

Uniwersytet Marii Curie–Skołodowskiej
Wydział Prawa i Administracji

Bartłomiej Pocztowski

Nr albumu 983666

Publicznoprawne aspekty statusu agencji rządowych

Praca doktorska
napisana na seminarium z prawa administracyjnego
pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Mariana Zdyba

Lublin, czerwiec 2019 r.

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	7
Wstęp.....	11
ROZDZIAŁ I. GENEZA I ROZWÓJ AGENCJI RZĄDOWYCH W POLSCE ..	20
1.1. Uwagi ogólne.....	20
1.2. Problematyka kształtowania ładu administracyjnego w Polsce	21
1.3. Koncepcja nowego zarządzania publicznego jako podstawy dla tworzenia agencji rządowych w Polsce.....	27
1.4. Pojęcie agencji rządowych w doktrynie prawa	32
1.5. Przyczyny tworzenia agencji rządowych w Polsce	40
ROZDZIAŁ II. AGENCJE RZĄDOWE W POLSCE. PODSTAWOWE RODZAJE	52
2.1. Uwagi ogólne.....	52
2.2. Klasyfikacja agencji na gruncie prawa polskiego według ich statusu prawnego	53
2.2.1. Agencje jako państwowe osoby prawne.....	53
2.2.2. Agencje – urzędy na czele których stoją centralne organy administracji rządowej	54
2.2.3. Agencje jako podmioty prawa handlowego	56
2.2.4. Agencje jako państwowe jednostki budżetowe.....	58
2.3. Agencje funkcjonujące w innych państwach	59
ROZDZIAŁ III. ISTOTA I CHARAKTER AGENCJI RZĄDOWYCH W POLSCE – PODSTAWOWE DETERMINANTY	65
3.1. Uwagi ogólne.....	65
3.2. Problematyka statusu prawnego agencji rządowych	66
3.3. Podstawowe wyznaczniki statusu prawnego agencji rządowych.....	70
3.3.1. Podmiotowość administracyjnoprawna.....	70
3.3.2. Osobowość prawna.....	73
3.3.3. Wyposażenie w kompetencje administracyjne.....	76
3.3.4. Publicznoprawne i prywatnoprawne formy działania	79
3.3.5. Realizacja zadań administracji publicznej.....	81
3.3.6. Sprawowanie nadzoru i kontroli przez organy administracji rządowej	84
ROZDZIAŁ IV. ZASADY DZIAŁANIA I ORGANIZACJA AGENCJI RZĄDOWYCH	88
4.1. Uwagi ogólne.....	88
4.2. Podstawowe zasady działania agencji rządowych	90
4.2.1. Zasada legalności.....	90
4.2.2. Zasada adaptowalności	92
4.2.3. Zasada działania w interesie publicznym i prywatnym.....	94

4.2.4. Zasada celowości.....	96
4.2.5. Zasada sprawności (efektywności) działania	97
4.2.6. Zasada właściwości (specjalizacji).....	99
4.3. Organizacja agencji rządowych.....	100
4.3.1. Normatywne podstawy organizacji agencji rządowych	100
4.3.2. Organy agencji rządowych	105
4.3.3. Struktura organizacyjna agencji rządowych.....	111
4.4. Gospodarka finansowa agencji rządowych	113
4.5. Charakter prawny mienia agencji rządowych	121
4.6. Tworzenie oddziałów terenowych.....	125
ROZDZIAŁ V. AGENCJE RZĄDOWE W SYSTEMIE ORGANÓW I INSTYTUCJI PAŃSTWA.....	128
5.1. Uwagi ogólne.....	128
5.2. Agencje w strukturze administracji rządowej	129
5.3. Powiązania agencji z organami administracji rządowej.....	130
5.3.1. Dekoncentracja pionowa w układzie scentralizowanym.....	130
5.3.2. Zasada hierarchicznego podporządkowania.....	132
5.4. Agencje rządowe a inne organy i instytucje państwa.....	135
5.4.1. Agencje rządowe a organy administracji publicznej.....	137
5.4.2. Agencje rządowe a zakłady publiczne	139
5.4.3. Agencje rządowe a fundacje prawa publicznego	142
5.4.4. Agencje rządowe a urzędy centralne	144
ROZDZIAŁ VI. PRAWNE FORMY DZIAŁANIA AGENCJI RZĄDOWYCH. 148	
6.1. Uwagi ogólne.....	148
6.2. Problematyka stanowienia aktów normatywnych w kontekście działania agencji rządowych	150
6.3. Pojęcie prawnych form działania	152
6.4. Prawne formy działania o charakterze publicznoprawnym.....	156
6.4.1. Akty administracyjne.....	156
6.4.2. Czynności materialno-techniczne.....	162
6.4.3. Działalność społeczno - organizatorska	163
6.4.4. Akty wewnątrzadministracyjne	164
6.5. Prawne formy działania o charakterze prywatnoprawnym	169
6.5.1. Umowa cywilnoprawna.....	169
6.5.2. Umowa o dofinansowanie jako szczególny typ umowy cywilnoprawnej... 173	
ROZDZIAŁ VII. PROBLEM WŁADZTWA PAŃSTWOWEGO W AGENCJACH RZĄDOWYCH	178
7.1. Uwagi ogólne.....	178

7.2. Istota i rodzaje władztwa państwowego	179
7.3. Konstrukcja władztwa administracyjnego.....	186
7.3.1. Zakres władztwa administracyjnego	186
7.3.2. Przymus administracyjny	189
7.3.3. Sankcja administracyjna	191
ROZDZIAŁ VIII. REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH Z ZAKRESU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZEZ AGENCJE	196
8.1. Uwagi ogólne.....	196
8.2. Pojęcie zadań publicznych	199
8.3. Dekoncentracja zadań publicznych	202
8.4. Planowanie realizacji zadań	203
8.5. Zadania publiczne realizowane przez agencje	207
8.5.1. Zadania publiczne - własne	212
8.5.2. Zadania publiczne zlecone lub powierzone na podstawie umów i porozumień	214
8.5.3. Zadania określone w rządowych programach oraz strategiach	217
8.6. Odpowiedzialność agencji za realizowane zadania.....	222
8.7. Realizacja zadań publicznych jako przymiot władzy publicznej	227
ROZDZIAŁ IX. KONTROLA I NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ (ORGANÓW) AGENCJI RZĄDOWYCH	230
9.1. Uwagi ogólne.....	230
9.2. Kontrola nad działalnością agencji rządowych. Uwagi wprowadzające.....	231
9.3. Kontrola realizacji celów i zadań agencji sprawowana przez jej organy	234
9.4. Kontrola zewnętrzna.....	238
9.5. Kontrola wewnętrzna.....	243
9.6. Kontrola sądownoadministracyjna	246
9.7.1. Nadzór nad działalnością agencji rządowych. Uwagi wprowadzające	249
9.7.2. Organy nadzorcze	251
9.7.3. Rodzaje nadzoru	253
9.7.4. Podstawowe środki nadzoru nad agencjami rządowymi	254
9.7.5. Podstawowe kategorie nadzoru	256
9.7.5.1. Nadzór merytoryczny	256
9.7.5.2. Nadzór personalny	258
9.7.5.3. Nadzór organizacyjno-prawny	259
9.7.5.4. Nadzór właścicielski.....	259
ROZDZIAŁ X. POSZUKIWANIE OPTYMALNEJ FORMUŁY PRAWNEJ AGENCJI RZĄDOWEJ. PODSTAWOWE DYLEMATY	262
Zakończenie.....	270

Źródła.....	277
1. Akty normatywne	277
2. Inne	283
3. Orzecznictwo	285
4. Publikacje.....	288
5. Materiały publikowane na stronach internetowych.....	307

WYKAZ SKRÓTÓW:

Źródła prawa

Konstytucja	ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm. i ze sprost.)
rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003	- rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.Urz. WE L 11 z 2003 r., str. 1)
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1025)
k.p.a	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 2096)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1360)
ustawa o ABW i AW	ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1920)
ustawa o AMW	ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 2308)
ustawa o ARiMR	ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2137)
ustawa o ARM	ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1846)
ustawa o COBORU	ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2109)
ustawa o dz.a.rz.	ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 762)

ustawa o f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077)
ustawa p.w.u.f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 z późn zm.)
ustawa o k.a.rz.	ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. 2011 r. Nr 185, poz. 1092)
ustawa o KOWR	ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1154)
ustawa o mieniu państwowym	ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1182)
ustawa o nasiennictwie	ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 633)
ustawa o NCBiR	ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1249)
ustawa o NCN	ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 947)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 524)
ustawa o NIW	ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1813)
ustawa o PAA	ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 poz. 792)
ustawa o PAK	ustawa z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 601)
ustawa o PARP	ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 310).
ustawa p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1302)

ustawa o r.m.	ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 392)
ustawa wdrożeniowa	ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1431)
ustawa o z.p.p.r.	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1307)

Czasopisma, publikatory

Acta Uniw. Wrat.	Acta Universitatis Vratislaviensis
Dz. U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
GeA	Gubernaculum et Administratio
KP	Kontrola Państwowa
M.P.	Monitor Polski
PiP	Państwo i Prawo
PPiA	Przegląd Prawa i Administracji
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
PS	Przegląd Sejmowy
KPP	Kwartalnik Prawa Publicznego
ST	Samorząd Terytorialny

Organy i instytucje

ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AMW	Agencja Mienia Wojskowego
ARiMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
ARM	Agencja Rezerw Materiałowych
ARR	Agencja Rynku Rolnego
ANR	Agencja Nieruchomości Rolnych
AW	Agencja Wywiadu
COBORU	Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

KOWR	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
MON	Minister Obrony Narodowej
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NCN	Narodowe Centrum Nauki
NCBiR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NIW	Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
PAA	Polska Agencja Atomistyki
PAK	Polska Agencja Kosmiczna
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
Prezes RM	Prezes Rady Ministrów
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny

Inne

art.	artykuł
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
fundusze UE	środki finansowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego
lit.	litera
m.in.	między innymi
np.	na przykład
NPM	New Public Management
nr	numer
poz.	pozycja
r.	rok
ust.	ustęp
s.	strona

Wstęp

W ramach administracji publicznej funkcjonują liczne organy i instytucje, które realizują zadania publiczne. Zaliczyć należy do nich organy administracji rządowej, tj. w szczególności ministrów i centralne organy administracji rządowej, które prowadzą działalność o ogólnokrajowym charakterze. Zadania publiczne realizują również jednostki samorządu terytorialnego i ich organy, a także przykładowo: zakłady publiczne, fundacje prawa publicznego, fundusze celowe i podmioty prywatne.

Pomimo to, zauważalna jest tendencja do przekazywania dotychczasowych zadań rozproszonych w strukturze administracji publicznej i wykonywanych przez zróżnicowane podmioty (np. „klasyczne” formy organizacyjno-prawne tj. ministrów) na rzecz agencji rządowych o statusie państwowych osób prawnych, postrzeganych jako podmioty posługujące się efektywnymi instrumentami prawnymi w realizacji tychże zadań.

Nie ulega wątpliwości, iż działalność agencji rządowych, w zasadniczy sposób oddziałuje na zróżnicowane sfery przestrzeni społeczno-gospodarczej. Nieunikniony jest wzrost znaczenia tych podmiotów w strukturze administracji z uwagi na nowe zadania, które ta administracja powinna realizować. Powyższa kwestia implikuje jednak wiele problemów natury prawnej w zakresie przykładowo: charakteru prawnego i zakresu realizowanych zadań, narzędzi sprawowania nadzoru i kontroli nad ich wykonywaniem oraz zakresu odpowiedzialności agencji i ich organów za podejmowaną działalność. Ma to przełożenie na krytyczny stosunek wobec istnienia tych podmiotów, uosabiających nadmierne rozszerzanie się sfery działania administracji publicznej.

Komplikację przy omawianiu problematyki agencji rządowych stanowi już niewpracowanie jednolitej aparatury pojęciowej. W doktrynie prawa, ale także w wypowiedziach publicystycznych częstokroć używa się pojemnych znaczeniowo konstrukcji słownych: „*agencja*” lub „*agencja rządowa*” w odniesieniu do podmiotów, które co prawda w nazwie posługują się określeniem „*agencja*” jednak cechy ich statusu prawnego mają zróżnicowany charakter. Z uwagi na powyższe, należy zaznaczyć, iż przedmiot niniejszej dysertacji został zawężony wyłącznie do agencji rządowych będących państwowymi osobami prawnymi, które na gruncie przepisów

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, określane są jako agencje wykonawcze. W zakresie przyjętego podejścia przedstawione zostanie szczegółowe uzasadnienie.

Wyzwaniem przy omawianiu problematyki agencji rządowych jest powstawanie kolejnych tego typu podmiotów, których działalność reguluje rozbudowane i dynamicznie zmieniające się otoczenie prawne obejmujące liczne akty prawne tj. ustawy i rozporządzenia. Niewątpliwie na tle ustawodawstwa wyróżnia się ustawa o f.p., która uporządkowała formy organizacyjno-prawne sektora finansów publicznych poprzez m.in. wprowadzenie nowej konstrukcji prawnej – agencji wykonawczej. Uwzględniając, iż początki funkcjonowania części współczesnych agencji rządowych sięgają lat 90. XX wieku, należy nadmienić, że właśnie od wejścia w życie powyższej ustawy zauważalne jest szczególne zainteresowanie ustawodawcy w zakresie powstawania, przekształcania oraz likwidowania tych podmiotów. Utworzono bowiem NCBiR (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju), NCN (Narodowe Centrum Nauki), PAK (Polską Agencję Kosmiczną). Z kolei AMW (Agencja Mienia Wojskowego) przejęła zadania WAM (Wojskowej Agencji Mieszkaniowej). Ponadto zlikwidowano ARR (Agencję Rynku Rolnego) i ANR (Agencję Nieruchomości Rolnych), których zadania realizuje ARiMR (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) oraz nowo powołana agencja - KOWR (Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa). Oprócz wskazanych powyżej agencji, państwową osobą prawną jest również PARP (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości), ARM (Agencja Rezerw Materiałowych), COBORU (Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych). Najnowszą agencją jest Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NIW). Ponadto prowadzone są prace legislacyjne nad powstaniem kolejnych agencji rządowych.

Z agencjami rządowymi wiązać należy szereg problemów badawczych, które powinny stanowić dla doktryny prawa asumpt do podejmowania problematyki związanej z funkcjonowaniem tych podmiotów. Pomimo to, znaczna część dostępnych opracowań ma charakter dydaktyczny, kompendialny. Spośród autorów, których prace posiadają wartość naukową, na szczególną uwagę zasługują publikacje:

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).

J. Jagielskiego², J. Niczyporuka³, D. Pelca⁴, B. Popowskiej⁵, P. Wajdy i A. Wiktorowskiej⁶, P. Czechowskiego i M. Możdżeń-Marcinkowskiego⁷, P. Bieś-Srokosz⁸ oraz monografia pod redakcją A. Gronkiewicz i A. Ziółkowskiej⁹. Z kolei spośród dotychczasowych dysertacji doktorskich, uwagę z pewnością zwraca praca M. Szewczyk, pt. *Agencje jako podmioty administrujące*¹⁰ oraz K. Buczyńskiego, pt. *Status prawny Agencji Nieruchomości Rolnych*¹¹. Mimo dużej wartości naukowej tych opracowań, części z nich ma dziś znaczenie historyczne.

Celem pracy jest przeprowadzenie kompleksowej analizy publicznoprawnego statusu agencji rządowych, która pozwoli na udowodnienie tezy, iż stan prawa polskiego wskazuje wyraźnie na to, że agencje rządowe są podmiotami prawa o szczególnym charakterze, co wymaga podjęcia zabiegów, także legislacyjnych, w kierunku optymalnego ukształtowania ich modelu. W związku z tym konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy podstawowe pytania:

- 1) Jakie są podstawowe wyznaczniki konstrukcji prawnej agencji rządowych, które indywidualizują te podmioty w zakresie realizowania zadań administracji publicznej?
- 2) Jaki jest stopień samodzielności agencji rządowych w stosunku do naczelnych

² 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.

³ J. Niczyporuk, *Agencje rządowe*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz - Lublin 2002.

⁴ D. Pelc *Agencje państwowe jako organy administracji publicznej*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym*, Studia i Rozprawy, Wrocław 1999.

⁵ B. Popowska, *Agencje rządowe - nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki Rozwoju Prawa Administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Dziesiąte Niemiecko - Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów 8 - 12 września 1997 r., Poznań 1999, s. 207-208.

⁶ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, Tom 6, Warszawa 2011.

⁷ Autorzy podejmują tematykę administracji rolniczej, w tym agencji rolnych. Przykładowa publikacja: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018.

⁸ Jest również autorem dysertacji doktorskiej pt. *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Praca doktorska, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2015.

⁹ A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013.

¹⁰ M. Szewczyk, *Agencje jako podmioty administrujące*, Praca doktorska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, 2013. Głównym problemem badawczym było przedstawienie pozycji prawnej podmiotów agencyjnych będących podmiotami administrującymi w strukturze podmiotów administracji publicznej. W tym względzie, autorka za przedmiot badań przyjęła również agencje nie będące państwowymi osobami prawnymi.

¹¹ K. Buczyński, *Status prawny Agencji Nieruchomości Rolnych*, Praca doktorska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008. Rozprawa dotyczy statusu prawnego tejże agencji, sprzed wejścia w życie ustawy o f.p.

organów administracji rządowej realizujących zadania nadzorcze do tychże podmiotów?

- 3) Czy uzasadnione jest tworzenie agencji rządowych będących państwowymi osobami prawnymi?

W celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytania, przygotowano układ treści rozprawy w sposób, który pozwoli najpełniej wyjaśnić publicznoprawny status agencji rządowych, by następnie uzasadnić postawioną tezę. Mają temu służyć następujące metody badawcze: dogmatyczno–prawna, a także uzupełniająco historyczno–porównawcza oraz prawno–porównawcza.

Rozprawa została podzielona na dziesięć rozdziałów. Za punkt wyjścia w rozdziale pierwszym uznać należy scharakteryzowanie problemu kształtowania ładu administracyjnego w kontekście powstawania w obrębie administracji publicznej nowych podmiotów - agencji. Powyższe zagadnienie zostało zasadniczo przemilczane w literaturze przedmiotu. Jego złożoność potwierdzają zidentyfikowane czynniki poza – i wewnątrz administracyjne, które warunkują organizację i funkcjonowanie administracji publicznej, a tym samym usytuowanych w jej obrębie agencji.

Ponadto nieodzowne jest przedstawienie założeń koncepcji NPM (*New Public Management*, tłum.: Nowe zarządzanie publiczne), która od początków lat 70. XX wieku była urzeczywistniana w szczególności w krajach anglosaskich. W publikacjach naukowych konsekwentnie podtrzymywany jest pogląd, iż NPM stanowi „ideologiczne podwaliny” dla tworzenia nowych bytów prawnych – agencji, w ramach administracji publicznej. Przeprowadzona analiza pozwoli na ustalenie czy współczesne agencje rządowe tworzone na gruncie polskiego prawa, odpowiadają pojmowaniu tych podmiotów z punktu widzenia przyjętych założeń NPM.

W doktrynie prawa administracyjnego przyjęło się uważać podłoże prakseologiczne, tj. skuteczność i efektywność realizowanych zadań, za naczelną przyczynę tworzenia agencji. Argumentuje się, iż „zastępują” one działalność właściwych ministrów, zatem zbiurokratyzowanych i pozbawionych elastyczności struktury ministerstw będących aparatem pomocniczym tychże organów. Pomimo, iż powyższym stwierdzeniom nie można odmówić słuszności, konieczne jest aby przedmiotem badań objąć powstawanie i przeobrażanie agencji w ujęciu historycznym, co tym samym pozwoli na ukazanie złożoności przyczyn ich funkcjonowania.

Jedną z zasadniczych kwestii poruszonych w rozdziale pierwszym jest problem nie wypracowania jednolitego podejścia w definiowaniu agencji rządowych na gruncie doktryny prawa administracyjnego. Dylemat w określeniu istoty agencji rządowych wynika z „ewolucyjnego modelu kształtowania się formuły agencji”¹². Kwestia jest o tyle problematyczna, iż w literaturze przedmiotu przyjęte zostały dwa stanowiska pojmowania ich zakresu podmiotowego. Pierwsze stanowisko wynika z ustalenia, że agencje rządowe, to ogół podmiotów, które w nazwie posługują się wyrażeniem „*agencja*”, pomimo zróżnicowanego statusu prawnego. Drugie stanowisko zawęża ów zakres do agencji - państwowych osób prawnych. Z uwagi na powyższe, w niniejszym rozdziale zostaną przedstawione poglądy doktryny w zakresie pojmowania istoty agencji z uwzględnieniem powyższego podziału.

Cel niniejszych rozważań sprowadza się do potwierdzenia iż w doktrynie prawniczej nie została wypracowana definicja agencji rządowych – państwowych osób prawnych, która w sposób trafny oddaje ich prawno-organizacyjny charakter. Dlatego też dla agencji stanowiących główny przedmiot rozważań zostanie zaproponowana definicja, która w sposób adekwatny będzie wskazywała współczesny kształt ich konstrukcji prawnej.

Kontynuując powyższą kwestię, w ramach rozdziału drugiego nastąpi usystematyzowanie poszczególnych rodzajów agencji rządowych funkcjonujących w polskim porządku prawnym, mając na względzie zidentyfikowane dystynkcje w ich charakterze organizacyjno-prawnym. Wykorzystana zostanie klasyfikacja wypracowana w literaturze przedmiotu obejmująca: agencje na czele których stoją centralne organy administracji rządowej oraz agencje o statusie spółek prawa handlowego. W odniesieniu do agencji będących państwowymi osobami prawnymi niezbędne jest wyodrębnienie:

- 1) agencji w rozumieniu art. 18 ustawy o f.p. (agencje wykonawcze) oraz
- 2) agencji będących państwowymi osobami prawnymi, o których mowa w art. 9 ust. 14 ustawy o f.p.

Dla zachowania kompletności powyższej klasyfikacji przedstawiona zostanie dodatkowo konstrukcja agencji o statusie państwowych jednostek budżetowych.

Problematykę charakteru prawnego agencji podejmuje rozdział trzeci. Jest to zagadnienie o doniosłym znaczeniu, które wywołuje polemikę u przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, traktujących agencje jako byty o niejednoznacznej

¹² Sformułowania użyli: P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 406.

naturze prawnej. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim funkcjonowanie agencji na styku prawa publicznego i prywatnego. Z uwagi na powyższe konieczne jest wskazanie kluczowych wyznaczników agencji, które pozwolą udzielić odpowiedzi na pytanie: czy można stwierdzić, iż współczesne agencje rządowe stanowią wyodrębnione „pełnoprawne” podmioty administrujące funkcjonujące w systemie podmiotów administracji publicznej o już ukształtowanym profilu organizacyjno-prawnym (jak ma to miejsce w przypadku np. organów administracji publicznej lub zakładów publicznych)? Takimi wyznacznikami będą m.in.: wyposażenie w podmiotowość i osobowość prawną, korzystanie z publicznych i prywatnoprawnych form działania, a także nadzór i kontrola sprawowana w szczególności przez naczelne organy administracji rządowej. Część z wyznaczników zostanie szczegółowo omówiona w kolejnych rozdziałach niniejszej dysertacji.

Rozdział czwarty rozpoczyna przedstawienie katalogu zasad (pryncypiów) wynikających z prawa administracyjnego oraz prakseologii, które należy uwzględniać przy tworzeniu i funkcjonowaniu agencji.

W rozdziale zidentyfikowano konfiguracje organów agencji przyjęte na gruncie ustaw „ustrojowych” powołujących te podmioty. Związana jest z tym konieczność ustalenia podobieństw oraz różnic w ich zadaniach i funkcjach. Przede wszystkim należy podkreślić szczególną pozycję prawną Prezesa agencji – będącego organem odpowiedzialnym za całość jej działalności.

Uzupełnienie rozdziału stanowić będzie przedstawienie charakteru gospodarki finansowej oraz mienia, którym posługują się agencje przy realizacji zadań, mając na względzie m.in. wejście w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹³ (w ramach reformy zarządzania mieniem Skarbu Państwa m.in. zniesiono dział Skarb Państwa oraz zlikwidowano Ministerstwa Skarbu Państwa). Powyższe kwestie mają istotne znaczenia dla ustalenia powiązań prawnoustrojowych z naczelnymi organami administracji rządowej.

Problematyka relacji, o których mowa powyżej znalazła rozwinięcie w rozdziale piątym. W świetle przyjętych kryteriów (charakter zadań, więzi prawno-organizacyjne oraz mienie) nie budzi zastrzeżeń przynależność agencji do administracji rządowej. W tym kontekście niezbędne jest ustalenie znaczenia pojęcia „dekoncentracji” opisującego układ organizacyjny w skład którego wchodzi agencje i odpowiadające im

¹³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1182.

naczelne organy administracji rządowej. Przedstawiona argumentacja pozwala opisać powyższy układ jako dekoncentrację pionową w układzie scentralizowanym, którą charakteryzuje nietypowe hierarchiczne podporządkowanie.

W obrębie administracji publicznej działają podmioty o zróżnicowanym statusie prawnym, funkcjach i zadaniach oraz stosowanych formach działania. W publikacjach naukowych niekiedy upodabnia się konstrukcję agencji do organów administracji publicznej, urzędów centralnych oraz zakładów publicznych, posiadających ugruntowaną pozycję prawnoustrojową w strukturze aparatu administracyjnego. Nie mniej jednak zgłaszany jest także postulat nadania agencjom ich „własnej tożsamości prawnej”. W tym względzie niewątpliwie możliwe jest zidentyfikowanie zasadniczych rozbieżności, ale także podobieństw w naturze prawnej agencji oraz wymienionych powyżej podmiotów administrujących.

W ramach rozdziału szóstego omówione zostaną prawne formy działania wykorzystywane przez agencje, posługując się kryterium podziału na ich publicznoprawny i prywatnoprawny charakter. Rozważania należy skoncentrować m.in. wokół decyzji administracyjnej oraz umowy cywilnoprawnej, przy czym część agencji w związku z realizacją zadań związanych z wydatkowaniem środków z funduszy UE, korzysta ze szczególnego typu tychże form działania. Na uwagę zasługuje także praktyka stosowania specyficznych aktów wewnątrzadministracyjnych, których nie można w sposób jednoznaczny przypisać do prawa wewnętrznie obowiązującego ponieważ są kierowane do podmiotów „poza administracją”.

Celem niniejszego rozdziału jest udowodnienie tezy, iż w obrocie prawnym stosowane są prawne formy działania, odpowiadające specyfice zadań realizowanych przez agencje, przy czym konstrukcja niektórych z nich odbiega od ich klasycznego pojmowania na gruncie nauki prawa administracyjnego.

Przedstawiając problematykę prawnych form działania, niezbędne jest również odniesienie się do istoty i rodzajów władztwa państwowego, w tym w szczególności władztwa administracyjnego, którego podstawowym atrybutem jest możliwość korzystania z przymusu administracyjnego. Jest to przedmiot rozważań w rozdziale siódmym. Przedstawiony zostanie model władztwa administracyjnego w odniesieniu do agencji rządowych oraz stosowane środki władztwa, do których należą m.in. sankcje administracyjne.

Rozważania w rozdziale ósmym koncentrują się na ustaleniu istoty zadań publicznych realizowanych przez agencje. Konieczna jest analiza uwarunkowań

normatywnych oraz zakresu i sposobów ich realizacji. Zadania agencji należy rozpatrywać według dychotomicznego (podstawowego) podziału na zadania własne oraz powierzone i zlecone na podstawie umów oraz porozumień, przy czym odrębnie zostaną przedstawione zadania wynikające z programów oraz strategii przyjmowanych przez Radę Ministrów. Analiza literatury przedmiotu pozwala stwierdzić, iż przyjmowane stanowiska względem obszaru działalności agencji nie nadążają za praktyką tworzenia kolejnych tego typu podmiotów. W tym względzie aktualny pozostaje problem podziału zadań pomiędzy państwo (naczelne organy administracji rządowej) oraz agencje rządowe.

Problematyki zadań agencji nie można rozpatrywać w oderwaniu od odpowiedzialności administracyjnej tych podmiotów z tytułu naruszenia norm zadaniowych. Jest to istotna kwestia ponieważ agencje z uwagi na wyposażenie w osobowość prawną (zatem odrębność organizacyjną), powinny ponosić konsekwencje prawne swojej działalności na gruncie obowiązujących przepisów. Zagadnienie odpowiedzialności administracyjnej mogłoby stanowić przedmiot odrębnych prac naukowych, nie mniej jednak konieczne jest przedstawienie jej najważniejszych aspektów.

Rozdział dziewiąty poświęcony został problematyce organów i instytucji weryfikujących działalność agencji rządowych. Potrzeba wzmacniania nadzoru i kontroli nad działalnością agencji stanowi jeden z zasadniczych postulatów przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, przy czym materia prawna w tym zakresie nie stanowiła dotąd przedmiotu kompleksowych analiz.

Rozważania w ramach rozdziału pozwolą odpowiedzieć na pytanie, czy przyjęta prawno-instytucjonalna organizacja systemu nadzorczo-kontrolnego nad działalnością agencji ma charakter skuteczny i spójny.

Kontrola będzie rozpatrywana z uwzględnieniem podstawowego podziału organów i instytucji usytuowanych wewnątrz /i/ na zewnątrz administracji mając na uwadze kryteria sprawowania kontroli. Wartościowy merytorycznie będzie szczególnie przegląd wyników kontroli prowadzonych przez NIK w agencjach, z punktu widzenia ich działalności finansowej oraz realizacji zadań.

Ze względu na fakt, iż każda z agencji ma własne podstawy normatywne konstytuujące ich organizację i funkcjonowanie, należy zauważyć problem związany z zapewnieniem jednolitych ram prawnych sprawowania nadzoru, co może mieć odzwierciedlenie w jego zakresie i intensywności. W ramach rozdziału zostaną zatem

usystematyzowane środki nadzoru przysługujące organom nadzorczym w obrębie wskazanych kategorii nadzoru (personalny, merytoryczny, organizacyjno-prawny, właścicielski).

W literaturze przedmiotu ocena funkcjonowania agencji jest co do zasady krytyczna. Kwestionuje się potrzebę tworzenia nowych podmiotów w ramach aparatu administracyjnego i tym samym jego fragmentaryzację, jak również niejasność samej konstrukcji agencji rządowych. Jednocześnie zgłaszana jest potrzeba zmian w ich organizacji i funkcjonowaniu. Dlatego w rozdziale dziesiątym zostaną przedstawione postulowane zmiany, które mogą przyczynić się do wypracowania optymalnego modelu agencji rządowych.

Z uwagi na wielopłaszczyznowy charakter problematyki funkcjonowania agencji, w rozprawie wykorzystany zostanie w szczególności dorobek nauk prawno-administracyjnych oraz nauki administracji. Przedmiotem analiz będą obowiązujące przepisy prawa, a także orzecznictwo sądowoadministracyjne. W pracy wykorzystane zostanie również doświadczenie zawodowe autora.

ROZDZIAŁ I. GENEZA I ROZWÓJ AGENCJI RZĄDOWYCH W POLSCE

1.1. Uwagi ogólne

Uzasadnione jest aby problematyka powstawania agencji rządowych uwzględniała okoliczności kształtowania ładu administracyjnego. Pierwsze z agencji rządowych zaczęły powstawać w trakcie transformacji gospodarczo-polityczno-ustrojowej po 1989 r. Należy jednak zauważyć, iż prace legislacyjne nad tą konstrukcją prawną było prowadzone w szczególności po wejściu Polski do Unii Europejskiej, gdy konieczne stało się wypracowanie rozwiązań instytucjonalnych niezbędnych dla sprostania wyzwaniom związanym z integracją europejską oraz zapewnienie przejrzystości funkcjonowania sektora finansów publicznych.

Pomimo, iż agencje rządowe na trwałe wpisały się w system podmiotów administracji publicznej w Polsce, traktować je należy jako względnie nową kategorię podmiotów administrujących. Od początku swojego istnienia zakres ich zadań, organizacja i tryb funkcjonowania podlegały ciągłym modyfikacjom. Dlatego kluczowego znaczenia nabiera, aby ustawodawca, decydując się na tworzenie nowych podmiotów w systemie administracji publicznej, uwzględniał implikacje w postaci ryzyka jego fragmentaryzacji, powielania już istniejących struktur, a więc *de facto* zjawisk patologicznych w administracji publicznej. Tworząc wyspecjalizowane podmioty, należy przeprowadzić kompleksową analizę prawno-ustrojową zasadności i celowości powstania nowych struktur organizacyjno-prawnych.

Rozważania nad kształtem prawnym agencji rządowych powinny uwzględniać – oprócz powyższych uwarunkowań – również paradygmat zawarty w koncepcji NPM, zakładający odejście od biurokratycznego modelu funkcjonowania administracji publicznej autorstwa Maxa Webera. Istotę NPM stanowić miało powierzenie realizacji usług publicznych wyspecjalizowanym podmiotom (szeroki desygnat pojęciowy) usytuowanym poza strukturą administracji publicznej i wykorzystującym w swoim działaniu rozwiązania charakterystyczne dla prawa prywatnego. W związku z tym, iż NPM wiązać należy z powstawaniem w państwach Europy Zachodniej podmiotów określanych mianem agencji (literatura używa na ten trend określenia „*agencyfikacja*”), konieczne jest odniesienie się do istoty tej koncepcji przedstawianej przez badaczy

zagranicznych. Polska doktryna prawa administracyjnego również uznaje NPM za podwalinę powstawania agencji na gruncie polskiego porządku prawnego.

Należy zauważyć, iż sformułowania „*agencja rządowa*” używa się na określenie kategorii podmiotów, które wykazują zasadnicze różnice w *differentia specifica* statusu prawnego w porównaniu z agencjami rządowymi – państwowymi osobami prawnymi. Z kolei w ich przypadku, wypracowane definicje wykazują nieprecyzyjność w określaniu konstrukcji i nie odpowiadają współczesnej naturze prawnej tych podmiotów. Część definicji zostało wypracowanych przed wejściem w życie ustawy o f.p., która stanowiła kluczową regulację prawno-finansową w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej przez agencje. Mając na uwadze powyższe, uzasadnione jest opracowanie definicji odnoszącej się do kategorii podmiotów będących agencjami rządowymi - państwowymi osobami prawnymi, która będzie określała ich charakter prawny w sposób jednoznaczny i aktualny.

Uwagę zwraca, iż agencje rządowe będące państwowymi osobami prawnymi stanowią najliczniejszą grupę agencji spośród wszystkich utworzonych w polskim porządku prawnym. Zgodnie z ustawą budżetową na 2019 r., plany finansowe zostały określone dla następujących dziesięciu agencji: AMW, ARiMR, ARM, COBORU, KOWR, NCBiR, NCN, NIW, PAK oraz PARP¹⁴. Zastosowanie do nich będą miały przepisy ustawy f.p. odnoszące się do agencji wykonawczych.

W przestrzeni prawnej działają również inne agencje będące państwowymi osobami prawnymi powstałymi na podstawie art. 9 pkt 14) ustawy o f.b., których niniejsza rozprawa nie obejmuje. W aktualnym stanie prawnym tymi agencjami są: Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Polska Agencja Antydopingowa, Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej, Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.

1.2. Problematyka kształtowania ładu administracyjnego w Polsce

Kształtowanie ładu administracyjnego stanowi zjawisko bezpośrednio związane z organizacją i funkcjonowaniem administracji publicznej. Dlatego też rozważania w tym zakresie należy rozpocząć od przyjęcia definicji „*administracji publicznej*”.

¹⁴ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 198).

Za punkt wyjścia uznać należy propozycję definicji o charakterze mieszanym, tj. przedmiotowo-podmiotowym, opracowaną przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę. Zgodnie z nią, „*administrację publiczną*” rozumie się jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”¹⁵. Istota administracji publicznej w tak szerokim ujęciu, ukierunkowana jest na współistnienie zróżnicowanych podmiotów realizujących zadania o swoistym „dwubiegunowym” charakterze jednak, uzupełniających się.

Ład administracyjny stanowi wieloaspektowe pojęcie, predykat trudny do scharakteryzowania, niemierzalny. Nie można stwierdzić, że ład administracyjny jest niedostatecznie ukształtowany lub został ukształtowany w wystarczającym stopniu i nie jest konieczna dalsza działalność w jego obrębie. Można przyjąć, iż kształtowanie ładu administracyjnego (porządku administracyjnego) jest procesem organizowania administracji publicznej przez państwo, polegającym na współistnieniu podmiotowo zróżnicowanych konstrukcji prawno-organizacyjnych (publicznych oraz prywatnych), które w przestrzeni publicznoprawnej stanowią dopełniającą się jednolitość (integralność) zarówno pod względem materialnym, jak i formalnym (w szczególności w zakresie zadań, funkcji oraz wykorzystywanych form prawnych). W sposób ogólny czynniki kształtujące ład administracyjny (administrację publiczną) można usystematyzować jako uwarunkowania „wewnątrz” i „na zewnątrz” administracji.

Do pierwszej kategorii uwarunkowań zaliczyć należy np. czynniki techniczne o prakseologicznym (sprawnościowym) charakterze, identyfikowane przez J. Łukasiewicza¹⁶. Kształtowanie ładu administracyjnego determinowane jest także powstaniem organizacyjnych i pozaorganizacyjnych więzi prawnych między jednostkami organizacyjnymi. Przyjmują one formułę nadzoru, kontroli, koordynacji, kierowania i współdziałania¹⁷. Ponadto czynnikiem, który kształtuje ład jest funkcjonowanie wszystkich podmiotów w sformalizowanej przestrzeni prawnej, w obrębie porządku prawnego określającego ich kompetencje oraz zadania. Uszczegóławiając powyższe, za determinantę ładu administracyjnego uznać należy

¹⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydanie 3, Warszawa 2004, s. 93.

¹⁶ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Wydanie 2, Warszawa 2004, s. 210.

¹⁷ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie 6, Warszawa 2013, s. 85.

także normy ustrojowe (normy rygorystyczne, szczegółowe, tworzą „układ dynamiczny” zdolny do przystosowywania się do zmiennych okoliczności)¹⁸.

Na zjawisko kształtowania ładu administracyjnego wpływ mają również czynniki spoza obszaru administracji publicznej. Przy ich identyfikacji należy posłużyć się klasyfikacją zaproponowaną przez M. Kuleszę i D. Sześciło. Autorzy wskazują, iż na administrację oddziałują w szczególności¹⁹:

- 1) uwarunkowania historyczne – odnoszą się m.in. do podejścia w organizowaniu administracji terytorialnej;
- 2) przemiany ustrojowe – zmiany systemu politycznego mają wpływ w szczególności na organizację i metody funkcjonowania administracji publicznej. Taka zmiana w 1989 r. skutkowałą reorganizacją administracji publicznej²⁰;
- 3) kultura i tradycja prawna – działalność administracji publicznej zarówno w Polsce, jak i w krajach Europy kontynentalnej jest determinowana prawem w większym stopniu niż ma to miejsce w państwach anglosaskich. Ponadto Polska ma za sobą kilkadziesiąt lat panowania władzy komunistycznej, co wpływa również na poglądy zarówno praktyków, jak i teoretyków prawa);
- 4) kondycja społeczno-gospodarcza – kryzys gospodarczy może powodować osłabienie państwa oraz pomniejszanie jego roli w obszarze bezpośredniego świadczenia usług publicznych;
- 5) oddziaływanie organizacji międzynarodowych – przystosowanie administracji publicznej do funkcjonowania np. w ramach Unii Europejskiej (Z. Niewiadomski używa sformułowania „procesy umiędzynarodowienia administracji publicznej²¹”).

¹⁸ Wskazywane przez M. Zdybą jako element kształtujący ład strukturalny (M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 1998, s. 122).

¹⁹ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 146.

²⁰ Należy dodać, iż całościowa przebudowa „centrum administracyjnego rządu” miała miejsce w latach 1996-1997, kiedy to podjęto się uregulowania trybu pracy oraz organizacji Rady Ministrów, urzędów i organów centralnych, zmiany przepisów odnoszących się do funkcjonowania administracji publicznej oraz gospodarki. Przeprowadzone reformy utrwaliły tendencje w administracji publicznej, które wystąpiły po 1990 r. Dotyczyły one wzmocnienia roli Prezesa Rady Ministrów oraz dekoncentracji zadań realizowanych przez naczelne organy administracji poprzez ich przekazywanie organom centralnym (M. Stefaniuk, J. Szreniawski, *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009, s. 675, 677).

²¹ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego, System prawa administracyjnego*, Tom I, Wydanie 2, Warszawa 2015, s. 31.

Zagadnienie ładu administracyjnego wiązać należy z dylematami, które należy identyfikować na gruncie nauki administracji, teorii organizacji i zarządzania oraz prakseologii. Poniżej przedstawione zostaną najważniejsze z nich, które stanowić będą tło dla podejmowania problematyki agencji rządowych.

Po pierwsze, jednym z istotnych zagrożeń dla ładu administracyjnego jest tworzenie struktur administracyjnych konkurujących w realizowaniu identycznych lub podobnych zadań. Powyższą patologię w administracji, M. Zdyb określa jako „dekompozycję ustrojowego ładu administracyjnego”. Autor zauważa, iż należy wiązać z tym niebezpieczeństwo rozdzielenia kompetencji od odpowiedzialności i chaos w dochodzeniu praw oraz realizowaniu roszczeń²².

Z przeciwną sytuacją będzie można mieć do czynienia, gdy zadania nie mogą zostać zrealizowane przez już istniejące struktury ze względu np. na zbyt wysokie koszty finansowe. Uzasadnia to konieczność powołania nowych, wyspecjalizowanych struktur skoncentrowanych jedynie na wykonywaniu nowych zadań. Tego typu działania powinny być poprzedzone określeniem celowości ich tworzenia, aby ograniczać rozbudowę administracji i tym samym podnoszenie kosztów jej funkcjonowania.

Po drugie, z kształtowaniem administracji publicznej wiązać należy również dylemat związany ze zmiennością jej struktur organizacyjnych. Za warunek przytoczenia uznać należy podejście, które ukształtowało się w teorii organizacji i zarządzania, określane mianem „podejścia sytuacyjnego”, w myśl którego organizacje dopasowują zarówno strukturę, jak i działania do „relevantnych dla nich zmiennych determinujących”. Do takich zmiennych zalicza się zmienność oraz złożoność otoczenia, jak również zmienność oraz złożoność technologii, zadań, wiek i wielkość organizacji²³. Tego typu podejście upowszechnia paradygmat tworzenia nowych bytów prawnych, mając na uwadze elastyczność ich funkcjonowania oraz adaptowalność

²² M. Zdyb, *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne, dziś i jutro*, Warszawa, 2018, s. 48. Spośród dotychczas utworzonych agencji rządowych największa krytyka dotyczyła funkcjonowania aż trzech „agencji rolniczych”, tj. ARiMR, ANR oraz ARR. Zarzucano wysokie koszty utrzymania tych podmiotów związane m.in. z przerostem zatrudnienia oraz powielaniem kompetencji.

²³ J. Boć, *Uwarunkowania rozwoju administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2004, s. 124. Jednym z udanych przykładów dostosowywania do zmieniających się potrzeb i uwarunkowań otoczenia była konsolidacja podmiotów o zróżnicowanym statusie prawnym i zadaniach w ramach Grupy Polski Fundusz Rozwoju (m.in. PARP, Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., Bank Gospodarstwa Krajowego, BGK Nieruchomości S.A.).

do zmieniającego się otoczenia. Jak zauważa M. Stefaniuk, zasadniczą cechą tradycyjnego modelu administracji publicznej jest bowiem sztywność jej struktury organizacyjnej. Z uwagi na powyższe autor postuluje potrzebę modernizacji ustroju administracji publicznej poprzez zapewnienie elastyczności jej strukturom²⁴.

Po trzecie, dylematem związanym z kształtowaniem ładu administracyjnego jest szerokość kompetencji przypisanych podmiotom administracji. Z. Leoński zwrócił uwagę, iż „chodzi tu o rozstrzygnięcie dylematu: tworzenie wąsko wyspecjalizowanych organów administracyjnych, czy też powoływanie organów o kompetencjach szerokich”²⁵. Tworzenie podmiotów o wąskim zakresie kompetencji sprzyja skuteczności realizowanych zadań, jednak powoduje fragmentaryzację aparatu administracji. Autor stwierdza, iż takie zjawisko „godzi w jedność tego aparatu, powodując niezharmonizowanie działań między poszczególnymi organami, rodzi potrzebę istnienia osobnych organów koordynacji”²⁶.

Po czwarte, na uwagę zasługuje zjawisko rozdzielania obszarów aktywności struktur państwa, tj. kreowania polityki państwa z jednej strony oraz jej wdrażania z drugiej (oddzielenie „sterowania od wiosłowania”²⁷). Władza państwowa (ustawodawcza i wykonawcza) pełni funkcję kreacyjną, określa kierunki i zadania państwa, a następnie organizuje strukturę administracji, tj. tworzy podmioty realizujące funkcje administracyjne, które wyposaża w narzędzia i metody pozwalające na realizowanie tychże zadań. Według innego podziału zadania administracji centralnej koncentrują się na wykonywaniu zadań „na rzecz rządu”, a więc zarządzania środkami i osobami mającymi na celu kreowanie oraz prowadzenie polityki państwa (współcześnie taką rolę pełnić będą Premier oraz ministrowie). Z drugiej strony działają podmioty o funkcjach wykonawczych, które realizują prawo i tym samym zadania publiczne z niego wynikające. Należą do nich m.in. agencje, urzędy, organy centralne²⁸.

²⁴ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 422. J. Supernat posługuje się określeniem „zasada organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych” (J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984, s. 34, [za:] J. Starościak, *Zasada organizacyjnej elastyczności, w budowie organów administracyjnych*, PiP 1974, z. 8-9, s. 4 i n).

²⁵ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Wydanie 1, Warszawa 2004, s. 61, [za:] J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 113.

²⁶ Z. Leoński, *Zarys prawa...*, 2004, s. 62.

²⁷ Tego potocznego sformułowania użyli D. Osborne oraz T. Gaebler w odniesieniu do władzy publicznej w Stanach Zjednoczonych podejmującej decyzje oraz agencji rządowych oddzielonych od instytucji zarządzających i odpowiedzialnych za świadczenie usług (D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przekład A. Jankowski, Poznań 1992).

²⁸ E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 15.

Powyższego podziału nie należy jednak traktować w sposób kategoryczny ze względu na częste przenikanie się obu obszarów w ramach danego podmiotu.

Po piąte, nie można zignorować powstawania kolejnych podmiotów administrujących, do których zaliczyć należy np. agencje, spółki publiczne, organizacje pozarządowe. Od początku lat 90. XX wieku obserwowana jest tendencja do przekazywania tym podmiotom realizacji zadań publicznych (zadań administracji publicznej), których wykonywanie dotychczas należało do kompetencji właściwych ministrów²⁹. Z uwagi na powyższe, w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na dysfunkcjonalność ustrojową rozumianą jako niejasny status prawny podmiotów właściwych w sprawach gospodarczych – np. agencji państwowych, przyjęty sposób sprawowania nadzoru nad tymi podmiotami oraz relacje ustrojowe z organami administracji publicznej³⁰.

Po szóste, dylematem jest wykorzystywanie przez podmioty administrujące prawnych form działania o niewładczym charakterze. Problematyka wycofywania się ze stosowania prawa administracyjnego na rzecz wprowadzania rozwiązań znamienych dla prawa cywilnego stanowi jeden z głównych problemów badawczych w doktrynie prawa, w odniesieniu do którego nie wypracowano przesądzającego stanowiska. Zjawisko określa się jako „ucieczkę od reżimu administracyjnoprawnej kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej - ucieczkę w sferę prawa cywilnego”³¹. Z drugiej strony sprzyja (z pewnymi ograniczeniami) swobodzie kształtowania woli stron.

²⁹ Jak zauważa J. Zimmermann tworzenie nowych kategorii podmiotów administrujących, które posiadają władztwo administracyjne często uzasadnione jest przyczynami koniunkturalnymi lub nawet politycznymi. Dotyczy to m.in. agencji, banków, podmiotów wykonujących funkcje zlecone, funduszy, fundacji, zakładów administracyjnych, a nawet spółek prawa handlowego oraz przedsiębiorstw (J. Zimmermann *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 108).

³⁰ M. Zdyb, *Dysfunkcjonalność prawa gospodarczego w kontekście kształtowania ładu publicznego w Polsce*, [w:] E. Kruk, G. Lubeńczuk, M. Zdyb (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarcza*, Warszawa 2018, s. 19.

³¹ D. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej*, Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi, Warszawa 2009, s. 116.

1.3. Koncepcja nowego zarządzania publicznego jako podstawy dla tworzenia agencji rządowych w Polsce

Podstaw „ideologicznych” tworzenia agencji rządowych w polskiej przestrzeni prawnej należy doszukiwać się w szczególności w założeniach koncepcyjnych NPM. W tym względzie konieczne jest przeanalizowanie tychże podstawowych założeń i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przyjęty na gruncie NPM paradygmat funkcjonowania agencji w ogólnym ujęciu odpowiada rozwiązaniom przyjętym w odniesieniu do współczesnych agencji rządowych w Polsce.

Kryzys gospodarczy w latach 70 XX wieku spowodował krytykę rozbudowanej administracji publicznej oraz modelu administracyjnego zakładającego jej silne ingerowanie w gospodarkę. Zarzuty odnosiły się do zbyt wysokich kosztów funkcjonowania sektora publicznego, rozbudowanego zakresu świadczonych usług i braku zdolności realizowania przez państwo części z nich (konieczne stało się ich dystrybuowanie przez sektor prywatny). Krytykowano sposób działania sektora publicznego charakteryzujący się m.in. nieskutecznością, brakiem elastyczności oraz nieefektywnością³².

Państwa zachodnie stanęły przed koniecznością ograniczania wydatków publicznych oraz obniżania podatków, gwarantując jednocześnie utrzymanie jakości usług publicznych oraz dobrobytu na odpowiednio wysokim poziomie³³.

Modernizacja sektora publicznego była prowadzona w latach 80 XX wieku w państwach anglosaskich: USA, Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Australii, Nowej Zelandii, ale również Szwecji oraz Holandii, gdzie wdrożono programy reform administracji centralnej. W kolejnych latach przyjęło się używać na określenie fali tych reform sformułowania NPM³⁴.

Przedmiot reform w ramach NPM sprowadzono do dwóch zasadniczych kwestii: wielkości sektora publicznego, a także zakresu realizowanych zadań oraz ich dostosowania do modelu administracji (wprowadzenie efektywnych metod zarządzania, ekonomizacja administracji publicznej). W odniesieniu do pierwszej kwestii, rola państwa miała ograniczać się do zagwarantowania bezpieczeństwa obywatelom oraz egzekwowania umów (tzw. państwo minimalne). W przypadku drugiej kwestii,

³² S. Mazur *Historia administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydanie 2, Warszawa 2003, 2005, s. 57.

³³ M. Zawicki, *Nowe Zarządzanie Publiczne*, Warszawa 2011, s. 23.

³⁴ Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform*, Third Editions, 2011, s. 6.

zwracano uwagę na możliwość wykorzystania w sektorze publicznym instrumentów zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym. Przedsiębiorstwa prywatne miały odtąd stanowić punkt odniesienia (wzorzec) dla funkcjonowania podmiotów publicznych³⁵. W literaturze przedmiotu NPM postrzegana jest w sposób niejednoznaczny czego wyrazem jest wielość definicji oraz cech charakterystycznych. Ch. Hood³⁶ stwierdza, iż NPM nie stanowi jednej zwartej koncepcji, a składa się z wielu „komponentów doktrynalnych”, dla których wspólnym mianownikiem jest krytyczny stosunek do funkcjonowania sektora publicznego. Do komponentów tych należy zaliczyć:

- 1) profesjonalizację zarządzania (przedsiębiorczy model zarządzania publicznego);
- 2) ustalanie celów, zadań, wskaźników i standardów świadczenia usług publicznych;
- 3) ponoszenie odpowiedzialności indywidualnej;
- 4) decentralizację usług publicznych oraz ograniczenie struktur hierarchicznych;
- 5) propagowanie mechanizmów konkurencji w obszarze usług publicznych;
- 6) ograniczanie wydatków publicznych (dyscyplina finansów publicznych)³⁷.

Mając na uwadze powyższe składowe, NPM można opisać jako „adaptację metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do zarządzania organizacjami publicznymi³⁸”. NPM wyróżnia promowanie konkurencji pomiędzy usługodawcami, decentralizacja kompetencji oraz większa kontrola społeczności lokalnych. Administracja nie jest skoncentrowana na nakładach, zarządzeniach oraz regulacjach, ale na wynikach, misji i celach³⁹.

A. Frączkiewicz-Wronka zauważa, iż istotą NPM jest także restrukturyzacja administracji, tj. redukcja jej rozmiarów w wyniku dezagregacji departamentów oraz tworzenie agencji wyposażonych w większą autonomię działania,

³⁵ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 61, [za:] H. Klages, E. Löffler, *New Public Management in Germany: the implementation process of the New Steering Model*, *International Review of Administrative Sciences* 1998, T. 64, nr 1, s. 42.

³⁶ Przyjmuję, się, iż autor jako pierwszy posłużył się określeniem *New Public Management* (1991 r.), najpierw podczas wykładu akademickiego, a następnie w artykule naukowym „*A New Public Management for All Seasons*”, [w:] *Public Administration*, 1991, nr 1, s. 3-19 (H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno - prawnej*, [w:] A. Bosacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010, s. 21-22).

³⁷ F. Kuźnik, [w:] B. Koźuch, T. Markowski, *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Białystok 2005, s. 74, [za:] Ch. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, [w:] S.P. Osborne (red.), *Public Management. Critical Perspectives*, Routledge, London 2002, s. 185-203.

³⁸ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005, s. 39.

³⁹ J. Czaputowicz, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 147, [za:] D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing government: How to entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York 1992, s. 19-20.

czego konsekwencją jest spłaszczanie struktur administracji. Tego typu model administracji sprowadza się do wykonywania władzy przez niższe szczeble zarządzania i powstawania organizacji sieciowej. Zdaniem autorki, dezagregacja jednostek należących do sektora publicznego charakteryzuje się m.in. odejściem od ich monolityczności, zdecentralizowaniem budżetów oraz koniecznością kreowania takich organizacji, którymi możliwe jest efektywne zarządzanie⁴⁰.

Z uwagi na powyższe, w ujęciu ustrojowym, tym co charakteryzuje koncepcję NPM jest przede wszystkim tworzenie podmiotów wyłączonych ze struktur administracji publicznej, tj. rozdzielenie jej funkcji wykonawczych od politycznych (tradycyjnie przypisywanych ministerstwom). Zdaniem M. Swory, takie funkcjonalne oddzielenie wynika z przekonania, że każda z tych funkcji ma inną specyfikę i powinna być wykonywana przez różne podmioty⁴¹. Podmioty realizujące funkcje wykonawcze w NPM określone zostały organizacjami quasi-autonomicznymi (*quangos's*, tj. *quasi-autonomous non-governmental organisation*), które przyjmują postać działających w imieniu państwa agencji prywatnych powoływanych w celu zapewnienia wzrostu efektywności działań rządu⁴². W literaturze przedmiotu wskazany powyżej podział funkcji określany jest jako „*decentralizacja zarządzania*”, w wyniku której następuje zwiększanie odpowiedzialności oraz zakresu władzy departamentów i agencji rządowych. Ministerstwa odpowiadają za przygotowywanie programów oraz polityk państwa, jak również za nadzór nad agencjami odpowiedzialnymi za ich implementację. Między agencjami a ministerstwami zawierane są porozumienia (kontrakty), określające zakres zadań oraz odpowiedzialności⁴³.

W świetle koncepcji NPM agencje powinny być podmiotami niezależnymi operacyjnie, jednak ponoszącymi odpowiedzialność przez ministrem lub jednostką nadzorującą. Z jednej strony agencje cechuje menadżeryzm, działalność zorientowana na realizację programów i osiąganie konkretnych rezultatów, z drugiej strony planowanie w oparciu o środki finansowe, których dysponentem jest władza polityczna⁴⁴.

⁴⁰ A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne - elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009, s. 47.

⁴¹ M. Swora, *Niezależne organy administracji. Aspekty prawne, organizacyjne, polityczne*, Warszawa 2012, s. 81, [za:] T. Christensen, P. Laegreid, *New Public Management - Undermining Political Control*?, [w:] T. Christensen, P. Laegreid (red.), *New Public Management, The Transformation of ideas and practise*, London, 1996.

⁴² S. Mazur, *Historia...*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, s. 58.

⁴³ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie...*, s. 54-55.

⁴⁴ A. Schick, *Agencies in Search of Principles*, OECD, Journal on Budgeting, 2(1), s. 15.

Z czasem w wielu państwach (np. w Szwecji) wdrożono doktrynę określaną mianem *agencyfikacji* (ang. *agencification*) polegającą na powierzeniu wyspecjalizowanym agencjom rządowym⁴⁵ (tworzącym rozbudowaną sieć) zadań mających charakter wykonawczy. Dzięki temu ministerstwa mogą skupić się jedynie na realizowaniu strategicznych funkcji, tj. tworzeniu programów, planów, strategii oraz projektów aktów prawnych. W Polsce podejmowane były próby zaadoptowania podobnego modelu, jednak z uwagi na postulat „taniego państwa” oraz limitowania liczby instytucji państwowych oraz urzędów zrezygnowano z tych zamierzeń. Konsekwencją tego było rozbudowywanie struktur ministerstw zarówno pod względem zatrudnienia, jak i realizowanych zadań⁴⁶.

Koncepcja NPM w latach 90. XX wieku stała się przedmiotem krytyki. Uważano bowiem, iż jest ona nieadekwatna i niewystarczająca w świetle „bardziej złożonych wyzwań współczesnego rządu”⁴⁷. K. Marchewka-Bartkowiak wskazuje na trudność we wdrażaniu NPM wynikającą z problemów w pomiarze wyników realizacji zadań publicznych, upolitycznieniem administracji oraz jej oporem do przejęcia odpowiedzialności za wykonywanie określonych celów szczegółowych⁴⁸. Zwrócono uwagę, iż tam, gdzie koncepcja NPM odnalazła szerokie zastosowanie praktyczne, doszło do „radikalnego zwiększenia złożoności instytucjonalnej i politycznej”, ze względu na atomizację dużych struktur biurokratycznych na mniejsze

⁴⁵ Należy jednak zwrócić uwagę, iż w literaturze przedmiotu określenia „agencja” używa się w szerokim ujęciu. Dlatego konieczne jest wyłączenie z tego wyrażenia m.in. przedsiębiorstw państwowych, spółek akcyjnych nawet jeżeli jedynym udziałowcem jest państwo, działających na podstawie prawa prywatnego, lokalnych agencji („*sub-national agencies*”), organizacji charytatywnych. Agencje różnią się wielkością, realizowanymi funkcjami (świadczenie usług, zadania regulacyjne), zakresem kompetencji (podmioty eksperckie lub o kompetencjach ogólnych), zakresem autonomii (duża niezależność lub ścisła podległość właściwemu ministrowi lub jednostce nadzorującej). C. Talbot, Ch. Pollitt, K. Bathgate, J. Caulfield, A. Reilly, A. Smullen, *The idea of agency. Researching the agencification of the (public service) world*, Paper for the American Political Studies Association Conference, Washington DC, 2000, s. 5-6.

⁴⁶ D. Sześciło, J. Jakubek-Lalik, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka*

o współczesnej administracji, Warszawa 2014, s. 49. Model przyjęty w Szwecji charakteryzuje jednoznaczne rozdzielenie ministerstw zaangażowanych w realizację spraw politycznych od urzędów centralnych (administracja wykonawcza). Podobnie w Polsce w latach 1992-2001 podejmowano wysiłki na rzecz wyodrębnienia kompetencji oraz aparatu urzędów centralnych administracji rządowej z ministerstw, które miały odpowiadać za obsługę procesów rządzenia. Rozdzielenie nie doszło do skutku ze względu na likwidację w 2001 r. około 20 urzędów centralnych, które zostały włączone do struktur ministerstw, a co za tym idzie poddane zwierzchnictwu politycznemu (H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 127-128).

⁴⁷ M. Zawicki, *Deficyty współzarządzania publicznego w Unii Europejskiej*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010, s. 106.

⁴⁸ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 18 (178), 9 października 2014 r., s. 3, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień 25.10.2018 r.].

jednostki, posiadające samodzielność decyzyjną oraz finansową. Konieczne zatem stało się zaproponowanie nowych rozwiązań, które eliminowałyby powstałe rozbieżności oraz jego skutki⁴⁹ (paradoksalnie, w okresie w którym następował zmierzch koncepcji NPM, w Polsce rozpoczęto procesy organizacji administracji odpowiadające jej założeniom⁵⁰).

Pojawiły się postulaty zastąpienia NPM formułą zarządzania publicznego - *good governance* (dobre rządzenie). Określenie *good governance* zostało pierwszy raz użyte w dokumentach i programach pomocowych Banku Światowego. Wskazywano w nich konieczność udzielenia wsparcia krajom rozwijającym się, mając na uwadze w szczególności kryterium skuteczności. Nieefektywność udzielanej pomocy wiązano z niewystarczającym potencjałem administracyjnym⁵¹. Koncepcję tę określono jako „sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością”⁵².

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż koncepcje NPM oraz *dobrego rządzenia* nie muszą być ze sobą sprzeczne. Konieczna jest między nimi synergia, a więc połączenie efektywności i skuteczności działania NPM oraz respektowania prawa, uczciwości i przejrzystości, które zakłada koncepcja *dobrego rządzenia*. NPM jest modelem rynkowym, zakładającym istnienie niezależnych oraz równorzędnych podmiotów (w szczególności agend rządowych). Z kolei *dobre rządzenie* organizuje sieć, którą tworzą agencje rządowe, członkowie związków zawodowych oraz przedsiębiorstwa⁵³.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, iż agencje rządowe powstałe na gruncie polskiego prawa wykazują pewne podobieństwa do analogicznych konstrukcji prawnych wynikających koncepcji NPM i jej najważniejszych założeń. Do wspólnych

⁴⁹ H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania...*, s. 23, [za:] P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler, *New Public Management is Dead - Long Live Digital - Era Governance*, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 2006, nr 3, s. 467-494.

⁵⁰ Podczas konferencji *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy* (25 października 2018 r., Krajowa Szkoła Administracji Publicznej), podjęto dyskusję na temat wyzwań polskiej administracji oraz adekwatności jej struktur. Zwrócono uwagę, na konieczność przenoszenia zadań publicznych poza administrację np. w formule partnerstw publiczno-prywatnych lub publiczno-społecznych. Wskazywano również na sieciowość, zadaniowość (podejście projektowe), optymalizację procesu decyzyjnego oraz elastyczność struktur, jako przymioty „pożądanego” administracji. Wydaje się zatem, iż pomimo krytyki NPM, pewne jego postulaty w dalszym ciągu pozostają aktualne.

⁵¹ *Koncepcja good governance - refleksje do dyskusji*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 9.

⁵² *Ibidem*, s. 5.

⁵³ K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Katowice 2011, s. 65, [za:] J. Hausner, *Podstawy rządzenia interaktywnego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*. Materiały seminarium naukowego, Kraków 2011, s. 11.

cech należy zaliczyć wyodrębnienie podmiotów – agencji ze struktur administracji rządowej (ministerstw) w celu wykonywania w sposób bardziej efektywny niż owa administracja zadań o charakterze wykonawczym. Agencje są zorientowane na osiąganie konkretnych rezultatów czemu służyć ma system planowania oraz sprawozdania z realizacji konkretnych działań. Z kolei ministrowie odpowiadają za kreowanie polityki państwa (tworzenie strategii, programów, projektowanie przepisów prawa). Ponadto agencje podlegają nadzorowi tychże ministrów - władzy politycznej. Uwagę zwraca, iż o ile na gruncie NPM agencje są podmiotami względnie niezależnymi, o tyle w odniesieniu do agencji rządowych w Polsce podobne ustalenie nie znajduje potwierdzenia.

1.4. Pojęcie agencji rządowych w doktrynie prawa

Niezbędne jest, aby szczegółowe rozważania dotyczące statusu prawnego agencji rządowych, zostały poprzedzone przeglądem definicji tych podmiotów wypracowanych przez doktrynę prawniczą. Podjęte zadanie badawcze nie wiąże się z przedstawieniem całości poglądów tejże doktryny, a jedynie tych stanowisk, które uznać należy za najbardziej reprezentatywne.

Cel niniejszych rozważań sprowadza się do potwierdzenia tezy, iż w doktrynie prawniczej nie została wypracowana definicja agencji rządowych – państwowych osób prawnych, która w sposób trafny oddaje ich organizacyjny-prawny charakter. Z uwagi na powyższe niezbędne jest przedstawienie propozycji definicji, która w sposób adekwatny będzie wyrażała konstrukcję prawną tych podmiotów.

W pierwszej kolejności niezbędne jest poczynienie uwag o charakterze terminologicznym. Należy zwrócić uwagę na występowanie na gruncie kodeksu cywilnego konstrukcji prawnej umowy agencyjnej – agencji, określonej w art. 758 §1 k.c.⁵⁴ W świetle tego przepisu na podstawie umowy agencyjnej agent (tj. przyjmujący zlecenie) zobowiązuje się za wynagrodzeniem do stałego pośredniczenia przy zawieraniu umów zarówno na rzecz przedsiębiorcy dającego zlecenie, jak również do ich zawierania w jego imieniu. Agentem będzie przedsiębiorca, osoba fizyczna lub osoba prawna prowadząca działalność gospodarczą, m.in. wytwórczą, usługową, handlową. Działalność prowadzona jest we własnym imieniu,

⁵⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1025).

zarobkowo i w sposób zorganizowany oraz ciągły⁵⁵. Umowa agencyjna jest umową profesjonalną ponieważ jej stronami są podmioty o statusie przedsiębiorcy⁵⁶. Ma charakter wzajemny, odpłatny, zobowiązujący i jest zbliżona w swej konstrukcji do umowy zlecenia, stanowiąc w pewnym sensie jej wyspecjalizowany podtyp⁵⁷. Agencji na gruncie prawa cywilnego nie należy oczywiście utożsamiać z agencjami rządowymi. M. Możdżeń-Marcinkowski wskazuje liczne akty, w których występuje instytucja „agencji” lub „agenta”. Autor słusznie postuluje wyłączenie tychże pojęć z k.c., (umowa agencyjna), Prawa celnego (agent celny), Kodeksu Morskiego (agent morski), ustawy o usługach płatniczych agent płatniczy), ustawy o usługach turystycznych (agent turystyczny i ubezpieczeniowy)⁵⁸.

Na gruncie przepisów prawa nie została wypracowana definicja legalna „agencji” lub „agencji rządowej⁵⁹”. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego, agencja to „przedstawicielstwo jakiegoś przedsiębiorstwa, urzędu lub państwa”⁶⁰. Z kolei przymiotnik relacyjny „rządowy” nawiązuje do władzy wykonawczej, a więc władzy odpowiedzialnej za realizację polityki państwa. *Prima facie* agencja powinna więc być podmiotem wydzielonym ze struktur pierwotnych – mocodawcy, jednak posiadającym uprawnienie (mandat) do działania na rzecz takiego organu.

Należy zauważyć, iż zbiorczego pojęcia „agencje” używa się na określenie licznych podmiotów zróżnicowanych w swej naturze prawnej. Jak słusznie zauważają A. Gronkiewicz i A. Ziółkowska, przed 1989 r. funkcjonowały zaledwie dwie agencje, były to: Polska Agencja Prasowa oraz Państwowa Agencja Atomistyki (nie były one jednak państwowymi osobami prawnymi). Zapoczątkowanie procesu transformacji gospodarczej wiązało się z powstawaniem nowych agencji o zróżnicowanym statusie prawnym oraz nazewnictwie. Jak podkreślają autorzy, nie każda działalność danej jednostki organizacyjnej wykonywana na zasadach agencji miała swoje odzwierciedlenie w nazwie, jak również nazwa „agencja”, którą posługiwała się dana

⁵⁵ T. Szymanek, [w:] T. Szymanek, D. Czajka (red.), *Prawo gospodarcze. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2005, s. 177.

⁵⁶ T. A. Filipiak, J. Mojak, M. Mazar, E. Niezbecka, *Zarys prawa cywilnego*, Wydanie 6, Lublin 2010, s. 367.

⁵⁷ A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 521.

⁵⁸ M. Możdżeń-Marcinkowski, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 39.

⁵⁹ Wskazana konstrukcja słowna została użyta przez ustawodawcę w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.). Jednak zarówno akt prawny jak i uzasadnienie, nie zawiera objaśnienia dla tego pojęcia.

⁶⁰ Słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl> [dostęp na dzień: 13.02.2017 r.].

jednostka nie przekładała się na jej funkcjonowanie na zasadach agencji⁶¹. Dla przykładu, ustawodawca tworzy np. COBORU, NCBiR, NCN oraz NIW nie posługując się w nazwach tych podmiotów sformułowaniem „*agencja*”. Pomimo to należy je klasyfikować jako agencje rządowe.

Ponadto zwraca uwagę stosowanie w literaturze przedmiotu następujących określeń agencji: państwowe, rządowe, publiczne, administracyjne, gospodarcze, czy wreszcie wykonawcze. Szczegółowa egzegeza pojęciowa tychże określeń byłaby zadaniem karkołomnym. Należy jednak sformułować ogólną uwagę, iż stosowanie powyższych określeń determinowane było pojmowaniem tychże podmiotów z punktu widzenia aktualnie realizowanych zadań oraz funkcji (ewoluowanie konstrukcji agencji na gruncie obowiązujących przepisów miało swoje odzwierciedlenie w stosowanym nazewnictwie).

Uwagę zwraca także nieścisłość terminologiczna, którą utrzymuje ustawodawca na gruncie ustawa „finansowych”, tj. o ile w ustawie o f. p. posłużono się określeniem „*agencja wykonawcza*”, o tyle już w przepisach ustawy p.w.u.f.p.⁶² (art. 12 i 17), znamienne jest posługiwanie się zwrotem „*agencja rządowa*” oraz „*agencja wykonawcza*”.

Dla uporządkowania rozważań niezbędny jest w pierwszej kolejności przegląd definiowania agencji w znaczeniu szerokim (podejście dominujące, szczególnie w publikacjach mających walor historyczny). Takie ujęcie należy odnosić do ogółu podmiotów prawa publicznego o zróżnicowanej formie organizacyjno-prawnej. Agencjami tymi będą: państwowe osoby prawne, spółki prawa handlowego, których jedynym udziałowcem jest Skarb Państwa oraz urzędy, na czele których stoją centralne organy administracji rządowej.

W opinii D. Pelca, agencją administracyjną jest wyodrębniona majątkowo, organizacyjnie oraz samodzielna finansowo państwowa jednostka organizacyjna realizująca zadania publiczne przy wykorzystaniu instrumentów cywilnoprawnych (m.in. umów cywilnoprawnych) oraz metod administracyjnych (np. decyzji administracyjnych). Zdaniem autora, agencją administracyjną jest podmiot spełniający dwie przesłanki: a) wyodrębnienie z aparatu administracji rządowej, b) stosowanie

⁶¹ A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Agencje w strukturze administracji - uwagi wprowadzające*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 18. Podobnie: J. Olszewski, *Prawo gospodarcze. Kompendium*, Warszawa 2002, s. 138.

⁶² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

mieszanych metod działania⁶³. B. Popowska zwraca uwagę, iż agencje są przykładem przystosowywania „form organizacyjnych administracji do zmieniających się zadań, głównie związanych z przekształceniami ustrojowymi”. Zdaniem autorki nie można uznać, iż istnieje jeden model agencji, ponieważ występuje kilka typów agencji, z których każdy posiada immanentne, charakterystyczne dla siebie cechy⁶⁴.

Z kolei J. Niczyporuk przytacza definicję agencji rządowej będącej „instytucją utworzoną na podstawie ustawy lub założoną przez naczelny organ administracji państwowej; w formie organu centralnego, państwowej jednostki organizacyjnej lub spółki akcyjnej; w celu wykonywania zadań państwa, w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw”. Autor kwestionuje zasadność posługiwania się takim ujęciem agencji z uwagi na nieprecyzyjność i małą użyteczność⁶⁵. Na powiązania funkcjonalne ze sferą administracji rządowej wskazuje C. Kosikowski. Przedstawiając konstrukcję agencji rządowych, podnosi, iż „publicznoprawne rozumienie agencji odnosi się do podmiotów stanowiących jednostki organizacyjne wyłączone z tradycyjnych struktur ministerialnych, chociaż na ogół poddane nadzorowi ministrów, o zróżnicowanych podstawach prawnych i formach działania, tworzone jako szczególnego rodzaju rządowe przedstawicielstwa w celu spełnienia wyznaczonych przez rząd zadań z zakresu administracji gospodarczej”⁶⁶.

W innym ujęciu agencje państwowe określane są jako „państwowe formy organizowania dziedzin gospodarki”, dla których wspólnymi cechami są:

- a) powoływanie przez organy państwa, ukierunkowane na wykonywaniu zadań państwa;
- b) powiązanie funkcjonalne i organizacyjne z naczelnymi lub centralnymi organami administracji państwowej⁶⁷.

W jednej z wcześniejszych publikacji na temat agencji, J. Jagielski wyrażał stanowisko, iż agencja to w istocie nazwa, pod którą występują podmioty o zróżnicowanym statusie⁶⁸. W późniejszej publikacji autor zrewidował jednak swój

⁶³ D. Pelc, *Agencje...*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki...*, s. 42.

⁶⁴ B. Popowska, *Agencje rządowe...*, [w:] *Kierunki Rozwoju Prawa Administracyjnego...*, s. 207-208.

⁶⁵ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J., Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 163.

⁶⁶ C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Wydanie 5, Warszawa 2002, s. 137-138. Zob. także: Wyrok WSA w Warszawie z 14 października 2008 r., III SA/Wa 1086/08, Legalis (nr 280128);

⁶⁷ J. Kuryło, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Administracja gospodarcza*, [w:] S. Piątek, I. Postuła (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 47.

⁶⁸ J. Jagielski, *Status prawny...*, [w:] *Granice wolności gospodarczej...*, s. 74.

pogląd, przypisując agencjom „podmiotowość”. W aspekcie przedmiotowym agencją miała być jednostka, która może posiadać zróżnicowany charakter prawny, powstała do realizacji wydzielonych zadań administracji publicznej, w szczególności o finansowej i gospodarczej naturze, będących w obszarze zainteresowania rządu⁶⁹. Przedstawiony katalog definicji agencji należy uzupełnić stanowiskiem I. Lipowicz, która określa je jako państwowe jednostki organizacyjne usytuowane na poziomie centralnym, realizujące administrację publiczną w ściśle określonej dziedzinie. Są to kombinacje form zarówno o charakterze publicznym, jak i prywatnym powoływane celem realizacji zadań publicznych w sposób bardziej efektywny i kreatywny⁷⁰.

