty administrujące, s. 128.

[2] Por. szerzej: uchw. TK z 14.5.1997 r., W 7/98, Dz.U. Nr 53, poz. 346.

[3] Zob. także: *B. Popowska*, Agencje – nowe formy, s. 208; *J. Niczyporuk*, Rządowe agencje gospodarcze, s. 339.

§ 35. Agencje administracyjne w innych państwach

5 Agencje, jako forma realizacji zadań publicznych, znajdują obecnie zastosowanie w administracji wielu państw[4]. Najbardziej charakterystyczne w tym obszarze są agencje amerykańskie, cechujące się odgrywaniem szczególnej roli społecznej i gospodarczej, istotnym znaczeniem i długą tradycją, dzięki której trwale wpisały się w strukturę amerykańskiego aparatu administracji[5]. Powstawanie agencji amerykańskich związane było z nieefektywnością wykorzystywanych dotychczas podmiotów administracji publicznej w coraz bardziej złożonych warunkach społecznych i gospodarczych. *R. Tokarczyk* wskazuje, że przepisy były po prostu zbyt ogólne, sądy nie były w stanie rozpoznawać wszystkich spraw, a rozstrzyganie niektórych problemów wymagało angażowania ekspertów. W rezultacie władze: ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza musiały przekazać część swoich kompetencji specyficznym podmiotom, jakimi były agencje[6].

6 Pośród agencji w USA można wyróżnić **dwa ich rodzaje**[7]. Pierwszy, to **agencje o charakterze urzędów centralnych**, które kierowane są jednoosobowo i wykonują zadania właściwe dla klasycznej administracji publicznej. Agencje te **nazywane są agencjami wykonawczymi**, ponieważ podlegają konstytucyjnej władzy wykonawczej[8]. Natomiast drugi, to tzw. **niezależne organy regulacyjne** (*independent regulatory commissions)*, o charakterze kolegialnym. Agencje niezależne były początkowo tworzone wyłącznie jako podmioty administracji stanowej w celu podejmowania działań regulacyjnych w określonych obszarach systemu gospodarczego. Obecnie są one powoływane do realizacji takich zadań, jak przyznawanie koncesji czy ustanawianie taryf.

7 Agencje obu typów zostały **wyposażone w kompetencje o charakterze stanowiącym, wykonawczym i jurysdykcyjnym**[9]. W rezultacie ta sama agencja może ustalać powszechnie obowiązujące normy, rozstrzygać w indywidualnych sprawach oraz stosować prawo w zarządzaniu określonymi dziedzinami.

8 Działalność agencji podlega **kontroli Kongresu**, który je powołuje, określa kompetencje i procedury działania. Agencje podlegają także w pewnym stopniu **kontroli sądowej**.

Rozwiązania amerykańskie mogą być traktowane jako modelowe, i jako takie znajdują zastosowanie w innych krajach. Przykładowo, japońskie agencje są wzorowane właśnie na agencjach amerykańskich. Podobnie koncepcja tzw. *quangos* (*quasi-autonomous* 402 *non-governmental organizations*[10]) w Wielkiej Brytanii i koncepcja niezależnych władz administracyjnych we Francji wywodzą się z modelu agencji amerykańskich[11].

§ 36. Próby definicji agencji administracyjnych

9 Koncentrując się na publicznoprawnym rozumieniu agencji należy zauważyć, że brak jest definicji legalnej tego pojęcia. Stąd też konieczne jest odwołanie się do piśmiennictwa, w którym ta kategoria definiowana jest w dwóch zasadniczych ujęciach. W **ujęciu szerokim**, które znajduje zastosowanie do wszystkich podmiotów prawa publicznego mających w nazwie słowo „agencja", i w **ujęciu wąskim** – wyłącznie dla agencji przyjmujących ,w świetle obowiązującego prawa postać państwowych osób prawnych.

10 *J. Jagielski*[12], definiując **agencje w ujęciu szerokim**, wskazuje, że w sferze prawa publicznego pojęcie agencji ma przede wszystkim sens organizacyjny i służy do oznaczania określonych jednostek organizacyjnych, wchodzących w skład szeroko rozumianego aparatu administracji. Przy czym wspólnym wyróżnikiem dla tych jednostek jest to, że w ich nazwach zawarte jest słowo „agencja". *J. Jagielski* wskazuje, że agencje to nowe, nieukształtowane jeszcze w pełni instytucje ustrojowe tworzone w drodze ustawowej jako bezosobowo ujmowane państwo-

---

[4] Zob. np.: *L. Verhey*, *T. Zwart*, Agencies; *C. Pollitt*, *C. Talbot*, Unbundled Government; *F. Gilardi*, Policy Credibility and Delegation, s. 873–893.

[5] Pierwsze agencje do spraw importu towarów z zagranicy oraz rent dla inwalidów wojennych zostały ustanowione przez Kongres już w 1789 r. Pierwsza niezależna agencja administracyjna powstała natomiast wiek później, w 1889 r.; była to Międzymiastowa Komisja Handlu; por. szerzej: *K. Pawłowicz*, Nietypowe podmioty administrujące, s. 128; *R. Tokarczyk*, Prawo amerykańskie, s. 72–73.

[6] Por. szerzej: *R. Tokarczyk*, Amerykańskie władze lokalne, s. 56; tenże, Prawo amerykańskie, s. 73.

