

Rozdział I. Istota agencji

§ 1. Pojęcie agencji

I. Agencja w ujęciu publicznoprawnym

W polskim porządku prawnym agencje posiadają status podmiotów o publicznoprawnym i prywatnoprawnym charakterze. Wynika to przede wszystkim z trybu ich tworzenia, który jednocześnie wpływa na ich pozycję prawną. Agencje są zatem podmiotami zorganizowanymi w formach charakterystycznych zarówno dla prawa publicznego, jak i dla prawa prywatnego. W doktrynie prawa administracyjnego agencje określa się jako nowe podmioty, które zostały utworzone na przełomie XX i XXI w.¹ W prawie publicznym pojęcie agencji służy do określenia specyficznych, niejednorodnych jednostek organizacyjnych, wchodzących w skład aparatu administracyjnego. Publicznoprawny status agencji wyraża się tym, że powoływane są one do realizacji zadań publicznych w tych obszarach, w których działanie tradycyjnych form organizacyjnych administracji byłoby bądź to mniej efektywne aniżeli działanie agencji, bądź też w ogóle niemożliwe².

Przedstawiciele doktryny często posługują się wymiennie określeniem „agencja” lub „agencja rządowa” („agencja państwowa”, czy też „agencja wykonawcza”), nie dokonując rozróżnienia tych sformułowań. Zasadne zatem staje się, aby w dalszej części rozważań nad pojęciem agencji w ujęciu publicznoprawnym omówić charakterystyczne cechy tych podmiotów, z jednocześnie uwzględnieniem podziału na agencje *sensu largo* i agencje *sensu stricto*.

¹ Zob. R. Michalska-Badziak, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2004, s. 263.

² P. Wajda, A. Wiktorowska, w: System PrAdm, t. VI, 2011, s. 401.

1. Agencja *sensu largo*

Na podstawie analizy dotychczasowego dorobku doktryny prawa administracyjnego w zakresie prawidłowej klasyfikacji agencji oraz ich nomenklatury należy stwierdzić, że istnieje wyraźny podział na: agencje *sensu largo* i agencje *sensu stricto*. Wspólnym punktem odniesienia dla tych agencji jest fakt, że wyróżnia się ich trzy rodzaje: państwowe osoby prawne, urzędy administracji państwowej oraz jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

W literaturze przedmiotu nie ma wypracowanego jednego stanowiska odnośnie do prawidłowego ujęcia określenia „agencja”. Nie ulega wątpliwości, że błędem jest stawianie znaku równości pomiędzy określeniami „agencja” a „agencja rządowa”. Pojęcie agencji jest terminem zbiorczym, ponieważ określa się nim podmioty prawa publicznego i podmioty prawa prywatnego. Służy ono do nazwania specyficznych i niejednorodnych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład aparatu administracyjnego³. Publicznoprawny charakter podmiotów zaliczanych do agencji *sensu largo* wyrażać się będzie w tym, że powoływane są one do realizacji zadań publicznych w tych obszarach, w których funkcjonowanie tradycyjnych form organizacyjnych administracji byłoby mniej efektywne⁴.

Pojęcie agencji ma przede wszystkim sens organizacyjny⁵. Wspólnym mianownikiem dla tych podmiotów jest zawarte w ich nazwach słowo „agencja”. Niemniej jednak ostatecznie należy przyjąć, że agencje to jednostki, które nie są w pełni ukształtowane, niektóre z nich posiadają osobowość prawną oraz działają przez swoje organy wyznaczone na podstawie przepisów aktów wewnętrznie obowiązujących.

Pojęciem agencji *sensu largo* posługuje się *D. Pelec*, który jednocześnie proponuje swój własny podział agencji⁶. Autor⁷ dzieli agencje na trzy grupy: agencje powiernicze, które wykonują na rzecz Skarbu Państwa prawo własności i inne prawa rzeczowe (np. Agencja Mienia Wojskowego) agencje interwencyjne, które podejmują działania o charakterze interwencyjnym w dzie-

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Por. J. Jagielski, 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. 65 i 74.

⁶ Zob. *D. Pelec*, Agencje państwowe jako organy administracji publicznej, w: Status i pozycja jednostki w prawie publicznym, AUW, t. CCLXVII, 1999, s. 44 i n.

⁷ Podobny podział proponuje *E. Kosiński*, Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji, KPP 2008, Nr 1–2, s. 44.

dzinie gospodarczej (np. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) oraz agencję gospodarującą rezerwami państwowymi, która zajmuje się tworzeniem rezerw strategicznych i gospodarowaniem nimi (Agencja Rezerw Materiałowych). Według Autora przez pojęcie agencji należy rozumieć: „wyodrębnioną organizacyjnie, majątkowo i finansowo samodzielną państwową jednostkę organizacyjną wykonującą zadania publiczne, stosującą instrumenty prywatnoprawne (np. umowy cywilnoprawne) obok metod administracyjnych (np. wydawania decyzji administracyjnych)”⁸.

Podobnie swoje stanowisko wyraża J. Zimmermann⁹. Według Autora przez pojęcie agencji należy rozumieć jednostkę organizacyjną, usytuowaną na szczeblu centralnym, wykonującą zadania administracji publicznej w wyznaczonej dziedzinie. Jak podkreśla J. Zimmermann, tak rozumiane pojęcie agencji stanowi połączenie zarówno publicznoprawnych, jak i prywatnych form organizacyjnych, zmierzających do efektywniejszej realizacji zadań publicznych.