W opinii P. Wajdy i A. Wiktorowskiej agencje administracyjne to zróżnicowana kategoria jednostek organizacyjnych, których wspólnym mianownikiem jest realizacja zadań publicznych. Do ich wspólnych cech należy zaliczyć powoływanie przez organy państwa celem wykonywania jego zadań oraz funkcjonalne organizacyjne powiązania z organami administracji rządowej. Jednostki są jednak zróżnicowane pod statusu prawnego, zadań i funkcji oraz organizacji wewnętrznej⁷¹.

Definicja agencji rządowej została również wypracowana na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych. Wskazuje się, iż agencja jest „jednostką o zróżnicowanym charakterze i statusie prawnym, powołaną do wykonywania działań administracji publicznej, często o charakterze gospodarczym i finansowym oraz usytuowaną w strukturze aparatu centralnej administracji poprzez podporządkowanie nadzorowi organów naczelnych”⁷². Powyższa definicja wskazuje zatem istotę agencji rządowych, która odpowiada poglądom przyjmowanym przez doktrynę prawa.

Podsumowując dotychczasowe analizy należy stwierdzić, iż agencje rządowe rozumiane w ujęciu szerokim wykazują podobieństwa w postaci państwowego charakteru (funkcjonują w obrębie administracji publicznej), są tworzone na podstawie ustaw lub przez organy państwowe, z którymi są powiązane i realizują szeroko rozumiane zadania administracji publicznej. Zaproponowane definicje mają ogólnikowy charakter i są pojemne znaczeniowo, przez co nie oddają w sposób trafny specyfiki podmiotów, które uznawać należy za agencje rządowe w wąskim znaczeniu.

⁶⁹ J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie 13, Warszawa 2017, s. 177.

⁷⁰ I. Lipowicz, *Ustrój administracji publicznej*, [w:] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 237.

⁷¹ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 401.

⁷² Wyrok WSA we Wrocławiu z 29 listopada 2010 r., I SA/Wr 942/10, CBOSA.

Stosowanie sformułowania „*agencja rządowa*” na określenie spółek akcyjnych, centralnych organów administracji rządowej (agencja jest aparat pomocniczy tychże organów) oraz państwowych jednostek budżetowych należy uznać za zbyt uproszczenie⁷³. Stanowi ono jednak konsekwencję semantycznej nieścisłości, której wyrazem jest przede wszystkim posługiwanie się nazwach tych podmiotów wyrazem „*agencja*”⁷⁴.

W ujęciu zawężającym do agencji rządowych zaliczyć należy podmioty mające status wyłącznie państwowych osób prawnych⁷⁵. Podmioty te, przyjmują takie nazwy jak: agencja, centrum, instytut czy ośrodek. W powyższym ujęciu J. Niczyporuka, definiuje agencję rządową jako „instytucję utworzoną z mocy ustawy, w formie państwowej osoby prawnej, celem wykonywania zadań gospodarczych państwa, w zakresie udzielonych kompetencji i pełnomocnictw”⁷⁶. Należy jednak zauważyć, iż współczesne zadania realizowane przez agencje nie potwierdzają wyłącznie ich gospodarczego charakteru. Zamiast tego uzasadnione jest używanie ogólnego określenia „*zadania publiczne*”, które najlepiej oddaje nie tylko ich aktualny charakter, ale nadto uwzględnia perspektywiczne obszary działalności, w których agencje mogą funkcjonować.

J. Jagielski na określenie agencji rządowych rozumianych w ujęciu wąskim używa określenia „*właściwe*”. Autor stwierdza, iż agencje, to tworzone na podstawie ustaw państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, podporządkowane organom szczebla rządowego (najczęściej ministrom działowym) i działające poprzez organy „w ramach wyznaczonych przez prawo struktur wewnętrznych”. Agencje tworzone są w celu realizacji zadań zaliczanych do szeroko pojmowanej sfery administracji, za które w ostatecznym rozrachunku odpowiada

⁷³ Patrz także: J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 163-164, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wydanie 7, Warszawa 2016, s. 206 oraz L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 367.

⁷⁴ Por. J. Jagielski, *Status prawny...*, [w:] *Granice wolności gospodarczej...*, s. 68. I. Lipowicz zwraca uwagę, iż niezbędne jest uporządkowanie nazw. Organom centralnym powinny być nadawane inne nazwy (I. Lipowicz, *Ustrój administracji publicznej...*, s. 238).

⁷⁵ Jednak P. Bieś-Srokosz stwierdza, iż NCBiR oraz NCN nie mają cech agencji rządowych a więc nie można ich uznać, za agencje *sensu stricto*. Autorka w oględny sposób uzasadnia, iż wynika to z faktu, iż podmioty te „nie posiadają cech, którymi charakteryzują się agencje rządowe” (P. Bieś-Srokosz, *Uagencyjnianie administracji publicznej przykład procesu tworzenia agencji rządowych w Polsce. Studium prawnoporównawcze*, [w:] P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki zmian w administracji publicznej*, Częstochowa 2016, s. 10).

⁷⁶ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 164. Trafność tej definicji wskazuje również E. Kosiński (E. Kosiński, *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*, KPP, Toruń 2008, s. 8).

państwo. Autor słusznie wskazuje, iż cechą agencji jest łączenie publicznoprawnych i prywatnoprawnych form działania (elementów administracyjnych oraz cywilistycznych)⁷⁷.

Z kolei K. Kiczka formuje definicję agencji wykonawczej zbliżoną do definicji legalnej określonej w ustawie o f.p. Zakłada ona, iż agencje wykonawcze są „powołanymi w drodze ustaw państwowymi osobami prawnymi, zaliczanymi do jednostek sektora finansów publicznych, nadzorowanymi przez zazwyczaj właściwych ministrów (...). Agencje są wyodrębnionymi prawnie, organizacyjnie i ekonomicznie podmiotami w strukturze państwa”⁷⁸. Definicję agencji rządowych zbliżoną do optymalnej przedstawia P. Bieś-Srokosz. Autorka stwierdza, iż agencje rządowe posiadają szczególny status prawny, są one bowiem państwowymi osobami prawnymi realizującymi zadania publiczne o specyficznym zakresie przedmiotowym i wykorzystują przy tym publicznoprawne i prywatnoprawne formy działania⁷⁹.

Na gruncie ustawy o f.p. ustawodawca uregulował definicję „*agencji wykonawczej*”, którą zgodnie z art. 18 jest państwowa osoba prawna tworzona na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. W anglojęzycznej wersji rozporządzenia Rady (WE) Nr 58/2003⁸⁰ używa się sformułowania *executive agencies*⁸¹, które należy tłumaczyć jako „*agencja wykonawcza*”. Przywołana konstrukcja leksykalna nie została więc wypracowana na gruncie piśmiennictwa, jak również nie jest wynikiem prac ustawodawcy. Stanowi zapożyczenie z przepisów prawa wspólnotowego „transponowanego” do polskiego ustawodawstwa.

Porównanie przepisów ustawy o f.p. oraz rozporządzenia Rady (WE) Nr 58/2003 skłania do wniosku, iż ustawa o f.p. nie zawiera wiernego odzwierciedlenia przepisów rozporządzenia. Obie regulacje łączy jednak w szczególności dążenie do zapewnienia identyczności konstrukcji agencji w zakresie instytucjonalnym, zadań, organizacji i funkcjonowania oraz systemu budżetowego. Podmioty te

⁷⁷ J. Jagielski, *Status prawny...*, [w:] *Granice wolności gospodarczej...*, s. 75.

⁷⁸ K. Kiczka, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Tom 8A, Warszawa 2013, s. 566.

⁷⁹ P. Bieś-Srokosz, *Tworzenie agencji rządowych – odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa*, [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 27.

⁸⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz. Urz. WE L 11 z 2003 r., str. 1).

⁸¹ <http://eur-lex.europa.eu> [dostęp na dzień: 02.03.2017 r.].

powoływane są w celu wykonywania kluczowych zadań państwa, dlatego szczególnego znaczenia nabierają rozwiązania odnoszące się do zwiększenia nadzoru oraz kontroli nad ich gospodarką finansową⁸². Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 58/2003 agencjom przyznana została osobowość prawna. Z kolei państwa członkowskie wyposażają je w zdolność prawną o najszerszym możliwym zakresie, jakie ustawodawstwo danego państwa może przyznać osobom prawnym⁸³. Ustawa o f.p. przewidziała dwuletni okres przejściowy dla dostosowania poszczególnych ustaw regulujących funkcjonowanie agencji rządowych do nowych rozwiązań systemowych określonych w tejże ustawie tj. nowych zasad funkcjonowania oraz gospodarki finansowej⁸⁴.

Przywoływane powyżej definicje agencji zawierają elementy stanowiące o istocie tych bytów prawnych, które mogą zostać wykorzystane przy opracowaniu nowej (uniwersalnej) definicji agencji rządowej, odpowiadającej aktualnej charakterystyce prawnej tych podmiotów. W większości przytoczonych powyżej definicji nie uwzględnia się immanentnej cechy agencji, jaką jest możliwość stosowania umów cywilnoprawnych lub decyzji administracyjnych w zależności od realizowanych zadań. Zdaniem P. Wajdy i A. Wiktorowskiej, wykorzystywanie prywatnych form działania stanowi wyraz poszukiwania takich rozwiązań organizacyjnych, które charakteryzują się efektywnością oraz adekwatnością w dostosowaniu do zmiennych uwarunkowań gospodarczych i społecznych⁸⁵.

Mając na uwadze powyższe, należy w pierwszej kolejności przesądzić, iż w odniesieniu do agencji będących państwowymi osobami prawnymi konieczne jest stosowanie konstrukcji leksykalnej „agencja rządowa”, która w adekwatny sposób

⁸² M. Głuch, *Regorganizacja w sektorze finansów publicznych*, [w:] W. Lachiewicz (red.), *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, Warszawa 2010, s. 106.

⁸³ Wszystkie agencje wykonawcze Unii Europejskiej działają na podstawie powyższego rozporządzenia Rady ponieważ do ich zadań należy zarządzanie programami unijnymi i tworzone są wyłącznie na określony czas. Komisja Europejska sprawuje kontrolę nad agencjami wykonawczymi za pośrednictwem dyrekcji generalnych. Do takich agencji należy np. Agencja do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego do obowiązków której należy wdrażanie prawie 20 programów unijnych (N. Nugent, *Unia Europejska. Władza i polityka*, przekład: A. Gąsior-Niemiec, J. Gilewicz, W. Nowicki, Kraków 2012, s. 296). Agencje wykonawcze strukturą organizacyjną przypominają agencje rządowe. Do ich organów zalicza się: Dyrektora (wskazany przez Komisję Europejską) oraz Komitet Sterujący (składa się z 5 członków również wyznaczanych przez Komisję Europejską, na czele stoi przewodniczący). Nadzór nad agencjami wykonuje Komisja Europejska poprzez biegłego rewidenta.

⁸⁴ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 12, [za:] *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (druk nr 1182), s. 5-6.

⁸⁵ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 412.

oddaje istotę tych podmiotów, w szczególności powiązanie ze sferą administracji rządowej. Z kolei unormowanie przez ustawodawcę „agencji wykonawczej”, nie rozwiązało problemu chaosu terminologicznego ponieważ część autorów w dalszym ciągu posługuje się właściwą dla siebie nomenklaturą.

Przedstawione poglądy doktryny w zakresie pojmowania istoty agencji oraz aktualny stan prawny, pozwalają na sformułowanie definicji agencji o mieszanym charakterze (przedmiotowo-podmiotowym). Agencjami rządowymi będą państwowe osoby prawne tworzone w drodze ustawy, realizujące zadania publiczne przy wykorzystaniu publicznych oraz prywatnych form działania pod nadzorem i kontrolą naczelnych organów administracji rządowej (w szczególności Prezesa RM oraz właściwych działowo ministrów).

1.5. Przyczyny tworzenia agencji rządowych w Polsce

Przyczyny powstawania agencji można podzielić na obiektywne oraz subiektywne. Do pierwszych zaliczyć należy urzeczywistnianie koncepcji NPM. Transformacja ustroju gospodarczego zmieniła dotychczasowy kształt administracji (w tym administracji gospodarczej). Zbiurokratyzowane struktury, w oparciu o które budowano system gospodarki planowanej, nie odpowiadały warunkom gospodarki rynkowej. Konieczne zatem stało się tworzenie nowych form ustrojowych - agencji rządowych działających w specyficznych obszarach gospodarki o dużej złożoności procesów gospodarczych⁸⁶. Posługując się tym argumentem, M. Chmaj i G. Herc formują tezę, iż organy centralne pomimo, iż dysponują zdolnością do oddziaływania na tę gospodarkę, nie mają możliwości realizacji zadań publicznych w sposób efektywny⁸⁷.

Z kolei M. Możdżeń-Marcinkowski przytacza stanowisko Rady Legislacyjnej prezentowane w latach 90. XX wieku. Zgodnie z nim powstanie agencji stanowić miało zamierzone działanie, w którym „podmiot własności państwowej miał być wolny od władczego ingerowania przez organy państwowe w zakres jego uprawnień właścicielskich” (oddzielenie *dominium* oraz *imperium* działalności państwa). Celem było „wypracowanie nowych reguł reprezentowania Skarbu Państwa,

⁸⁶ J. Niczyporuk, *Rządowe agencje gospodarcze*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu XXX tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 339.

⁸⁷ M. Chmaj, G. Herc, *Centralny organy administracji*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 130.

co miało stanowić pewną wartość reformatorską”. Pierwotnie planowano przyjęcie kompleksowej ustawy o Skarbie Państwa. Podjęto się jednak utworzenia rozmaitych agencji rządowych, których zadaniem miało być reprezentowanie Skarbu Państwa i realizowanie państwowej polityki restrukturyzacyjnej. Jak zauważa autor, to właśnie w powyższych uwarunkowaniach, jak również niektórych zagranicznych rozwiązaniach (w szczególności rozwiązaniach anglosaskich i niemieckich), doszukiwać należy się przyczyn dla powstawania agencji państwowych w Polsce⁸⁸.

Nie można pominąć kwestii, iż powstanie części agencji było związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Powyższy argument dotyczy agencji dystrybuujących środki funduszy UE. Jak się okazuje w przypadku części z nich np. PARP czy NCBiR, to właśnie środki finansowe otrzymywane z budżetu Unii Europejskiej stanowią główne źródło finansowania realizowanych przez agencje zadań, a co za tym idzie „podtrzymywania” ich istnienia.

Podobnie ARiMR, której pierwotne interwencyjne zadania przemianowano na interwencyjno-płatnicze przygotowując do działalności zgodnej z zasadami prawa europejskiego. Status prawny powyższych agencji zbliżono do statusu europejskich agencji wykonawczych⁸⁹.

Przyczyny subiektywne powstawania agencji wymagają rozpatrzenia z punktu widzenia prakseologii. Zdaniem W. Kieżuna to właśnie cel prakseologiczny „określa sprawność działania administracji publicznej w Polsce realizującej swoje zadania skutecznie i efektywnie”⁹⁰. Ujęcie prakseologiczne obejmuje uwzględnienie trzech kryteriów: sprawności, skuteczności oraz ekonomiczności. Zdaniem W. Dawidowicza „działać sprawnie – to przede wszystkim działać skutecznie i szybko, to również działać ekonomicznie tzn. osiągać zamierzone cele przy jak najmniejszym nakładzie środków i energii”⁹¹. Ekonomiczność (gospodarność) z kolei przekłada się na oszczędność oraz wydajność⁹². Z kolei w opinii El. i Ed. Ury sprawność (efektywność) działania administracji publicznej jest realizowana m.in. przy wykorzystaniu prawnych form

⁸⁸ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Wydanie 3, Warszawa 2012, s. 129-130.

⁸⁹ P. Czechowski, *Wpływ integracji europejskiej na proces dostosowania wybranych rozwiązań prawnych w rolnictwie polskim*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa, 2017, s. 257.

⁹⁰ W. Kieżun, *Cel, conceptualizacja i realizacja reformy działania administracji publicznej (zwanej decentralizacją) w latach 1998 - 2001*, [w:] A. Piekara (red.), *Cele i skuteczność reform administracji publicznej w RP w latach 1999-2001*, Warszawa 2003, s. 70.

⁹¹ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 53.

⁹² T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975, s. 371.

działania. Zastosowanie wyznaczonej metody i formy działania decyduje o osiągniętych przez administrację rezultatach⁹³. Dlatego ustawodawca, tworząc agencję rządową, wyposaża ją w prawne formy działania (publicznoprawne lub prywatnoprawne) adekwatne do realizowanych zadań. Agencje tworzone są również ze względu na skuteczność działania. Skuteczność jest „głównym kryterium wszelkiej racjonalnej działalności”. Sposób działania musi być skuteczny, aby możliwe było osiągnięcie danego celu⁹⁴.

Zdaniem E. Kosińskiego, wykorzystanie efektywnych form organizacyjnych jest jednym z powodów, dla których ustawodawca decyduje się na tworzenie agencji rządowych. Będą one miały zastosowanie w szczególności w tych obszarach, w których klasyczne formy administracji publicznej nie sprawdziły się. Agencje cechuje również większa adaptowalność do zmian zachodzących w ich otoczeniu⁹⁵. Zdaniem M. Swory, agencje rządowe powoływane są do realizacji ściśle określonych – specjalistycznych zadań, z czym związane jest wyposażenie w odpowiednie kompetencje oraz w różnym stopniu autonomię organizacyjną (niezależność od „centrum rządowego” nie ma charakteru pełnego)⁹⁶.

W opinii J. Kiriło i M. Możdżenia-Marcinkowskiego, agencje rządowe w swojej działalności są ograniczane tzw. ustawami ustrojowymi oraz statutami. Struktura wewnętrzna agencji oraz szczegółowe zasady jej funkcjonowania uzależnione są w znacznym stopniu od regulaminów wewnętrznych agencji. Dlatego, jak zauważają autorzy, agencje cechuje „zwiększona operatywność tych instytucji” w porównaniu z ministerstwami⁹⁷.

W podobny sposób wypowiedział się SN. W uchwale z dnia 27 kwietnia 2001 r. stwierdził, iż państwowe osoby prawne tworzone są przede wszystkim w celu przesunięcia kompetencji w zakresie cywilnoprawnych stosunków gospodarczych z państwowych urzędników (wykonujących funkcje organów państwowych jednostek organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej, reprezentujących Skarb Państwa w stosunku cywilnoprawnym) na rzecz profesjonalnych menedżerów realizujących

⁹³ El. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Wydanie 8, Warszawa 2009, s. 83.

⁹⁴ El. Ura, *Prawo administracyjne*, Wydanie 3, Warszawa 2015, s. 104.

⁹⁵ E. Kosiński, *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*, KPP, Rok VIII, Nr 1-2/2008, Warszawa, s. 43. Podobnie P. Wajda,

A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 401.

⁹⁶ M. Swora, *Niezależne organy...*, s. 63.

⁹⁷ J. Kiriło, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Administracja gospodarcza*, [w:] S. Piątek, I. Postuła (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 47.

funkcje organów państwowych osób prawnych. Wyodrębnienie państwowych osób prawnych pozwala na określenie mierzalnych rezultatów ich działalności ekonomicznej, zatem, ma stanowić „zobiektywizowaną podstawę dla motywowania aktywności nie tylko osób pełniących funkcję organów, lecz wszystkich pracowników”⁹⁸.

Za interesujący przedmiot rozważań uznać należy aspekty powstawania, przekształcania lub znoszenia agencji nie tylko w ujęciu teoretycznym, ale również praktycznym (historycznym). Uzasadnione jest przedstawienie, chociażby skrótowo, okoliczności powstawania oraz ewoluowania formy prawnej poszczególnych agencji w celu dostosowania do realizacji zadań, co potwierdzi zasadność ich funkcjonowania na gruncie obowiązującego prawa.

Spośród współczesnych agencji wyróżnić można takie, których rodowodu można doszukiwać się w okresie PRL (ARM, COBORU) oraz agencje powstające po 1989 r. Powyższe dotyczy ARiMR, AMW, PARP oraz względnie najkrócej funkcjonujących: NCBiR, NCN, PAK, KOWR, NIW. Mając na uwadze powyższe, poszczególne agencje zostaną omówione w ujęciu chronologicznym.

Pierwowzorem dla ARM był Urząd Rezerw Państwowych utworzony na podstawie ustawy z 7 marca 1950 r. o Urzędzie Rezerw Państwowych. Celem ustawy było zagwarantowanie rezerw państwowych i odpowiednie nimi gospodarowanie. Zgodnie z art. 2 tejże ustawy, do zakresu działania Urzędu należały „sprawy państwowych rezerw konsumpcyjnych i materiałowych”⁹⁹. W 1972 r. w miejsce Urzędu powołano Państwową Radę Gospodarki Materiałowej¹⁰⁰, a następnie w 1976 r. urząd Ministra Gospodarki Materiałowej¹⁰¹. Ostatecznie w 1996 r. powołana została agencja odpowiedzialna za gospodarowanie rezerwami - ARM¹⁰².

Z kolei decyzja o utworzeniu COBORU została podjęta 24 kwietnia 1965 r. Podstawę prawną stanowiła uchwała nr 315/65 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1965 r., która przewidywała, iż Ośrodek będzie jednostką budżetową podlegającą bezpośrednio Ministrowi Rolnictwa¹⁰³. Utworzenie Ośrodka wynikało jednak

⁹⁸ Uchwała SN z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CZP 12/01, Legalis (nr 49645).

⁹⁹ Dz. U. Nr 10, poz. 103 z późn. zm.

¹⁰⁰ Ustawa z 29 marca 1972 r. o utworzeniu Państwowej Rady Gospodarki Materiałowej (Dz. U. Nr 11, poz. 84).

¹⁰¹ Ustawa z 27 marca 1976 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Materiałowej (Dz. U. Nr 12, poz. 71);

¹⁰² Ustawa z 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz. U. Nr 90, poz. 404 z późn. zm.).

¹⁰³ B. F. Puczel, *Badanie odmian w SDOO Krzyżewo*, Zeszyty Naukowe nr 39, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Agrobiznesu w Łomży, Łomża 2009, s. 216-217.

w szczególności z realizacji art. 30 ust. 1 pkt ii Międzynarodowej Konwencji Ochrony Odmian Roślin z dnia 2 grudnia 1961 r., który zakładał, iż zostanie zapewnione funkcjonowanie organu, którego zadaniem będzie przyznawanie praw hodowcom¹⁰⁴. W ustawie z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie¹⁰⁵ określona została organizacja COBORU będącej państwową jednostką budżetową, z kolei organizacja podlegających mu stacji doświadczalnych oceny odmian mających status gospodarstw pomocniczych (28 jednostek) została uregulowana zarządzeniami Dyrektora COBORU¹⁰⁶. Ustawa p.w.u.f.p. (art. 87 ust. 1) zakładała, iż z dniem 31 grudnia 2010 r. nastąpi likwidacja gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych¹⁰⁷. W związku z powyższym konieczne stało się przekształcenie COBORU będącego państwową jednostką budżetową oraz jego gospodarstw pomocniczych w agencję wykonawczą, o której mowa w ustawie o f.p. W *Uzasadnieniu* dla ustawy o COBORU można przeczytać, iż „Agencja wykonawcza zapewni dalsze sprawne wykonywanie przez COBORU zadań wynikających z ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie i ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian”¹⁰⁸. W świetle art. 4 ustawy o COBORU, agencja odpowiada za realizację zadań państwa obejmujących badania oraz rejestrację odmian roślin, porejestrowe doświadczalnictwo odmianowe i ochronę prawną odmian roślin¹⁰⁹.

Pierwszymi agencjami, które powstały po 1989 r. były tzw. agencje rolnicze. Przedstawiając ewoluowanie ich konstrukcji należy zauważyć przemiany strukturalne prowadzone w rolnictwie, którym odpowiadała równoczesna rozbudowa struktur administracji rolniczej. Zdaniem R. Budzinowskiego na potrzeby wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej niezbędne stało się tworzenie nowych i przekształcanie dotychczasowych podmiotów. Powstały zatem podmioty o charakterze uniwersalnym (rządowym i samorządowym) oraz takie których przedmiot działalności koncentruje się

¹⁰⁴ www.ec.europa.eu [dostęp na dzień: 04.03.2017 r.].

¹⁰⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 633.

¹⁰⁶ *Uzasadnienie dla projektu ustawy o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych* (druk nr 3542), 20 października 2010 r., <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 04.03.2017 r.].

¹⁰⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.

¹⁰⁸ *Uzasadnienie dla projektu ustawy o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych* (druk nr 3542), 20 października 2010 r., <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 04.03.2017 r.].

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2109).

wyłącznie na sprawach z zakresu rolnictwa¹¹⁰. Do tych ostatnich autor zalicza agencje rządowe¹¹¹.

W obszarze rolnictwa funkcjonują dwie agencje rządowe: ARiMR oraz KOWR (w 2017 r. zlikwidowano ARR oraz ANR¹¹²). Zadania w obszarze rolnictwa pod pewnym względami realizuje również COBORU w zakresie prawnej ochrony odmian roślin uprawowych. Ponadto ARM przejęła po zlikwidowanej Agencji Rynku Rolnego zadania związane z gromadzeniem oraz gospodarowaniem państwowymi rezerwami produktów rolnych i półproduktów żywnościowych¹¹³.

ARiMR została utworzona w 1994 r. na mocy ustawy z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹¹⁴, przejmując po Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa: mienie, środki finansowe, wierzytelności oraz zobowiązania¹¹⁵. Agencja od początku działalności wspiera inwestycje w przetwórstwie rolno-spożywczym, rolnictwie i usługach świadczonych na rzecz rolnictwa. Ponadto realizuje zadania związane z poprawą struktury agrarnej i rozwojem infrastruktury techniczno-produkcyjnej rolnictwa¹¹⁶. Należy podkreślić, iż przyznanie Polsce środków z funduszy UE na rzecz rolnictwa było uzależnione od wskazania jednostki płatniczej odpowiedzialnej za ich dystrybucję oraz rozliczanie. W celu uniknięcia tworzenia kolejnych struktur państwowych podjęto decyzję o powierzeniu tych zadań ARiMR¹¹⁷. Dlatego też kluczowym zadaniem agencji jako akredytowanej agencji płatniczej jest wydatkowanie środków pochodzących z funduszy UE (ARiMR realizuje płatności w ramach m.in. Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej)¹¹⁸. Ponadto ARiMR w 2017 r. przejęła po

¹¹⁰ R. Budzinowski, *Podstawowe cechy współczesnej administracji rolnictwa*, [w:] R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Profesorowi Wiktorowi Pawlakowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin 14 grudnia 2004 r., Poznań 2004, s. 46.

¹¹¹ *Ibidem*, s. 48.

¹¹² Te dwie agencje oraz ARiMR nie funkcjonowały w okresie PRL natomiast przy ich tworzeniu wzorowano się na rozwiązaniach przyjętych w państwach zachodnich uwzględniając jednak uwarunkowania wewnątrz krajowe (A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2003, Wydanie 1, s. 449).

¹¹³ Art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1006).

¹¹⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264.

¹¹⁵ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse Publiczne w Polsce*, Wydanie 2, Warszawa - Rzeszów 2007, s. 279.

¹¹⁶ P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wydanie 4, Warszawa 2017, s. 164.

¹¹⁷ P. Stelmachowski, *Prawo...*, 455.

¹¹⁸ Akredytacje do realizacji płatności przyznano ARiMR na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 204, poz. 1506, ze zm.), następnie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

zlikwidowanej ARR zadania związane m.in. z powstawaniem i rozwojem grup producenckich oraz organizacją rynku mleka¹¹⁹.

Z kolei w 2017 r. KOWR stał się następcą prawnym ANR, odpowiedzialnym za tworzenie warunków na rzecz racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹²⁰. Obie agencje wywodzą się jednak od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa powstałej na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹²¹ Zdaniem M. Możdżenia-Marcinkowskiego, agencja miała na celu realizację państwowej polityki restrukturyzacyjnej. Należy zaznaczyć, iż na podstawie ustawy powstał również fundusz własności państwowej pn. Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa w skład którego weszły m.in. nieruchomości dotychczasowego Państwowego Funduszu Ziemi i inne nieruchomości rolne będące własnością Skarbu Państwa¹²². Jak wskazuje P. Czechowski, dla gospodarowania 4,7 mln ha gruntów rolnych oraz innymi składnikami mienia powstała scentralizowana instytucja publiczna oraz jej oddziały terenowe. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa miała status jednostki powierniczej i prowadziła działalność w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa w zakresie wykonywania prawa własności oraz innych praw rzeczowych w stosunku do mienia powierzonego przez Skarb Państwa¹²³.

PARP powstała w miejsce zlikwidowanej Polskiej Fundacji Promocji Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Fundacja została utworzona przez Skarb Państwa

akredytacji jako agencji płatniczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 455) i rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji tymczasowej jako agencji płatniczej (Dz.U. poz. 1660).

¹¹⁹ Do kwestii połączenia ARiMR oraz ARR odniosła się M. Szewczyk, która twierdziła, iż takie rozwiązanie nie zdałoby egzaminu ze względu na zróżnicowane zadania obu agencji obejmujące rolnictwo oraz obszary wiejskie. Zdaniem autorki Ministerstwo Gospodarki pozytywnie oceniało działalność obu agencji (M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 185). Jednak już w *Uzasadnieniu* do ustawy powołującej KOWR podniesiono, iż działalność dwóch tychże agencji płatniczych powodowała dublowanie i rozmycie kompetencji oraz odpowiedzialności w obszarze wsparcia rolnictwa (*Uzasadnienie dla projektu ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa* (druk nr 1216), 18 stycznia 2017 r., <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień 19.02.2018 r.]).

¹²⁰ Art. 9 ust. 2 pkt 2) ustawy o KOWR (ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1154). Zdaniem A. Niewiadomskiego w większości państw zostały powołane wyspecjalizowane instytucje uczestniczące w obrocie nieruchomościami. Dla przykładu: IRYDA – Hiszpania; SAFER – Francja; BVVG – Niemcy (A. Niewiadomski, *Status prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, [w:] *Studia Iuridica, Miscellanea*, Tom 72, Warszawa 2017, s. 280).

¹²¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 91.

¹²² M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 33-34.

¹²³ P. Czechowski, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi...*, s. 15-16.

na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach¹²⁴ (funkcjonowała w latach 1995-2000). Udzielała pomocy szkoleniowej i doradczej dla inicjatyw wspomagających rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Ponadto była finansowana np. ze środków budżetu państwa, zagranicznych instytucji rządowych, międzynarodowych instytucji oraz podmiotów prywatnych¹²⁵. Działalność Fundacji podlegała krytyce ze względu na ograniczone możliwości oceny gospodarowania środkami publicznymi. PARP przejęła również zadania Agencji Techniki i Technologii zlikwidowanej 31 marca 2002 r., odpowiedzialnej m.in. za komercjalizację wyników badań oraz realizację programów państwa w zakresie wdrażania nowoczesnych technik i technologii. W dalszej kolejności PARP przejęła również zadania Fundacji „Polska Agencja Rozwoju Regionalnego”¹²⁶ mającej status fundacji Skarbu Państwa. Została utworzona aktem notarialnym z dnia 16 czerwca 1993 r. a jej reżim prawny określała ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Do jej zadań należało udzielanie „bezpośredniego wsparcia na rzecz rozwoju regionalnego oraz upowszechnianie standardów Unii Europejskiej w zakresie wdrażania programów rozwoju regionalnego”¹²⁷. Dalsze reorganizacje PARP były związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, w tym z procesem wydatkowania środków finansowych z funduszy UE¹²⁸. Skutkiem utworzenia PARP była więc likwidacja trzech innych podmiotów i przejęcie ich zadań związanych ze wspieraniem rozwoju przedsiębiorczości. Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy o PARP, agencja realizuje zadania wynikające z programów rozwoju gospodarki poprzez wspieranie przedsiębiorców, eksportu, rozwoju regionalnego, działalności innowacyjnej (art. 4 ust.1 pkt 1-4 ustawy o PARP¹²⁹).

W obszarze wojskowości działalność prowadzi wyłącznie AMW. Agencja powstała w wyniku połączenia WAM działającej na podstawie ustawy z dnia

¹²⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.

¹²⁵ E. Czerwińska, *Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw*, Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 1997 r., s. 1, <http://biurose.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 19.02.2018 r.].

¹²⁶ Ustawa z dnia 8 maja 2002 r. o likwidacji Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego oraz o zmianie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. Nr 66, poz. 596).

¹²⁷ S. Łodziński, *Polska Agencja Rozwoju Regionalnego*, nr 442, I/97, s. 9, <http://biurose.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 12.02.2017 r.].

¹²⁸ K. Melgieś, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, Warszawa 2012, s. 653-655.

¹²⁹ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 310).

22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁰ oraz AMW działającej na podstawie ówczesnej ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego¹³¹. Konstrukcja pierwszej z agencji nawiązywała do instytucji Funduszu Kwaterunku Wojskowego. Fundusz powstał w 1925 r. przy Ministerstwie Spraw Wojskowych i miał pokrywać wydatki związane z wnoszeniem, utrzymywaniem i konserwacją budynków użytkowanych przez kadry wojskowe. Fundusz przypominał przedsiębiorstwo publiczne, jednak funkcjonował na zasadach prywatno-rynkowych. Zdaniem J. Karpia, pomimo iż miał państwowy charakter bliższy był prawu prywatnemu¹³². Z kolei AMW w pierwotnym kształcie powołano z uwagi na racjonalizację wydatków państwowych ponoszonych na rzecz obronności oraz w celu pozyskiwania środków na zakup wyposażenia dla wojska (stanowiło to wymóg obecności Polski w NATO)¹³³. Połączenie agencji polegało na przejęciu przez WAM zadań realizowanych przez ówczesną AMW. Wybór WAM będącej „podmiotem przejmującym” wynikał z szerszego katalogu zadań (zakwaterowanie żołnierzy zawodowych). Ponadto agencja dysponowała większym majątkiem, rozbudowanymi strukturami organizacyjnymi oraz systemami informatycznymi gotowymi na przejęcie nowego zakresu obowiązków. Intencją ustawodawcy było, aby połączenie obu agencji uprościło oraz usprawniło nadzór MON nad wykonywaniem przez AMW powierzonych zadań (w tym również nadzór nad majątkiem Skarbu Państwa)¹³⁴.

Poniżej przedstawione zostaną agencje, charakteryzujące się najkrótszym okresem działalności, funkcjonujące w obszarze badań nad innowacyjnością (w tym

¹³⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 133.

¹³¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 712

¹³² J. Karp, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej*, s. 878.

¹³³ *Ibidem*, s. 868.

¹³⁴ *Uzasadnienie dla projektu ustawy o Agencji Mienia Wojskowego z projektami aktów wykonawczych* (druk nr 3342) z 17 kwietnia 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 13.02.2017 r.]. W tym miejscu należy przywołać wyniki oceny działalności AMW już po połączeniu przywoływanych agencji, które wskazywały, iż w pierwszym roku działalności osiągnięto niższe koszty działalności gospodarczo-finansowej oraz poziomowi zatrudnienia (*Wystąpienie pokontrolne z kontroli przeprowadzonej w Agencji Mienia Wojskowego*, Kontrola MON pn. *Efekty połączenia Agencji Mienia Wojskowego z Wojskową Agencją Mieszkaniową*, 28 lutego 2018 r., s. 3-4 [udostępnione przez MON]).

badania i użytkowania przestrzeni kosmicznej) oraz społeczeństwa obywatelskiego tj.: NCBiR, NCN¹³⁵, PAK oraz NIW.

W *Uzasadnieniu* dla projektu ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju wskazuje się, iż powołanie NCBiR miało zapewnić organizowanie prac rozwojowych oraz badań naukowych w ramach programów strategicznych o kluczowym znaczeniu dla państwa. Powyższe miało przyczynić się do konsolidacji zatomizowanej struktury podmiotowej nauki poprzez przyjęcie restrykcyjnych warunków uczestnictwa w tychże programach. NCBiR miało również odpowiadać za realizację programów operacyjnych wdrażanych w ramach funduszy UE (w szczególności Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013)¹³⁶. Zaledwie 3 lata później została uchwalona ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju¹³⁷ na podstawie której do agencji przesunięto ogół zadań obejmujących badania stosowane, które dotychczas pozostawały w kompetencji ministra właściwego do spraw nauki. Odtąd NCBiR stało się instytucją odpowiedzialną za rozdysponowywanie środków w odniesieniu do badań stosowanych, strategicznych programów badań naukowych oraz prac rozwojowych. W zamyśle twórców ustawy powyższe miało przyczynić się do stworzenia ściślejszych powiązań pomiędzy sektorem nauki oraz gospodarki¹³⁸.

Z kolei NCN zostało powołane w celu kontynuowania decentralizacji systemu finansowania nauki oraz „przekazania środowisku naukowców kompetencji w zakresie definiowania kierunków rozwoju badań podstawowych, określania priorytetowych dyscyplin naukowych, ogłaszania i organizacji konkursów oraz podejmowania decyzji w sprawie finansowania określonych zadań. Zgodnie z zasadami obowiązującymi w wielu krajach Unii Europejskiej, rolą ministra odpowiedzialnego za naukę jest

¹³⁵ Decyzja o utworzeniu dwóch odrębnych podmiotów wynikała m.in. z następujących przesłanek: Odmienność przedmiotu finansowania badań – NCN odpowiada za zarządzanie i finansowanie badań o charakterze podstawowym oraz wszystkich tych, które nie zostały ujęte w zakresie właściwości NCBiR. Z kolei NCBiR odpowiada za zarządzanie i finansowanie badań o charakterze stosowanym oraz tych w ramach Krajowego Programu Badań; zróżnicowany nadzór ministra nad NCN i NCBiR – NCN dysponujące znaczną autonomią. Wpływ na sposób wyboru najważniejszego organu jakim jest Rada Centrum będzie miało środowisko naukowe (oznacza to, iż będzie to również wpływ na kierunki rozwoju dziedzin nauki). Ścisły nadzór występuje w NCBiR, które odpowiada za zarządzanie i finansowanie strategicznych programów badawczych i Krajowego Programu Badań przyjmowanych przez rząd (*Uzasadnienie dla projektu ustawy o Narodowym Centrum Nauki* (druk nr 1588), 6 stycznia 2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 04.03.2017 r.]).

¹³⁶ *Uzasadnienie dla projektu ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju* (druk nr 1492), 6 marca 2007 r., <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 24.03.2018 r.].

¹³⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1447.

¹³⁸ *Uzasadnienie dla projektu ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju* (druk nr 1636), 6 stycznia 2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 24.03.2018 r.].

kreowanie polityki naukowej, definiowanie kluczowych obszarów badawczych oraz tworzenie strategii rozwoju dyscyplin naukowych, najistotniejszych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego i społecznego kraju”. Dzięki utworzeniu NCN zlikwidowany miał zostać czynny udział ministra w rozdysponowywaniu środków na projekty badawcze z zakresu badań podstawowych, a następnie powierzenie tych kompetencji Radzie NCN¹³⁹.

Działalność w obszarze przemysłu kosmicznego prowadzi PAK. W *Uzasadnieniu* do ustawy o PAK stwierdza się, iż polskie firmy i instytucje badawcze ze względu na brak rozwiniętej struktury państwowej, która zajmowałaby się zagadnieniami prawno-administracyjnymi obejmującymi eksplorację przestrzeni kosmicznej mają ograniczony dostęp do technologii kosmicznych pomimo starań ówczesnego Ministerstwa Gospodarki. Dodatkowo zwrócono uwagę na rozproszenie działalności kosmicznej pomiędzy różnymi instytucjami i organami administracji, w znacznym stopniu utrudniając reprezentowanie interesów państwa w kontaktach międzynarodowych oraz wykorzystywanie środków finansowych i potencjału naukowo-technologicznego. Z uwagi na powyższe, konieczne stało się powołanie państwowej centralnej instytucji odpowiedzialnej za kreowanie i koordynowanie polskiej polityki kosmicznej¹⁴⁰.

Nowo powstałą agencją rządową jest NIW, odpowiedzialny za wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, działalności pożytku publicznego oraz wolontariatu, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁴¹. Do agencji przesunięto część spraw związanych z organizacjami pozarządowymi, które dotychczas pozostawały w kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Intencją ustawodawcy było stworzenie instytucji publicznej, której działalność w obszarze pożytku publicznego byłaby szersza niż zadania w tym zakresie dotychczas realizowane przez ministra (np. rozwój mediów obywatelskich, edukacja obywatelska i historyczna, wolontariat, działalność rzecznicza i strażnicza). NIW przejęła zadania w zakresie

¹³⁹ *Uzasadnienie dla projektu ustawy o Narodowym Centrum Nauki* (druk nr 1588), 6 stycznia 2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 24.03.2018 r.].

¹⁴⁰ *Uzasadnienie dla projektu ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej* (druk nr 2287), 7 listopada 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 23.03.2018 r.].

¹⁴¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 450).

zarządzania Funduszem Inicjatyw Obywatelskich (FIO) oraz Funduszem Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego¹⁴².

Przeprowadzona analiza przyczyn powstawania agencji rządowych pozwala zauważyć, iż współcześnie są one następcami prawnymi innych podmiotów, kontynuatorami realizacji zadań uprzednio przypisanych właściwemu ministrowi.

Przyczyny powstawania agencji mają złożony charakter. Przede wszystkim są to podmioty funkcjonujące w obszarach życia społeczno-gospodarczego, w których zidentyfikowano konieczność interwencji państwa. Wyrazem takiego stanu rzeczy jest możliwość kształtowania stosunków administracyjno- i cywilnoprawnych ukierunkowanych na osiągnięcie istotnych celów z punktu widzenia interesów państwa. Powstawania agencji nie można sprowadzić wyłącznie do swobodnego uznania ustawodawcy kierującego się jedynie kwestiami prakseologicznymi tj. skutecznością i efektywnością realizowanych zadań. Pod uwagę należy wziąć również: wymagania wynikające z przynależności do organizacji międzynarodowych – NATO (AMW) oraz związanie prawem międzynarodowym – w tym unijnym i zobowiązanie do powołania określonych podmiotów (ARiMR, COBORU).

Nie można zignorować faktu, iż zadania likwidowanych agencji są przenoszone na inne tego typu podmioty. Ustawodawca postrzega zatem agencje jako najwłaściwszą konstrukcję prawną realizacji tych zadań.

¹⁴² Uzasadnienie dla projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (druk nr 1713), 4 lipca 2017 r., <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 03.02.2019 r.].

ROZDZIAŁ II. AGENCJE RZĄDOWE W POLSCE.

PODSTAWOWE RODZAJE

2.1. Uwagi ogólne

Pomimo przyjętej metodyki klasyfikowania agencji z uwzględnieniem ich statusu prawnego, dotąd nie przeprowadzono kompleksowych analiz porównawczych w tym zakresie. Przyjęty podział agencji na państwowe osoby prawne, urzędy na czele których stoją centralne organy administracji rządowej oraz spółki prawa handlowego, ma niepełny charakter i wymaga szczegółowej rewizji¹⁴³.

Zdaniem M. Możdżenia-Marcinkowskiego, agencje posiadają wspólne cechy do których zaliczyć należy:

- a) powoływanie w związku z realizacją zadań państwa;
- b) powiązanie funkcjonalne i organizacyjne z ministrami odpowiedzialnymi za działalność nadzorczą¹⁴⁴.

Poszczególne kategorie agencji różnią się statusem prawnym, organizacją wewnętrzną oraz wykonywanymi zadaniami.

Współcześnie w przestrzeni prawnej funkcjonują „agencje” o statusie prawnym:

- 1) państwowych osób prawnych będących agencjami w rozumieniu art. 18 ustawy o f.p.;
- 2) państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 ust. 14 ustawy o f.p.;
- 3) urzędów na czele których stoją centralne organy administracji rządowej;
- 4) spółek prawa handlowego;
- 5) państwowych jednostek budżetowych.

Rozważania będą skoncentrowane na wskazanych rodzajach agencji mając świadomość występowania także innych podmiotów posługujących się taką nazwą. Przykładowo będą nimi podmioty, których udziałowcami są samorządy województw o ograniczonym terytorialnie zasięgu działania (np. Agencja Rozwoju Mazowsza S.A., Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości sp. z o.o.), czy też agencje o niepublicznym charakterze (np. agencje zatrudnienia).

¹⁴³ Przykładowo: P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 407.

¹⁴⁴ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Inne podmioty wykonujące zadania i funkcje administracji publicznej*, [w:] A. Jaroszyński, M. Możdżeń-Marcinkowski (red.), *Podstawy prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 121.

2.2. Klasyfikacja agencji na gruncie prawa polskiego według ich statusu prawnego

2.2.1. Agencje jako państwowe osoby prawne

Na gruncie ustawy o f.p. unormowane zostały dwie kategorie państwowych osób prawnych, tj.:

- 1) państwowe osoby prawne, wskazane w art. 18 (agencje wykonawcze);
- 2) państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14.

Pierwsza kategoria agencji obejmuje uprzednio wymienionych dziesięć agencji. Dla przypomnienia będą nimi: AMW, ARiMR, ARM, COBORU, KOWR, NCBiR, NCN, NIW, PAK oraz PARP. Do drugiej kategorii należy: Polska Agencja Dopingowa, Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej oraz Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.

Należy zauważyć, iż ustawodawca w przywołanych przepisach niemal identycznie unormował cechy charakterystyczne wyróżnionych państwowych osób prawnych tj.: powołane są na podstawie ustaw, w celu wykonywania zadań państwa lub zadań publicznych. Zasadnicza różnica między nimi polega na uregulowaniu zasad prowadzenia gospodarki finansowej. W przypadku agencji będących państwowymi osobami prawnymi, o których mowa w art. 9 pkt 14, powyższa kwestia unormowana została w ustawach powołujących te podmioty przy czym przepisy ustawy o f.p. będą stosowane odpowiednio (art. 10 ust. 2 ustawy o f.p). Przykładowo Polska Agencja Żeglugi Powietrznej prowadzi gospodarkę finansową, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych oraz przepisów Europejskiej Organizacji Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej EUROCONTROL¹⁴⁵. Ponadto w przypadku Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej oraz Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, ustawodawca wprost wskazał możliwość prowadzenia przez agencje działalności gospodarczej.

Wskazany powyżej art. 9 pkt 14 z uwagi na swoją pojemność budzi wątpliwości interpretacyjne. Ustawodawca uregulował wyłączenie możliwości kwalifikowania jako państwowych osób prawnych następujących podmiotów: przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów funkcjonujących w ramach Sieci Badawczej

¹⁴⁵ Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1967).

Łukasiewicz, banków oraz spółek handlowych. Nie mniej jednak wyróżniona kategoria osób prawnych będzie uwzględniała np.: parki narodowe, ośrodki doradztwa rolniczego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dodatkowo, fundacje prawa publicznego również posiadają cechy wyznaczone dla państwowych osób prawnych.

2.2.2. Agencje – urzędy na czele których stoją centralne organy administracji rządowej

Agencjami rządowymi mogą być urzędy na czele których stoją centralne organy administracji rządowej wskazane w ustawie tworzącej konkretną agencję (np. Szefowie ABW oraz AW). Do tego typu agencji należy: ABW, AW oraz PAA.

Zdaniem P. Czarnojańczyka, ABW na gruncie ustawy o f.p. (art. 9 pkt 1) określić należy jako „organ (...) ochrony prawa”. Mając na uwadze, iż część działalności agencji jest niejawną, nie może podlegać finansowaniu z budżetu państwa. Służą temu środki funduszu operacyjnego przeznaczone na zadania operacyjne¹⁴⁶.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o ABW i AW, agencje są urzędami administracji rządowej. ABW jest właściwą w sprawach z zakresu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku konstytucyjnego (art. 1) natomiast AW odpowiada za sprawy związane z ochroną bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 2)¹⁴⁷. Z kolei zgodnie z art. 110 ustawy o PAA, do zakresu działania Prezesa tejże agencji należy wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju (ustawa nie przypisuje zadań urzędowi)¹⁴⁸. Należy zatem zauważyć, iż agencje wykonują specyficzne zadania, które nie mają charakteru społeczno-gospodarczego.

Organy centralne stanowią „poziom bezpośrednio niższy w stosunku do organów rządowych (naczelnych)”. Podporządkowanie stanowi decydujące kryterium wskazujące na usytuowanie organów centralnych w aparacie administracji (centralnej). Zasadniczo organy centralne funkcjonują w ramach określonych działów administracji tym samym podlegając właściwemu ministrowi. Mogą być również

¹⁴⁶ P. Czarnojańczyk, *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 123.

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1920).

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 601).

wydzielone z działów administracji, wtedy będą podlegały Prezesowi RM lub Radzie Ministrów¹⁴⁹. Należy zgodzić się z wnioskiem, iż tworzenie, zmiana oraz likwidacja centralnego organu administracji rządowej jest ściśle związana z reformami przeprowadzanymi w obszarze organów naczelnych oraz podlegających im organów. Organy te nie wchodzi w skład Rady Ministrów, pomimo iż zakres ich zadań oraz kompetencji obejmuje terytorium całego państwa¹⁵⁰.

Należy podkreślić, iż Prezesi agencji powiązani są relacją osobową z Prezesem RM poprzez powoływanie i odwoływanie przez ten naczelny organ. A. Pakuła zwraca uwagę na funkcjonowanie centralnych organów w ramach „centralistycznego modelu ustrojowego administracji publicznej”. Wykazują przy tym względną niezależność wyznaczoną linią hierarchicznego podporządkowania zarówno w płaszczyźnie osobowej oraz organizacyjnej. Prezes RM posiada jednak prewencyjną kompetencję do oddziaływania na centralne organy za pomocą wiążących wytycznych oraz poleceń służbowych¹⁵¹. Oprócz Prezesa RM uprawnienia nadzorcze i kontrolne nad ABW posiada Prezydent RP, sąd okręgowy w Warszawie, sądy administracyjne, Prokuratur Generalny, Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych, Kolegium ds. Służb Specjalnych¹⁵². Podobne jest w przypadku AW. Z kolei nadzór nad PAA sprawowany jest przez ministra właściwego do spraw środowiska¹⁵³.

Zdaniem M. Cherki i M. Wierzbowskiego, przyjęty model systemu organów administracji rządowej należy uznać za mieszany, a nie dwubiegunowy. Gdyby było inaczej, doprowadziłoby to do negatywnych konsekwencji dla jakości podejmowanych decyzji politycznych, w szczególności w obszarze prawodawstwa. Włączenie centralnych organów administracji rządowej w proces kształtowania polityki państwa, a co za tym idzie również ponoszenie współodpowiedzialności, pozwala na wpisanie decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów w odpowiedni kontekst merytoryczny. Przyjęcie, iż organy te służą wykonywaniu jedynie określonych funkcji

¹⁴⁹ J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 169.

¹⁵⁰ El. Ura, *Zagadnienia prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji publicznej*, Przemysł 2006, s. 218.

¹⁵¹ A. Pakuła, *Dylematy niezależności centralnych organów administracji rządowej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009, s. 549-551.

¹⁵² P. Czarnojańczyk, *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 124-125.

¹⁵³ Art. 109 ust. 4 ustawy o PAA.

wykonawczych, skutkowałoby zasadniczym ograniczeniem możliwości weryfikacji proponowanych rozwiązań prawnych w zakresie ich efektywnego wdrażania¹⁵⁴.

Jak już była mowa, Prezesa agencji działają przy pomocy „urzędów” (agencji). Urząd administracji rządowej jest aparatem pomocniczym dla organu administracji centralnej¹⁵⁵. Agencje tego typu są tworzone jedynie w drodze ustawy i nie posiadają „własnej sfery zadań i kompetencji” (te z kolei zostały powierzone kierownikowi, który stoi na czele agencji)¹⁵⁶.

W ujęciu strukturalno-organizacyjnym urząd będzie „zorganizowanym zespołem osób związanym z organem administracji publicznej i przydzielonym mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań”. Takie definiowanie pozwala na rozróżnienie urzędu od organu, ale również wskazuje (i nazywa) niezwykle istotną część aparatu administracyjnego¹⁵⁷. W orzecznictwie również przyjmowane jest takie interpretowanie „urzędu”, z tą jednak różnicą, iż używa się go na potwierdzenie kwalifikowania agencji (w tym przypadku ARiMR) jako urzędu państwowego w świetle art. 6a ust. 1 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (aktualnie art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego)¹⁵⁸.

2.2.3. Agencje jako podmioty prawa handlowego

Agencje o statusie spółek prawa handlowego (spółek akcyjnych), poddane są reżimowi prawa prywatnego, a nie prawa publicznego i mają tożsamą naturę do innych spółek prawa handlowego działających w obrocie prawnym¹⁵⁹.

¹⁵⁴ M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 236.

¹⁵⁵ Należy zwrócić uwagę na błędne utożsamianie urzędów centralnych oraz organów administracji rządowej centralnej. Nie można bowiem stawiać znaku równości między urzędem centralnym a organem centralnym (M. Chlipała, [w:] Paweł Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010, s. 167). NSA, ustalając status prawny GDDKiA, zwrócił uwagę, iż w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2222) wskazano, iż Generalny Dyrektor tejże Dyrekcji jest centralnym organem administracji rządowej, który realizuje swoje zadania przy pomocy GDDKiA. Ma ona więc charakter podmiotu pomocniczego przy realizowaniu kompetencji Dyrektora. Ponadto NSA zwrócił uwagę, iż w świetle ówczesnego statutu nadanego przez Ministra Infrastruktury na podstawie Zarządzenia Nr 5 z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. Urz. MI Nr 3, poz. 8 ze zm.), GDDKiA jest centralnym urzędem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych, który obsługuje inny organ centralny i nie można takiego podmiotu określić jako agencji rządowej (wyrok NSA z 19 sierpnia 2016 r., II FSK 1897/14, CBOSA, zob. także: wyrok WSA w Kielcach z 16 grudnia 2010 r., I SA/Ke 614/10, CBOSA).

¹⁵⁶ J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, s. 176.

¹⁵⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 193-194.

¹⁵⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 21 marca 2018 r., III SA/Łd 46/18, CBOSA.

¹⁵⁹ J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, s. 176-177.

Agencje tego rodzaju tworzone są przez organy administracji państwowej w drodze aktu notarialnego – aktu założycielskiego spółki¹⁶⁰ i mają status jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem – reprezentowanym przez Prezesa RM lub właściwego ministra. Należy zwrócić uwagę, iż agencje tego typu nie są zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 9 pkt 14 ustawy o f.p., do tych jednostek zalicza się bowiem, inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa mogą powstawać jako spółki pierwotne, ale również mogą stać się takimi spółkami, w wyniku przejęcia przez Skarb Państwa akcji pozostałych akcjonariuszy (sposób wtórny). Wybór jednoosobowej spółki Skarbu Państwa należy traktować jako docelowy lub przejściowy (ewentualna późniejsza prywatyzacja). Zastosowanie tej formy prawnej może mieć również charakter samoistny lub stanowić efekt przekształcenia państwowej jednostki organizacyjnej lub przedsiębiorstwa państwowego¹⁶¹. Byt prawny spółki jest bardziej nietrwały (tymczasowy) w porównaniu z agencjami rządowymi będącymi państwowymi osobami prawnymi posiadającymi silne podstawy juralne (agencje - jednoosobowe spółki Skarbu Państwa mogą być tworzone na podstawie ustaw¹⁶²).

Państwo z jednej strony pełni funkcje właścicielskie wobec spółki, działając na podstawie przepisów prywatnoprawnych (sfera *dominium*), natomiast z drugiej strony wykorzystuje władcze narzędzia, a więc działa w sferze *imperium*. Wyraźny wpływ na funkcjonowanie tego typu spółek mają również uwarunkowania polityczne. Przedstawiciel organu administracji rządowej jest reprezentantem Skarbu Państwa podczas walnych zgromadzeń¹⁶³.

Agencje o statusie spółek akcyjnych są podmiotami gospodarczymi mającymi charakter komercyjny¹⁶⁴, które realizują zadania na podstawie tzw. funkcji zleconych

¹⁶⁰ S. Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 84.

¹⁶¹ C. Kosikowski, *Polskie publiczne...*, s. 308.

¹⁶² Przykładowo Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A., działająca na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna (Dz.U. z 2017 r. poz. 1491).

¹⁶³ I. Postuła, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa 2013, s. 100-101.

¹⁶⁴ M. Bałtowski, *Spółki Skarbu Państwa – próba typologii*, [w] A. Kidyba (red.) *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, Warszawa 2015, s. 12.

administracji publicznej¹⁶⁵. Polegają one na angażowaniu jednostek znajdujących się poza aparatem administracyjnym w realizację zadań oraz kompetencji administracji (jednak nie jest możliwe ich zaklasyfikowanie jako podmiotów sektora publicznego). K. Strzyczkowski zwraca uwagę, iż jednoosobowe spółki Skarbu Państwa stanowią alternatywę dla prowadzenia przez państwo działalności gospodarczej w formie państwowych jednostek organizacyjnych lub przedsiębiorstw państwowych. Zastosowanie formy organizacyjnej, do której stosuje się prawo prywatne dla prowadzenia przez państwo działalności gospodarczej wynika z jej znacznej użyteczności oraz dopasowania do uwarunkowań gospodarki rynkowej¹⁶⁶.

Jak wspomniano powyżej, do tego typu agencji będą miały zastosowanie przepisy ustawy k.s.h. Zasady na jakich działają agencje, nie różnią się od ogólnych zasad regulujących funkcjonowanie spółek handlowych. Modyfikacje mogą zostać wprowadzone w statutach agencji – spółek, które określają charakter i rodzaj zadań. Statuty są nadawane rozporządzeniem Prezesa RM. W zakresie struktury organizacyjnej do organów agencji należy zaliczyć radę nadzorczą sprawującą nadzór nad działalnością agencji i Prezesa będącego organem wykonawczym, powoływanego i odwoływanego przez Prezesa RM¹⁶⁷.

Zadania agencji - spółek nie mają tak szerokiego zakresu przedmiotowego jak agencje będące państwowymi osobami prawnymi. Aktualnie funkcjonują zaledwie trzy tego typu agencje. Będą nimi: Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A. (wcześniej: Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.) oraz Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. Ponadto działalność w obszarze mediów prowadzi Polska Agencja Prasowa S.A. (przekształcona w spółkę akcyjną na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej¹⁶⁸).

2.2.4. Agencje jako państwowe jednostki budżetowe

Agencje mogą posiadać status prawny państwowych jednostek budżetowych (np. Polska Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych). Jednostki budżetowe

¹⁶⁵ L. Zacharko, M. Janik, *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej – (wybrane zagadnienia)*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 14.
¹⁶⁶ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Wydanie 6, Warszawa 2011, s. 320.

¹⁶⁷ *Ibidem*, s. 140.

¹⁶⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 643. Wcześniej zgodnie z ustawą z dnia 28 lipca 1983 r. o Polskiej Agencji Prasowej stanowiła rządową agencję prasową (Dz. U. Nr 44, poz. 202 z późn. zm.).

są tworzone, łączone oraz likwidowane przez ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz inne organy działające na podstawie ustaw (art. 12 ust. 1 lit. b) ustawy o f.p.).

Należy zwrócić uwagę, iż agencje będące państwowymi jednostkami budżetowymi należą do wyjątków (tego typu formy organizacyjno-prawnej używają m.in. sądy, trybunały, urzędy państwowe¹⁶⁹).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o f.p. jednostki budżetowe to jednostki organizacyjne należące do sektora finansów publicznych, pozbawione osobowości prawnej, które wydatki pokrywają bezpośrednio z budżetu. Z kolei dochody mogą odprowadzać m.in. na rachunek dochodów budżetu państwa (tzw. budżetowanie brutto). Istotną cechą gospodarki jednostki budżetowej jest brak autonomii w zakresie możliwości przeznaczenia zgromadzonych dochodów na wydatki. Każda z jednostek budżetowych jest powiązana z konkretnym budżetem, o którego kształcie przesądza organ tworzący jednostkę¹⁷⁰.

Jednostka korzysta z osobowości prawnej, w którą wyposażony jest Skarb Państwa. W ramach stosunków cywilnoprawnych działa w zakresie swoich zadań, jednak w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa¹⁷¹ (*stationes fisci*). Funkcjonuje na podstawie statutu, w którym określona zostaje jej nazwa, siedziba oraz przedmiot działalności (art. 11 ust. 2 ustawy o f.p.).

2.3. Agencje funkcjonujące w innych państwach

Prawno-organizacyjna forma agencji jest wykorzystywana również w innych państwach. Przywołać należy chociażby przykład Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, w których powstawały fundamente NPM. Na uwagę zasługują także agencje powstałe w instytucjonalnej strukturze Unii Europejskiej.

Przykładowo w Stanach Zjednoczonych funkcjonują agencje administracyjne, które można sklasyfikować jako: agencje wykonawcze podlegające egzekutywie o charakterze urzędów centralnych oraz niezależne organy regulacyjne – *independent*

¹⁶⁹ A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2007, s. 94.

¹⁷⁰ B. Brzeziński (red.), *Prawo finansów publicznych*, Wydanie 6, Toruń 2010, s. 61.

¹⁷¹ A. Tomasiak, [w:] K., Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Administracja publiczna...*, s. 1672.

*regulatory commission*¹⁷². Agencje powoływane są ze względu na zbyt ogólne przepisy prawa, nieefektywne sądownictwo (rozpatrywanie zbyt wielu spraw), potrzebę zaangażowania ekspertów do rozstrzygania szczególnie trudnych problemów, ochronę społeczeństwa przed nadużyciami biznesu. Każda z władz, tj. ustawodawcza, wykonawcza oraz sądownicza przekazuje agencjom administracyjnym część swoich kompetencji na podstawie tzw. delegacji prawnej. Dlatego też ze względu na rodzaj władzy przekazującej kompetencje można wyróżnić agencje administracyjne zarówno legislacyjne, wykonawcze, jak i sądownicze¹⁷³.

Niezależne agencje, które nie wchodzą do struktur departamentów, charakteryzują się kompetencją do wydawania aktów normatywnych (stąd używa się na nie określenia agencje regulacyjne), podejmowaniem decyzji w trybie kolegialnym oraz „luźnym” powiązaniem z prezydentem. W 1935 roku Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych orzekł, że nie jest możliwe zaliczenie agencji do władzy wykonawczej. Z uwagi na powyższe, prezydent może odwołać ich członków jedynie wtedy, gdy takie uprawnienie wynika ze statutów¹⁷⁴. Przykładowymi agencjami są:

- *Consumer Product Safety Commision* – ochrona społeczeństwa przed stanowiącymi zagrożenie produktami konsumpcyjnymi;
- *National Labor Relations Board* – rozpatrywanie spraw dotyczących nieuczciwych praktyk stosowanych przez pracodawców wobec pracowników;
- *Federal Trade Commison* – ochrona społeczeństwa przed nieuczciwymi praktykami biznesu;
- *Federal Communications Commissions* – regulacja spraw obejmujących środki masowego przekazu;
- *Food and Drug Administration* – administrowanie sprawami żywności i leków.

Agencje administracyjne w Stanach Zjednoczonych spotykają się z krytyką, która dotyczy w szczególności zbyt szerokiego zakresu aktywności społeczeństwa objętego regulacjami agencji i przekonania, że obszary tej aktywności mogłyby być poddane „swobodnej grze rynkowej”¹⁷⁵.

Z kolei w Wielkiej Brytanii charakterystyczne jest istnienie agencji pod nazwą *quango's*. Rozwój *quango's* był konsekwencją wprowadzenia programu reform

¹⁷² P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 402.

¹⁷³ R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2011, s. 74.

¹⁷⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 57-58.

¹⁷⁵ R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2009, s. 58, 60-61.

administracji centralnej pn. *The Next Steps* w 1988 r., którego celem było rozdzielenie funkcji realizowanych przez rząd centralny, tj. kreowania polityki działania (*policy making*) od zapewnienia świadczenia usług społeczeństwu (*service delivery*)¹⁷⁶. Klasyfikacja brytyjskich agencji jest dość złożona. Wyróżnić można przykładowo ich następujące rodzaje: organy publiczne usytuowane poza departamentami (tzw. NDPBs – nie mają statusu departamentów rządowych ani ich części natomiast uczestniczą w wykonywaniu władzy publicznej na poziomie centralnym i w mniejszym lub większym stopniu są zależne od ministrów – np. *Financial Services Authority*); agencje typu *Next Steps* będące częścią departamentów rządowych, np. *United Kingdom Passport Agency*; „pozaministerialne departamenty rządowe” tworzone w celu wzmocnienia oszczędności oraz efektywności w specyficznych obszarach i promowania konkurencji – (np. *Ofgem*, *Oftel*)¹⁷⁷. M. Sfora za L. Verhey mając na uwadze różnice prawne oraz organizacyjne dokonuje klasyfikacji agencji na te, które powstały w ramach reform *Next Steps* lub też niezależnie od nich. Agencje powstałe niezależnie od reform co do zasady były powoływane na podstawie ustaw lub prerogatyw (organy regulacyjne np. *The Office of Telecommunications*, tj. *Oftel* prowadząca działalność w obszarze telekomunikacji). Akt prawny określa zadania, strukturę agencji oraz stopień ingerencji ministra. Podmioty te wyposażone są w osobowość prawną prawa administracyjnego. Z kolei agencje powstałe w ramach reform *Next Step* stworzone są na podstawie porozumienia ramowego, które raz na trzy lata podlega rewizji¹⁷⁸.

W Niemczech funkcjonują tzw. agencje bezpośrednie oraz pośrednie. Pierwsze z nich stanowią część struktur państwa i nie są wyposażone w niezależność prawną (tj. osobowość prawną). Z kolei agencje pośrednie wyposażono w osobowość prawną (oraz zagwarantowaną przepisami prawa autonomię). Szczególną dystynkcję pomiędzy typami agencji można zauważyć w odniesieniu do budżetu. Agencje pośrednie są zobligowane do opracowania własnego budżetu, który podlega akceptacji właściwego ministra. Z kolei budżet agencji bezpośrednich stanowi część planów budżetowych danego ministerstwa, któremu agencja podlega. W agencjach pośrednich działa zarząd, w skład którego wchodzi przedstawiciele grup interesu, delegaci

¹⁷⁶ D. Pelc, *Agencje...*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki...*, s. 58.

¹⁷⁷ M. Sfora, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012, s. 103, [za:] L. Verhey, T. Zwart, *Agencies in European and Comparative Law*, Antwerp, Intersentia Publishing, 2003, s. 26 i n. oraz PP. Craig, *Administrative law*, London 1994, s. 85-97.

¹⁷⁸ *Ibidem*, s. 103-104, [za:] PP. Craig, *Administrative law*, London 1994, s. 97.

ministerstw, członkowie parlamentu albo mieszaniny tych grup. Zarząd sprawuje nadzór nad agencją oraz podejmuje decyzje w sprawie projektu budżetu. Z kolei agencje bezpośrednio nie zostały wyposażone w grupy zarządzania natomiast są zarządzane przez Prezesa¹⁷⁹. Zamiast tychże grup funkcjonują organy doradcze, jednak nie posiadają one uprawnień do wydawania decyzji. Ponadto agencje pośrednie mają znacznie większy stopień autonomiczności w zakresie prowadzonej działalności (i określania jej priorytetów) niż ich bezpośrednie odpowiedniki¹⁸⁰.

Pierwsze z agencji UE zaczęły powstawać w latach 70 XX wieku. W ramach tzw. pierwszej fali utworzono dwie agencje odpowiedzialne za politykę społeczną, tj. Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego i Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy. Druga fala powstawania agencji w latach 90. XX wieku wynikała z utworzenia rynku wewnętrznego UE. Powstały specjalistyczne podmioty takie jak np. Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej czy Europejska Agencja Leków. Trzecia generacja agencji trwa od 2001 r. i związana jest podejściem Komisji Europejskiej do większej centralizacji kluczowych spraw UE przy jednoczesnym delegowaniu pozostałych zadań agencjom. Efektem powyższego podejścia było powstanie FRONTEX i Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji¹⁸¹.

Należy nadmienić, iż agencje tworzone na gruncie prawa Unii Europejskiej definiowane są jako ciała wyodrębnione strukturalnie i z formalnego punktu widzenia nie stanowią części instytucji lub organów traktatowych. Powstają na podstawie aktów prawa pochodnego. Wyposażone są w osobowość prawną, własną administrację oraz kompetencje. Ponadto dysponują niezależnym budżetem i realizują zadania objęte kompetencją wspólnotową¹⁸². Agencje w systemie politycznym UE stanowią czwarty typ instytucji („inne organy”), obok organów głównych, wewnętrznych oraz pomocniczych¹⁸³. Należy wskazać agencje prowadzące działalność w poszczególnych obszarach polityki Unii Europejskiej, agencje do spraw współpracy

¹⁷⁹ P. Bieś-Srokosz, *Uagencyjnianie...*, [w:] P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki...*, s. 12-13.

¹⁸⁰ *Ibidem*, s. 13, [za:] T. Bach, W. Jann, *Structure and governance of agencies in Germany: A lot of continuity and little change*, [w:] P. G. Rones, H. Saetren, Bergen (red.), *Change and continuity in public sector organizations*, 2009, s. 127-147.

¹⁸¹ S. Andoura, P. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, European Policy Institutes Network, Working Paper, No 19, October 2009, s. 12-13.

¹⁸² M. Górka, *Agencje*, [w:] J. Barcz (red.), *Unia Europejska, System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Wydanie 1, Warszawa 2009, s. 625.

¹⁸³ K. A. Wojtaszczyk, *Agencje w systemie Unii Europejskiej. Typologia oraz podstawy teoretyczno-metodologiczne prowadzenia badań*, [w:] M. Witkowska, K. A. Wojtaszczyk, *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 17.

policyjnej i sądowej, agencje do spraw wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – wspólnie określane jako agencje europejskie oraz agencje wykonawcze¹⁸⁴.

Agencje europejskie wykazują następujące cechy wspólne:

- a) stanowią przykład decentralizacji działalności UE;
- b) ich zadania mają naukowo-techniczny charakter;
- c) wzmacniają dialog europejski poprzez integrowanie zróżnicowanych grup interesów¹⁸⁵.

Zdaniem A. Nowickiej sposób ich oddziaływania pozwala stwierdzić, iż agencje są „niespotykanymi, nie mającymi odpowiedników i nieporównywalnymi podmiotami administrującymi na europejskich poziomach”. O kwalifikacji danego podmiotu do agencji europejskiej przesądza nie nazwa a wyodrębnienie oraz określone cechy podmiotu. Dlatego też agencją może być podmiot, określany jako „urząd”, „centrum”, „fundacja”, natomiast termin „agencja” można stosować nie tylko wobec zdecentralizowanych podmiotów władzy wykonawczej¹⁸⁶.

Z kolei zgodnie z Komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pn. „Przyszłość agencji europejskich” istnieją dwa rodzaje agencji. Pierwsze z nich to tzw. agencje regulacyjne (tradycyjne¹⁸⁷ - europejskie) o zróżnicowanych zadaniach określonych w aktach prawnych je powołujących. Do drugiej grupy agencji należą agencje wykonawcze powoływane na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003. W Komunikacie stwierdza się, iż to właśnie tego typu agencjom Komisja Europejska może powierzyć zadania związane z zarządzaniem programami wspólnotowymi. Oba rodzaje agencji różnią się od siebie z uwagi na powierzone zadania, poziom niezależności oraz sposób zarządzania. Agencje regulacyjne są podmiotami niezależnymi, dysponującymi własną osobowością prawną, w większości są finansowane z budżetu UE (np. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, Urząd do spraw Harmonizacji Rynku Wewnętrznego). W przypadku agencji wykonawczych Komisja Europejska je tworzy, kontroluje działalność oraz obsadza

¹⁸⁴ P. Wojtasik, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Lublin 2012, s. 199.

¹⁸⁵ A. Łąbedzka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] B. Wawrzyńczak-Jędryka (red.), *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne gospodarcze*, Warszawa 2008, s. 139

¹⁸⁶ A. Nowicka, *Pojęcie agencji Unii Europejskiej i ich rola we współczesnym administrowaniu*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziolkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 36-37.

¹⁸⁷ Określenie używane z uwagi na tworzenie tego typu agencji wcześniej niż agencji wykonawczych (N. Nugent, *Unia Europejska. Władza i polityka*, przekład: A. Gąsior-Niemiec, J. Gilewicz, W. Nowicki, Kraków 2012, s. 296).

najważniejsze stanowiska¹⁸⁸ (np. Agencja Wykonawcza do spraw Badań Naukowych, Agencja Wykonawcza do spraw Konkurencyjności i Innowacji). Za główną przyczynę tworzenia tego typu podmiotów podaje się potrzebę poprawienia jakości świadczonych usług poprzez m.in. wprowadzanie specjalizacji oraz koncentracji na osiąganiu konkretnych rezultatów¹⁸⁹. Tworzone są na rzecz wydajnego i efektywnego zarządzania programami wspólnotowymi (m.in. dzięki ograniczeniu kosztów poprzez wykorzystanie wewnętrznych zasobów Komisji)¹⁹⁰ czemu sprzyja dostęp do wiedzy ekspertów, którzy nie stanowią części biurokratycznej struktury¹⁹¹.

¹⁸⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pn. „Przyszłość agencji europejskich”, Bruksela, dn. 11.3.2008, KOM (2008)135, s. 3, <http://eur-lex.europa.eu> [dostęp na dzień 18.02.2018 r.].

¹⁸⁹ Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 13/2009 pt. *Powierzenie realizacji zadań agencjom wykonawczym: czy jest to właściwe rozwiązanie?* (2009/C 279/09), s. 8 (<http://eur-lex.europa.eu>, dostęp na dzień: 18.02.2017 r.).

¹⁹⁰ Odpowiedź Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego, „*Powierzenie realizacji zadań agencjom wykonawczym: Czy jest to właściwe rozwiązanie?*” Bruksela, dnia 7.8.2009 r., SEK(2009) 1117, s. 2, <http://ec.europa.eu> [dostęp na dzień: 18.02.2017 r.].

¹⁹¹ G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 71.

ROZDZIAŁ III. ISTOTA I CHARAKTER AGENCJI RZĄDOWYCH W POLSCE – PODSTAWOWE DETERMINANTY

3.1. Uwagi ogólne

Z uwagi na fakt, iż jednym z problemów badawczych związanych z agencjami rządowymi jest ustalenie ich kształtu organizacyjno-prawnego, dlatego w niniejszym rozdziale zostaną przedstawione podstawowe wyznaczniki agencji, które determinują ich status prawny. Zasadniczy problem niniejszego rozdziału można by sprowadzić do następującego pytania: czy można mówić o wyodrębnieniu agencji rządowych jako „pełnoprawnych” podmiotów administrujących funkcjonujących w systemie podmiotów administracji publicznej o już ukształtowanym profilu organizacyjno-prawnym (jak ma to miejsce w przypadku np. organów administracji publicznej lub zakładów publicznych)?

Kwestia statusu prawnego agencji rządowych jest przedmiotem licznych polemik przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Wskazywany jest nawet obowiązek doktryny do wysuwania postulatów nadania agencjom ich „własnej tożsamości prawnej”, w oparciu o jednolite cechy rodzajowe i dostosowanie do realizowania ściśle określonych zadań publicznych¹⁹².