[7] Por. szerzej: *H. Izdebski*, *M. Kulesza*, Administracja publiczna, s. 154–155.

[8] Por. szerzej: *R. Tokarczyk*, Prawo amerykańskie, s. 73; tenże, Amerykańskie władze lokalne, s. 55.

[9] Por. szerzej: *R. Tokarczyk*, Amerykańskie władze lokalne, s. 55.

[10] Zob. np.: *M. V. Flinders*, Quangos: Why do governments love them?, s. 26–39; *S. Van Thiel*, Trends in the public sector, s. 175–201.

[11] Zob. np.: *H. Izdebski*, *M. Kulesza*, Administracja publiczna, s. 156–158; *D. Pelc*, Agencje państwowe jako organy administracji publicznej, s. 58–59.

[12] Por. szerzej: *J. Jagielski*, Status prawny agencji, s. 65 i 74.

we jednostki organizacyjne mające osobowość prawną, podporządkowane organom poziomu rządowego (z reguły ministrom działowym) i działające poprzez organy funkcjonujące w ramach wyznaczonych przez prawo struktur wewnętrznych. Tak rozumiane agencje wyposażone są w publiczne środki materialne i finansowe. Korzystają one z dotacji oraz własnych źródeł finansowania. Agencje prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej. Powoływane są do realizacji różnych zadań należących do szeroko rozumianej sfery administracji publicznej (głównie zadań gospodarczych). Za działania te w ostatecznym rozrachunku odpowiada państwo. Cechą znamienną tych zadań, jak również przewidzianych dla ich realizacji prawnych form działania, jest łączenie elementów prawa prywatnego i prawa publicznego. Nie odbiera to jednak agencjom statusu podmiotów o charakterze publicznoprawnym. Szerokie ujęcie agencji znajduje odzwierciedlenie również w definicji *J. Zimmermanna*[13]. Autor wskazuje, iż agencje są państwowymi jednostkami organizacyjnymi, usytuowanymi na szczeblu centralnym, wykonującymi administrację publiczną w wyznaczonej dziedzinie. Tak rozumiane agencje są pomyślane jako kombinacja form publicznoprawnych i prywatnoprawnych w dążeniu do większej efektywności w realizacji zadań publicznych. Wyróżnikiem agencji jest powiązanie ich organów z centralnymi organami administracji publicznej. Podobnie – w ujęciu szerokim – agencje ujmuje *D. Pelc*[14], wskazując, iż są to samodzielne, wyodrębnione 403 organizacyjnie, majątkowo i finansowo państwowe jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne, stosujące instrumenty prywatnoprawne (np. umowy cywilne) oraz instrumenty publicznoprawne (np. decyzje administracyjne). Z kolei *S. Owsiak*[15] wskazuje – pozostając przy szerokim ich ujęciu – że agencje to jednostki działające na zasadzie powiernictwa, a przesłanką ich powołania jest zarządzanie częścią mienia państwowego, obniżenie kosztów zarządu i odbiurokratyzowanie administracji. Agencje są jednostkami autonomicznymi w stosunku do budżetu państwa, gdyż poza dysponowaniem środkami pieniężnymi z budżetu państwa uzyskują również środki z innych źródeł. Szerokie rozumienie agencji jest bliskie również *Z. Duniewskiej*, *B. Jaworskiej-Dębskiej*, *R. Michalskiej-Badziak*, *E. Olejniczak-Szałowskiej* i *M. Stahl*[16]. Autorki te wskazują, że agencje to instytucje utworzone na podstawie ustawy lub założone przez naczelny organ administracji państwowej – w formie organu centralnego lub państwowej jednostki organizacyjnej albo spółki akcyjnej, w celu wykonywania zadań państwa w zakresie udzielonych im kompetencji i pełnomocnictw.

11 W kontekście przytoczonych poglądów wydaje się, że agencje są specyficznymi podmiotami powołanymi do wykonywania zadań administracji publicznej, niejako w zastępstwie organów administracji publicznej[17]. Tym samym – i to nawet przy przyjęciu szerokiego rozumienia pojęcia agencji – pomiędzy desygnatami pojęcia „agencja" a desygnatami pojęcia „organ administracji publicznej" zachodzi stosunek rozłączności. Agencje są bowiem formą tzw. administracji pośredniej[18], z którą mamy do czynienia, gdy zadania publiczne są realizowane nie przez organy administracji publicznej lecz przez inne podmioty prawa.

12 **Agencje w ujęciu wąskim** ujmuje przykładowo *J. Niczyporuk*[19], który wskazuje, iż agencją jest państwowa osoba prawna lub państwowa jednostka organizacyjna z osobowością prawną, utworzona z mocy samych przepisów ustawowych, co najwyżej podlegających jeszcze konkretyzacji. Celem agencji, zdaniem tego autora, jest wykonywanie zadań gospodarczych państwa, w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw. Podobnie *E. Kosiński*[20] definiuje agencję, jako instytucję utworzoną z mocy ustawy w formie państwowej osoby prawnej, w celu wykonywania zadań gospodarczych państwa, w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw. Przy czym autor ten akcentuje, że o kwalifikacji danej jednostki organizacyjnej jako agencji decyduje wyłącznie jej działalność, a nie jej nazwa. Nie stanowią zatem agencji podmioty określane nominalnie „agencjami", jednak nie powołane ustawą, a jedynie aktem pozostającym wyłącznie w sferze *dominium*. Na wąskie ujęcie agencji wskazuje także definicja *K. Sawickiej*[21], zgodnie z którą agencje są państwowymi osobami prawnymi powołanymi do życia na podstawie ustaw, które określają ich kształt organizacyjno-prawny, cele działania oraz zasady prowadzenia gospodarki finansowej. Poprzez działalność agencji 404 połączeniu podlegają środki publiczne ze środkami pochodzącymi z innych źródeł, aby następnie skierować je na realizację ważnych zadań gospodarczych, które z punktu

[13] Por. szerzej: *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 118–119.