Pojęcie agencji *sensu largo* jest także bliskie R. Michalskiej-Badziak¹⁰. Zdaniem Autorki głównej przyczyny tworzenia agencji w Polsce należy upatrywać w przekształceniach ustrojowych oraz w konieczności dostosowania się form organizacyjnych do zmieniających się zadań państwowych. Autorka dzieli agencje ze względu na sposób ich tworzenia, tj. na podstawie ustawy albo przez naczelny organ administracji państwowej (w formie organu centralnego lub państwowej jednostki organizacyjnej albo jednoosobowej spółki Skarbu Państwa).

Biorąc pod uwagę stanowisko A. Miruć¹¹, należy wskazać, że Autorka dokonuje podziału¹² agencji na: państwowe osoby prawne¹³, centralne organy admi-

⁸ D. Pelec, *Agencje państwowe*, s. 42.

⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 118 i n.

¹⁰ Zob. R. Michalska-Badziak, w: *Prawo administracyjne*, s. 263.

¹¹ A. Miruć, *Wielość podmiotów administrujących*, w: J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 342.

¹² Podobnego podziału dokonuje R. Michalska-Badziak, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak (red.), *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 263; B. Popowska, *Agencje – nowe formy realizacji zadań administracji państwa*, w: H. Bauer, R. Hendler, M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 207.

¹³ Agencje państwowe przyjmujące formę państwowych jednostek organizacyjnych są najbardziej dominującą grupą w różnych obszarach życia gospodarczego. Agencje te są tworzone na podstawie ustawy. Uzupełnieniem postanowień ustawowych są statut i regulamin organiza-

nistracji publicznej¹⁴ oraz spółki prawa handlowego¹⁵. Agencje te można uznać za nietypowe podmioty administrujące ze względu na ich eklektyczny charakter prawny, który wyraża się w mieszanej administracyjno-cywilno-finansowej formie organizacyjnej oraz bezpośredniej realizacji przez państwo jego polityki gospodarczej i społecznej¹⁶.

Warto podkreślić, że określenie „agencja” używane jest również w administracji publicznej do oznaczenia aparatu pomocniczego centralnego organu administracji rządowej. Mowa tu o tych podmiotach, które w nazwie mają słowo „agencja” i jednocześnie ich status prawny został określony przez ustawodawcę jako urząd administracji rządowej. Do tej grupy należą: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) oraz Agencja Wywiadu (AW). Zostały one powołane¹⁷ do wykonywania zadań o charakterze ochronnym i obronnym wewnątrz państwa oraz poza jego granicami.

Odnosząc się do działań podejmowanych przez ABW, należy wskazać, że do jej podstawowych zadań należy ochrona państwa przed planowymi i zorganizowanymi działaniami, które mogą stwarzać zagrożenie dla niepodległości lub porządku konstytucyjnego Polski, zakłócić funkcjonowanie struktur państwowych bądź narazić na szwank podstawowe interesy państwa. Ponadto swoje obowiązki ABW wypełnia przez uzyskiwanie, analizowanie i przetwarzanie informacji o potencjalnych zagrożeniach dla państwa i jego obywateli. Przy realizacji zadań Agencja korzysta z uprawnień operacyjnych oraz proce-

cyjny danej agencji. Instytucje te podlegają Prezesowi Rady Ministrów lub ministrowi kierującemu odpowiednim działem administracji rządowej.

¹⁴ Agencje, których prezesi mają status prawny centralnych organów administracji rządowej, np. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, występują jako aparat pracy organów administracji, za pomocą którego organy te wykonują przypisane im zadania. Agencje takie mają status urzędów administracyjnych, dlatego nie mogą zostać zakwalifikowane do kategorii nietypowych podmiotów administracji. Zob. szerzej: M. Wierzbowski, A. Wiktorska, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 112.

¹⁵ Agencje prowadzące działalność w formie spółki handlowej działają w oparciu o normy prawa prywatnego. Ich zaangażowanie w realizację zadań publicznych odbywa się w oparciu o formułę funkcji zleconych administracji publicznej. Zob. szerzej: M. Wierzbowski, A. Wiktorska, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 112. Działalność tych agencji związana jest ze zjawiskiem prywatyzacji zadań publicznych, czyli powierzeniem zadań administracji publicznej podmiotom tradycyjnie usytuowanym poza aparatem administracji *sensu stricto*. Por. A. Miruć, w: J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), *Nowe problemy badawcze*, s. 335.

¹⁶ Zob. szerzej: K. Pawłowicz, w: M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2001, s. 139.

¹⁷ Ustawa z 24.5.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27 ze zm.).

sowych. Podlega ona kontroli cywilnej, przy czym działania ABW nadzoruje Prezes Rady Ministrów, a kontroluje Sejm.