Na określenie agencji używa się niezliczonych sformułowań pokroju: „nietypowe” (nietypowe podmioty administrujące)¹⁹³, „inne kategorie podmiotów administrujących”¹⁹⁴, „powoływane w miejsce typowych organów administracyjnych”¹⁹⁵, „podmioty niemieszczące się w ramach tradycyjnego pojęcia organu administracji publicznej”¹⁹⁶. Agencje mają być „eklektycznymi, mieszanymi administracyjno-cywilno-finansowymi” formami organizacyjnymi powołanymi do

¹⁹² J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące - kilka refleksji 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 2005, s. 219.

¹⁹³ Np. K. Pawłowicz, *Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki*, [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1998, s. 92.

¹⁹⁴ J. Jagielski, [w:] *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 169.

¹⁹⁵ W. Szydło, *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010, s. 363.

¹⁹⁶ M. Janik, *Centralne organy administracji publicznej (urzędy centralne)*, [w:] L. Zacharko (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej w Polsce*, Katowice 2013, s. 150.

operacyjnej i bezpośredniej realizacji przez państwo polityki społeczno-gospodarczej, o statusie których decyduje ustawodawca¹⁹⁷.

O oryginalności konstrukcji prawnej agencji rządowych z pewnością świadczy „ścieranie” się w obrębie ich funkcjonowania dwóch porządków prawa: publicznego oraz prywatnego, czego najlepszym przykładem są prawne formy działania oraz wyposażenie w dwa typy osobowości prawnej, tj. na gruncie prawa administracyjnego i cywilnego.

Nie można ich uznać za podmioty odrębne od państwa, jak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej strony agencje rządowe wykorzystują władztwo administracyjne, co w opinii niektórych przedstawicieli doktryny prawa przesądza o ich wyposażeniu w podmiotowość administracyjnoprawną. W sferze prywatnoprawnej działalności agencji uwagę zwraca problem prowadzenia działalności gospodarczej, zatem możliwego posiadania przez te podmioty statusu przedsiębiorcy.

3.2. Problematyka statusu prawnego agencji rządowych

Po pierwsze, przedstawiając status prawny agencji rządowych, należy najpierw odnieść się do przepisów ustawy o f.p. W art. 18 tejże ustawy określona została (jednak w sposób dość lakoniczny) definicja agencji wykonawczej, którą jest państwowa osoba prawna tworzona na podstawie odrębnej ustawy, ukierunkowana na realizację zadań państwa. W art. 30 ust. 1 stwierdza się, iż państwowe osoby prawne są tworzone na podstawie odrębnych ustaw.

Ponadto ustawodawca wskazał w regulacjach prawnych dotyczących poszczególnych agencji rządowych, iż są one agencjami wykonawczymi w rozumieniu ustawy o f.p. (wyjątek dotyczy PARP i ARiMR, które na gruncie tychże ustaw są państwowymi osobami prawnymi). Wykluczono w ten sposób możliwość kwalifikowania tych podmiotów do kategorii agencji, mowa które wskazano w rozdziale II. Należy podzielić opinię P. Wajdy i A. Wiktorowskiej, iż unormowanie działania agencji rządowych w ramach odrębnych ustaw stanowi wyraz wzmocnienia

¹⁹⁷ K. Pawłowicz, *Nietypowe podmioty administrujące...*, [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 105.

ich podstaw jurydycznych, tj. samodzielności prawnej (odrębności bytu prawnego), co przyczynia się do utrzymania stabilności ich działania¹⁹⁸.

Zgodnie z art. 9 ustawy o f.p. do sektora należy zaliczyć:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
 - 2a) związki metropolitalne;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Klasyfikując dany podmiot do sektora finansów publicznych należy wziąć pod uwagę następujące kryteria:

- a) imienne oznaczenie podmiotu;
- b) charakter i cel prowadzonej działalności;
- c) status ustrojowy podmiotu, który określa jego przynależność do systemu państwowych oraz samorządowych organów lub podporządkowanych im jednostek;
- d) formę prawną wskazującą, że jest państwową lub samorządową osobą prawną,
- e) status prawno-finansowy jednostki¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Patrz: P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 406.

Wymaga podkreślenia, iż o ile podstawą prawną dla powstania np. jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych lub instytucji gospodarki budżetowej są przepisy ustawy o f.p., o tyle ustawodawca w odniesieniu do agencji rządowych reguluje na poziomie tej ustawy kwestie związane m.in. z gospodarką finansową, pozostawiając możliwość tworzenia agencji zindywidualizowanych pod względem organizacyjnym oraz zadaniowym na podstawie odrębnych ustaw.

Po drugie, agencje rządowe należy zaliczyć do tzw. podmiotów administrujących (podmiotów administracji publicznej/podmiotów administracji) nie mających statusu organów administracji publicznej, jednak realizujących działania, które mają znaczenie dla wykonywania zadań administracji publicznej²⁰⁰. Sformułowanie „*podmiot administrujący*” akcentuje „przedmiotowy (funkcjonalny) aspekt wykonywania administracji”. W ramach szerokiego kręgu podmiotów określanych mianem podmiotów administrujących oprócz agencji rządowych należy również uwzględnić urzędy administracyjne, organy administracji publicznej, zakłady administracyjne, jak również inne jednostki organizacyjne²⁰¹. Będą to wszystkie te podmioty, które zostały uprawnione na podstawie przepisów prawa do realizowania w znaczeniu przedmiotowym administracji publicznej²⁰².

W tym miejscu należy przytoczyć M. Stefaniuka, który dokonuje klasyfikacji podmiotów administrujących na podmioty *sensu stricto* oraz *sensu lato*. Do pierwszej grupy zalicza organy administracji, które działają w imieniu i na rachunek państwa. Organy administracji działają w ramach aparatu państwowego (administracji rządowej) i są to „typowe podmioty przeznaczone przez ustawodawcę do wykonywania zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej”. Pozostałym podmiotom administrującym ustawodawca zleca realizację zadań i kompetencji w ramach administracji w oparciu o zasadę dekoncentracji lub decentralizacji. Podmioty te zostały

¹⁹⁹ E. Rutkowska-Tomaszewska, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Wydanie 2, Warszawa 2013, s. 68, [za:] L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 84.

²⁰⁰ M. Polinceusz, *Organizacja systemu administracji publicznej*, [w:] M. Karpiuk, W. Kitler, *Nauka administracji*, Warszawa 2013, s. 64.

²⁰¹ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące...*, [w:] *Podmioty administracji publicznej...*, s. 206-207. J. Czerw z uwagi na coraz większe znaczenie podmiotów niepublicznych proponuje, by w ramach podmiotów administrujących wyróżnić podmioty publiczne i niepubliczne (J. Czerw, *Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 217).

²⁰² S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 16. Agencje rządowe jako podmioty administrujące zostały omówione w pracy doktorskiej pn. *Agencje jako podmioty administrujące* aut. M. Szewczyk.

usytuowane na podstawie przepisów ustaw, poza aparatem państwowym, nie posiadają pierwotnych kompetencji do wykonywania władztwa administracyjnego. Agencje rządowe, jako podmioty administrujące, nie są *sensu stricto* organami administracji (nie można ich zaklasyfikować do pierwszej kategorii), jednak tworzone są po to, aby wykonywać funkcje administracyjne²⁰³.

Po trzecie, jedną z fundamentalnych determinant określających status prawny agencji jest nie tylko realizacja zadań publicznych, ale również prowadzenie działalności w interesie publicznym oraz w interesie indywidualnym (ten niezwykle ważny aspekt pomija literatura przedmiotu). Należy przytoczyć przedstawicieli doktryny prawa, którzy za immanentną cechę działalności podmiotów w ramach administracji publicznej wskazują właśnie dążenie do realizacji interesu publicznego. J. Zimmermann stwierdza, iż administracja publiczna „jest sprawowana przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizuje dobro wspólne, czyli interes publiczny po to, aby przynieść jakąś korzyść ogółowi (wspólnocie, państwu), albo też dba o interes indywidualny, reprezentując interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty, lub ze względu na wyznawane powszechnie wartości”²⁰⁴. Obowiązkiem każdego podmiotu administrującego jest realizacja zadań publicznych z uwzględnieniem interesu publicznego. Działanie w interesie publicznym jest charakterystyczne dla wszystkich podmiotów publicznych²⁰⁵.

Po czwarte, należy zwrócić uwagę na funkcjonowanie agencji w sferze prawa prywatnego. Związana jest z tym problematyka prowadzenia działalności gospodarczej, zatem nadania im statusu przedsiębiorców. Jest to kwestia, która wymaga odrębnego opracowania naukowego. Nie mniej jednak konfrontowanie publicznoprawnych i prywatnych aspektów funkcjonowania agencji wymaga również zwięzłego ustosunkowania się do tej kwestii (dotyczy głównie działalności AMW oraz KOWR – agencji odpowiedzialnych za zarządzanie mieniem Skarbu Państwa). Dodatkowo ustawodawca posługuje się dwoma określeniami, które należy w sposób kategoryczny rozróżnić tj.: prowadzeniem działalności gospodarczej oraz gospodarowaniem.

²⁰³ M. Stefaniuk, *Działanie administracji...*, s. 137-140. W kwestii kwalifikowania agencji rządowych do organów administracji wypowiedział się w uchwale NSA. Stwierdzono, iż ARiMR rozpatrując sprawy z wniosku o dofinansowanie projektów przedkładanego przez rolników, działa jako organ administracji (w znaczeniu funkcjonalnym). Istotą rozpatrywanych spraw jest dysponowanie publicznymi środkami finansowymi (krajowymi i wspólnotowymi). W tym zakresie działalność agencji jest działalnością administracji publicznej (uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06, CBOSA).

²⁰⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 30.

²⁰⁵ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 48.

Wyznaczając charakter prawny tychże sfer działalności agencji należy posłużyć się poglądem K. Kiczki, który wskazuje na obligatoryjny charakter wykonywania czynności prawnych i faktycznych stanowiących gospodarowanie mieniem oraz fakultatywny charakter tychże czynności w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej²⁰⁶.

W żadnym przypadku naczelnym celem powołania agencji rządowej nie jest prowadzenie działalności gospodarczej (dążenie do osiągnięcia zysku). Agencje nie są zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym. Nie mniej jednak mogą realizować zadania na zasadach odpłatności nie będąc przy tym ukierunkowanym na osiągnięcie zysku. W przypadku części z nich ustawodawca przewidział możliwość realizacji zadania polegającego na prowadzeniu działalności komercyjnej (dotyczy np. AMW) lub też wskazano osiągnięcie przychodów z tytułu prowadzonej działalności.

W zakresie kwalifikowania agencji jako przedsiębiorców na gruncie orzecznictwa i literatury nie zostało wypracowane przesądzające stanowisko. Przykładowo w wyroku z 18 sierpnia 2015 r. NSA uznał, iż AMW (wyrok wydany przed połączeniem z WAM), poprzez zarządzanie (gospodarowanie) mieniem prowadzi działalność gospodarczą, ponieważ działalność cechuje ciągłość, stałość i racjonalność ekonomiczna²⁰⁷. Z kolei w wyroku z 2 grudnia 2004 r., SN zwrócił uwagę na wykonywanie przez ARiMR zadań ustawowych m.in. w oparciu o dotacje budżetowe. Z uwagi na powyższe jej dochody są wolne od podatku od osób prawnych. Agencja nie prowadzi zatem działalności podporządkowanej regułom działalności rynkowej²⁰⁸.

3.3. Podstawowe wyznaczniki statusu prawnego agencji rządowych

3.3.1. Podmiotowość administracyjnoprawna

Konsekwencją tworzenia odrębnych od państwa osób prawnych oraz upodmiotowienia jednostki było wykształcenie pojęcia podmiotów administrujących oraz pojęcia podmiotowości administracyjnoprawnej budzącego wiele sporów, wieloznacznego i niedookreślonego.

²⁰⁶ K. Kiczka, *Działalność gospodarcza a gospodarowanie na przykładzie państwowej osoby prawnej*, PPA, 2008, s. 22.

²⁰⁷ Wyrok NSA z 18 sierpnia 2015 r., II FSK 2118/13, CBOSA.

²⁰⁸ Wyrok SN z 2 grudnia 2004 r., V CK 308/04, Legalis (nr 84525).

Pojęcie podmiotowości administracyjnoprawnej jest traktowane w doktrynie jako pojęcie nadrzędne wobec osobowości prawnej - cywilnej oraz publicznoprawnej²⁰⁹. Według M. Grażawskiego, podmiotowość prawna to pojęcie zaliczane do „konstrukcji pomocniczych służących do ujęcia w jedność materiału prawnego, bez którego jednak nauka prawa mogłaby się obejść lub zastąpić je innym”²¹⁰. Na szczególną uwagę zasługują rozważania J. Filipka, który zauważa, iż o ile prawo cywilne jest niemalże całkowicie skodyfikowane (jest prawem ustawowym, natomiast podmiotowość cywilna ma swoje oparcie w stosunkowo nielicznych ustawach), o tyle podmiotowość administracyjnoprawna wynika z dużej ilości przepisów nie tylko ustawowych, ale również zarządzeń i uchwał zróżnicowanych organów administracyjnych (przepisów nie podlegających publikacji). Przepisy podlegają zmianie tak często jak prawo administracyjne, przez co - w przeciwieństwie do prawa cywilnego - dają materiał znacznie trudniejszy w uchwyceniu, zmienny oraz wyprzedzający pozostałe działy prawa w zakresie zmian życia społecznego²¹¹.

W kwestii wyposażenia agencji w podmiotowość administracyjnoprawną wskazać można następujące przeciwstawne stanowiska.

Z jednej strony należy przyjąć pogląd J. Niczyporuka, który stwierdza, iż władztwo administracyjne „konstytuuje podmiotowość administracyjnoprawną”. Występowanie władztwa administracyjnego jest równoznaczne z wyposażeniem danego podmiotu w podmiotowość administracyjnoprawną. Władztwo administracyjne jest widoczne w działaniach organów administracji publicznej (w tym organów administracji, organów administrujących oraz podmiotów administrujących), podejmowanych w postaci aktów publicznoprawnych (aktów generalnych mających charakter normatywny oraz indywidualnych aktów administracyjnych)²¹². Gdyby przyjąć takie założenie, agencje rządowe należałoby bezwarunkowo uznać za podmioty dysponujące podmiotowością administracyjną. Z drugiej jednak strony, wątpliwość nasuwa kwestia usytuowania agencji rządowych w systemie administracji publicznej ponieważ podmioty te nie są całkowicie odrębne od państwa, jak np. jednostki samorządu terytorialnego.

²⁰⁹ *Ibidem*, s. 50-51.

²¹⁰ M. Grażawski, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, [w:] Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka, Kraków 2001, s. 223.

²¹¹ J. Filippek, *O podmiotowości administracyjnej - prawnej*, PiP, Zeszyt 2, 1961, s. 200.

²¹² J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016, s. 97.

Porządek prawny w Polsce przewiduje decentralizację władzy publicznej, natomiast za jej podstawową formę należy uznać właśnie samorząd (w szczególności samorząd terytorialny). Jednostki samorządu terytorialnego we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność wykonują zadania publiczne wynikające z ustaw, i są podmiotami prawa administracyjnego odrębnymi od państwa (podobnie zakłady administracyjne i podmioty prawa cywilnego realizujące funkcje i zadania zlecone z obszaru administracji publicznej)²¹³. W przypadku agencji rządowych zakres ich samodzielności budzi zastrzeżenia bowiem są wyodrębnione ze struktur administracji rządowej, jednak nadzorowane lub podległe organom administracji rządowej.

E. Kosiński trafnie zauważa, iż agencje mają działać w interesie Skarbu Państwa (oraz rządu), nie prowadzą natomiast niezależnej, własnej, określonej w ramach ustawy polityki w danym obszarze (jak np. Narodowy Bank Polski). W odniesieniu do mienia państwowego przekazanego agencjom, państwo nie zrzeka się swoich uprawnień właścicielskich, przeciwnie w przypadku np. Narodowego Banku Polskiego na rzecz którego państwo całkowicie wyzbywa się całości tychże uprawnień, co gwarantuje tego typu podmiotom niezależność od organów władzy państwowej²¹⁴.

Ponadto należy zwrócić uwagę na problematykę przesłanek, które pozwalają kwalifikować agencje do osób prawnych prawa publicznego. Rodzi się pytanie, według jakich kryteriów można kwalifikować osobę prawną (a tym samym agencje rządową) jako osobę prawną prawa publicznego. J. Frąckowiak wskazuje, iż warunkami *sine qua non* uznania osoby prawnej za osobę prawną prawa publicznego jest: pochodzenie majątku (prywatny lub publiczny), jak również sposób jej powstania. W pierwszym warunku majątek publiczny „pochodzi przede wszystkim z własności państwowej” i powraca do państwa po ustaniu osoby prawnej. Osoba prawna wykonuje zadania publiczne oraz podlega ściślemu nadzorowi ze strony organów administracji państwowej. Z kolei drugi warunek dotyczy konieczności wydania aktu normatywnego dla powstania danej osoby prawnej²¹⁵.

S. Fundowicz wskazuje, iż kluczowe znaczenie ma wykonywanie zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Równie ważne jest uznanie danych podmiotów za osoby prawne prawa publicznego przez konkretne normy prawne (ustawy) lub zaliczenie danych osób prawnych funkcjonujących w obrocie

²¹³ M. Grażawski, *Podmiotowość i osobowość...*, [w:] *Instytucje*, s. 230-231.

²¹⁴ E. Kosiński, *Realizacja zadań...*, s. 12-13.

²¹⁵ J. Frąckowiak, *Osoby prawne*, [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, Tom 1, Wydanie 2, Warszawa 2012, s. 1170-1171.

do osób prawa publicznego, albo też przekonanie, że zachodzi bezsporne i nie budzące wątpliwości domniemanie, że podmioty są osobami prawa publicznego”²¹⁶.

W sposób najbardziej trafny oraz wyczerpujący determinanty uznania danego podmiotu za osobę prawną prawa publicznego wskazuje J. Niczyporuk. Do immanentnych cech tych osób prawnych zalicza: podstawę prawną (ustawową), pozwalającą na sprawowanie władzy publicznej, działanie na podstawie ustawy, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność przy wykorzystaniu tych samych środków, jakie są stosowane przez organy państwowe, wyposażenie we władztwo administracyjne, nadzór sprawowany przez administrację publiczną, zaspokajanie interesu publicznego oraz dążenie do urzeczywistniania dobra wspólnego²¹⁷. W świetle powyższych przesłanek oraz mając na uwadze dotychczasowe rozważania w obszarze funkcjonowania agencji rządowych należy przyjąć, iż są one osobami prawnymi prawa publicznego.

3.3.2. Osobowość prawna

Osobowość prawną nadaną agencjom rządowym można rozpatrywać w dwojaki sposób, tj. z punktu widzenia praw i obowiązków tych podmiotów w sferze działalności cywilnoprawnej (agencja jako podmiot stosunku cywilnoprawnego) oraz jako abstrakcyjne zjawisko, które można wyinterpretować na gruncie prawa publicznego (administracyjnego). W doktrynie przedmiotu podzielany jest pogląd o utożsamianiu pojęć „*podmiotowość prawna*” oraz „*osobowość prawna*” na gruncie cywilnoprawnym, jednak ich rozgraniczaniu w prawie administracyjnym²¹⁸.

Jak już wspomniano agencje rządowe mają status „*państwowych osób prawnych*” (są osobami prawnymi prawa publicznego). Zdaniem J. Krukowskiego, tego typu osoby prawne powstają w tzw. trybie erekcyjnym, który zachodzi gdy osoba prawna zostaje utworzona m.in. na podstawie aktu erekcji (ustawy) wydanego przez organ reprezentujący władzę ustawodawczą²¹⁹.

²¹⁶ S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, [w:] PS, 2(31)/99, 1999, s. 85.

²¹⁷ J. Niczyporuk, *Podmiotowość...*, s. 181.

²¹⁸ J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa: księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia* – Wrocław 2016, s. 142, M. Grążawski, *Podmiotowość i osobowość...*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego...*, s. 228.

²¹⁹ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004, s. 101.

Jak zauważa J. Frąckowiak, państwo na podstawie aktu normatywnego „przesądza o powołaniu do życia konstrukcji osoby prawnej i określa ustrój takiej osoby”. Konstrukcja osoby prawnej składa się wyłącznie z elementów wskazanych w samej ustawie. Osoba prawna powstaje w momencie wejścia w życie danego aktu normatywnego bądź też w dniu wskazanym w tym akcie²²⁰. Osobowości prawnej nie można domniemywać. Dlatego też konkretny przepis prawa wyposaża daną kategorię podmiotów (agencje rządowe - aut.) w osobowość prawną²²¹. Zdaniem A. Doliwy, „normatywny typ regulacji osobowości prawnej” pozwala na zagwarantowanie pewności oraz jednoznaczności statusu prawnego danej osobie prawnej²²².

Zdaniem NSA słowo „państwowy” oznacza należący do państwa w zakresie normowanym przepisami prawa cywilnego, zatem w szczególności w sferze majątkowej²²³.

W sferze prawa cywilnego, zgodnie z art. 33 k.c., do osób prawnych zaliczyć należy Skarb Państwa i jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną na podstawie przepisów szczególnych²²⁴. Konsekwencją przyznania osobowości prawnej jest wyposażenie jednostki organizacyjnej w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych (stanowiących atrybuty osobowości prawnej)²²⁵ co umożliwia im uczestnictwo w obrocie cywilnoprawnym.

Powyższe ustalenia wymagają uzupełnienia o przesłanki kwalifikowania podmiotu jako państwowej osoby prawnej, które określono w art. 3 ust. 1 pkt 1) ustawy o mieniu państwowym (wymóg kumulatywnego spełnienia przesłanek). Zgodnie z nim państwową osobą prawną jest jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona m.in. w drodze ustawy w celu realizacji zadań publicznych, w której:

- a) prawo do nadawania i zmiany statutu przysługuje organowi administracji rządowej zgodnie z przepisami regulującymi ustrój tej osoby prawnej;

²²⁰ J. Frąckowiak, *Osoby prawne*, [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne - część ogólna. System Prawa Prywatnego*, Tom 1, Warszawa 2007, s. 1165-1166.

²²¹ Uchwała SN z 14 grudnia 1990 r., III CZP 62/90, Legalis (nr 27172).

²²² A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 177.

²²³ Wyrok NSA z 20 września 1996 r., III SA 688/95, CBOSA.

²²⁴ Jest to tzw. „formalna metoda regulacji osobowości prawnej”. Metoda powstawania osób prawnych określana jest jako system aktów organów państwa, tj. osoba prawna jest tworzona z inicjatywy danego organu władzy państwowej. Akt organu (ustawa) jest warunkiem *sine qua non* powstania osoby prawnej (A. Doliwa, *Osobowość prawna...*, s. 176-177).

²²⁵ E. Gniewek, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 82.

- b) prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługują w całości Skarbowi Państwa, chyba że przepisy regulujące ustrój osoby prawnej przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią;
- c) w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną, prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa.

Asumpt do szczegółowych dyskusji nad osobowością prawną agencji rządowych daje J. Niczyporuk. Stwierdza on, iż agencjom rządowym przysługuje „dwojaka osobowość prawna”, tj. osobowość prawna wynikająca zarówno z prawa prywatnego (umożliwia uczestnictwo w obrocie gospodarczym), jak również prawa publicznego (wykorzystywana na potrzeby „administrowania sferą gospodarczą”)²²⁶. Polemistą w tym zakresie jest S. Fundowicz, które wskazuje, iż „osobowość prawna jest jedna w całym obszarze prawa”. Zdaniem autora osobowość prawna obejmuje: zdolność posiadania interesów związanych z celową działalnością, zdolność wykonywania prawa oraz trwałość²²⁷.

Można zatem zauważyć, iż o ile w sferze prawa cywilnego znaczenie osobowości prawnej jest dookreślone, o tyle na gruncie prawa administracyjnego jej charakter tworzy pole do dyskusji. Pojawia się pytanie, czy osobowość prawna na gruncie prawa administracyjnego ma jakiegokolwiek znaczenie dla sytuacji organizacyjno-prawnej danego podmiotu²²⁸.

Z pewnymi zastrzeżeniami można przyjąć stanowisko, iż taką osobowością dysponują także agencje rządowe. Przemawia za tym przede wszystkim stosowanie przez te podmioty, zarówno z prywatnoprawnych form działania, jak również publicznoprawnych. Podmiot jest zatem dysponentem władztwa administracyjnego, czyli ma możliwość władczego (jednostronnego) kształtowania praw i obowiązków

²²⁶ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 167.

²²⁷ S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, [w:] PS, 2(31)/99, 1999, s. 84.

²²⁸ Patrz: K. Piasecki, *Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna*, Kraków 2003, s. 208. Po wojnie zarysowały się w doktrynie trzy stanowiska: pierwsze wskazujące na potrzebę wyróżnienia i uznania szczególnego charakteru podmiotowości administracyjnoprawnej oraz powiązanej z nią osobowości prawnej, drugie stanowisko kwestionujące przydatność posługiwania się tym pojęciem ze względu na cywilnoprawne (uniwersalne) pojęcie osobowości prawnej oraz trzecie stanowisko wskazujące na nieprzydatność posługiwania się pojęciem osobowości publicznoprawnej (M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 50).

innych podmiotów. Jako podmiot publiczny ma pozycję nadrzędną wobec innych podmiotów usytuowanych poza administracją.

Warto przytoczyć E. Ochendowskiego, który stwierdza: „Państwo jest pierwotnym podmiotem administracji, który jednocześnie dysponuje własnym, pierwotnym władztwem. Państwo realizuje należące do niego zadania administracyjne w części przez własne organy, w części zaś przez mniej lub bardziej samodzielne podmioty administracji. Gdy podmioty administracji są nie tylko pod względem organizacyjnym, ale również pod względem prawnym usamodzielnione, to wtedy są one osobami prawa publicznego”²²⁹.

O ile przyznanie osobowości prawnej skutkuje powstaniem osoby prawnej na gruncie prawa cywilnego, o tyle konsekwencje posiadania osobowości publicznoprawnej nie będą miały podobnego, kreacyjnego charakteru, tj. nie powstają prawa i obowiązki na gruncie prawa administracyjnego²³⁰. Gdyby tak było, osobowość publicznoprawna nie miałaby charakteru uniwersalnego. Każdorazowo należałoby „ustanawiać” ten typ osobowości na gruncie konkretnej ustawy oraz na użytek wyłącznie tej konkretnej ustawy²³¹.

W przeciwieństwie do osobowości cywilnoprawnej, którą wywodzi się z odpowiednich przepisów prawa, osobowość publicznoprawna nie jest atrybutem przyznanym na gruncie ustawodawstwa jakimkolwiek konkretnemu podmiotowi (nie wypracowano definicji legalnej).

3.3.3. Wyposażenie w kompetencje administracyjne

Pojęcie kompetencji należy do jednego z najważniejszych pojęć w literaturze administracyjnoprawnej. Niewątpliwie kompetencja jest jednym z czynników (do których należy zaliczyć również zadanie publiczne oraz zakres działania) determinującym pozycję prawnoustrojową organu administracji publicznej²³².

²²⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydanie 9, Toruń 2013, s. 241.

²³⁰ P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, ST, nr 6/114, 2000, s. 16,

²³¹ *Ibidem*, s. 17, [za:] H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 42.

²³² A. Adamczyk, *Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 299.

Jednym z licznych autorów podejmujących się określenia znaczenia pojęciowego „kompetencji” jest A. Adamczyk. Według niego, jest to „zdolność organu administracji publicznej (a nie innego podmiotu, np. osoby fizycznej lub prawnej) do dokonania konkretnej czynności konwencjonalnej (np. wydania aktu normatywnego lub wydania decyzji administracyjnej) lub psychofizycznej (np. zastosowania środka przymusu bezpośredniego), charakteryzująca się wysokim stopniem konkretyzacji, niestanowiąca jedynie uprawnienia organu jako immanentnie powiązana z obowiązkiem czynienia z niej użytku”²³³.

Do najważniejszych cech kompetencji należy zaliczyć uregulowanie prawem oraz równoznaczność z obowiązkiem (co umożliwia racjonalizację związków pojęciowych pomiędzy określeniem administracji – w znaczeniu przedmiotowym – a określeniem kompetencji). Ponadto immanentną cechą kompetencji jest posługiwanie się nią jedynie w pewnych okolicznościach, nie ma więc charakteru bezwzględnego²³⁴.

Jak zauważa J. Zimmermann, kompetencja administracyjna w sferze ustrojowej wyznacza, jak i sytuje organy administracji publicznej w ramach administracji nie z uwagi na cel oraz rodzaj działania, ale ze względu właśnie na przyznaną im kompetencję. Z kolei w sferze materialnej oraz procesowej upoważnia do działania w formach, które przewidziano w prawie administracyjnym²³⁵. J. Zimmermann za W. Jakimowiczem wskazuje, iż kompetencja administracyjna to „wspólny mianownik”, na który składa się po pierwsze: kompetencja rozumiana jako upoważnienie, wskazane w normie kompetencyjnej, po drugie generalny obowiązek polegający na realizacji interesu publicznego, wynikający z normy postępowania (normy zadaniowej) skierowanej do organu administracji²³⁶.

Podmiot dysponuje „upoważnieniem”, tj. możliwością realizacji określonych czynności, przy czym „upoważnienie” rozumiane z punktu widzenia danego podmiotu jest obowiązkiem podjęcia określonej czynności. W innym przypadku taka kompetencja byłaby „martwa”. Jak kontynuuje J. Zimmermann, organ administracji nie może istnieć bez kompetencji, nie może również realizować interesu publicznego jako swojego podstawowego zadania²³⁷.

²³³ *Ibidem*, s. 300.

²³⁴ J. Boć, *Prawo administracyjne*, 2005, s. 145.

²³⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 161.

²³⁶ *Ibidem*, s. 161, [za:] W. Jakimowicz, *Konstrukcja tak zwanego domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 241.

²³⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, 161.

M. Zdyb stwierdza, iż wyposażenie podmiotów dysponujących władzą publiczną w normatywnie określone kompetencje umożliwia im władcze podejmowanie decyzji. Prawnie określone kompetencje wskazują „granice władczego oddziaływania podmiotu wyposażonego w pewien zakres kompetencji”²³⁸.

Zdaniem El. Ury określenie zakresu kompetencji ma fundamentalne znaczenie dla organu, ponieważ „stanowi o jego bycie prawnym”. Ponadto kompetencje organu wytyczają granice jego samodzielności²³⁹.

Kompetencja „buduje u organu zdolność administracyjnoprawną, traktowaną jako połączenie cywilistycznej zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnej”. Zdolność administracyjnoprawna jest nabywana z chwilą nabycia kompetencji²⁴⁰. Kompetencja ma więc charakter pierwotny, stanowi przyczynek do wyposażenia w zdolność. Jest również atrybutem działania, bez którego podmiot nie może funkcjonować w obszarze prawa administracyjnego, a jakiegokolwiek jego działania uznaje się za niebyłe²⁴¹.

W literaturze administracyjnoprawnej podnosi się, iż nie jest możliwa zmiana nosiciela kompetencji. Twierdzi się bowiem, iż w prawie administracyjnym nie stosuje się zasady charakterystycznej dla prawa cywilnego tj. zasady swobody umów²⁴². Potwierdzeniem tego stanowiska jest wyrok NSA, zgodnie z którym organy wykonują ustawowo wyznaczone kompetencje. Nie mogą się nimi wymieniać, zastępować w wykonywaniu lub też przejmować ich od innych, „niższych” organów. Jest to istotne z punktu widzenia lokalizowania odpowiedzialności za wykonywane zadania²⁴³.

Polemikę w tym zakresie podejmuje G. Rydlewski. Zdaniem autora kompetencje mogą mieć zróżnicowany zakres przedmiotowy, źródła i charakter. Kompetencja może być realizowana:

- a) w związku z przypisaniem zadania podmiotowi na podstawie przepisów prawa (zadanie własne);

na podstawie zlecenia zadania przez inny podmiot (zadanie zlecone), zarówno na podstawie przepisów prawa, jak również porozumienia pomiędzy podmiotami

²³⁸ M. Zdyb *Istota decyzji: personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska*, Lublin 1990, s. 99.

²³⁹ El. Ury, *Prawo...*, 2015, s. 102.

²⁴⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 162-163.

²⁴¹ *Ibidem*, s. 164.

²⁴² M. Matczak, *Kompetencje organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 43.

²⁴³ Wyrok NSA oz. w Krakowie z dnia 23 maja 2000 r., II SA/Kr 623/00, CBOSA.

administracji²⁴⁴. Zdaniem J. Niczyporuka agencje realizują zadania i kompetencje w zakresie przyznanych im pełnomocnictw i kompetencji. Kompetencje dotyczą wyłącznie zadań własnych, które zostały im bezpośrednio przyznane. Z kolei na podstawie pełnomocnictw umocowane kompetencyjnie są jedynie zadania powierzone. Zadaniem powierzonym będzie np. inne zadanie niż uregulowane w przepisach ustawy dotyczące organizowania i funkcjonowania rynku produktów żywnościowych i rolnych. Zdaniem autora, agencje nigdy nie przejmują kompetencji na podstawie umocowania kompetencyjnego, natomiast wprost je realizują „w imieniu i na rachunek nadal kompetentnej rządowej administracji gospodarczej”. W odniesieniu do umocowania kompetencyjnego możliwe jest użycie określenia „pełnomocnictwo administracyjne”. Zarówno kompetencje, jak i pełnomocnictwa mogą być wykonywane przy wykorzystaniu prawnych form działania²⁴⁵.

3.3.4. Publicznoprawne i prywatnoprawne formy działania

Jedną z immanentnych cech funkcjonowania agencji rządowych jest stosowanie publicznoprawnych oraz prywatnoprawnych form działania. Agencje rządowe działają nie tylko w sferze wykonywania przepisów prawa publicznego (prawa administracyjnego), ale również prawa prywatnego (prawa cywilnego) w celu realizacji zadań publicznych.

Jak zauważają P. Wajda i A. Wiktorowska, różnorodność zadań, jakie realizuje administracja publiczna oraz tendencja do przenoszenia kompetencji ich wykonywania na inne podmioty (przedsiębiorstwa, fundacje itp.) sprawia, iż coraz częściej stosowane są rozwiązania cywilnoprawne. Zdaniem autorów, wykorzystywanie czynności cywilnoprawnych należy traktować jako cechę wyróżniającą agencje w porównaniu z innymi podmiotami rozumianego szeroko aparatu administracyjnego. Nie zmienia to jednak publicznoprawnego charakteru agencji rządowych, ponieważ w dalszym ciągu fundamentalne znaczenie odgrywają „klasyczne formy działania administracji, takie jak decyzja administracyjna czy czynności materialno – techniczne”²⁴⁶.

²⁴⁴ G. Rydlewski, *Podmioty administracji publicznej*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 106.

²⁴⁵ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, 166.

²⁴⁶ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 412.

Agencje rządowe w odniesieniu do innych podmiotów działają w dwóch rolach. Z jednej strony agencje są podmiotami stosującymi władztwo administracyjne, a więc kształtują sytuację prawną innego podmiotu za pomocą przyznanych form działania (decyzji administracyjnych). Z drugiej jednak strony działalność, jaką podejmują agencje, stosując prywatnoprawne formy działania, opiera się na równości (równorzędności) podmiotów zawierających umowę cywilnoprawną.

Umowa cywilnoprawna ze względu na swój dwustronny oraz negocjacyjny charakter jest wykorzystywana tam, gdzie konieczna jest elastyczność regulacji stosunków pomiędzy administracją a jednostką (pozwala na uwzględnienie zróżnicowanych i zmieniających się okoliczności). Umowa, będąc instrumentem gospodarki rynkowej, lepiej odpowiada wyzwaniom związanym z oddziaływaniem państwa na przedsiębiorców w związku z realizacją polityki gospodarczej (uwzględnia zasady rachunku ekonomicznego i prawa ekonomiczne)²⁴⁷.

Zgodnie z art. 353¹ k.c. „strony zawierając umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”. Należy zatem podzielić pogląd H. Knysiak–Molczyk, która stwierdza, iż są przypadki, gdy jedyną możliwością realizacji zadań administracji będzie wykorzystanie właśnie cywilnoprawnej formy działania. Autorka zwraca również słusznie uwagę, że stosowanie form właściwych dla prawa cywilnego przez organy administracji publicznej (co w mojej opinii należy również odnosić do agencji rządowych) powinno być stosowane nie tylko wtedy, gdy jest do tego umocowanie ustawowe, ale również wtedy gdy przepisy prawa tego nie zabraniają. Konkludując, za autorką „co nie jest zabronione jest dozwolone”²⁴⁸.

Niniejsze zagadnienie można także rozpatrywać z punktu widzenia zjawiska upowszechniania stosowania prywatnoprawnych form w agencjach i możliwego w dłuższej perspektywie ograniczania sfery *imperium* ich działania.

Jak słusznie zauważa P. Bieś-Srokosz, ustawodawca celowo pozbawił niektórych Prezesów agencji rządowych prawa do wydawania decyzji administracyjnych, co uzasadniać należy charakterem realizowanych zadań.

²⁴⁷ D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej...*, s. 282.

²⁴⁸ H. Knysiak–Molczyk, *Umowy cywilnoprawne jako formy działania organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, 24-27 września 2006 r. w Zakopanem, Kraków 2007, s. 494.

Przykładowo Prezes PARP nie ma upoważnienia do wydawania decyzji (podobnie Prezes PAK). Część agencji korzysta z władztwa administracyjnego i w sposób jednostronny kształtuje stosunek administracyjnoprawny (prawa i obowiązki adresata decyzji). Prezes ARiMR jest upoważniony do wydawania decyzji w szczególności w sprawach dotyczących stwierdzenia już istniejącego prawa adresata decyzji lub jego nadania²⁴⁹. Jeżeli chodzi o inne agencje, to upoważnienie do wydawania decyzji przysługuje również Prezesom AMW, ARM, COBORU (co jednak nie oznacza, że agencje nie mogą stosować umów cywilno-prawnych - tak jest w przypadku chociażby AMW).

Odnosząc się do dylematu, czy agencje to podmioty, w ramach których w przeważającej mierze należy stosować prawo prywatne (rozwiązania cywilnoprawne jako dominujące), czy też należy uznać, że podmiotom tym będącym osobami prawa publicznego przypisane są w szczególności prawa i obowiązki wynikające z przepisów prawa administracyjnego i to one determinują status prawny agencji rządowych, należy skonstatować, iż wykorzystywanie prywatnoprawnych form działania jest z pewnością jednym z wyznaczników agencji. Takie formy działania pozwalają na realizowanie zadań publicznych w sposób bardziej efektywny niż np. na podstawie decyzji administracyjnych. Pozbawione zasadności byłoby stwierdzenie, iż jest to cecha przesądzająca o tym, iż podmioty miałyby być co najwyżej *quasi* publiczne. Nie można bowiem stwierdzić w sposób kategoriyczny, iż jakkolwiek prawna forma wykorzystywana przez agencje jest stosowana w sposób przeważający, ponieważ publicznoprawne i prywatnoprawne formy są wykorzystywane w równym stopniu²⁵⁰.

3.3.5. Realizacja zadań administracji publicznej

Zagadnienie zadań realizowanych przez agencje rządowe należy rozpatrywać z punktu widzenia funkcji wykonywanych przez administrację publiczną. W literaturze utrwalony jest pogląd, iż administracja publiczna realizuje funkcję porządkowo-reglamentacyjną (dystrybucyjną) oraz świadczącą (usługi publiczne) niekiedy określaną

²⁴⁹ P. Bieś-Srokosz, *Publicznoprawne i prywatnoprawne formy działania agencji rządowych w Polsce*, GeA, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie, 1(5)/2012, s. 184.

²⁵⁰ Zdaniem P. Bieś-Srokosz w agencjach rządowych prawne formy działania o charakterze prywatnym mają charakter dominujący (P. Bieś-Srokosz, *Publicznoprawne...*, s. 180).

również jako organizatorską²⁵¹. Dodatkowo wskazuje się również funkcję wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do majątku państwa²⁵² oraz zarządzania rozwojem²⁵³. W mojej opinii tak przyjmowany ogólny katalog funkcji wykonywanych przez administrację publiczną wymaga zweryfikowania w odniesieniu do agencji rządowych.

Według J. Niczyporuka, najbardziej charakterystycznymi funkcjami agencji rządowych są następujące funkcje²⁵⁴: doradcza, finansowa, likwidacyjna, interwencyjna, realizacyjna, promocyjna, oraz zarządzająca²⁵⁵. Podobnie M. Chmaj oraz G. Herc, którzy wskazują, iż agencje wykonują funkcję: doradczą, promocyjną, finansową i zarządzającą²⁵⁶. Zdaniem E. Kosińskiego podstawową rolą agencji rządowych jest „umożliwienie współczesnemu państwu kierowania określonego strumienia interwencjonizmu w dany obszar życia gospodarczego i społecznego”. Interwencjonizm państwowy w gospodarkę, stanowią działania realizowane przez państwo w celu sterowania gospodarką (jej kontrolowania), a więc *de facto* przedsiębiorcami działającymi na rynku oraz zachodzącymi między nimi stosunkami²⁵⁷.

Mając na uwadze aktualny zakres zadań realizowanych przez agencje oraz uwzględniając dotychczas wypracowane rodzaje funkcji odnoszonych do tych podmiotów oraz administracji publicznej, można zaproponować funkcje podstawowe oraz uzupełniające. Pierwszą grupę stanowić będzie:

- 1) funkcja dystrybucyjna – rozdzielnictwo zasobów materialnych (środków pieniężnych i niepieniężnych) pozostających w dyspozycji agencji. Przykładem może być udzielanie wsparcia w formie dotacji, pożyczek lub oddanie w najem lub dzierżawę lokali i nieruchomości;
- 2) funkcja regulująca – wykorzystywanie środków władczych, tj. decyzji administracyjnych zabezpieczonych możliwością stosowania przymusu

²⁵¹ Taki podział proponuje np. Ed. Ura, El. Ura, *Prawo...*, 2009, s. 26, J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*, [w:] J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wydanie 11, 2005, s. 368-373.

²⁵² Np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 34, J. Radwanowicz, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 16.

²⁵³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 104.

²⁵⁴ W przypadku agencji UE realizują one funkcje: informacyjne (np. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Miejscu Pracy - rozpowszechniająca informacje i wiedzę w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy), funkcje doradcze (np. Europejska Agencja Leków), agencje wykonują usługi publiczne, wyposażone w uprawnienia decyzyjne (np. Urząd Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego). L. Zacharko, M. Janik, *Agencje...*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 12.

²⁵⁵ J. Niczyporuk, *Rządowe agencje...*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne...*, s. 344.

²⁵⁶ M. Chmaj, G. Herc, *Centralne organy...*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 130.

²⁵⁷ E. Kosiński, *Realizacja zadań...*, s. 16.

administracyjnego. Zdaniem J. Szreniawskiego, decyzja jest „najczęściej spotykanym i typowym instrumentem sterowania złożonymi procesami społeczno-gospodarczymi oraz oddziaływania na poczynania jednostek”²⁵⁸. Administracja regulacyjna to władcza działalność administracji, „która - na podstawie norm kompetencyjnych – zapewnia indywidualne, skierowane przyszłościowo uczestnictwo w rynku i/lub zachowania na rynku określonych przedsiębiorstw (ew. w określonych obszarach) (przede wszystkim) w celu rozwoju konkurencji oraz wolnego dostępu do urządzeń kluczowych, względnie wolnego i powszechnego dostarczania usług powszechnych”²⁵⁹;

- 3) funkcja zarządzania mieniem – wykonywanie uprawnień zarządzających i właścicielskich. Zgodnie z przytaczanym już wcześniej E. Ochendowskim, za wyznacznik tej funkcji uznać należy wykonywanie przez państwo uprawnień właścicielskich w stosunku do majątku publicznego”²⁶⁰, tj. prawa własności oraz innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa;

Drugą grupę funkcji wykonywanych przez agencje (uzupełniających) stanowić będzie:

- 4) funkcja zarządzania rozwojem – zaproponowana przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę sfera zarządzania rozwojowej stanowi jeden z kluczowych czynników polityki publicznej oraz jej istotny wyznacznik²⁶¹. Ujęcie postulowane przez autorów odnosi się do sfery działalności administracji publicznej obejmującej m.in. planowanie rozwoju, którego wyrazem jest udział w przygotowywaniu strategii rozwoju regionu lub kraju²⁶². Jest ona w szczególności realizowana przez Radę Ministrów. Ma również zastosowanie w agencjach odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy UE poprzez np. tworzenie programów wspierających rozwój innowacyjności lub badań naukowych;
- 5) funkcja kontrolna – nie ma charakteru samoistnego, jest następstwem realizacji innych funkcji przez agencje (wtórny charakter). Funkcja kontrolna realizowana jest w szczególności w odniesieniu do podmiotów, na rzecz których udzielane

²⁵⁸ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2002, s. 103.

²⁵⁹ T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius publicum Europeum*, Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów, Referaty i głosy w dyskusji, Warszawa, 20-22 września 2001 r., s. 162-163.

²⁶⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013 s. 34.

²⁶¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 121.

²⁶² *Ibidem*, s. 123.

są określone świadczenia, np. kontrola realizacji projektów na miejscu w zakresie wykorzystania dotacji zgodnie z umową;

- 6) funkcja informacyjna – gromadzenie, przetwarzanie, udostępnianie informacji. Skuteczność działania administracji należy wiązać m.in. z możliwością stosowania oddziaływania informacyjnego, uświadamiającego, propagandowego²⁶³.

M. Stahl stwierdza, iż sformułowanie „zadania administracji publicznej” lub „zadania publiczne wykonywane przez administrację publiczną” należy rozumieć jako zadania państwa będącego „pierwotnym podmiotem władzy publicznej”. Zadania ustala państwo w sferze prawnej. Państwo określa podmioty, które będą realizowały zadania i ich formę prawną oraz powierza realizację części swoich zadań innym podmiotom władzy publicznej wraz z władztwem²⁶⁴.

Należy zauważyć, iż zadania administracji publicznej ulegają przemianom nie tylko ze względu na spektrum (szerokość) działania administracji, ale również z uwagi na przemiany ustrojowe, jakie zachodzą w jej ramach²⁶⁵. Jak bowiem zauważa K. Chochowski, administracja publiczna nie jest „stałą organizacją, która jest skończona w sensie strukturalnym”. Przeobrażenia struktury organizacyjnej administracji publicznej dokonują się bowiem pod wpływem m.in. zadań jej powierzonych. Jeżeli przyjąć, iż rodzaj oraz liczba zadań realizowanych przez administrację publiczną jest zmienna, to również jej struktura organizacyjna będzie zmienna²⁶⁶.

3.3.6. Sprawowanie nadzoru i kontroli przez organy administracji rządowej

Kwestie związane z kontrolą i nadzorem nad działalnością agencji i jej organów zostały szczegółowo omówione w rozdziale IX pn. *Kontrola i nadzór nad działalnością (organów) agencji rządowych*. Nie mniej jednak odniesienie się do statusu prawnego

²⁶³ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 103.

²⁶⁴ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R., Hauser, Z., Niewiadomski A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 33.

²⁶⁵ Podobnie: El. Ura, Ed. Ura, *Prawo...*, 2009, s. 26.

²⁶⁶ K. Chochowski, *Kilka uwag w przedmiocie organizacji administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, [w:] T. Bąkowski, *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 87. Potwierdzeniem tego jest zarówno dostosowywanie agencji do nowych zadań (np. PARP, wcześniej: Polska Fundacja Promocji Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, AMW powstała z połączenia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Agencji Mienia Wojskowego, ARM, wcześniej: Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych, ARiMR wcześniej: Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa, która przejęła zadania zlikwidowanej Agencji Rynku Rolnego), ale również tworzenie przez ustawodawcę nowych agencji (np. NCN, NCBiR, PAK).

agencji rządowych wymaga przedstawienia w ramach niniejszego rozdziału – nawet w ujęciu syntetycznym – konstytutywnej cechy agencji, jaką jest działalność organów nadzorczych i kontrolnych w zakresie ich funkcjonowania.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż agencje pozostają w prawnych relacjach z organami administracji na poziomie rządowym, tj. w szczególności z Prezesem RM, właściwymi działowo ministrami oraz Ministrem Finansów (w NIW będzie nim Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego). Pod względem funkcjonalnym relacje wykazują wiele powiązań, które dotyczą m.in. obsady personalnej organów agencji, realizowanych zadań publicznych np. przy wykorzystaniu powierzonego majątku państwowego.

Ogólna kompetencja do sprawowania nadzoru nad agencjami rządowymi została określona w ustawie o dz.a.rz.²⁶⁷ oraz w ustawie o r.m.²⁶⁸ Ponadto szczegółowe kompetencje Prezesa RM i ministrów zostały określone w ustawach powołujących poszczególne agencje. Nie ma jednego zestawu uprawnień nadzorczych przypisanych każdej z agencji. Ustawodawca indywidualnie dla każdej z nich określił kompetencje organów nadzorczych²⁶⁹.

Należy podkreślić, iż ustawodawca w ustawie o dz.a.rz. wskazał ministrów sprawujących nadzór nad agencjami (lub którym one podlegają, oprócz dwóch agencji tj. NCBiR, NCN, NIW), wykonujących działalność wpisującą się w katalog spraw przyporządkowanych do danego działu administracji rządowej. I tak, zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy minister właściwy do spraw rozwoju wsi „sprawuje nadzór nad działalnością” zarówno ARiMR, KOWR (ponadto temu ministrowi podlega COBORU - art. 22 ust. 3). MON „sprawuje nadzór nad działalnością Agencji Mienia Wojskowego” (art. 19 ust. 3). Ministrowi właściwemu do spraw energii „podlega Agencja Rezerw Materiałowych” (art. 7a ust. 3), z kolei ministrowi właściwemu do spraw gospodarki podlega PARP (art. 9 ust. 4). Jedynie dla PAK nadzór jest wykonywany przez Prezesa RM (art. 33a. ust. 1 pkt 16).

P. Wajda i A. Wiktorowska więź między agencją rządową a właściwym ministrem określają mianem „więzi nadzoru”, która wyraża się w szczególności poprzez

²⁶⁷ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 762).

²⁶⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392).

²⁶⁹ P. Bieś-Srokosz, *Nadzór nad działalnością agencji rządowych sprawowany przez właściwego ministra*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 26.

nadawanie agencjom statutów, obsadę personalną ich organów, podejmowanie rozstrzygnięć organizacyjnych oraz kontrolę nad działalnością agencji²⁷⁰.

Należy wykazać dystynkcję pomiędzy określeniami, których używa ustawodawca w odniesieniu do relacji występujących pomiędzy organami administracji rządowej oraz agencjami. Ustawodawca posługuje się bowiem następującymi zwrotami: „Nadzór nad Krajowym Ośrodkiem sprawuje minister” (KOWR), „Prezes Rady Ministrów nadzoruje działalność Agencji (PAK)” lub też „Agencja podlega ministrowi właściwemu do spraw energii” (ARM). Podobnym rozróżnieniem posłużono się w ustawie o dz.a.rz., gdzie używa sformułowań jednostki podległe i nadzorowane (np. art. 36).

Z kolei w art. 34 ust. 1 ustawy o r.m. stwierdza się, iż minister odpowiada za kierowanie, nadzorowanie i kontrolowanie działalności podporządkowanych urzędów, organów oraz jednostek doprecyzowując w ust. 2, iż minister nadzoruje oraz kontroluje działalność organów i jednostek wobec których otrzymał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów określonych w ustawach. Ponadto zgodnie z art. 34a ust. 1 minister, mając na względzie politykę realizowaną przez Radę Ministrów, może wydawać kierownikom urzędów centralnych, innych urzędów oraz jednostek organizacyjnych wiążące polecenia oraz wytyczne. Formy oddziaływania stosowane przez organy administracji rządowej w odniesieniu do agencji należy poszerzyć o wszelkiego rodzaju działania o zalecającym lub sugerującym charakterze.

Jak słusznie zauważa J. Jagielski „z teoretycznego punktu widzenia relacja podległości zawiera w swej treści ściślejszy związek pomiędzy organem nadrzędnym i podporządkowanym, obejmujący szersze możliwości wkraczania w działalność organu podległego, a przez to zakładający ograniczoną samodzielność tego organu”. Z kolei w odniesieniu do nadzoru stosunek między nadzorowanym oraz nadzorującym nie jest tak ścisły, charakteryzuje go pewien zakres samodzielności organu, który poddany jest nadzorowi. Tenże zakres samodzielności mierzony jest przy pomocy zestawu środków prawnych (oraz kryteriów), jakie nadzorujący może zastosować wobec nadzorowanego. Autor zwraca jednak uwagę, iż bez względu na to, czy przepisy zakładają o podległości agencji, czy też są to podmioty nadzorowane, treści tych relacji zostały określone w niemalże tożsamo, w sposób dość ogólny i nieprecyzyjny. Jak konstatuje J. Jagielski, rozróżnienie na agencje, które „podlegają” lub są

²⁷⁰ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 409.

„nadzorowane” nie ma uzasadnienia merytorycznego i jest dziełem przypadku²⁷¹. Podobnie zauważa J. Niczyporuk, który stwierdza, iż pojęcia: nadzór, nadzór zwierzchni oraz podległość należy traktować na równi, ponieważ pod względem merytorycznym są one identyczne²⁷².

Oprócz ministrów właściwych działowo, nadzór nad działalnością agencji sprawowany jest przez publicznych Ministra Finansów w zakresie gospodarki finansowej, gospodarowania środkami finansowymi pochodzącymi z funduszy UE oraz z innych źródeł zagranicznych²⁷³. Ustawodawca wprost wskazał taką kompetencję jedynie na gruncie przepisów ustawy o ARiMR²⁷⁴. Powyższe należy uzasadniać tym, iż agencja ma status tzw. agencji płatniczej. Do zakresu zadań agencji zalicza się wdrażanie instrumentów współfinansowanych z funduszy UE oraz udzielanie pomocy ze środków krajowych²⁷⁵.

Należy również zasygnalizować, iż oprócz nadzoru sprawowanego przez organy administracji rządowej, nadzór nad działalnością agencji (oraz ich Prezesów) jest wykonywany przez rady nadzorcze. Członkowie rad są powoływani zawsze przy współudziale Prezesa RM lub właściwych ministrów. Polemikę wywołuje zakres zadań przypisanych tym organom, które często mają charakter opiniodawczo-doradczy. Podkreślenia wymaga, iż organ ten został powołany jedynie w wybranych agencjach.

Omawiając zagadnienie kontroli nad działalnością agencji, należy zwrócić uwagę, iż w przeciwieństwie do nadzoru, materia prawna w tym zakresie została ujęta jedynie w ustawie o k.a.rz.²⁷⁶ Zgodnie z art. 6 ust. 1 tejże, Prezesowi RM przyznano kompetencje do kontrolowania organów i jednostek administracji rządowej oraz jednostek im podległych albo przez nie nadzorowanych. Z kolei w art. 6 ust. 3 pkt 1) powierzono ministrowi kontrolę podlegających mu lub przez niego nadzorowanych organów i jednostek.

²⁷¹ J. Jagielski, *Status prawny...*, [w:] *Granice wolności gospodarczej...*, s. 71-72.

²⁷² J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 168.

²⁷³ S. Hoc, *Prawo administracyjne...*, s. 86.

²⁷⁴ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2137).

²⁷⁵ P. Bieś-Srokosz, *Nadzór...*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 34.

²⁷⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. 2011 r. Nr 185, poz. 1092).

ROZDZIAŁ IV

ZASADY DZIAŁANIA I ORGANIZACJA AGENCJI RZĄDOWYCH

4.1. Uwagi ogólne

Literatura przedmiotu oraz ustawodawstwo wypracowało liczne zasady prawa, które z punktu widzenia przyjętej gałęzi prawa klasyfikować należy do zasad prawa administracyjnego: ustrojowego, materialnego oraz proceduralnego. Dodatkowo organizacja i funkcjonowanie administracji rozpatrywać należy w kontekście zasad wynikających z nauki administracji i wreszcie prakseologii. Naturalnie nie jest uzasadnione by powyższe zasady (pryncypia) były przedmiotem pogłębionych refleksji na gruncie niniejszej rozprawy. Nie mniej jednak wskazana jest rekonstrukcja tych zasad *sui generis*, które w sposób generalny obejmują zespół postulatywnych wartości, jakimi powinna kierować się praktyka tworzenia i organizowania agencji rządowych. Wyeksponowane zasady nie mają jednorodnego charakteru, ponadto którejkolwiek z nich nie można przydać waloru nadrzędności nad pozostałymi.

Należy podkreślić, iż agencje prowadzą działalność w dynamicznym otoczeniu prawno-regulacyjnym. Na uwagę zasługuje rozległa materia normatywna określona w przepisach prawa powszechnie obowiązującego - ustawach oraz rozporządzeniach. Powyższe spostrzeżenie odnosić należy w głównej mierze do agencji, które gospodarują składnikami majątkowymi Skarbu Państwa (AMW, KOWR) oraz tych, które odpowiadają za wdrażanie funduszy UE w rolnictwie i przedsiębiorczości (ARiMR, PARP). Z uwagi na powyższe konieczne staje się usystematyzowanie wiedzy w zakresie aktów prawnych, które będą miały kluczowe znaczenie dla funkcjonowania agencji.

Niewątpliwie korzystnym rozwiązaniem prawnym było „ustandaryzowanie” działania agencji w ramach ustawy o f.p. w celu dostosowania ich kształtu do modelu agencji zaproponowanego w prawie UE w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej. Regulacje ustawowe stanowią pewnego rodzaju punkt wyjścia dla szczegółowego określania struktury organizacyjnej agencji w ramach aktów prawa wewnętrznego, tj. w statutach nadawanych przez Prezesa RM i właściwych ministrów

w formie rozporządzeń i zarządzeń. Funkcja kreacyjna w tym zakresie przysługuje również Prezesowi agencji przyjmującemu regulamin organizacyjny.

W ramach rozdziału przeprowadzona zostanie m.in. analiza porównawcza modeli organizowania organów agencji. Należy podkreślić, iż w ustawodawstwie nie zostały wypracowane jednolite rozwiązania w tym zakresie. W przypadku niektórych agencji struktura organizacyjna przypomina strukturę spółek prawa handlowego (Prezes, rada nadzorcza) i ma charakter funkcjonalny. Część agencji funkcjonuje w oparciu o samodzielną pozycję Prezesa²⁷⁷. Niezbędne jest omówienie zadań realizowanych przez organy agencji w kontekście ustalenia ich pozycji prawnej.

Jedną z kluczowych kwestii determinujących prowadzenie działalności przez agencje rządowe jest dysponowanie środkami rzeczowymi (majątkiem państwowym) oraz finansowymi umożliwiającymi realizację zadań. Kwestia majątku ma doniosłe znaczenie, ponieważ w 2016 r. zaszły istotne zmiany w zakresie zarządzania mieniem państwowym, tj. ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa²⁷⁸ zastąpiły: ustawa o mieniu państwowym oraz ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁷⁹. W wyniku wprowadzenia ustaw, z dniem 1 stycznia 2017 r. zniesiono dział administracji rządowej: Skarb Państwa oraz Ministerstwo Skarbu Państwa.

Należy podkreślić, iż w ustawach „ustrojowych” wskazuje się, iż agencje prowadzą samodzielną gospodarkę finansową. W celu przeprowadzenia analizy tejże samodzielności konieczne jest w szczególności odniesienie do przepisów ustawy o f.p. i wskazanie elementów, które mają wpływ na jej zakres. Należy bowiem podać w wątpliwość wskazane powyżej kategoryczne określenie charakteru prowadzenia gospodarki finansowej.

²⁷⁷ Ten model jest najczęściej przyjmowany. Należy zauważyć, iż toczą się prace nad nowelizacją ustawy o PARP, w zakresie m.in. likwidacji rady nadzorczej z uwagi na dotychczasowy, „ściśły i bezpośredni nadzór” nad tą agencją, który nie wymaga funkcjonowania w jego obrębie dodatkowego organu (projekt ustawy o zmianie ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z dnia 16 października 2018 r., www.legislacja.rcl.gov.pl, [dostęp na dzień 23.11.2018 r.]).

²⁷⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 154.

²⁷⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 2260.

4.2. Podstawowe zasady działania agencji rządowych

Z. Cieślak, klasyfikując zasady prawa administracyjnego, użył trafnego określenia, iż są to „swoiste dyrektywy prakseologiczne”²⁸⁰. Przyjąć należy, iż do najczęściej przywoływanych w literaturze przedmiotu zasad (ogólnych) prawa administracyjnego należy zasada: demokratycznego państwa prawnego, legalności (praworządności), równości wobec prawa, proporcjonalności, jawności administracyjnej, prawo do sądu, dwuinstancyjności, sprawiedliwości proceduralnej²⁸¹. Uzupełnienie powyższego katalogu stanowić będzie wskazywana przez Ed. i El. Urę zasada: subsydiarności (pomocniczości), udziału obywateli w administrowaniu, współżycia społecznego, kompetencyjności, efektywności. Nadto należy również wymienić zasadę: prawdy obiektywnej, sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania obywateli, ochronę interesu indywidualnego oraz społecznego oraz skuteczności i współdziałania²⁸².

Mając na uwadze powyższe, w niniejszym opracowaniu wskazano następujące zasady techniczno-organizacyjne, których uniwersalny charakter należy odnosić do agencji rządowych: legalności, adaptowalności, działania w interesie publicznym i prywatnym, celowości, sprawności (efektywności) działania, właściwości (specjalizacji). Niektóre z tych zasad nie wynikają *explicite* z norm prawa (w przeciwieństwie do np. „normatywnej” zasada legalności), ich zakres pojęciowy jest nieostry, czego konsekwencją jest, iż nie mają charakteru wiążącego. Stanowią one jednak paradygmaty organizacyjne, które powinny być przestrzegane.

4.2.1. Zasada legalności

Podmioty publiczne funkcjonujące w państwie prawa muszą realizować zadania w zakresie przyznanych im kompetencji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W opinii El. Ury zasada legalności należy do głównych zasad ustrojowych państwa

²⁸⁰ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2013, s. 61.

²⁸¹ M. Stahl, *Zasady w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 29.

²⁸² Ed. Ura, El. Ura, *Prawo...*, 2009, s. 75-84.

określonych w konstytucji²⁸³. Zgodnie z art. 7 też, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa²⁸⁴.

Zasada legalności w znaczeniu ogólnym stanowi o działaniu na podstawie przepisów prawa i ma odniesienie do organów państwa oraz obywateli (jednostek). W art. 7 ustrojodawca konstytucyjny zawęził zakres podmiotowy zasady legalności, dookreślając, iż chodzi o organy władzy publicznej. Organami tymi będą organy administracji publicznej (zarówno rządowej jak i samorządowej), naczelne organy władzy państwowej, jak również „inne niż państwowe i samorządowe instytucje, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej”, których „kompetencje zabezpieczone [są] możliwością stosowania przymusu państwowego”²⁸⁵.

SN w postanowieniu z dnia 18 stycznia 2005 r. stwierdził, iż art. 7 konstytucji zawiera jednocześnie normę zakazującą domniemania kompetencji oraz wskazuje, aby wszystkie działania organu władzy publicznej oparte były na wyraźnie wskazanej normie kompetencyjnej²⁸⁶. W postanowieniu z 5 czerwca 2009 r. NSA uznał, iż nie jest możliwe domniemanie kompetencji [agencji] ponad te, które określono w ustawie, w przeciwnym bądź razie naruszałoby to zasadę legalizmu (praworządności). Nie jest ponadto możliwe, aby zadania organu władzy publicznej były utożsamiane z jego kompetencjami tj. ustawowymi i konstytucyjnymi uprawnieniami do podejmowania decyzji władczych. Nie jest dopuszczalne domniemanie kompetencji na podstawie uregulowań dotyczących jedynie zadań danego organu. Organy władzy publicznej są bowiem zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa oraz w granicach przyznanych mu kompetencji. Agencja przykładowo ma możliwość wydawania decyzji administracyjnych, jedynie wtedy gdy przepisy szczególne tak stanowią²⁸⁷.

Zasada legalizmu może być przestrzegana zarówno w ujęciu zewnętrznym, jak i wewnętrznym. W ujęciu zewnętrznym przejawia się w działalności agencji zgodnej z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, tj. z ustawami

²⁸³ El. Ura, *Prawo...*, 2015, s. 94.

²⁸⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm. i ze sprost.).

²⁸⁵ P. Tusiński, *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Ustrojowe...*, s. 31, [za:] A. Bień-Kacała, *Zasada praworządności i jej gwarancje w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] D. Kala (red.) *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009, s. 47-48.

²⁸⁶ Postanowienie SN z 18 stycznia 2005 r., WK 22/04, Legalis (nr 67742).

²⁸⁷ Postanowienie NSA z 5 czerwca 2009 r., II OW 51/08, CBOSA.

i rozporządzeniami. Działalność obejmuje zadania, których obowiązek realizacji nakłada ustawodawca lub właściwy minister, o kształcie niezależnym od woli organów wewnętrznych agencji.

Zdaniem J. Langa związanie administracji prawem dotyczy również działań administracji w sferze wewnętrznej, gdzie „administracja ma więcej swobody”. Administracja co do zasady w sposób samodzielny organizuje realizację zadań gospodarczych oraz społecznych, określonych przez inne organy państwowe. Ustala m.in. wewnętrzne zasady organizacji tych podmiotów albo innych jednostek organizacyjnych. Administracja podejmuje również czynności mające charakter kontrolny, kierowniczy i ustalający, w odniesieniu do osób na stanowiskach pracy wewnątrz jednostki organizacyjnej oraz wobec osób zatrudnionych w innych jednostkach, które są podporządkowane w sposób bezpośredni lub pośredni jednostce takiej działanie podejmującej. Podstawą dla tego typu działalności jest władztwo organizacyjne, dla którego źródłem są regulaminy oraz statuty, określające nadrzędność jednych stanowisk pracy wobec drugih albo jednych jednostek organizacyjnych wobec innych jednostek²⁸⁸.

4.2.2. Zasada adaptowalności

Jednym z fundamentów działania agencji jest zdolność organizacji do przystosowywania się do zmieniającego otoczenia prawnego, społeczno-gospodarczego, politycznego. J. Zimmermann stwierdza, iż administracja publiczna musi „jak najszybciej reagować na zmieniające się nieustannie wyzwania społeczne i gospodarcze”²⁸⁹. Zdaniem M. Jaroszyńskiego, administracja publiczna kształtowana jest przez czynniki o politycznym i administracyjno-technicznym charakterze, „instytucje ustrojowe kształtują się pod wpływem tych dwóch sił, które się wzajem modyfikują i korygują”²⁹⁰.

Przedstawiciele doktryny prawa są zgodni, iż agencje zasadniczo charakteryzują się adekwatnością oraz łatwością dopasowywania się do zmieniających warunków

²⁸⁸ J. Lang, *Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 27.

²⁸⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 172.

²⁹⁰ M. Jaroszyński, *Problemy ustroju administracyjnego*, [w:] M. Jaroszyński, (red.), *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego PRL*, Warszawa 1964, s. 33.

gospodarczych oraz społecznych²⁹¹. Zdaniem A. Doliwy, motywacją do powstawania agencji powierniczych było „odbiurokratyzowanie administracji w procesie zarządzania własnością publiczną, obniżenie kosztów oraz usprawnienie zarządu, a głównie o oddzielenie praktycznej działalności gospodarczej od polityki”²⁹². Przyrównując agencje rządowe do struktur ministerialnych, można zauważyć pewną prawidłowość. Agencje to organizacje wyspecjalizowane w realizacji zadań stanowiących pewien wycinek przestrzeni społeczno-gospodarczej, których skala obejmuje cały kraj (np. PARP wspiera rozwój mikro, małych i średnich przedsiębiorstw). W przypadku ministrów sytuacja jest odmienna. Minister może realizować zróżnicowane zadania wynikające z ustawy o dz.a.rz. nie zawsze odpowiadające działalności agencji (np. Minister Inwestycji i Rozwoju kieruje działami: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, mieszkalnictwo, rozwój regionalny²⁹³), lub też może kierować kilkoma działami administracji rządowej wpisującymi się w zakres działalności nadzorowanych przez niego agencji (np. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiadający za działy: rolnictwo, rynki rolne i rozwój wsi²⁹⁴). Należy przyjąć, iż agencje mają większą zdolność do reorientacji swojej struktury w skali całej organizacji pod kątem wykonywanych zadań niż ministerstwa. Jako przykład należy podać w szczególności nowe zadania związane z wdrażaniem funduszy UE w latach 2014-2020, które są realizowane przez te same agencje, które realizowały podobne zadania w perspektywie 2007-2013 (dotyczy np. ARiMR oraz PARP).

²⁹¹ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 406. Cechą agencji jest większa operatywność w porównaniu do struktur *stricte* rządowych - ministerstw (J. Kuryło, M. Możdżeń-Marcinkowski, [w:] S. Piątek, I. Postuła (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 47).

²⁹² A. Doliwa, *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Polska Akademia Nauk, Studia Prawnicze, Zakład Narodowy im. Ossolińskich nr 1/2003, s. 111.

²⁹³ § 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 175).

²⁹⁴ § 1 ust 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1250).

4.2.3. Zasada działania w interesie publicznym i prywatnym

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż działalność administracji publicznej może być świadczona w interesie: „*interesie jednostek*”²⁹⁵, „*interesie państwa*”²⁹⁶, „*interesie Skarbu Państwa*”²⁹⁷, „*interesie społecznym*”²⁹⁸. Pojęcia te używane są w różnych kontekstach znaczeniowych oraz w zależności od gałęzi prawa. W ramach niniejszej dysertacji przywoływana będzie jednak klauzula generalna „*interesu publicznego*” z uwagi adekwatność w odniesieniu do funkcjonowania agencji, ale także mając na względzie liczne publikacje poświęcone temu zagadnieniu oraz orzecznictwo.

Jak zauważa E. Modliński „pojęcie jednak interesu publicznego jest zbyt ogólne i ulega zmianom w miarę postępu czasu (...). Rozstrzygnięcie jednak zasadniczego zagadnienia, czy w danym przypadku zachodzi publiczny interes, prawodawca zmuszony jest oddać władzy administracyjnej”²⁹⁹,

Interpretację tego terminu proponuje J. Boć, wskazując, iż są to „wartości podstawowe, których realizacja leży w ostatecznym zamierzeniu podmiotów administrujących”³⁰⁰. Z kolei C. Żuławska zwraca uwagę, iż interes publiczny to interes pewnej grupy (wspólnoty lub społeczności), stanowiący emanację potrzeb ich członków (reakcja tychże członków na realne lub potencjalne zagrożenia). Interes publiczny może również odpowiadać potrzebom artykułowanym w ramach kompetencji formalnych przez organ³⁰¹. Interes publiczny stanowi także nieodłączny element formułowanych w piśmiennictwie definicji administracji publicznej³⁰².

Jest kwestią bezsporną, iż każdy podmiot, któremu przypisane zostały zadania na podstawie aktu normatywnego (ustawy), jest zobligowany do realizacji interesu publicznego. Należy jednak podkreślić, iż agencje rządowe korzystają z umów

²⁹⁵ Patrz: J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 9.

²⁹⁶ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie 5, Warszawa 2011, s. 90.

²⁹⁷ J. Gęsiak, G. Krawiec, [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 167.

²⁹⁸ Z. R. Kmiecik, M. Grzeszczuk, E. Streit-Browarna, *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądowoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, nr 63, Lublin 2016, s. 210.

²⁹⁹ E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 15-16.

³⁰⁰ J. Boć, *Prawo administracyjne*, 2005, s. 21.

³⁰¹ C. Żuławska, *Zasady prawa gospodarczego prywatnego*, Warszawa 2007, s. 25.

³⁰² Przykładowo: definicja administracji publicznej przywoływana w ramach niniejszej dysertacji (H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 93).

cywilnoprawnych jako prawnych form działania. Zawierając takie umowy strony zobowiązują się do ich realizacji „w słusznym interesie stron”. Dlatego też podejście, iż agencje rządowe realizują wyłącznie interes publiczny rozumiany jako interes pewnej zbiorowości stanowiłoby zbytnie uproszczenie w pewnym sensie wypaczające charakter prawny tych podmiotów. W równym stopniu agencje powinny uwzględniać interes indywidualny (jednostkowy). Rozgraniczenie tych dwóch interesów w praktyce stanowić może wyzwanie szczególnie w przypadku stosowania przez agencje z umów w których zastosowanie zasady równorzędności stron ma często nominalny charakter, co *de facto* osłabia pozycję prawną podmiotu z którym agencja podpisuje umowę.

Relacje interesu publicznego oraz interesu indywidualnego są przedmiotem licznych polemik w doktrynie prawa³⁰³. W mojej opinii przyjąć należy zaproponowany przez M. Wyrzykowskiego dychotomiczny charakter interesu. Według autora „interes indywidualny w coraz większym stopniu staje się treścią interesu publicznego; realizacja interesów indywidualnych albo umożliwienie tej realizacji staje się ważnym interesem publicznym. Zarazem większość interesów indywidualnych nosi cechy i zawiera wartości mające znaczenie dla interesu publicznego przy czym w przeważającej części wartości interesu publicznego i indywidualnego pokrywają się. Interesy publiczne w coraz większym stopniu stają się i będą się stawały nakierowane na realizację interesów indywidualnych”³⁰⁴. Nie można zatem mówić o jakiegokolwiek konkurencyjności pomiędzy dwoma interesami oraz nie można uznać, iż którykolwiek z nich ma charakter prymarny. Potwierdzeniem tego stanowiska jest wyrok NSA z 2 sierpnia 2000 r., w którym stwierdził, iż „żaden z tych interesów nie jest nadrzędny w stosunku do drugiego”³⁰⁵.

³⁰³ Przykładowo J. Nawrot wskazuje trzy podejścia dla tychże relacji: 1) zakładające nadrzędność interesu publicznego nad interesem jednostki, 2) „teorię wspólnego interesu” biorąca pod uwagę interes jednostek. Sumowaniu podlegają wszystkie interesy indywidualne przy jednoczesnym respektowaniu interesów mniejszości (teoria nadrzędności eliminuje interesy mniejszości w ramach procesu definiowania dobra wspólnego), 3) „teorię jedności” przyjmuje interes publiczny jako „rywalizację roszczeń”, które jednak opierają się na pewnych wspólnych wartościach, uznawanych w społeczeństwie, i stanowiących podstawę dla rozstrzygnięć władzy publicznej J. Nawrot, *Interes publiczny*, [w:] A. Powałowksi (red.), *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, Warszawa 2015, s. 74–75.

³⁰⁴ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 194-195.

³⁰⁵ Wyrok NSA z 2 sierpnia 2000 r., III SA 2178/99 LEX (nr 197233). NSA w wyroku z 11 czerwca 1981 r. stwierdził, iż organ administracji publicznej jest zobligowany do załatwienia sprawy zgodnie ze słusznym interesem obywatela, pod warunkiem, iż pozwala na to interes publiczny oraz mieści się w granicach przyznanych organowi środków i uprawnień (wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, CBOSA). Z kolei SN w wyroku z 18 listopada 1993 r. uznał, iż w „państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym.