[14] Por. szerzej: *D. Pelc*, Agencje państwowe jako organy administracji publicznej, s. 42.

[15] Por. szerzej: *S. Owsiak*, Finanse publiczne, s. 564.

[16] Por. szerzej: *Z. Duniewska*, *B. Jaworska-Dębska*, *R. Michalska-Badziak*, *E. Olejniczak-Szałowska*, *M. Stahl*, Prawo administracyjne, s. 202.

[17] Tak też: *Z. Niewiadomski*, w: *Niewiadomski*, Prawo administracyjne, 2009, s. 204; *K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze, s. 134–135; *B. Popowska*, Agencje – nowe formy, s. 207.

[18] Por. szerzej: *J. S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego, s. 228.

[19] Por. szerzej: *J. Niczyporuk*, Rządowe agencje gospodarcze, s. 341.

[20] Por. szerzej: *E. Kosiński*, Realizacja zadań administracji, s. 8–9.

[21] Por. szerzej: *K. Sawicka*, Gospodarka finansowa, s. 445.

widzenia interesu publicznego powinny być wspierane ze środków publicznych. Agencje w ujęciu wąskim ujmują także *Z. Cieślak*, *I. Lipowicz* i *Z. Niewiadomski*[22], którzy wskazują, że agencje należą do szerokiej grupy podmiotów państwowych, które mają z reguły osobowość prawną. Podmioty takie wyróżnia to, iż nie będąc organami administracji publicznej realizują, za pomocą przyznanych ustawowo kompetencji, dobro wspólne w określonym zakresie. Podmioty te charakteryzują się silnym zróżnicowaniem pod względem podstawy prawnej ich funkcjonowania i przedmiotu działania, celu utworzenia, konstrukcji prawnej i form prawnych wykorzystywanych w działalności. Na konieczność wąskiego ujmowania agencji wskazuje również *K. Pawłowicz*[23]. Autorka akcentuje, że agencje są eklektycznymi, mieszanymi administracyjno-cywilno-finansowymi formami organizacyjnymi operacyjnej i bezpośredniej realizacji przez państwo jego polityki gospodarczej i społecznej. Jej zdaniem, tak rozumiane agencje mogą być uznane za nietypowe podmioty administrujące.

W dość skromnym w tej dziedzinie orzecznictwie sądów administracyjnych agencje ujmowane są w sposób wąski[24].

13 Przegląd doktryny wskazuje, że pojęcie agencji jest w nauce prawa ujmowane w sposób niejednolity. Brak jest ogólnej koncepcji prawnej oraz prawniczej agencji – ich pozycji prawnoustrojowej, organizacji i zakresu realizowanych zadań. Jest to konsekwencją, z jednej strony, dosyć krótkiej historii funkcjonowania agencji w prawie polskim, z drugiej natomiast – rezultatem skomplikowanego i niejednorodnego charakteru przepisów odnoszących się do agencji, jak i licznych zmian, którym przepisy te podlegały w ostatnich kilkunastu latach.

§ 37. Istota agencji administracyjnych

14 Agencje w prawie polskim pojawiły się stosunkowo niedawno, wraz z przejściem od modelu gospodarki centralnie planowanej do modelu gospodarki wolnorynkowej[25]. Agencje mogą być zatem postrzegane, co do zasady, jako efekt przemian ustrojowych końca ubiegłego wieku. Agencje są wyrazem poszukiwania przez prawodawcę efektywnych form organizacyjnych, w których funkcjonować może szeroko rozumiana administracja publiczna. Prawodawca dostrzegł, iż niektóre obszary życia gospodarczego nie mogą być poddane wyłącznie regulacji opartej o mechanizm tzw. niewidzialnej ręki rynku, z drugiej strony natomiast, w obszarach tych nie do końca sprawdziły się klasyczne organy administracji publicznej. Konieczne stało się więc uregulowanie tych 405 obszarów życia gospodarczego z wykorzystaniem specyficznych jednostek organizacyjnych – właśnie agencji, które charakteryzują się łatwością i adekwatnością dopasowania do nowych warunków gospodarczych i społecznych.

15 Warto podkreślić, że w ostatnich dwudziestu latach tworzone były nowe agencje, inne zaś były przekształcane, a jeszcze inne znoszono. Dochodziło również do zmian charakteru i pozycji prawnej agencji. Niejednokrotnie motorem tych zmian było niedopasowanie struktury i zadań danej agencji do wymogów płynących z obszaru życia społecznego czy gospodarczego, w którym skoncentrowana była jej działalność. Wskazuje to na **ewolucyjny model kształtowania się formuły agencji**, nakierowany na stworzenie takiej jednostki organizacyjnej, która w efektywny sposób może realizować zadania publiczne w pewnych obszarach życia społecznego i gospodarczego. Należy podkreślić, że ewolucja ta nie została jeszcze do chwili obecnej zakończona, jednakże daje się już zauważyć kierunek, jaki ona przyjęła.