Katalog zadań wykonywanych przez Agencję Wywiadu jest realizowany przez nią poza granicami kraju, zaś jej działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może być prowadzona tylko w ograniczonym zakresie – wyłącznie w związku z jej zagraniczną działalnością. Do zadań Agencji Wywiadu należą między innymi: uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego; rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; ochrona zagranicznych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych i innymi działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom Rzeczypospolitej Polskiej; zapewnienie ochrony kryptograficznej łączności z polskimi placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz poczty kurierskiej; rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej.

Odrębnego omówienia wymaga status prawny Polskiej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA). PARPA jest jednostką budżetową, która nie posiada osobowości prawnej, choć realizowany katalog zadań własnych przyczynia się do tego, że PARPA jest aparatem pomocniczym organu administracji publicznej – Dyrektora PARPA jako organu administracyjnego, a także Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw zdrowia – w zakresie obowiązków dotyczących wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Z treści przepisu art. 3 ust. 2 WTiPAU¹⁸ wynika, że Agencja podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, w związku z tym od strony ustrojowej PARPA znajduje się w systemie scentralizowanej administracji rządowej, a wszystkie wykonywane przez nią cele, zadania oraz kompetencje podlegają pełnemu nadzorowi Ministra Zdrowia, nieograniczającego się jedynie do kryterium zgodności z prawem, ale także do celowości, rzetelności i gospodarności działań PARPA¹⁹. Warto podkreślić, że charakterystyczną cechą ustroju PARPA – jako organu scentralizowanej i opartej na układzie

¹⁸ Ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 310 ze zm.), dalej WTiPAU.

¹⁹ Zob. *I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas*, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, Kraków 2002, s. 23 i n.

podległości hierarchicznej administracji rządowej – jest brak podporządkowania i podległości wobec PARPA jakiegokolwiek organu, podmiotu lub instytucji administracji publicznej²⁰. Należy zwrócić też uwagę na nietypowy status prawny Dyrektora PARPA. Jak wynika z art. 9 pkt 2 ustawy o administracji rządowej w województwie oraz art. 3 WTiPAU, Dyrektor występuje zarówno w roli kierownika będącego organem administracji rządowej, jak i w roli osoby kierującej urzędem administracji rządowej. Złożoność pozycji prawnej Dyrektora PARPA jako kierownika będącego organem wynika z tego, że unormowania WTiPAU nie przydzielają i nie przypisują mu prawnych form działania, w ramach których mógłby posługiwać się formami administracyjnego władztwa publicznoprawnego w sferze stosunków zewnętrznych, np. względem jednostek (osób fizycznych), instytucji, stowarzyszeń lub jednostek samorządu terytorialnego (osób prawnych)²¹. Ustawodawca nie upoważnił Dyrektora PARPA do podejmowania czynności administracyjnoprawnych o charakterze władczym w sferze stosunków zewnętrznych, niemniej jednak został on upoważniony do podejmowania czynności prawnych o charakterze niewładczym, które wywołują skutki prawne w obrębie prawa administracyjnego.

PARPA jest instytucją, która podejmuje szereg działań, w szczególności w trzech obszarach: obsługi funkcji rządzenia władzy wykonawczej Prezydenta RP, Rady Ministrów, poszczególnych ministrów, reglamentacji i regulacji (zlecanie i finansowanie zadań związanych z rozwiązywaniem problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami i instytucjami międzynarodowymi) oraz świadczeń (udzielanie merytorycznej pomocy samorządom, instytucjom, stowarzyszeniom i osobom fizycznym realizującym zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych). PARPA wykonuje zadania na podstawie unormowań zawartych w WTiPAU, a także na podstawie statutu²², który został nadany w drodze zarządzenia przez Ministra Zdrowia. Zgodnie z postanowieniami statutu wewnętrzna struktura organizacyjna PARPA składa się z komórek organizacyjnych²³ z kierownikami na czele, którzy podlegają bezpośrednio Dyrektorowi Agencji.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² Dz.Urz. MZ z 2010 r. Nr 8, poz. 48 ze zm.

²³ Zespół do spraw Lecznictwa Odwykowego i Programów Medycznych; Zespół do spraw Profilaktyki; Zespół do spraw Bezpieczeństwa w Rodzinie i Miejscach Publicznych; Dział Programów Lokalnych; Dział Wydawnictw; Dział Ekonomiczno-Finansowy oraz Dział Administracyjno-Techniczny.

2. Agencja *sensu stricto*

Podjęta próba zdefiniowania pojęcia agencji *sensu stricto* wynika z braku legalnej definicji tego podmiotu. Przedstawiciele doktryny, używając pojęcia agencji *sensu stricto*, często posługują się określeniem: „agencja”, „agencja administracyjna”, „agencja wykonawcza”, „agencja rządowa” lub „agencja państwowa”. Trzeba podkreślić, że pojęcie agencji *sensu stricto* należy rozumieć (nie zwracając uwagi na użyte w tekście nazewnictwo) agencję zorganizowaną w formie państwowej osoby prawnej. Z tego powodu powinno się posługiwać określeniem „agencja rządowa”²⁴. Oczywiście, używanie samego określenia „agencja” będzie zasadne, ale wyłącznie wtedy, gdy uprzednio zostanie przedstawione rozumienie tego pojęcia.