4.2.4. Zasada celowości

Najczęściej przywoływane w doktrynie prawniczej jest pojęcie celu sformułowane przez J. Zieleniewskiego³⁰⁶. Wskazał on, iż cel działania to „dotyczący przyszłości, antycypowany przez podmiot działający, stan jakichś rzeczy pod pewnymi względami, który dla podmiotu działającego (sprawcy) pod jakimś względem cenny (pożądany), wyznacza kierunek i struktury jego działania zmierzającego do spowodowania lub utrzymania tego stanu rzeczy”³⁰⁷.

Zasada celowości zakłada, iż nie jest możliwe tworzenie podmiotów bez wskazanego celu (celów). Cel wskazuje potrzebę utworzenia instytucji, która ma realizować cel i wynikające z niego zadania.

Należy bowiem podkreślić, iż cel determinuje również konstrukcję danej instytucji. Odmienne cele przyświecają tworzeniu organów państwowych, zakładów publicznych czy przedsiębiorstw. Cel powstania instytucji zawsze stanowi punkt wyjścia dla tworzenia jej konstrukcji³⁰⁸ oraz doboru stosowanych środków władczych.

W sensie ogólnym cel powstawania agencji można sprowadzić do realizacji nowych zadań publicznych mających gospodarczy charakter³⁰⁹, społeczny czy też administracyjny, podlegających skonkretyzowaniu w ustawodawstwie, a następnie w regulaminie organizacyjnym agencji na poziomie poszczególnych komórek organizacyjnych. Każdorazowo działalności agencji musi być podejmowana z uwzględnieniem interesu publicznego i interesu prywatnego. Pierwszoplanowym celem działalności agencji nie jest osiągnięcie zysku, choć niewątpliwie mogą one osiągać korzyści z tytułu prowadzonej działalności.

Kontynuując powyższą myśl, warto przytoczyć poglądy J. Bocia, który identyfikuje cele będące wartościami podstawowymi, „których realizacja leży w ostatecznym zamierzeniu podmiotów administrujących”. Wartości te spełniają

Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli" (wyrok SN z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, Legalis (nr 28321).

³⁰⁶ Np. W. Wytrząsek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 14.

³⁰⁷ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich: wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976, s. 206.

³⁰⁸ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Wydanie 6, Warszawa 2010, s. 56.

³⁰⁹ P. Bieś-Srokosz, *Tworzenie agencji rządowych...*, [w:] M. Gielda, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna...*, s. 26-27.

dwojaką rolę. Stanowią one cel działań administracyjnych oraz są ich warunkiem. Należy do nich np. interes publiczny, interes państwowy, interes indywidualny³¹⁰.

Cele mogą spełniać następujące funkcje:

- a) stanowią wskazówkę oraz określają kierunek działania dla pracowników w organizacji - wspierają w zrozumieniu dokąd zmierza organizacja oraz dlaczego osiągnięcie stanu docelowego jest istotne;
- b) oddziałują na planowanie - skutecznie wyznaczone cele oddziałują pozytywnie na planowanie, a to pozwala na ustalenie celów w przyszłości;
- c) mogą stanowić źródło motywacji dla pracowników danej organizacji - klarownie sformułowane i o umiarkowanym stopniu trudności mogą stanowić motywację do cięższej pracy (osiągnięcie celu może być nagrodzone);
- d) pozwalają na skuteczny mechanizm kontroli oraz oceny - wyniki mogą być oceniane na podstawie stopnia realizacji wyznaczonych celów³¹¹.

Należy nadmienić, iż osobliwość celów agencji rządowych polega na możliwości ich konkretyzowania w obrębie określonych interwałów czasowych, najczęściej rocznych, w ramach planów działalności. Jednak główny cel działalności agencji zawsze ma charakter abstrakcyjny, ideowy i dalekosiężny.

4.2.5. Zasada sprawności (efektywności) działania

Sprawność jest pojęciem niejednoznacznym, nie posiadającym definicji w akcie normatywnym. Jego istotę często przedstawia się poprzez zestawienie z innymi pojęciami, zbliżonymi pod względem znaczeniowym. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż pojęcie „*sprawność*” oraz „*efektywność*” są ze sobą tożsame. Przykładowo S. Cieślak wskazuje, iż „*sprawność*” to pojęcie zbliżone do „*efektywności*” oraz „*racjonalności*”³¹². Z kolei J. Zimmermann uważa, iż pod zasadą efektywności kryć się mogą inne zasady, takie jak: zasada ekonomiczności działań administracji publicznej, skuteczności, szybkości oraz sprawności. Występują one na granicy prawa administracyjnego oraz nauk powiązanych z tą gałęzią prawa, które dotyczą administrowania (teorii organizacji, nauki administracji, teorii podejmowania decyzji,

³¹⁰ J. Boć, *Uwarunkowania*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, s. 109.

³¹¹ W. Wytrząsek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 14, [za:] W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1998, s. 200-201.

³¹² S. Cieślak, *Zasady organizowania administracji publicznej*, Przemysł 2014, s. 49.

itp.). Należą one jednak do prakseologicznych zasad „dobrej administracji” lub „dobrego działania”. Autor wskazuje, iż jeżeli spojrzeć na powyższe zasady przez pryzmat zasad prawa można uznać, że ich normatywna treść to obowiązek właśnie takiego działania organów administracji publicznej. Działalność sprawna, szybka i skuteczna staje się więc obowiązkiem prawnym. Z kolei obywatel jest uprawniony do domagania się od administracji określonych zachowań³¹³. Zasada efektywności funkcjonowania administracji zakłada, iż rozstrzygnięcia administracyjne oceniane są oprócz zgodności z prawem także, mając na uwadze trafność oraz słuszność, a więc osiągnięcia konkretnych rezultatów³¹⁴.

Przepisy prawa wskazują agencjom rządowym konieczność stosowania zasad sprawności - w zróżnicowanych kontekstach znaczeniowych. Przykładowo w ustawie o PARP (art. 12 ust. 1 pkt 3) stwierdza się, iż zadaniem rady nadzorczej agencji jest analizowanie efektywności działań realizowanych przez agencję. Z kolei w ustawie o NCBiR (art. 14 ust. 8) wskazano kompetencję ministra do wydania rozporządzenia określającego wysokość miesięcznego wynagrodzenia członków rady biorąc pod uwagę zakres realizowanych zadań oraz „znaczenie tych zadań dla efektywnego funkcjonowania Centrum”³¹⁵. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 2 w ustawy o ARiMR minister nadaje statut agencji, określający jej organizację, siedziby oddziałów regionalnych i biur powiatowych mając na uwadze zakres zadań wykonywanych przez agencję oraz konieczność ich sprawnej realizacji.

Zasadę sprawności należy również łączyć ze wskazaną wcześniej zasadą celowości, a także zasadą adaptowalności. W opinii S. Cieślaka, cele administracji publicznej tworzą spójny system o hierarchicznej naturze, kształtujący jej strukturę organizacyjną, funkcje społeczne, jak również metody ich realizacji. Jednak cele funkcjonowania administracji publicznej oraz ich hierarchia podlegają przeobrażeniom, stąd niezwykle istotnym kryterium oceny sprawności administracji jest umiejętność adaptowania swoich funkcji, metod działania oraz organizacji do zmieniających się celów³¹⁶.

³¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 170-171.

³¹⁴ H. Ożóg, A. Potoczek, *Ustrój organów administracji publicznej*, Włocławek 2001, s. 37.

³¹⁵ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1249).

³¹⁶ S. Cieślak, *Zasady organizowania administracji publicznej*, Przemysł 2014, s. 50.

4.2.6. Zasada właściwości (specjalizacji)

W art. 19 k.p.a. sformułowano zasadę generalną, iż organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej³¹⁷. Właściwość jest pojęciem, które w świetle przepisów prawa oraz poglądów doktryny utożsamiane jest z uprawnieniem organu administracji publicznej do rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnej. W ramach niniejszych rozważań pojęcie „spraw” przyjmie jednak szeroki zakres przedmiotowy. Całokształt spraw określa zakres działania danego podmiotu, który przy ich realizacji może stosować wszelkie prawnie dopuszczalne formy działania. Samą zaś zasadę rozpatrywać należy z punktu widzenia prakseologii i nauki administracji.

Z uwagi na powyższe, samo pojęcie „właściwość” w opinii Z. Cieślaka wykracza poza kategorie prawne. Zdaniem autora należy je odnosić do „podstaw tworzenia struktur administracyjnych” (struktura organizacyjna odzwierciedla strukturę spraw administracyjnych, zadań oraz celów) oraz zasad ich funkcjonowania³¹⁸. Właściwością może także być suma, rodzaj oraz treść spraw „objętych prawnie nieobojętną aktywnością podmiotu”³¹⁹.

Zasadę właściwości (specjalizacji) można sprowadzić do przekazywania agencjom „na wyłączność” określonych kategorii spraw o jednorodnym (niepowtarzalnym) charakterze rzeczowym na podstawie obowiązujących przepisów prawa. W tym względzie podzielić należy pogląd E. Ochendowskiego, który stwierdza, iż zasadę właściwości można utożsamiać z zakresem działania wskazującym sprawy jakimi powinien zajmować się organ na gruncie przepisów prawa (zakres może ulegać rozszerzeniu i pomniejszeniu)³²⁰.

Przestrzeganie omawianej zasady jest kluczowe w kontekście tworzenia nowych podmiotów w ramach zatomizowanego systemu administracji publicznej. Ma ona z jednej strony implikacje dla samego podmiotu m.in. w doborze jego *instrumentarium*, organizacji oraz w zakresie odpowiedzialności. Z drugiej strony jej nieposzanowanie stanowić może przyczynek dla licznych zakłóceń w obrębie administracji. Przejawem dysfunkcyjnych zachowań może być realizowanie

³¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 2096).

³¹⁸ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 83.

³¹⁹ A. Habuda, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Wrocław 2009, s. 72.

³²⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 239.

podobnych zadań przez kilka podmiotów (przykładem może być WAM i AMW), czego konsekwencją jest ponoszenie znacznych kosztów ich funkcjonowania z budżetu państwa nieadekwatnych do zakresu i jakości świadczonych usług.

4.3. Organizacja agencji rządowych

4.3.1. Normatywne podstawy organizacji agencji rządowych

Administracja publiczna jest związana prawem, tj. jej działanie musi wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Administracja publiczna - o czym piszą H. Izdebski i M. Kulesza - „we współczesnym demokratycznym państwie prawnym jest służbą publiczną i jest sługą prawa”³²¹.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż w konstytucji nie zostały zawarte podstawy prawne dla powierzenia zadań agencjom rządowym. Nie zawiera ona żadnych konstytucyjnoprawnych przesłanek, które uzasadniałyby powoływanie takich państwowych jednostek organizacyjnych³²².

Z kolei na poziomie prawa Unii Europejskiej kluczowe znaczenie ma rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003. Agencja wykonawcza stanowi osobę prawną, która zgodnie z art. 4 ust. 1 tegoż aktu, jest organem Wspólnoty pełniącym służbę publiczną. Podkreślenia wymaga, iż przyjęte rozwiązanie prawne stanowiły pierwowzór dla późniejszych regulacji dotyczących agencji wykonawczych na gruncie polskiego prawa.

Omawiając zagadnienie normatywnych podstaw funkcjonowania agencji, należy odnieść się do dwóch kategorii aktów normatywnych. Należy do nich zaliczyć akty prawne stanowiące źródła prawa powszechnie obowiązującego (ustawy i rozporządzenia), będące „punktem wyjścia” dla określenia w sposób szczegółowy aspektów wewnętrznej organizacji agencji w statutach i regulaminach organizacyjnych.

Niniejsza część opracowania odnosi się w szczególności do ustaw stanowiących zasadniczy materiał normatywny o naturze ustrojowej, warunkujący organizację agencji rządowych. Ponadto wskazać należy na liczne akty prawne w randze rozporządzeń

³²¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 23.

³²² K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 137.

wydawanych przez właściwych ministrów, które również normują tryb działania, organizację oraz zadania tych podmiotów³²³.

Uwagę zwracają przepisy określone w ustawie o f.p., które weszły w życie na podstawie art. 1 ustawa p.w.u.f.p. z dniem 1 stycznia 2010 r. Zgodnie z art. 92 ust. 1 te same ustawy agencjami wykonawczymi z dniem 1 stycznia 2012 r. stały się następujące agencje: ANR, WAM, AMW, ARM, PARP, ARR, ARiMR. Jak zauważa W. Wójtowicz agencje rządowe przed 1 stycznia 2010 r. nie stanowiły podmiotów wyodrębnionych w katalogu jednostek sektora finansów publicznych. Z kolei ówczesna ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³²⁴ nie wskazywała specyficznych cech ich finansowania. Aktualnie agencje rządowe (już jako „wykonawcze”) stanowią wyodrębnioną formę organizacyjną podmiotów sektora finansów publicznych³²⁵.

Powyżej wskazany zbiór agencji nie stanowi oczywiście zamkniętego katalogu podmiotów, którym nadano status agencji wykonawczych na gruncie ustawy o f.p. Agencje wykonawcze stanowią formę organizacyjno-prawną, która może być nadawana na podstawie ustawy również innym państwowym osobom prawnym powstałym po 1 stycznia 2010 r.

Podkreślenia wymaga, iż w ustawie o f.p. zostały zawarte kluczowe aspekty prowadzenia gospodarki finansowej agencji. W art. 19 ust. 1 te same wskazano, iż zasady działania agencji określa odrębna ustawa oraz statut. Do działalności finansowej będą miały zatem zastosowanie przepisy ustawy o f.p., wspólne dla wszystkich agencji bez względu na zakres przedmiotowy ich działalności oraz przepisy poszczególnych ustaw powołujących te podmioty³²⁶.

Byt prawny agencji opiera się bezpośrednio na ustawach, wskazujących ich status prawny, wykonywane zadania i funkcje, obszar działania. Nastąpiło zatem odejście od stosowanego uprzednio sposobu tworzenia agencji na podstawie aktów prawnych centralnych organów administracji. Agencjom zapewniono trwalszy byt

³²³ Agencje rządowe charakteryzuje bardzo rozbudowany katalog aktów prawnych obejmujący kilkanaście ustaw (w tym 10 ustaw powołujących agencje) oraz liczne rozporządzenia i zarządzenia wydane przez Prezesa RM i właściwych ministrów. Powyższe akty dotyczą w sposób bezpośredni funkcjonowania agencji rządowych i nie obejmują aktów prawnych „okalających” do których zaliczyć należy ustawę o f.p., ustawę o dz.a.rz., ustawę o k.a.rz. oraz wiele innych ustaw.

³²⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

³²⁵ W. Wójtowicz, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wydanie 6, Warszawa 2011, s. 47-48.

³²⁶ *Ibidem*, s. 47.

jurydyczny oraz usytuowanie w strukturze aparatu administracyjnego³²⁷. Konsekwencją tworzenia agencji na podstawie ustaw jest wyposażenie tych podmiotów bezpośrednio w osobowość prawną³²⁸. Aktami prawnymi powołującymi agencje są:

- 1) ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości;
- 2) ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji Modernizacji Rolnictwa;
- 3) ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju;
- 4) ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki;
- 5) ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych;
- 6) ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych;
- 7) ustawa z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej;
- 8) ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego;
- 9) ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa;
- 10) ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego.

Agencje rządowe są również związane przepisami określającymi normy postępowania (nakazy, zakazy), obowiązującymi wyłącznie w wewnętrznej strukturze administracyjnej. Należy do nich zaliczyć statuty oraz regulaminy organizacyjne. Kluczowym aktem nadawanym na podstawie rozporządzenia lub zarządzenia przez Prezesa RM lub właściwych ministrów są statuty agencji wydawane na podstawie delegacji ustawowej. Stanowią one uzupełnienie dla postanowień ustawowych. Należy jednak podkreślić, iż na gruncie ustaw powołujących agencje, przewidziane zostało wydanie statutów w formie zarządzeń przez właściwych ministrów jedynie w odniesieniu do dwóch agencji rządowych (PARP - art. 7 ust. 2 ustawy o PARP oraz ARM - art. 28 ust. 2 ustawy o ARM³²⁹). W pozostałych przypadkach aktem tym będzie rozporządzenie. Oznacza to, iż aktem prawnym umożliwiającym określenie zasad funkcjonowania agencji są rozporządzenia a więc źródło prawa powszechnie obowiązującego (sfery zewnętrznej działania administracji³³⁰).

³²⁷ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 406.

³²⁸ E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 186.

³²⁹ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1846).

³³⁰ J. Niczyporuk, *Rządowe agencje...*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne...*, s. 342.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 konstytucji zarządzenia ministrów, na podstawie których są nadawane statuty, mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Nasuwa się pytanie, dlaczego ustawodawca zaproponował właśnie formę zarządzenia, jeżeli przewidziany przez niego zakres statutu, który to zarządzenie ustanawia, odpowiada treści statutu przyjmowanego w drodze rozporządzenia. Statuty regulują sprawy należące do określonych podmiotów, w tym w szczególności strukturę oraz zasady ich funkcjonowania. W opinii J. Zimmermanna statuty zaliczane są do tzw. „swoistych” źródeł prawa, których status prawny jest dyskusyjny. Nie budzi wątpliwości, iż należą do prawa wewnętrznego, jednak ich zakres oddziaływania niejako „polaryzuje” również na sferę zewnętrzną³³¹.

W opinii J. Bocia niewątpliwą funkcją statutów oraz regulaminów organizacyjnych jest wyeliminowanie dobrowolności oraz swobody funkcjonowania i organizacji jednostek organizacyjnych administracji publicznej³³².

Zdaniem P. Wajdy i A. Wiktorowskiej statuty określają w szczególności tryb działania i organizację agencji, jak również ich zadania oraz kompetencje. Regulacje zawarte w statutach nie mają oczywiście jednolitego charakteru, ponieważ ich treść jest uwarunkowana zróżnicowanymi wytycznymi ustawowymi³³³. Na szeroki zakres materii regulowanej w drodze statutu, wskazuje J. Niczyporuk. W opinii autora, statuty najczęściej regulują kwestie związane z tworzeniem oddziałów terenowych, udzielaniem pełnomocnictw, zasadami gospodarki finansowej oraz systemem kontroli wewnętrznej³³⁴. Nadawanie statutów agencjom umożliwia organom administracji rządowej *de facto* wpływ na działalność tych podmiotów. Analiza materii prawnej zawartej w statutach pozwala również wysnuć wniosek, iż ma to miejsce jedynie w podstawowym (niezbędnym) zakresie. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o f.p. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, wymogi, jakie powinien spełniać statut agencji wykonawczej, w celu zapewnienia jednolitej i przejrzystej organizacji wewnętrznej agencji wykonawczych pod względem instytucjonalny. Jak dotąd takie rozporządzenie nie zostało wydane.

³³¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 155.

³³² J. Boć, *Prawo administracyjne*, 2005, s. 86.

³³³ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 406.

³³⁴ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 165.

Zdaniem J. Niczyporuka, różnorodność rozwiązań organizacyjnych dodatkowo pogłębia delegacja statutowa upoważniająca Prezesa agencji do określania oraz wprowadzania regulaminu organizacyjnego. Regulamin jest źródłem prawa jednak w sferze wewnętrznej działania administracji³³⁵.

M. Szewczyk przyznaje słuszość W. Kubale, który stwierdza, iż uregulowanie w regulaminie tak istotnej kwestii, jaką jest struktura organizacyjna agencji „należy oceniać jednoznacznie krytycznie”³³⁶. Autorka stwierdza, iż konieczne jest, aby struktura organizacyjna agencji była regulowana ustawowo, natomiast jedynie niektóre kwestie powinny być szczegółowe doprecyzowane lub dookreślone w regulaminie będącym aktem podrzędnym³³⁷. Przywołany postulat nie ma jednak praktycznego uzasadnienia. Truizmem byłoby stwierdzenie, iż rozwiązanie, o którym mowa powyżej, pozwoliłoby na „odgórne” narzucenie modelu funkcjonowania agencji przez ustawodawcę. Agencje rządowe powinny bowiem mieć swobodę w kształtowaniu struktury organizacyjnej. Natomiast jej uregulowanie na poziomie ustawowym spowodowałoby „usztynienie” tychże struktur i konieczność dokonywania częstych nowelizacji ustaw powołujących agencje. Takie rozwiązanie nie zapewniłoby sprawności i efektywności działania agencji, a co za tym idzie, byłoby szkodliwe dla realizowanych zadań.

Należy nadmienić, iż w ustawie o r.m. przewidziana została ogólna kompetencja ministra do wydawania wiążących wytycznych i poleceń, mających na celu dostosowywanie do polityki określonej przez Radę Ministrów. Mogą one być skierowane jedynie do kierowników urzędów centralnych oraz kierowników innych urzędów i jednostek organizacyjnych celem dostosowania do polityki zasad oraz kierunków działania podległych albo nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub też jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej. Wytyczne i polecenia, o których mowa powyżej, nie mogą odnosić się do rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianych na podstawie decyzji administracyjnej (art. 34a ust.1-2).

³³⁵ *Ibidem*, s. 165.

³³⁶ M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 117, [za:] W. Kubala, *Organy i struktura organizacyjna agencji*, Radca Prawny, nr 3, 1998, s. 50 i n.

³³⁷ *Ibidem*, s. 117.

4.3.2. Organy agencji rządowych

Kluczowymi elementami organizacji agencji są dwie kategorie organów: jednoosobowe (obligatoryjne, występujące w każdej z agencji) – Prezesi agencji oraz kolegialne (fakultatywne, występujące w wybranych agencjach), tj. rady nadzorcze (w przypadku niektórych agencji używa się skrótowego określenia „rada”). Organy te wykazują zróżnicowanie w funkcjach, zakresie realizowanych zadań, zaangażowaniu w prace przedstawicieli reprezentujących zróżnicowane środowiska. Nie jest możliwe stwierdzenie, iż wypracowane zostało „modelowe rozwiązanie organizacyjne”³³⁸. Ponadto mogą być tworzone inne organy o wieloosobowym składzie, które pełnią funkcje opiniodawczo – doradcze (np. komitety sterujące w NCBiR i NCN).

Dla zapewnienia przejrzystości rozważań konieczna jest równoległa analiza funkcjonowania organów jednoosobowych agencji oraz organów kolegialnych (organy oddziałów terenowych zostaną omówione w pkt. 4.6. *Tworzenie oddziałów terenowych* niniejszej rozprawy). Takie podejście pozwoli zarówno na wykazanie pewnych cech wspólnych organów agencji, jak i zróżnicowań w strukturze wewnętrznej. Ze względu na liczbę agencji, tam, gdzie to niezbędne, podawane będą przykładowe elementy modeli organizacyjnych przyjętych w wybranych agencjach.

Należy wskazać na następujące możliwe konfiguracje organów agencji:

- a) monokratyczna: organy jednoosobowe jako wyłączne (jedyne) organy danej agencji (ARiMR, ARM, COBORU, KOWR);
- b) dychotomiczna: organy jednoosobowe oraz organy kolegialne o funkcjach nadzorczych (PARP, AMW, PAK, NCN);
- c) mieszana: organy jednoosobowe, organy kolegialne o funkcjach opiniodawczo - doradczych i nadzorczych - uzupełniając (NCBiR, NIW).

Trudnością jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, dlaczego ustawodawca w części agencji zdecydował się przyjąć rozwiązanie uwzględniające samodzielną pozycję Prezesa agencji, natomiast w innych przypadkach wybrał model z wyodrębnionym organem kolegialnym o zadaniach nadzorczych i/lub konsultacyjnych. Przykładowo w przypadku NCBiR została powołana Rada Centrum oraz Komitet Sterujący, natomiast w przypadku COBORU jedynym organem agencji

³³⁸ Podobnie J. Jagielski, który stwierdza, iż prawno-organizacyjna osnowa agencji nie jest tworzona według określonego schematu (J. Jagielski, *Status prawny...*, [w:] *Granice wolności gospodarczej...*, s. 70).

jest Prezes (obie agencje prowadzą badania naukowe, co uzasadniałoby równoczesne powołanie w obu agencjach organu kolegialnego o zadaniach konsultacyjnych). W przypadku AMW została utworzona rada nadzorcza, natomiast zrezygnowano z powołania podobnego organu w ARM (obie agencje odpowiadają za zarządzanie mieniem Skarbu Państwa – choć różni je skala). Można jednak przypuszczać, iż ustawodawcą mogły kierować przesłanki racjonalizacji działań.

Wartościową podpowiedzią są poglądy Z. Leońskiego, który, omawiając zagadnienie budowy struktur administracji publicznej, stwierdza, iż forma organu monokratycznego jest stosowana tam, gdzie „zależy nam na szybkości działania, operatywności, elastyczności czy umiejscowienia odpowiedzialności”³³⁹. Zdaniem autora zaletą organu kolegialnego jest rozpatrzenie sprawy przez specjalistów, przedstawicieli różnych działów oraz reprezentantów innych jednostek organizacyjnych. Organy kolegialne rozpatrują sprawy w sposób bardziej obiektywny niż organy monokratyczne³⁴⁰. Należy sądzić, iż rozbudowana struktura wewnętrzna charakteryzuje agencje realizujące zadania o specjalistycznym i interdyscyplinarnym charakterze (np. przedsiębiorczość, badania naukowe), w których niezbędne jest zapewnienie wsparcia Prezesa przez organy o eksperckim składzie.

M. Szewczyk, stwierdza iż „do tworzenia, prezentowania i urzeczywistniania woli osoby prawnej powołane są konkretne osoby fizyczne wschodzące w skład organów agencji”. Akty woli tych osób - pod warunkiem, że ich działanie mieści się w kompetencjach organu - stanowią również akty woli agencji. Przypisywanie agencjom skutków działalności osób fizycznych ma dwustopniowy charakter. W pierwszej kolejności następuje przypisanie organowi konkretnego działania osoby fizycznej, która jest jego członkiem. Następnie za „pośrednictwem” tego organu, skutki są przypisywane agencji. Za stronę czynności prawnej zawartej przez organ uznać należy agencję, a nie osobę działającą pod postacią organu³⁴¹.

Odnosząc się do statusu prawnego Prezesa agencji, należy podkreślić, iż doktryna prawa administracyjnego nie wypracowała w tym zakresie jednoznacznego stanowiska. Przykładowo używane jest sformułowanie „*centralny organ administracji*

³³⁹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, s. 75.

³⁴⁰ *Ibidem*, s. 74.

³⁴¹ M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 115. Podobnie P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 408.

rządowej³⁴²” lub „organ przypominający urząd centralny”³⁴³. Dodatkowo autorzy posługują się sformułowaniami: „organ wykonawczy” jako organ osoby prawnej odpowiedzialny za kierowanie działalnością agencji i reprezentowanie jej na zewnątrz³⁴⁴, „organ zarządzająco-wykonawczy”³⁴⁵, „organ zarządzający”³⁴⁶. Ponadto zgodnie z ustawą o f.p. Prezes jest także kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych. Nie jest konieczne przeprowadzenie dokładnego rozgraniczenia powyższych zwrotów, a przyjęcie, iż funkcje Prezesów agencji mieszczą się w ogólnej formule „organu wykonawczo-zarządzającego”.

K. Buczyński zauważa iż akty prawne odnoszące się do agencji rządowych nie stosują określenia „zarząd” w odniesieniu do Prezesów lub wiceprezesów agencji oraz nie wskazują łącznej reprezentacji agencji³⁴⁷.

Pozycję prawną Prezesa agencji wyznacza w szczególności: a) procedura jego powoływania i odwoływania, b) samoistna pozycja Prezesa jako organu agencji, c) jego zadania, d) relacje z innymi organami agencji, e) relacje z organami administracji rządowej, e) zakres odpowiedzialności.

Prezes jako organ jednoosobowy jest wyłączną osobą upoważnioną do podejmowania rozstrzygnięć. Dysponuje on zespołem - biurem służącym mu pomocą przy realizowaniu zadań, będącym aparatem pomocniczym³⁴⁸. W ramach aparatu funkcjonują inne osoby działające z upoważnienia oraz w zastępstwie organu monokratycznego, które również mają możliwość wydawania rozstrzygnięć³⁴⁹.

W literaturze przedmiotu nie budzi wątpliwości, iż Prezes jest kluczowym organem agencji. P. Bieś-Srokosz podkreśla, iż struktura agencji ma charakter scentralizowany. Prezes dysponuje upoważnieniem do określania w regulaminie wewnętrznym organizacji wewnętrznej poszczególnych jednostek organizacyjnych, oraz komórek agencji. Autorka słusznie zauważa, iż Prezes „posiada bardzo obszerny

³⁴² A. Bielska-Brodziak, G. Krawiec, [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *Odpowiedzialność majątkowa...*, s. 179–180, 183.

³⁴³ J. Niczyporuk, *Rządowe agencje...*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne...*, s. 344.

³⁴⁴ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 136.

³⁴⁵ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 168. Tak również: K. Kiczka, który podkreśla podobnie jak J. Niczyporuk „zewnątrzny charakter działalności Prezesa agencji” (K. Kiczka, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo...*, s. 567).

³⁴⁶ Określenie użyte w odniesieniu do Prezesa Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (A. Stelmachowski, *Prawo...*, s. 431).

³⁴⁷ K. Buczyński, *Status prawny...*, s. 11.

³⁴⁸ Używa się również określenia „aparat wykonawczy” (postanowienie WSA w Białymstoku z 29 marca 2007 r., II SAB/Bk 11/07, CBOSA).

³⁴⁹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, s. 72.

katalog zadań, na podstawie którego możemy wnioskować, że ma on wpływ na działanie agencji rządowej w ogóle”³⁵⁰. Podobnie K. Kiczka, który wskazuje na koncentrację kompetencji w zakresie m.in. decydowania w sprawach merytorycznych oraz personalnych³⁵¹.

Prezesi są powoływani przez organy administracji rządowej, tj. Prezesa RM lub właściwych działowo ministrów, częstokroć przy współudziale innych ministrów, stojących na czele pokrewnych działów administracji rządowej³⁵² (z jednym wyjątkiem: Prezes NIW powoływany jest przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, który również sprawuje nadzór nad agencją).

Prezesi są powoływani spośród osób wyłonionych w ramach otwartego i konkurencyjnego naboru. Nie ma ono zatem charakteru arbitralnego, odbywa się przy uczestnictwie innych organów, które przedstawiają opinię w odniesieniu do proponowanego kandydata lub przedkładają wniosek o jego powołanie. Będą to np. właściwi ministrowie lub też organy kolegialne funkcjonujące w ramach konkretnej agencji (rada nadzorcza lub rada agencji). Jednak nie zawsze podobnie konsultacyjny charakter ma odwoływanie Prezesów.

Ponadto ustawodawca w przypadku części agencji przewidział możliwość powołania przez właściwego ministra zespołu do przeprowadzenia naboru, którego członkowie dysponujący wiedzą i doświadczeniem dają rękojmię wyboru najlepszych kandydatów. Nie można zatem przyjąć, iż powołanie Prezesa jest czynnością *ex cathedra*. W poszczególnych ustawach określone zostały wymagania, jakie powinien spełnić kandydat na Prezesa agencji. Do wspólnych wymagań, jakie muszą posiadać kandydaci na Prezesów zaliczyć należy posiadanie: zawodowego tytułu magistra lub tytułu równorzędnego oraz obywatelstwa polskiego. Ponadto kandydat musi korzystać z pełni praw publicznych, nie może być skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Oprócz spełnienia powyższych kryteriów formalnych kandydat musi posiadać również kompetencje merytoryczne, tj. kompetencje kierownicze, jak również wiedzę i wykształcenie obejmujące sprawy należące do właściwości agencji (w niektórych agencjach (np. PAK czy NCBIR) dodatkowym wymogiem jest posiadanie stopnia

³⁵⁰ P. Bieś-Srokosz, *Uagencyjnianie...*, [w:] P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki...*, s. 16.

³⁵¹ K. Kiczka, *Działalność gospodarcza i gospodarowanie na przykładzie państwowej osoby prawnej*, Acta Uniw. Wrat., Przegląd Prawa i Administracji, Wrocław 2009, No 3109, s. 99.

³⁵² J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 168.

naukowego. Prezes agencji kieruje działalnością agencji przy pomocy zastępców (wiceprezesów). W odniesieniu do tych stanowisk również można dostrzec decydującą rolę organów administracji rządowej, którzy powołują zastępców (wiceprezesów) agencji na wniosek Prezesów (w przypadku części agencji swoich zastępców powołują sami Prezesi). Ponadto zgodnie z orzecznictwem WSA, Prezes ARiMR wykonuje zadania również przy pomocy dyrektorów oddziałów regionalnych i kierowników biur powiatowych. Nie mają oni umocowania do działania w imieniu agencji, prócz umocowania pochodzącego od Prezesa – organu osoby prawnej³⁵³.

Krytycznie należy ocenić uregulowanie kwestii odpowiedzialności Prezesów agencji. Przede wszystkim nie zostały określone procedury oraz jednolity katalog przesłanek prawnych i faktycznych odwołania Prezesów dla wszystkich agencji. Zastanawiające jest, iż tego typu przesłanki pojawiają się w nowo powstałych agencjach (np. NCBiR, PAK), natomiast ustawodawca nie uregulował ich w agencjach powstałych jako pierwsze (np. AMW i COBORU).

W ogólnym znaczeniu funkcje Prezesa agencji można byłoby sprowadzić do wskazywanego przez J. Jagielskiego: kierowania pracami agencji (tworzenia programów oraz określania kierunków działania) oraz reprezentowania jej na zewnątrz (np. składania oświadczeń woli w imieniu agencji)³⁵⁴.

Należy zwrócić uwagę, iż zadania Prezesa są co do zasady wspólne dla tego typu organów w poszczególnych agencjach. Będzie to zatem: opracowywanie projektów rocznych planów działalności agencji, rocznych planów finansowych, sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności agencji i rocznych sprawozdań finansowych. W przypadku Prezesów będących jedynymi organami agencji (model monokratyczny - ARiMR, ARM, COBORU, KOWR), sprawozdania są przedkładane jedynie do organów – ministrów, sprawujących nadzór nad agencją. Prezesi powołują także (oraz odwołują) dyrektorów oddziałów terenowych oraz ich zastępców.

W przypadku modelu dychotomicznego, oprócz Prezesa funkcjonuje organ kolegialny o funkcjach nadzorczych tj. rada nadzorcza (model przyjęty w PARP, AMW, PAK, NCN).

J. Niczyporuk przekonuje, iż rada nadzorcza agencji wykonuje „stały nadzór we wszystkich dziedzinach jej działalności lub opiniuje sprawy pozostające w zakresie jej

³⁵³ Wyrok WSA w Rzeszowie z 21 lipca 2015 r., I SA/Rz496/15, CBOSA.

³⁵⁴ J. Jagielski, *Status prawny...*, [w:] *Granice wolności gospodarczej...*, s. 69-70.

zainteresowań”³⁵⁵. *Prima facie* należałoby przyjąć, iż działalność rad nadzorczych koncentruje się na pełnieniu zadań nadzorczych nad działalnością agencji (tak wskazuje np. art. 20 ustawy o AMW³⁵⁶), jednak *de facto* nadzór wykonywany jest nad działalnością Prezesów (w literaturze używa się również sformułowania „*organ nadzorczo-kontrolny*”³⁵⁷).

Do wspólnych zadań rad nadzorczych zaliczyć należy opiniowanie projektów planów działalności, projektów planów finansowych oraz rocznych sprawozdań z działalności agencji oraz rocznych sprawozdań finansowych agencji. Ponadto rady odpowiadają za nadzór nad gospodarką finansową agencji. Do zadań rad nadzorczych należy również ustalanie wynagrodzenia Prezesów oraz wiceprezesów (w przypadku AMW wynagrodzenie ustalane jest przez Ministra Obrony Narodowej - art. 18 ust. 2 ustawy o AMW). Rada może zwrócić się do Prezesa z żądaniem udostępnienia wszelkich dokumentów mających związek z funkcjonowaniem agencji. Zasadniczo rady nadzorcze agencji we wskazanych powyżej aspektach przypominają rady nadzorcze w spółkach prawa handlowego (spółkach akcyjnych) i można je sprowadzić do działalności ukierunkowanej na badanie i ocenę efektywności funkcjonowania agencji. Powyższa konkluzja odnosi się w szczególności do PARP i AMW, przy czym w pozostałych dwóch agencjach, tj. PAK i NCN uwagę zwraca wykonywanie zadań także o merytorycznym charakterze. W przedstawionej konfiguracji organów agencji, ustawodawca nie unormował zatem w sposób wzorcowy działalności rad nadzorczych.

Radę nadzorczą charakteryzuje interdyscyplinarny substrat osobowy. Członkowie rad są bowiem przedstawicielami naczelných organów administracji rządowej, organizacji społeczno-gospodarczych lub samorządu terytorialnego, co ma gwarantować fachowość składu rad. Przykładowo członków do rady w PARP (4-11 członków, powoływanych na 4 lata) mogą zgłaszać m.in. ogólnopolskie organizacje zrzeszające organizacje przedsiębiorców, współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, który reprezentuje samorząd terytorialny (art. 13 ust. 5-6 ustawy o PARP). Członkowie rad zawsze są powoływani lub odwoływani przy udziale Prezesa RM albo właściwego ministra.

³⁵⁵ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 168.

³⁵⁶ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1456).

³⁵⁷ L. Zacharko, M. Janik, *Agencje...*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 16.

Powyższe rozwiązania pozwalają funkcjonować tym podmiotom w sposób obiektywny i niezależny od organu Prezesa.

M. Szewczyk, wskazuje, iż w literaturze przedmiotu istnieje zgodność co do tego, iż zapewnienie uczestnictwa przedstawiciela rządu w pracach rad nadzorczych wpływa na wzmocnienie kontroli państwa nad decyzjami podejmowanymi przez te organy³⁵⁸.

Trzeci konfiguracja organów agencji (mieszana) wynika z ustanawiania organów kolegialnych wykonujących zarówno funkcje opiniotwórcze – doradcze oraz nadzorcze (uzupełniając). Powyższa konfiguracja została przyjęta gruncie ustawy o NCBiR oraz NIW.

W NCBiR, oprócz Prezesa oraz rady, powołany został również komitet sterujący. Rada w NCBiR funkcjonuje jako organ doradcze i opiniotwórcze, wypowiada się w sprawach dotyczących propozycji zadań badawczych związanych z realizacją strategicznych programów badań naukowych i rozwojowych oraz warunków konkursów w zakresie wykonania prac badawczych i innych zadań określonych w ustawie o NCBiR³⁵⁹.

Podobnie jak w modelu dychotomicznym, radę NCBiR charakteryzuje bardzo szeroki zakres personalny. W skład rady wchodzi po 10 członków wskazanych przez środowiska naukowe, środowiska finansowe oraz społeczno - gospodarcze, jak również administrację rządową. Ponadto w pracach rady może uczestniczyć m.in. przedstawiciel Prezydenta (art. 12 ust. 1, 3 ustawy o NCBiR). Z kolei zgodnie z art. 17 pkt 1, komitet sterujący jest organem odpowiedzialnym za koordynację realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych w obszarze obronności oraz bezpieczeństwa państwa. Dlatego też w skład tego organu wchodzi m.in. reprezentanci środowisk gospodarczych w zakresie przemysłu obronnego³⁶⁰.

4.3.3. Struktura organizacyjna agencji rządowych

Struktura organizacyjna agencji określana jest przez Prezesa RM lub właściwych ministrów w ramach statutów, a następnie uszczegóławiana przez

³⁵⁸ M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 125.

³⁵⁹ M. Jończyk, *Narodowe Centrum Badań i Rozwoju*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 168.

³⁶⁰ *Ibidem*, s. 169.

Prezesów agencji w regulaminach organizacyjnych. J. Łukasiewicz wyróżnia trzy znaczenia terminu „organizacja”:

- 1) w sensie rzeczowym - to np. urząd, spółdzielnia, przedsiębiorstwo, a więc zorganizowany obiekt;
- 2) w sensie czynnościowym - organizacja to złożone przedsięwzięcie, polegające na łączeniu elementów albo części w logiczną całość, np. organizowanie sprzedaży, produkcji, konferencji;
- 3) w sensie atrybutywnym - organizacja to cecha przedmiotów złożonych, w których elementy albo części, razem, przyczyniają się do powodzenia całości (układ współdziałania i współzależności składowych pewnej całości).

Organizacja w ujęciu atrybutywnym „odzwierciedla wewnętrzną budowę rzeczy zorganizowanej”. Jest to ujęcie statyczne organizacji (cecha charakterystyczna określonych przedmiotów złożonych). Należy również wyróżnić aspekt dynamiczny tejże organizacji (składniki łącznie przyczyniające się do powodzenia całości), którego przejawem są zdarzenia wewnątrz złożonej całości³⁶¹. Zdaniem J. Zieleniewskiego, struktura organizacyjna jest to „szczegółowo opisana organizacja”, która może być rozpatrywana ze statycznego (rzeczy) lub dynamicznego punktu widzenia (procesy)”³⁶².

Do struktury organizacyjnej agencji należy zaliczyć departamenty, wydziały (działy, sekcje lub zespoły), biura oraz samodzielne stanowiska pracy. Jest to więc w pewnym sensie struktura zbliżona do struktury organizacyjnej ministerstw gdzie również można wyróżnić departamenty, wydziały, biura oraz samodzielne stanowiska pracy (art. 39 ust. 2 ustawy o r.m.).

Tytułem przykładu wskazać można:

- 1) AMW
 - Biuro Prezesa, departamenty, działy i samodzielne stanowiska;
 - oddziały regionalne: działy, samodzielne stanowiska;
- 2) ARiMR
 - Centrala, w tym: biuro Prezesa, departamenty, wydziały, samodzielne stanowiska;
 - oddziały regionalne: biura, wydziały, samodzielne stanowiska, podobnie w biurach powiatowych;

³⁶¹ J. Łukasiewicz, *Zarys...*, s. 16-17.

³⁶² J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich...*, s. 84.

3) NCBiR i NCN

- Biuro, w tym: komórki organizacyjne, samodzielne stanowisko (główny księgowy);

4) PAK

- pion Prezesa, piony Wiceprezesów, w tym: departamenty, zespoły, samodzielne stanowiska;
- oddziały terenowe: wydziały, zespoły oraz samodzielne stanowiska.

4.4. Gospodarka finansowa agencji rządowych

Kwalifikowanie agencji rządowych do jednostek sektora finansów publicznych zostało w rozdziale I uznane za jeden z podstawowych wyznaczników statusu prawnego tych podmiotów. Należy wiązać z tym konieczność wyeksponowania najistotniejszych aspektów gospodarki finansowej prowadzonej przez te podmioty. Kluczowe w ramach niniejszych rozważań będzie odniesienie się do przepisów określonych w ustawie o f.p. oraz ustawach powołujących agencje. Ponadto w niniejszej części rozprawy przeprowadzona zostanie polemika ze stwierdzeniem, którym posługuje się literatura oraz przyjętym na gruncie ustawodawstwa, iż agencje rządowe prowadzą samodzielną gospodarkę finansową.

Zdaniem E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej, ustawa o f.p. wprowadziła istotne zmiany w organizacji sektora finansów publicznych oraz w zasadach jego funkcjonowania. W szczególności sformułowane zostały warunki do bardziej efektywnego oraz racjonalnego wykorzystywania publicznych środków finansowych. Ograniczono dotychczasowe (tradycyjne) formy organizacyjno-prawne jednostek należących do sektora finansów publicznych (m.in. zlikwidowano państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, natomiast działalność funduszy ograniczono jedynie do państwowych funduszy celowych, które utraciły status osób prawnych). Jednocześnie utworzone zostały nowe formy organizacyjno-prawne w postaci m.in. agencji wykonawczych. Gospodarka finansowa agencji, działających w ramach gospodarki pozabudżetowej została poddana bieżącej kontroli i nadzorowi zarówno ze strony właściwego ministra, jak również Ministra Finansów³⁶³.

³⁶³ E. Rutkowska-Tomaszewska, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo...*, s. 67-68.

Wskazana powyżej materia została określona przez normy prawne o zróżnicowanym naturze. Obejmują one przepisy prawa materialnego tworzącego prawa i obowiązki dotyczące gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Przepisy mają również charakter proceduralny (określają zasady postępowania podmiotów biernych i czynnych prawa finansowego), występują również normy ustrojowo-prawne odnoszące się do organizacji podmiotów odpowiedzialnych za administrowanie finansami publicznymi³⁶⁴.

Ustawa o f.p. zawiera przepisy, które w sposób nieprecyzyjny odnoszą się do podstaw prawnych działania agencji. Podobnego zdania jest również M. Głucha. Przykładowo, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o f.p. agencje są zobowiązane do stosowania zasad gospodarki finansowej określonych w tej ustawie. Z kolei kolejny ustęp omawianego artykułu stanowi, że w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych (określonych w art. 9 pkt 8-14) funkcjonujących na podstawie odrębnych ustaw (które również zawierają przepisy dotyczące gospodarki finansowej), przepisy ustawy o f.p. „stosuje się odpowiednio”. Agencje są zatem zobowiązane do stosowania wszystkich przepisów ustawy o f.p., o ile jednak pozwalają na to ogólne reguły wykładni (w tym reguły kolizyjne), tzn. przepisy odrębnej ustawy nie będą regulowały tej samej materii co ustawa o f.p. i nie będą to przepisy szczególne³⁶⁵. Z kolei A. Mierzwa stwierdza, iż zastosowanie do agencji z pewnością znajdą przepisy odnoszące się do jawności oraz przejrzystości finansów publicznych określone w art. 33-35 ustawy o f.p., jak również niektóre zasady gospodarowania środkami publicznymi, które określono w art. 44-46 i art. 53-54³⁶⁶.

W pierwszej kolejności należy określić zakres pojęciowy gospodarki finansowej agencji jako jednostki sektora finansów publicznych, by następnie wskazać podstawowe wyznaczniki jej wykonywania przez agencje.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż gospodarka finansowa oprócz tego, że jest procesem gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez podmioty prawa publicznego, stanowi także ogół zróżnicowanych czynności o charakterze prawnym i organizacyjnym umożliwiających powyższą działalność³⁶⁷.

³⁶⁴ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa...*, s. 20.

³⁶⁵ M. Głucha, *Reorganizacja w sektorze finansów publicznych*, [w:] W. Lachiewicz (red.), *Finanse publiczne...*, s. 92-93.

³⁶⁶ A. Mierzwa, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 195.

³⁶⁷ W. Wójtowicz, *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów...*, s. 15-16.

Jednostki sektora finansów publicznych nie mogą prowadzić gospodarki finansowej na zasadzie dowolności, bez względu na to, czy pod względem prawnym i majątkowym są jednostkami samodzielnymi. Gospodarowanie środkami publicznymi jest podporządkowane reglamentacji prawnej, określonej w przepisach prawa finansowego. Prawna reglamentacja gospodarki finansowej przyjęła m.in. formę wspólnych zasad ogólnych finansów publicznych oraz wspólnych dla ogółu jednostek rozwiązań prawnych. Reglamentacja przyjmuje także postać odrębnych zasad, które w sensie ogólnym można odnosić do gromadzenia i wydatkowania środków publicznych (w ujęciu szczegółowym, będą odnosiły się do planowania środków publicznych, kontroli ich gromadzenia a następnie wydatkowania, posiadania (na rachunkach bankowych), dokumentowania (sprawozdawczość oraz rachunkowość). Dodatkowo, uwagę zwraca, iż odrębne zasady oraz rozwiązania stosowane w obrębie gospodarki finansowej można także odnosić do jednostek organizacyjnych zróżnicowanych pod względem prawnofinansowym³⁶⁸.

W doktrynie prawa wskazuje się na dwie podstawowe metody prowadzenia gospodarki finansowej, tj. bezzwrotną i zwrotną. Pierwsza z nich polega na bezzwrotnym oraz nieodpłatnym zabezpieczeniu poszczególnych podmiotów w środki pieniężne i należy ją stosować w szczególności do jednostek budżetowych prowadzących działalność polegającą na nieodpłatnym świadczeniu usług. Jednostki te nie mają możliwości zwrócenia otrzymanych środków, a zapotrzebowanie na środki może być pokrywane wyłącznie (lub głównie) metodą bezzwrotną. Metoda bezzwrotna będzie miała zastosowanie w takich dziedzinach, jak: nauka, oświata, kultura. W odniesieniu do agencji rządowych zastosowanie będzie miała tzw. metoda zwrotna polegająca na tworzeniu, gromadzeniu oraz rozdzielaniu zasobów pieniężnych w oznaczonym czasie pod warunkiem dokonania ich zwrotu po upływie wskazanego terminu³⁶⁹.

Agencje rządowe mają możliwość przeznaczenia osiągniętych przychodów na pokrycie swoich wydatków a następnie rozliczenie się z budżetem wyłącznie wynikiem działalności (tzw. metoda budżetowania netto - gospodarka budżetowa

³⁶⁸ C. Kosikowski, [w:] Kosikowski, J. M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012, s. 46.

³⁶⁹ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2016, s. 35.

netto). Agencje jako formy prawno-organizacyjne, które są finansowane na podstawie metody netto zaliczane są do tzw. gospodarki pozabudżetowej³⁷⁰.

Należy podkreślić, iż środki finansowe jakie pozostają w dyspozycji agencji są środkami publicznymi. Według E. Chojny-Duch powyższe sformułowanie stanowi skrót pojęcia „*środki finansowe na cele publiczne*”, o którym mowa w art. 216 ust. 1 konstytucji³⁷¹. Agencje funkcjonują w oparciu o przychody pochodzące z budżetu państwa lub z działalności wygenerowanej przez te podmioty. W zamyśle ustawodawcy kierowanie środkami publicznymi na wykonywanie zadań publicznych poprzez tworzenie agencji powinno przyczyniać się do bardziej racjonalnego gospodarowania nimi. Ryzyko gospodarcze związane z niewłaściwym gospodarowaniem środkami finansowymi jest zminimalizowane ze względu na konieczność stosowania przez agencje reguł gospodarki finansowej. Wynikają one zarówno z *lex generalis*, tj. norm określonych ustawie publicznych f.p., jak również *lex specialis*, tj. norm zawartych w ustawach ustanawiających daną agencję. Samodzielność finansowa podlega więc ograniczeniom wynikającym z przepisów ustaw³⁷².

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o f.p., agencja jest zobowiązana do corocznego odprowadzania do budżetu państwa, tj. na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej, która obsługuje ministra nadzorującego daną agencję, nadwyżek środków finansowych ustalonych po uregulowaniu zobowiązań podatkowych na koniec roku. Agencja przekazuje nadwyżkę niezwłocznie po uregulowaniu zobowiązań wymagalnych z okresu sprawozdawczego, jednak nie później niż do 30 czerwca roku, który następuje po roku w którym powstała nadwyżka. Rada Ministrów na wniosek ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą może w formie uchwały wyrazić zgodę na niewpłacanie nadwyżki środków ustalonych na koniec roku, która pozostaje po uregulowaniu zobowiązań podatkowych. Powyższe jest możliwe w szczególnie uzasadnionych przypadkach związanych z koniecznością zapewnienia pełnego i sprawnego wykonywania zadań agencji. Minister odpowiedzialny za nadzór na agencją w porozumieniu z Ministrem Finansów w drodze rozporządzenia określa sposób ustalenia nadwyżki mając na uwadze konieczność zapewnienia ciągłości finansowania zadań agencji, realizowania inwestycji niezbędnych dla wykonywania

³⁷⁰ E. Rutkowska-Tomaszewska, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo...*, s. 66, [za:] C. Kosikowski, *Formy prawne budżetowania*, [w:] M. Weralski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, Tom. II, s. 307 i n.

³⁷¹ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2017, s. 66.

³⁷² P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 410.

zadań państwa i mając na uwadze źródło finansowania zadań wykonywanych przez agencje³⁷³. Interesujące spostrzeżenie w tym zakresie przedstawił C. Kosikowski. Zdaniem autora za przyczynę istniejącego zobowiązania agencji do wpłacania nadwyżki środków po uregulowaniu zobowiązań podatkowych, uznać należy potrzebę zaakcentowania, iż agencje są instytucjami *non profit*. Agencje nie powinny być również motywowane do generowania nadwyżki³⁷⁴. Jak dotąd w odniesieniu do prawie wszystkich agencji (prócz PAK) wydane zostały rozporządzenia dotyczące sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych.

W art. 21 ustawy o f.p. określone zostały m.in. zasady opracowywania planów finansowych agencji, jak również niektóre zasady gospodarki finansowej. Plany są podstawowym dokumentem regulującym gospodarkę finansową (odrębnym dla każdej z agencji). Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o f.p. projekt planu finansowego jest opracowywany przez właściwy organ agencji (Prezesa) w porozumieniu z ministrem odpowiedzialnym za nadzór nad agencją. Projekt po zaakceptowaniu przez ministra jest przekazywany Ministrowi Finansów zgodnie z trybem oraz w terminach wskazanych w przepisach odnoszących się do prac nad projektem ustawy budżetowej. Zakres przedmiotowy planu został określony w ust. 1 powyższego artykułu i obejmuje:

- 1) przychody z prowadzonej działalności;
- 2) dotacje z budżetu państwa;
- 3) zestawienie kosztów:
 - a) funkcjonowania agencji wykonawczej,
 - b) realizacji zadań ustawowych, z wyszczególnieniem kosztów realizacji tych zadań przez inne podmioty– z wyszczególnieniem wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz zakupu towarów i usług;
- 4) wynik finansowy;
- 5) środki na wydatki majątkowe;
- 6) środki przyznane innym podmiotom;
- 7) stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;
- 8) stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

³⁷³ Art. 22 ust. 1-4 ustawy o f.p.

³⁷⁴ C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011, s. 374.

Z kolei na podstawie art. 123 ust. 1 ustawy o f.p. plany opracowywane są z wyodrębnieniem

1) przychodów, w tym dotacji z budżetu państwa;

2) kosztów w podziale na koszty:

a) funkcjonowania agencji wykonawczej,

b) realizacji zadań ustawowych

– w tym wynagrodzeń i składek naliczanych od wynagrodzeń;

3) wyniku finansowego.

E. Malinowska-Misiąg zwraca uwagę na zakres projektu planu który obejmuje kilka części opracowywanych w ujęciu kasowym lub/i memoriałowym. Formularze planistyczne zawierają również uzasadnienia dla planowanych dochodów, wydatków, przychodów i kosztów lub też przychodów i rozchodów³⁷⁵. Z. Ofiarski stwierdza, iż ustawodawca „podniósł rangę planu finansowego” poprzez zapewnienie możliwości dokonywania jego zmian w trakcie roku budżetowego wyłącznie po wyrażeniu zgody przez ministra sprawującego nadzór nad agencją, po uprzedniej opinii sejmowej komisji do spraw budżetu. O przeprowadzonych zmianach należy niezwłocznie poinformować Ministra Finansów. Zmiany w planie finansowym agencji nie mogą skutkować zwiększeniem zobowiązań agencji, jak również pogorszeniem jej przewidywanego wyniku finansowego, chyba, że odrębne ustawy stanowią inaczej³⁷⁶.

Z kolei w opinii L. Lipiec-Warzechy, plany finansowe dzięki nadaniu im statusu załączników do budżetu państwa (zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o f.p.) stanowią „przejaw zasady zupełności aktu budżetowego, przejrzystości i konsolidacji finansów publicznych”. Szczególny tryb opracowywania planów finansów oraz zaangażowanie ministra sprawującego nadzór nad agencją i Ministra Finansów w ramach tego procesu należy uznać za wyraz podkreślenia wyjątkowości zadań państwa wykonywanych w tej formule organizacyjno-prawnej oraz konieczność dążenia do racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi³⁷⁷.

Na podstawie projektu planu finansowego opracowywany jest plan dochodów i wydatków agencji ujmowanych w terminie ich zapłaty. W ramach planu dochodów i wydatków zaplanowane wydatki nie powinny przekraczać planowanych dochodów. (chyba że zgodę wyrazi minister sprawujący nadzór nad agencją w porozumieniu

³⁷⁵ E. Malinowska-Misiąg, [w:] W. Misiąg, *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Warszawa 2017, s. 88.

³⁷⁶ Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Wydanie 2, Warszawa 2010, s. 88.

³⁷⁷ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa...*, s. 124.

z Ministrem Finansów (art. 21 ust. 4 ustawy o f.p.). Drugim dokumentem opracowywanym przez Prezesa agencji jest roczne sprawozdanie finansowe.

Warto podkreślić, iż delegacja ustawowa, o której mowa w art. 21 ust. 10 ustawy o f.p. przyznaje Radzie Ministrów uprawnienie do wydania rozporządzenia określającego sposób prowadzenia gospodarki finansowej agencji wykonawczych, mając na względzie potrzebę zapewnienia jednolitości zasad finansowania agencji wykonawczych oraz przestrzegania zasad jawności i przejrzystości. Podzielić należy pogląd doktryny, że wydanie takiego rozporządzenia będzie rodziło ryzyko powielenia tej samej materii prawnej w obrębie zarówno ustawy o f.p., jak również ustaw powołujących daną agencję³⁷⁸.

Agencja rządowa będąca osobą prawną odrębną od Skarbu Państwa może uzyskiwać przychody z prowadzonej działalności oraz otrzymywać dotacje celowe i inwestycyjne pochodzące z budżetu państwa (ustawy o f.p. nie można traktować jako podstawy materialno-prawnej dla udzielania dotacji, taka sposobność musi wynikać z przepisów szczegółowych). W wyroku WSA w Warszawie z 21 sierpnia 2015 r., wskazano na możliwość pokrywania z dotacji kosztów funkcjonowania agencji oraz wydatków na realizację celów określonych w przepisach powołujących agencje. Część wydatków przyjmuje zatem formę dotacji udzielanych podmiotom, których zakres działalności odpowiada celom ustawowym agencji. Agencje przekazują dotacje, które otrzymały z budżetu państwa w formach określonych przepisami ustaw powołujących agencje³⁷⁹.

Odnosząc się do zasad prowadzenia gospodarki finansowej na gruncie przepisów ustaw powołujących agencje należy zauważyć, że omawiana materia została unormowana w sposób niejednolity pod względem szczegółowości i zakresu.

Podstawowym źródłem finansowania działalności agencji są środki z budżetu państwa. Będą nimi: dotacje podmiotowe, przy czym ustawodawca ogólnikowo wskazał ich przeznaczenie, tj. pokrycie bieżącej działalności agencji związanej z realizowanymi zadaniami (w ustawie o AMW zastrzeżono, iż przyznanie dotacji następuje wtedy, gdy planowane do pozyskania środki z działalności nie są wystarczające na pokrycie kosztów działalności - art. 29 ust. 1). Drugim źródłem finansowania są dotacje celowe. Przykładowo środki z dotacji mogą zostać przeznaczone na realizację: strategicznych

³⁷⁸ M. Głuc, *Reorganizacja w sektorze finansów publicznych*, [w:] W. Lachiewicz (red.), *Finanse publiczne...*, s. 107.

³⁷⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 21 sierpnia 2015 r., III SA/Wa 3124/14, CBOSA.

programów badań naukowych oraz prac rozwojowych (w tym związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa - NCBiR (art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o NCBiR); współfinansowanie programów oraz projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie lub dofinansowanie inwestycji - PARP (art. 15 ust. 2 pkt 1 lit a-b ustawy o PARP). Przeznaczenie dotacji może również dotyczyć finansowania lub dofinansowania: budowy, modernizacji infrastruktury technicznej wykorzystywanej do utrzymywania rezerw strategicznych - ARM (art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. e) ustawy o ARM) lub kosztów inwestycji związanych z potrzebami Sił Zbrojnych RP (art. 29 ust. 2 pkt 1) ustawy o AMW).

Oprócz środków z budżetu państwa istotnym źródłem finansowania działalności agencji są przychody z prowadzonej działalności. Będą nimi np. przychody z tytułu:

- a) działalności rolniczej oraz usług doświadczalnych - COBORU (art. 13 ust. 2 pkt 1 lit a-b ustawy o COBORU);
- b) odpłatności za usługi realizowane przez agencję oraz wydawane przez nią publikacje obejmujące np. umowy o doradztwo lub zarządzanie zawarte z instytucjami badawczymi i uniwersyteckimi, jak również podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność w obszarze badań oraz użytkowania przestrzeni kosmicznej, umów za świadczone usługi doradcze i edukacyjne (art. 18 ust. 1 pkt 4 lit. a, d ustawy o PAK);
- c) sprzedaży rezerw strategicznych oraz świadczenia przez agencję usług magazynowych - ARM (art. 37 ust. 2 pkt 3-4 ustawy o ARM);
- d) opłat za użytkowanie lokali mieszkalnych, hoteli oraz internatów, najem i dzierżawa nieruchomości gruntowych i lokali użytkowych (art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy o AMW)³⁸⁰.

Źródłem przychodów agencji mogą być również zapisy, spadki i darowizny, odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym oraz od wolnych środków przekazanych w depozyt. Wspólną cechą gospodarki finansowej agencji jest ponadto tworzenie funduszy: statutowych oraz rezerwowych.

³⁸⁰ W 2017 r. przychody agencji wyniosły 8,5 mld zł i były o 0,8% wyższe od wykonania w poprzednim roku. Dotacje z budżetu państwa stanowiły 68% przychodów i był o 2,6 punktu procentowego wyższe niż w 2016 r. Spośród 11 agencji działających w badanym roku jedynie ANR nie była dotowana z budżetu państwa. Pozostałe agencje otrzymały łącznie 5,7 mld zł dotacji tj. o 4,7% więcej niż w 2016 r. (*Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 r.*, P/18/001, Nr ewid. 88/2018/P/18/001/KBF, Nr ewid. 89/2018/P/18/002/KBF, Warszawa 2018, s. 21, <https://www.nik.gov.pl> [dostęp na dzień: 03.02.2019 r.].)

Agencje nie dysponują swobodą podejmowania decyzji w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej. Przeprowadzone analizy wskazują, iż samodzielność agencji w tym zakresie ma ograniczony charakter. Taki stan rzeczy wynika chociażby z finansowania działalności tych podmiotów z budżetu państwa oraz oddziaływania na nią przez naczelne organy administracji rządowej, a nawet organu Sejmu RP (np. komisje sejmowe)³⁸¹.

4.5. Charakter prawny mienia agencji rządowych

Zgodnie z art. 4 ust. 1-2 ustawy o mieniu państwowym, mienie służy wykonywaniu zadań publicznych i jest zarządzane zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności.

Istota Skarbu Państwa związana jest z mieniem państwowym. Zgodnie z art. 34 k.c. Skarb jest podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Należy rozróżnić mienie państwowe od mienia publicznego.

Mienie publiczne obejmuje mienie państwowe oraz mienie samorządowe³⁸².

Mienie publiczne w ujęciu przedmiotowym wynika z realizacji interesu publicznego. Mienie ma służyć interesowi państwowemu oraz społecznemu, a realizacja praw wynikających z tego mienia musi uwzględniać zasady prawidłowej gospodarki. Mienie publiczne należące do podmiotów publicznych stanowi „materialną gwarancję wypełniania ich funkcji, wynikającą zresztą z samej istoty państwa (...) jako podmiotów realizujących określone ustawą zadania”³⁸³.

Z kolei mienie państwowe należy rozumieć zgodnie z definicją określoną w art. 44¹§ 1 k.c. jako własność i inne prawa majątkowe przysługujące zarówno Skarbowi Państwa oraz innym państwowym osobom prawnym. Ustawodawca nie rozdziela mienia państwowego na przysługujące Skarbowi Państwa i państwowym osobom prawnym. Nie wskazuje również innych podmiotów, które mogłyby dysponować tym mieniem.

³⁸¹ Na ograniczony charakter samodzielności finansowej agencji zwraca również uwagę W. Wójtowicz, stwierdzając, że przejawem tego jest „pozbawienie jej organu zarządzającego uprawnienia do samodzielnego opracowywania planu finansowego”. Dokonanie zmiany w przychodach lub kosztach uwarunkowane jest uzyskaniem opinii sejmowej komisji budżetowej oraz zgody ministra sprawującego nadzór nad agencją (W. Wójtowicz, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów...*, s. 48).

³⁸² M. Guziński, T. Kocowski, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, 2005, s. 301.

³⁸³ W. Szydło, *Mienie publiczne w polskim prawie cywilnym i administracyjnym*, „KPP” nr 3, marzec 2009, s. 28-29, [za:] A. Doliwa, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2004, s. 37.

W obrocie cywilnoprawnym państwowe osoby prawne (w tym również Skarb Państwa) występują jako podmioty równorzędne i autonomiczne względem siebie. Skarb Państwa jest jednak właścicielem (w ujęciu ekonomicznym) mienia państwowego i ze względu na przysługujące uprawnienia w stosunku do innych państwowych osób prawnych oraz ich majątku jest określany jako „nadrzędna osoba prawna”³⁸⁴. Skarb Państwa jest ujawniany jako właściciel mienia w księgach wieczystych.

NSA w wyroku z 12 lipca 2016 r. zakwalifikował WAM jako osobę prawną odrębną od Skarbu Państwa, zatem nie jest możliwe jej podmiotowe utożsamianie ze Skarbem Państwa³⁸⁵. Potwierdził to także SN. W postanowieniu z dnia 18 sierpnia 2017 r. stwierdził, iż agencja (AMW) jest podmiotem prawa, któremu ustawa przyznała osobowość prawną, nie ma ona statusu *stationes fisci* w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c.³⁸⁶ Agencja jest „instytucją powierniczą” wobec Skarbu Państwa – właściciela mienia. Na agencje nie przechodzą prawa rzeczowe przysługujące Skarbowi Państwa, lecz kompetencja do ich wykonywania w zastępstwie Państwa³⁸⁷.

Na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny³⁸⁸ zniesiono zasadę zakładającą, iż jedynie Skarbowi Państwa przysługuje prawo własności mienia państwowego. Możliwe stało się klasyfikowanie własności państwowej na: bezpośrednio przysługującą Skarbowi Państwa (*sensu stricto*) oraz własność przysługującą bezpośrednio państwowym osobom prawnym (*sensu lato*). Państwo zarządza własnością poprzez czynności administracyjne w zakresie państwowego *imperium*, jak również czynności cywilnoprawne (*dominium*)³⁸⁹. Zdaniem Z. Radwańskiego, państwowe osoby prawne tworzy się w celu przeniesienia kompetencji w zakresie „cywilnoprawnych stosunków gospodarczych” z urzędników

³⁸⁴ M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44-55³ Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 36, 38.

³⁸⁵ Wyrok NSA z 12 lipca 2016 r., II FSK 1620/14, CBOSA.

³⁸⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1360).

³⁸⁷ Postanowienie SN z dnia 18 sierpnia 2017 r., IV CZ 44/17, Legalis (nr 1682609). Warto nadmienić, iż do 1 lutego 1989 r. obowiązywała zasada „jedności (jednolitego funduszu) własności państwowej (mienia ogólnonarodowego)”. W myśl tej zasady własność państwowa przysługiwała wyłącznie oraz niepodzielne państwu, natomiast państwowe osoby prawne jedynie wykonywały w imieniu własnym uprawnienia wynikające z własności państwowej wobec zarządzanych części mienia „ogólnonarodowego”. Państwowe osoby prawne nie były więc właścicielem mienia zarówno w ujęciu ekonomicznym jak i prawniczym - prawa cywilnego (M. Bednarek, *Mienie...*, s. 34).

³⁸⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121.

³⁸⁹ Z. Szczurek, *Prawo cywilne dla studentów administracji*, Wydanie 5, Warszawa 2012, s. 128, [za:] S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1996, s. 11. Patrz również: Uchwała SN z 18 czerwca 1991 r., III CZP 38/9, Legalis (nr 27374).

państwowych realizujących funkcje organów Skarbu Państwa na specjalistów wykonujących zadania organów państwowej osoby prawnej³⁹⁰.

J. Frąckowiak stwierdza, iż sama konstrukcja osoby prawnej umożliwia efektywniejsze wykorzystywanie mienia, w przeciwieństwie do sytuacji, gdy mienie pozostaje w zarządzie *stationes fisci*, a straty wynikające z prowadzonej działalności mogą być pokrywane z budżetu państwa. Zarząd mieniem przez państwowe osoby prawne jest więc sprawowany w sposób bardziej profesjonalny³⁹¹.

Zgodnie z art. 40 ust. 1-2 k.c. Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych (o ile odrębny przepis nie stanowi inaczej), natomiast państwowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa. W przypadku nieodpłatnego przejęcia (na podstawie obowiązujących przepisów prawa) składnika mienia od państwowej osoby prawnej na rzecz Skarbu Państwa, to właśnie Skarb Państwa odpowiada solidarnie z osobą prawną za zobowiązania, które powstały w czasie gdy ten składnik należał do osoby prawnej. Uprawnienia majątkowe należące do Skarbu Państwa wobec państwowych osób prawnych zostały określone w odrębnych przepisach, w szczególności tych określających ich ustrój (art. 44¹ ust. 2 k.c.).

Zdaniem K. Kiczki, niektóre z agencji wykonawczych, jak np. AMW dysponują dwoma kategoriami mienia, tj. mieniem będącym własnością agencji i mieniem powierzonym stanowiącym własność Skarbu Państwa - odrębnej osoby prawnej. Na podstawie powiernictwa powstałego z mocy ustawy agencja staje się „dzierżycielem mienia Skarbu Państwa”³⁹². Powyższe potwierdził wyrok SN, w którym stwierdzono, iż przekazanie mienia na AMW nie wiąże się z przeniesieniem jakichkolwiek praw rzeczowych przysługujących Skarbowi Państwa, lecz jedynie „kompetencji do ich wykonywania w zastępstwie Skarbu Państwa”³⁹³. Ponadto AMW wyposażona jest w legitymację procesową do dochodzenia należności w związku z powierzonym jej mieniem oraz występowania o naprawienie szkody wyrządzonej na tym mieniu przez osoby trzecie³⁹⁴. W wyroku SN z 4 kwietnia 2012 r. stwierdzono, iż WAM

³⁹⁰ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne - część ogólna*, Wydanie 13, Warszawa 2015, s. 193.

³⁹¹ J. Frąckowiak, *Osoby prawne*, [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne...*, s. 1176.

³⁹² K. Kiczka, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo...*, s. 566-567.

³⁹³ Wyrok SN z 20 stycznia 2015 r., V CSK 122/14, Legalis (nr 1200481).

³⁹⁴ Postanowienie SN z 18 sierpnia 2017 r., IV CZ 44/17, Legalis (nr 1682609).

ma samodzielną zdolność prawną, zdolność do czynności prawnych, zdolność sądową oraz zdolność procesową³⁹⁵.

Posługując się kryterium realizowanych zadań wyróżnić należy tzw. agencje powiernicze, wykonujące prawo własności oraz inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa. W ten sposób między agencją i Skarbem Państwa zawierany jest „stosunek powiernictwa”³⁹⁶. Tego typu więź między powierzającym mienie a powiernikiem nie wywołuje skutków w stosunku do osób trzecich. Agencje pomimo iż nie nabywają prawa własności do przekazanego mienia są zobowiązane do gospodarowania nim zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki. Agencje mogą korzystać z rzeczy, rozporządzać nią oraz pobierać pożytki zgodnie z zasadami współżycia społecznego oraz w granicach obowiązujących przepisów. Jak wskazano powyżej są również zobowiązane do działania z najwyższą starannością w zakresie racjonalnego gospodarowania, ponieważ skutki tej działalności będą przypisane właścicielowi mienia³⁹⁷.

W opinii M. Możdżenia-Marcinkowskiego, powiernicze agencje rządowe można podzielić na agencje typu operacyjnego i majątkowego. Pierwszą z nich będzie ARiMR wyposażona w majątek administracyjny, tj. nieruchomości budynkowe, ruchomości oraz środki finansowe na realizację zadań państwa o administracyjnym charakterze. Z kolei agencje majątkowe dysponują zarówno majątkiem administracyjnym oraz skarbowym (nieruchomości gruntowe oraz składniki ruchome) mającym znaczną wartość i będącym rzeczywistym majątkiem Skarbu Państwa. Tego typu agencje są powoływane do wykonywania zadań gospodarczych państwa³⁹⁸. W aktualnym stanie prawnym agencją tego typu będzie KOWR oraz AMW.

³⁹⁵ Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2012 r., I CSK 8/12, Legalis (nr 464173).

³⁹⁶ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 412.

³⁹⁷ W. Szydło, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 367-368, [za:] J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 153-155. B. Kudrycka zwraca uwagę, iż „(...) *New Public Management*, ukierunkowany na ekonomiczne, efektywne, ale i oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi, stworzył jednocześnie zagrożenie dla jakości usług publicznych oraz niebezpieczeństwo dokonywania wszelkich wyborów publicznych tylko na podstawie rachunku ekonomicznego” (B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa...*, s. 396).

³⁹⁸ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencyjna Administracyjna Publiczna – zarys problemu*, [w:] M. Nowak (red.), *Studia prawnicze. Rozprawy i materiały*, Kraków 2005, s. 36.

4.6. Tworzenie oddziałów terenowych

Działalność agencji rządowych obejmuje obszar całego kraju. Niektóre z nich oprócz „ogniów centralnych” posiadają strukturę „rozciągniętą w terenie” - oddziały.

Ustawodawca w odniesieniu do dwóch zasadniczo podobnych typów jednostek posługuje się pojęciami „oddział terenowy” lub „oddział regionalny”. Mając na uwadze niejednorodny obszar terytorialny działania oddziałów (nie zawsze region odpowiada województwu) używane będzie określenie „oddział terenowy”.

Oddziały terenowe zostały utworzone dla sześciu agencji: tj.: ARiMR, COBORU, AMW, ARM, PAK oraz KOWR. W ustawie o PARP ustawodawca jedynie przewidział możliwość powstania oddziałów. Działalność pozostałych agencji prowadzona jest wyłącznie przez ich centralę (NCBiR, NCN, NIW).

Na zjawisko tworzenia oddziałów terenowych agencji można użyć sformułowania „terytorializacji zadań administracji publicznej”³⁹⁹ lub też odnosząc tę kwestię *stricte* do agencji rządowych, „funkcjonalną terytorializacją działalności agencji rządowych”. Polega ona na powstawaniu oddziałów terenowych agencji których właściwość obejmuje obszar jednostki (lub jednostek) podziału administracyjnego w celu realizacji zadań tych agencji.

Zwraca uwagę, iż ustawy powołujące agencje zawierają jedynie podstawowe założenia funkcjonowania oddziałów agencji, których szczegółowe rozwinięcie zostało uregulowane w statutach nadawanych przez ministrów nadzorujących agencje.

Uzasadnieniem dla powstawania oddziałów agencji jest przede wszystkim istota i zakres realizowanych zadań oraz krąg podmiotów których dotyczą. Ich działalność dotyczy dla przykładu: udzielania wsparcia finansowego rolnikom w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ogólnokrajowy (systemowy) charakter realizowanych zadań warunkuje kształt terytorialnej organizacji agencji dlatego posługując się tym kryterium wskazać należy na jedno- lub dwupoziomową organizację terytorialną.