16 Byt prawny niektórych agencji oparty jest bezpośrednio na ustawach (nie dotyczy to agencji działających w formie spółki akcyjnej, tworzonych według zasad określonych w Kodeksie spółek handlowych, jak np. Polska Agencja Prasowa S.A.).

Na mocy odpowiednich ustaw agencje są powoływane do życia, tam określany jest również ich status prawny, obszar działania, wykonywane funkcje i zadania. Taki model ustanawiania agencji stanowi odejście od wykorzystywanego wcześniej modelu tworzenia agencji w drodze aktów prawnych centralnych organów administracji. Zapewnia to agencjom, jak się wydaje, trwalszy byt jurydyczny, co pozwala im w większym stopniu wpisać się w strukturę aparatu administracyjnego.

Podstawy prawne określające byt agencji są rozproszone w licznych ustawach. Brak jest bowiem jednego ogólnego aktu ustawowego, który znajdowałby uniwersalne zastosowanie do wszystkich agencji.

17 Uzupełnieniem postanowień ustawowych są, w przypadku większości agencji, ich statuty. **Statuty** nadawane są agencjom w drodze rozporządzenia, przez ministrów kierujących tym działem administracji publicznej, do którego włączona jest dana agencja. W treści statutów określeniu podlega najczęściej organizacja agencji, tryb działania, a

[22] Por. szerzej: Prawo administracyjne. Część ogólna, 2000, s. 184.

[23] Por. szerzej: *K. Pawłowicz*, Nietypowe podmioty administrujące, s. 139; tak też: *W. Kubala*, Organy i struktura, s. 13.

[24] Por. szerzej: wyr. WSA we Wrocławiu z 29.11.2010 r., I SA/Wr 942/10, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C3AF4F5AF4; wyr. WSA w Warszawie z 14.10.2008 r., III SA/Wa 1086/08, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9DC4B51AD9; wyr. WSA w Kielcach z 16.12.2010 r., I SA/Ke 614/10, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A3F80C8BF9.

[25] Z wyjątkiem: Państwowej Agencji Atomistyki i Polskiej Agencji Prasowej.

niejednokrotnie także doprecyzowaniu podlegają zadania i kompetencje agencji. Unormowania statutów agencji nie prezentują jednolitego standardu. Jest to wynikiem zróżnicowanych wytycznych ustawowych[26]. Zwykle statut agencji reguluje przynajmniej zagadnienia struktury organizacyjnej, zasad tworzenia oddziałów terenowych, zasad udzielania pełnomocnictw, systemu kontroli wewnętrznej i zasad gospodarki finansowej[27].

18 Różny zakres regulacji działalności agencji sprawia, że nie stanowią one jednolitej kategorii podmiotów. Wśród agencji można wyróżnić co najmniej trzy ich rodzaje[28]: 406

1. Agencje, których **prezesi mają status prawny centralnych organów administracji rządowej**, jak ma to miejsce w przypadku: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Państwowej Agencji Atomistyki. Agencje takie występują jako aparat pracy organów administracji, przy pomocy którego organy te wykonują przypisane im zadania i kompetencje. Agencje te mają zatem status urzędów administracyjnych, w rezultacie czego, agencje te nie mogą zostać zakwalifikowane do kategorii nietypowych podmiotów administracji[29].

2. Agencje działające w formie **spółki prawa handlowego**. W latach 90. ubiegłego stulecia takie agencje występowały dosyć często, np. Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych S.A., Państwowa Agencja Restrukturyzacji Węgla Kamiennego S.A., Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. Natomiast dzisiaj ich znaczenie uległo marginalizacji i taką formę przyjmuje obecnie wyłącznie Polska Agencja Prasowa S.A.[30] Agencje prowadzące działalność w formie spółki prawa handlowego działają w oparciu o normy prawa prywatnego, a nie publicznego. Ich zaangażowanie w realizację zadań publicznych odbywa się w oparciu o formułę funkcji zleconych administracji publicznej[31]. Agencje takie mogą zatem zostać zaliczone do kategorii nietypowych podmiotów administracji. Przy czym, warto podkreślić, że zostały one wyłączone z katalogu podmiotów sektora finansów publicznych.

Działalność tych agencji związana jest ze zjawiskiem prywatyzacji zadań publicznych, a więc powierzaniem zadań administracji publicznej podmiotom tradycyjnie usytuowanym poza aparatem administracji *sensu stricto*[32].

3. Agencje działające jako **państwowe osoby prawne**. Agencje te są państwowymi jednostkami organizacyjnymi, mającymi osobowość prawną[33]. Ta kategoria agencji jest obecnie dominująca i spotykana w różnych obszarach życia gospodarczego i społecznego. Przykładowo, agencje takie realizują zadania powiernictwa, obejmującego wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do powierzonego agencji mienia (np. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa). Prowadzą działania interwencyjne w określonym obszarze systemu gospodarczego (np. Agencja Rynku Rolnego). Gospodarują zasobami rezerw strategicznych w ustalonych dziedzinach (np. Agencja Rezerw Materiałowych). Wspierają rozwój różnych sektorów działalności publicznej (np. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju). 407

[26] Tak też: *W. Kubala*, Organy i struktura, s. 10 i 12–13.