Odwołując się zatem do definicji pojęcia agencji *sensu stricto* zawartej w piśmiennictwie, warto wskazać, że podmiot ten postrzegany jest jako instytucja utworzona z mocy ustawy w formie państwowej osoby prawnej w celu realizacji zadań gospodarczych państwa w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw²⁵. Również K. Sawicka²⁶ wskazuje, że agencjami są państwowe osoby prawne powołane do życia na podstawie ustaw, które określają ich kształt organizacyjno-prawny, cele działania oraz zasady prowadzenia gospodarki finansowej.

Zdaniem J. Niczyporuka przez pojęcie agencji *sensu stricto* należy rozumieć państwowe osoby prawne lub państwowe jednostki organizacyjne z osobowością prawną, które zostały utworzone na podstawie samych przepisów ustawowych, podlegających konkretyzacji w aktach niższej rangi. Przy czym celem tych agencji rządowych jest realizacja zadań gospodarczych państwa w zakresie udzielonych kompetencji oraz pełnomocnictw²⁷. Według Autora w ramach agencji państwowych należy dokonać dalszego podziału na: agencje gospodarcze tworzone w celu realizacji zadań gospodarczych państwa oraz agencje spełniające typowe zadania administracyjne, przypisane klasycznej rządowej ad-

²⁴ Nie jest błędem posługiwanie się również określeniem: „agencja administracyjna” lub „agencja państwowa”.

²⁵ E. Kosiński, Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji, KPP 2008, Nr 1–2, s. 8–9.

²⁶ K. Sawicka, w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 445.

²⁷ Por. szerzej: J. Niczyporuk, *Rządowe agencje gospodarcze*, w: M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski (red.), *Administracja i prawo u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 341.

ministracji, regulacje prawne odnośnie do ich działania są zawarte w danym akcie założycielskim²⁸.

O tym, czy mamy do czynienia z agencją w rozumieniu *sensu stricto*, decyduje przede wszystkim forma organizacyjno-prawna, zakres przedmiotowy realizowanych zadań, a także sposób gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Oczywiście jest zatem, że użycie określenia „agencja rządowa” nie przesądza jeszcze, że mamy do czynienia z takim podmiotem. Należy zatem jeszcze raz podkreślić, że na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawnych można wyróżnić pięć agencji rządowych: Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencję Rezerw Materiałowych, Agencję Mienia Wojskowego, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Także orzecznictwo²⁹ w tym zakresie opowiada się za przyjęciem pojęcia agencji *sensu stricto*, czyli agencji rządowej.

Podstawowe znaczenie w tym kontekście rozważań ma wskazanie na cechy, które odróżniają agencje *sensu stricto* od pozostałych typowych podmiotów administracji publicznej. Po pierwsze, konstytutywną cechą charakteryzującą agencję rządową jest posiadanie osobowości prawnej. Agencja państwowa uzyskuje osobowość prawną w drodze ustawy, na podstawie której prawodawca jednocześnie wyposażył ten podmiot w majątek państwowy. Uzyskanie osobowości prawnej przez agencję rządową oznacza jej upodmiotowienie, dlatego też może ona funkcjonować w obrocie cywilnoprawnym. Nadanie agencjom państwowym osobowości prawnej wiąże się z tym, że zostały one powołane do pełnienia funkcji publicznych, tak by mogły wspierać realizację swoich zadań własną działalnością gospodarczą. Niemniej jednak należy podkreślić, że przyznanie agencji administracyjnej osobowości prawnej oznacza, że posiada ona zdolność do czynności prawnych oraz zdolność prawną nadaną przez prawo cywilne. Agencja państwowa może być zatem podmiotem praw i obowiązków, a także stroną stosunków o charakterze zobowiązaniowym. Jednocześnie fakt utworzenia agencji rządowej w drodze ustawy, powierzenia zadań publicznych, a także korzystania przy tym z władztwa administracyjnego prowadzi do stwierdzenia, że posiada ona podmiotowość publicznoprawną, administracyjnoprawną³⁰ oraz zdolność administracyjnoprawną³¹.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Patrz szerzej: wyr. WSA w Kielcach z 16.12.2010 r., I SA/Ke 614/10, Legalis; wyr. WSA we Wrocławiu z 29.11.2010 r., I SA/Wr 942/10, Legalis oraz wyr. WSA w Warszawie z 14.10.2008 r., III SA 1086/08, Legalis.

³⁰ Zob. J. Filipek, Podmiotowość w prawie administracyjnym, w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eu-

Po drugie, należy wskazać, że agencje rządowe są tworzone oraz działają na podstawie ustaw. Ustawodawca, w drodze tego aktu normatywnego, decyduje o strukturze organizacyjnej, organach, zadaniach oraz gospodarce finansowej agencji rządowej. Niemniej jednak ustawowe regulacje mają charakter ramowy, który uzupełnia i precyzuje statut agencji administracyjnej. Wewnętrzna struktura organizacyjna ma charakter scentralizowany. Prezes agencji jako jej organ ma upoważnienie do określania organizacji wewnętrznej poszczególnych jednostek organizacyjnych i komórek agencji na podstawie regulaminu wewnętrznego. Ponadto kieruje on agencją państwową i reprezentuje ją na zewnątrz. Prezes agencji posiada bardzo obszerny katalog zadań, na podstawie którego możemy wnioskować, że ma on wpływ na działanie agencji rządowej w ogóle. Układ wewnętrzny agencji składa się z centrali, w której głównym organem jest prezes, na poziomie niższym są oddziały regionalne (terenowe) – kierowane przez dyrektora, a następnie biura powiatowe – kierowane przez kierownika. Organy tych jednostek organizacyjnych są podległe prezesowi agencji, jednakże w swoim obszarze działania mają wyodrębniony katalog zadań i kompetencji.