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, iż jest ona najbardziej rozbudowana w ARiMR, która działa w oparciu o dwupoziomową organizację obejmującą oprócz

³⁹⁹ Takiego sformułowania użył J. Jeżewski, „Państwo terytorialne” (*l'Etat territorial*) - francuska koncepcja terytorializacji zadań administracji publicznej, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego: stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2014, s. 27.

„Centrali” również: a) oddziały pokrywające swoim zasięgiem terytorialnym dane województwo, b) biura powiatowe działające w każdym powiecie (biur nie tworzy się w miastach na prawach powiatu). Minister właściwy do spraw rozwoju wsi w statucie określa siedziby oddziałów (16 oddziałów - w większości siedziby w stolicach województw) oraz biur powiatowych (314)⁴⁰⁰.

Pozostałe agencje rządowe dysponują jednopoziomową organizacją terytorialną obejmującą oprócz „Centrali” także oddziały terenowe. Uwagę zwraca niejednolitość zasięg ich działalności:

- 1) KOWR ma oddziały w każdym województwie (przy czym dla województwa zachodniopomorskiego utworzono 2 oddziały⁴⁰¹;
- 2) ARM ma oddziały terenowe, przy czym każdy obejmuje kilka województw (utworzono 6 oddziałów)⁴⁰²;
- 3) COBORU ma oddział (stacja doświadczalna oceny odmian) w każdym z województw⁴⁰³;
- 4) AMW ma oddziały obejmujące obszar jednego województwa, kilku województw lub ich części uwzględniając wielkość zasobu agencji znajdujący się na obszarze danej województwa (działa 10 oddziałów)⁴⁰⁴;
- 5) PAK posiada jedynie dwa oddziały⁴⁰⁵.

Zakres przedmiotowy statutów w odniesieniu do oddziałów terenowych jest do siebie zbliżony. Właściwy minister określa w nich siedziby poszczególnych oddziałów terenowych, jak również wskazuje komórki organizacyjne wchodzące w skład oddziału. Ponadto statuty odnoszą się do kwestii, które w sposób ogólny można określić jako wykonywanie przez Prezesów funkcji o charakterze weryfikacyjnym nad działalnością dyrektorów oddziałów lub samych oddziałów (np. kompetencje Prezesa do prowadzenia nadzoru nad działalnością oddziałów terenowych, odpowiedzialność

⁴⁰⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 668).

⁴⁰¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 840). Filia stanowi wewnętrzną formę organizacyjną oddziału terenowego. Czynność przeprowadzona przez filię jest w istocie rzeczą czynnością oddziału terenowego, do którego organizacyjnie filia należy (postanowienie WSA w Białymstoku z 29 marca 2007 r., II SAB/Bk 11/07, CBOSA).

⁴⁰² Zarządzenie Ministra Energii w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych z dnia 15 listopada 2017 r. (Dz. Urz. Min. Energii z 2017 r. poz. 18).

⁴⁰³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Ośrodkowi Badania Odmian Roślin Uprawnych (Dz. U. Nr 254, poz. 1708).

⁴⁰⁴ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2017 poz. 18).

⁴⁰⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Kosmicznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 861).

Dyrektorów przed Prezesem agencji lub wykonywanie w odniesieniu do nich czynności z zakresu prawa pracy). Minister określa zatem w statutach jedynie *minimum minimorum* kwestii związanych z organizacją oddziałów agencji, pozostawiając w gestii Prezesów agencji ich szczegółowe ukształtowanie.

Przechodząc do omówienia cech charakterystycznych działalności prowadzonej przez oddziały agencji uwagę zwraca, iż organy tych jednostek (tj. Dyrektorzy) podlegają Prezesowi agencji i mają wyodrębniony katalog zadań oraz kompetencji⁴⁰⁶. Prezesi agencji wykonują swoje zadania przy pomocy dyrektorów oddziałów terenowych (oraz kierowników biur powiatowych - dotyczy ARiMR). Dyrektorów oddziałów oraz ich zastępców powołuje Prezes agencji (w ARiMR kierowników biur powiatowych oraz ich zastępców powołuje dyrektor oddziału).

Na uwagę zasługuje niejednolity zakres stosowania środków władczych przez Dyrektorów oddziałów. Dyrektorzy oddziałów w ARiMR, KOWR oraz AMW mają możliwość wydawania decyzji administracyjnych na zasadach i w trybie określonym w k.p.a. W postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia dla dyrektorów są Prezesi agencji. Dyrektor oddziału może upoważnić pracownika innego oddziału do załatwienia sprawy w ustalonym zakresie jego imieniu, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Takie uprawnienie ustawodawca przyznał wyłącznie dyrektorom oddziałów w ARiMR. Należy zwrócić uwagę, iż w odniesieniu do COBORU kompetencja do wydawania decyzji przysługuje Prezesowi agencji w zakresie określonym w ustawie o nasiennictwie⁴⁰⁷ i w ustawie z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin⁴⁰⁸, jednak tej kompetencji odmówiono dyrektorom oddziałów.

Z kolei dyrektorzy oddziałów ARM nie mają kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych (analogicznie jak w PAK). Agencja jest jedynie wykonawcą decyzji wydawanych przez ministra właściwego do spraw energii w zakresie rezerw strategicznych i nie mają do nich zastosowania przepisy k.p.a. Obowiązek wykonywania decyzji dotyczy centrali agencji oraz jej oddziałów terenowych.

⁴⁰⁶ P. Bieś-Srokosz, *Uagencyjnianie...*, [w:] P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki...*, s. 16.

⁴⁰⁷ Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (tekst jedn. z 2017 r. poz. 633).

⁴⁰⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 432.

ROZDZIAŁ V

AGENCJE RZĄDOWE W SYSTEMIE ORGANÓW I INSTYTUCJI PAŃSTWA

5.1. Uwagi ogólne

Przynależność agencji rządowych do struktur administracji rządowej należy rozpatrywać w szczególności z punktu widzenia następujących kryteriów: 1) charakteru wykonywanych zadań oraz 2) więzi prawno-organizacyjnych pomiędzy tymi podmiotami i właściwymi organami administracji rządowej. J. Jagielski do cech determinujących przynależność agencji do sektora administracji rządowej zalicza także dysponowanie majątkiem państwowym⁴⁰⁹. Z kolei w orzecznictwie zauważa się, iż realizowanie zadań wynikających z polityki państwa, nadawanie statutu agencji przez właściwego ministra, tryb powoływania Prezesa oraz składanie sprawozdań Prezesowi RM „przemawiają jednocześnie za kojarzeniem funkcji „decyzyjnych” sprawowanych przez ARiMR wprost ze sferą administracji rządowej”⁴¹⁰.

Na gruncie ustawodawstwa oraz w piśmiennictwa zwraca się uwagę, iż agencje rządowe najczęściej realizują zadania administracji rządowej. Zdaniem J. Niczyporuka przynależą one do rządowej administracji gospodarczej poprzez realizowanie zadań gospodarczych. Ponadto o administracyjnym charakterze agencji przesądza realizacja typowych zadań administracyjnych charakterystycznych dla rządowej administracji klasycznej⁴¹¹. W ujęciu podmiotowym, zakres działalności agencji wpisuje się w zakres rzeczowy działania danego ministra. Agencje podlegają ministrowi (oraz Prezesowi RM – aut.), co ma swoje odzwierciedlenie w jego kompetencjach nadzorczych i kontrolnych oraz w zwierzchnictwie⁴¹².

Przynależność agencji do administracji rządowej można także rozpatrywać z punktu widzenia charakteru więzi prawno-organizacyjnych pomiędzy nimi oraz organami administracji rządowej. Należy zwrócić szczególną uwagę na kwestię podporządkowania w obrębie tejże administracji.

Elementami struktury administracji publicznej są zróżnicowane pod względem prawno-organizacyjnym podmioty administrujące, które realizują zróżnicowane

⁴⁰⁹ J. Jagielski, *Prawo administracyjne*, 2015, s. 170.

⁴¹⁰ Wyrok WSA w Łodzi z 21 marca 2018 r., III SA/Łd 46/18, CBOSA.

⁴¹¹ J. Niczyporuk, *Rządowe agencje...*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne...*, s. 341.

⁴¹² M. Chmaj, G. Herc, *Centralne organy...*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 130.

zadania, stosując przy tym charakterystyczne dla nich formy działania oraz specyficznie ukształtowane postacie władztwa państwowego (administracyjnego). Będą nimi m.in.: organy administracji publicznej, zakłady publiczne, fundacje prawa publicznego, urzędy centralne. Problem, jaki należy zidentyfikować, to skłonność do utożsamiania agencji rządowych z tymi podmiotami (zblizanie ich natury prawnej). Tym sposobem zatarciu ulega zindywidualizowany charakter tychże agencji, co prowadzi do osłabienia ich prawnoustrojowej pozycji. Należy jednak zauważyć, iż wnioski formułowane przez doktrynę prawa administracyjnego nie są całkowicie pozbawione zasadności. Dlatego w ramach rozdziału przedstawione zostaną kluczowe determinanty konstytuujące status prawny tych podmiotów, pozwalające na wskazanie podobieństw i różnic od agencji rządowych.

5.2. Agencje w strukturze administracji rządowej

Zgodnie z art. 146 ust. 3 konstytucji, Rada Ministrów kieruje administracją rządową. Z kolei w art. 149 ust. 1 stwierdza się, iż ministrowie kierują określonymi działaniami administracji rządowej. Administracja rządowa to zatem w szczególności Rada Ministrów, poszczególni ministrowie, terenowe organy administracji rządowej oraz w dalszej kolejności agencje rządowe i urzędy centralne. Ministrowie odpowiadają za koordynowanie realizacji polityki rządu przez urzędy, organy oraz jednostki organizacyjne, które im podlegają lub są przez nich nadzorowane⁴¹³.

E. Knosala stwierdza, iż administrację rządową cechuje hierarchiczność. Zakłada ona istnienie przynajmniej dwóch struktur: nadrzędnej - ministerstw i podrzędnej - podlegających im organów terytorialnych, ale także organów pośrednich, (np. izb i urzędów skarbowych). Ministerstwa pełnią funkcje planistyczne oraz nadzorcze (dzięki którym wykonują polityczne rozstrzygnięcia parlamentu), z kolei organy podporządkowane podejmują decyzje indywidualne na podstawie ustaw i wytycznych wydanych przez organy nadrzędne⁴¹⁴. Zdaniem E. Zielińskiego administracja rządowa jest ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb ludzi (zbiorowych oraz indywidualnych) związanych ze współżyciem w społeczeństwie⁴¹⁵.

⁴¹³ Z. Szażyk, A. Szafrński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2009, s. 23.

⁴¹⁴ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wydanie 3, Warszawa 2010, s. 106.

⁴¹⁵ E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa...*, s. 14.

Autor kwalifikuje agencje rządowe do podmiotów administrujących, które „wzbogacają katalog form organizacyjnych sprawujących administrację rządową”. Jednocześnie wykluczone jest ich zakwalifikowanie do naczelnych i centralnych organów administracji rządowej⁴¹⁶. Zdaniem J. Jagielskiego o zakwalifikowaniu agencji do podmiotów administracji rządowej przesądza konieczność spełnienia łącznie kilku warunków:

- a) realizowanie funkcji administracji (przynajmniej większość zadań i kompetencji przynależy do sfery administracji rządowej);
- b) działalność prowadzona przy wykorzystaniu form prawnych charakterystycznych organom administracyjnym (w szczególności formy władcze);
- c) funkcjonowanie w oparciu o majątkowy oraz finansowy zasób państwowy (majątek państwowy);
- d) funkcjonowanie w systemie organizacyjno-funkcjonalnym, „poddanym kierownictwu Rady Ministrów”⁴¹⁷.

5.3. Powiązania agencji z organami administracji rządowej

5.3.1. Dekoncentracja pionowa w układzie scentralizowanym

Wskazanie relacji ustrojowych zachodzących pomiędzy agencjami rządowymi oraz sprawującymi nad nimi nadzór i kontrolę organami administracji rządowej należy odnieść do powiązań funkcjonalnych pomiędzy tymi podmiotami. Kluczowe znaczenie odgrywa zjawisko *dekoncentracji* nadające kształt tymże więziom. Warto w tym miejscu poczynić uwagę porządkującą treść, otóż dekoncentracja z punktu widzenia zadań przekazywanych pomiędzy podmiotami stanowi przedmiot rozważań w rozdziale VIII.

Dekoncentracja uwarunkowana jest względami polityczno-ustrojowymi albo prakseologicznymi polegającymi na przesuwaniu kompetencji z jednego podmiotu na drugi (niższy)⁴¹⁸.

⁴¹⁶ *Ibidem*, s. 185.

⁴¹⁷ J. Jagielski, *Administracja rządowa oraz administracja samorządowa w kontekście niepołączalności mandatu parlamentarnego*, [w:] PS, Rok XVI 4(87)/2008, s. 125.

⁴¹⁸ A. Adamczyk, *Organy administracji publicznej i inne podmioty administrujące*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Prawo...*, s. 303.

Dekoncentracji realizacji zadań na agencje rządowe nie można sprowadzać do usamodzielniania tych podmiotów. Dekoncentracja nie powoduje osłabienia roli organów zwierzchnich, ponieważ jest dokonywana w niezmienionym układzie hierarchicznym⁴¹⁹. Dekoncentracja nie jest czynnikiem przesądzającym o niezależności lub samodzielności organów administracji zdekoncentrowanej. Mogą one być podporządkowane organom wyższym, „mogą być uzależnione od centrum”⁴²⁰.

J. Zimmermann zwraca uwagę na zależność hierarchiczną jako element przekazywania kompetencji podmiotom niższego szczebla⁴²¹, „przy zachowaniu przez organy centralne prawa udzielania wytycznych, poleceń, rozkazów”⁴²². Z kolei J. Szreniawski wskazuje nie tylko na możliwość przekazywania wytycznych oraz poleceń, ale także „każdorazowego przejęcie załatwianych spraw do gestii organów wyższych”. Organowi wyższemu przysługuje prawo ingerencji oraz każdorazowego wkraczania⁴²³.

Problematykę dekoncentracji kompleksowo przedstawił J. Boć, poprzez zidentyfikowanie przesłanek, które muszą zostać spełnione kumulatywnie dla wystąpienia zjawiska dekoncentrowania. Będą nimi:

- 1) przeniesienie kompetencji na organ niższy lub równorzędny;
- 2) na podstawie aktu normatywnego - ustawy, lub aktu normatywnego organu przenoszącego kompetencje;
- 3) z uwzględnieniem nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie realizacji przeniesionych kompetencji⁴²⁴.

W doktrynie przedmiotu zwraca się także uwagę, iż na gruncie agencji rządowych został przyjęty model dekoncentracji poziomej. D. Sześciło oraz J. Jakubek-Lalik stwierdzają, że „wyrazem dekoncentracji w aparacie administracji rządowej jest powoływanie ministrów zajmujących się przypisanymi im działami administracji rządowej (dekoncentracja pozioma, resortowa). Autorzy przypisują również dekoncentrację poziomą tworzeniu urzędów centralnych oraz agencji rządowych jako podmiotów wyspecjalizowanych w określonej sferze zadań rządu”⁴²⁵.

⁴¹⁹ Ibidem, s. 303, [za:] T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, Tom I, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 328-329.

⁴²⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 233.

⁴²¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 227.

⁴²² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 233.

⁴²³ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 66.

⁴²⁴ J. Boć, *Struktury*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, s. 181.

⁴²⁵ D. Sześciło, J. Jakubek-Lalik, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie...*, s. 49.

Odnosząc się do tak sformułowanych ustaleń, należy przypomnieć, iż agencje rządowe są podmiotami zaliczanymi do administracji rządowej. Nie oznacza to jednak, iż w jej obrębie pozycja agencji oraz organów administracji rządowej została ukształtowana w oparciu o równorzędność. Świadczy o tym w szczególności charakter środków nadzoru. W przypadku przenoszenia kompetencji na podmiot podporządkowany przyjąć należy stanowisko, iż zachodzi dekoncentracja w ujęciu pionowym (układ zdekoncentrowany).

5.3.2. Zasada hierarchicznego podporządkowania

Przedstawienie więzi prawno-organizacyjnych pomiędzy agencjami oraz organami administracji rządowej należy rozpatrywać z punktu widzenia przyjętych założeń konstrukcji podporządkowania między tymi podmiotami, która *ipso facto* stanowi podstawową cechę centralizacji⁴²⁶.

J. Szreniawski stwierdza, iż realizacja zasady hierarchicznego podporządkowania wyraża się określonym składem jednostek organizacyjnych, które zostały wyposażone w prawo do wydawania zarządzeń albo w obowiązek ich wykonywania, uzyskiwania i dostarczania informacji oraz osobowej i służbowej zależności⁴²⁷. Zależności służbowe i osobowe uznawane są za kluczowe przejawy występowania hierarchicznego podporządkowania.

W opinii J. Bocia, zależność służbowa rozpoczyna się w momencie nawiązania stosunku pracy przez osobę pełniącą funkcję organu, natomiast kończy się w momencie jego ustania. Treścią zależności jest regulowanie stosunków osobowych w trakcie trwania stosunku pracy (poprzez m.in. nagradzanie, awansowanie, przeniesienie na inne stanowisko, odpowiedzialność: porządkową, służbową, dyscyplinarną). Z kolei zależność służbowa odbywa się poprzez wydawanie aktów dwojakiego rodzaju, tj. aktów generalnych (okólników, zarządzeń, wytycznych, instrukcji) oraz aktów indywidualnych (rozkazów, poleceń służbowych). J. Boć słusznie zauważa, iż „w prawie brak zazwyczaj konkretnych postanowień co do zakresu

⁴²⁶ Zdaniem E. Knosali, hierarchia „pozwala bezpiecznie realizować polityczne cele formułowane przez naczelną instancję polityczną (ministra) na wszelkich szczeblach resortowego aparatu administracyjnego czy generalnie, zhierarchizowanego aparatu administracyjnego” (E. Knosala, *Zarys nauki...*, s. 86).

⁴²⁷ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 67.

i środków kierowania, ogólne postanowienia prawa ustalające podległość, zwierzchnictwo, czy nadzór dają organowi wyższemu znaczną lub pełną swobodę ingerencji w sprawy podległych organów oczywiście w granicach prawem określonych kompetencji obu tych organów”⁴²⁸. M. Wierzbowski oraz A. Wiktorowska również podzielają powyższą opinię. Organowi niższego stopnia nie została zagwarantowana samodzielność w podejmowaniu rozstrzygnięć. Powyżsi autorzy wskazują, iż „o stosunku organu wyższego do niższego w ramach administracji scentralizowanej przepisy stanowią czasami, że „kieruje on pracą organów podporządkowanych”⁴²⁹.

Z kolei TK uznał hierarchiczne podporządkowanie za element szeroko rozumianego pojęcia organizacyjnej podległości, które obejmuje także więź ustrojowo-prawną⁴³⁰.

Odnosząc powyższe założenia do stosunków prawnoustrojowych pomiędzy agencjami i organami administracji rządowej, należy stwierdzić, iż stanowią one obszar polemiki wśród przedstawicieli doktryny prawa. Ukształtowało się zarówno stanowisko negujące, jak i potwierdzające występowanie hierarchicznego podporządkowania w układzie tych podmiotów.

Według J. Niczyporuka, „choć agencje rządowe nie podlegają wprost hierarchicznemu podporządkowaniu, to jest niezwykle trudno widzieć w nich formy decentralizacji rządowej administracji gospodarczej”⁴³¹. Również E. Kosiński postuluje wykluczenie układu hierarchicznego podporządkowania. W opinii tegoż autora projektodawcy aktów prawnych, jak również ustawodawca starają się usunąć słabość kompetencji nadzorczych właściwych organów państwa wobec agencji poprzez wprowadzenie przepisów o „podległości” agencji tym organom. Zabieg należy uznać za pusty treściowo i bezwartościowy. Nie może on być ukierunkowany na wprowadzenie hierarchicznego podporządkowania agencji (i jej organów) właściwemu ministrowi ponieważ podmiot dysponujący odrębną od państwa osobowością prawną nie może być ze swej natury hierarchicznie podporządkowany aparatowi państwowemu⁴³². Jak argumentuje również E. Kosiński, „hierarchiczne podporządkowanie organom administracji państwowej, jak przykładowo właściwym

⁴²⁸ J. Boć, *Struktury*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, s. 183.

⁴²⁹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 87.

⁴³⁰ Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 5/2000, poz. 141.

⁴³¹ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 169.

⁴³² E. Kosiński, *Realizacja zdań...*, s. 46, [za:] T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] System Prawa Administracyjnego, Tom I, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 321.

ministrom, możliwe jest wyłącznie w obrębie struktury administracji”. Instrumenty wynikające z podporządkowania zostały zawarte np. w art. 34 ust. 1 ustawy o r.m. (kierowanie, nadzorowanie i kontrolowanie przez ministra działalności podporządkowanych urzędów, organów oraz jednostek) lub w art. 34a ust.1 (wydawanie wytycznych oraz poleceń kierownikom urzędów centralnych, innych urzędów oraz jednostek podległych lub nadzorowanych pozbawionych osobowości prawnej)⁴³³.

Przeciwnie stanowisko do powyższych prezentuje J. Jagielski. Zdaniem autora, o ile relacje pomiędzy Prezesem RM oraz ministrami a organami centralnymi określane są w kategoriach nadzoru, o tyle w przypadku relacji ministrów wobec agencji rządowych, które w przepisach prawa określane są jako „podległość”, należy wykazać „więzi ściślejsze, o charakterze podporządkowania”. Nie zmienia faktu, że w przypadku organów centralnych także zachodzi zależność osobowa i służbowa w postaci obsady stanowisk w tych organach, wpływ na organizację ich urzędów oraz kierunków działania⁴³⁴.

Mając na uwadze powyższe, trudność sprawia jednoznaczne stwierdzenie, iż pomiędzy organami administracji rządowej oraz agencjami i ich organami ma miejsce relacja określana jako hierarchiczne podporządkowanie lub też taka relacja nie występuje. Opisane powyżej argumenty przemawiają za tym, by tę relację określać jako *quasi* hierarchiczne podporządkowanie, „nietypowe podporządkowanie”, charakterystyczne właśnie dla agencji rządowych. Za potwierdzenie takiej oceny uznać należy argumentację Z. Niewiadomskiego, iż centralizacja i decentralizacja nie stanowią kategorii definitywnych, lecz są stopniowalne. Samodzielność podmiotów administrujących jest zatem względna oraz zmienna. Autor przedstawia stanowisko zakładające, że struktura scentralizowana charakteryzuje się tzw. hierarchicznym podporządkowaniem (tzw. pełne podporządkowanie w aspekcie służbowym, organizacyjnym i personalnym)⁴³⁵.

⁴³³ E. Kosiński, *Realizacja zdań...*, s. 46.

⁴³⁴ J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 170.

⁴³⁵ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 88.

5.4. Agencje rządowe a inne organy i instytucje państwa

Mając na uwadze aspekt podmiotowy funkcjonowania administracji publicznej przyjąć należy stanowisko, iż stanowi ona system organów i innych podmiotów publicznych realizujących zadania z zakresu administracji publicznej, powiązanych zróżnicowanymi więzami oraz podlegających różnym regulacjom normatywnym. Podmioty publiczne tworzą aparat administracyjny obejmujący organy administracji publicznej, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz instytucje publiczne⁴³⁶.

M. Wierzbowski i A. Wiktorowska zauważają tendencję do tworzenia w obrębie administracji publicznej obok tradycyjnych form prawno-organizacyjnych, także podmiotów o niejednoznacznym charakterze. Używają określenia „nacisk reformatorski” na oddanie istoty zjawiska polegającego na przyjmowaniu w obrębie struktur państwowych wzorców dotychczas zastrzeżonych dla podmiotów o korporacyjnym charakterze, tj. przedsiębiorstw prywatnych. Tradycyjnie rozumiana administracja uzupełniana jest jednostkami organizacyjnymi trudnymi do sklasyfikowania. Ustawodawca z jednej strony przekształca dotychczasowe formy i w ten sposób tworzy instytucje o cechach mieszanych, albo zalicza instytucje „o odmiennej charakterystyce normatywnej” do już określonej rodzajowo grupy podmiotów. W obu powyższych przypadkach powstają podmioty, które autorzy określają jako „nietypowe podmioty administrujące”⁴³⁷.

S. Cieślak za R. Michalską-Badziak stwierdza, iż zadania przypisane administracji publicznej mogą być realizowane również przez podmioty nie mające charakteru organów administracji⁴³⁸. Do tego typu podmiotów zalicza zakłady prawa publicznego, tj. zakłady administracyjne oraz fundacje⁴³⁹. Podobnie Z. Niewiadomski, który do innych podmiotów administrujących nie będących organami administracji publicznej, „którym prawo przydaje funkcję administrowania jako dodatkową”, zalicza m.in. agencje rządowe⁴⁴⁰.

⁴³⁶ R. Michalska-Badziak, [w:] M. Stahl (red.) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 272.

⁴³⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 104-105.

⁴³⁸ S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 16, [za:] R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administrujące. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 183.

⁴³⁹ *Ibidem*, s. 16.

⁴⁴⁰ Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 205.

Konsekwencją tego stanu rzeczy jest zestawianie *a priori* agencji rządowych z innymi podmiotami aparatu administracyjnego. Przykładowo C. Kosikowski twierdzi się iż agencje, z uwagi na przepisy art. 22 ust. 1-3 ustawy o f.p., mają zbliżony status prawno-finansowy do instytucji samorządowych zakładów budżetowych ponieważ rozliczają się w podobny sposób jak agencje. Autor zauważa również, iż „agencje nie wyróżniają się od innych form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, a zwłaszcza od instytucji gospodarki budżetowej”⁴⁴¹. Agencje są niekiedy także utożsamiane z centralnymi organami administracji rządowej⁴⁴². Z kolei D. Pelc zaliczał agencje do organów administracji publicznej⁴⁴³. Żadne z powyższych stanowisk nie osiągnęło pozycji dominującej w piśmiennictwie.

Mając na uwadze jeden z celów niniejszej pracy, który odnosi się do problemu indywidualizacji konstrukcji prawnej agencji w obrębie administracji publicznej, uzasadnione jest podjęcie się badania również tych podmiotów, które *prima facie* mogą w swej istocie przypominać agencje rządowe.

Podmiotami realizującymi zadania publiczne oraz funkcje zlecone administracji są np.: zakłady publiczne, organizacje społeczne, spółki prawa handlowego, jednostki samorządu terytorialnego. Oprócz nich podmiotami odpowiedzialnymi za realizację zadań administracji publicznej będą także państwowe fundusze celowe, czy wreszcie urzędy centralne, naczelne i centralne organy administracji rządowej. Byłoby zadaniem zgoła karkołomnym podjęcie się odróżnienia agencji rządowych od wszystkich tychże podmiotów. Dlatego poniższe rozważania skoncentruję jedynie na wyróżnikach tych podmiotów, których „tożsamość prawna” przypominać może agencje, będą nimi organy administracji publicznej, zakłady publiczne oraz urzędy centralne. Dodatkowo odniosę się również do kwestii fundacji prawa publicznego.

⁴⁴¹ C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych...*, s. 374.

⁴⁴² M. Waszak, *Struktury administracji rządowej w Polsce XXI w. O potencjalnych kierunkach reform*, [w:] J. Itrich-Drabarek, A. Filak, K. Mrocza (red.), *Administracja rządowa XXI wieku. Szanse, wyzwania i zagrożenia*, Tom 2, Warszawa 2013, s. 27. Podobnie E. Radziszewski, który argumentował, iż centralne organy zakresem swojego działania obejmują cały kraj (E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 111). Agencje rządowe postrzegane były także jako: szczególny typ zakładów administracyjnych wykonujących określone zadania administracyjne (M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Inne jednostki organizacyjne w systemie administracji publicznej*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 60, podobnie E. Knosala, *Zarys nauki...*, s. 111).

⁴⁴³ D. Pelc, *Agencje...*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki...*, s. 41.

5.4.1. Agencje rządowe a organy administracji publicznej

Sformułowanie „organ administracji publicznej” używane jest na określenie podmiotów działających za państwo w sposób bezpośredni (organy administracji państwowej), jak również za pośrednictwem samorządu (organy administracji samorządowej), dlatego wyposażone są we władztwo państwowe w zakresie ustalonym przez prawo⁴⁴⁴. Skonfrontowanie definicji legalnej „organu administracji publicznej” na gruncie k.p.a. oraz wypracowanej w literaturze przedmiotu przynosi niejednoznaczne wyniki.

Zgodnie z przepisami artykułu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. organami administracji publicznej są ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego. Wątpliwości budzi jednak art. 1 § 1 pkt 1 i 2, który do organów zalicza także organy państwowe oraz podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do rozstrzygania spraw w drodze decyzji administracyjnej. Organem państwowym w świetle powyższego przepisu będzie np. Prezydent lub Prezes RM. Intencją ustawodawcy było objęcie desygnatem „organu administracji publicznej”, także innych (potencjalnych) podmiotów, którym przyznane zostałoby uprawnienie do stosowania środka władczego – decyzji administracyjnej. Z prawnego punktu widzenia podmiotem uprawnionym w świetle powyższego przepisu powinna być agencja - państwowa osoba prawna jako podmiot powstały podstawie przepisów prawa. Wątpliwości zatem budzi, kwalifikacja Prezesów agencji do organów administracji w tak skonstruowanym przepisie.

Pojęcie organu administracji publicznej jest jednym z kluczowych pojęć prawa administracyjnego, przedstawianych w literaturze przedmiotu najczęściej jako zbiór przesłanek, których spełnienie pozwala na zaklasyfikowanie konkretnego podmiotu jako organu administracji publicznej.

Jak zauważa J. Zimmermann, organem administracyjnym „jest po prostu człowiek lub grupa ludzi, wykonujących określoną funkcję”⁴⁴⁵. J. Boć uzupełnia powyższą definicję warunkami w świetle których organ administracji publicznej:

- a) znajduje się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego;

⁴⁴⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 177.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, s. 178.

- b) jest powoływany w związku z realizacją norm prawa administracyjnego w sposób oraz ze skutkami określonymi w tym prawie;
- c) działa w granicach kompetencji przyznanych mu przez prawo⁴⁴⁶ (J. Szreniawski wskazuje jeszcze jedną cechę charakterystyczną tych podmiotów, tj. działalność organów administracji państwowej w imieniu i na rachunek państwa⁴⁴⁷).

Z kolei R. Michalska-Badziak wskazuje jako cechę organów administracji również wykonywanie zadań publicznych z zakresu administracji⁴⁴⁸.

Zdaniem D. Pelca agencje państwowe występują w dwóch rolach. Mogą one być podmiotami prawa cywilnego oraz organami administracji publicznej. Zdaniem autora konsekwencją takiego stanu rzeczy jest „podwójne stanowisko wobec konstytucji”. Przepisy konstytucji mogą obowiązywać te podmioty, ponieważ wykonują zadania publiczne (określona w art. 7 zasada działania organów władzy publicznej na podstawie oraz w granicach prawa). Innym razem agencje korzystają z przepisów konstytucji, nie będąc organami władzy publicznej (określone w art. 79 prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej)⁴⁴⁹.

Zdaniem P. Wajdy oraz A. Wiktorowskiej, przyjmując nawet szeroko rozumiane pojęcie „agencji”, należy wskazać stosunek rozłączności pomiędzy desygnatami pojęć „agencja” oraz „organ administracji publicznej”. Agencje stanowią bowiem formę administracji pośredniej, w ramach której zadania publiczne wykonywane są przez podmioty nie będące organami administracji publicznej⁴⁵⁰.

Cechą wspólną organów administracji publicznej i Prezesów agencji rządowych jest wykorzystywanie środków władczych. Zdaniem J. Szreniawskiego chodzi o stanowienie aktów prawnych, których wykonanie pozwala na wykorzystywanie różnych środków przymusu oraz „uwypukla ich specyfikę oraz rolę w całokształcie działalności organów państwowych”⁴⁵¹. W przypadku agencji środkiem władczym stosowanym przez te podmioty jest w szczególności akt indywidualny, tj. decyzja administracyjna. Aktualnie jednak w doktrynie prawa administracyjnego widoczne jest odejście od uznawania stosowania władczych środków przez organ administracji

⁴⁴⁶ J. Boć, *Prawo administracyjne*, 2005, s. 137.

⁴⁴⁷ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 57.

⁴⁴⁸ R. Michalska-Badziak, *Organy administracji publicznej - zagadnienia ogólne*, [w:] M. Stahl (red.), *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, Warszawa 1991, s. 36.

⁴⁴⁹ D. Pelc, *Agencje...*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki...*, s. 65.

⁴⁵⁰ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 404.

⁴⁵¹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 57.

jako szczególnego wyróżnika tych podmiotów z uwagi na to, iż wiele organów administrujących może posługiwać się tego typu środkami⁴⁵². W przestrzeni prawnej obok organów administracji publicznej funkcjonują zatem organy realizujące zadania publiczne i dysponujące środkami władczymi – tj. uprawnieniem do wydawania decyzji administracyjnych (np. Prezes Agencji Mienia Wojskowego).

Na gruncie orzecznictwa NSA przyjęte zostało kategoryczne stanowisko odmawiające agencjom statusu organów administracji publicznej. Sąd zwrócił uwagę, iż żaden z przepisów ustawy o ARiMR nie wskazują, że jest ona organem administracji publicznej. Ponadto agencja oraz jej organy lub jednostki organizacyjne nie wykonują funkcji zleconych z zakresu administracji publicznej, co wyklucza uznanie jej za organ administracji publicznej, zgodnie z definicją określoną w art. 5 § 1 pkt 3 k.p.a.⁴⁵³.

5.4.2. Agencje rządowe a zakłady publiczne

W doktrynie prawa wskazuje się na podobieństwa agencji rządowych do zakładów administracyjnych (publicznych). Do szczególnych wyznaczników ich statusu prawnego należy stosowanie władztwa zakładowego (zależność zakładowa) oraz użytkownicy będący odbiorcami usług oferowanych przez zakład⁴⁵⁴. Uwagę zwraca również usytuowanie zakładów w strukturze administracji publicznej.

Zdaniem D. Pelca, wspólną cechą powyżej wymienionych podmiotów jest wykonywanie zadań o szczególnej użyteczności publicznej, np. w obszarze restrukturyzacji rolnictwa. Dlatego też agencje są uznawane za „szczególną formę zakładu administracyjnego”⁴⁵⁵. Autor za M. Wierzbowskim stwierdza, iż agencje od typowych zakładów administracyjnych odróżnia przede wszystkim brak kręgu użytkowników oraz brak typowego władztwa administracyjnego⁴⁵⁶. Wydzielone zadania publiczne zastępują użytkowników, z kolei zamiast władztwa

⁴⁵² M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 64.

⁴⁵³ Wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06, CBOSA. Podobnie w postanowieniu NSA z 24 października 2012 r., II OW 121/12, CBOSA.

⁴⁵⁴ Na wskazane wyróżniki odróżniające zakłady publiczne od agencji wskazują także: P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 412.

⁴⁵⁵ D. Pelc, *Agencje...*, [w:] K. Nowacki, *Status i pozycja jednostki...*, s. 64.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, s. 64, [za] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 123.

administracyjnego stosowany jest zespół instrumentów prawno-ekonomicznych, umożliwiający realizację zadań⁴⁵⁷.

Nauka prawa administracyjnego zalicza zakład publiczny do podstawowych form decentralizacji oraz do podstawowej formy organizacyjnej świadczenia przez państwo usług w obszarze ochrony zdrowia, nauki i kultury oraz oświaty⁴⁵⁸. Zakłady publiczne nie podlegają hierarchicznemu podporządkowaniu organom administracji rządowej⁴⁵⁹. Podmioty te mogą być tworzone na podstawie ustaw (w sposób bezpośredni) - np. uniwersytety, lub na podstawie aktów prawnych wydanych przez organy administracji publicznej oraz przez podmioty niepubliczne - np. stowarzyszenia, fundacje, co do zasady po uzyskaniu zezwolenia właściwego organu albo dokonaniu stosownej rejestracji⁴⁶⁰.

Czynnikiem odróżniającym agencje rządowe od zakładów jest również stopień ich samodzielności. Jak zauważa H. Spasowska-Czarny, zakłady są podmiotami samodzielnymi pod względem prawnym, ale także organizacyjnym, co pozwala na ich klasyfikowanie do osób prawnych prawa publicznego⁴⁶¹. Jak konkluduje autorka, samodzielność prawna pozwala na wykonywanie tym podmiotom administracji na własną odpowiedzialność, jednak są związane z państwem, ponieważ wywodzą z niego swoje istnienie oraz zadania. Ponadto zakłady są związane przepisami ustaw państwowych i podlegają nadzorowi państwowemu. Z uwagi na powyższe można uznać je za „pochodne podmioty administracji zdecentralizowanej”⁴⁶².

O ile w przypadku agencji rządowych samodzielność prawna na gruncie przepisów prawa jest jednolita dla całego zbioru tych podmiotów, o tyle w przypadku zakładów ma ona zróżnicowany charakter. Stopniowalny charakter tejże samodzielności podkreśla J. Zimmermann. Istnieją zakłady wyposażone w pełną zdolność prawną, dysponujące największą samodzielnością również w stosunku do organu je tworzącego. Podmioty te mają jednocześnie status osób prawa cywilnego oraz prawa publicznego, a więc zdaniem autora posiadają osobowość administracyjnoprawną czego

⁴⁵⁷ *Ibidem*, s. 64.

⁴⁵⁸ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2014, s. 63, [za:] J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 64.

⁴⁵⁹ A. Bednarczyk, *Zależność zakładowa*, [w:] J. Filipek, *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, Kraków 2012, s. 33.

⁴⁶⁰ P. Ruczkowski, B. Rutkowski, *Zakłady publiczne...*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Ustrojowe...*, s. 360.

⁴⁶¹ H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014, s. 106, [za:] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 221.

⁴⁶² H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny...*, s. 106.

konsekwencją jest, iż „przepisy stanowione przez organy tych zakładów (statuty i regulaminy) mają samodzielny byt prawny”. Zakłady mogą również cechować się pewną autonomią (autonomia szkoły wyższej). Są to podmioty o strukturze i istocie działania podobnej do korporacji i w świetle poglądów doktryny prawa administracyjnego taka samodzielność dyskwalifikuje te podmioty jako zakłady administracyjne⁴⁶³.

Należy zwrócić uwagę, iż o ile w przypadku agencji stwierdzić należy zależność służbową i osobową od podmiotów nadrzędnych, o tyle odmówić im należy tzw. zależności zakładowej i związanego z tym władztwa zakładowego. Według P. Ruczkowskiego władztwo zakładowe rozciąga się na użytkowników oraz pracowników zakładu i osoby, które znajdują się na jego terenie⁴⁶⁴.

Władztwo zakładowe stanowi istotę stosunku administracyjnego zawiązywanego pomiędzy organami zakładu i użytkownikami (destynatariuszami) oraz podstawę dla organu zakładu do wydawania aktów generalnych (np. regulaminów szpitali) oraz indywidualnych skierowanych do użytkowników, a zatem również do stosowania sankcji⁴⁶⁵. Organy zakładu mają możliwość zastosowania środków przymusu lub innych środków oddziaływania. Powyższe pozwala na egzekwowanie od użytkowników określonego typu zachowań, mając na względzie konieczność zapewnienia właściwego sposobu udzielania oferowanych świadczeń (zgodnie z celami dla których zakład funkcjonuje). Zakres zależności zakładowej odpowiada zakresowi władztwa zakładowego, a zatem ingerencji organów zakładu w prawa podmiotowe użytkowników⁴⁶⁶.

Nawiązanie stosunku zależności zakładowej następuje z mocy prawa, na podstawie decyzji, orzeczenia sądowego lub czynności faktycznej. W takim samym trybie również nastąpić zmiana treści oraz ustanie stosunku zależności zakładowej⁴⁶⁷. Sposób powstania stosunku determinuje prawa i obowiązki użytkownika. Zdaniem A. Bednarczyka, jeżeli przyjęcie w poczet użytkowników wymaga złożenia wniosku, wtedy rozwiązanie stosunku zakładowego również w przeważającej mierze będzie uzależnione od woli użytkownika. Z kolei w przypadku zawiązania stosunku

⁴⁶³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 203

⁴⁶⁴ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego...*, s. 63.

⁴⁶⁵ Z. Leoński, *Zarys prawa...*, 2004, s. 83.

⁴⁶⁶ A. Bednarczyk, *Zależność zakładowa*, [w:] J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 48.

⁴⁶⁷ P. Ruczkowski, B. Rutkowski, *Zakłady publiczne...*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Ustrojowe...*, s. 359.

zakładowego na podstawie decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądu, użytkownik nie zawsze będzie miał możliwość rozwiązania takiego stosunku zależności⁴⁶⁸.

E. Ochendowski zwraca uwagę na zróżnicowane ukształtowanie prawnej regulacji dopuszczania obywateli do świadczeń oferowanych przez zakłady. Przepisy prawa mogą ustanawiać dla podmiotów prawo zabezpieczające im świadczenia określonego rodzaju. Przepisy mogą również ustanawiać prawny obowiązek korzystania ze świadczeń zakładów. Dodatkowo przepisy prawa mogą nie tworzyć prawa podmiotowego, jak również nie tworzyć obowiązku do korzystania ze świadczeń⁴⁶⁹.

Przedstawiając charakter prawny zakładów publicznych i porównując go do agencji rządowych, należy także odnieść się do struktury wewnętrznej tych podmiotów, w skład których wchodzi co do zasady jednoosobowe organy kierownicze (np. rektor uczelni). Funkcjonują również organy kolegialne opiniotwórcze/współdecydujące (np. rady biblioteczne przy bibliotekach). Ponadto niektóre zakłady publiczne dopuszczają zarządzanie zakładem przy współudziale użytkowników (np. szkoły wyższe poprzez udział studentów w tworzeniu samorządu studenckiego)⁴⁷⁰.

Zdaniem M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej organy jednoosobowe zakładów nie są organami administracji państwowej, a jedynie organami zakładów i działają w ich imieniu. Wymaga jednak podkreślenia, iż w zakresie, w jakim sprawują one funkcje administracji publicznej, będą one stosowały przepisy regulujące działanie organów państwa, tj. przepisy k.p.a. oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁷¹.

5.4.3. Agencje rządowe a fundacje prawa publicznego

Fundacje prawa publicznego uznawane są za podmioty administracji zdecentralizowanej⁴⁷². Fundacje są podmiotami prawa publicznego, o czym przesądza ustawowy sposób ich tworzenia oraz wyposażenie przez państwo lub inny podmiot

⁴⁶⁸ A. Bednarczyk, *Zależność zakładowa*, [w:] J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 47.

⁴⁶⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 264.

⁴⁷⁰ A. Puczek, [w:] W. Jakimowicz, *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 284.

⁴⁷¹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 103.

⁴⁷² M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 518-519.

prawa publicznego w majątek służący realizacji celów wpisujących się w działania władzy publicznej⁴⁷³.

S. Fundowicz zwraca uwagę, iż dla powstania „zdolnej prawnie” fundacji niezbędne są:

- a) akt założycielski fundatora. Fundatorem jest osoba fizyczna, osoba prawna prawa prywatnego lub większość osób prawnych prawa publicznego. Akt założycielski zawsze przybiera pisemną formę, tj. ustawy, aktu administracyjnego albo oświadczenia woli w związku z czynnością prawną;
- b) uznanie ze strony władzy państwowej. Zezwolenie państwowe udzielane jest na podstawie aktu administracyjnego, na podstawie którego fundacji „użycza się zdolności prawnej”. W ten sposób nadany zostaje jej charakter fundacji prawa publicznego. Wydanie zezwolenia należy do swobodnego uznania właściwego organu. Nie jest ono udzielane, gdy majątek fundacji nie stanowi gwarancji realizacji długoterminowych celów fundacji lub działalność fundacji narażałaby dobro wspólne na niebezpieczeństwo⁴⁷⁴.

Przepisy ustaw tworzących fundacje nie wskazują, czy są podmiotami niezależnymi lub samodzielnymi (mimo, iż są wyposażone w osobowość prawną). Jednak działalność podlega nadzorowi Prezesa RM i właściwych ministrów analogicznie jak w przypadku agencji⁴⁷⁵. Nadzór państwowy przyjmuje formę nadzoru prawnego, który ukierunkowany jest na badanie realizacji przez fundacje statutowych zadań i ich zgodności z interesem publicznym i negatywną praworządnością. Ponadto fundacje podlegają nadzorowi finansowemu w przypadku korzystania z dotacji z budżetu państwa⁴⁷⁶.

Tworzenie fundacji w drodze ustawy, realizacja zadań publicznych oraz nadzór sprawowany przez organy państwa mają świadczyć o publicznoprawnym charakterze tych podmiotów⁴⁷⁷.

Ponadto cechą fundacji prawa publicznego jest wyposażenie we władcze uprawnienia. Ich przyznanie stanowi wyjątek a nie regułę z uwagi na to, iż nie jest to

⁴⁷³ K. Sawicka, *Gospodarka finansowa niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wydanie 2, Warszawa 2006, s. 476.

⁴⁷⁴ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 272-273.

⁴⁷⁵ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 519.

⁴⁷⁶ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji...*, s. 274.

⁴⁷⁷ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 519.

niezbędne przy realizacji celów fundacji⁴⁷⁸. W postanowieniu WSA z dnia 14 lutego 2006 r.⁴⁷⁹ zwrócono uwagę, iż są fundacje, które zostały uprawnione na podstawie przepisów ustaw do wydawania decyzji administracyjnych. Będą nimi: Zakład Narodowy imienia Ossolińskich powstały zgodnie z ustawy z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji - Zakład Narodowy imienia Ossolińskich⁴⁸⁰ albo Centrum Badania Opinii Społecznej utworzone ustawą z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji - Centrum Badania Opinii Społecznej⁴⁸¹.

Zdaniem A. Miruć, fundacje prawa publicznego to formy organizacyjne przypominające zakłady publiczne⁴⁸². Jednak w opinii E. Ochendowskiego fundację prawa publicznego należy odróżnić od zakładu publicznego tym, że jej cel został w sposób trwały określony w akcie fundatora, na podstawie którego ustanowiono fundację [zatem analogicznie jak w przypadku agencji rządowej – aut.]. Z kolei cel zakładu, jego organizacja i istnienie uzależnione jest od decyzji podmiotu tworzącego zakład, z inicjatywy którego zakład może zostać zniesiony lub przekształcony⁴⁸³.

5.4.4. Agencje rządowe a urzędy centralne

Przywołanie w niniejszym rozdziale urzędów centralnych jest o tyle znaczące ponieważ spośród wszystkich wspomnianych organów i instytucji, właśnie urzędy wykazują konstrukcję prawną najbardziej zbliżoną do agencji rządowych.

Należy jednak zauważyć, iż urzędy centralne w przeciwieństwie do agencji rządowych stanowią bardzo szeroki katalog podmiotów, posługujących się zróżnicowanymi nazwami (np. urząd, komisja, inspektor, komitet, dyrektor), co może sugerować ich jednoosobowy lub kolegialny charakter, jednak podobnie jak agencje tworzone są na podstawie ustaw.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na konieczność rozgraniczenia dwóch pojęć: „*urząd centralny*” oraz „*centralny organa administracji rządowej*”.

⁴⁷⁸ E. Ochendowski, *Fundacje prawa publicznego - nowy podmiot administracji*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, Poznań 1997, s. 358.

⁴⁷⁹ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2006, VI SA/Wa 318/05, CBOSA.

⁴⁸⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1881.

⁴⁸¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 30, poz. 163 z późn. zm.

⁴⁸² A. Miruć, *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz, *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 341.

⁴⁸³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 269.

W pierwszym przypadku mowa będzie o „zbiorze osób i środków danych organowi do pomocy” natomiast centralnym organem będzie kierownik urzędu⁴⁸⁴.

M. Cherka i M. Wierzbowski w następujący (ogólnikowy) sposób kategoryzują sprawy należące do właściwości rzeczowej urzędów centralnych:

- a) standaryzacja metod opisujących rzeczywistość w związku z administrowaniem, jak również gromadzenie oraz przetwarzanie danych informacji o podstawowych zasobach kraju (np. statystyka publiczna, sprawy geodezji i katastru);
- b) zadania wynikające z dawnych monopolii państwowych oraz reglamentacji działalności gospodarczej (np. gospodarowanie złóż, wydobywanie kopalin);
- c) porządek publiczny i bezpieczeństwo państwa (np. straż pożarna, służba celna, drogi krajowe i autostrady);
- d) ochrona dóbr majątkowych i osobistych obywateli (np. nadzór budowlany, ochrona konkurencji i konsumentów);
- e) piecza nad wykonywaniem obowiązków względem państwa albo w służbie publicznej (np. zamówienia publiczne, kontrola skarbową)⁴⁸⁵.

E. Zieliński zwraca uwagę, iż urzędy centralne „stanowią nie tylko organizacyjnie rozbudowany składnik centralnej administracji rządowej, ale także bardzo ważny merytorycznie czynnik tej administracji. W gestii tychże urzędów leżą bowiem często kwestie zasadniczej wagi, o ogromnym znaczeniu dla funkcjonowania organizmu państwowego, nie ustępujące rangą sprawom zarządzanym w ramach resortów administracji”. Według autora dla omówienia pozycji urzędów centralnych w systemie administracji rządowej, niezbędne jest jej rozpatrywanie w sferze wykonawczej i realizacyjnej w odniesieniu do polityki administracyjnej rządu⁴⁸⁶. Zdaniem M. Waszak, urzędy funkcjonują w wyspecjalizowanych obszarach mających wpływ na społeczno – ekonomiczny wymiar funkcjonowania państwa. Urzędy nie uczestniczą w politycznych procesach kierowania⁴⁸⁷. Z kolei jak twierdzą M. Cherka i M. Wierzbowski, urzędy są częścią różnego typu sieci europejskich czy też unijnych systemów wczesnego ostrzegania i wymiany informacji zatem biorą udział w administrowaniu na szczeblu ponadnarodowym. Tym samym urzędy przestają funkcjonować jako wyłącznie „wykonawcze” podmioty jakimi są chociażby agencje

⁴⁸⁴ M. Chmaj, G. Herc, *Centralne organy...*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 128.

⁴⁸⁵ M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 282-283.

⁴⁸⁶ E. Zieliński, *Administracja rządowa...*, s. 75-76.

⁴⁸⁷ M. Waszak, *Struktury administracji rządowej...*, [w:] J. Itrich-Drabarek, A. Filak, K. Mroczka (red.), *Administracja rządowa XXI wieku...*, s. 26.

rzadowe⁴⁸⁸. Drugi z poglądów wydaje się jednak bardziej przekonujący gdyby na ewentualną polityczną sferę działalności urzędów spojrzeć z punktu widzenia charakteru relacji prawnoustrojowych urzędów i organów administracji rządowej przyjętych na gruncie ustawy o r.m.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o r.m., minister do którego zakresu działania należy sprawowanie nadzoru nad określonym urzędem centralnym, przedstawia sprawy dotyczące tego urzędu na posiedzeniu Rady Ministrów. Należy zauważyć, iż urzędy centralne wykazują cechy prawnoustrojowe charakterystyczne również dla agencji rządowych. Przykładowo nadzór nad urzędami sprawują organy administracji rządowej, natomiast jego środki oraz zakres określają ustawy.

Urzędy centralne odpowiadają za wykonywanie administracji publicznej w poszczególnych działach administracji rządowej, a zatem podlegają ministrom odpowiedzialnym za te działy w rządzie. Niewielka liczba urzędów (z uwagi na tendencje do ograniczania ich liczby do niezbędnego minimum) jest także bezpośrednio podporządkowana Prezesowi RM. Taki status mają organy regulacyjne, odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru nad rynkami regulowanymi, które co do zasady powinny być uniezależnione od polityk resortowych, a nawet w sposób bezwzględny oddzielone od polityki⁴⁸⁹. Ponadto urzędy centralne mogą podlegać Radzie Ministrów.

Organy sprawujące nadzór mają wpływ na powoływanie kierowników urzędów centralnych, jak również na strukturę tych urzędów, ich ogniwa terenowe oraz kierunki działalności wykonywanej przez te urzędy⁴⁹⁰. Przykładowo konieczne jest przedłożenie przez ministra wniosku do Prezesa RM o nadanie urzędowi statutu, jak również o powołanie i odwołanie kierownika urzędu centralnego oraz jego zastępców (art. 35 ust. 1-2 ustawy o r.m.). Ministrom przysługuje uprawnienie do wydawania kierownikom urzędów centralnych wiążących wytycznych i poleceń w celu dostosowania zasad i kierunków działania nadzorowanych urzędów do polityki ustalonej przez Radę Ministrów (art. 34a ust 1 ustawy o r.m.).

Podobieństwa urzędów do agencji widocznie są także w stosowanych prawnych formach działania. Organom (urzędom) przysługuje uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych. Ponadto mogą wydawać akty kierownictwa wewnętrznego,

⁴⁸⁸ M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 289-290.

⁴⁸⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 132.

⁴⁹⁰ E. Zieliński, *Administracja rządowa...*, s. 75.

przykładowo: zarządzenia, wytyczne, standardy, regulaminy, instrukcje. Realizują również czynności materialno-techniczne oraz reprezentują Skarb Państwa w obrocie cywilnoprawnym⁴⁹¹.

⁴⁹¹ M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 287.

ROZDZIAŁ VI. PRAWNE FORMY DZIAŁANIA AGENCJI RZĄDOWYCH

6.1. Uwagi ogólne

W ramach niniejszej rozprawy konieczne jest przedstawienie prawnych form działania stosowanych przez agencje rządowe, które umożliwiają realizację zadań przez te podmioty. Jak zostało wskazane stanowią one jeden z kluczowych wyznaczników statusu prawnego agencji rządowych.

Stosowanie w obrębie administracji publicznej instrumentów cywilnoprawnych obok administracyjnoprawnych stanowi przedmiot licznych polemik przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Większość autorów jest zgodnych, co do faktu, że prawo cywilne w coraz większym stopniu próbuje zastępować mechanizmy administracyjnoprawne i jest to trend nieunikniony, a nawet korzystny, zastrzegając jednak, iż publicznoprawne formy pozostaną podstawowymi formami działania administracji. Zdaniem J. Wyporskiej-Frankiewicz formy dwustronne „mimo, że tak odmienne od tradycyjnych narzędzi, którymi posługuje się administracja i do których tak bardzo się przyzwyczaiła – zdomowały się w codziennej praktyce administracji”. Autorka zauważa, że nie jest to remedium na wszelkie bolączki, jednak ich wykorzystywanie „daje szansę w dużym stopniu zniwelować powszechny współcześnie kryzys akceptacji działań podejmowanych przez administrację”⁴⁹². Z kolei B. Jaworska-Dębska zwraca uwagę na przyjmowanie przez administrację pozycji równorzędnej wobec jednostki. Polega ona na zabieganiu o partnera prywatnego dysponującego potencjałem ekonomicznym umożliwiającym realizację zadania publicznego⁴⁹³. R. Godlewski oraz H. Kisilowska stwierdzają, iż „prawo cywilne pełni w działaniach administracji rolę pomocniczą, podczas gdy podstawą prawną działania administracji publicznej są przepisy prawa administracyjnego”. Zdaniem autorów, administracja może wykorzystywać do realizacji zadań publicznych istniejące instytucje prawa cywilnego lub też może je modyfikować i przystosowywać na potrzeby prawa

⁴⁹² J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 337.

⁴⁹³ B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 14.

administracyjnego, a nawet kreować ich nowe rodzaje „w oparciu o cywilistyczny model działania i relacje oparte na podstawowej zasadzie równorzędności”⁴⁹⁴.

Odzwierciedleniem powyższej tezy mogą być agencje rządowe, które w ramach swojej działalności odpowiadają za wdrażanie funduszy Unii Europejskiej. Agencje zawierają umowy cywilnoprawne, których przedmiotem jest realizacja przedsięwzięcia objętego dofinansowaniem. Jednak przyznanie dofinansowania odbywa się na podstawie uprzednio wydanej decyzji.

Dla zachowania przejrzystości wywodu zostaną przedstawione poglądy doktryny prawnej w zakresie pojęcia „prawne formy działania administracji”, by następnie wskazać ich dwie kategorie pojęciowe według podziału na publiczno – i prywatnoprawne. Obejmują one podstawowe formy stosowane przez agencje rządowe, tj. decyzje administracyjne oraz umowy cywilnoprawne, jak również mające charakter pomocniczy: czynności materialno-techniczne oraz działania społeczno-organizatorskie.

Przyjęta klasyfikacja uwzględnia formy prawne wynikające z aktualnie obowiązujących przepisów prawa konstytuujących agencje. *Prima facie* należałoby przyjąć, iż są to typowe dla administracji publicznej formy działania. Nie mniej jednak analiza ich stosowania w działalności agencji, pozwala na wskazanie pewnych „osobliwości” w ich konstrukcji prawnej.

Uzupełnienie niniejszego rozdziału stanowi problematyka prawnych form działania stosowanych w sferze wewnętrznej działalności agencji. Należy zauważyć, iż praktyka tworzenia aktów prawa wewnętrznego obejmuje w szczególności akty, których adresatami są podmioty usytuowane w układzie organizacyjnym agencji. Nie można zignorować jednak tendencji do tworzenia aktów, które są skierowane do podmiotów „poza administracją”, nie przejawiających zależności służbowej i osobowej w stosunku do organów agencji.

Celem niniejszego rozdziału jest udowodnienie tezy, iż w obrocie prawnym stosowane są prawne formy działania, odpowiadające specyfice zadań realizowanych przez agencje, przy czym konstrukcja niektórych z nich odbiega od ich klasycznego pojmowania na gruncie nauki prawa administracyjnego.

⁴⁹⁴ R. Godlewski, H. Kisilowska, *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, D. Kijowski, P. J. Suwaj, *Kryzys prawa administracyjnego?*, Tom 3, Warszawa 2012, s. 43-44.

6.2. Problematyka stanowienia aktów normatywnych w kontekście działania agencji rządowych

W art. 93 ust. 1 ustrojodawca konstytucyjny wskazał, iż do prawa wewnętrznego zaliczyć należy uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa RM i ministrów, które mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Powyższego katalogu nie można traktować jako zamkniętego. Zostało to potwierdzone w orzecznictwie TK, który stwierdził, iż system aktów prawa wewnętrznego, w przeciwieństwie do aktów - źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ma charakter systemu otwartego (w podmiotowym zakresie). Za trzon tego systemu uznać należy oczywiście akty, o których mowa w art. 93 ust. 1, jednak nie ma konstytucyjnego zakazu, aby w przepisach ustawowych zostały zawarte upoważnienia dla innych podmiotów do stanowienia zarządzeń oraz uchwał lub też aktów odmiennie nazwanych,⁴⁹⁵ jednak odpowiadających cechom charakterystycznym aktu o charakterze wewnętrznym⁴⁹⁵.

TK w wyroku z 10 czerwca 2003 r. wskazał, iż za uznaniem aktu prawnego za źródło prawa przemawia, ustanawianie w jego ramach norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz możliwość zastosowania sankcji przymusu państwowego. Trybunał zwrócił uwagę na podstawę prawną dla ustanowienia aktu. Należy bowiem wyróżnić normy ustanowione na podstawie normy kompetencji prawodawczej, należącej do danego systemu prawnego i nakazującej przestrzeganie ustanowionego aktu prawnego, w innym przypadku – normy ustanowione przez podmiot bez takiej podstawy, jednakże ich istnienie zostało uznane w taki czy inny sposób przez normy prawne. Podstawę dla ustanowienia aktu prawotwórczego stanowi norma kompetencyjna wyrażona w akcie prawotwórczym wyższego rzędu, którym dla aktu podstawowego stanowić będzie ustawa lub konstytucja⁴⁹⁶. Konieczne jest również ustalenie czy akt został ustanowiony jednostronnie i określa władczą pozycję adresatów, czy też akt określa wzajemne prawa i obowiązki podmiotów dysponujących

⁴⁹⁵ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 7/1998, poz. 116.

⁴⁹⁶ W przypadku agencji w Stanach Zjednoczonych ich funkcja prawotwórcza zależy od delegacji władzy prawodawczej, która decyduje o jej przekazaniu, jak również o odwołaniu w określonym czasie. *Administrative Procedure Act* (APA) określa procedurę działania federalnych agencji administracyjnych, natomiast dla agend stanowych będą nimi stanowe akty prawne. Agencja administracyjna zanim ustanowi normy prawne, przeprowadza 30 dniowe publiczne konsultacje (*providing notice*) w celu zebrania opinii. Po uwzględnieniu opinii, formułowana jest ostateczna wersja norm, które nabierają mocy po opublikowaniu w *Federal Registers* (R. Tokarczyk, *Zarys prawa Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Lublin 1996, s. 59).

możliwością wyrażenia w sposób dorozumiany lub wyraźny swojej woli w kwestii związania się tym aktem. Jeżeli akt ustanawiający normy stanowi przedmiot woli jego adresatów, przyjąć należy, przyjąć należy jego umowny charakter, a więc wykluczenie jego normatywnego waloru. Kluczowe znaczenie ma występowanie szczególnego stosunku prawnego pomiędzy podmiotem stanowiącym dany akt oraz jego adresatem, którego treść obejmuje np. prawo do jednostronnego stanowienia norm abstrakcyjnych i generalnych mających charakter wiążący dla stron stosunku prawnego⁴⁹⁷.

Jak słusznie zauważa P. Ruczkowski, forma oświadczeń woli podmiotów administrujących zależy od składu organu wydającego takowe oświadczenie⁴⁹⁸. Dlatego też w przypadku organów monokratycznych agencji, tj. Prezesów będą nimi w szczególności zarządzenia oraz decyzje, natomiast uchwały w odniesieniu do organów kolegialnych - rad nadzorczych (oraz innych organów kolegialnych, o ile zostały utworzone w ramach agencji).

Akty wydawane przez organy agencji mogą mieć charakter zarówno normatywny (ich treść wyrażają normy generalne i abstrakcyjne i są skierowane do określonej grupy adresatów) oraz nienormatywny. Przykładowo zarządzenie Prezesa stanowić będzie „jednostronną decyzją prawotwórczą upoważnionego organu”⁴⁹⁹, nie wymagającą uprzednich konsultacji z innym organem. Z kolei w przypadku uchwał organu kolegialnego, niezbędne jest wyrażenie zgody przez większość jego członków określoną w regulaminie organu, przy czym przyjęcie uchwały powinno zostać poprzedzone roboczymi ustaleniami jej treści.

Za dwa podstawowe akty prawotwórcze odnoszące się do funkcjonowania agencji uznać należy regulaminy i statuty stanowiące załącznik, kolejno do: zarządzenia Prezesa, zarządzenia lub rozporządzenia Prezesa RM lub właściwego ministra.

Normatywną treść posiadają także akty kierownictwa wewnętrznego. Ponownie pomocne okazuje się orzecznictwo TK, w którym zwrócono uwagę, iż są one aktami normatywnymi (pomimo swojej wadliwości), szczególnie wtedy gdy na ich podstawie podejmowane są decyzje stosowania prawa w określonych sprawach. Jak argumentuje Trybunał na tak szerokie rozumienie aktu normatywnego wpływ ma w głównej mierze praktyka prawotwórcza przyjęta w obrębie otwartego systemu aktów normatywnych. Bezkompromisowe zawężanie zasięgu aktów normatywnych wyłącznie

⁴⁹⁷ Wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., SK 37/02, OTK ZU 6A/2003, poz. 53.

⁴⁹⁸ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego...*, s. 302.

⁴⁹⁹ *Ibidem*, s. 185.

do aktów ustawodawczych i aktów podstawowych wydawanych na ich podstawie, spowodowałoby pozostawienie poza kontrolą legalność wielu aktów prawotwórczych⁵⁰⁰.

6.3. Pojęcie prawnych form działania

W prawie administracyjnym zwrot „forma” należy odnosić do kategorii podejmowanego działania i utożsamiać z takimi kategoriami prawa cywilnego, jak „umowa”, „wyrok” czy też „akt notarialny”⁵⁰¹. W publikacjach naukowych poświęconych prawnym formom działania administracji największym uznaniem cieszą się wyniki badań J. Starościaka. Autor wskazuje na szerokie rozumowanie tychże form jako „stworzonych przez cały system prawa” natomiast ową formę definiuje jako „prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracyjnego”, bez względu na to w jakim zakresie działania administracji czynności występują oraz w jaki sposób są powiązane z innymi czynnościami⁵⁰². Współcześnie K. Ziemiński prawną formę działania administracji publicznej definiuje jako „wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencyjnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności”. Czynności wykonywane są przez podmiot powołany do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej (lub zespół takich podmiotów) oraz w celu ich realizowania⁵⁰³.

K. Buczyński zwraca uwagę, iż o ile pojęcie prawnej formy działania administracji zostało sformułowane w doktrynie prawa administracyjnego w sposób w miarę jednolity, o tyle katalog tego typu form jest przedmiotem polemik i dyskusji. Owa różnorodność jest spowodowana brakiem precyzyjnych uregulowań określających działania administracji, jak również ze względu na fakt, iż część z tych działań przejawia cechy zróżnicowanych form funkcjonowania administracji. Istotne znaczenie ma również ewoluowanie funkcji, zadań i celów administracji publicznej czego konsekwencją jest również zmiana form jej działania⁵⁰⁴.

⁵⁰⁰ Orzeczenie TK z 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK ZU 1989, poz. 10.

⁵⁰¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 45 [za:] J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 14.

⁵⁰² J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski, *System prawa administracyjnego*, Tom III, Ossolineum, 1978, s. 39-40.

⁵⁰³ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138.

⁵⁰⁴ K. Buczyński, *Status prawny...*, s. 60.

Na podobny, ewoluujący charakter prawnych form działania administracji uwagę zwróciła E. Pierzchała, stwierdzając, iż zakres zadań administracji, zarówno jeżeli chodzi o administrację rządową, jak i samorządową ulega ciągłym zmianom. Ewolucja zadań ma swoje odzwierciedlenie także w ewolucji form działania administracji⁵⁰⁵.

W żadnym z aktów prawnych ustawodawca nie określił prawnych form działania administracji publicznej. W konstytucji uregulowano jedynie kwestię aktów normatywnych wydawanych przez organy administracji, w k.p.a. zawarto unormowania dotyczące decyzji administracyjnych i postanowień natomiast w ustawach ustrojowych dotyczące porozumień administracyjnych⁵⁰⁶.

Zdaniem J. Bocia kategorie form działania administracji publicznej są różne, mogą one być zarówno ograniczane, jak i rozszerzane „w zależności tego, co się rozumie przez administrację publiczną oraz jak rozumie się stosunek tej administracji do prawa”. W opinii autora inny będzie katalog prawnych form działania administracji publicznej w przypadku, gdy jest ona sprowadzana jedynie do funkcji wykonywania prawa, z kolei inny będzie katalog, gdy administracja publiczna będzie ujmowana jako działalność twórcza, podejmowana przez organy administracji publicznej nastawione nie tylko na wierne i dokładne wykonywanie prawa, ale również realizowanie zadań publicznych w sposób twórczy i samodzielny⁵⁰⁷.

Należy podkreślić, iż J. Starościak jest autorem najbardziej spopularyzowanej w literaturze przedmiotu, klasyfikacji prawnych form działania w sferze zewnętrznej działania administracji publicznej. Autor zaliczył do nich:

- 1) stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów;
- 2) zawieranie porozumień administracyjnych;
- 3) wydawanie aktów administracyjnych
- 4) zawieranie umów;
- 5) prowadzenie działalności społeczno - organizatorskiej;
- 6) wykonywanie czynności materialno - technicznych.

⁵⁰⁵ E. Pierzchała, *Czynniki kształtujące rozwój form prawnych działania administracji*, [w:] L. Zacharko, A. Matana, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*, Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Ernesta Knosali, Warszawa 2008, s. 225.

⁵⁰⁶ A. Adamczyk, *Publicznoprawne formy działania administracji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 15.

⁵⁰⁷ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wydanie 11, 2005, s. 327.

Z kolei w sferze wewnętrznej, cechującej się zależnością służbową podmiotów wyróżnić należy w szczególności polecenia służbowe⁵⁰⁸.

Szerszy katalog prawnych form działania zaproponował L. Bielecki, który zauważa, iż prawne formy działania administracji opierają się na prawnie dozwolonych zachowaniach zarówno na zewnątrz jak i wewnątrz administracji będących np. aktami zewnętrznymi lub aktami wewnętrznymi administracji, za pomocą których administracja określa swoją władczość zewnętrzną jak i strukturę wewnętrzną. Prawne formy działania mają więc walor sformalizowania. Autor do prawnych form działania administracji zalicza akty administracyjne, akty normatywne, czynności cywilnoprawne, porozumienia administracyjne, ugody, promesy oraz działania społeczno-organizatorskie i czynności faktyczne. Dokonuje również podziału powyższych form na formy władcze oraz formy niewładcze działania administracji. Do form władczych należy zaliczyć akty normatywne, akty administracyjne i wybrane czynności materialno-techniczne. Pozostałe formy mają charakter niewładczy⁵⁰⁹.

Należy podkreślić, iż agencje rządowe posługują się również tzw. faktami administracyjnoprawnymi, będącymi czynnościami nieformalnymi o techniczno-organizacyjnym charakterze. Należy do nich zaliczyć prowadzenie analiz, opracowywanie dokumentacji przetargowej, zbieranie oraz przetwarzanie danych⁵¹⁰.

E. Ochendowski podkreśla, iż przepisy prawa regulują sposób postępowania oraz środki działania poszczególnych podmiotów administrujących, natomiast działania administracji stanowią przedmiot kontroli. Czynności faktyczne także mogą stanowić przedmiot kontroli. W opinii autora muszą być oparte na prawie i mogą rodzić określone skutki prawne. Autor klasyfikuje formy działania administracji publicznej na czynności prawne oraz inne działania administracji, które nie polegają na wydawaniu aktów prawnych i nie stanowiące czynności prawnych. Czynność prawną należy rozumieć jako objawienie woli organu administracji celem wywołania skutków prawnych. Różnica pomiędzy czynnością prawną oraz inną formą działania administracji tkwi w tym, iż czynność prawna ma wywołać określone skutki prawne, natomiast w odniesieniu do pozostałych działań administracji skutek następuje tylko czasami i nie stanowi one bezpośredniego celu działania.

⁵⁰⁸ J. Starościak, *Prawne formy...*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski, *System prawa...*, s. 45.

⁵⁰⁹ L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.) *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 199.

⁵¹⁰ D. Pelc, *Agencje...*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki...*, s. 55.

Czynności prawne występują wtedy, gdy administracja działa władczo (czynności administracyjnoprawne regulowane prawem administracyjnym) oraz niewładczo (posługiwanie się czynnościami prawa cywilnego).

Innymi działaniami administracji publicznej są:

- 1) działania społeczno - organizatorskie, przykładowo: akcje społeczne, instruktaże gospodarcze, stanowią one „społeczne formy administrowania, nie poparte przymusem państwowym”;
- 2) działania faktyczne określane również jako czynności materialno-techniczne - np. prowadzenie rejestrów, ewidencji;
- 3) zwykłe poświadczenia⁵¹¹.

W opinii Z. Niewiadomskiego, należy wskazać dwie grupy działań, w ramach których mieszczą się poszczególne formy realizacji zadań: prawne oraz faktyczne. Działaniami prawnymi będą działania podejmowane na podstawie określonej normy upoważniającej (tj. normy prawa publicznego). Prawne formy działania można podzielić na publicznoprawne oraz prywatnoprawne. Z. Niewiadomski zwraca uwagę, iż nie można uznać wykorzystywania form prywatnoprawnych jako swoistych cech administracji publicznej. Z kolei publicznoprawne formy działania mogą mieć charakter działań jednostronnych (jednostronne i władcze kształtowanie sytuacji adresatów tychże działań oraz obowiązku podporządkowania się tym działaniom z możliwością zastosowania przymusu państwowego) oraz działań dwustronnych (organ administracji publicznej ustala zachowania określonych podmiotów w oparciu o współpracę - konsultacje - z nimi). W tym przypadku nierównorzędność podmiotów jest wykluczona (umowa cywilnoprawna) lub też ulega osłabieniu (porozumienie administracyjne), natomiast możliwość zastosowania przymusu państwowego traci na swoim znaczeniu (nie można go jednak całkowicie wykluczyć w przypadku umowy)⁵¹².

⁵¹¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 186-187.

⁵¹² Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 216-217.

6.4. Prawne formy działania o charakterze publicznoprawnym

6.4.1. Akty administracyjne

W literaturze przedmiotu najwięcej uwagi spośród wszystkich prawnych form działania poświęcono instytucji aktu administracyjnego, utożsamiając to pojęcie z jednostronnymi aktami organów administracji, w których konkretyzują się prawa oraz obowiązki niepodporządkowanych im adresatów. Podstawowym rodzajem tych aktów są decyzje administracyjne, zatem akty administracyjne indywidualne „podejmowane według reguł skodyfikowanej procedury i spełniające określone ustawowo wymagania, zarówno co do sposobu dochodzenia do rozstrzygnięcia sprawy, jak i ich treści oraz formy”⁵¹³.

Ed. i El. Ura wskazują na przyjęty w doktrynie prawa administracyjnego, jak również w orzecznictwie sądowym pogląd, iż przy kwalifikacji danego aktu administracyjnego jako decyzji decydujące znaczenie ma nie jego nazwa, a charakter sprawy i treść przepisu stanowiącego podstawę prawną działania organu załatwiającego konkretną sprawę. Autorzy zwracają uwagę na przepisy prawa materialnego, które mogą przewidywać „decyzyjną formę załatwienia danej sprawy” zarówno w sposób bezpośredni, jak również w sposób pośredni, w wyniku stwierdzenia kompetencji danego organu do rozstrzygnięcia danej sprawy poprzez wykorzystanie zwrotów „organ zezwala”, „stwierdza”, „przydziela”⁵¹⁴.

Do podstawowych cech aktu administracyjnego należy zaliczyć:

- 1) oparcie czynności na przepisach prawa administracyjnego;
- 2) oświadczenie woli o władczym charakterze złożone na podstawie przepisów prawa przez organ administrujący albo organ administracyjny;
- 3) możliwość wywołania skutków w sferze prawa administracyjnego oraz w innych dziedzinach prawa;
- 4) podwójną konkretność - konkretność adresata oraz sprawy;
- 5) wydanie jako skutek przeprowadzonego postępowania administracyjnego⁵¹⁵.

⁵¹³ K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik, *Dylematy typologii prawnych form działania administracji publicznej*, [w:] L. Zacharko, A. Matana, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji...*, s. 53-54.

⁵¹⁴ Ed. Ura, El. Ura, *Prawo...*, 2009, s. 103.

⁵¹⁵ Ed. Ura, El. Ura, *Prawo administracyjne*, Wydanie 7, Warszawa 2008, s. 103.