[27] Por. szerzej: *J. Niczyporuk*, Rządowe agencje gospodarcze, s. 342.

[28] Por. szerzej: *M. Wierzbowski*, *A. Wiktorowska*, Podstawowe pojęcia teoretyczne, s. 111–112; *J. Jagielski*, Status prawny agencji, s. 67–68; *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 119; *Z. Duniewska*, *B. Jaworska-Dębska*, *R. Michalska-Badziak*, *E. Olejniczak-Szałowska*, *M. Stahl*, Prawo administracyjne, s. 203; *K. Pawłowicz*, Nietypowe podmioty administrujące, s. 132–133; *K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze, s. 136; *B. Popowska*, Agencje – nowe formy, s. 215.

[29] *M. Wierzbowski*, *A. Wiktorowska*, Podstawowe pojęcia teoretyczne, s. 112; zob. też np.: art. 3 ust. 1 ustawy z 24.5.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.; art. 109 ust. 1 ustawy z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276 ze zm.

[30] Por. szerzej: ustawa z 31.7.1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej, Dz.U. Nr 107, poz. 687 ze zm.

[31] Por. szerzej: *M. Wierzbowski*, *A. Wiktorowska*, Podstawowe pojęcia teoretyczne, s. 112.

[32] Zob. np.: *S. Biernat*, Prywatyzacja zadań publicznych; *L. Zacharko*, Prywatyzacja zadań publicznych gminy; *A. Miruć*, Wielość podmiotów administrujących, s. 335–336; *W. Chróścielewski*, Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej, s. 49–50.

[33] Zgodnie z art. 1a ustawy z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm., państwową osobą prawną jest inna niż Skarb Państwa jednostka organizacyjna, posiadająca osobowość prawną, której mienie jest w całości mieniem państwowym. Kryterium wyróżniającym państwowe osoby prawne w ramach zbiorczej kategorii osób prawnych jest zatem kryterium właścicielskie (pochodzenie majątku danej osoby prawnej). W sytuacji, gdy majątek danej osoby prawnej pochodzi w całości od Skarbu Państwa, to wtedy osoba ta jest państwową osobą prawną.

Do tej kategorii agencji należą obecnie takie agencje, jak: Agencja Mienia Wojskowego[34]; Agencja Nieruchomości Rolnych[35]; Agencja Rynku Rolnego[36]; Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[37]; Agencja Rezerw Materiałowych[38]; Narodowe Centrum Badań i Rozwoju[39]; Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości[40]; Polska Agencja Żeglugi Powietrznej[41]; Wojskowa Agencja Mieszkaniowa[42].

19 To zróżnicowane ujmowanie przez normy prawne statusu agencji wskazuje na fakt, że agencje nie wyodrębniły się jeszcze jako swoiste podmioty administrujące[43]. Pod pojęciem tym bowiem mogą występować tak spółki prawa handlowego, aparat pracy organów monokratycznych (urzędy administracyjne), jak i państwowe jednostki organizacyjne mające osobowość prawną. Przy czym, to właśnie te ostatnie zdominowały kategorię pojęciową agencji i stanowią obecnie jej zasadniczy trzon. Może to wskazywać na ewolucyjne wyodrębnianie się agencji, jako właśnie **nietypowego podmiotu administracji**. Na zjawisko to wskazuje także *J. Jagielski*, który podkreśla, że jakkolwiek trudno jest nadal o kwalifikację agencji wprost jako nowego samoistnego typu podmiotu administrującego, to z pewnością możliwe jest potraktowanie agencji będącej państwową osobą prawną właśnie jako punktu wyjścia dla kształtowania się „własnej tożsamości" agencji[44].

§ 38. Organizacja agencji administracyjnych działających jako państwowe osoby prawne

20 Przechodząc do omówienia struktury organizacyjnej agencji działających jako państwowe osoby prawne, należy wskazać, że pomimo niewykształcenia się ogólnego, uniwersalnego normatywnego wzorca struktury agencji, ich kształt organizacyjny jest bardzo zbliżony.

Agencje te ujmowane są jako wyodrębnione prawnie podmioty, które działają poprzez swoje organy. Akty woli osób wchodzących w skład organów agencji uznawane są przez prawo za **akty woli agencji**, o ile tylko dane działanie mieści się w ramach uprawnień danego organu agencji. 408

21 Organem o kluczowym znaczeniu w agencji jest jej prezes. **Prezes agencji** jest organem wykonawczym i zarządzającym agencji. Do jego zadań należy również reprezentowanie agencji na zewnątrz.

Prezes agencji powoływany jest (i niejednokrotnie odwoływany) przez Prezesa Rady Ministrów (np. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych) albo właściwego działowo ministra (np. Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej powoływany jest przez Ministra Obrony Narodowej). W przypadku gdy prezes agencji powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, dzieje się to **na wniosek** właściwego działowo ministra. Natomiast w przypadku powoływania prezesa agencji przez właściwego działowo ministra odbywa się to **po konsultacji** z innym ministrem działowym albo w **porozumieniu** z innym ministrem działowym. Niejednokrotnie w obsadzaniu stanowiska prezesa agencji uczestniczą również inne podmioty, np. jej rada nadzorcza.