Po trzecie, agencje państwowe cechuje zależność (podległość) hierarchiczna wobec organów administracji rządowej. W tym miejscu należy wyjaśnić, że w stosunku do naczelných organów administracji państwowej dopuszczalne jest posługiwanie się terminami „zależność” lub „podległość”. Zgodnie z postanowieniami ustawy tworzącej agencję rządową, podmiot ten podlega i jest nadzorowany przez właściwego ministra w sprawie. Prawie we wszystkich przypadkach stosunek nadrzędności i podporządkowania agencji rządowej właściwemu ministrowi przyjmuje formę układu kierownictwa. Jednakże w sytuacji, gdy właściwy minister nadaje statut agencji administracyjnej w drodze zarządzenia, wtedy mamy do czynienia z podległością organizacyjną. Podległość ta sprowadza się do tego, że organ zwierzchni uprawniony jest do wydawania aktów prawnych wiążących te podmioty, określających ogólną

geniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 184–185; J. Supel, W sprawie podmiotowości administracyjnoprawnej, w: Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2003, s. 590–591.

³¹ Szerzej: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 292; J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna a zdolność administracyjnoprawna – delimitacja pojęć*, w: M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej*, Warszawa 2009, s. 182–185.

strukturę, zadania, kompetencje, procedury itp. – o czym szerzej w rozdziale poświęconym nadzorze nad działalnością agencji rządowych.

Kolejnym kryterium różnicującym agencje rządowe od pozostałych podmiotów administracji publicznej jest szczególny zakres przedmiotowy realizowanych przez nie zadań publicznych. Zadania te w dużej mierze dotyczą: innowacji, modernizacji rolnictwa oraz finansowania rozwoju gospodarki, które wpływają na wzmocnienie pozycji agencji administracyjnej na szczeblu krajowym i europejskim. Charakterystyczną cechą wyróżniającą agencje państwowe spośród pozostałych podmiotów administracji publicznej jest różnorodność prawnych form działania agencji rządowych. Podmioty te, realizując zadania publiczne, korzystają z prawnych form działania, charakterystycznych dla prawa publicznego (decyzje administracyjne oraz czynności materialno-techniczne), a także prawa prywatnego (umowy cywilnoprawne). Niemniej jednak agencja rządowa nie została upoważniona przepisami prawa do swobodnego wyboru pomiędzy tymi dwiema formami działania, ponieważ każdorazowo stanowi o tym szczegółowo przepis prawny. W obecnym stanie prawnym każda agencja administracyjna korzysta z umów cywilnoprawnych na podstawie konkretnych przepisów regulujących tworzenie i działanie agencji rządowych. W wyniku przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że ta forma działania jest najczęściej stosowana w realizacji zadań publicznych przez agencje rządowe.

Pojęciem agencji posłużył się ustawodawca również w ustawie o finansach publicznych³². Według art. 18 FinPublU agencją wykonawczą jest państwowa osoba prawna utworzona na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Zgodnie z zamysłem prawodawcy³³ agencje wykonawcze w Polsce powinny być wzorowane na agencjach wykonawczych działających w Unii Europejskiej. Ponadto zadania państwa, wykonywane przez polskie agencje wykonawcze, powinny mieć charakter „kluczowy”. Warto w tym miejscu zastanowić się, jak należy rozumieć określenie „kluczowy”. Wydaje się zasadne przyjęcie stanowiska, że jeżeli normodawca w FinPublU nie stworzył ściśle określonego katalogu zadań o charakterze *quasi*-zamkniętym, który miałyby wykonywać agencje wykonawcze, należy uznać, że tak naprawdę każde zadanie jest „kluczowe” dla państwa oraz dla agencji. W uzasadnieniu projektu FinPublU prawodawca wyszedł z założenia, że agencje państwowe, działające

³² T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., dalej FinPublU.

³³ Informacje zawarte w rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy Nr 1181, Sejm VI kadencja, Uzasadnienie, s. 8.

na podstawie art. 4 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., powinny przekształcić się w agencje wykonawcze. Czas na dokonanie tych zmian obejmowałby okres 2 lat od momentu obowiązywania nowych przepisów prawnych FinPublU z 2009 r. Przekształcenie agencji państwowych w agencje wykonawcze powinno zostać dokonane przez zmianę norm prawnych aktów normatywnych tworzących te agencje. Należy podkreślić, że ten sposób przekształcenia agencji jest sprzeczny z Zasadami techniki prawodawczej³⁴. W myśl § 3 ust. 3 ZTPR ustawa nie powinna zmieniać ani uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. Z tego względu należałoby najpierw dokonać zmiany regulacji prawnych zawartych w ustawach tworzących agencję państwową, by móc później wprowadzić zmiany określone w FinPublU.