Aktem administracyjnym stosowanym w agencjach rządowych jest decyzja administracyjna, którą w postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2006 r., określono jako „kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli administrujących w państwie organów, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego (lub finansowego) o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej, w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne”⁵¹⁶.

Należy podkreślić, iż jedynie część organów (Prezesów) agencji rządowych została upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych. Trafne wydaje się stwierdzenie P. Bieś-Srokosz, iż ustawodawca celowo odmówił niektórym z agencji uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych, mając na uwadze charakter ich zadań. Część z nich korzysta z władztwa administracyjnego na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych przez organy agencji (Prezesa agencji lub dyrektora oddziału regionalnego) i w ten sposób jednostronnie decyduje o prawach i obowiązkach adresata tej decyzji oraz o zaistnieniu stosunku administracyjnoprawnego. Autorka stwierdza, iż PARP nie ma upoważnienia do wydawania decyzji dlatego, że zadania, które są przez nią wykonywane, mają formę prywatnoprawnych form działania, tj. umów cywilnoprawnych. Z kolei ARiMR upoważniona została do wydawania decyzji w szczególności w sprawach związanych ze stwierdzeniem lub nadaniem już istniejącego prawa adresata decyzji⁵¹⁷.

Odnosząc się do przepisów ustawy o ARiMR, zauważyć można powszechność stosowania tej formy działania. Decyzje administracyjne są wydawane zarówno przy realizacji zadań własnych, jak i delegowanych. Mogą być więc wydawane dla ustalenia kwoty środków publicznych pobranych nienależnie albo w nadmiernej wysokości, pochodzących z funduszy UE, jak również krajowych, przeznaczonych na współfinansowanie wydatków ponoszonych w ramach funduszy UE lub finansowanie przez agencję pomocy udzielanej w drodze decyzji administracyjnej (art. 29 ust.1 ustawy o ARiMR). Wydawanie decyzji administracyjnych zostało również przewidziane w odniesieniu do zadań delegowanych. Zgodnie z art. 6a ust. 1 agencja prowadzi postępowania w sprawach związanych z przyznaniem lub wypłatą pomocy, w tym w szczególności wydaje decyzje administracyjne w sprawach o przyznanie pomocy. Zadaniami delegowanymi będą zadania związane m.in. z rynkiem cukru

⁵¹⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2006 r., VI SA/Wa 318/05, CBOSA.

⁵¹⁷ P. Bieś-Srokosz, *Publicznoprawne...*, s. 184.

w związku z dywersyfikacją przemysłu cukrowniczego oraz dopłatami do przechowywania i interwencyjnych zakupów oraz sprzedaży produktów rolnych na poszczególnych rynkach (art. 6 ust. 2 ustawy o ARiMR). Możliwość wydawania decyzji administracyjnych przysługuje - o czym była już mowa powyżej - Prezesowi agencji, dyrektorom oddziałów terenowych, ale również kierownikom biur powiatowych na podstawie odrębnych przepisów (art. 10 ust. 1 ustawy o ARiMR).

W ramach postępowania administracyjnego organem wyższego stopnia w świetle przepisów k.p.a. dla dyrektorów oddziałów terenowych ARiMR jest Prezes agencji, natomiast w odniesieniu do kierowników biur powiatowych będą nimi dyrektorzy oddziałów terenowych (art. 10 ust. 2 ustawy o ARiMR). Ustawa nie wskazuje jednak, podmiotu będącego organem wyższego stopnia dla Prezesa agencji. Dodatkowo kierownikowi biura powiatowego przysługuje kompetencja do upoważnienia pracownika innego biura powiatowego do załatwienia określonej kategorii spraw w jego imieniu, o ustalonym zakresie, w tym w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Analogicznie dyrektorowi oddziału terenowego przysługuje kompetencja do upoważnienia pracownika innego oddziału terenowego (art. 10 ust. 3a i 3b ustawy o ARiMR). Należy uznać, iż właśnie w tej agencji decyzja administracyjna jest najpowszechniej stosowaną prawną formą działania spośród pozostałych agencji, co dodatkowo potęguje przysługująca na podstawie przepisów prawa możliwość przenoszenia kompetencji do jej wydawania zarówno na płaszczyźnie horyzontalnej, jak i wertykalnej funkcjonowania agencji.

K. Buczyński, powołując się na orzecznictwo sądowo-administracyjne, zwraca jednak uwagę, iż nie jest możliwe uznanie ARiMR jako podmiotu upoważnionego do wykorzystywania środków o władczym charakterze w odniesieniu do całego obszaru działalności tego podmiotu z uwagi na zróżnicowany zakres realizowanych zadań. ARiMR należy uznać „jako organ o charakterze funkcjonalnym, w takim zakresie w jakim jest ona uprawniona do działania w formach o charakterze władczym”⁵¹⁸.

Możliwość stosowania decyzji administracyjnych została przyznana Prezesowi oraz dyrektorom oddziałów terenowych również drugiej z „rolniczych” agencji tj. KOWR. Podobnie jak w przypadku ARiMR, organem wyższego stopnia dla dyrektorów oddziałów terenowych jest Prezes agencji, natomiast dla Prezesa będzie nim minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 8 ust. 3 ustawy o KOWR).

⁵¹⁸ K. Buczyński, *Status prawny...*, s. 68, [za:] Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/2006, CBOSA.

Uprawnienie do wydawania decyzji przysługuje również Prezesowi COBORU w zakresie określonym w ustawie o nasiennictwie oraz w ustawie z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin, jak również Prezesowi AMW oraz dyrektorom oddziałów terenowych dla których organami wyższego stopnia są kolejno: MON oraz Prezes Agencji (art. 17 ust. 3-4 ustawy o AMW).

D. Pelc podkreśla, iż do decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesów agencji w indywidualnych sprawach nie powinien mieć zastosowania art. 127 k.p.a., ponieważ w świetle tego przepisu Prezes nie jest kierownikiem urzędu centralnego, jak również naczelnym organem administracji państwowej⁵¹⁹.

O ile w przypadku powyższych agencji nie budzi wątpliwości, iż organ agencji ma możliwość wydawania decyzji administracyjnych, do których zastosowanie mają przepisy k.p.a., o tyle, w odniesieniu do pozostałych agencji ustawodawca używa wyłącznie zwrotu „decyzja”. Posługiwanie się tymi dwoma pojęciami, można uznać za nieścisłość terminologiczną, która powoduje utożsamianie drugiego z pojęć z postępowaniem administracyjnym na gruncie k.p.a. Dotyczy to: ustawy o NCBiR oraz analogicznych przepisów w ustawie o NCN⁵²⁰. W obu agencjach ustawodawca posłużył się przepisem zakładającym stosowanie k.p.a. jednak z wyłączeniem licznych przepisów, tj. m.in. art. 10 (zasada czynnego udziału stron), art. 13 (zasada polubownego rozstrzygania kwestii spornych), art. 14 (zasada pisemności), art. 28 (wskazanie stron postępowania), art. 31 § 1 (udział w postępowaniu organizacji społecznej), art. 50§ 1 (wezwanie do udziału w czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań), art. 75–103 (dowody w postępowaniu) oraz art. 123§ 1 (wydawanie przez organ administracji publicznej postanowień w trakcie toczącego się postępowania).

W związku z powyższym należy zadać pytanie, czy w świetle tak ograniczonej możliwości stosowania przepisów k.p.a., można mówić, iż przed organem agencji toczy się postępowanie administracyjne w świetle tychże przepisów, czy może jest to *quasi* postępowanie administracyjne, które jedynie korzysta z wybranych przepisów k.p.a. W niniejszej kwestii w sposób dość jednoznaczny wypowiedziało się orzecznictwo sądowoadministracyjne. NSA w wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r. wskazał na zastosowanie w ustawie o NCBiR pojęć, które są właściwe dla postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie wyłącza możliwości zastosowania przepisów

⁵¹⁹ D. Pelc, *Agencje...*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki...*, s. 54.

⁵²⁰ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 947).

k.p.a. w odniesieniu do spraw uregulowanych w powyższej ustawie. Jeżeli bowiem ustawodawca stosuje pojęcia procedury administracyjnej, natomiast chce wyłączyć stosowanie k.p.a., w sposób wyraźny to reguluje⁵²¹. Z kolei WSA w Warszawie zwrócił uwagę na niemożność przyjęcia stanowiska zakładającego pełną „dowolność stosowanych reguł” w przypadku gdy w postępowaniu o udzielenie dofinansowania nie stosuje się przepisów k.p.a. (strony postępowania administracyjnego są pozbawione gwarancji wynikających z tychże przepisów)⁵²².

Na uwagę zasługuje także nieścisłość wynikająca ze stosowania art. 17 pkt 9) ustawy o NCBiR, który przyznał Komitetowi Sterującemu kompetencje do przygotowywania i przekazywania Dyrektorowi list rankingowych wniosków złożonych w konkursach na wykonanie projektów, które zostały pozytywnie zaopiniowane. Dyrektor podejmuje rozstrzygnięcie w formie decyzji w sprawie przyznania środków finansowych na wykonanie projektów (art. 40 ust. 1). Zgodnie jednak z art. 40 ust. 2 w przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych wnioskodawcy przysługuje odwołanie do Komitetu Sterującego. Jest to oczywiście niezgodne z art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., który zakłada wyłączenie pracownika organu administracji publicznej z udziału w postępowaniu w sprawie w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji.

Dodatkowo art. 50 ustawy wdrożeniowej wskazuje, iż do postępowania w zakresie ubiegania się o dofinansowanie, jak również udzielania dofinansowania zgodnie z przepisami ustawy, nie będą miały zastosowania przepisy k.p.a., z wyjątkiem przepisów odnoszących się do wyłączenia pracowników organu oraz sposoby obliczania terminów, chyba, że przepisy ustawy stanowią inaczej. Natomiast zgodnie z art. 58 ust. 1 instytucja zarządzająca lub pośrednicząca informuje wnioskodawcę o wyniku rozpatrzenia protestu. Informacja zawiera m.in. pouczenie (w przypadku

⁵²¹ Wyrok NSA z 30 czerwca 2016 r., II GSK 402/15, CBOSA.

⁵²² Wyrok WSA w Warszawie z 24 lutego 2017 r., V SA/Wa 240/16, CBOSA. Z kolei w postanowieniu NSA z 7 lutego 2001 r., (I SA 2585/00, CBOSA), wskazuje się na ugruntowany w orzecznictwie oraz literaturze pogląd, iż decydujące o kwalifikowaniu danego aktu jako decyzji administracyjnej jest jego treść a nie nazwa. W powyższym postanowieniu przypomniano, iż decyzją jest „władcze i jednostronne rozstrzygnięcie organu administrującego, wydane na podstawie przepisu powszechnie obowiązującego, o prawach lub obowiązkach imiennie oznaczonego adresata w konkretnie wskazanej sprawie zewnętrznej. Ze sprawą zewnętrzną mamy do czynienia wówczas, gdy między organem administracji publicznej a adresatem rozstrzygnięcia nie występuje ani zależność organizacyjna, ani też podległość służbowa”.

niewuwzględnienia protestu) o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego zgodnie z art. 3 § 3 ustawy p.p.s.a.⁵²³

Jak zostało przedstawione powyżej, nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, iż decyzje Prezesów agencji rządowych, wydawane są w ramach postępowania toczącego się w świetle przepisów k.p.a., nie ulega jednak wątpliwości, iż cała procedura wykazuje analogię do przepisów stosowanych w postępowaniu administracyjnym.

W przypadku ARM również używa się określenia „*decyzja*”, jednak wyłącznie w odniesieniu do aktów wydawanych przez ministra właściwego do spraw energii, do których nie będą miały zastosowania przepisy k.p.a. Na podstawie decyzji minister tworzy rezerwy strategiczne, natomiast jej wykonawcą jest agencja (art. 13 ust. 1 ustawy o ARM). Minister może również udostępniać rezerwy strategiczne na podstawie decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu przez (art. 18 ust. 5 ustawy o ARM).

Ponadto należy wskazać legitymizację Prezesów agencji do wydawania decyzji administracyjnych w odniesieniu do następujących kategorii podmiotów:

- 1) przedsiębiorców, tj. małych i średnich przedsiębiorców w rozumieniu art. 2 lit. b rozporządzenia Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw⁵²⁴ ubiegających się o pomoc finansową na przygotowanie wniosku o rejestrację nazw pochodzenia oraz oznaczeń geograficznych (art. 5 ust. 4 ustawy o ARiMR);
- 2) żołnierzy zawodowych składających wnioski o przydział kwatery lub innego lokalu mieszkalnego zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polski⁵²⁵;
- 3) rolników, którym przysługuje płatność bezpośrednia oraz płatność niezwiązana do tytoniu (art. 6 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁵²⁶);
- 4) państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, którym oddaje się w trwały zarząd nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności

⁵²³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302).

⁵²⁴ Dz. Urz. WE L 10 z 2001 r., str. 33.

⁵²⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 133.

⁵²⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 278.

Rolnej Skarbu Państwa (art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵²⁷).

6.4.2. Czynności materialno-techniczne

Czynności materialno-techniczne stanowią prawną formę działania stosowaną we wszystkich agencjach rządowych zgodnie z przepisami ustaw powołujących poszczególne agencje. Ze względu na ich wielość i zróżnicowany charakter nie jest możliwe wskazanie zamkniętego katalogu tych prawnych form stosowanych przez agencje. Jest natomiast możliwe określenie ich istoty.

P. Bieś-Srokosz słusznie zauważa, iż czynności materialno-techniczne mają „charakter pomocniczy w wykonywaniu pierwszoplanowych zadań publicznych danej agencji”⁵²⁸.

Czynności materialno-techniczne są stosowane na podstawie oraz w związku z wykonywaniem obowiązujących norm prawnych, stanowią element wykonywania zadań państwa oraz podlegają kontroli z uwzględnieniem kryterium zgodności działania z prawem. Działania materialno-techniczne nie są natomiast skierowane w sposób bezpośredni na tworzenie, zmianę albo znoszenie stosunków prawnych. Mają różne podstawy prawne, jak również wywołują różne skutki prawne. Podstawę prawną dla czynności materialno-technicznych stanowią zarówno przepisy prawa zewnętrznego i przepisy prawa wewnętrznego administracji. Tego typu czynności podejmowane na zewnątrz administracji ingerują w obszar praw i obowiązków obywateli, a także podmiotów będących poza administracją. Dotyczą one takich działań, jak np. zajęcie rzeczy ruchomej w ramach postępowania egzekucyjnego, przeprowadzanie kontroli. Z kolei czynności materialno-techniczne, które wywołują skutki w sferze wewnętrznej administracji, należy odnosić wyłącznie do członków administracji. Należy do nich zaliczyć np. opracowywanie sprawozdań, zestawień statystycznych, organizowanie konferencji i porad⁵²⁹.

D. Pelc do czynności materialno - technicznych zaliczył czynności związane z prowadzeniem kontroli, ewidencji i rejestrów, czynności administracyjno-

⁵²⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 91.

⁵²⁸ P. Bieś-Srokosz, *Publicznoprawne...*, s. 185.

⁵²⁹ L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.) *Prawo administracyjne...*, s. 212-213.

egzekucyjnych⁵³⁰. Przyjmując powyższy podział, do aktualnych czynności materialno-technicznych stosowanych w poszczególnych agencjach, zaliczyć należy przykładowo:

- a. administrowanie zasobami majątkowymi przeznaczonymi na cele rolne należącymi do Skarbu Państwa (art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o KOWR);
- b. prowadzenie kontroli u podmiotów odpowiedzialnych za przechowywanie rezerw strategicznych zgodnie z umową przechowania (art. 27 pkt 5 ustawy o ARM);
- c. sporządzanie i udostępnianie list opisowych odmian zawierających informacje o plonach i cechach jakościowych oraz użytkowych odmian (art. 5 pkt 1) lit. d ustawy o COBORU);
- d. prowadzenie kontroli w siedzibie wykonawcy projektu przez zespół kontrolujący wyznaczony przez Dyrektora (art. 42 pkt 2 ustawy o NCBiR);
- e. prowadzenie rejestru obiektów znajdujących się w przestrzeni kosmicznej zgodnie z zasadami określonymi w Konwencji o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną (art. 3 ust 2 pkt 10 ustawy o PAK);
- f. prowadzenie rejestru podmiotów świadczących w sposób należyty usługi doradcze i szkoleniowe (art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy PARP);
- g. ewidencjonowanie przekazanego mienia, które do dnia jego przekazania agencji pozostawało w trwałym zarządzie albo we władaniu jednostek organizacyjnych podlegających MON lub ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych albo przez nich nadzorowanych, w tym również dobra niematerialne mające charakter majątkowy, jak również mienia przekazanego pozostałego po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim albo nadzoru był Minister Obrony Narodowej lub minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 52 ust. 2 pkt 1-2 ustawy o AMW).

6.4.3. Działalność społeczno - organizatorska

Działalność społeczno-organizatorska ma charakter uzupełniający (pomocniczy) wobec innych form działania administracji. Jest stosowana we wszystkich agencjach rządowych. W literaturze przedmiotu istnieje zgodność co do tego, iż działalność

⁵³⁰ D. Pelc, *Agencje...*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki...*, s. 54.

społeczno-organizatorska, jest działalnością podobną do tej, wykonywanej przez organizacje społeczne⁵³¹.

Stosowanie tej formy jest w zgodzie z tendencją przewidującą zwiększenie zakresu niewładczych działań (tj. pozbawionych przymusu) podejmowanych przez organy administrujące. Do podjęcia działalności społeczno-organizatorskiej nie jest konieczny przepis szczególny, a jedynie ogólna norma zadaniowa lub norma kompetencyjna⁵³².

Najczęściej są to zadania obejmujące aktywność informacyjno-promocyjną, związaną bezpośrednio z prowadzoną działalnością. Będzie to np. informowanie o usługach oferowanych przez agencje (np. o wsparciu finansowym, możliwościach udostępnienia zasobów Skarbu Państwa). Agencje prowadzą również działalność edukacyjną obejmującą np. badanie i użytkowanie przestrzeni kosmicznej, realizację mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej i mechanizmów krajowych, czy też podejmowanie współpracy międzynarodowej w obszarze promocji i rozwoju innowacyjności.

Należy podkreślić, iż ustawodawca w przepisach powołujących agencje nie precyzuje, za pomocą jakich środków działalność ta ma być prowadzona i można odnieść wrażenie, że ma ona charakter jedynie deklaracyjny. Jednak w odniesieniu do części agencji działalność społeczno-organizatorska jest w sposób szczególny urzeczywistniana. Dotyczy to PARP, NCBiR, NCN oraz ARiMR, które są instytucjami działającymi w obszarze funduszy UE, z czym związana jest konieczność uczestnictwa przedstawicieli tych agencji w licznych grupach, zespołach oraz komitetach⁵³³.

6.4.4. Akty wewnątrzadministracyjne

Zdaniem P. Ruczkowskiego wydawanie aktów normatywnych wewnętrznych jest szczególnym uprawnieniem przysługującym podmiotom administrującym⁵³⁴. Nie budzi zastrzeżeń stwierdzenie, iż akty te mogą być kierowane wyłącznie

⁵³¹ Np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 444, L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo...*, s. 356.

⁵³² A. Habuda, *Prawo...*, s. 55.

⁵³³ Spośród licznych przykładów działalności społeczno-organizatorskiej prowadzonej przez agencje, należy zwrócić uwagę, na nową instytucję jaką jest Rzecznik Beneficjenta powołany w PARP, którego zadaniem jest przyjmowanie i rozpatrywanie zgłoszeń dotyczących usprawnienia prac agencji np. <https://www.parp.gov.pl> [dostęp na dzień: 8.01.2018 r.].

⁵³⁴ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego...*, s. 105.

do pomiotów podlegających służbowo i organizacyjnie agencji, a zatem z kręgu adresatów, tzw. *res internae* powinny być wyłączone osoby fizyczne czy osoby prawne usytuowane poza tym układem zależności („podmioty na zewnątrz administracji”⁵³⁵).

W opinii J. Bocia, akty prawa wewnętrznego mogą być zarówno aktami ogólnymi jak i indywidualnymi, abstrakcyjnymi i konkretnymi, dyrektywnymi oraz indykatywnymi. Podstawą wydawania aktów wewnętrznych jest kompetencja kierownicza. Akty indykatywne wiązać należy ze zjawiskiem „refleksu kierowania”, które polega na przestrzeganiu aktów zawierających porady, zalecenia, wyjaśnienia autorstwa organu nadrzędnego. Z tym związane jest również ryzyko poniesienia odpowiedzialności za skutki działań niezgodnych z ustaleniami organu⁵³⁶.

Do aktów prawa wewnętrznego zaliczyć należy uchwały oraz zarządzenia właściwych organów. Poza nimi wydawane są również inne akty, np. wytyczne, regulaminy, komunikaty, pisma okólne, decyzje, opinie czy też stanowiska (akty generalne) oraz polecenia służbowe (akty indywidualne). Katalog tychże form prawnych nie ma charakteru zamkniętego, owe formy cechuje zróżnicowana terminologia, materia prawna, krąg adresatów.

Klasyfikowanie form prawnych stosowanych przez organy agencji rządowych, z perspektywy powyższego paradygmatu nie może przynieść jednoznacznych rezultatów. Formy prawne, w przeciwieństwie do ich klasycznego pojmowania w nauce prawa administracyjnego, należy rozróżnić z punktu widzenia oddziaływania: a) wewnętrznego (wydawane w odniesieniu do podmiotów podlegających danemu organowi), b) zewnętrznego (kierowane do podmiotów „poza administracją”).

Do pierwszej kategorii zaliczyć należy w szczególności zarządzenia. Ich załącznikami są regulaminy organizacyjne nadawane przez Prezesów we wszystkich agencjach. Przykładowo, wskazać należy także wydawane przez Prezesa AMW decyzje i wytyczne, w tym regulujące tryb wewnętrznego działania agencji (§4 pkt 6 statutu AMW, np. wytyczne w sprawie zasad wykonywania remontów lokali mieszkalnych przed ponownym zasiedleniem⁵³⁷), czy też regulamin wynagradzania i nagród (§4 pkt 15) statutu AMW). Prezes może nawet zastrzec rozstrzygnięcie każdej sprawy do swojej wyłącznej decyzji (§3 ust. 4 statutu AMW). W przypadku innych agencji,

⁵³⁵ L. Bielecki, *Prawne formy...*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo...*, s. 328.

⁵³⁶ J. Boć, *Prawo administracyjne*, 2005, s. 48.

⁵³⁷ Wytyczne nr 1/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie zasad wykonywania remontów lokali mieszkalnych przed ponownym zasiedleniem, www.amw.com.pl [dostęp na dzień: 12 listopada 2018 r.].

można podać: opracowywanie regulaminu kontroli określającego sposób i tryb przeprowadzenia kontroli wewnętrznej (§15 statutu PAK), tworzenie zespołów opiniodawczo-doradczych (§4 ust. 3 statutu COBORU) lub fili oddziałów terenowych (§5 statutu KOWR).

W literaturze przedmiotu zwraca się, uwagę, iż wydanie aktu wewnętrznego nie wymaga szczegółowej podstawy prawnej, a jedynie ogólnego upoważnienia do kierowania podmiotami – adresatami aktu⁵³⁸. Pogląd ten może budzić pewne kontrowersje ponieważ nie sprzyja on przejrzystości i pewności prawa, szczególnie w kontekście konstytucyjnej zasady, iż organy działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 konstytucji).

Należy odnotować, że na gruncie ustawodawstwa oraz statutów w odniesieniu do Prezesów najczęściej używane są pojemne znaczeniowo zwroty: „ustala”, „wykonuje prawa i obowiązki”, „wykonuje zadania”, „kieruje działalnością”, „podejmuje decyzje”, „określa”, „zatwierdzony przez Prezesa”, „samodzielne dokonywanie czynności prawnych”, „dokonuje zmiany”, „organizuję kontrolę”, „koordynuje działalność”. Zatem możliwy do zastosowania akt prawa wewnętrznego należy traktować w sposób dorozumiany i dość swobodny. Wyjątkiem jest omawiany powyżej statut AMW oraz PARP gdzie wskazano wprost na zarządzenia i decyzje jako akty regulujące tryb działania agencji (§14 ust. 1 pkt 2 statutu PARP).

Najczęstszym aktem wewnętrznego obowiązywania stosowanym przez rady agencji, są uchwały - przykładowo w PARP. W tej agencji do zadań rady należy opiniowanie regulaminów organizacyjnych (§5 ust. 2 pkt 7 statutu), ale także przyjmowanie własnych regulaminów określających tryb pracy (§11 ust. 1 statutu). Należy podkreślić, iż rady wyrażają opinie w odniesieniu do rocznego planu finansowego i planu działalności oraz do sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności. Ustawodawca w sposób wyraźny i szczegółowy określa normy zadaniowe, na podstawie których organy agencji wydają akty np. rada w NCBiR wydaje opinie w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy liczby członków – art. 14 ust. 4 ustawy o NCBiR. Podobnie Komitet Sterujący tej agencji, który przyjmuje rozstrzygnięcia również w drodze uchwał – art. 18 ust. 4 tejże ustawy. Z kolei rada w PARP wydaje uchwały

⁵³⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 277.

w sprawie przeznaczenia zysku netto agencji na fundusz rezerwowy (art. 16 ust. 5 ustawy o PARP).

Formy prawne stosowane przez Prezesów agencji można także rozpatrywać z punktu widzenia ich „oddziaływania zewnętrznego”, tj. gdy są kierowane do jednostek nie powiązanych więzią hierarchiczno-organizacyjną. Będą nimi np. zarządzenia, decyzje (nie będące decyzjami administracyjnymi), komunikaty, wytyczne, ale także wszelkiego rodzaju stanowiska lub opinie wyrażane w korespondencji prowadzonej przez organ agencji w indywidualnych sprawach, które można kwalifikować jako akty generalnego stosowania prawa. Należy zauważyć, iż podobnie jak ma to miejsce w przypadku sfery wewnętrznego oddziaływania aktów wydawanych przez Prezesa, ustawodawca nie zawsze wskazuje na możliwość wydania aktu prawnego pod konkretną postacią. Tak jest chociażby w przypadku Prezesa KOWR, który w formie zarządzenia (nie zastrzeżonej w ustawie ani w statucie) określa zasady przyznawania pożyczek indywidualnym rolnikom⁵³⁹. Za realizację zarządzania odpowiadają poszczególni dyrektorzy Centrali agencji i oddziałów terenowych, nie budzi wątpliwości adresat norm zawartych w tym akcie, którym są potencjalni pożyczkobiorcy. Podobnie Prezes ARiMR wydał zarządzenie określające warunki udziału w mechanizmie monitorowania rynku wina. Udział w mechanizmie m.in. producentów zajmujących się wyrabianiem wina, wymaga uprzedniego wpisu takiego podmiotu do ewidencji prowadzonej przez Prezesa KOWR (z której może zostać wykreślony jeżeli nie spełnia określonych warunków). Uczestnik mechanizmu jest zobligowany do zapewnienia pracownikowi KOWR dostępu do nieruchomości, lokalu, obiektu lub plantacji „w celu potwierdzenia spełnienia wymagań określonych obowiązującym prawodawstwem”⁵⁴⁰. W innych przypadkach: Prezes AMW wydaje komunikaty skierowane do osób zajmujących lokale mieszkalne⁵⁴¹, Prezes COBORU wydaje decyzje w sprawie wzorów formularzy związanych z krajowym rejestrem, które

⁵³⁹ Np. Zarządzenie nr 166/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 10 października 2018 r. w sprawie zasad, warunków i trybu udzielania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa pożyczek ze środków finansowych uzyskanych z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, <http://bip.kowr.gov.pl> [dostęp na dzień: 12 listopada 2018 r.].

⁵⁴⁰ Zarządzenie Nr 101/2018 Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 20 września 2018 r. zmieniającego Zarządzenie Nr 121/2017 Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 15 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia Warunków udziału w mechanizmie „Administrowanie potencjałem produkcyjnym winorośli i wina”.

⁵⁴¹ Np. Komunikat nr 1/2018 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 17 października 2018 r. w sprawie wartości odtworzeniowej 1m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego obowiązującej w Agencji Mienia Wojskowego w roku 2019 r., www.amw.com.pl [dostęp na dzień: 12 listopada 2018 r.].

są skierowane do hodowców odmian roślin uprawnych⁵⁴². Jednak najbardziej typowym przykładem form prawnych, kierowanych do adresata „poza administracją” są zarządzenia Prezesa PARP na podstawie, których ogłasza regulamin konkursów w ramach których przedsiębiorcy mają możliwość składania projektów o dofinansowanie.

Wypracowana została zatem w praktyce kategoria aktów prawnych, które stanowią odstępstwo od przyjętego na gruncie konstytucji, dualistycznego modelu źródeł prawa. Należy bowiem całkowicie wykluczyć ich przynależność do aktów prawa powszechnie obowiązującego. Potwierdził to TK stwierdzając, iż „konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”⁵⁴³.

Pomimo, iż katalog źródeł prawa wewnętrznego ma charakter otwarty, omawiane akty przynależą do niego jedynie nominalnie. Jak bowiem wspomniano powyżej, akty tego typu powinny być zaadresowane do podmiotu podporządkowanego służbowo i osobowo. Orzecznictwo TK potwierdza, iż akty prawa wewnętrznego (np. zarządzenia) na gruncie konstytucji nie mogą regulować praw i obowiązków jednostki⁵⁴⁴. W praktyce jednak pojawiają się akty wewnętrzne, które takie prawa i obowiązki regulują (zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym). Należy zatem zauważyć, iż jednym ze znamion działalności organów agencji jest kształtowanie się nowej kategorii form prawnych o pośrednim charakterze, których nie można w sposób kategoriyczny przypisać do prawa powszechnie albo wewnętrznie obowiązującego.

⁵⁴² Decyzja Nr 16/N/18 Dyrektora Centralnego Ośrodka Badań Odmian Roślin Uprawnych z dnia 18 lipca 2018 roku w sprawie wzorów formularzy związanych z krajowym rejestrem składanych do Dyrektora Centralnego Ośrodka Badań Odmian Roślin Uprawnych, <http://www.coboru.pl> [dostęp na dzień: 12 listopada 2018 r.].

⁵⁴³ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 5/2000, poz. 141.

⁵⁴⁴ Wyrok TK z dnia 20 października 1998 r., K 7/98, OTK ZU 6/1998, poz. 96.

6.5. Prawne formy działania o charakterze prywatnoprawnym

6.5.1. Umowa cywilnoprawna

Wykorzystywanie umów przez podmioty administracji jest częścią szerszego zjawiska, które w literaturze przedmiotu określa się jako „ucieczkę administracji publicznej w sferę prawa cywilnego”. Jak podkreśla D. Kijowski „zabieg wyboru przez ustawodawcę formy prawa cywilnego jako formy realizacji zadań administracji publicznej przybiera postać swoistej ucieczki od reżimu administracyjnoprawnej kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej - ucieczki w sferę prawa cywilnego”⁵⁴⁵.

Jak słusznie zauważa K. Chochowski, zwiększająca się liczba działań o charakterze niewładczym wykonywanych przez administrację publiczną, dla których podstawę stanowią normy prawa cywilnego, jest widoczna w szczególności w odniesieniu do funduszy strukturalnych i programów operacyjnych. Istnieje liczna grupa organów administracji publicznej działających jako instytucje zarządzające lub pośredniczące, a niekiedy również jako instytucje odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych projektów oraz działań wspieranych ze środków UE. Beneficjenci pomocy unijnej udzielanej w ramach poszczególnych programów operacyjnych są stronami stosowanych na szeroką skalę umów cywilnoprawnych⁵⁴⁶.

Ze względu na powszechne korzystanie przez agencje rządowe (instytucje pośredniczące w systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej) z formuły umów cywilnoprawnych będących umowami o dofinansowanie projektów, ich charakter prawny został określony w ramach odrębnego podpunktu.

J. Wyporska-Frankiewicz stwierdza, iż uczestnikami obrotu prawnego mogą być podmioty administracji, a co za tym idzie, są one również stronami umów. Realizacja zróżnicowanych zadań przez administrację determinuje konieczność stosowania adekwatnych narzędzi, gwarantujących elastyczność i swobodę działania. Do takich narzędzi bez wątpienia należy zaliczyć umowy. Sfera aktywności administracji obejmuje, oprócz działań publicznoprawnych, również te o charakterze

⁵⁴⁵ D. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej...*, [w:] Wierzbowski M., Jagielski J., Wiktorowska A., Stefańska E. (red.), *Współczesne zagadnienia prawa...*, s. 116.

⁵⁴⁶ K. Chochowski, *Kryzys prawa administracyjnego w administracji publicznej – rzeczywistość czy fikcja?*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa...*, s. 59-60.

prywatnoprawnym, co oznacza, iż podmioty administracji często korzystają z form właściwych dla prawa cywilnego⁵⁴⁷.

E. Stefańska podkreśla, iż wykorzystywanie umów umożliwia optymalizację oraz uelastycznienie działań realizowanych przez administrację, dzięki czemu rozwiązuje w sposób sprawny niesporne problemy lub w kompleksowy sposób złożone problemy.⁵⁴⁸

Dla działania w obrocie cywilnoprawnym przez organy władzy publicznej niezbędne jest ich wyposażenie w podmiotowość cywilnoprawną. Ustawodawca nadaje niektórym z tych organów osobowość prawną. Z kolei pozostałe organy mają status *stationes fisci* osób prawnych, w skład których wchodzi. P. Stec podkreśla, że podmioty władzy publicznej będące osobami prawnymi występując w obrocie cywilnoprawnym mogą być podmiotami praw i obowiązków wynikających z prawa cywilnego, w tym również prawa własności⁵⁴⁹.

W prawie administracyjnym używa się sformułowania na określenie umów cywilnoprawnych: „*dwustronne formy działania administracji publicznej*”. Pod pojęciem tym należy bowiem rozumieć zarówno umowy administracyjne, jak również będące przedmiotem niniejszych rozważań umowy cywilnoprawne. Jak zauważa El. Ura, działalność administracji za pośrednictwem umów cywilnoprawnych wiązać należy w szczególności ze sferą stosunków majątkowych. Forma ta jest wykorzystywana przy wykonywaniu zadań związanych z dysponowaniem majątkiem, jednak może być wykorzystana do organizowania innych dziedzin działalności. Niekiedy związana jest także z aktem administracyjnym (istota takiego związku polega na możliwości zawarcia umowy pod warunkiem istnienia aktu administracyjnego, którego rozwinięcie znajduje się w umowie). Umowa może także zastępować akt administracyjny (przykładowo zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości na cele publiczne na podstawie rokowań sprawia, że wydanie decyzji wyłączeniowej staje się bezprzedmiotowe). Ponadto zawieranych jest wiele umów cywilnoprawnych będących następstwem realizacji czynności materialno - technicznych (np. umowy kupna sprzętu obsługi technicznej lub materiałów biurowych)⁵⁵⁰.

⁵⁴⁷ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy...*, s. 227.

⁵⁴⁸ E. Stefańska, *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej - wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy...*, s. 157.

⁵⁴⁹ P. Stec, *Umowy w administracji. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2013, s. 14.

⁵⁵⁰ El. Ura, *Prawo administracyjne*, s. 132.

M. Krawczyk podkreśla, iż umowy cywilnoprawne zawierane między podmiotami administracji publicznej i podmiotami zewnętrznymi zazwyczaj mają postać umów adhezyjnych (przystąpienia). Jej najważniejsze warunki określa administracja publiczna „z jakichś względów silniejsza”, z kolei druga strona ma możliwość ich akceptacji i zawarcia umowy albo odstąpienia od jej zawarcia⁵⁵¹.

Należy jednak podkreślić, iż zawarcie umowy cywilnoprawnej nie ma charakteru samoistnego, tj. konieczne jest istnienie podstawy prawnej. Jak podkreśla El. Ura, podstawową cechą administracji jest działanie wyłącznie na podstawie oraz w granicach określonych przepisami prawa. Organ administracji nie może w sposób dowolny zastępować umowy wydaniem aktu administracyjnego, jak również aktu administracyjnego umową. Jest oczywiście truizmem stwierdzenie, iż umowa zawarta bez wyraźnego upoważnienia byłaby umową nieważną. Owo upoważnienie może być zawarte (w zależności od rodzaju oraz stron umowy) zarówno w przepisach ogólnych odnoszących się do dysponowania majątkiem, jak również w przepisach szczególnych. Upoważnienie do zawarcia umowy cywilnoprawnej może również wynikać z ogólnej normy kompetencyjnej odnoszącej się do zarządzania lub gospodarowania majątkiem⁵⁵².

Kwestią która wymaga omówienia jest szczegółowy zakres przedmiotowy tych umów. W orzeczeniu WSA w Warszawie stwierdzono, iż (...) „regulując proces przekazywania w użytkowanie pokrytych wodami gruntów Skarbu Państwa, ustawodawca przewidział działanie organów administracji w formie dwustronnej czynności prawnej - umowy cywilnoprawnej. Ustawodawca pozostawił więc ustalenie warunków użytkowania gruntu do dyspozycji stron umowy, regulując tylko niektóre wymogi jej zawarcia (...). Sposób użytkowania gruntów kształtują zatem przyszły użytkownik gruntu oraz właściwy organ administracji poprzez złożenie zgodnych oświadczeń woli, w określonych ustawą granicach swobody umów”. Należy więc wysnuć wniosek, iż w przypadku, gdy ustawodawca nie wskazał szczegółowych warunków dotyczących przedmiotu umowy, mogą one zostać dookreślone z uwzględnieniem zasady swobody umów. Ponadto w orzeczeniu wskazano pewne konstytutywne cechy tej formy prawnej. Zawierając umowę cywilnoprawną, właściwy organ administracji działa w imieniu państwa, w sferze określanej jako *dominium*, będąc podmiotem prawa cywilnego. Organ administracji jest więc uczestnikiem obrotu

⁵⁵¹ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 288.

⁵⁵² El. Ura, *Prawo...*, s. 133.

cywilnego i zostaje pozbawiony władczych uprawnień w stosunku do innych podmiotów tego obrotu, w które zostaje wyposażony wyłącznie w sferze działalności określanej jako imperium⁵⁵³.

Zdaniem P. Wajdy i A. Wiktorowskiej umowy cywilnoprawne będące prawnymi formami działania administracji, dla których stroną jest agencja, mają charakter dominujący wobec publicznoprawnych form działania. Wykorzystywanie czynności cywilnoprawnych w działalności agencji należy, w opinii autorów, uznać za immanentną cechę tych podmiotów, odróżniającą je od innych jednostek rozumianego szeroko aparatu administracyjnego⁵⁵⁴. Nie można zgodzić się z opinią, iż umowa cywilnoprawna ma charakter dominujący w odniesieniu do stosowanych przez agencje rządowe decyzji administracyjnych. Czy należałoby ów dominujący charakter rozpatrywać w kategoriach ilościowych, patrząc przez pryzmat wszystkich agencji, czy może mając na uwadze zakres jej wykorzystywania przez poszczególne agencje? Przykładowo, działalność PARP opiera się na zawieraniu umów cywilnoprawnych (umowy o dofinansowanie) z beneficjentami projektów. Z kolei ARiMR realizuje zadania przy wykorzystaniu decyzji administracyjnych, na podstawie których przyznawane są środki finansowe - realizowane płatności w ramach wsparcia bezpośredniego. Natomiast w KOWR żadna z powyższych form nie jest stosowana. Uznać należy, iż forma działania jest dostosowana do specyfiki realizowanych zadań, dlatego należy skłaniać się ku refleksji, iż przyznanie prymatu pewnym prawnym formom działania wykorzystywanym przez agencje rządowe jest zadaniem złożonym, które może przynieść niejednoznaczne wyniki.

Zdaniem P. Bieś-Srokosz, które należy podzielić, agencje rządowe zawierają umowy cywilnoprawne „głównie w sytuacjach, które dotyczą potwierdzenia lub udzielenia pomocy określonym przedsiębiorcom, spełniających uprzednio wskazane wymagania”. Większość agencji wykorzystuje czynności cywilnoprawne przy dokonywaniu transakcji przeniesienia własności mienia Skarbu Państwa, sprzedaży, najmu lub przekazania pomocy finansowej, która przybrać może rozmaite formy⁵⁵⁵.

Ustawodawca dokonuje prób dystynkcji określenia „umowa” zarówno w odniesieniu do umów zawieranych pomiędzy podmiotami administracji publicznej,

⁵⁵³ Postanowienie WSA w Warszawie z 31 sierpnia 2010 r., IV SA/Wa1329/10, CBOSA.

⁵⁵⁴ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 412.

⁵⁵⁵ P. Bieś-Srokosz, *Umowa cywilnoprawna jako podstawowa forma działania agencji rządowych w Polsce*, KPP, Rok, XII, nr 3/2012, Warszawa, s. 30.

jak również pomiędzy podmiotem administracji publicznej a podmiotem znajdującym się „poza administracją publiczną”. Należy bowiem podkreślić, iż w większości ustaw pojawia się dodatkowa kategoria form działania, tzw. umowy administracyjne, których charakter prawny należy wiązać zarówno z prawem administracyjnym, jak i cywilnym.

Umowy mają zatem zróżnicowany charakter prawny, mogą nimi być: umowy przechowania (AMW może oddać na przechowanie przedsiębiorcy asortyment rezerw strategicznych), umowy na podstawie których udzielana jest pomoc finansowa (PARP), umowy o wykonanie (realizację) i finansowanie projektu (NCBiR, NCN). Ponadto agencje mogą osiągać przychody z umów najmu, leasingu albo innych umów cywilnoprawnych. Dodatkowo wszystkie agencje mają możliwość prowadzenia postępowań w trybie zamówień publicznych, co oznacza konieczność zawarcia umowy cywilnoprawnej z wybranym kontrahentem.

Należy zwrócić uwagę, iż ustawodawca w sposób zróżnicowany pod względem szczegółowości określa zakres przedmiotowy umów. W przypadku agencji, których zadaniem jest dystrybuowanie środków finansowych (oraz wymienionej umowy przechowania zawieranej przez AMW), zakres ten został szczegółowo określony w przepisach prawa.

6.5.2. Umowa o dofinansowanie jako szczególny typ umowy cywilnoprawnej

Omawiając umowy cywilnoprawne, należy odnieść się do kategorii umów o dofinansowanie, stanowiących umowy cywilnoprawne szczególnego typu. Zawierane są pomiędzy agencjami (wyłącznie tymi mającymi status instytucji pośredniczących⁵⁵⁶) oraz beneficjentami (np. przedsiębiorcami) projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE. Są to umowy zawierane obecnie przez dwie agencje: PARP (umowy podpisywane w trzech programach operacyjnych – krajowych, w ramach perspektywy

⁵⁵⁶ W systemie instytucjonalnym wdrażania funduszy UE, właściwy minister (Instytucja Zarządzająca) ma możliwość przeniesienia zadań związanych z wdrażaniem konkretnego programu operacyjnego (osi priorytetowych) na rzecz innych podmiotów - Instytucji Pośredniczących na podstawie porozumienia.

finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, tj. POIR, POPW oraz POWER⁵⁵⁷) oraz NCBiR (umowy podpisywane w dwóch programów operacyjnych - krajowych, tj. POIR oraz POWER)⁵⁵⁸. Przy omawianiu tej kategorii umowy cywilnoprawnej konieczne jest odniesienie się do czynności poprzedzających samo jej zawarcie.

W ramach naborów projektów organizowanych przez agencje, przeprowadzana jest ocena projektów do dofinansowania, a następnie tworzona lista rankingowa projektodawców wraz z przyznanymi punktami. Z tymi projektodawcami, którzy otrzymali najwyższą liczbę punktów, agencja zawiera umowę o dofinansowanie na podstawie której przekazywane są środki finansowe. Umowa określa uprawnienia i zobowiązania, harmonogram realizacji projektu oraz jego finansowanie, zasady rozliczania oraz promocji projektu. Umowa zawiera również postanowienia dotyczące procedury w zakresie zmiany projektu, o ile instytucja zarządzająca-ministerstwo dopuściło możliwość dokonania zmian w projekcie. Zmianie może ulec również sama umowa, co wymaga jednak jej aneksowania⁵⁵⁹.

Jeżeli jednak projekt nie otrzymał wymaganej liczby punktów albo nie spełnił kryteriów wyboru projektów, czego konsekwencją jest niemożność jego wybrania do dofinansowania lub też skierowania do kolejnego etapu oceny, otrzymuje on negatywną ocenę spełnienia kryteriów wyboru projektów. W tym przypadku wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia protestu w celu powtórnego sprawdzenia złożonego wniosku w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów (art. 53 ust. 1-2 ustawy wdrożeniowej).

Należy podkreślić szczególną treść umowy o dofinansowanie, która determinowana jest zarówno przepisami prawa Unii Europejskiej, krajowym porządkiem prawnym, jak i dokumentami o charakterze programowym pozbawionymi mocy prawnej (wytyczne, programy operacyjne, przewodniki). Ustawy powołujące daną agencję zawierają jedynie najważniejsze elementy, jakie powinny zawierać tego typu umowy. Elementy te można ująć w następujący sposób: określenie przeznaczenia środków finansowych oraz ich wielkości, zasady wykorzystania środków finansowych oraz ich rozliczania, warunki dotyczące nadzorowania przez agencje realizacji umowy,

⁵⁵⁷ Kolejno: Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, Program Operacyjny Polska Wschodnia, Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój.

⁵⁵⁸ Również NCN zgodnie z art. 20 ust.6 ustawy o NCN może brać udział w realizacji programów operacyjnych, o których mowa w ustawie wdrożeniowej. Jak dotąd NCN nie zdecydowało się na wzięcie udziału w realizacji tychże programów.

⁵⁵⁹ K. Chochowski, *Kryzys prawa administracyjnego...*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa...*, s. 60.

warunki rozwiązania umowy i zwrotu środków. Dodatkowo w przepisach ustawowych właściwemu ministrowi została przyznana kompetencja do określenia w drodze rozporządzenia warunków i trybu udzielania pomocy finansowej (pomocy publicznej) poprzez wskazanie m.in. jej przeznaczenia, kategorii kosztów kwalifikujących się do objęcia wsparciem, jak również maksymalną wielkość możliwej do uzyskania pomocy.

Warto nadmienić, iż oprócz wymagań wynikających z przepisów prawa, również w dokumentach nie mających waloru normatywnego, zawarte są postanowienia, których uwzględnienie jest konieczne w umowach o dofinansowanie. Chodzi w szczególności o Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.

Wzór umowy o dofinansowanie stosowany przez agencje rządowe jest opracowywany przez instytucje zaangażowane w realizację danego programu operacyjnego. Nie można więc stwierdzić, iż jest to umowa, która została wypracowana zgodnie z zasadą swobody umów, określoną w art. 353¹ k.c., ponieważ druga strona umowy - tj. projektodawca - beneficjent wsparcia nie ma możliwości negocjowania jej warunków. Powyższe wynika oczywiście z potrzeby ustandaryzowania dużej liczby umów zawieranych z wieloma beneficjentami. Ponadto umowa o dofinansowanie zawiera elementy wskazujące na jej „władczy”, „publicznoprawny” charakter. Na szczególną uwagę zasługuje art. 207 ust. 1 ustawy o f.p. stanowiący, iż w sytuacji, gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich wykorzystywane są niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem obowiązujących procedur, jak również zostały pobrane nienależnie albo w nadmiernej wysokości, polegają one zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Niezwykłe cenne konkluzje odnoszące się do charakteru prawnego umowy o dofinansowanie zostały przedstawione w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Przywołuje się w nim m.in. iż analiza obowiązkowych treści postanowień umowy o dofinansowanie w sposób jednoznaczny wskazuje, iż wszystkie istotne elementy relacji, jaka ma miejsce pomiędzy instytucją, która przyznaje dofinansowanie a beneficjentem w zakresie dofinansowania, zostały określone w umowie łączącej obie strony. Podpisanie takiej umowy tworzy zobowiązanie cywilnoprawne. Nie przeczy temu fakt, iż pewne uprawnienia oraz obowiązki wynikające z tej umowy „mają podłoże administracyjnoprawne”, jak np. zobowiązanie do poddania się kontroli

oraz tryb kontroli realizacji projektu lub zadania, zgodnie z art. 206 ust. 2 pkt 4 ustawy o f.p. NSA wskazał na zabieg ustawodawcy polegający na wprowadzeniu do tego typu stosunków prawnych elementów publicznoprawnych np. gwarancji zabezpieczających prawidłową realizację umowy. W szczególności dotyczy to wyposażenia instytucji zarządzającej w atrybut „władzy administracyjnej” poprzez orzekanie o zwrocie dofinansowania w drodze decyzji administracyjnej⁵⁶⁰. Na cywilnoprawny charakter umowy o dofinansowanie wskazał również SN. W wyroku z 6 maja 2011 r. uzasadniał, iż pomimo silnego powiązania z etapem administracyjnym podstawą wypłaty dofinansowania jest umowa, „a wzajemne roszczenia wynikające z tej umowy mają charakter cywilnoprawny”⁵⁶¹.

Mając na uwadze powyższe, można stwierdzić, iż w obrocie cywilnoprawnym funkcjonują umowy, które można określić mianem szczególnych umów o prywatnoprawnym o charakterze, które zawierają elementy *imperium*.

Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest także dochodzenie swojego interesu przed sądem administracyjnym lub cywilnym. W orzecnictwie SN wskazuje się na prawo wyboru drogi sądownoadministracyjnej lub też postępowania przed sądem powszechnym „łagodzącego dychotomiczny dotychczas podział kompetencji pomiędzy tymi sądami”⁵⁶².

Umowa o dofinansowanie posiada elementy konstrukcyjne znamienne dla umowy administracyjnej - formy prawnej nie uregulowanej w polskim prawie jednak stosowanej na przykład w prawie niemieckim⁵⁶³. Podstawowa cecha umowy administracyjnej sprowadza się do jej zastępczego charakteru. Jest zawierana z osobą, wobec której w innym przypadku konieczne byłoby wydanie aktu administracyjnego. Prowadzi do nawiązania, zmiany lub zniesienia stosunku administracyjnoprawnego⁵⁶⁴. Na podstawie definicji zaproponowanej przez J. Zimmermanna umowa administracyjna to dwustronne działanie podejmowane przez organ administracji publicznej z jednej strony oraz podmiot pozostający poza strukturą administracji z drugiej strony⁵⁶⁵.

⁵⁶⁰ Uchwała NSA z 27 października 2014 r., II GPS 2/14, CBOSA.

⁵⁶¹ Wyrok SN z 6 maja 2011 r., II CSK 520/10, Legalis (nr 416082).

⁵⁶² Postanowienie SN z 21 marca 2013 r., III CZP 9/13, CBOSA. Z kolei NSA w postanowieniu z 24 sierpnia 2010 r., II GSK 752/09, CBOSA, wskazał, iż kontrola umów cywilnoprawnych (umów o dofinansowanie) nie mieści się w obszarze działania sądów administracyjnych. Relacje występujące między stronami umowy nie kreują sprawy administracyjnej, i w przypadku sporu powinny podlegać ocenie sądu cywilnego.

⁵⁶³ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 146.

⁵⁶⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 224.

⁵⁶⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 431.

Umowa wskazuje „treść oraz sposób wykonania uprawnień i obowiązków, jakie miały zostać ustalone w wyniku podjęcia decyzji administracyjnej lub innej czynności władczej (umowa zastępuje te akty oraz te czynności)”⁵⁶⁶. Nie ulega wątpliwości, iż dla pojmowania natury prawnej umowy administracyjnej kluczowe znaczenie ma zakres jej władczego charakteru. W tym względzie, w opinii J. Zimmermanna, umowa administracyjna nie tylko zaprzecza jednostronności prawa administracyjnego, ale także zasadzie nierównorzędności jego podmiotów. Taka forma prawna powinna „eliminować nierównorzędność podmiotów i tym samym wykluczać zastosowanie władztwa administracyjnego”⁵⁶⁷.

⁵⁶⁶ L. Bielecki, *Prawne formy...*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Prawo...*, s. 349.

⁵⁶⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 146.

ROZDZIAŁ VII

PROBLEM WŁADZTWA PAŃSTWOWEGO W AGENCJACH RZĄDOWYCH

7.1. Uwagi ogólne

Nie ulega wątpliwości, iż w pracy naukowej, w której przedstawiane są aspekty prawnych form działania wykorzystywanych przez agencje rządowe, konieczne jest także odwołanie się do problematyki władztwa państwowego oraz jego poszczególnych podtypów, do których zaliczyć należy władztwo: administracyjne, organizacyjne i zakładowe.

Szczególne znaczenia nabiera zagadnienie władztwa administracyjnego stanowiącego jedno z kardynalnych pojęć dyskutowanych w doktrynie nauki prawa administracyjnego. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych jest to niezwykle często komentowane zagadnienie⁵⁶⁸.

Wykorzystywanie władztwa administracyjnego przez agencje rządowe stanowi przejaw realizacji funkcji porządkująco-reglamentacyjnej administracji publicznej, które zawsze musi znaleźć umocowanie w normach prawnych, tj. w przepisach ustaw i dotyczyć publicznoprawnej sfery działalności agencji. Zagadnienie władztwa administracyjnego stanowi zatem *conditio sine qua non* sprawnej realizacji zadań publicznych agencji rządowych. Władztwo jest również wyrazem asymetrii sytuacji prawnej podmiotów w ramach stosunku administracyjnoprawnego, znajdujących się poza strukturą administracji publicznej. Władztwo wyklucza zatem negocjacyjny charakter tychże stosunków i stanowi najbardziej doniosły wyraz ingerowania państwa w sferę spraw i obowiązków innych podmiotów.

Należy podkreślić, iż współcześnie władztwo administracyjne jest zjawiskiem prawnym przypisywanym, nie tylko w ujęciu tradycyjnym, organom administracji publicznej, ale także innym nowopowstałym kategoriom podmiotów administracyjnych. Jak zauważa J. Zimmermann należą do nich osoby prawa publicznego o zróżnicowanych nazwach oraz niejednorodnym charakterze prawnym. Przynależą one do reżimu prawa prywatnego i stanowią egzemplifikację zacierania się granic pomiędzy prawem cywilnym a prawem administracyjnym. Podmiotami tymi zdaniem autora są

⁵⁶⁸ Po wpisaniu frazy „władztwo administracyjne” w bazie CBOSA wskazywanych jest 3943 orzeczeń, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp na dzień: 25.02.2018 r.].

m.in. agencje, fundacje, banki, podmioty wykonujące funkcje zlecone, spółki prawa handlowego⁵⁶⁹.

Przypisanie władztwa administracyjnego agencjom rządowym stanowi wyraz nie tylko stosowania przez te podmioty z władczych form działania, ale w sensie pierwotnym należy je wywodzić z wyposażenia tych podmiotów w osobowość prawną prawa publicznego (podmiotowość publicznoprawną).

Zamierzeniem niniejszego rozdziału jest przedstawienie w szczególności zakresu oraz instrumentów stosowanych w sferze władztwa administracyjnego w związku z działalnością agencji. Władztwo administracyjne ulega modyfikacjom, równolegle ze zmianami w charakterze prawnych form działania administracji. Mimo to, jego najintensywniejszą postać przypisywać należy wydawaniu decyzji administracyjnych.

7.2. Istota i rodzaje władztwa państwowego

Zagadnieniem o wstępnym charakterze jest wskazanie, co należy rozumieć pod pojęciem władztwa państwowego.

W. Chróścielewski podkreśla, iż możliwość stosowania władztwa, poprzez narzucenie i wymuszenie swojej woli za pomocą środków przymusu jest kluczową cechą, która odróżnia administrację państwową od administracji prywatnej⁵⁷⁰.

W opinii P. Przybysz władztwo stanowi atrybut nadrzędnej pozycji państwa w stosunku do innych form organizacji społeczeństwa. Istota władzy państwowej polega na możliwości wymuszania posłuchu, natomiast pozostałe organizacje działające w społeczeństwie, jak również jednostki mają możliwość zastosowania przemocy wyłącznie wtedy gdy państwo to dopuszcza⁵⁷¹. Rozwinięcie powyższych rozważań można wskazać w ustaleniach M. Krawczyka, który interpretuje władztwo z punktu widzenia nauk prawa publicznego, koncentrując się na swoistej „relacji powierzenia” przez państwo władztwa innym organom. Zdaniem autora „wyłączną cechą organów państwowych w znaczeniu ścisłym (...) jest realizacja przez nie zadań polegających na wykonywaniu zwierzchniej władzy (*imperium*) przysługującej państwu. Wykonywanie tych zadań oparte jest na upoważnieniu udzielonym im przez państwo do

⁵⁶⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 108.

⁵⁷⁰ W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, PiP, Czerwiec 1995, Zeszyt 6(592), Warszawa, s. 49.

⁵⁷¹ P. Przybysz, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 113.

działania w jego imieniu. Oznacza to, że działalność organów państwowych zawsze może i musi być traktowana jako działalność samego państwa. W konsekwencji organ państwowy w celu zabezpieczenia wykonania swoich decyzji może posłużyć się środkami prawnymi przysługującymi państwu⁵⁷².

Z kolei z punktu widzenia prawa administracyjnego, M. Stahl wskazuje na władztwo jako pojęcie techniczno-prawne, konieczne przy definiowaniu administracji publicznej oraz jej organów. Istoty władztwa „upatruje się w przysługującej organom państwa możliwości autorytatywnego, jednostronnego ustalania nakazów i zakazów określonego zachowania się, zabezpieczonej możliwością zastosowania przymusu państwowego w celu ich wyegzekwowania”⁵⁷³.

W literaturze przedmiotu używa się sformułowań „władztwo państwowe”⁵⁷⁴, „władztwo publiczne”⁵⁷⁵, „władztwo administracyjne”⁵⁷⁶, często utożsamiając te pojęcia lub też traktując je w sposób uzupełniający. Mając na uwadze konieczność usystematyzowania wiedzy na potrzeby dalszych rozważań oraz przyjmując za doktryną prawa naczelny charakter władztwa państwowego wyróżnić należy szczególne podtypy tegoż władztwa, którymi będą władztwo: administracyjne, zakładowe, organizacyjne oraz inne podtypy władztwa⁵⁷⁷.

⁵⁷² M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016 r., s. 55, [za:] T. Woś, *Podmioty działań kontrolowanych przez sądy administracyjne*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 48.

⁵⁷³ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 13.

⁵⁷⁴ C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe, Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 185.

⁵⁷⁵ Według P. Radziejwicz władztwo publiczne stanowi „element dyspozycji normy prawnej, który kwalifikuje w określony sposób obowiązki i uprawnienia podmiotów prawnych (...), władztwo publiczne nie jest immanentną właściwością organów administracji publicznej, jako podmiotów prawnych”

(P. Radziejwicz, *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego*, KPP, 5/4, 2005 r., s. 143). P. Radziejwicz rozpatruje także władztwo publiczne w trzech wymiarach: a) władztwo publiczne stanowiące element definicji pojęcia organu administracji publicznej (państwowej), b) władztwo publiczne będące atrybutem niektórych prawnych form działania administracji, c) władztwo publiczne jako element rozważań nad pojęciem stosunku administracyjnego (P. Radziejwicz, *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego*, KPP, 5/4, 2005 r., s. 122. Autor wziął pod uwagę klasyfikację zaproponowaną przez Z. Pulkę - Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, Acta Uniw. Wratt., 1992, No 1313, s. 137).

⁵⁷⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 42.

⁵⁷⁷ W literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie pojęcie władztwa jest traktowane bardzo szeroko i obejmuje: np. władztwo sądowe oznaczające wykonywanie przez sąd władztwa nad procesem w ujęciu proceduralnym (M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 66), władztwo podatkowe, którego zasady sprawowania określono w art. 217 konstytucji (wyrok TK z 30 października 2006 r., P 36/05, OTK ZU 9A/2006, poz. 129), władztwo finansowe oraz władztwo daninowe (C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 170), władztwo planistyczne (o którym mowa w wyroku NSA z 9 czerwca 1995 r., IV SA 346/93. Zwrócono uwagę, iż gminie przysługuje możliwość (pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa) do samodzielnego kształtowania sposobu

W pierwszej kolejności odniosę się do władztwa administracyjnego, będącego szczególnym rodzajem władztwa państwowego, które stanowić będzie przedmiot szerszego omówienia w ramach niniejszego rozdziału. Ten typ władztwa stanowi jeden z przymiotów publicznoprawnej działalności agencji rządowych.

Jak już zostało ustalone, pochodzenie władztwa administracyjnego upatrywać należy we władztwie państwowym. Stanowi ono zjawisko prawne będące „refleksem władztwa państwowego przysługującego niepodzielnie państwu, w którego imieniu dany organ podejmuje działania o charakterze władczym”⁵⁷⁸.

Należy zauważyć, iż literatura prawnicza w sposób zbliżony definiuje władztwo administracyjne (*imperium*) będące „uprawnieniem organu administracji publicznej do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego przez wydawanie aktów prawnych oraz do stosowania przymusu w celu ich realizacji”⁵⁷⁹.

Z kolei I. Skrzydło-Niżnik postuluje posługiwanie się władztwem administracyjnym w ujęciu atrybutowym i funkcjonalno-atrybutowym. W pierwszym ujęciu ustalenie definicji władztwa następuje poprzez wyznaczenie zbioru jego cech. Z kolei metoda funkcjonalno-atrybutywna wskazuje na władztwo administracyjne jako funkcje, do których można zaliczyć czynności prawne, jednocześnie przypisując tym funkcjom cechy, o których mowa również w metodzie atrybutywnej. Władztwo administracyjne opierać się będzie na „przejawach woli administracji państwowej, cechujących się autorytatywnością i domniemaniem legalności, których gwarantem jest możliwość stosowania przez administrację środków przymusu państwowego, bez wcześniejszego wyroku sądowego”⁵⁸⁰. Na takie cechy władztwa wskazuje także Z. Niewiadomski, który korzystając z podejścia atrybutowego wskazuje na następujące cechy konstrukcji władztwa administracyjnego:

- 1) zdolność do konkretyzacji norm w sposób autorytatywnej;
- 2) domniemanie legalności;
- 3) stosowanie przymusu państwowego⁵⁸¹.

zagospodarowania obszaru podlegającego władztwu planistycznemu, o ile owo władztwo nie jest nadużywane).

⁵⁷⁸ M. Stahl, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje...*, [za:] Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej. Państwo - Prawo - Społeczeństwo*, Zbiór studiów pod red. H. Rota, Acta Uniw. Wr., 1992, Nr 1313.

⁵⁷⁹ P. Przybysz, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 113.

⁵⁸⁰ I. Skrzydło-Niżnik, *Istota i rodzaje władczych uprawnień administracji państwowej*, [w:] Krakowskie Studia Prawnicze, Rok XX, Wrocław 1987, s. 128.

⁵⁸¹ I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 30-31.

Innym typem władztwa państwowego, którym posługują się przedstawiciele doktryny (w szczególności nauki administracji), jest władztwo organizacyjne odnoszące się do zdolności państwa w zakresie dostosowywania struktury administracji publicznej do jego potrzeb.

Władztwo organizacyjne może być rozumiane jako „uprawnienia do tworzenia, zmiany i znoszenia podmiotów administracji (organów, korporacji, zakładów publicznych itp.)”. Powstanie podmiotu administracji związane jest z wydaniem odpowiedniego aktu prawnego powołującego dany podmiot oraz wyposażeniu go w środki. Należy określić jego zadania, nazwę oraz kompetencje i wskazać niezbędne środki materialne, w które zostanie on wyposażony. Podobne działania są podejmowane w przypadku łączenia lub znoszenia podmiotu (jego likwidacji). Władztwo organizacyjne przypisywane jest organom należącym do władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej. Tworzenie oraz znoszenie podmiotów administracji następuje w drodze ustawy lub upoważnień ustawowych, co ma szczególne znaczenie w przypadku podmiotów uprawnionych do stosowania środków władczych⁵⁸².

Państwo posiada swobodę w zakresie określania prawnoorganizacyjnej formy wykonywania zadań publicznych. W ujęciu wskazanym powyżej, władztwo organizacyjne stanowi wyraz twórczej roli państwa sprowadzającej się właśnie do tworzenia bytów prawno-organizacyjnych przyjmujących postać np. agencji rządowych. W sensie szerokim prawodawca przyjmuje na siebie odpowiedzialność w zakresie określenia całości norm ustrojowych, tj. m.in. pozycji agencji rządowych i jej organów w systemie organizacyjnym administracji publicznej oraz wyznaczania zadań i celów agencji. Dodatkowo ustawodawca formułuje całokształt procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, jak również zasady zarządzania mieniem publicznym przez agencje. Władztwem organizacyjnym w węższym zakresie dysponuje także organ administracji rządowej sprawujący nadzór nad agencją, poprzez wydawanie rozporządzeń (np. nadających statut agencji) oraz dokonywanie zmian personalnych w organach agencji, co można określić jako swego rodzaju władztwo personalne. Nie oznacza to oczywiście, iż agencje są całkowicie wykluczone z możliwości stosowania tej kategorii władztwa np. w odniesieniu do oddziałów terenowych. Nie mniej jednak tę kategorię władztwa utożsamiać należy szczególnie z kreacyjną rolą organów państwowych.

⁵⁸² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 257. Podobnie wypowiedział się w NSA w postanowieniu z 7 września 2017 r., II OSK 1790/17, CBOSA.

Odmienne stanowisko w zakresie władztwa organizacyjnego przedstawiają J. Stelmasiak i M. Zdyb, utożsamiając to zjawisko z działalnością konkretnego organu funkcjonującego w ramach organizacji. Opisując cechy „członu naczelnie uzależniającego” będącego organem organizacji wskazują, iż jest on wyposażony we władztwo organizacyjne, które wyraża się poprzez jednostronne oraz wiążące wyznaczenie zachowania innych członków danej organizacji. W przypadku niektórych organizacji władztwo organizacyjne wiąże się z możliwością zastosowania przymusu administracyjnego, ekonomicznego, fizycznego i innych. Autorzy wskazują również, iż konieczne jest aby w przepisach prawa ściśle określić zakres możliwości wypowiedzania się organu w sposób władczy ze względu na ryzyko samowoli lub działania ze szkodą dla interesu ogólnego oraz konkretnej osoby. Zastrzeżenia te „dotyczą nie tylko treści i formy wykonywania władztwa, ale także środków, poprzez które jest ono realizowane”⁵⁸³.

Pogląd o istnieniu zjawiska jakim jest władztwo organizacyjne, nie jest jednak podzielany przez wszystkich badawczy tej problematyki. Jego istnienie kwestionuje m.in. M. Krawczyk, który poddaje pod dyskusję, czy można stwierdzić istnienie „władztwa wewnątrz” administracji publicznej, gdzie występuje „autorytatywność” jednego podmiotu administracyjnego wobec drugiego podmiotu, a nawet przełożonego wobec podwładnego. Zdaniem M. Krawczyka istoty władztwa należy doszukiwać się jedynie w płaszczyźnie wertykalnej (pionowej) kształtowania się stosunków między państwem (tj. władzą państwową) a obywatelem. Należałoby zatem wyłączyć z tak wyznaczonego obszaru władztwo organizacyjne. Jednak o ile władztwo administracyjne *sensu stricto* należy odnosić do kształtowania w sposób autorytatywny sytuacji prawnej podmiotu znajdującego się poza administracją publiczną, o tyle w odniesieniu do powiązań „intraadministracyjnych” (szerzej:

⁵⁸³ J. Stelmasiak, M. Zdyb, *Organizacja i zarządzanie w perspektywie strukturalnych zmian. Studium organizacyjno - prawne*, Lublin 1991, s. 47. Podobnie ten typ władztwa interpretuje J. Caban. W jego opinii władztwo organizacyjne jest definiowane jako wyposażenie określonej liczby osób w uprawnienie do zarządzania instytucją. Chodzi o dysponowanie jej bazą materialną oraz kierowanie ludźmi, którzy wchodzi w skład zasobów ludzkich w danej instytucji. Władztwo w takim ujęciu ma swój wyraz w zadaniach, obowiązkach oraz uprawnieniach i odpowiadających im szczególnych formach odpowiedzialności (J. Caban, *O władzy i władztwie administracyjnym - niektóre trwałe elementy zagadnienia ukształtowane w wieku uprzednim*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 96). Takie ujęcie władztwa organizacyjnego nakreślił również WSA w Lublinie w wyroku z 14 listopada 2017 r., II SA/Lu 585/17, CBOSA.

wewnątrzpaństwowych), mając na uwadze charakter tych powiązań, można stwierdzić, iż jest to władztwo administracyjne *sensu lato*⁵⁸⁴.

Dla zachowania kompletności niniejszych wywodów konieczne jest przedstawienie również założeń władztwa zakładowego. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż władztwo zakładowe stanowi kategorię władztwa administracyjnego⁵⁸⁵, której można przypisać jedynie zakładom publicznym.

Władztwo zakładowe stosowane jest przez zakłady (administracyjne⁵⁸⁶), tj. jednostki organizacyjne nie mające statusu organów państwa (urzędów) lub organów samorządu, utworzone w celu wykonywania zadań publicznych oraz uprawnione do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Owa jednostka organizacyjna wyposażona zostaje w środki osobowe (personel) oraz rzeczowe, realizuje zadania publiczne oraz korzysta z władztwa zakładowego. Zakład publiczny jest jednostką organizacyjną prowadzącą działalność dydaktyczną, oświatową, wychowawczą, leczniczą, naukową, bądź też działającą na rzecz ochrony zdrowia i porządku publicznego⁵⁸⁷.

J. Zimmermann zwraca uwagę na poglądy doktryny, które wywodzą władztwo zakładowe „z samej istoty instytucji zakładu administracyjnego”. Autor podkreśla trafność stwierdzenia, iż władztwo zakładowe jest częścią władztwa państwowego. Zakłady administracyjne są powiązane z państwem, również ich istnienie uzależnione jest od państwa, nawet jeżeli tworzone są przez podmioty niepaństwowe. Będąc podmiotami zdecentralizowanej administracji publicznej, poddane są nadzorowi państwowemu. Istota władztwa zakładowego sprowadza się do tego, iż organy zakładu administracyjnego mają uprawnienie do kształtowania w sposób jednostronny, elastyczny oraz dość swobodny uprawnień albo obowiązków użytkowników zakładu, wyłącznie jednak w zakresie, który odpowiada działalności danego zakładu⁵⁸⁸.

Jak zauważa P. Przybysz stosunki prawne pomiędzy zakładem oraz jego użytkownikami nie mają przymiotu wyłącznie administracyjnoprawnego. Czynności

⁵⁸⁴ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 60-61.

⁵⁸⁵ Np. Z. Czarnik, J. Połuszny, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 489.

⁵⁸⁶ W literaturze przedmiotu nie wypracowano jednolitego podejścia pojęciowego do zakładów publicznych oraz zakładów administracyjnych. Część autorów postuluje aby były one traktowane jako oddzielne byty prawne (np. Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 209). Na potrzeby niniejszych rozważań przyjęto utożsamianie tych podmiotów pod wspólną nazwą „zakłady publiczne”.

⁵⁸⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 262-263.

⁵⁸⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 200-201.

organów zakładu podejmowane wobec użytkowników mogą mieć zarówno administracyjnoprawny jak i cywilnoprawny charakter. Zakład administracyjny funkcjonując w sferze cywilnoprawnej, jest dysponentem władztwa organizacyjnego, które ma zapewnić przestrzeganie norm wewnętrznych organizacji przez jej członków. Obowiązywanie tych norm wymaga uznania ich za wiążące przez członków danej organizacji. Możliwą karą za naruszenie norm wewnętrznych może być usunięcie z organizacji danej osoby. Regulacja prawna dotycząca respektowania władztwa zakładowego została zawarta w aktach o charakterze ustawowym określających organizację i działanie danego rodzaju zakładu. Uszczegółowienie tychże przepisów oraz ich dostosowanie do specyfiki danego rodzaju zakładu ma miejsce w aktach konstytuujących zakład, a także w aktach wewnątrzorganizacyjnych, tj. regulaminie organizacyjnym, statucie lub regulaminach porządkowych⁵⁸⁹.

H. Spasowska-Czarny zwraca uwagę, iż władztwo zakładowe obejmuje kompetencje do:

- 1) tworzenia norm ogólnych o charakterze wewnątrzzakładowym;
- 2) konkretyzowania prawa na podstawie decyzji lub innych aktów indywidualnych, których adresatami są użytkownicy oraz inne osoby znajdujące się na terenie zakładu. Wydawane są na gruncie prawa powszechnie obowiązującego oraz aktów prawa zakładowego;
- 3) egzekwowania powyższych aktów (poprzez m.in. stosowanie środków przymusu bezpośredniego, kompetencja do nawiązywania oraz rozwiązywania stosunków zależności zakładowej z użytkownikami, oprócz sytuacji gdy dla tych działań organów zakładu narzucona została przez ustawodawcę forma decyzji administracyjnej)⁵⁹⁰.

Z. Czarnik i J. Posłuszny, jako różnicę między władztwem administracyjnym i zakładowym wskazują, iż pierwsze władztwo nie podlega kontroli państwa (jest autonomiczne). Państwu, będącemu podmiotem wyposażonym w przymus, przysługują środki umożliwiające realizację celów. Wybór tychże środków następuje w oparciu o zróżnicowane kryteria lecz zawsze ich dysponentem pozostaje państwo. W przypadku stosowania przymusu pośredniego w ramach władztwa zakładowego to państwo kontroluje zakres oraz sposób działania podmiotów, *ergo* również

⁵⁸⁹ P. Przybysz, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 117.

⁵⁹⁰ H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny...*, s. 161.

korzystanie z przymusu. Zakłady publiczne podlegają zatem czynnościom kontrolnym organów państwa⁵⁹¹.

7.3. Konstrukcja władztwa administracyjnego

7.3.1. Zakres władztwa administracyjnego

Zakres władztwa administracyjnego w obrębie agencji rządowych będzie rozpatrywany z punktu widzenia prawnych form działania stosowanych przez te podmioty.

Środki władcze stosowane w ramach władztwa administracyjnego należy rozpatrywać jako przejaw zewnętrznej i wewnętrznej działalności agencji. Do pierwszej kategorii należy wydawanie przez organy agencji indywidualnych aktów administracyjnych, tj. decyzji administracyjnych. Zdaniem M. Krawczyka, akt administracyjny jawi się jako „wzorcowa forma działania władzy administracyjnej”⁵⁹². Należy także odwołać się do orzecznictwa sądowego, które stwierdza, iż także postanowienia administracyjne stanowią wyraz władztwa administracyjnego⁵⁹³.

Środki władcze mogą być również stosowane w ujęciu wewnętrznym, będą nimi akty normatywne przyjmujące postać np. zarządzeń Prezesów, uchwał organów kolegialnych oraz innych aktów wewnętrznych - regulaminów, instrukcji.

Władztwo administracyjne występuje wtedy gdy dla danego aktu zostanie spełniona jedna z przesłanek - zdolność do autorytatywności (jednostronności działania), tj. określania w sposób jednostronny sytuacji prawnej podmiotów usytuowanych poza administracją publiczną⁵⁹⁴.