22 Drugim organem agencji, który jednakże nie występuje we wszystkich agencjach, jest **rada nadzorcza**. Przykładowo rada nadzorcza nie występuje w Agencji Rynku Rolnego, w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jak również w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Rolą rady nadzorczej jest sprawowanie stałego nadzoru nad działalnością agencji.

---

[34] Por. szerzej: ustawa z 30.5.1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 ze zm.

[35] Por. szerzej: ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.

[36] Por. szerzej: ustawa z 11.3.2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702 ze zm.

[37] Por. szerzej: ustawa z 9.5.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. z 2008 r. Nr 98, poz. 634 ze zm.

[38] Por. szerzej: ustawa z 29.10.2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz.U. Nr 229, poz. 1496

[39] Por. szerzej: ustawa z 30.4.2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Dz.U. Nr 96, poz. 616

[40] Por. szerzej: ustawa z 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 ze zm.

[41] Por. szerzej: ustawa z 8.12.2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Dz.U. Nr 249, poz. 1829 ze zm.

[42] Por. szerzej: ustawa z 22.6.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 ze zm.

[43] Tak też: *E. Kosiński*, Realizacja zadań administracji, s. 12; *M. Wierzbowski*, *A. Wiktorowska*, Podstawowe pojęcia teoretyczne, s. 112.

[44] Tak też: *J. Jagielski*, Status prawny agencji, s. 68–69.

Rada nadzorcza agencji powoływana jest według różnych sposobów, przy czym udział w tym procesie bierze zawsze Prezes Rady Ministrów lub właściwy działowo minister.

23 Agencje będące państwowymi osobami prawnymi zaliczane są do szczebla administracji centralnej. Za takim ich zakwalifikowaniem przemawia usytuowanie organizacyjne i zaangażowanie w realizację zadań należących właśnie do tego szczebla administracji. Agencje te obejmują swoim zasięgiem właściwości miejscowej obszar całego kraju. Przy czym, niektóre z nich (jak np. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa) mają rozbudowaną strukturę terytorialną, co oznacza, że obok centrali agencji występują jednostki terytorialne, traktowane jako terytorialne organy agencji.

Analizując więzi funkcjonalne łączące agencje z organami administracji publicznej należy wskazać na występowanie **więzi nadzoru**[45], nazywanej czasem w ustawach podległością[46]. Więź ta łączy daną agencję z właściwym organem centralnym (Prezesem Rady Ministrów czy też – co jest obecnie zasadą – właściwym działowo ministrem). Więź ta wyraża się przede wszystkim w nadawaniu agencjom statutów, obsadzie personalnej ich organów, sprawowaniu kontroli nad działalnością agencji i wreszcie podejmowaniu pewnych rozstrzygnięć organizacyjnych.

§ 39. Agencje administracyjne jako podmiot sektora finansów publicznych

24 Agencje mające status państwowej osoby prawnej są jednostkami należącymi do sektora finansów publicznych[47]. W ramach tego sektora agencje kwalifikowane są, co do 409 zasady, do zbiorczej grupy **agencji wykonawczych**[48]. Agencja wykonawcza jest nową formą prawną wykonywania zadań publicznych, której pierwowzorem są rozwiązania przyjęte w Rozporządzeniu Rady Nr 58/2003 z 19.12.2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi[49]. Zgodnie z art. 18 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych[50], **agencja wykonawcza** jest **państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa**.

25 Wszelkie środki finansowe znajdujące się w dyspozycji agencji są środkami publicznymi. Gospodarka finansowa agencji oparta jest na zasadzie samodzielności. Agencje działają w oparciu o wykorzystanie przychodów, pochodzących z budżetu państwa lub z własnej działalności. W ogólnym zamyśle prawodawcy kierowanie środków publicznych na rzecz realizacji zadań publicznych – w drodze tworzenia agencji – powinno sprzyjać bardziej racjonalnemu ich wykorzystaniu. Przy czym, jednocześnie zminimalizowane jest ryzyko gospodarcze, związane z niewłaściwym wykorzystaniem tych środków. Agencje muszą bowiem w swoim działaniu stosować się do reguł gospodarki finansowej określonej w normach ustawy o finansach publicznych (*lex generalis*), jak i w normach ustawy ustanawiającej daną agencję (*lex specialis*). Samodzielność finansowa agencji podlega zatem pewnym ograniczeniom. Przykładowo, zaciąganie zobowiązań o szczególnym charakterze wymaga uzyskania zgody właściwego organu centralnego. Agencja jest zobowiązana corocznie wpłacać do budżetu państwa na rachunek bieżący jednostki budżetowej obsługującej ministra sprawującego nadzór nad tą agencją nadwyżkę środków finansowych, ustaloną na koniec roku, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych. Kontrolę gospodarki finansowej agencji sprawują właściwi działowo ministrowie.

26 Podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczej jest roczny plan finansowy, zawierający przychody agencji, zestawienie jej kosztów, wynik finansowy, środki na wydatki majątkowe, środki przyznane innym podmiotom, stan należności i zobowiązań oraz stan środków pieniężnych na początek i koniec roku. Agencje mają obowiązek sporządzać plany finansowe w układzie zadaniowym, obejmującym zestawienie zadań w ramach planowanych kosztów na dany rok i dwa kolejne lata budżetowe. Procedura planowania finansowego w agencji jest zatem sprzężona z procedurą prac nad projektem ustawy budżetowej. Plan ten jest zamieszczany w załączniku do ustawy budżetowej. Ułatwia to kontrolę społeczną działalności agencji.