Normodawca w art. 19 FinPublU określił „zasady działania agencji wykonawczej”. Jak wynika z tego przepisu, zasady działania agencji wykonawczej zostały uregulowane w art. 18 FinPublU oraz w jej statucie. Dostrzegamy zatem, że ustawodawca po raz kolejny odwołał się do odrębnej ustawy, na podstawie której tworzy się agencję państwową. Należy zatem stwierdzić, że nie podaje on w FinPublU nowych, oddzielnych zasad działania tych podmiotów, lecz wskazuje miejsce ich uregulowania w konkretnym akcie normatywnym. W myśl art. 19 ust. 2 FinPublU Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, wymogi, jakie powinien spełniać statut agencji wykonawczej, w celu zapewnienia jednolitej i przejrzystej organizacji wewnętrznej agencji wykonawczej pod względem instytucjonalnym. Z tego przepisu wynika, że statut powinien stanowić podstawowy instrument, mający na celu unormowanie w sposób szczegółowy zasad działania agencji wykonawczej, uregulowanych w ustawie, która ją tworzy. Biorąc pod uwagę uzasadnienie rządowego projektu FinPublU z 2009 r., postanowienia zawarte w art. 19 ust. 2 miały ujednolicić organizację sektora finansów publicznych w zakresie tworzenia agencji wykonawczych przez wskazanie, co w szczególności mają zawierać ustawy tworzące agencje³⁵. Normodawca ponownie posłużył się błędną analogią zastosowaną już w art. 18 FinPublU. Należy zgodzić się ze stanowiskiem A. Mierzawy³⁶, że w myśl konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa wszystkie ustawy mają taką

³⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283), dalej ZTPR.

³⁵ Rządowy projekt FinPublU, s. 8.

³⁶ A. Mierzawa, w: P. Smoleń (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2012, s. 239.

samą moc prawną. Ustawodawca nie powinien być ograniczony w procesie tworzenia prawa przepisami FinPublU, ponieważ jedynym wymogiem dotyczącym treści i zakresu regulacji ustawowych jest ich zgodność z Konstytucją RP.

W art. 20 FinPublU prawodawca określił „zasady prowadzenia gospodarki finansowej” przez agencję wykonawczą. Zgodnie z tym przepisem agencja wykonawcza prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w FinPublU i ustawie, która tworzy tę agencję. Fakt, że agencje wykonawcze realizują zadania finansowane ze środków państwowych, przyczynia się do zaostrożenia niektórych kryteriów dokonywania czynności prawnych podejmowanych przez te podmioty³⁷. Należy zauważyć, że w relacjach między FinPublU a przepisami poszczególnych ustaw ustrojowych agencji można powołać się na zasadę *lex specialis – lex generalis*. W odniesieniu do definicji agencji rządowej szerszy zakres stosowania mają akty normatywne rangi ustawy, które tworzą i regulują jej działanie. Natomiast przepisy FinPublU stanowią przykład norm prawnych o węższym zakresie regulacji. Zasadne zatem staje się przyjęcie stanowiska negatywnego wobec określenia agencji rządowych jako agencji wykonawczych. Po pierwsze, ustawodawca nie posługuje się we wszystkich ustawach ustrojowych agencji administracyjnych terminem „agencje wykonawcze”. Po drugie, zgodnie z art. 19 ust. 2 FinPublU w celu zapewnienia jednolitej i przejrzystej organizacji wewnętrznej agencji wykonawczych pod względem instytucjonalnym mogą zostać określone przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakie powinien spełniać statut agencji wykonawczej – regulacja taka nie została dotychczas wydana. Po trzecie, należy jeszcze raz podkreślić, że zamysłem polskiego prawodawcy jest stworzenie agencji na kształt agencji wykonawczych Unii Europejskiej. Warto więc zastanowić się, czy jest możliwe w pełni przenieść ten wzór do polskiego porządku prawnego oraz czy polski system prawny, a także polska nauka są przygotowane na takie zmiany. Zasadne zarówno dla polskiego ustawodawcy, jak i środowiska naukowego byłoby posługiwanie się określeniem „agencja rządowa”, by nie tworzyć dodatkowej, niejednolitej nomenklatury oraz podkreślić w znacznej mierze występującą spójność cech podmiotów tworzących grupę agencji rządowych, a także obszar zadań, które one realizują.

Mając na uwadze szczególne cechy agencji administracyjnej, warto pokusić się o stworzenie własnej definicji tego podmiotu. Przez agencję rządową należy

³⁷ Na przykład: zgoda ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych.

rozumieć państwową osobę prawną typu fundacyjnego, która działa na podstawie aktów normatywnych w sferze *dominium*, określających strukturę organizacyjną, organy, zadania oraz stosunek nadrzędności i podporządkowania; powołaną do realizacji zadań państwowych wykonywanych w formach o publicznoprawnym i prywatnoprawnym charakterze.