Przedstawiając zagadnienie władztwa administracyjnego z uwzględnieniem powyższych aspektów, należy najpierw odnotować skłonność państwa (administracji publicznej) do wycofywania się ze stosowania władczych środków na rzecz tych prywatnoprawnych (umowy cywilnoprawne), które z założenia powinny być

⁵⁹¹ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] :] R., Hauser, Z., Niewiadomski A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 488.

⁵⁹² M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 332.

⁵⁹³ Postanowienie WSA w Szczecinie z 30 listopada 2011 r., II SA/Sz 959/11, CBOSA.

⁵⁹⁴ M. Krawczyk, *Władztwo administracyjne w doktrynie prawa administracyjnego*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, Tom 1, Częstochowa 2013, s. 32.

pozbawione przymusu administracyjnego. Niewątpliwie stosowanie wzajemnych oświadczeń woli sprowadza strony czynności prawnej, tj. podmiot administracji oraz podmiot spoza aparatu administracyjnego do niemalże równorzędnej pozycji. Jak zauważa Z. Niewiadomski administracja publiczna coraz częściej zamiast jednostronnego ustalania, korzysta z konsultacji, uzgadniania, a nawet negocjowania z obywatelem. Powyższe znajduje odzwierciedlenie również w znaczeniu przymusu państwowego, kiedyś wyraz *imperium* administracji publicznej, współcześnie składnik, bez którego administracja również może realizować swoje zadania⁵⁹⁵.

Według J. Borkowskiego, pojęcie władztwa może mieć zróżnicowany zakres „uzależniony od materii regulowanej działaniem administracji, od zamierzonych skutków tego działania”. Dlatego można wskazać zakres władztwa pełnego, charakteryzującego się wydawaniem niektórych aktów zewnętrznych przez administrację oraz władztwa ograniczonego, które ujawnia się przy podejmowaniu działań w innych formach prawnych. Władztwo administracyjne stanowi więc „stopniowalną cechę działań administracji państwowej”⁵⁹⁶.

K. Chochowski, stwierdza, iż „o zakresie władztwa administracyjnego przesądzają normy prawa administracyjnego, nie jest więc możliwe by administracja publiczna swobodnie się nim posługiwała i uzurpowała prawo do jego stosowania, jeśli zachodzi brak stosownej normy upoważniającej administrację publiczną do podjęcia czynności w ramach *imperium*”⁵⁹⁷.

Ponadto J. Borkowski wskazuje, iż pojęcie władztwa administracyjnego obejmuje cztery elementy. Dwa elementy stanowią warunki konieczne (stałe) dla zaistnienia władztwa, będą to: kolejność oświadczeń woli w ramach stosunku prawnego i domniemanie legalności aktu woli organu administracyjnego. Pozostałe dwa elementy, tj. charakter oświadczeń woli stron i możliwość zastosowania przymusu administracyjnego podczas wykonywania aktu woli organu, będą występowały jedynie w określonych okolicznościach⁵⁹⁸.

Pomimo zróżnicowanego zakresu władztwa administracyjnego należy przyjąć, iż tak jak owo władztwo wywodzi się z władztwa państwowego, tak również jego

⁵⁹⁵ Z. Niewiadomski, *Pojęcie...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa...*, 2015, s. 50.

⁵⁹⁶ J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, Acta Uniw. Wratt., Nr 167, PPiA, Wrocław 1972, s. 51.

⁵⁹⁷ K. Chochowski, *Istota władztwa administracyjnego (imperium) jako szczególnej postaci władztwa państwowego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne...*, s. 110.

⁵⁹⁸ J. Borkowski, *Pojęcie władztwa...*, s. 48-49.

przypisanie podmiotowi administracji publicznej wynika z jego wtórnego charakteru wobec nadrzędności państwa⁵⁹⁹. Zgodnie z wyrokiem TK władzę publiczną wykonują nie tylko centralne organy administracji państwowej, ale również inne instytucje realizujące funkcje władcze na podstawie kompetencji udzielonych zgodnie z przepisami prawa. Władztwo administracyjne (*imperium*) nie musi być realizowane w demokratycznym państwie prawnym przez państwo i jego organy. Mogą je wykonywać organy i instytucje niepaństwowe, które otrzymały od państwa pewien zakres władztwa administracyjnego w ramach określonej kategorii spraw⁶⁰⁰.

Należy jednak podkreślić, iż o ile dysponowanie władztwem przez organy administracji publicznej można uznać za istotę ich funkcjonowania, o tyle w przypadku podmiotów administrujących - agencji rządowych stosowanie władztwa (środków władczych) nie będzie stanowić równie konstytutywnego przymiotu dla wszystkich tych podmiotów. Należy bowiem mieć na uwadze, że są to podmioty wykorzystujące publicznoprawne i prywatnoprawne formy działania, które co do zasady powinny być pozbawione elementu władczości.

Z. Niewiadomski zaznacza, iż kluczową cechą władztwa administracyjnego jest bowiem związek z uregulowaniem prawnych form działania, tj. w szczególności aktami normatywnymi oraz indywidualnymi aktami administracyjnymi, jak również m.in. przymusowym egzekwowaniem obowiązków administracyjnych⁶⁰¹.

Omawiając władztwo administracyjne stosowane przez agencje rządowe, należy skonstatować, iż jego szczególnym przejawem jest wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych. Należy zgodzić się z W. Chróścielewskim, w opinii którego władztwo ma miejsce w tych działaniach decydujących organów administracji publicznej podejmowanych w formie aktów publicznoprawnych⁶⁰².

Z racji tego, iż każda decyzja administracyjna jest zabezpieczona przymusem administracyjnym, przyjąć należy, że władztwo będzie miało pełny charakter. Jednak w mojej opinii powyższe doktrynalne stanowisko, należy uzupełnić również o czynności o charakterze cywilnoprawnym. W tym sensie władztwo administracyjne będzie miało szczególny charakter. Jeżeli bowiem organ administracyjny będzie stosował umowę jako prawną formę działalności ukierunkowanej na realizację swoich

⁵⁹⁹ Podobnie: K. Klonowski, *Władztwo zakładowe*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne...*, s. 236.

⁶⁰⁰ Wyrok TK z 13 marca 2013 r., K 25/10, OTK ZU 3A/2013, poz. 27.

⁶⁰¹ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 93.

⁶⁰² W. Chróścielewski, *Imperium a gestia...*, s. 51.

zadań, wtedy zawarta umowa będzie obwarowana koniecznością stosowania przepisów prawa cywilnego oraz prawa administracyjnego. Słuszny zatem wydane się pogląd J. Starościaka, iż stopień ingerencji norm prawa administracyjnego w formę i treść zawieranej umowy może być zróżnicowany⁶⁰³.

J. Jagielski oraz P. Gołaszewski, za przykład środków niewładczych o niejednoznacznym statusie uznać należy umowy na podstawie, których przyznawane są świadczenia pieniężne z funduszy UE. Podmiot administrujący w sposób jednostronny i w sposób przez siebie określony podejmuje decyzję o przyznaniu świadczenia. W ten sposób pośrednio kształtowana jest sytuacja prawna podmiotu administrowanego. Umowa stwarza pozory niewładczości, jednak jest ona „wyłącznie formą, w jaką „ubiera się” ustaloną wcześniej we władczy sposób treść”⁶⁰⁴.

Oprócz wskazanych powyżej prawnych form działania z którymi będą wiązało się występowanie władztwa administracyjnego wskazać należy również kategorię aktów wewnątrzadministracyjnych, którym również należy przypisać przymiot władczości. Będą nimi akty normatywne przyjmujące postać np. zarządzeń Prezesów, uchwał organów kolegialnych oraz innych aktów wewnętrznych - regulaminów, instrukcji.

7.3.2. Przymus administracyjny

Przymus administracyjny jest niezbędnym wyznacznikiem władztwa administracyjnego stosowanym wszędzie tam gdzie niezbędne jest zabezpieczenie interesów państwa przy pomocy środków przewidzianych w przepisach prawa.

Zdaniem J. Jendrośki, właśnie władztwo stanowi jedną z cech administracji publicznej. Autor zaznacza jednak, iż utożsamianie pojęcia „władztwo” i „przymus” stanowi zbyt uproszczenie ponieważ administracja ma możliwość stosowania sankcji oraz wyjaśniania i przekonywania, a także innych zachęt⁶⁰⁵.

Przymus administracyjny wywodzi się z przymusu państwowego⁶⁰⁶.

⁶⁰³ J. Starościak, *Prawne formy...*, [w:] T. Rabska, J. Lętowski (red.), *System prawa...*, s. 101.

⁶⁰⁴ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *W sprawie władczości działań niewładczych administracji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne...*, s. 173-174.

⁶⁰⁵ J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Kolonia Limited, 2003, s. 133-135.

⁶⁰⁶ M. Szewczak, *Udzielanie władztwa administracyjnego w obszarze zadań z zakresu rozwoju regionalnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne...*, s. 636.

W opinii L. Klat-Werteleckiej, jak dotąd nie zostało wypracowane jednolite stanowisko w zakresie definiowania przymusu administracyjnego. Część autorów używa określenia przymus administracyjny wyłącznie w odniesieniu do egzekucji administracyjnej. Z kolei niektórzy autorzy postrzegają przymus jako egzekucję administracyjną oraz karę administracyjną⁶⁰⁷. A. Peretiatkowicz podkreśla, iż przymus administracyjny występuje w następujących postaciach:

- 1) egzekucji, tj. przymusowego wprowadzenia w życie stanu faktycznego przewidzianego przez normę (środkami przymusowymi są kary pieniężne, egzekucja na majątku, przymus bezpośredni i wykonywanie zastępcze);
- 2) kary administracyjnej będącej odpłatą za nieposłuszeństwo;
- 3) przymusu policyjnego a więc przymusu bezpośredniego, stosowanego przez policję bez tytułu wykonawczego⁶⁰⁸.

Według J. Jendrośki przymus stanowi uprawnienie administracji do realizowania swoich rozstrzygnięć za pomocą własnych środków, tj. bez udziału organów z układu innego niż administracyjny lub całokształt przepisów prawnych „regulujących działalność organów państwowych w tym zakresie”⁶⁰⁹. Przymus będzie wymuszeniem na adresatach norm prawnych określonego (oczekiwanego) zachowania pod groźbą zastosowania środków represji przez upoważnione organy⁶¹⁰. Element przymusu administracyjnego będzie w pełni stosowany przy decyzjach administracyjnych nakładających obowiązki⁶¹¹. Powinien on zatem być wyłączony w przypadku stosowania działań o niewładczym charakterze.

M. Krawczyk, przedstawiając zakres przymusu administracyjnego, zwraca uwagę, iż może on być stosowany bezpośrednio, pod pewnymi warunkami, potencjalnie lub w ogóle nie być obecny. Stąd podział działalności administracyjnej na władczą i niewładczą⁶¹². A. Chajbowicz przytacza poglądy A. Peretiatkowicza w opinii którego władztwo jest równoznaczne z *imperium*, tj. z prawem stosowania przez władzę państwową określonych zakazów oraz nakazów egzekwowanych przymusem

⁶⁰⁷ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Acta Uniw. Wratt., No 3134, Wrocław 2009, s. 47.

⁶⁰⁸ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 41, [za:] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 43-45.

⁶⁰⁹ J. Jendrośka, *Przymus administracyjny*, [w:] Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, K. Ziemiński (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin profesora Zbigniewa Leońskiego*, Warszawa 1999, s. 144.

⁶¹⁰ Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK ZU 1A/2007, poz. 2.

⁶¹¹ W. Chróścielewski, *Imperium a gestia...*, s. 51.

⁶¹² M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 279.

administracyjnym (bez ingerencji sądu⁶¹³). Środkami przymusu administracyjnego są egzekucja, kara pieniężna oraz przymus bezpośredni⁶¹⁴.

Przymus egzekucyjny może być stosowany wyłącznie do momentu osiągnięcia stanu faktycznego odpowiadającego treści obowiązku i w każdym przypadku powinien być ostatecznością. Nie może być stosowany w przypadku gdy akt administracji wywołuje określone skutki z mocy prawa, jak również w celu przekonania podmiotu administrowanego do skorzystania z przynależnych mu uprawnień⁶¹⁵.

7.3.3. Sankcja administracyjna

Jak dotąd nie wypracowano legalnej definicji sankcji administracyjnej⁶¹⁶. Uwagę zwraca różnorodność w podejściu doktryny prawa zarówno do definiowania sankcji administracyjnych, a następnie ich klasyfikowania. Nie umniejsza to jednak faktu, iż konieczne jest przy omawianiu zagadnienia *imperium* w działalności agencji rządowych, wskazanie dolegliwości nakładanych na podmioty podlegające normom prawa administracyjnego, w związku ze stosowaniem przez agencje prawnych form działania. Pomimo nakładania przez agencje różnorodnych sankcji administracyjnych, podkreślić należy ich charakter prawny, który jest typowy dla sankcji stosowanych przez organy administracji publicznej. Zawężając pole badawcze, przedmiotem poniższych rozważań będą sankcje administracyjne, których charakter prawny wynika z norm prawa materialnego i proceduralnego.

W rozważaniach na gruncie literatury przedmiotu najczęściej przywoływane jest ujęcie sankcji administracyjnej zaproponowane przez J. Filipka. W jego rozumieniu sankcje administracyjne stanowią całokształt gwarancji prawnych, które zabezpieczają realizację prawa i należy je odnosić do wszystkich sytuacji, w których sprawca

⁶¹³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 31.

⁶¹⁴ A. Chajbowicz, *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością...*, s. 57-58, [za:] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 26, 43-45.

⁶¹⁵ E. Kruk, *Sankcja...*, s. 41, [za:] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 46.

⁶¹⁶ Definicja sankcji administracyjnej wypracowana została m.in. w drodze rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91)1 z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych. Sankcje administracyjne zostały zdefiniowane jako kary nakładane w drodze aktów administracyjnych na podmioty zachowujące się sprzecznie ze stosowanymi normami prawnymi, które przybierają postać grzywny albo innego środka karnego, bez względu na to czy ma ona charakter pieniężny czy też nie (Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91)1 z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych, [w:] T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 130).

zachował się w sposób niezgodny z treścią normy prawnej, a nie wyłącznie do przypadków naruszenia obowiązku⁶¹⁷. Jednak już M. Wincenciak przyjmuje definicję sankcji administracyjnej z punktu widzenia prawa administracyjnego, rozumianej jako „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”⁶¹⁸.

Użyteczne wydaje się również przedstawienie specyfiki sankcji administracyjnej za pomocą katalogu cech, którymi będą: a) nakładanie zgodnie z przepisami rangi ustawowej, b) następstwo niezgodnego z prawem zachowania się podmiotu lub jednostki, c) prewencyjno-represyjny charakter, d) forma sankcji ma postać aktu administracyjnego albo władczej czynności faktycznej, a więc władczego i autorytatywnego rozstrzygnięcia podmiotu administracyjnego, e) zastosowanie sankcji administracyjnej z uwzględnieniem zasady proporcjonalności (konieczność zastosowania sankcji oraz jej mała dolegliwość), f) sądowa kontrola nałożonej sankcji⁶¹⁹.

Dla przedstawienia charakteru prawnego poszczególnych typów sankcji administracyjnych stosowanych w obrębie władztwa agencji rządowych, wskazane jest przywołanie, tytułem wprowadzenia, katalogu tychże sankcji proponowanego w piśmiennictwie. Zauważyć należy, iż wypracowane zostały rozliczne klasyfikacje uwzględniające np. kryterium działów prawa administracyjnego (sankcje ustrojowe, proceduralne i egzekucyjne oraz materialne)⁶²⁰, kryterium funkcji (sankcje: prewencyjna, represyjna, wychowawcza)⁶²¹, czy też kryterium skutków prawnych. Mając na uwadze ostatnie kryterium, należy zwrócić uwagę na typizację sankcji administracyjnych zaproponowaną przez J. Zimmermanna. Autor wskazuje na sankcję karną związaną z normami znamionnymi dla prawa karnego (normy prawa administracyjnego, zakazujące określonych zachowań) oraz sankcję egzekucyjną powiązaną z obowiązkami administracyjnymi, które wynikają z ustaw lub aktów

⁶¹⁷ J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, PiP, z. 12, 1963, s. 877-878.

⁶¹⁸ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, 73.

⁶¹⁹ M. Stahl, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje...*, s. 91.

⁶²⁰ H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne, System prawa administracyjnego*, Tom 7, Wydanie 2, Wydanie 2017, s. 667.

⁶²¹ *Ibidem*, s. 675.

konkretyzujących ustawę i stanowią nakazy określonych zachowań⁶²². Wskazane powyżej sankcje egzekucyjne rozbudowuje M. Wincenciak, dokonując podziału na: a) kary pieniężne przymuszające do zachowania odpowiadającego żądaniu organu administracji publicznej, b) sankcje pieniężne nakładane na podmioty, uchylające się od obowiązków o niepieniężnym charakterze, c) sankcje przymuszające do wykonania obowiązku ciążącego na podmiocie na podstawie przepisów prawa⁶²³.

Uwzględniając pomocniczo charakter powyższy klasyfikacji oraz mając na względzie konstrukcję sankcji administracyjnych na gruncie przepisów ustaw powołujących agencje, wskazać można następujące kategorie tychże sankcji:

- a) administracyjne kary pieniężne;
- b) sankcje egzekucyjne;
- c) sankcje pozbawienia lub ograniczenia w uprawnieniach.

Analizując przepisy poszczególnych ustaw powołujących agencje, należy zauważyć, iż ustawodawca posługuje się określeniami, które wprost nawiązują do możliwej do zastosowania sankcji pieniężnej, przykładowo: „kary pieniężne”. Z kolei w innych miejscach używa sformułowań deskryptywnych, poprzez wskazanie skutków naruszenia norm prawa, np. „ustalanie należności z tytułu nienależnych kwot pomocy”.

Nie ulega wątpliwości, iż dla uporządkowania materii prawnej w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych, fundamentalne znaczenie miała nowelizacja k.p.a. polegająca na dodaniu działu „IV A. Administracyjne kary pieniężne”, tj. art. 189a-189 k.p.a. Wskazano przesłanki nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, będącą sankcją o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej⁶²⁴. Należy podkreślić, iż nowelizacja k.p.a. odnosi się wyłącznie do kar nakładanych na podstawie decyzji, a zatem przepisy nie będą miały zastosowania do sankcji finansowych, których uiszczenie wynika z ustaw.

Nałożenie kary pieniężnej stanowi przejaw stosowania prawa administracyjnego, czego wyrazem jest wydawanie aktów administracyjnych

⁶²² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 95.

⁶²³ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym...*, s. 106.

⁶²⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

obejmujących nakaz wpłaty określonych kwot pieniężnych na rzecz państwa (zobowiązanie publicznoprawne o charakterze pieniężnym)⁶²⁵. W wyroku NSA stwierdzono, iż kara pieniężna nie stanowi należności cywilnoprawnej. Jest ona instrumentem władztwa administracyjnego i stanowi skutek zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Odpowiedzialność administracyjna ma miejsce w sytuacjach naruszenia prawa albo obowiązków nałożonych na określony podmiot. Z kolei kara administracyjna jest środkiem przymusu, który ma zapewnić realizację wykonawczo-zarządzających zadań administracji⁶²⁶. Za przykład może posłużyć nakładanie przez ARiMR kar pieniężnych w związku m.in. z administrowaniem obrotem towarami rolnymi z zagranicą w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (art. 6 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o ARiMR).

Z kolei drugi typ sankcji, który należy w szczególności odnieść do agencji rządowych jest sankcja egzekucyjna. Istota sankcji egzekucyjnych sprowadza się do wymuszenia na adresacie wykonania określonego obowiązku, który nie został przez niego dobrowolnie wypełniony. Sankcjami egzekucyjnymi będą w szczególności grzywny nakładane na uczestników postępowania administracyjnego, mające na celu wymuszenie zachowania odpowiadającego żądaniu danego organu. Sankcja egzekucyjna może być również „grzywną w celu przymuszenia” nakładaną w postępowaniu egzekucyjnym, związanym z obowiązkami o niepieniężnym charakterze⁶²⁷.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż intencją wymierzenia kary pieniężnej jest wywołanie określonej dolegliwości finansowej podmiotowi, który działa niezgodnie z przepisami prawa, natomiast celem egzekucji administracyjnej jest nakłonienie danej osoby do realizacji ciążącego na niej obowiązku⁶²⁸.

Środkiem egzekucyjnym w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych jest egzekucja m.in. z pieniędzy, ruchomości oraz nieruchomości. Z kolei w postępowaniu dotyczącym obowiązków o niepieniężnym charakterze,

⁶²⁵ D. K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 2015, s. 17.

⁶²⁶ Postanowienie NSA z 12 grudnia 2017 r., II GSK 311/15, CBOSA.

⁶²⁷ E. Kruk, *Sankcja...*, s. 208-209.

⁶²⁸ L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 74.

środkiem egzekucyjnym będzie grzywna w celu przymuszenia, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości oraz przymus bezpośredni⁶²⁹.

Trzecią kategorią sankcji stosowanych przy władczej działalności agencji rządowych jest sankcja pozbawienia lub ograniczenia w uprawnieniach. Sankcja polegająca na pozbawieniu uprawnienia musi być uprzednio przyznana na podstawie indywidualnego aktu administracyjnego lub też wynikać z przepisów prawa⁶³⁰.

Przykładowo PARP ma możliwość wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru pn. Krajowy System Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw, w przypadku gdy dany podmiot np. zaprzestał świadczenia usług rozwojowych lub zawarł we wniosku o wpis do rejestru nieprawdziwe dane (art. 6a ust. 3 pkt 1-2). Agencja może także odmówić udzielenia wsparcia podmiotowi, jeżeli poweźmie uzasadnioną wątpliwość co do jego prawidłowego wykorzystania (art. 6b ust. 4). Prezes COBORU także może odmówić wpisu odmiany gatunku rośliny uprawnej do rejestru prowadzonego przez COBORU w przypadku gdy odmiana nie spełnia warunków określonych w ustawie lub zgłaszający odmianę nie uiścił opłaty (art. 16 ust. 2 pkt 1-2 ustawy o nasiennictwie).

Ustawodawca przewiduje możliwość zastosowania takiego typu sankcji poprzez np. użycie zwrotu „wstrzymuje wykonanie decyzji”. Pozbawienie uprawnienia wiązać się może z określoną stratą majątkową. Przykładowo: Prezes NCBiR może wstrzymać finansowanie projektu w przypadku wydatkowania przez wykonawcę środków finansowych niezgodnie z umową lub nieosiągnięcia wyników zaplanowanych na danym etapie realizacji projektu do czasu wyjaśnienia nieprawidłowości (art. 42 pkt 3).

Jak zauważa jednak E. Kruk, rzeczywiste funkcje środków prawnych często nie odpowiadają funkcjom zakładanym (deklaratywnym). Autor słusznie zwraca uwagę, iż ostateczny charakter tychże środków uzależniony jest od sposobu ich wykorzystania (w świetle obowiązujących procedur). Dlatego też jednym z kryteriów wyróżniania sankcji egzekucyjnych jest możliwość umorzenia postępowania w sprawie nałożenia sankcji, jak również możliwość zwolnienia od już nałożonych sankcji, jeżeli podmiot zrealizował ciążący na nim obowiązek⁶³¹.

⁶²⁹ Art. 1a pkt 12 lit a-b ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1314).

⁶³⁰ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie...*, s. 113.

⁶³¹ E. Kruk, *Sankcja...*, s. 208.

ROZDZIAŁ VIII

REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH Z ZAKRESU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZEZ AGENCJE

8.1. Uwagi ogólne

Ustawodawca przypisuje realizację zadań (publicznych) agencjom, tj. podmiotom wyodrębnionym w strukturze administracji publicznej. Z kolei zadania Prezesów agencji mają zasadniczo charakter wykonawczo-administracyjny. W takim zakresie nie można ich rzecz jasna uznać za zadania publiczne. Nie mniej jednak następstwem działalności tychże organów (oraz poszczególnych komórek organizacyjnych) jest realizacja określonych zadań agencji.

Pierwsze z agencji powstały na rzecz prowadzenia działalności w konwencjonalnych (typowych) obszarach aktywności społeczno-gospodarczej państwa, tj.: w rolnictwie oraz przedsiębiorczości. Analizując przepisy ustaw powołujących współczesne agencje należy zauważyć, iż zarysowała się tendencja do tworzenia agencji o stosunkowo wąsko nakreślonych zadaniach, jednocześnie przedmiot ich działalności jest bardzo zróżnicowany. Dla zobrazowania można posłużyć się często przytaczaną w literaturze systematyką zadań agencji, zaproponowaną przez P. Wajdę i A. Wiktorowską, która wymaga jednak uzupełnienia. Autorzy dokonują podziału na agencje⁶³²:

- 1) wykonujące prawo własności oraz inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa (*agencje powiernicze*, AMW, KOWR);
- 2) realizujące zadania interwencyjne w obszarze gospodarczym. Interwencja może mieć wymiar bezpośredni, którego przejawem będzie oddziaływanie na popyt i podaż lub wymiar pośredni, polegający na stosowaniu zachęt, zróżnicowanych form pomocy (*agencje interwencyjne*, PARP, ARiMR);
- 3) odpowiedzialne za tworzenie i gospodarowanie rezerwami strategicznymi (*agencje gospodarujące rezerwami strategicznymi*, ARM).

⁶³² P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 412.

Powyższy podział musi uwzględniać także agencje realizujące zadania o administracyjnym charakterze, których powstawanie zauważalne jest w ostatnich latach (*agencje administrujące*, tj.: PAK, NIW, NCBiR, NCN, ale także COBORU).

Pomimo względnie szerokiego zakresu zadań agencji, M. Szewczyk, powołując się na postanowienia konstytucji stwierdza, iż nie wszystkie zadania państwa mogą być zlecane agencjom rządowym, zakładając, że rola rządu ograniczałaby się jedynie do sprawowania nadzoru nad ich realizacją. Rząd odpowiada bowiem za podejmowanie strategicznych decyzji dla państwa. Zdaniem autorki, delegowanie wszystkich posiadanych uprawnień prowadziłoby do rozproszenia zarówno odpowiedzialności jak i kompetencji⁶³³. Powstawanie kolejnych agencji rządowych odpowiada rozszerzaniu się sfery działalności administracji publicznej (państwa). Z tym wiązać należy problem podziału zadań i kompetencji pomiędzy państwo a agencje rządowe.

Za punkt wyjścia dla rozważań w niniejszym rozdziale uznać należy określenie zakresu pojęciowego „zadania publicznego”. Powyższe rozstrzygnięcie jest konieczne z uwagi na posługiwanie się przez ustawodawcę (ale również badaczy) z pozoru zbliżonymi określeniami, np. „zadaniami z zakresu administracji rządowej” lub „zadaniami państwa” realizowanymi przez agencje. Na uwagę zasługuje szczególnie ostatnie sformułowanie, które zostało wypracowane na gruncie ustawy o f.p. W *Uzasadnieniu* tejże, można przeczytać, iż intencją prawodawcy było zaproponowanie agencji wykonawczej stanowiącej nową formę organizacyjno-prawną realizacji „kluczowych zadań państwa”⁶³⁴. Nie wskazano jednak egzemplifikacji tychże zadań. Powyższe może skłaniać do rozumowania owych zadań jako każdego, które przypisane jest państwu lub też zadań wyłącznie o fundamentalnym znaczeniu dla państwa. Pole do nadinterpretacji jest więc bardzo szerokie⁶³⁵.

Zagadnieniem, które dotąd nie doczekało się szczegółowych analiz w literaturze przedmiotu jest osobliwy charakter prawny zadań agencji. Istota niniejszej kwestii polega na wypracowaniu na gruncie przepisów prawa dychotomicznego modelu ich realizacji, tj.: wyodrębnieniu zadań własnych wynikających z przepisów ustaw (z woli ustawodawcy) oraz zadań zleconych lub powierzonych na podstawie umów i porozumień (z woli właściwych organów państwa). Rozwinięciem drugiego wariantu

⁶³³ M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 186.

⁶³⁴ *Uzasadnienie dla projektu ustawy o finansach publicznych* (druk nr 1181), 20 października 2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 13.03.2018 r.].

⁶³⁵ W przypadku zadań instytucji gospodarki budżetowej używa się z kolei sformułowania „*zadania publiczne*” (art. 23 ust. 1 ustawy o f.p.).

będą zadania wynikające z realizacji celów określonych w dokumentach strategicznych i programowych uchwalanych przez Radę Ministrów. Zasadniczo są to bowiem zadania wykonywane na podstawie uprzednio zawartych umów i porozumień. Wszystkie wyodrębnione zadania mają charakter zadań publicznych.

Z uwagi na powyższe konieczna jest analiza uwarunkowań normatywnych zadań wykonywanych przez agencje oraz zakresu i sposobów ich realizacji. Podstawą rozważań będą przepisy właściwych ustaw. Należy podkreślić, iż tryb i zasady wykonywania zadań są szczegółowo dookreślane w aktach prawnych o randze rozporządzeń. Powyższe stwierdzenie należy odnosić szczególnie do agencji realizujących zadania związane z wydatkowaniem środków z funduszy UE (ARiMR, PARP, NCBiR), które cechują się większą złożonością pod względem otoczenia prawnoregulacyjnego.

Ustalony powyżej podział zadań odpowiada klasyfikacji zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone⁶³⁶. Mogą nimi być zadania z zakresu administracji rządowej zlecane na podstawie ustawy albo w wyniku zawartego porozumienia⁶³⁷.

Zadania agencji najczęściej mają charakter długofalowy i strategiczny. Trudność sprawia określenie punktu na osi czasu który określałby ich zakończenie bez szkody dla interesu publicznego. Muszą one zatem być realizowane w sposób nieprzerwany. Dla przykładu zadania PARP koncentrują się na wspieraniu w ramach programów rozwoju gospodarki: przedsiębiorców, eksportu, czy też rozwoju regionalnego (art. 4 ust. 1 ustawy o PARP), zadania ARM polegają na utrzymywaniu rezerw strategicznych – ich przechowywaniu, wymianie, konserwacji (art. 27 pkt 1 ustawy o ARM), natomiast ARiMR wspiera inwestycje w rolnictwie, rybołówstwie czy przetwórstwie produktów rolnych (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o ARiMR). Z kolei z punktu widzenia zawieranych umów i porozumień agencje realizują zadania w określonych ramach czasowych odpowiadających np. perspektywie finansowej Unii Europejskiej, a ich wykonanie może zostać poddane ocenie w świetle wyznaczonych celów.

Zagadnienie zadań publicznych wiąże się w sposób immanentny z problemem zakresu (zróżnicowania) odpowiedzialności agencji i ich organów (tj. Prezesów w związku z przypisanymi kompetencjami). W literaturze przedmiotu zdecydowanie

⁶³⁶ Np. P. Chmielnicki (P. Chmielnicki *Podział zadań samorządu terytorialnego*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 107).

⁶³⁷ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Wydanie 2, Warszawa 2006, s. 152.

przeważa pogląd wskazujący na odpowiedzialność państwa za realizację zadania. Państwo tworzy bowiem agencje na podstawie ustaw, wyposaża m.in. w rzeczowe oraz finansowe aktywa, by następnie sprawować nadzór⁶³⁸. Niekiedy wskazuje się, iż ową odpowiedzialność ponosi „rządowa administracja gospodarcza”⁶³⁹, a więc Prezes RM, właściwi ministrowie⁶⁴⁰.

Uzupełnieniem niniejszego rozdziału będzie przedstawienie kwestii sprawowania władzy publicznej przy wykonywaniu zadań publicznych przez agencje. Tradycyjnie wykonywanie tejże władzy przypisuje się organom państwowym. Nie mniej jednak przedstawiona zostanie argumentacja przemawiająca za tym, iż przymiotu dysponowania władzą nie można odmówić także agencjom.

8.2. Pojęcie zadań publicznych

Rozważania w obszarze realizacji zadań przez agencje należy poprzedzić odniesieniem się do definicji i zakresu pojęcia „zadanie publiczne”, wypracowanego na gruncie doktryny prawa oraz orzecznictwa. Dotychczas nie ustalono definicji normatywnej „zadania publicznego” mimo, iż pojęcie jest wykorzystywane w konstytucji oraz ustawodawstwie.

Jak słusznie podaje R. Stasikowski, ustawodawca stał się sprawcą „pojęciowego chaosu” poprzez posługiwanie się w sposób swobodny i bez wyraźnego zróżnicowania: „zadaniami państwowymi”, „zadaniami administracyjnymi (zadania administracji)”⁶⁴¹ i w końcu „zadaniami publicznymi”. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ustalono, iż „zadania publiczne” mają szerszy zakres niż „zadania władzy publicznej”.

⁶³⁸ Tak uzasadnia np. K. Kiczka, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo...*, s. 566. Podobnie J. Jagielski, *Status prawny...*, [w:] *Granice wolności gospodarczej...*, s. 75.

⁶³⁹ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 169.

⁶⁴⁰ T. Wiecech zwraca uwagę, na problem związany z odpowiedzialnością ministrów za działalność agencji w Wielkiej Brytanii. Agencje dysponują znaczną autonomią (w szczególności finansową) i w dużym stopniu realizują politykę resortu. Jednak jedynie minister odpowiada za tę działalność przed parlamentem. Jednak również i on może się „wyrzec” tejże odpowiedzialności z uwagi na autonomiczny status agencji (T. Wiecech, *Zasada indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu w Wielkiej Brytanii*, [w:] PS, Rok XVIII 2(97)/2010, s. 130).

⁶⁴¹ R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „ST” 2009, nr 7-8, s. 5.

Zadania publiczne są realizowane powszechnie oraz użytecznie dla ogółu, jednocześnie służąc osiągnięciu celów określonych w konstytucji i ustawach⁶⁴².

Pojęcie „zadanie” z prakseologicznego punktu widzenia można określić jako „stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty”⁶⁴³. Z kolei zdaniem M. Stahl, występowanie określenia „publiczny” w polskim prawodawstwie, orzecznictwie i doktrynie, wiązać należy m.in. z „procesem przywracania starych pojęć, nadawaniem treści pojęciom nowym”. W ujęciu ogólnym sformułowanie „publiczny” oznacza: do powszechnego użytku, powszechnie dostępny, stanowiąc przeciwieństwo „prywatnego”. Zwrot pojawia się w definicjach administracji, łączony jest z interesem publicznym, stanowi jedną z cech administracji oraz jest przesłanką prawną działań podejmowanych przez podmioty administracji, które przy realizacji zadań są zobligowane do uwzględniania interesu publicznego⁶⁴⁴. M. Stahl, zauważa również, iż realizacja zadań publicznych w interesie publicznym oraz na podstawie przepisów prawa stanowi zasadniczą cechę podmiotów administrujących. Zadaniem publicznymi będą zadania realizowane przez państwo, które są wykonywane w sposób samodzielny za pomocą jego organów, bądź też są one przekazywane innym podmiotom administracji publicznej⁶⁴⁵.

Z kolei S. Fundowicz wskazuje na dynamiczne rozumienie zadań publicznych. W opinii autora ów pogląd związany jest z pojmowaniem administracji jako bytu dynamicznego, podlegającego przeobrażeniom prawno-organizacyjnym. W takim ujęciu zadanie publiczne to przyjęte przez państwo „zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”. Pojęcie zadania publicznego obejmuje dwa elementy:

- a) materialny, którego istotę utożsamiać należy z powyższym pojmowaniem zadania publicznego;
- b) formalny, zakładający, iż „państwo przejmuje zaspokajanie wcześniej ustalonych potrzeb”. „Przejęcie” następuje poprzez określenie w normie prawnej działań jako zadań publicznych, ich powszechne przypisanie do zadań publicznych w ramach obrotu prawnego lub też na podstawie niebudzącego wątpliwości

⁶⁴² Wyrok NSA z 13 grudnia 2013 r., I OSK 1858/13, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 23 września 2015 r., IV SAB/Po 83/15, CBOSA.

⁶⁴³ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 82.

⁶⁴⁴ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu...*, s. 97-98.

⁶⁴⁵ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, s. 32.

i bezspornego domniemania, że działanie jest realizacją zadania publicznego (szczególnie gdy działanie jest wykonywane przez osobę prawną prawa publicznego i nie zostało skonkretyzowane w normie prawnej w charakterze czynności prawnej prawa prywatnego)⁶⁴⁶.

W tym względzie należy przywołać stanowisko SN, który w postanowieniu z 26 września 2012 r. potwierdził konieczność realizacji zadań na podstawie wyraźnie wskazanych unormowań ustawowych albo rozstrzygnięć wydanych na podstawie unormowań ustawowych. Powierzają one (zlecają) określone zadania publiczne konkretnym podmiotom⁶⁴⁷.

Zakres zadań publicznych w sposób całościowy określa A. Błaś. W opinii autora będą nimi m.in. zapewnienie bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i nienaruszalności granic państwa, prowadzenie polityki ukierunkowanej na zapewnienie pełnego zatrudnienia, nadzorowanie warunków wykonywania pracy, ochrona środowiska, sprzyjanie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, ochrona konsumentów. Nie jest to katalog zamknięty. Jak zauważa autor, szereg zadań władzy publicznej określono w przepisach ustawowych. Dotyczy to w szczególności planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami należącymi do państwa, ochrony przyrody czy dóbr kultury. Bez względu na przedmiot zadań to władze publiczne odpowiadają za ich planowanie, organizowanie, realizowanie oraz kontrolowanie⁶⁴⁸.

W kwestii zadań publicznych wypowiedział się także TK. Trybunał wskazał, iż zadania są realizowane przez administrację rządową oraz samorządową. Ich wykonywanie może zostać powierzone różnicowanym formom organizacyjnym. Zadania polegają na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczeństwa, w szczególności poprzez: utrzymanie komunikacji i dróg, zaspokajanie potrzeb kulturalnych, zapewnienie oświaty, pomocy społecznej i opieki zdrowotnej, zaopatrywanie ludności w energię gazową, elektryczną, ciepłą oraz wodę, rozwój nauki, itp.⁶⁴⁹.

⁶⁴⁶ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością...*, s. 158. E. Knosala zwraca uwagę, iż obecnie pojęcie zadania publicznego nie jest tak jednoznaczne jak w przeszłości („nie ma tak jasno zarysowanych konturów”). Za przyczynę takiego stanu rzeczy autor wskazuje brak precyzyjnych kryteriów, które umożliwiłyby przeprowadzenie granicy pomiędzy tym co publiczne oraz prywatne [E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjno-prawne ich wykonywania i nowe pojęcia - zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu...*, s. 119].

⁶⁴⁷ Postanowienie SN z 26 września 2012 r., II CSK 722/11, Legalis (nr 548613).

⁶⁴⁸ A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, s. 141-142.

⁶⁴⁹ Uchwała TK z 12 marca 1997 r. W 8/96, OTK ZU 1/1997, poz. 15.

8.3. Dekoncentracja zadań publicznych

Zjawisko przekazywania realizacji zadań publicznych agencjom rządowym należy wiązać z jednym z podstawowych pojęć w nauce administracji jakim jest dekoncentracja administracji.

Dekoncentracją jest techniczny zabieg przypisywania zadań publicznych na odpowiednim szczeblu administracji publicznej. Przedstawicielem takiego poglądu jest J. Zimmermann, który zwraca uwagę, iż pojęcia dekoncentracji i koncentracji nie są w sposób ścisły związane z prawem. Opisują one jedynie „techniczną budowę danego obszaru administracji publicznej i przesądzą o podziale czynności administracyjnych, istotnym z prakseologicznego i ekonomicznego punktu widzenia”. Jednak prawo - kontynuuje J. Zimmermann - rozstrzyga o ilości i rodzaju spraw przypisanych poszczególnym segmentom aparatu administracyjnego⁶⁵⁰.

Z kolei T. Bąkowski proponuje podział na: a) dekoncentrację w sferze zewnętrznej, polegającą na realizacji przez organy oraz inne podmioty publiczne przypisanych im zadań i kompetencji wchodzących w zakres administracji; b) dekoncentrację w sferze wewnętrznej, tj. wykonywanie zadań właściwych organowi lub innemu podmiotowi publicznemu przez jednostki organizacyjne lub osoby należące do aparatu pomocniczego tego organu. Uwzględniając kryterium metody dekoncentracji wskazać należy dekoncentrację z mocy prawa (wynikającą z przyjęcia w przepisach prawa konkretnych rozwiązań ustawowych i podustawowych) i dekoncentrację związaną z podjęciem przez właściwy podmiot administracji publicznej zespołu czynności zgodnie z przepisami prawa. T. Bąkowski podkreśla iż odpowiedzialność za realizację zadań w dalszym ciągu należy przypisywać podmiotowi „przekazującemu zadanie”⁶⁵¹.

W piśmiennictwie przyjął się pogląd, iż agencje rządowe są tworzone dla realizacji zadań, niejako w „zastępstwie” struktur ministerialnych z uwagi na dysponowanie instrumentami umożliwiającymi ich realizację w sposób skuteczny

⁶⁵⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 227.

⁶⁵¹ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna...*, s. 196-197. Na temat dekoncentracji wewnętrznej wypowiedział się NSA wskazując, iż organ może upoważnić pracowników jednostki organizacyjnej do załatwienia sprawy w jego imieniu. Zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu jednak upoważniony pracownik nie staje się nosicielem kompetencji - organem administracyjnym. Pełni on jedynie funkcję tego organu na podstawie upoważnienia. Z uwagi na fakt, iż działania pracownika upoważnionego „zaliczane są na rachunek organu upoważniającego” stanowią one rozstrzygnięcie samego organu upoważniającego (postanowienie NSA z 3 marca 2011 r., I OZ 6/11, CBOSA).

i efektywny. Z punktu widzenia przepisów prawa dekoncentracja może mieć charakter pierwotny i wynikać z przepisów „ustrojowych” powołujących agencje. Niekiedy ustawy wskazują, iż agencje realizują zadania z zakresu administracji rządowej (np. PARP). W tym przypadku nałożenie zadań ma jednak charakter samoistny, z tego względu, pod względem prawnym i faktycznym nie zachodzi przeniesienie kompetencji z organu wyższego na organ niższy, ponieważ pierwszy z tych organów nie jest wskazany. Ta *quasi* dekoncentracja stanowi zamysł ustawodawcy, którego woli agencje muszą się podporządkować. Nie mają możliwości „wynegocjowania” warunków realizacji zadań oraz środków temu służących. Jednocześnie ustawy wskazują na „podległość” lub „nadzorowanie” przez właściwy organ administracji rządowej, który jest merytorycznie przygotowany do sprawowania nadzoru nad podmiotem podporządkowanym.

Z drugiej strony, agencje wykonują również zadania na podstawie umów i porozumień zawieranych z organami administracji rządowej. Można więc uznać, iż dekoncentracja ma także wtórny charakter. Taka forma przeniesienia kompetencji winna mieć umocowanie w przepisach prawa i dochodzi do skutku na podstawie złożenia zgodnych oświadczeń woli stron umowy lub porozumienia⁶⁵². Niemniej jednak należy uznać, iż każdorazowo wola do przeniesienia kompetencji będzie pochodziła od organu administracji rządowej. Takie ujęcie przenoszenia właściwości rzeczowej odpowiada przyjmowanym w doktrynie założeniom dekoncentracji.

8.4. Planowanie realizacji zadań

Agencje rządowe muszą posiadać zdolność (gotowość) do realizacji zadań publicznych. W ramach zdolności należy rozumieć potencjał oraz zasoby, jakie organizacja powinna posiadać i wykorzystywać przy realizacji zadań publicznych w sposób skuteczny i efektywny.

⁶⁵² Innego zdania jest J. Człowiekowska, która podkreśla, iż cechą porozumienia jest m.in. równorzędna pozycja stron i jest ono zawierane co do zasady pomiędzy podmiotami od siebie niezależnymi oraz samodzielnymi. Z kolei strony porozumienia ułożone w strukturze scentralizowanej, które podejmują formę działania o konsensualnym charakterze, nie będą w stanie oderwać się od hierarchicznych uwarunkowań (J. Człowiekowska, *Powierzanie zadań i kompetencji w administracji publicznej - uwagi na tle problematyki zawierania porozumień administracyjnych*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej...*, s. 65).

J. Szreniawski, odnosząc się do organów administrujących, zwraca uwagę, iż ich budowa jest „istotnym elementem efektywności i sprawności działania administracji”. Zasady działania i modele organizacji powinny być dostosowane do ogólnych i bieżących potrzeb, jakości kadr, zadań, środków finansowych czy wyposażenia technicznego. Układy, struktury organizacyjne oraz wzajemne zależności pomiędzy częściami składowymi i stanowiskami, oparte na przepisach prawa, stanowią podstawy powiązań pomiędzy funkcjami i czynnościami, mają decydujący wpływ na stopień specjalizacji, układ odpowiedzialności, hierarchii, koordynacji oraz trwałości⁶⁵³.

Z punktu widzenia nauki administracji oraz teorii organizacji i zarządzania zostaną przedstawione wewnętrzne aspekty planowania realizacji zadań przez agencje, do których zaliczyć należy 3 kluczowe komponenty: organizacyjny (kształtowanie struktury wewnętrznej oraz jej formalizacja), kadrowy (zasoby ludzkie), finansowy (dysponowanie środkami finansowymi)⁶⁵⁴. Jedynie zachowanie integralności powyższych komponentów zabezpiecza realizację celów i zadań agencji określanych w planach działalności na dany rok.

Plany działalności są podstawowymi dokumentami planistycznymi Prezesów agencji. Przepisy ustawy o f.p. (art. 70 ust. 4) wskazują na przysługującą ministrowi możliwość do zobowiązania kierownika danej jednostki do opracowania planu oraz sporządzania sprawozdania z jego wykonania. W praktyce każdy z organów nadzorczych zobowiązał Prezesa do opracowania takiego dokumentu. Dodatkowo Ministrowi Finansów przyznano kompetencje do określenia w drodze rozporządzenia sposobu sporządzania i elementów planu i sprawozdań z wykonania działalności (art. 70 ust. 7 ustawy o f.p.).

W opinii E. Knosali, planowanie wewnętrzne w administracji publicznej obejmuje w szczególności planowanie kadr i planowanie finansowe (w tym opracowanie budżetu). Dodatkowo zalicza do zasobów objętych planowaniem również

⁶⁵³ *Ibidem*, s. 55.

⁶⁵⁴ P. Tyrała, zakłada, iż każdy model organizacji stanowią cztery podstawowe czynniki: ludzie - ich zbiorowe oraz indywidualne dążenia i wzorce zachowań, cele realizowane przez organizację i wynikające z nich konkretne zadania, formalna struktura - rozumiana jako zasady podziału zadań a także odpowiedzialności za nie, w tym również władzy i wynikającej z niej odpowiedzialności i informacji. Do ostatnich elementów autor zalicza środki materialno-techniczne oraz technologiczne w tym zasady posługiwania się nimi (P. Tyrała, *Kierowanie, organizowanie, zarządzanie*, Toruń 2002, s. 60).

zasoby informacyjne, które współcześnie odgrywają coraz większą rolę⁶⁵⁵. Planowanie zadań powinno cechować zintegrowane podejście, tj. powinno obejmować:

1. planowanie zewnętrzne (zadania i cele);
2. planowanie wewnętrzne (środki personalne i finansowe);
3. planowanie systemu (procedury i organizację).

Planowanie powinno być ukierunkowane na realizację celów zewnętrznych. Poszczególne składowe planowania (zewnętrzne, wewnętrzne i system) powinny ze sobą współpracować oraz oddziaływać na siebie⁶⁵⁶.

Pierwszy z komponentów planowania realizacji zadań - organizacyjny, obejmuje strukturę organizacyjną rozumianą jako „całościść, zarówno sformalizowanych (określonych przez prawo), jak i niesformalizowanych relacji pomiędzy ogniwami organizacyjnymi oraz między tymi ogniwami a organizacją jako całością”. Owe relacje można rozpatrywać w aspekcie dynamicznym, w świetle którego struktura organizacyjna nie stanowi jedynie struktury rzeczy złożonej, ale również struktury obejmującej zachodzące w jej ramach procesy⁶⁵⁷.

Układ poszczególnych ogniw organizacyjnych, jak i organizacji jako całości musi być dostosowany do realizowanych zadań, a jednocześnie wyrażać gotowość do zmian w zakresie działalności podmiotu. Struktura organizacyjna agencji została uregulowana m.in. w regulaminach. Pozwala to na zachowanie trwałości struktury, przemieszczanie zasobów oraz kompetencji w obrębie organizacji, tworzenie zależności o charakterze hierarchicznym oraz funkcjonalnym, określenie zasięgu i rozpiętości kierowania. Nie mniej jednak przyjąć należy pogląd S. Mazura oraz K. Olejniczaka wyrażony przy omawianiu urzędów „zanurzonych” w koncepcji współzarządzania. Autorzy stwierdzają, iż taki urząd postrzegany jest jako struktura płynna, zadaniowa i elastyczna. Techniki zarządzania imperatywnego zajmują narzędzia uzgadniania i informacji. Urząd to m.in. organizacja otwarta i organiczna, wprowadzająca innowacyjne rozwiązania⁶⁵⁸.

Komponent kadrowy planowania zadań to czynnik ludzki organizacji. Zdaniem J. Łukasiewicza, sprawność aparatu państwa stanowi wypadkową wielu czynników, tj.: ludzkich postaw, organizacji, kwalifikacji, idei, wartości, społecznej aktywności,

⁶⁵⁵ E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 136-137.

⁶⁵⁶ *Ibidem*, s. 139.

⁶⁵⁷ J. Stelmasiak, M. Zdyb, *Organizacja i zarządzanie...*, s. 37.

⁶⁵⁸ S. Mazur, K. Olejniczak, *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym*, [w:] K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 39.

stopnia społecznej samoorganizacji⁶⁵⁹. K. Chochowski zwraca uwagę na kadry jako ważny element wpływający na organizację administracji w kontekście powierzonych jej zadań. Jeżeli kadry materialnie i merytorycznie nie są gotowe do wykonywania zadań, to nawet w przypadku gdy będą optymalnie przypisane do struktur administracyjnych, efektywność ich działania będzie niska⁶⁶⁰. Wykonawczy wymiar zadań agencji wymaga posiadania przez te podmioty wykwalifikowanej kadry (racjonalizacja zatrudnienia, operatywność przy relokowaniu zasobów w organizacji) w ramach komórek organizacyjnych, ponieważ są to wyspecjalizowane podmioty, które powinna cechować fachowość i podejście eksperckie⁶⁶¹.

Finansowanie działalności agencji zależne jest od dotacji podmiotowych i celowych z budżetu państwa będących ich podstawowymi i najważniejszymi źródłami finansowania⁶⁶². Z uwagi na powyższe, organizacja komponentu finansowego uzależniona w szczególności od struktur państwa. Przykładowo każdorazowa nadwyżka środków finansowych musi zostać zwrócona do budżetu państwa.

Podkreślenia wymaga znaczenie zasobów informacyjnych mających integrujący (horyzontalny) charakter. Zdaniem S. Mazura oraz K. Olejniczaka wykluczyć należy prowadzenie spraw publicznych bez posiadania informacji i wiedzy „stanowiących fundament namysłu oraz podstawę podejmowania społecznie i ekonomicznie korzystnych rozstrzygnięć w sferze publicznej”⁶⁶³. E. Knosala podkreśla wydajność systemów informacyjnych umożliwiających ustalenie zestawu informacji dostępnych

⁶⁵⁹ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki...*, s. 181.

⁶⁶⁰ K. Chochowski, *Kilka uwag w przedmiocie organizacji administracji...*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej...*, s. 90. J. Zimmermann potwierdza to stanowisko, wskazując również, iż niezbędny jest wzajemny oraz codzienny kontakt pomiędzy podmiotem przekazującym zadania oraz przejmującym (J. Zimmermann, *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań - uwagi wprowadzające*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej...*, s. 27).

⁶⁶¹ W literaturze przedmiotu pojawia się postulat aby pracowników agencji rządowych objąć ustawą o służbie cywilnej. Status urzędników służby cywilnej mają pracownicy agencji w Wielkiej Brytanii, (*civil service*) jednak szefami agencji mogą zostać osoby nienależące do korpusu służby cywilnej (T. Wiecech, *Zasada indywidualnej odpowiedzialności politycznej...*, [w:] PS, Rok XVIII 2(97)/2010, s. 130).

⁶⁶² Przykładowo w ARiMR dotacje z budżetu państwa w 2016 r. stanowiły 94% przychodów ogółem (*Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2016 r.*, s. 213, <http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/biblioteka/sprawozdania-z-dzialalnosci-agencji-restrukturyzacji-i-modernizacji-rolnictwa.html> [dostęp na dzień: 10.02.2017 r.]), w NCBiR-85% (*Sprawozdanie z działalności Narodowego Centrum Badań i Rozwoju za 2015 rok*, s. 98, <http://www.ncbr.gov.pl/bip/kontrola-zarzadcza/sprawozdania-z-dzialalnosci/> [dostęp na dzień: 10.02.2017 r.]) należy jednak zauważyć, iż w przypadku AMW dotacje z budżetu państwa wyniosły 46% (NIK, Wystąpienie pokontrolne, Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. P/17/001 s. 5, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/001/KON/> [dostęp na dzień: 10.02.2017 r.]).

⁶⁶³ S. Mazur, K. Olejniczak, *Rola organizacyjnego uczenia się...*, [w:] K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się...*, s. 25.

decydentowi⁶⁶⁴ natomiast w opinii A. Pawłowskiej konieczne jest zaspokajanie potrzeb informacyjnych administracji, którymi są dane, informacje i narzędzia informatyczne (oprogramowanie i sprzęt) kluczowe dla jej prawidłowego funkcjonowania⁶⁶⁵

8.5. Zadania publiczne realizowane przez agencje

Zadania publiczne realizowane przez agencje zasadniczo zostały określone w przepisach prawa o randze ustawowej. Nie mniej jednak naczelnemu organowi administracji rządowej przysługuje uprawnienie do dookreślania zadań również w drodze aktów wykonawczych (rozporządzeń) – dotyczy szczególnie ARiMR, NCBiR, PARP. P. Bieś-Srokosz zauważa, iż zadania mogą być przekazywane na podstawie zarządzeń. Przykładem jest ARM gdzie część zadań może zostać powierzona na podstawie decyzji ministra, którą należy rozumieć jako zarządzenie⁶⁶⁶.

Literatura prawnicza jest co do zasady zgodna, jeżeli chodzi o pierwotną przynależność zadań realizowanych przez agencje rządowe. Zadania „są zbliżone do ustawowych zadań niektórych naczelných organów administracji, część z nich jest pewną konkretyzacją zadań ministrów”⁶⁶⁷. Z. Niewiadomski, zwraca uwagę, iż agencje są podmiotami specyficznymi, utworzonymi w celu wykonywania administracji publicznej w miejscu klasycznych (typowych) organów administracyjnych⁶⁶⁸. K. Strzyczkowski ustala zadania agencji jako zadania administracyjnego prawa gospodarczego, ponieważ stanowią one formę administracji gospodarczej. Ma ona miejsce wtedy, gdy zadania publiczne są realizowane przez inne podmioty prawa niż własne urzędy (organy) państwowe⁶⁶⁹. Podobnie M. Chmaj oraz G. Herc wskazujący, iż działalność agencji związana jest ze skomplikowaniem procesów zachodzących w pewnych dziedzinach gospodarki rynkowej, „w realiach, której nawet organy centralne mające duże możliwości oddziaływania nie byłyby w stanie

⁶⁶⁴ E. Knosala, *Zarys teorii decyzji...*, s. 137.

⁶⁶⁵ A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Lublin 2002, s. 71 (np. w PARP stosowany jest Centralny System Teleinformatyczny (CST) wspierający realizację programów operacyjnych i projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE).

⁶⁶⁶ P. Bieś-Srokosz, *Realizacja ustawowych zadań przez agencje rządowe a interes publiczny*, „PPP”, nr 7-8, Rzeszów 2016, s. 174.

⁶⁶⁷ S. Hoc, *Prawo administracyjne...*, s. 85.

⁶⁶⁸ Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 207.

⁶⁶⁹ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 135.

efektywnie realizować określonych zadań publicznych”⁶⁷⁰. Podobnie w ustawach powołujących agencje gdzie wskazuje się, iż agencje rządowe realizują zadania administracji rządowej lub zadania państwa, co stanowić ma potwierdzenie państwa jako pierwotnego „piastuna” zadań.

K. Buczyński przytacza pogląd R. Leżohupskiego wskazującego zestaw cech charakteryzujących zadania realizowane przez agencje. Podnosi on, iż zadania powierzone tym podmiotom są realizowane na rzecz państwa (w jego w interesie), jak również wpisują się w ogólne kompetencje naczelných organów administracji rządowej wskazanych w ustawie o dz.a.r.z. (przy czym nie jest możliwe określenie jednej kategorii zadań, które byłyby wykonywane jedynie przez agencje rządowe)⁶⁷¹.

Niewątpliwie dynamika tworzenia agencji skłania do unikania kategorycznych wniosków *hic et nunc* w zakresie typizowania zadań tych podmiotów np. do wyłącznie spraw gospodarczych. Wśród przedstawicieli doktryny toczy się dyskusja o dominujący przedmiot działalności agencji. J. Niczyporuk stwierdza, iż tzw. „rządowe agencje gospodarcze” wykonują jedynie zadania gospodarcze. Pojęcie „rządowej agencji gospodarczej” uwzględniać powinno („prawniczo”) wyłącznie zadania państwa w sferze gospodarczej⁶⁷². Zdaniem autora agencje tworzone są na potrzeby realizacji zadań publicznych polegających na przeprowadzeniu złożonych procesów m.in. modernizacyjnych, innowacyjnych, restrukturyzacyjnych, które mają wspierać transformację ustroju gospodarczego (wspieranie przedsiębiorczości oraz innowacji, gospodarowanie mieniem publicznym, przeprowadzanie przekształceń własnościowych, stabilizacja rynków rolnych)⁶⁷³.

Na niejednoznaczny charakter zadań wskazuje K. Strzyczkowski, w opinii którego nie w każdym przypadku zadania agencji są zadaniami administracji publicznej (a w szczególności administracji gospodarczej). Część z nich prowadzi działalność gospodarczą dla osiągnięcia zysku, jak również non profit. Autor zwraca uwagę na niektóre z agencji, które wyposażono w zadania administracji gospodarczej „obejmujące oddziaływanie na procesy gospodarcze, a więc zadania, które należą do państwa lub innych podmiotów publicznoprawnych”. Chodzi o zadania wykonywane

⁶⁷⁰ M. Chmaj, G. Herc, *Centralne organy...*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 130.

⁶⁷¹ K. Buczyński, *Status prawny...*, s. 49, [za:] R. Leżohupski, *Instytucja agencji rządowej w polskim systemie prawnym*, „Lignum Vitae” 2000/1, s. 334.

⁶⁷² J. Niczyporuk, *Rządowe agencje...*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne...*, s. 341. Podobnie E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 341.

⁶⁷³ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 165-166.

przez administrację typu ingerencyjnego przy wykorzystaniu władczych narzędzi (np. decyzji administracyjnych lub innego typu aktu administracyjnego) oraz zadania administracji świadczącej (wspierającej), które są realizowane przy wykorzystaniu zarówno środków niewładczych (np. porozumień, umów) jak i władczych⁶⁷⁴.

J. Jagielski w odpowiedzi na pytanie o charakterystyczny obszar zadań i kompetencji agencji stwierdza, iż nie jest możliwe określenie sfery zadań będących ich „wyróżnikiem”. Nie są ustanawiane dla jednej wyraźnie określonej dziedziny lub sfery spraw publicznych jednak ich forma najczęściej powiązana jest z realizowaniem zadań gospodarczych⁶⁷⁵.

W opinii M. Janik, agencje działają w dziedzinie przemysłu, techniki, nauki technologii, wojska, rolnictwa i służą rozwiązaniu „specyficznych problemów” natomiast ich celem jest przeprowadzenie „transformacji polskiego ustroju gospodarczego”⁶⁷⁶. Podobnie P. Wajda i A. Wiktorowska, którzy wskazują, iż agencje realizują „różnorakie funkcje i zadania, które zogniskowane są w wielu dziedzinach życia gospodarczego i społecznego”. Działalność agencji jest skoncentrowana w przeważającej mierze w sferze gospodarczej, a więc dotyczy wykonywania zadań państwa o gospodarczym charakterze. Nie może on być jednak traktowany za „immanentną cechę, czy też dystynkcję agencji”⁶⁷⁷.

W piśmiennictwie dokonywane były próby systematyzacji zadań agencji rządowych. Jeden z najczęściej przytaczanych w literaturze przedmiotu podziałów (który przywołano także w *Uwagach ogólnych* do rozdziału) klasyfikuje agencje rządowe na agencje: powiernicze, interwencyjne, gospodarujące rezerwami strategicznymi. Dodatkowo należy uwzględnić agencje administrujące. *In concreto*, intencją przypisania zadań publicznych poszczególnym agencjom powinno być dążenie do zmonopolizowania ich zakresu w obrębie administracji.

Interesującego podziału zadań publicznych dokonała P. Bieś-Srokosz poprzez wskazanie wymiaru wertykalnego i horyzontalnego realizowanych zadań. W wymiarze horyzontalnym należy mieć na uwadze wpływ i znaczenie wykonywanych zadań na administrację rządową, działanie organów państwowych, którym agencje podlegają, jak również stan gospodarki i polityki rządowej. W wymiarze wertykalnym zadania

⁶⁷⁴ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 136-137.

⁶⁷⁵ J. Jagielski, *Status prawny...*, [w:] *Granice wolności gospodarczej...*, s. 73.

⁶⁷⁶ M. Janik, *Centralne organy...*, [w:] L. Zacharko (red.), *Organizacja prawna...*, s. 151.

⁶⁷⁷ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 411.

należy rozpatrywać poprzez ich powiązanie z terytorium na którym funkcjonuje jednostka organizacyjna agencji, tj.: centrala, oddział terenowy lub biuro powiatowe. W opinii P. Bieś-Srokosz właściwa jednostka organizacyjna ma wpływ na rozwój lokalnej gospodarki, polepszenie jakości życia społeczności zamieszkującej na danym terenie, jak również poprawę jego atrakcyjności inwestycyjnej⁶⁷⁸.

Mając na uwadze powyższe, znajduje uzasadnienie pogląd, iż agencje realizują szeroki zakres zadań i trudnością byłoby określenie ich zamkniętego katalogu. Zdaniem J. Niczyporka katalog zadań agencji charakteryzuje „otwarte dalej rzeczowo uregulowanie”⁶⁷⁹. Z teoretycznego punktu widzenia można byłoby przyjąć *prima facie*, iż agencje rządowe mogą realizować zadania wpisujące się w działy administracji określone w ustawie o dz.a.rz. Jednak taka konkluzja nie miałaby większej wartości merytorycznej. „Dział” to określony w drodze ustawy „krąg spraw z zakresu administracji, poddany kierownictwu ministra, jak również określone przez ustawę organy i inne podmioty szczebla centralnego, działające w dziedzinach spraw objętych działem, które podporządkowane są temu ministrowi lub poddane jego nadzorowi”⁶⁸⁰.

Problematykę zakresu merytorycznego zadań realizowanych przez agencje oraz obszarów aktywności państwa „wyłączonych” z możliwości przekazywania tym podmiotom rozpatrywać należy z punktu widzenia istoty zadań administracji rządowej.

Po pierwsze, należy wskazać na dystynkcję w realizacji zadań w obrębie dwóch modeli wykonywania administracji, tj. administracji rządowej i samorządowej.

Zdaniem J. Bocia administrację rządową cechuje m.in. szybkość postępowania, dyscyplina w zakresie realizacji konkretnego zadania oraz wyposażenie w kompetencje w obszarze kluczowych spraw państwa oraz społeczeństwa. Z kolei administracja samorządowa jest niescentralizowana, rozproszona, niejednolita, rozbita, nie ma siły organizacyjnej i odpowiedniego majątku, jest kierowana przez różne partie polityczne i nie daje skuteczności i gwarancji realizacji przedsięwzięcia⁶⁸¹.

Tymczasem J. Zimmermann identyfikuje sprawy oraz dziedziny o znaczeniu ogólnopaństwowym bez związku z potrzebami społeczności lokalnych. Jednakże uzasadnione jest ich rozstrzyganie i załatwianie poza „centrum” np. sprawy podatkowe (z wyjątkiem podatków lokalnych), wyborcze, celne, albo statystyczne.

⁶⁷⁸ P. Bieś-Srokosz, *Realizacja ustawowych zadań...*, s. 173.

⁶⁷⁹ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 166.

⁶⁸⁰ J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 155.

⁶⁸¹ J. Boć, *Struktury*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, s. 52.

Są także dziedziny wymagające zaangażowania wielkich środków oraz sił technicznych, lub też o dużym znaczeniu strategicznym lub obronnym, które powinny przynależeć do kompetencji administracji rządowej pomimo, iż odnoszą się do konkretnego terenu (np. transport drogowy, budowa autostrad, koleje, żegluga śródlądowa i morska, obronność kraju, ochrona sanitarna, inne)⁶⁸².

Po drugie, administracja rządowa poprzez swoje organy i instytucje, mając na względzie: pozycję prawnoustrojową, dysponowanie określonymi środkami i formami działania - realizuje zadania o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Nie mniej jednak, zdaniem przedstawicieli nauki prawa administracyjnego wskazać należy formy organizacyjne tworzone dla prowadzenia działalności w obszarach zadań i odpowiedzialności państwa, w których funkcjonowanie urzędów administracyjnych i organów byłoby niekorzystne lub nawet niemożliwe. Nie jest dopuszczalna np. stabilizacja rynku rolnego albo finansowanie projektów inwestycyjnych przy udziale organów administracyjnych, które stosują w szczególności narzędzia reglamentacji administracyjno-prawnej (nakazy, zakazy i pozwolenia)⁶⁸³.

Po trzecie, w ogólnym znaczeniu sferą aktywności agencji rządowych nie jest rzecz jasna działalność zastrzeżona dla organów władzy ustawodawczej i sądowniczej. Przypomnieć należy, iż administracja rządowa w obrębie egzekutywy realizuje funkcje dwojakiego rodzaju. Zdaniem E. Zielińskiego będzie nią:

- funkcja polityczna dotycząca zadań na „recz rządzenia”. Należy ją wiązać z obsługą ośrodków oraz osób odpowiedzialnych za kreowanie polityki państwa oraz jej prowadzenie;
- funkcja wykonawcza dotycząca realizacji zadań wynikających z przepisów prawa przez różne urzędy, tj. agencje zarządzające mieniem Skarbu Państwa, służby policyjne oraz inspekcyjne, instytucje: kontrolne, nadzorcze, świadczące, odpowiedzialne za prowadzenie ewidencji, jak również organy orzekające i instytucje odpowiedzialne za zarządzanie mieniem użyteczności publicznej.

W opinii autora, brak jest „wyraźniejszej reguły rozdziału, jakie funkcje mają spełniać ministerstwa, a jakie obszary działalności merytorycznej winny należeć do urzędów centralnych i instytucji administracji centralnej”. Dlatego najczęściej funkcje

⁶⁸² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 250.

⁶⁸³ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące...*, [w:] *Podmioty administracji publicznej...*, s. 217.

wykonawcze administracji publicznej realizowane są także przez ministerstwa⁶⁸⁴. Z kolei w przypadku agencji rządowych powyższy podział ma kategorię charakteru, tj. nie budzi zastrzeżeń, iż nie będą one realizowały funkcji o politycznym charakterze.

8.5.1. Zadania publiczne - własne

Zadaniom własnym realizowanym przez agencje należy nadać przymiot obligatoryjności. Wynikają one wprost z przepisów prawa i stanowią istotę funkcjonowania agencji. J. Niczyporuk, stwierdza, iż są to zadania przyznane w sposób bezpośredni⁶⁸⁵.

Poniżej przedstawiono przykładowe wyliczenie zadań własnych wskazanych w przepisach powołujących agencje:

- 1) AMW – gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa zarówno powierzonym jak również użyczonym, obrót towarami, technologiami oraz usługami mającymi strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, obrót mieniem, tj. m.in. sprzedaż lokali mieszkalnych oraz innych nieruchomości i infrastruktury (art. 7 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o AMW);
- 2) ARiMR – wspieranie inwestycji w rolnictwie, rybołóstwie, przetwórstwie ryb i produktów rolnych oraz wspieranie przedsięwzięć w zakresie wznowienia produkcji w gospodarstwach rolnych w których wystąpiły szkody (art. 4 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o ARiMR);
- 3) ARM – utrzymywanie rezerw strategicznych, tj. ich przechowywanie, wymiana albo zamiana, jak również przeprowadzanie konserwacji rezerw strategicznych (art. 27 pkt 1 ustawy o ARM);
- 4) COBORU – badanie i rejestracja odmian roślin, porejestrowe doświadczalnictwo odmianowe, ochrona prawna odmian roślin (art. 4 lit. 1-3) ustawy o COBORU);
- 5) NCBiR – zarządzanie strategicznymi programami badań naukowych oraz prac rozwojowych, jak również finansowanie albo współfinansowanie tych programów (art. 27 ust. 1 ustawy o NCBiR); do zadań Centrum należy również pobudzanie inwestowania przez przedsiębiorców w działalność badawczo-rozwojową (art. 29 ustawy o NCBiR);

⁶⁸⁴ E. Zieliński, *Administracja rządowa...*, s. 15.

⁶⁸⁵ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 166.

- 6) KOWR – zadania w zakresie wdrażania oraz stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, w tym m.in. poprzez tworzenie i poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych oraz tworzenie warunków na rzecz racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 9 ust. 1-2 ustawy o KOWR);
- 7) NCN – finansowanie badań podstawowych wdrażanych w formie projektów badawczych obejmujących finansowanie zakupu albo wytworzenia aparatury naukowo-badawczej wymaganej w realizacji tych projektów (art. 20 ust. 1 pkt 1) lit. a ustawy o NCN);
- 8) NIW – zarządzanie programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 23 ust. 1 ustawy NIW⁶⁸⁶);
- 9) PAK – badania oraz rozwój techniki kosmicznej obejmującej inżynierię satelitarną, jak również ich zastosowanie dla celów użytkowych, obronnych, gospodarczych, naukowych oraz bezpieczeństwa (art. 3 ust. 1 ustawy o PAK);
- 10) PARP – realizacja zadań z zakresu administracji rządowej określonych w programach rozwoju gospodarki, w szczególności dotyczących wspierania przedsiębiorców (art. 4 ust. 1 pkt 1) ustawy o PARP).

Zadania własne agencji uregulowane w ustawach charakteryzują się zróżnicowanym zakresem szczegółowości i znajdują rozwinięcie w ich dalszych postanowieniach oraz w rozporządzeniach. Podobnie w zróżnicowany sposób określono tryb oraz prawne formy działania ich realizacji. Stosowane przez ustawodawcę określenie „w szczególności” przy wyliczaniu zadań agencji stanowi o ich otwartym katalogu. Zadania własne stanowią podstawowy cel funkcjonowania agencji. Niemniej jednak należy zastrzec, że nie zawsze wyraźna jest granica wyodrębnienia kategorii zadań własnych oraz zleconych i powierzonych. Przykładowo PARP, realizując swój naczelny cel funkcjonowania polegający na realizacji zadań wynikających z programów rozwoju gospodarki (programów operacyjnych finansowanych ze środków UE), działa na podstawie przepisów prawa oraz porozumienia zawartego z właściwym ministrem.

⁶⁸⁶ Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1813).

8.5.2 Zadania publiczne zlecone lub powierzone na podstawie umów i porozumień

Dokonując przeglądu realizacji zadań publicznych klasyfikowanych jako zadania własne oraz „zadania inne niż zadania własne”, należy wysnuć ogólny wniosek, iż ustawodawca nie przyjął w sposób jednolity powyższego podziału zadań w obrębie poszczególnych agencji. W niektórych agencjach (np. PARP) zadania realizowane na podstawie porozumień z właściwym ministrem mają przeważający charakter. W AMW część zadań ma zlecony charakter wynikający zarówno z ustawy jak i umów zawieranych z MON. Jednak COBORU realizuje wyłączenie zadania własne wynikające z ustawy.

Zadania publiczne mogą być zlecane w dwojaki sposób („dwie fale zlecania zadań publicznych”): na mocy ustawy lub na podstawie czynności indywidualnej. W przypadku ustawy zlecenie zadań ma charakter imienny (przekazanie zadań konkretnej agencji). Konsekwencją tego jest przeniesienie właściwości, a zatem również odpowiedzialności publicznoprawnej. Natomiast czynność indywidualna może mieć charakter zarówno publicznoprawny (powierzenie zadania w ramach porozumienia administracyjnego) albo prywatnoprawny (powierzenie zadania na podstawie umowy cywilnoprawnej). H. Izdebski i M. Kulesza zwracają uwagę, iż „zlecenie” nie jest pojęciem jednoznacznym. W znaczeniu szerszym stanowić będzie ono ogólną konstrukcję „zlecenie zadań”, natomiast w znaczeniu węższym „zlecenie” będzie „konkretną czynnością zlecenia”⁶⁸⁷.

Pojęcie „porozumienia” jest obecne w polskim ustawodawstwie w kilku znaczeniach. Określenie to można spotkać w przepisach wskazujących wymóg zgody na wydanie decyzji administracyjnej w konkretnej sprawie poprzez posługiwanie się zwrotem „w porozumieniu” albo „po porozumieniu”. Rozstrzygnięcie stanowi zatem wynik uprzednich konsultacji pomiędzy dwoma organami.

„Porozumienie” o odformalizowanym charakterze stosowane jest na określenie konsultacji między Prezesem agencji a właściwym ministrem podejmowanych w konkretnych przypadkach określonych przepisami prawa. Przykładowo Prezes AMW ustala cenę zbycia sprzętu wojskowego w porozumieniu z MON lub ministrem właściwym do spraw wewnętrznych (art. 57 ust. 2 ustawy o AMW). Prezes ARiMR

⁶⁸⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 146.

ustala projekt rocznego planu finansowego agencji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi (art. 21 ust. 3 ustawy o ARiMR).

W innym znaczeniu „porozumienie” [porozumienie administracyjne] używane jest na określenie formy prawnej działania administracji wynikającej z prawa administracyjnego, stanowiącej podstawę przekazania zadań pomiędzy dwoma podmiotami publicznymi (zatem pomiędzy właściwym ministrem oraz agencją).

W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, iż przedmiotem porozumienia jest zobowiązanie nie mające cywilnoprawnego charakteru, którego celem jest wykonywanie zadań przynależących do sfery administracji publicznej. Istotą zawarcia porozumienia jest wspólna realizacja zadań przez podmioty, które są stronami porozumienia lub też przeniesienie zadań z jednego podmiotu na drugi (w tym przeniesienie części władztwa administracyjnego)⁶⁸⁸. Uszczegóławiając powyższe ustalenia przyjąć należy, iż jest to forma prawna stosowana w przypadku realizacji wspólnego przedsięwzięcia, wymagającego dużych nakładów środków i sił, jak również wtedy, gdy podmiot administracji nie ma możliwości jego samodzielnej realizacji. Zawarcie porozumienia skutkuje przejściem lub przekazaniem zadań, kompetencji oraz środków na ich wykonanie⁶⁸⁹.