[45] Np. Agencja Rynku Rolnego.

[46] Por. szerzej: art. 26 ust. 5 ustawy z 29.10.2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz.U. Nr 229, poz. 1496.

[47] Zob. np.: *E. Chojna-Duch*, Podstawy systemu finansów publicznych, s. 32–50; *E. Chojna-Duch*, *C. Kosikowski*, Normatywna regulacja ogólnych zagadnień finansów publicznych, s. 87–94; *T. Dębowska-Romanowska*, Prawo finansowe, s. 198–199.

[48] Por. szerzej: *K. Sawicka*, Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych, s. 59–63.

[49] Dz.Urz. UE L Nr 11, s. 1.

[50] Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

27 Agencje otrzymują od Skarbu Państwa majątek jedynie powierniczo (fiducjonarnie), przy czym powiernictwo to ma charakter publicznoprawny, bowiem jego źródłem jest ustawa[51]. Majątek powierniczy jest przekazywany agencjom sukcesywnie i na bieżąco w toku ich funkcjonowania. Poza majątkiem powierniczym agencje rozporządzają także majątkiem, którego są właścicielami, nie jedynie powiernikami. Jest to tzw. „majątek 410 administracji"[52], wykorzystywany do realizacji zadań publicznych wykonywanych przez agencje. Zgodnie z art. 40 § 1 KC, Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania agencji. Te ostatnie nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa.

28 Z uwagi na wskazany charakter majątku znajdującego się w posiadaniu agencji, zostały one zobowiązane[53] – co do zasady[54] – do uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym oddania tych składników do korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego lub ich wniesienia jako wkładu do spółki lub spółdzielni, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 50 000 euro, obliczonej na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski, według stanu z dnia wystąpienia o zgodę. Czynność prawna dokonana bez uzyskania wspomnianej zgody jest *ex lege* nieważna.

§ 40. Funkcje i zadania agencji działających jako państwowe osoby prawne

29 Istniejące obecnie agencje realizują różnorakie funkcje i zadania, które zogniskowane są w wielu dziedzinach życia gospodarczego i społecznego. Działalność agencji skupiona jest przede wszystkim w sferze gospodarczej, a tym samym dotyczy realizacji zadań państwa o charakterze gospodarczym[55]. Nie może to być jednak obecnie jeszcze uznane za immanentną cechę, czy też dystynkcję agencji[56].

Ze względu na charakter zadań realizowanych przez daną agencję, funkcjonujące obecnie agencje, będące państwowymi osobami prawnymi, można podzielić na trzy grupy[57]: 411

1) agencje powiernicze (jak np. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa) – agencje te wykonują na rzecz Skarbu Państwa prawo własności i inne prawa rzeczowe. Między agencją a Skarbem Państwa istnieje stosunek powiernictwa;
2) agencje interwencyjne (jak np. Agencja Rynku Rolnego) – agencje te podejmują działania o charakterze interwencyjnym w dziedzinie gospodarczej. Interwencja może mieć charakter bezpośredni (oddziaływanie na siłę popytu i podaży) albo pośredni (stosowanie różnorakich zachęt czy też form pomocy);
3) agencje gospodarujące rezerwami państwowymi (jak np. Agencja Rezerw Materiałowych) – agencje te zajmują się tworzeniem i gospodarowaniem rezerwami strategicznymi.

---

[51] Por. szerzej: *J. Szachułowicz*, w: *J. Szachułowicz*, *W. Kubala*, *J. Ostaszewski*, *J. Wiksel-Barszowska*, Komentarz do ustawy, s. 6.

[52] Por. szerzej: *M. Szubiakowski*, Rzeczy publiczne, s. 129.

[53] Zob.: art. 5a ustawy z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

[54] Wymóg ten nie dotyczy Agencji Własności Rolnej, Agencji Mienia Wojskowego oraz Wojskowej Agencji Mieszkaniowej – w zakresie rozporządzenia powierzonymi tym Agencjom, na podstawie przepisów odrębnych, składnikami mienia Skarbu Państwa.

[55] *J. Zimmermann* wskazuje, że agencje są powoływane w celu przeprowadzania procesów innowacyjnych, modernizacyjnych, prywatyzacyjnych, reprywatyzacyjnych oraz restrukturyzacyjnych, najczęściej w dziedzinie rolnictwa i obronności; por. szerzej: *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 119. Podobnie *J. Jagielski* wskazuje, że pośród zadań realizowanych przez agencje można w szczególności wskazać zadania, polegające na: spełnianiu powiernictwa (realizacji stosunku powiernictwa) obejmującego wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa; prowadzeniu działań interwencyjnych w określonej sferze gospodarki; gospodarowaniu zasobami rezerw państwowych w ustalonych dziedzinach; wspieraniu rozwoju różnych sektorów działalności publicznej; administrowaniu w pewnych kategoriach spraw; spełnianiu roli agencji płatniczych; por. szerzej: *J. Jagielski*, Status prawny agencji, s. 73; *K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze, s. 137; *B. Popowska*, Agencje – nowe formy, s. 215.