II. Agencja w ujęciu prywatnoprawnym

Na wstępie rozważań należy przyjąć, że fakt wyposażenia agencji rządowej jako podmiotu prawa publicznego³⁸ w osobowość prawną wynika z zakresu przedmiotowego realizowanych zadań, a także podejmowanych działań z innymi podmiotami, których podstawę stanowią zawierane z nimi umowy cywilnoprawne. Sam fakt przyznania podmiotowi prawa publicznego osobowości prawnej w zasadzie nic nie zmienia, nawet odnosząc się do sytuacji publicznoprawnej³⁹. Co więcej, osobowość prawną nie jest formą prawną, lecz swoistego rodzaju „ideologią”⁴⁰. Przyjmując takie stanowisko, należy wskazać, że po pierwsze, utworzenie podmiotu administracji publicznej w drodze ustawy, powierzenie mu zadań publicznych oraz wyposażenie go w kompetencje władcze prowadzi do uzyskania przez ten podmiot, z mocy prawa, podmiotowości publicznoprawnej, administracyjnoprawnej oraz zdolności administracyjnoprawnej – co zostało już wspomniane. Z tego powodu podmiot ten może swobodnie wstępować jako strona w stosunki prawne zarówno o charakterze publicznym, jak i prywatnym. Po drugie, jeżeli agencja rządowa posiada status podmiotu administracji publicznej i dodatkowo została zorganizowana w for-

³⁸ Pojęcie podmiotu prawa publicznego zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.2.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94/65) oraz w art. 3 ust. 4 dyrektywy 2014/25/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.2.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającą dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94/243). Określenie „podmiot prawa publicznego” oznacza podmiot, który posiada wszystkie poniższe cechy: a) został utworzony w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; b) posiada osobowość prawną; oraz c) jest finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego; bądź jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych władz lub podmiotów; bądź ponad połowa członków jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, władze regionalne lub lokalne, lub przez inne podmioty prawa publicznego.

³⁹ H. Dembiński, Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej, Wilno 1934, s. 41–42.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 116.

mie państwowej osoby prawnej, oznacza to, że zamiarem ustawodawcy było stworzenie podmiotu, który swoje działania podejmowałby głównie w sferze *dominium*. Dzięki temu wykonywane przez agencję państwową zadania publiczne mają być realizowane w sposób efektywniejszy i szybszy, z pominięciem długich i skomplikowanych procedur administracyjnych. Fakt nadania osobowości prawnej podmiotowi publicznemu uznaje się za przykład ogólnej formuły podporządkowania się normom prawa cywilnego⁴¹. Osoba prawna prawa publicznego nie może być ujęta w przepisie KC w taki sam sposób jak osoba prawna prawa prywatnego, ponieważ osobowość ta wyznacza istotę osoby prawnej prawa prywatnego⁴².

Państwowe osoby prawne, do których należą agencje rządowe, są tworzone w głównej mierze po to, aby przesunąć podejmowane działania w zakresie cywilnoprawnych stosunków gospodarczych z organów Skarbu Państwa na rzecz specjalistów pełniących funkcje organów państwowych osób prawnych⁴³. Państwowe osoby prawne realizują zadania publiczne o charakterze gospodarczym, przynosząc państwu korzyści ekonomiczne. Określane są one w doktrynie⁴⁴ jako podmioty, za których pośrednictwem są realizowane interesy ekonomiczne państwa. Przyznanie osobowości prawnej konkretnym przepisem prawnym skutkuje stwierdzeniem, że mamy do czynienia z jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Przyjęcie takiego stanowiska wynika z tego, że ustawodawca w art. 33¹ Kodeksu cywilnego⁴⁵ wyróżnił jeszcze jedną kategorię osób, tj. jednostki organizacyjne posiadające wyłącznie zdolność prawną. Zasadne zatem staje się, by posługiwać się określeniem „jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną” lub „osoby prawne”.

Rozważając sytuację prawną agencji administracyjnych wyłącznie z punktu prawa prywatnego, należałoby w pierwszej kolejności odnieść się do wyposażenia tych podmiotów w osobowość prawną. Fakt, że dany podmiot uzyskał oso-

⁴¹ Szerzej na ten temat: A. Całus, Konstrukcja i rodzaje osób prawnych, ich rejestracja i zakres regulacji w Kodeksie cywilnym, PL 1997, Nr 2.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Zob. Z. Radwański, w: Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2011, s. 193.

⁴⁴ Zob. szerzej: M. Bednarek, Mienie. Komentarz do art. 44–53³ kodeksu cywilnego, Kraków 1997, s. 78; A. Klein, Ewolucja instytucji osobowości prawnej, w: E. Lętowska (red.), Tendencje rozwoju prawa cywilnego, Ossolineum 1983, s. 128; J. Frąckowiak, w: System PrPryw, t. I, 2012, s. 1176.

⁴⁵ Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.), dalej KC.

bowość prawną, w świetle unormowań prawa cywilnego⁴⁶ oznacza, że jest on jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. W tej sytuacji agencje rządowe są jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną, która została im nadana przez konkretny przepis prawny. Agencje rządowe należy traktować jako uosobienie państwa w stosunkach majątkowych, dlatego też są one całkowicie wyodrębnionymi jednostkami, których konstrukcja przypomina budowę typowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, złożonych z elementu organizacji, majątku oraz ludzi. Nadanie osobowości prawnej agencjom administracyjnym nie tylko pozwala im wchodzić w stosunki cywilnoprawne oraz brać udział w szeroko pojętym obrocie gospodarczym, ale także korzystać z umów cywilnoprawnych. Agencje państwowe stosują te prawne formy działania przede wszystkim po to, by móc zrealizować zadania o charakterze gospodarczym, działając tym samym w sferze *dominium* państwa. Warto zatem uznać, że osobowość prawną agencji rządowych stanowi środek potrzebny do realizacji przez państwo zadań publicznych, a nie środek służący do zaspokajania własnych potrzeb⁴⁷. Agencje rządowe jako państwowe osoby prawne w obrocie cywilnoprawnym ze Skarbem Państwa powinny występować w roli autonomicznych i równorzędnych względem siebie osób prawnych.