[56] Odmiennie: *J. Niczyporuk*, Rządowe agencje gospodarcze, s. 341.

[57] Por. także: *D. Pelc*, Agencje państwowe jako organy administracji publicznej, s. 44–50; *E. Kosiński*, Realizacja zadań administracji, s. 44.

30 Realizacja przez agencje zadań o doniosłym znaczeniu publicznym może prowadzić do niewłaściwego utożsamiania agencji z zakładami administracyjnymi[58]. Od zakładów administracyjnych odróżnia jednak agencje brak destynariuszy oraz brak wyposażenia we władztwo zakładowe[59].

§ 41. Prawne formy działania agencji będących państwowymi osobami prawnymi

31 Agencje w realizacji zadań wykorzystują prawne formy wywodzące się tak ze sfery prawa prywatnego, jak i publicznego[60]. Przy czym, te pierwsze mają charakter dominujący. Oparcie działalności agencji na wykorzystaniu głównie czynności cywilnoprawnych może być uznane za cechę wyróżniającą agencje w odniesieniu do innych podmiotów szeroko rozumianego aparatu administracyjnego. To swoiste nasycenie działalności agencji formami prawa prywatnego jest wyrazem poszukiwania przez prawodawcę rozwiązań organizacyjnych, charakteryzujących się efektywnością i adekwatnością ich dopasowywania do stale zmieniających się warunków społecznych i gospodarczych. Nie odbiera to jednak agencjom cechy podmiotów o charakterze publicznoprawnym, bowiem istotne znaczenie w ich funkcjonowaniu odgrywają nadal klasyczne formy działania administracji, takie jak decyzja administracyjna czy czynności materialno-techniczne.

§ 42. Podsumowanie

32 Możliwe jest ujmowanie agencji w dwóch znaczeniach. W **znaczeniu szerokim**, agencje to kategoria jednostek organizacyjnych o takim statusie prawnym jak aparat pracy organu administracji publicznej (urząd administracyjny), spółka prawa handlowego czy państwowa osoba prawna. W **znaczeniu wąskim**, jako państwowe osoby prawne realizujące zadania publiczne. Mając na uwadze kierunek, w jakim przebiega ewolucja agencji, można opowiedzieć się za przyjęciem tego ostatniego ich rozumienia, a tym 412 samym za uznaniem, iż agencje to nowe, nieukształtowane jeszcze w pełni instytucje ustrojowego prawa administracyjnego. Agencje takie tworzone są w drodze ustawowej, jako państwowe jednostki organizacyjne, wyposażone w osobowość prawną (państwowe osoby prawne). Cechą agencji jest ich podporządkowanie organom administracji rządowej (z reguły ministrom działowym) i działanie poprzez swoje organy. Agencje wyposażone są w publiczne środki materialne i finansowe. Prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej. Powoływane są do realizacji różnych zadań należących do szeroko rozumianej sfery administracji publicznej. Przy czym, za działania te odpowiada państwo. Zadania te realizowane są przy wykorzystaniu prawnych form właściwych tak prawu publicznemu, jak i prywatnemu. Nasycenie tej działalności czynnościami cywilnoprawnymi nie odbiera jednak agencjom **statusu podmiotów prawa publicznego**. Powyższe cechy pozwalają zakwalifikować agencje w ujęciu wąskim do zbiorczej grupy tzw. **nietypowych podmiotów administrujących**[61].

33 Poważne różnice występujące pomiędzy agencjami działającymi jako państwowe osoby prawne, nie pozwalają na stworzenie rozwiązań modelowych, a tym samym na uznanie agencji jako odrębnego rodzaju podmiotu administrującego. Charakter agencji nie został do tej pory wystarczająco ukształtowany prawnie.

34 Z uwagi na wielość agencji, wskazaną ich niejednorodność oraz zmienność uregulowań prawnych normujących podstawowe zasady funkcjonowania agencji, ich istnienie w obrębie aparatu administracyjnego jest oceniane w doktrynie dosyć krytycznie[62]. Krytyczna ocena wyraża się w opinii, iż są to w istocie eklektyczne osoby prawne, stanowiące przykład komercjalizacji form ustrojowych rządowej administracji gospodarczej. Ocena ta nie może jednak deprecjonować celowości powoływania agencji. Agencje cechują się bowiem zdecydowanie większą elastycznością i efektywnością działania, aniżeli klasyczne organy administracji publicznej, i tym samym lepiej niż organy administracji realizują wymagania, jakie formułowane są pod adresem współczesnej administracji publicznej – w szczególności gospodarczej. 413

[58] Zob. np.: *J. Filipek*, Prawo administracyjne, s. 261–275.

[59] Tak też: *J. Niczyporuk*, Rządowe agencje gospodarcze, s. 341.

[60] Zob. np.: *Z. Niewiadomski*, w: *Niewiadomski*, Prawo administracyjne, 2009, s. 204.

[61] *M. Wierzbowski*, *A. Wiktorowska*, Podstawowe pojęcia teoretyczne, s. 112.

[62] Tak np.: *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 119; *J. Niczyporuk*, Agencje rządowe, s. 169; Prawo administracyjne, 2002, s. 238; *Z. Niewiadomski*, w: *Niewiadomski*, Prawo administracyjne, 2009, s. 204.