Warto jeszcze raz podkreślić, że to akt normatywny rangi ustawy musi w sposób niebudzący wątpliwości uznać podmiot za osobę prawną⁴⁸. Należy również dodać, że wobec osób prawnych, które tworzone są w drodze aktu normatywnego, nie powstaje klasyczne zagadnienie odpowiedzialności⁴⁹. Wykładnia językowa określenia „wyposażenie” osoby prawnej w majątek oznacza, że powinna ona powstać wolna od jakichkolwiek obciążeń długami⁵⁰. Jeżeli zaś chodzi o przypisywanie skutków prawnych zachowań do danej jednostki

⁴⁶ Z art. 33 KC wynika, że osobami prawnymi są Skarb Państwa oraz jednostki organizacyjne, którym przepis szczególnie przyznaje osobowość prawną. Wynika zatem, że Skarb Państwa nie jest jednostką organizacyjną, a określenie „przyznaje osobowość prawną” należy rozumieć ściśle. Należy wskazać, że o osobowości prawnej decyduje tylko i wyłącznie przepis prawny. W art. 33 KC ustawodawca nie nadał bezpośrednio *expressis verbis* agencjom rządowym osobowości prawnej, lecz dokonał odwołania do poszczególnych uregulowań prawnych, które decydują o ustroju i strukturze agencji.

⁴⁷ Zob. szerzej: W. Szydło, Charakterystyka Skarbu Państwa jako szczególnego rodzaju osoby prawnej, Rej. 2008, Nr 6, s. 103 i n.

⁴⁸ J. Frąckowiak, w: M. Safjan (red.), System PrPryw, s. 1140 i n.

⁴⁹ Zob. W. Wąsowicz, Powstanie osoby prawnej. Praktyka uzyskiwania osobowości prawnej, Warszawa 2002, s. 41.

⁵⁰ *Ibidem*.

organizacyjnej, w tym także agencji państwowych, jest to możliwe wyłącznie, gdy istnieje podstawa do jej oznaczenia i wyodrębnienia od innych jednostek organizacyjnych. Mowa tutaj o możliwości wskazania nazwy i siedziby tej jednostki organizacyjnej. Dodatkowo faktem, który pozwala traktować jednostkę organizacyjną jako całość, jest posiadanie własnej struktury. Z tego względu istnieje możliwość odróżnienia agencji rządowych od pozostałych jednostek organizacyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że agencja administracyjna jest jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Niemniej jednak należy podkreślić, że jest ona tworem „fikcyjnym”⁵¹. Za takim stanowiskiem przemawia fakt, że prawa i obowiązki tego podmiotu wykonuje wyodrębniony ze struktury agencji rządowej organ agencji, który na zasadach określonych w akcie prawnym tworzącym tę agencję rządową⁵². Organy osoby prawnej działają za agencję i na jej rzecz, podejmując czynności prawne wyłącznie w tych formach, o jakich stanowi konkretny przepis prawny. W przypadku agencji administracyjnych możemy określić stałe organy, których pozycja ustrojowa jest uregulowana w akcie prawnym tworzącym agencję. Oznacza to, że system organów działających w danej agencji rządowej wynika z normy prawnej, a zachowanie konkretnej osoby fizycznej jako organu musi się mieścić w zakresie zachowania wyznaczonego dla tego organu agencji rządowej w ogóle. W przypadku agencji administracyjnych mamy do czynienia z organem osoby prawnej, a nie z przedstawicielem agencji rządowej⁵³ – o czym szerzej w rozdziale poświęconym organom agencji rządowych. Zasadność takiego stanowiska wynika przede wszystkim z tego, że katalog praw i obowiązków tego organu został uregulowany w ustawach ustrojowych agencji. Z tego powodu organ osoby prawnej (organ agencji) nie powinien wykroczać poza przewidziane przepisami prawa uprawnienia.

Biorąc pod uwagę szczególne cechy agencji rządowej oraz fakt, że jest ona jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, należy stwierdzić, że podmiot ten jest państwową osobą prawną typu fundacyjnego. Powołanie fundacyjnej osoby prawnej następuje w drodze aktu założycielskiego, w którym założyciel wskazuje: cel, rodzaj, sposób działania oraz majątek. Wyodrębniony

⁵¹ Zob. *M. Pazdan*, Niektóre konsekwencje teorii organów osoby prawnej, *ZNUŚ*, t. I, 1968, s. 202.

⁵² Wynika to z art. 38 KC.

⁵³ W przypadku przyjęcia stanowiska, że w odniesieniu do organu agencji rządowej mamy do czynienia z przedstawicielem, musiałby on działać na podstawie umocowania mocodawcy. W związku z powyższym ciężko byłoby wskazać osobę występującą w roli mocodawcy.