Powyższe nie oznacza jednak, iż czynność ta będzie miała konsensualny charakter. Jak zauważa A. Habuda zawarcie porozumienia opiera się na zasadzie swobody kształtowania treści oraz równości stron porozumienia w układzie pozbawionym stosunku zależności organizacyjnej⁶⁹⁰. Natomiast zdaniem J. Starościaka porozumienie należy odnosić do stosunków prawnych nawiązywanych przez organy, pomiędzy którymi nie występuje podległość służbowa⁶⁹¹. E. Komorowski dokonuje syntezy powyższych stanowisk stwierdzając, iż porozumienie jest zawierane pomiędzy podmiotami nie podlegającymi względem siebie zarówno służbowo jak i organizacyjnie⁶⁹². Uznać zatem należy, iż porozumienie zawierane między Prezesem agencji i właściwym ministrem w świetle powyższych ustaleń nie ma przymiotu „klasycznie” pojmowanego porozumienia ponieważ jego stronami są podmioty, pomiędzy którymi zachodzi podległość służbowa i osobowa.

⁶⁸⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 294. Podobnie: Wyrok WSA w Gliwicach z 18 lutego 2015 r., III SA/GI 1465/14, CBOSA.

⁶⁸⁹ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy...*, s. 144.

⁶⁹⁰ A. Habuda, *Prawo...*, s. 52.

⁶⁹¹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Wydanie 5, Warszawa 1978, s. 249.

⁶⁹² E. Komorowski, *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 255.

Odnosząc się do praktycznego stosowania tej prawnej formy działania, należy podkreślić jej wykorzystanie w szczególności w agencjach dysponujących środkami w ramach funduszy UE. Tryb zawierania porozumień określa ustawa wdrożeniowa⁶⁹³. Na podstawie art. 10 ust. 1 tejże ustawy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego powierzył na podstawie porozumienia następującym agencjom: ARiMR, NCBiR oraz PARP zadania związane z realizacją krajowych programów operacyjnych. Ustawa zawiera również odniesienia do kwestii odpowiedzialnością za tak realizowane zadania. Ich powierzenie nie wyłącza odpowiedzialności ministra (art. 10 ust. 7 ustawy wdrożeniowej). Z kolei zakres odpowiedzialności finansowej agencji określa porozumienie (art. 11 ust. 4 ustawy wdrożeniowej)⁶⁹⁴.

Należy zauważyć, iż w przypadku porozumienia, o którym mowa powyżej, ustawa wdrożeniowa określiła jego przedmiot i nie budzi wątpliwość sytuacja prawna w której następuje możliwość zastosowania tej formy prawnej.

Wątpliwości należy wiązać z drugą formą, na podstawie której następuje powierzanie zadań - tj. z umową. Przede wszystkim ustawodawca nie precyzuje typu zawieranej umowy poprzez zastosowanie przymiotnika relatywnego „cywilnoprawna” lub „administracyjnoprawna”. Materia prawna dotycząca tej problematyki nie została w sposób jednolity uregulowana w ustawach powołujących agencje. Najbardziej charakterystyczne jest powierzanie wykonywania zadań zleconych na podstawie umowy w AMW. Wskazano, iż MON może zawrzeć umowę o zarządzanie nieruchomościami pozostającymi w trwałym zarządzie jednostek podlegających temu ministrowi (art. 53 ust.1 ustawy o AMW). Ponadto zadaniem agencji jest wykonywanie umów zawartych z Ministrem na podstawie których przekazaniu podlegają kompleksy magazynowe (art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy o AMW). Wskazano również szeroki katalog zadań zleconych AMW (art. 9 oraz art. 29 ust. 2 ustawy o AMW). Przyjęcie przez ustawodawcę zadań zleconych jako podstawowej formuły realizacji zadań AMW należy tłumaczyć ich specyfiką polegającą na gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa. Konieczne w tym zakresie jest podjęcie czynności prawnej, tj.: zawarcie umowy określającej wzajemne prawa i obowiązki. Ponadto ARiMR może realizować

⁶⁹³ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1431).

⁶⁹⁴ Zdaniem J. Człowiekowskiej, realizacja zadań na podstawie porozumienia oznacza, że podmiot przejmujący będzie wykonywał zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (J. Człowiekowska, *Powierzanie zadań...*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej...*, s. 53).

na podstawie umowy lub porozumienia zadania związane z realizacją sektorowego programu operacyjnego (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o ARiMR). Delegowanie zadań jest możliwe również między agencjami. Taka możliwość została przewidziana w odniesieniu do KOWR realizującego delegowane zadania agencji płatniczej na podstawie umowy z ARiMR (art. 6a ust. 2 ustawy o ARiMR).

W odniesieniu do innych agencji materia prawna wskazuje na wykonywanie zadań innych niż własne („realizacja innych zadań zleconych”), jednak jest to zakres określony w sposób skrótowy, bez określania formy prawnej oraz sposobu, w jakim owo wykonywanie zadań powinno nastąpić. Można jedynie domniemywać, iż będzie to miało miejsce w formie umowy lub porozumienia. Dodatkowo treść przepisów jest na tyle ogólna, że *de facto* trudno określić ostateczny zakres tychże zadań, choć nie ulega wątpliwości, iż muszą wpisywać się w obszar działalności agencji.

8.5.3 Zadania określone w rządowych programach oraz strategiach

Rada Ministrów poprzez przyjmowanie dokumentów, tj. planów, programów oraz strategii wskazuje na konieczność realizacji - uzasadnionych z punktu widzenia interesów państwa - zadań o społeczno-gospodarczym znaczeniu w zróżnicowanej perspektywie czasu. W realizację tychże zadań zaangażowane są liczne podmioty wchodzące w skład aparatu administracyjnego, w tym również agencje rządowe.

E. Knosala stwierdza, iż plany to „istotne instrumenty prawne sterowania w administracji publicznej”⁶⁹⁵. Zadania agencji wyznaczają programy i strategie realizowane m.in. w związku z wydatkowaniem środków z funduszy UE. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zobligowało do opracowywania tego typu dokumentów strategicznych i programowych, na podstawie których prowadzona jest polityka rozwoju. Jest to złożona problematyka bowiem dokumenty mają zróżnicowaną treść i są wdrażane za pomocą środków krajowych oraz funduszy UE. W związku z tym zostaną omówione wybrane aspekty realizacji zadań wynikających z tych dokumentów.

Aby wskazać istotę i zakres tych zadań, należy najpierw odnieść się do klasyfikacji oraz charakteru prawnego dokumentów je określających. W literaturze przedmiotu klasyfikowanie tychże dokumentów jest przedmiotem licznych polemik. Proponuje się, aby na określenie planów, programów i strategii przyjęło się używać

⁶⁹⁵ E. Knosala, *Zarys teorii decyzji...*, s. 136.

zbiorczego sformułowania „akty planowania”. Zdaniem J. Zimmermanna, plany powinny stanowić punkt wyjścia pozwalający na sklasyfikowanie dokumentów w obrębie trzech grup. Autor do pierwszej grupy zalicza formy działania oraz sposoby, które odnoszą się wyłącznie do hipotetycznej przyszłości. Nie ma w nich żadnych konkretnych ustaleń, przewidują przyszłe rozwiązania prawne, czy też zjawiska i będą nosiły nazwy: „prognoza”, „hipoteza”, „przewidywanie”. Drugą grupę stanowią elementy wskazujące, co w przyszłości ma się wydarzyć, Będzie nim np. „plan” lub „program”. Kategorią przejściową pomiędzy powyższymi grupami będą: strategie, uwarunkowania, kierunki oraz priorytety. Wskazują one skonkretyzowane zasady działania, którymi należy się kierować w przyszłości, jednak nie stanowią „pewników”, tj. ich realizacja jest uzależniona od przyszłości, niepewnej oraz hipotetycznej. Z kolei do trzeciej grupy planów autor zalicza dokumenty o charakterze analitycznym, prace studyjne oraz sprawozdania i raporty, mające charakter pomocniczy wobec pozostałych, służące badaniu stanu bieżącego, aby na podstawie otrzymanych wyników tworzyć plany, prognozy lub inne dokumenty⁶⁹⁶.

Planowaniu w prawie administracyjnym poświęcona została publikacja pt. *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym* autorstwa K. Włażlak. Autorka proponuje przyjąć postulat przedstawicieli doktryny (m.in. J. Zimmermanna oraz E. Ochendowskiego) by stosować jedną wspólną nazwę dla omawianych dokumentów, tj. „plany” lub „akty planowania” argumentując, iż zawsze są to przecież efekty planowania będącego pewnym procesem⁶⁹⁷. Na gruncie niniejszej rozprawy użyteczne wydaje się posługiwanie tym zbiorczym określeniem, mimo, iż obejmuje ono dokumenty o zróżnicowanej strukturze i stopniu konkretyzacji zadań.

Zdaniem E. Ochendowskiego, w czasach gospodarki centralnie sterowanej „normy planu” uznawano za szczególnego rodzaju normy prawne, wskazujące konkretne zadania oznaczonym adresatom (termin realizacji oraz określone wielkości). W ramach norm ujmowano zjawiska, w szczególności ekonomiczne, których realizacja była uzależniona od spełnienia „pewnych przesłanek zależnych nie tylko od woli adresata aktu”⁶⁹⁸. Współcześnie w systemie źródeł prawa w dalszym ciągu występują

⁶⁹⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 179-183.

⁶⁹⁷ K. Włażlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015 r., s. 32.

⁶⁹⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 148. J. Starościk omawiając zasadę planowania gospodarczego w państwie socjalistycznym” wyciąga wnioski, które również dzisiaj wydają się aktualne. Administracja państwowa w okresie PRL podlegała wpływom planu, tzn. była zobowiązana do realizacji określonych planów jakkolwiek jednak funkcja planowania (mając na uwadze jej stronę formalnoprawną) nie była przymiotem administracji. Rolą administracji było bowiem

akty (np. plany, programy), których charakter prawny trudno ustalić, nie odpowiadające powszechnemu rozumowaniu aktu normatywnego⁶⁹⁹.

J. Zimmermann podkreśla, iż występują pewne szczególne kategorie źródeł prawa, które mają dla tego prawa „specjalne znaczenie”, osobno przedstawiane przez doktrynę prawa administracyjnego. Akty planowania dotyczą przewidywanych w przyszłości zachowań administracji publicznej. Akty determinują te zachowania, są przez nie warunkowane, jak również wskazują zakres oraz okoliczności, w jakich będą podjęte. Istota aktów sprowadza się do stosowania specyficznych norm, wobec których wyrażano wątpliwość, czy należy im nadać status norm prawnych. Autor stwierdza, iż w demokratycznym państwie prawa charakter prawny aktów planowania nie jest kwestionowany, ponieważ nie dotyczą one gospodarki oraz produkcji znamiennej dla gospodarki nakazowo-rozdzielczej, ale innych bardzo ważnych dziedzin dla administracji publicznej. Zdaniem autora „administracja musi bowiem przewidywać własny rozwój i własne działania w przyszłości, bez tego nie może być mowy o jej należytych funkcjonowaniu”⁷⁰⁰.

Istotę aktów planowania trafnie ustala M. Kamiński, według którego źródłem norm planowych są przepisy ustawowe, które określają podstawy kompetencyjne i treściowe do wydawania aktów planowania. Akty te są więc „aktami konkretyzacji treściowej norm planowych oraz powiązanych z nimi norm celowych polityki państwa, norm kierunkowo-determinatywnych oraz norm zadaniowych”. Zarówno cele, jak i kierunki oraz uwarunkowania polityki państwa są formułowane w aktach określanych jako „plany” lub „strategie”. Z kolei działania niezbędne lub możliwe do podjęcia, które służą realizacji planów są formułowane w aktach określanych jako „programy”⁷⁰¹.

Ustawy dość szczegółowo określają m.in. procedurę uchwalania tych dokumentów, ich obligatoryjne elementy, tryb modyfikowania. Zauważyć jednak należy, iż ich ostateczna treść stanowi bardzo często obszerny zbiór ogólnych celów

wykonywanie planów uchwalonych przez organy przedstawicielskie, tj. Sejm oraz rady narodowe pomimo, iż paradoksalnie to właśnie administracja odpowiadała za opracowanie projektów aktów planowania, a więc miała fundamentalny wpływ na ich treść (J. Starościk (red.), *System Prawa Administracyjnego*, s. 231-232).

⁶⁹⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 148.

⁷⁰⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 152-153.

⁷⁰¹ M. Kamiński, *Wewnętrzne akty planowania jako swoista forma konkretyzacji norm prawa administracyjnego*, [w:] P. Bieś-Srokosz, K. Mucha (red.), *Prawne formy realizacji zadań publicznych*, Częstochowa 2016, s. 83-84.

i zadań (dotyczy w szczególności strategii), za realizację których odpowiada podmiot przyjmujący dany akt, tj. Rada Ministrów.

W kontekście rozważań nad zadaniami realizowanymi przez agencje kluczowe znaczenie ma skoncentrowanie rozważań szczególnie na tych aktach planowania, które związane są z realizacją polityki rozwoju, o której mowa w ustawie o z.p.p.r. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tejże, polityka rozwoju prowadzona jest na podstawie strategii rozwoju, programów oraz dokumentów programowych⁷⁰². Z kolei podmiotami odpowiedzialnymi za jej realizację jest Rada Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne oraz samorząd powiatowy i gminny (art. 3 pkt 1-3) ustawy)

Strategiami rozwoju zgodnie z art. 9 pkt 1-3) będą:

- a) długookresowa strategia rozwoju kraju (określająca główne cele, wyzwania oraz kierunki społeczno - gospodarczego rozwoju kraju, mając na uwadze zasadę zrównoważonego rozwoju, w perspektywie 15 lat);
- b) średniookresowa strategia rozwoju kraju (określająca podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju obejmujące wymiar społeczny, gospodarczy przestrzenny i regionalny w perspektywie 4-10 lat);
- c) inne strategie rozwoju (wskazują podstawowe uwarunkowania oraz cele i kierunki rozwoju w odniesieniu do m.in. dziedzin, sektorów, regionów lub rozwoju przestrzennego).

Aktami planowania będą programy uchwalane przez Radę Ministrów. Konieczne jest jednak ich usystematyzowanie w obrębie dwóch grup:, tj.:

- a) programów rządowych tworzonych w trybie art. 136 ustawy o f.p. (programy wieloletnie);
- b) programów operacyjnych, o których mowa w ustawie wdrożeniowej oraz ustawie o z.p.p.r., które należy odnosić do działalności agencji odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy UE,

przy czym agencje w przeważającej mierze będą realizowały programy zaliczane do drugiej grupy. Zgodnie z art. 2 pkt 17) ustawy wdrożeniowej za krajowy program operacyjny uznać należy program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności (tj. program realizowany przy wykorzystaniu m.in. środków funduszy UE), uchwalany przez Radę Ministrów oraz przyjmowany przez Komisję Europejską.

⁷⁰² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1307).

Podkreślenia wymaga, iż uregulowanie zasad i trybu tworzenia programów charakteryzuje bardzo zróżnicowany stopień szczegółowości. O ile bowiem przypadku programów wieloletnich ustawodawca ograniczył się jedynie do treści przywołanego powyżej art. 136 ustawy o f.p., o tyle, w przypadku programów operacyjnych ustawodawca w szczegółowy sposób określił proces planowania, wdrażania oraz kontrolowania realizacji tych dokumentów.

Realizacja programów napotyka często problemy natury prawnej oraz praktycznej. Przykładowo ustawa o ARM określa zasady tworzenia Rządowego Programu Rezerw Strategicznych, który mimo, iż minęło 7 lat od wejścia w życie przepisów ustawy o ARM w dalszym ciągu nie został przyjęty⁷⁰³. W innym przypadku przepisy ustawy o ARiMR wskazują na realizację działań pn. „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, objętych Krajowym Programem Restrukturyzacji (art. 6 ust. 1. pkt 9 lit. c)). Jest to zadanie, które wcześniej było realizowane przez ARR, a sam program został zakończony w 2012 r. Z kolei w ustawie o AMW przewidziana jest w art. 7 ust. 3 możliwość nabywania mienia w związku z wdrażaniem programów operacyjnych, o których mowa w ustawie o z.p.p.r., jednak definicja programu operacyjnego zawarta w art. 15 ust. 4 pkt 1 tejże ustawy dotyczy co prawda programów operacyjnych jednak tych, które były realizowane w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2007-2013. Powyższe sprawia, iż ustawodawca powinien przy kolejnych nowelizacjach ustaw powołujących agencje podjąć wysiłek w celu zrewidowania zasadności realizacji przez te podmioty niektórych zadań.

Z uwagi na powyższe można wskazać agencje dla których wykonywanie zadań określonych w programach stanowi zasadniczą część ich działalności. Przykładowo PARP realizuje zadania administracji rządowej wskazane w programach rozwoju gospodarki (art. 4 ust. 1 ustawy o PARP). Podobnie NCBiR, który odpowiada za wdrażanie strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych,

⁷⁰³ NIK negatywnie oceniła Ministra Finansów oraz Ministra Gospodarki, którzy nie zdołali uruchomić systemu rezerw strategicznych, w ramach którego kluczowym elementem miała stać się realizacja *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2013–2017*. Program miał określać zasady tworzenia rezerw strategicznych, asortymenty oraz ilość rezerw określające zasady tworzenia rezerw strategicznych oraz asortymenty i ilości rezerw. Zdaniem Izby, nie wykonano jednego z kluczowych zadań państwowych, określonych w przepisach ustawy o ARM (Informacja o wynikach kontroli pn. *Gospodarowanie rezerwami strategicznymi*, NIK, Nr ewid. 197/2015/P/15/017/KGP, 2015 r., s. 7, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezpieczenstwo/nik-o-rezerwach-strategicznych.html> [dostęp na dzień 10.01.2018 r.]). Kluczową rolę w realizacji Programu miała odgrywać AMW poprzez wykonywanie decyzji o utworzeniu rezerw strategicznych, tj. zakup określonej ilości asortymentu rezerw strategicznych oraz jego przechowywanie (art. 13 ust. 3-4 ustawy o ARM).

w związku z realizacją Krajowego Programu Badań, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki⁷⁰⁴. Zdaniem M. Jończyk, Program finansuje te badania naukowe i prace rozwojowe, w dyscyplinach i dziedzinach o największym wpływie na rozwój gospodarczy i społeczny kraju⁷⁰⁵. Z kolei NIW zarządza programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 23 ust. 1 ustawy o NIW).

8.6. Odpowiedzialność agencji za realizowane zadania

Obszar badań niniejszej rozprawy ukierunkowany jest administracyjnoprawnych aspektach funkcjonowania agencji, zatem przedstawione poniżej refleksje i wnioski dotyczyć będą w szczególności odpowiedzialności administracyjnej tych podmiotów. Nie mniej jednak, realizacji zadań można przypisać wystąpienie szkody na gruncie prawa cywilnego (odpowiedzialność o administracyjno-cywilnym charakterze), dlatego nieuniknione wydaje się odwołanie także do odpowiedzialności cywilnej. W przypadku państwowych osób prawnych wykluczone jest rzecz jasna ponoszenie odpowiedzialności karnej, nie mniej jednak można ona zostać przypisana osobie fizycznej działającej jako organ osoby prawnej.

W tym zakresie warto ponownie przywołać konkluzje E. Ochendowskiego, która stanowić będzie wprowadzenie dla badanego obszaru. Autor stwierdza: „Państwo realizuje należące do niego zadania administracyjne w części przez własne organy, w części zaś przez mniej lub bardziej samodzielne podmioty administracji”. Podmioty prawnie i organizacyjnie usamodzielnione, mają status osób prawa publicznego. Samodzielność prawna prowadzi do wykonywania administracji na własną odpowiedzialność⁷⁰⁶. Jednak zdaniem E. Bagińskiej, „samo przekazanie kompetencji i środków finansowych nie zmienia faktu, że zadania przekazane są w istocie nadal zadaniami jednostki przekazującej, a tylko daje ono upoważnienie do działania innej z jednostek. Ta pierwsza powinna kontrolować sposób i prawidłowość wykonywania zadań, które finansuje⁷⁰⁷”.

⁷⁰⁴ Art. 4 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r. poz. 87).

⁷⁰⁵ M. Jończyk, *Narodowe Centrum Badań i Rozwoju*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 170.

⁷⁰⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 241.

⁷⁰⁷ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 34

Przedstawienie natury prawnej odpowiedzialności agencji wymaga w pierwszej kolejności zgłoszenia uwag o charakterze systematyzującym, które pozwolą na zawężenie pola badawczego. Uwzględniając jako kryterium podstawę prawną wywodzenia odpowiedzialności administracji wskazać należy odpowiedzialność wynikającą z prawa publicznego oraz prawa prywatnego⁷⁰⁸.

W opinii Z. Duniewskiej i M. Stahl, odpowiedzialność administracji publicznej może mieć zróżnicowane podstawy oraz przybierać wiele postaci. Mając na uwadze przegląd literatury prawniczej przeprowadzony przez autorki oraz wskazane powyżej kryterium, do odpowiedzialności na gruncie prawa publicznego zaliczyć należy odpowiedzialność: polityczną, administracyjną, karną (obejmującą odpowiedzialność podmiotów zbiorowych), dyscyplinarną (zawodową) oraz kategorie odpowiedzialności szczególnej⁷⁰⁹.

Odpowiedzialność stanowi „termin określający dolegliwość przewidzianą na wypadek naruszenia normy prawnej”⁷¹⁰. W piśmiennictwie wskazuje się, iż odpowiedzialność administracji może mieć swoje źródło w naruszeniu⁷¹¹:

- a) norm materialnoprawnych,
- b) norm określających prawne formy działania,
- c) norm zadaniowych.

Zdaniem Z. Cieślaka odpowiedzialność z tytułu naruszenia norm zadaniowych można podzielić na następujące kategorie:

- 1) konsekwencje w zakresie wykonywania funkcji organu administracji publicznej (ograniczenie lub jej ustanie). Przykładowo: odwołanie osoby ze stanowiska, zawieszenie w wykonywaniu obowiązków, odwołanie organu kolegiального lub jego niektórych członków;
- 2) dolegliwości odnoszące się do stosunku pracy (odpowiedzialność dyscyplinarna i służbowa urzędników aparatu administracji publicznej). Odpowiedzialność

⁷⁰⁸ B. Jaworska-Dębska, *Kilka uwag w sprawie odpowiedzialności administracji publicznej*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszyński, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl-Rzeszów 2011, s. 355.

⁷⁰⁹ Z. Duniewska, M. Stahl, *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, s. 25.

⁷¹⁰ W. Santera, *Odpowiedzialność pracownika administracji*, [w:] J. Łętowski, *Pracownicy administracji w PRL*, Ossolineum, Polska Akademia Nauk, Wrocław 1984, s. 381.

⁷¹¹ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 67-69.

charakteryzuje szeroki zakres przesłanek oraz niezależność od innych kategorii odpowiedzialności np. cywilnej lub karnej⁷¹².

Po pierwsze można mówić o odpowiedzialności, określanej jako „bezwzględna”, *ex lege* - wynikającą z przepisów prawa. Zdaniem J. Niczyporuka, zadania wynikające z kompetencji określonych w przepisach prawa, są realizowane w imieniu oraz na rachunek „nadal kompetentnej rządowej administracji gospodarczej”⁷¹³.

Na gruncie obowiązujących przepisów prawa dostrzegalna jest asymetria odpowiedzialności na rzecz Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 40 § 1 k.c. Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych, chyba, że przepis odrębny stanowi inaczej. Tymczasem w świetle art. 417 k.c. odpowiedzialność ponoszona przez agencje można podzielić na „wyłączną” oraz „solidarną”. Zgodnie z § 1 odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem albo zaniechaniem związanym z wykonywaniem władzy publicznej, ponoszą oprócz Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, również inne osoby prawne wykonujące tę władzę na podstawie przepisów prawa. Jednak zgodnie z § 2 tegoż artykułu, w przypadku gdy zadania z zakresu władzy publicznej zostały zlecone na podstawie porozumienia, odpowiedzialność ponosi solidarnie wykonawca tychże zadań oraz Skarb Państwa. Te ogólne unormowania znajdują swoje uszczegółowienie w pozostałych przepisach art. 417 k.c.

Kluczowe znaczenie dla odpowiedzialności cywilnoprawnej agencji stanowi wyrażona w art. 421 k.c. zasada *lex specialis derogat legi generali*. Zgodnie z nią, art. 417, art. 417¹ oraz art. 417² nie będą miały zastosowania w przypadku gdy odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej uregulowano w przepisach szczególnych⁷¹⁴.

⁷¹² *Ibidem*, s. 69.

⁷¹³ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 166.

⁷¹⁴ Dodatkowo zwrócić należy uwagę na instytucję przypoźwania (interwencji ubocznej), określonej w art. 84 § 1 k.p.c. Zgodnie z nim strona, której w razie niekorzystnego dla niej rozstrzygnięcia przysługiwałoby roszczenie względem osoby trzeciej albo przeciwko której osoba trzecia mogłaby wystąpić z roszczeniem, może zawiadomić taką osobę o toczącym się procesie i wezwać ją do wzięcia w nim udziału. W takim przypadku agencje występują w charakterze pozwanego natomiast Skarb Państwa w roli przypoźwanego (interwenienta ubocznego). Po zakończeniu postępowania sądowo administracyjnego w sprawie powództwa przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego (wnioskodawca w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2014) przeciwko PARP (wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2015 r., V SA/Wa 899/15, CBOSA), przed Sądem Okręgowym w Warszawie toczy się postępowanie cywilne z udziałem Skarbu Państwa – ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w charakterze interwenienta ubocznego (XXV C 1462/16).

Powyższy przepis znajduje odzwierciedlenie przykładowo na gruncie ustawy o z.p.p.r. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ponosi odpowiedzialność za prawidłowość realizacji zadań powierzonych instytucji pośredniczącej, tj. właściwej agencji (art. 27 ust. 2). Analogiczny przepis pojawił się również w ustawie wdrożeniowej. W art. 10 ust. 7 też, stwierdza się, iż powierzenie zadań lub zlecenie usług związanych z realizacją programu operacyjnego nie wyłącza odpowiedzialności instytucji zarządzającej za ich realizację.

Można zatem zauważyć repartycję odpowiedzialności związaną ze zlecaniem zadań w umowach i porozumieniach. Zdaniem P. Sobolewskiego, zlecenie zadań władzy publicznej stanowi zdarzenie prawne z zakresu prawa administracyjnego. Przewidziana w k.c. zasada swobody kontraktowania nie jest upoważnieniem do zawierania umów w zakresie delegowania kompetencji władczych na inny podmiot. Kompetencje takie mogą być wykonywane wyłącznie przez podmiot, któremu zostały one przypisane, chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej⁷¹⁵.

Sprawę dodatkowo komplikuje charakter zadań agencji (interwencyjnych lub powierniczych).

Na podstawie art. 5 ust. 1-2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Skarb powierza KOWR wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w odniesieniu do mienia określonego w tejże ustawie⁷¹⁶. Natomiast AMW wykonuje w imieniu Skarbu Państwa prawo własności lub inne prawa rzeczowe do lokali mieszkalnych⁷¹⁷.

W opinii T. Truszkiewicza, agencji przysługują roszczenia z tytułu dokonania czynności prawnej (np. zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości). Agencja odpowiada za wykonanie umowy, zobowiązania w niej zawarte. Jednak zmiany prawnorzeczowe będą dotyczyły Skarbu Państwa. Agencja jest podmiotem praw i obowiązków na płaszczyźnie obligacyjnej natomiast na płaszczyźnie rzeczowej to Skarb Państwa jest podmiotem prawa własności oraz innych praw rzeczowych⁷¹⁸.

⁷¹⁵ P. Sobolewski, [w:] K. Osajda, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wydanie 20, Warszawa 2018, s. 14.

⁷¹⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 91.

⁷¹⁷ Art. 76 ust. 1 ustawy o AMW.

⁷¹⁸ Tak: Z. Truszkiewicz w odniesieniu do ANR - poprzedniczki KOWR (Z. Truszkiewicz, *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa - zagadnienia konstrukcyjno - prawne*, [w:] J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 326. SN komentując takową sytuację w odniesieniu do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej stwierdza, iż taki zakres umocowania oznacza *de facto* przedstawicielstwo ustawowe określone w art. 96 k.c. z konsekwencjami określonymi w art. 95 § 2 k.c. (postanowienie z 18 lutego 2005 r., V CK 774/04, Legalis (nr 92711)).

Z kolei SN w wyroku z 22 kwietnia 1994 r., stwierdził, iż ANR, której następcą prawnym jest KOWR, jest dysponentem określonego prawa, działa w imieniu własnym i za tę działalność ponosi własną odpowiedzialność⁷¹⁹. Podobnie NSA orzekł, iż PARP jest odpowiedzialna za realizację zadań w powierzonym zakresie, gdyż są to zadania z zakresu administracji rządowej, które zostały określone dla niej w programach rozwoju gospodarki. Dlatego stroną w postępowaniu będzie agencja⁷²⁰.

Kwestia ponoszenia odpowiedzialności za realizację zadań agencji budzi wątpliwości nie tylko na płaszczyźnie podmiotowej. Dylematem jest także przyjęcie określonych okoliczności (przesłanek), których wystąpienie mogłoby stanowić podstawę dla wszczęcia postępowania.

Zdaniem Z. Cieślaka, odpowiedzialność wynikająca z naruszenia norm zadaniowych jest trudna do skonkretyzowania, ponieważ owe normy zadaniowe pozbawione są skutków ich naruszenia. Organ nadzorujący dokonuje oceny działalności podmiotu nadzorowanego zobligowanego do realizacji normy zadaniowej nie tyle pod kątem konkretnych przejawów jego działalności, co w głównej mierze „stanu realizacji danej wartości”. Odpowiedzialność organu dotyczy całokształtu wykonywanej działalności mając na uwadze wartości organizacyjne, tj. ekonomiczność, skuteczność, korzystność działania, i w formach prawnych charakterystycznych dla konkretnej więzi struktury organizacyjnej. W przypadku organu realizującego normy zadaniowe w strukturze zcentralizowanej możliwe będzie zastosowanie środków kierowania⁷²¹.

Warto w tym miejscu przytoczyć podział odpowiedzialności zaproponowany przez J. Bocia. Autor wskazuje na możliwość zastosowania ocen i środków prawnych w odniesieniu do określonego podmiotu, którego zachowanie nie było zgodne z:

- a) przyjętymi kryteriami ekonomicznymi, kulturowymi, społecznymi lub innymi kryteriami nie mającymi podstaw prawnych;
- b) wymogami sformułowanymi w przepisach prawa⁷²².

Można zatem uznać, iż przesłanki ponoszenia odpowiedzialności agencji za realizowane zadania, będą miały charakter wartościujący, niejednakowy dla poszczególnych podmiotów. Stopień tejże odpowiedzialności uzależniony będzie od oceny organu sprawującego nadzór lub kontrolę nad agencją.

⁷¹⁹ Wyrok SN z 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93, Legalis (nr 28586).

⁷²⁰ Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2010 r., II GSK 1388/10, CBOSA.

⁷²¹ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 69.

⁷²² J. Boć, *Odpowiedzialność*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2004, s. 345.

Należy również podkreślić, iż za działalność agencji rządowych mogą odpowiadać także konkretne osoby (pracownicy) w ramach odpowiedzialności służbowej. Nie ulega wątpliwości, iż odpowiedzialność będzie ponosił Prezes agencji,⁷²³ jako organ kierujący tym podmiotem (określający kierunki działalności agencji w ramach planów działania, przekazywanych ministrowi sprawującemu nadzór nad agencją).

8.7. Realizacja zadań publicznych jako przymiot władzy publicznej

W literaturze poświęconej problematyce agencji rządowych sprawowanie przez te podmioty władzy publicznej nie jest przedmiotem dyskusji. W ramach niniejszej rozprawy należy chociażby zasygnalizować ten istotny aspekt działalności agencji w przestrzeni publicznej. Agencje rządowe jako podmioty administracji publicznej, które realizują zadania publiczne i korzystają z władczych form działania, są również podmiotami wykonującymi władzę publiczną. To bowiem zadania publiczne stanowią emanację wykonywania władzy publicznej. Jak zauważa J. Szreniawski, problematykę władzy należy w sposób ścisły wiązać z realizacją zadań administracji publicznej⁷²⁴.

Jak dotąd nie została wypracowana definicja legalna „*władzy publicznej*”. Przyjęło się „kojarzyć” władzę publiczną za determinantę działalności organów państwa, utożsamianą w pewnym znaczeniu również z władzą polityczną (działalnością ugrupowania politycznego). W orzecznictwie TK i doktryny prawa ukształtowany jednak został względnie pojemny zbiór podmiotów taką władzę wykonujących. Zauważyć należy, iż wykonywanie władzy publicznej nie ma charakteru samoistnego, każdorazowo jest ona niejako wykonywana w „zastępstwie” państwa.

Należy zatem przywołać wyrok TK, który zawiera wyjaśnienie pojęcia „*władzy publicznej*” na gruncie art. 77 ust. 1 konstytucji. Interpretując ten przepis, władzą publiczną jest (w sensie konstytucyjnym) władza ustawodawcza, wykonawcza oraz sędziowska. Trybunał zwrócił uwagę, iż pojęcie organu państwa i organu władzy publicznej nie są tożsame. Pojęcie władzy publicznej obejmuje bowiem również inne instytucje prócz państwowych lub samorządowych pod warunkiem, że wykonują

⁷²³ Tak np. 8 ust. 2 Statutu ARM (Zarządzenie Ministra Energii w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych z dnia 15 listopada 2017 r. (Dz. Urz. Min. Energii z 2017 r. poz. 18).

⁷²⁴ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 41.

funkcje władzy publicznej na podstawie powierzenia lub ich przekazania przez właściwy organ władzy państwowej lub samorządowej. Trybunał stwierdził również, iż „wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo różnicowane formy aktywności. Wykonywanie tych funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki”⁷²⁵.

E. Bagińska, określając desygnat „*władzy publicznej*”, wskazuje, iż jest ona sprawowana przez administrację publiczną (aparatus), jak również każdorazowo osobę prawną, której decyzje należy przypisać prawnie państwu. Jak trafnie zauważa autorka, o ile w konstytucji pod pojęciem „*władza publiczna*” należy rozumieć także instytucje inne niż państwowe i samorządowe, pod warunkiem, że realizują funkcje władzy publicznej na podstawie powierzenia lub przekazania tychże funkcji przez odpowiednio: organ władzy państwowej albo samorządowej, o tyle na gruncie kodeksu cywilnego (art. 417 k.c.), krąg podmiotów zostaje zawężony do osób prawnych, jednak wyłącznie tych, które wykonują władzę publiczną na podstawie przepisów prawa lub zawartego porozumienia⁷²⁶.

Z kolei na funkcjonalny charakter sprawowania władzy publicznej wskazuje W. Skrzydło. W opinii autora władza to „określenie wzajemnego stosunku do siebie dwóch podmiotów, z których jeden znajduje się w pozycji nadrzędnej, może formułować nakazy, żądać określonego zachowania się, co jest wiążące dla drugiego podmiotu będącego w pozycji podporządkowania”. Ponadto autor wskazuje na szerokie ujęcie władzy publicznej. Władza państwowa obejmuje „struktury składające się na państwo”, jednak pojęcie władzy publicznej obejmuje nie tylko struktury państwa, ale również struktury zawodowe, społeczne⁷²⁷.

W odniesieniu do agencji rządowych trafne wydaje się użycie sformułowania, które zaproponowała M. Stahl przy omawianiu samorządu terytorialnego, będącego w jej opinii „pochodnym podmiotem władzy publicznej”. Owa pochodność oznacza, iż powstał on z woli państwa, a więc z inicjatywy pierwotnego podmiotu tej władzy - na podstawie ustawy. Państwo na samorząd scedowało realizację części swoich zadań

⁷²⁵ Wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 8/2001, poz. 256. M. Stahl zwraca uwagę, iż Konstytucja posługuje się ogólnym pojęciem władzy publicznej (mają na uwadze jej trójpodział), ale również pojęciem jej konkretnych organów, tj. organów centralnych, terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego oraz wskazuje obowiązki tej władzy (M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 14).

⁷²⁶ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 243.

⁷²⁷ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004, s. 120.

oraz wykonywanie *imperium*⁷²⁸. Odnosząc powyższe przesłanki do agencji rządowych, należałoby uznać, iż również one powinny być „nosicielami” władzy publicznej. Agencje rządowe, będące przejawem aktu woli władzy ustawodawczej (uosobieniem państwa), wykonują zadania publiczne stosując, przy tym działania władcze. Władzę publiczną realizowaną przez agencje rządowe można scharakteryzować jako *imperium* w obszarze administracyjnym, cywilistycznym, jak również w pewnej mierze politycznym.

Najbardziej wyrazistym przejawem wykonywania władzy publicznej jest stosowanie przez administrację publiczną z działań władczych. Zdaniem E. Bagińskiej zaliczyć do nich należy w szczególności akty administracyjne indywidualne oraz ogólne, czynności faktyczne polegające na wykonaniu, jak również oderwane od wydania albo wykonania danego aktu administracyjnego⁷²⁹.

⁷²⁸ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 14.

⁷²⁹ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 237-238.

ROZDZIAŁ IX

KONTROLA I NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ (ORGANÓW) AGENCJI RZĄDOWYCH

9.1. Uwagi ogólne

Efektywność zadań realizowanych przez agencje uzależniona jest od adekwatności instrumentów prawnych zapewniających kontrolę i nadzór nad działalnością tych podmiotów. Nie ulega wątpliwości, iż każdy aspekt działalności tych agencji z uwagi na ich specyficzny status prawny powinien być przedmiotem weryfikacji odpowiednich organów i instytucji. Należy nadmienić, że właśnie zakres nadzoru i kontroli nad agencjami, od początków ich istnienia stanowi przedmiot szczególnie krytycznych ocen przedstawicieli doktryny prawa⁷³⁰.

Analiza aspektów nadzoru i kontroli sprawowanej nad działalnością agencji rządowych pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy przyjęta prawno-instytucjonalna organizacja systemu nadzorczo-kontrolnego nad działalnością agencji ma charakter skuteczny i spójny. Tenże system tworzy ogół organów i instytucji, które cechuje zróżnicowany charakter prawny oraz usytuowanie w odniesieniu do administracji publicznej, realizujących zadania nadzorcze i kontrolne w zakresie określonym przepisami prawa, mając na względzie przyjęte kryteria i przy wykorzystaniu dostępnych środków prawnych.

Weryfikacja działalności agencji prowadzona jest przez organy i instytucje usytuowane zarówno poza administracją publiczną jak i w jej obrębie („wewnątrzadministracyjne”), a także przez organy i komórki organizacyjne agencji. Analiza będzie zatem prowadzona w szczególności na płaszczyźnie ustrojowego prawa administracyjnego. Nie mniej jednak nie może być pozbawiona aspektów przedmiotowych nadzoru i kontroli ze względu na ich zróżnicowany zakres uregulowany przez ustawodawcę.

Punkt wyjścia dla rozważań stanowi skonfrontowanie podstawowych pojęć „kontrola” oraz „nadzór” formułowanych w nauce prawa administracyjnego. Można powiedzieć, iż elementy tych pojęć używane przez różnych autorów są do siebie

⁷³⁰ Np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 205-206, E. Kosiński, *Realizacja zadań...*, s. 46.

co do zasady podobne. Ogólnie rzecz biorąc, „kontrola” sprowadza się do funkcji organu polegającej na „sprawdzaniu działalności innych jednostek, bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych przez wydawanie im nakazów

i poleceń”⁷³¹. Z kolei „nadzór” stanowi „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności, a w pewnych przypadkach z zasadniczą linią polityki państwa lub zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (np. podstawowym interesem gospodarki narodowej)”⁷³². Nadzór nad działalnością agencji i jej organów ma zasadnicze znaczenie przy wyznaczaniu zakresu samodzielności tych podmiotów.

9.2. Kontrola nad działalnością agencji rządowych. Uwagi wprowadzające

Kontrola nad działalnością agencji rządowych ma zróżnicowany charakter prawny i jest sprawowana przez jednostki usytuowane w sposób odmienny w relacji do instytucjonalnego systemu administracji. Kontrola prowadzona jest przez organy i instytucje funkcjonujące poza administracją, tj. NIK, sądy w ramach kontroli sądowo-administracyjnej oraz instytucje Unii Europejskiej (wyłącznie w agencjach, które wydatkują środki z funduszy UE). Kontrola „wewnątrzadministracyjna” sprawowana jest przez naczelne organy administracji rządowej (Prezesa RM i właściwych ministrów). Kontrolę wykonują również Prezesi agencji (w ramach kontroli zarządczej), ich organy kolegialne, tj. rady oraz wskazane komórki organizacyjne w zakresie przyznanych im uprawnień kontrolnych. Należy również odnotować, iż kontrola może być sprawowana przez opinię publiczną. Z uwagi na

⁷³¹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 81.

⁷³² J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] J. Boć, T. Kuta (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 123. Dystynkcje między pojęciem „kontrola” oraz „nadzór” były przedmiotem dyskusji również podczas prac legislacyjnych nad projektem ustawy o f.p. W trakcie projektowania ówczesnego art. 165 dotyczącego odpowiedzialności ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego za nadzór i kontrolę nad realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich, zwrócono uwagę na konieczność uszczegółowienia sposobu wykonywania nadzoru poprzez wskazanie konkretnych środków władczej ingerencji, pozostających w dyspozycji organu sprawującego nadzór (*Opinia prawna dotycząca zakresu i wzajemnej relacji pojęć „nadzór” i „kontrola” na gruncie art. 165 projektu ustawy o finansach publicznych* (druk 1181), 2 marca 2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 03.02.2018 r.].

powyższe można stwierdzić, iż jest ona instytucją prawną o znacznie szerszym zakresie podmiotowym niż nadzór.

W literaturze przedmiotu za kwintesencję kontroli uznaje się wystąpienie dwóch nierozłącznych elementów⁷³³. Pierwszym z nich jest weryfikacja stanu faktycznego (obserwacja lub sprawdzenie) natomiast drugim elementem jego ocena wraz z wydaniem zaleceń lub wniosków przez podmiot przeprowadzający kontrolę. Wskazaną powyżej istotę kontroli rozwija J. Jagielski. Autor sprowadza ją się do funkcji obejmującej następujące składowe⁷³⁴:

- 1) obserwowanie oraz rozpoznawanie danego stanu lub działalności, tj. ustalenie ich rzeczywistego obrazu w określonym czasie oraz miejscu;
- 2) przeprowadzenie oceny tego stanu lub działalności przy wykorzystaniu konfrontacji faktycznego; tj. rzeczywistego ich obrazu w odniesieniu do (całości oraz poszczególnych ich elementów) założeń wyjściowych (znajdujących swoje odzwierciedlenie w przyjętych parametrach, celach, standardach itp.);
- 3) stawianie diagnozy przyczyn wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości o możliwie szerokim zasięgu. Diagnoza powinna uwzględniać aspekt przedmiotowy i personalny występowania nieprawidłowości;
- 4) formułowanie wniosków odnoszących się do tego stanu albo działalności w przyszłości, które mają przeciwdziałać powstawaniu nieprawidłowości.

Uwagę zwraca wypracowanie na gruncie ustawodawstwa szerokiego katalogu kryteriów kontroli, spośród których doktryna postuluje wyodrębnić „kryteria podstawowe”, tj. legalność oraz celowość. Z kolei pozostałe kryteria miałyby akcesoryjny charakter.

Przykładowo J. Zimmermann zalicza legalność do podstawowego kryterium kontroli stosowanego w szczególności przez sądy administracyjne. Za kryterium konkurujące z legalnością autor wskazuje celowość, zaznaczając jednak, iż „potrzebne są czasem i inne [kryteria-aut.], które nie mają takich względnie wyraźnych granic”. Ustawodawca nie podejmuje próby zdefiniowania kryteriów pozostawiając wykładnię konkretnego pojęcia (najczęściej nieostrego) podmiotowi kontrolującemu.

⁷³³Przykładowo, w opinii Ed. i El. Ury pojęcie kontroli najczęściej jest używane dla określenia funkcji organu, którego jedynym zadaniem jest „sprawdzenie działalności innych organów czy instytucji oraz ocenianie prawidłowości ich działania” (Ed. Ura, El. Ura, *Prawo...*, 2009, s. 39). Zdaniem Z. Niewiadomskiego kontrola oznacza „stan pozaorganizacyjnej zależności podmiotów”, której istotą jest prawne upoważnienie organu kontrolującego do przeprowadzenia wiążącej oceny działalności (w tym skutków) wykonywanej przez organ kontrolowany (Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 88).

⁷³⁴J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wydanie 3, Warszawa 2012, s. 17.

Pojawia się zatem np. kryterium rzetelności, które odnosi się do pozaprawnych reguł sumienności oraz kryteria: gospodarności – odnoszące się do zasad ekonomicznych, czy wreszcie kryterium zgodności z polityką rządu – uwzględniające uwarunkowania polityczne⁷³⁵.

Na podobny katalog kryteriów kontroli wskazuje J. Boć (legalność, celowość, rzetelność, gospodarność, zgodność z polityką rządu), który uzupełnia o konieczność uwzględniania interesu społecznego i indywidualnego oraz innych szczegółowych kryteriów kontroli. Autor zaznacza, iż interpretacja i stosowanie tak wielu kryteriów jest oczywiście niezwykle trudne dla organu kontrolującego i kontrolowanego⁷³⁶. Zdaniem J. Homplewicza wielość kryteriów można sprowadzić do dwóch podstawowych, tj.: legalności oraz celowości. Wszelkie pozostałe kryteria, są pochodnymi dla tych dwóch kryteriów. Przykładowo gospodarność to z punktu widzenia oszczędności i ekonomiczności nic innego jak właśnie celowość⁷³⁷.

Z kolei J. Boć nadaje prymat kryterium legalności („naczelne kryterium”), któremu podporządkowana są pozostałe kryteria. Są nimi kryteria szczegółowe, które nie mogą pozostawać w sprzeczności z regulacjami prawnymi, można je zatem uwzględniać wyłącznie w ramach obowiązującego prawa⁷³⁸.

Analiza wykonywania kontroli nad agencjami wymaga uwzględniania dwóch rodzajów kontroli o „nie bezpośrednim” charakterze, tj. kontroli społecznej oraz politycznej. Powyższa materia nie znajdzie szczegółowego rozwinięcia w dalszej części rozdziału jednak uzasadnione jest by została chociażby skrótowo przedstawiona. Wskazane rodzaje kontroli nie mają kluczowego znaczenia, stanowią jednak istotne uzupełnienie dla pozostałych rodzajów kontroli). Powyższy pogląd potwierdza także J. Starościak. W opinii autora, kontrola administracji nie ogranicza się wyłącznie do prawnie uregulowanych form. znaczenie. Istotną rolę odgrywa kontrola polityczna i „społeczna działalność kontrolna” (kontrola sprawowana przez opinię publiczną), które nie są zamknięte w obrębie określonych instytucji prawnych⁷³⁹.

Kontrola polityczna pozbawiona jest administracyjnoprawnego charakteru. Podzielić należy pogląd J. Łętowskiego stwierdzającego, iż nie istnieje administracja, która byłaby politycznie neutralna, ponieważ stanowi element organizacji systemu

⁷³⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 507.

⁷³⁶ J. Boć, *Prawo administracyjne*, 2005, s. 390.

⁷³⁷ J. Homplewicz, *Kontrola administracji (Problematyka teoretyczna)*, Kraków 1974, s. 65.

⁷³⁸ J. Boć, *Prawo administracyjne*, 2005, s. 391.

⁷³⁹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, 1978 r., s. 353.

władzy państwowej. Kluczowa dla organizacji państwa jest władza, przy czym rolę administracji jest działalność w imieniu oraz na jej rachunek⁷⁴⁰. Kontrola polityczna może przyjąć formę np. interpelacji poselskiej skierowanej do ministra sprawującego nadzór nad agencją w zakresie oceny zgodności działania agencji z polityką rządu.

Zakres kontroli społecznej jest znacznie szerszy niż kontroli instytucjonalnej wykonywanej przez legitymowane do tego organy państwowe (np. NIK). Ma ona charakter uniwersalny, a nie wycinkowy. W ten sposób umożliwia uchwycenie tych kwestii, których instytucje utworzone do obserwowania jedynie pewnego wycinka przestrzeni państwowej nie są w stanie dostrzec⁷⁴¹. Przejawem kontroli społecznej jest w szczególności prawo do złożenia skargi, wniosku czy petycji.

W opinii J. Starościaka „istniejące, nawet nie sformalizowane prawnie, przekonanie obywateli o słuszności lub niesłuszności działania administracji, środki oceny moralnej i politycznej działania, prasa, radio, telewizja i inne środki zaliczane do środków tzw. informacji masowej są z jednej strony bezpośrednimi czynnikami tej kontroli, z drugiej zaś strony są one formami działalności społecznej wpływającymi na kształtowanie się opinii publicznej o poczynaniach administracji”⁷⁴².

9.3. Kontrola realizacji celów i zadań agencji sprawowana przez jej organy

Konieczność wdrożenia kontroli zarządczej dotyczy ogółu jednostek sektora finansów publicznych, bez względu na ich formę prawną, przedmiot działalności, czy też wielkość środków, które dany podmiot zgromadził oraz rozdysponował w trakcie roku budżetowego⁷⁴³.

Do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej oraz efektywnej kontroli zarządczej są zobowiązani m.in. ministrowie w kierowanych działach administracji rządowej jak również kierownicy jednostek sektora finansów publicznych (art. 69 ust. 1 pkt 1) i 3) ustawy o f.p.). Z uwagi na powyższe należy ustalić, iż instytucja prawna kontroli zarządczej, którą uregulowano na gruncie ustawy o f.p.

⁷⁴⁰ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 281. Nie można pominąć, iż zmiana ugrupowania politycznego sprawującego władzę w państwie wiąże się co do zasady ze zmianami personalnymi w agencjach rządowych.

⁷⁴¹ B. Pocztowski, *Kontrola społeczna jako przykład partycypacji obywateli w funkcjonowaniu administracji publicznej – zarys problematyki*, [w:] Ł. Bolesta, M. Chrzanowski, W. Orłowski (red.), *Formy nadzoru i kontroli administracji. Aktualne problemy badawcze*, Lublin 2014, s. 204-205.

⁷⁴² J. Starościak, *Prawo administracyjne*, 1978, s. 353.

⁷⁴³ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa...*, s. 375.

sprowadza się do wykonywania uprawnień kontrolnych przez kierownika jednostki, tj. Prezesa agencji⁷⁴⁴ i stanowi kontrolę szczególnego rodzaju. Niniejsze stwierdzenie znajduje odzwierciedlenie w „klasycznym” pojmowaniu kontroli w administracji, którą cechuje wyłącznie weryfikowanie działalności innego podmiotu, natomiast kontrola zarządcza w ujęciu zaproponowanym w ustawie o f.p. konstytuuje aktywność organu prowadzącego kontrolę, w obszarze realizacji celów i zadań danego podmiotu. Istota kontroli zarządczej przejawia się zatem w jej twórczym charakterze („funkcja twórcza kontroli”). Ponadto, sformułowanie „kontrola zarządcza” budzi wątpliwości co do istoty i zakresu. W świetle proponowanych definicji kontrola zarządcza jest zarządzaniem daną organizacją zorientowaną na osiągnięcie celów i realizację zadań. Można ją zatem odnosić do całości działalności konkretnego podmiotu. Z kolei pojęcie „kontrola” wskazuje na zaledwie fragment działalności prowadzonej w ramach kontroli zarządczej. J. Jagielski stwierdza, iż kontrola zarządcza dotyczy wielu aspektów funkcjonowania organizacji, „a w gruncie rzeczy całokształtu tego funkcjonowania”, które należy odnosić do przyjętych kryteriów legalności, efektywności, terminowości oraz oszczędności⁷⁴⁵.

Zgodnie z definicją przyjętą na gruncie art. 68 ust. 1 ustawy o f.p. kontrolą zarządczą w jednostkach sektorach finansów publicznych jest ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Z kolei celem kontroli zarządczej (art. 68 ust. 2 pkt 1-7) ustawy o f.p.) jest zapewnienie:

- a) zgodności działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi;
- b) skuteczności oraz efektywności działania;
- c) wiarygodności sprawozdań;

⁷⁴⁴ A. Szpor zwracając uwagę na „fundament ideowy” kontroli zarządczej, który wywieść należy z koncepcji *New Public Management* (A. Szpor, *Kontrola zarządcza a mediacja w administracji publicznej*, [w:] *Kontrola Państwowa*, NIK, Rocznik 56, Numer 5(340), wrzesień-październik, Warszawa 2011, s. 14), <https://www.nik.gov.pl> [dostęp na dzień: 03.03.2018 r.]. Podobnie M. Kaczurak-Kozak, która podkreśla, iż celem ustawodawcy było wprowadzenie w obręb działalności jednostek sektora finansów publicznych metod zarządzania opierających się na modelu menadżerskim oraz dostosowywanie kontroli do rzeczywistych potrzeb aby w konsekwencji powiązać system kontroli oraz narzędzia wykorzystywane w budżetowaniu zadaniowym. Kontrola zarządcza wpisuje się w NPM gdzie kontrola obejmuje przestrzeganie przepisów prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych, ale również kontrolę wyników oraz rezultatów (M. Kaczurak-Kozak, *Kontrola zarządcza jako nowy wymiar kontroli w sektorze finansów publicznych*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 42, Szczecin 2011, s. 74). Przeciwnego zdania jest M. Frysztak i A. Nowak-Far, którzy stwierdzają, iż wynika to raczej z „racjonalnego standardu działań” stanowiącego odpowiedź na zawężenie zakresu kontroli finansowej w polskiej praktyce administracyjnej (M. Frysztak, A. Nowak-Far, [w:] W. Misiąg, A. Nowak-Far, (red.), *Ustawa o finansach publicznych, Komentarz*, Wydanie 1, Warszawa 2015, s. 275).

⁷⁴⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 249.

- d) ochrony zasobów;
- e) przestrzegania oraz promowania zasad etycznego postępowania;
- f) efektywności oraz skuteczności przepływu informacji;
- g) zarządzania ryzykiem.

Omawiana kontrola zastąpiła kontrolę finansową. Zdaniem J. Jagielskiego, intencją ustawodawcy było odejście od utożsamiania kontroli w jednostkach sektora finansów publicznych wyłącznie z jej finansowym wymiarem. Wprowadzenie kontroli zarządczej było ukierunkowane na poszukiwanie instrumentów zarządzania pozwalających na „lepsze, pełniejsze i w pełni przejrzyste wykonywanie zadań i realizację celów” właściwych jednostek⁷⁴⁶. Pomimo to kompetencje w zakresie koordynowania kontroli zarządczej powierzona Ministrowi Finansów. Zdaniem H. Dzwonkowskiego i G. Gołębiowskiego, priorytetem legislatora w dalszym ciągu pozostało wzmocnienie efektywności w gospodarowaniu środkami publicznymi, a nie efektywności w realizowaniu zadań (tj. osiągnięcia konkretnych rezultatów)⁷⁴⁷. Zgodnie z art. 70 ustawy o f.p. podstawowymi dokumentami kontroli, opracowywanymi corocznie w każdej jednostce są: plan działalności, sprawozdanie z wykonania planu działalności oraz oświadczenie o stanie kontroli zarządczej. Prezesi agencji odpowiadają za przedłożenie powyższych dokumentów jednak Minister Finansów może oddziaływać na prowadzenie kontroli, jak również na funkcjonowanie samej jednostki. Zgodnie bowiem z art. 69 ust. 3 ustawy o f.p. Minister określa w formie komunikatu i ogłasza standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, odpowiadające międzynarodowym standardom⁷⁴⁸.

Standardy wskazują zakres wymagań, których spełnienie pozwala jednostce realizować swoją misję oraz osiągać założony wysoki poziom w sferze materialnej, organizacyjnej, jak i funkcjonalnej. Standardy zostały pogrupowane w ramach następujących obszarów, które odpowiadają poszczególnym elementom kontroli zarządczej: a) środowisko wewnętrzne, b) cele i zarządzanie ryzykiem, c) mechanizmy kontroli, d) informowanie i komunikacja, e) monitorowanie i ocena⁷⁴⁹.

⁷⁴⁶ *Ibidem*, s. 246.

⁷⁴⁷ H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2014 r., s. 148.

⁷⁴⁸ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

⁷⁴⁹ E. Woźniak, *Kontrola zarządcza w jednostce, Poradnik dla kadry kierowniczej jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych*, Gliwice 2010, s. 6.

W ten sposób Minister Finansów ustala wytyczne w zakresie np. struktury organizacyjnej, która powinna być dostosowana do celów i zadań jednostki. Z kolei dla każdego pracownika powinien zostać określony zakres uprawnień i obowiązków oraz odpowiedzialności (powyższy wymóg dotyczy również poszczególnych komórek organizacyjnych). Z tym wiąże się konieczność zapewnienia funkcjonowania odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów oraz zadań⁷⁵⁰. Ponadto należy podkreślić, iż zgodnie z art. 18 c ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku niewykonania albo nienależytego wykonania obowiązków wynikających z kontroli zarządczej⁷⁵¹.

Wymaga nadmienienia kontrola wykonywana przez komórki organizacyjne agencji. Analiza przepisów prawa pozwala na stwierdzenie, iż ustawy „ustrojowe” oraz statuty w sposób niedostateczny odnoszą się do prawnych aspektów tej kontroli.

Na uwagę zasługują rozwiązania prawne przyjęte w PAK. Statut PAK określa podmioty realizujące czynności kontrolne (Prezesi, Wiceprezesi oraz inni pracownicy) oraz przedmiot kontroli, którym jest badanie czynności w toku ich wykonywania i stanu faktycznego realizacji zadań, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz ich udokumentowania. Ponadto celem kontroli jest badanie rzeczywistego stanu rzeczowych i materialnych składników majątkowych oraz prawidłowości ich zabezpieczenia przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub innymi szkodami (§ 9-10 statutu PAK). Dodatkowo Prezes określa szczegółowy sposób i tryb przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w regulaminie kontroli (§15 statutu PAK)⁷⁵².

Statuty agencji nie zawierają szczegółowych postanowień dotyczących kontroli i audytu o podobnym zakresie. Regulacja zawarta w statucie PAK może stanowić swoisty wzorzec dla podobnych regulacji, które powinny zostać wprowadzone w innych statutach agencji.

⁷⁵⁰ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

⁷⁵¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1311.

⁷⁵² Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Kosmicznej (Dz. U. poz. 861).

9.4. Kontrola zewnętrzna

W niniejszej rozprawie przyjęto ujęcie kontroli zewnętrznej wykonywanej przez organy usytuowane poza administracją publiczną⁷⁵³. Uwzględniając powyższe kryterium należy wskazać działalność kontrolną sprawowaną przez NIK (w ramach tzw. kontroli państwowej). Według niektórych autorów kontrola zewnętrzna sprawowana jest również przez sądy administracyjne⁷⁵⁴. Ze względu na swój charakter prawny zostanie omówiona w dalszej części rozdziału.

Zgodnie z przepisami prawa, NIK jest organem administracji państwowej kontrolującym działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, jak również państwowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych - art. 2 ust. 1 ustawy o NIK⁷⁵⁵. Zgodnie z art. 28 ust. 1 tejże ustawy, celem prowadzonego postępowania kontrolnego jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, jak również rzetelne jego udokumentowanie oraz dokonanie oceny działalności objętej kontrolą, zgodnie z przyjętymi kryteriami. Są nimi legalność, gospodarność, celowość oraz rzetelność (określone w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).

Komentując kryteria, K. Kwiatkowski zauważa, iż są to walory sprawności. Rola NIK polega na usprawnianiu zarządzania organizacjami publicznymi natomiast *sensu lato* również na usprawnianiu funkcjonowania państwa. Owa rola może być rozpatrywana z punktu widzenia funkcji NIK, do których należy zaliczyć funkcję kontrolną, informacyjną oraz przykładowo: koordynacyjną, prewencyjną, doradczą⁷⁵⁶.

Kontrola NIK przeprowadzana jest z inicjatywy własnej Izby. Może być również podejmowana na zlecenie Sejmu, jego organów oraz na wniosek Prezydenta RP i Prezesa RM. Przeprowadzenie kontroli może być także inicjatywą wszelkich innych

⁷⁵³ W literaturze przedmiotu kontrola zewnętrzna utożsamiana jest niekiedy z kontrolą prowadzoną przez „organ organizacyjnie usytuowany poza podmiotem kontrolowanym” (np. A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*, Gdańsk, 2006, s. 9).

⁷⁵⁴ Np. W. Federczyk, *Kontrola administracji publicznej*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Wydanie 2, Warszawa 2017, s. 150.

⁷⁵⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

⁷⁵⁶ K. Kwiatkowski, *Rola NIK w usprawnianiu funkcjonowania państwa*, [w:] *Kontrola Państwowa, NIK*, Rocznik 60, Numer 1(360), styczeń-luty, Warszawa 2015, s. 12., <https://www.nik.gov.pl/kontrola-panstwowa/archiwum.html> [dostęp na dzień: 03.03.2018 r.].

organów, przy czym nie stanowi ona „zlecenia” kontroli a jedynie „sygnalizowania” konieczności jej przeprowadzenia (kontrolerzy mogą odmówić jej wykonania)⁷⁵⁷.

Kontrola NIK obejmuje agencje rządowe, tj. centrale oraz oddziały terenowe. E. Jarzęcka-Siwik oraz B. Skwarka proponują aby w odniesieniu do oddziałów terenowych agencji przyjąć stanowisko analogiczne jak dla spółek prawa handlowego. Oddziały spółek traktować należy jako odrębne jednostki kontrolowane. Z uwagi na powyższe, posługując się przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, „oddział” należy zdefiniować wyodrębnioną i samodzielną organizacyjnie część działalności gospodarczej, wykonywaną przez przedsiębiorcę poza siedzibą przedsiębiorcy lub głównym miejscem wykonywania działalności⁷⁵⁸. Według autorów oddział nie stanowi odrębnego podmiotu prawnego. Jednak z uwagi na wyodrębnienie organizacyjne w ramach struktury danego przedsiębiorstwa należy uznać taki oddział za odrębną jednostkę kontrolowaną. Jeżeli kontrola jest przeprowadzona w oddziale spółki, a nieprawidłowości są „wynikiem zachowania” jedynie dyrektora oddziału prowadzącego działalność na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu przez zarząd spółki, wystąpienie pokontrolne powinno być skierowane jedynie do dyrektora tego oddziału. Analogicznie należy postępować w przypadku działalności prowadzonej przez oddziały terenowe państwowych osób prawnych - agencji rządowych. Jeżeli znajdzie taka potrzeba, NIK może skorzystać z uprawnienia przysługującego zgodnie z art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, tj. powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej (Prezesa agencji) lub właściwy organ państwowy o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym⁷⁵⁹.

Zgodnie z art. 3 ustawy o NIK, kontrola instytucji tego organu obejmuje w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-prawnej, w tym realizację zadań audytu wewnętrznego jednostki kontrolowanej. Uszczegóławiając powyższe, podstawowymi zadaniami kontroli NIK jest kontrola finansów państwa (np. dotacji z budżetu państwa) oraz realizacji zadań wynikających

⁷⁵⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 514.

⁷⁵⁸ Art. 3 ust. 4 tejże ustawy (Dz.U. poz. 649). Przywołana definicja odpowiada definicji z art. 5 ust. 4 uchylonej ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2168).

⁷⁵⁹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydanie 2, Warszawa 2015, s. 42-44.

z ustaw, rozporządzeń oraz aktów kierownictwa wewnętrznego (zarządzeń, statutów, regulaminów)⁷⁶⁰.

Należy podkreślić, iż efektem przeprowadzenia kontroli przez NIK jest wystąpienie pokontrolne zawierające uwagi oraz wnioski odnoszące się do sposobu usunięcia nieprawidłowości. NIK nie posiada jednak środków przymusu, które mogłyby służyć realizacji wniosków objętych wystąpieniem pokontrolnym. Izba nie jest również uprawniona do stosowania środków władczych, co przecież stanowi cechę organu wykonującego administrację publiczną⁷⁶¹. Wystąpienie pokontrolne może jednak zawierać ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska albo pełnienia funkcji przez osobę będącą odpowiedzialną za nieprawidłowości w państwowej osobie prawnej (art. 53 ust. 2 ustawy o NIK).

Nie ulega wątpliwości, iż wystąpienia pokontrolne stanowią wartościowe merytorycznie źródło informacji na temat działalności agencji. Wyniki kontroli prowadzonych przez NIK na przestrzeni ostatnich 20 lat nie podważały zasadności istnienia agencji rządowych. Stwierdzano jednak liczne zastrzeżenia do funkcjonowania tych podmiotów. Nieprawidłowości ujawniane w kontrolach przeprowadzonych przed wejściem w życie ustawy o f.p. odnosiły się głównie do działalności finansowej agencji. Wskazywano m.in. na niewłaściwe decyzje w zakresie lokowania wolnych środków (ARR w 1998 r.), wysokie koszty utrzymania, którym odpowiadała nieefektywność działalności agencji (m.in. AMW z 1998 r.), zaniżone czynsze oraz wartość sprzedawanych nieruchomości (ówczesna AMW oraz WAM)⁷⁶². Rada Ministrów została zobowiązana do przedstawienia informacji na temat celowości funkcjonowania funduszy celowych i agencji a następnie przedstawienia wniosków Sejmowi do końca 1999 r. Za przyczynę nieprawidłowości w agencjach uznano „zdecydowanie słabsze rygory gospodarki środkami publicznymi niż obowiązujące inne jednostki sektora budżetowego, a także brak skutecznego nadzoru ze strony organów, które winny ten nadzór sprawować”⁷⁶³.

M. Szewczyk przeprowadziła analizę raportów NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w agencjach państwowych za lata 1995-2010. Wnioski, które

⁷⁶⁰ *Ibidem*, s. 44.

⁷⁶¹ M. Krawczyk, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Przewodnik po prawie...*, s. 849-850.

⁷⁶² P. Zołoteńki, *Informacja na temat agencji rządowych*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, listopad 2001, Nr 833, s. 22, [za:] NIK, Departament Strategii Kontrolnej, *Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych*, Warszawa, luty 2000.

⁷⁶³ *Ibidem*, s. 22-23, [za:] *Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych i agencji*, Druk 1627/III kad., s. 6-7.

przedstawia autorka dotyczą jednak agencji rozumianych szeroko⁷⁶⁴. Autorka zauważa, iż rozwiązania prawne odnoszące się do nadzoru i kontroli w podmiotach agencyjnych bardzo często są niewystarczające. Przepisy ustaw powołujących agencje oraz rozporządzenia nie są w tej kwestii precyzyjne. Negatywnie oceniono koordynację oraz nadzór nad agencjami wykonywane przez administrację rządową. Konsekwencją braku należytego nadzoru jest niewystarczająca efektywność w realizacji programów. Ponadto przyczyną takiego stanu rzeczy jest „nieskuteczny system organizacyjno-prawny” oraz brak konsekwencji we wdrażaniu wniosków i zaleceń z kontroli państwowej. Nie można również zignorować niedoboru profesjonalnych kadr oraz niewielkiej ilości szkoleń⁷⁶⁵.

Zakres podmiotowy i termin powyższych kontroli poddaje w wątpliwość trafność i aktualność wniosków wyprowadzanych na ich podstawie w odniesieniu do agencji – państwowych osób prawnych. Uzasadnienie znajduje zatem analiza wyników wybranych kontroli NIK przeprowadzonych wyłącznie po 2010 r. w zakresie wykonania planów finansowych oraz realizacji zadań agencji (jeżeli taka kontrola agencji została przeprowadzona).

Mając na względzie powyższe kryteria należy odnotować, iż NIK pozytywnie oceniła wykonanie planu finansowego ARiMR, KOWR, AMW (2017 r.), NCBiR (2016 r.), PARP (za 2015 r.), ARM (2014 r.), COBORU (2012 r.). Negatywnie oceniono wykonanie planu finansowego PAK (2016 r.). W informacji o wynikach kontroli w PAK krytycznie oceniono prowadzenie gospodarki finansowej agencji w zakresie m.in. dokonywania wydatków z naruszeniem przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych i regulacji wewnętrznych. Stwierdzono brak mechanizmów kontrolnych zapewniających rozdzielenie obowiązków dla operacji finansowych i gospodarczych przy zawieraniu umów cywilnoprawnych⁷⁶⁶. Zastrzeżenia dotyczyły także faktycznej struktury organizacyjnej agencji niezgodnej ze strukturą wskazaną w statucie PAK⁷⁶⁷. NIK zwróciła uwagę m.in. na wymóg wzmocnienia nadzoru nad realizacją postanowień

⁷⁶⁴ Spośród omawianych w ramach niniejszej rozprawy agencji kontrola NIK została przeprowadzona w PARP, ARiMR oraz nieistniejących już: WAM, ANR ARR. Kontrolą objęto również działalność: Polskiej Agencji Atomistyki, Polskiej Agencji Informacyjnej, Polskiej Agencji Inwestycji Zagranicznych, Agencji Prywatyzacji, Agencji Rozwoju Przemysłu. Kontrole zostały przeprowadzone przed wejściem w życie ustawy o f.p., dlatego do porównywania wyników badań należy podchodzić z ostrożnością.

⁷⁶⁵ M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 180-181.

⁷⁶⁶ *Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej*, NIK, Nr ewid. 133/2017/P/17/001/LGD, Warszawa, 2017, s. 6, <https://www.nik.gov.pl> [dostęp na dzień: 03.03.2018 r.].

⁷⁶⁷ *Ibidem*, s. 8.

cywilnoprawnych i dokonywaniem wydatków zgodnie z regulacjami wewnętrznymi⁷⁶⁸. Część z powyższych nieprawidłowości zostało również wykazanych podczas kontroli wykonania planu finansowego za 2017 r.⁷⁶⁹

W dotychczasowych kontrolach NIK w zakresie realizacji zadań agencji wskazywano wnioski i zalecenia dotyczące funkcjonowania tych podmiotów. Dotyczą one w szczególności agencji, które powstały po 2010 r., tj. PAK, NCN oraz NCBiR.

Kontrola NIK w NCBiR dotyczyła oceny skuteczności wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych. Wykazano w niej słabość nadzoru ministra nad agencją. Plany ewaluacji programów badań naukowych nie zawierały elementów, o które wnioskował minister. Ich zakres określono ogólnikowo, bez wskazywania docelowych wartości wskaźników dla tychże programów. Pomimo uwag zgłaszanych przez ministra nie udało się wyegzekwować od Prezesa NCBiR wartości tych wskaźników⁷⁷⁰.

Minister nie podjął działań nadzorczych gdy w trakcie jednego z konkursów na dofinansowanie projektów z funduszy UE, Prezes NCBiR nie ogłosił regulaminu konkursu zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o NCBiR. Ponadto minister nie podjął odpowiednich działań gdy pozbawiono wnioskodawców uprawnienia do wniesienia odwołania od negatywnej oceny wniosku o dofinansowanie. W informacji pokontrolnej zwrócono uwagę, iż zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o NCBiR minister wykonuje nadzór nad działalnością agencji w świetle kryterium legalności, gospodarności i rzetelności. Przepisy ustawy nie zwalniają ministra ze sprawowania nadzoru nad działalnością agencji gdy jest ona prowadzona w związku z wdrażaniem funduszy UE⁷⁷¹.

⁷⁶⁸ *Ibidem*, s. 22. Nieprawidłowości w PAK były również szeroko komentowane w publikacjach prasowych. Zwracano uwagę w szczególności na nieskuteczność decyzji podejmowanych przez ówczesnego wiceprezesa agencji, który nie był uprawniony do jej reprezentowania oraz na słabość nadzoru Prezesa RM nad agencją (np. W. Ferfecki, *Kosmiczny balagan w Polskiej Agencji Kosmicznej*, Rzeczpospolita, publikacja z 13.04.2017 r. <https://www.rp.pl> [dostęp na dzień: 12.10.2017 r.]). Nieprawidłowości w funkcjonowaniu PAK potwierdziła również kontrola Prezesa RM z dnia 14 lipca 2017 r. Spośród licznych nieprawidłowości zwrócono uwagę także na problem związany z ulokowaniem siedziby agencji w Gdańsku podczas gdy większość spraw związanych z przemysłem kosmicznym toczy się w Warszawie. Powyższa niedogodność ma mieć wpływ na efektywne funkcjonowanie agencji (Wystąpienie pokontrolne Kancelarii Prezesa RM z kontroli w PAK w zakresie organizacji

i przygotowania do realizacji zadań w okresie od 6 listopada 2014 r. do 12 grudnia 2016 r., COA.WK.583.7.2017.MK, z 14 lipca 2017 r., s. 4-5 [udostępnione przez KPRM]).

⁷⁶⁹ *Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2017 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej*, NIK, Nr ewid. 131/2018/P/18/001/LGD, Warszawa 2018, <https://www.nik.gov.pl> [dostęp na dzień: 03.02.2019 r.].

⁷⁷⁰ *Informacja o wynikach kontroli. Komercjalizacja wyników badań naukowych*, NIK, Nr ewid. 227/2015/P/15/027/KNO, Warszawa 2016 r., s. 8, <https://www.nik.gov.pl> [dostęp na dzień: 03.03.2018 r.].

⁷⁷¹ *Ibidem*, s. 26-27.

W ramach kontroli m.in. NCN i NCBiR w 2012 r. ocenie poddano wykorzystanie środków publicznych na naukę w latach 2010-2011. Kontrola wykazała, iż nie określono zgodnie z art. 18 pkt 2 ustawy o NCN, priorytetowych obszarów badań podstawowych zgodnych ze Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015 przyjętą przez Radę Ministrów dnia 29 listopada 2006 r. Zdaniem NIK, wskazanie tych obszarów było konieczne dla zapewnienia alokacji środków publicznych na naukę oraz przeciwdziałania ich rozproszeniu. Ponadto w agencji nie opracowano procedury w zakresie zasad i warunków prowadzenia kontroli realizacji projektów badawczych u beneficjentów⁷⁷². Podsumowując, w informacji pokontrolnej zwrócono uwagę na niezadawalające efekty działalności naukowej oraz wdrożeniowej agencji, czego przyczyną miał być m.in. niepełny nadzór Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz NCN i NCBiR nad wykorzystywaniem środków publicznych na naukę⁷⁷³.

9.5. Kontrola wewnętrzna

Istota kontroli wewnętrznej polega na usytuowaniu podmiotu kontrolującego i kontrolowanego w obrębie administracji publicznej. Dodatkowo należy dokonać jej podziału na kontrolę sprawowaną przez: a) organy wyodrębnione pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym; b) komórki organizacyjne o zadaniach kontrolnych funkcjonujące w ramach struktury danego podmiotu.

Zdaniem J. Zimmermanna kontrola wewnętrzna polega na kontrolowaniu administracji przez samą siebie, dlatego można wstępnie przyjąć, iż podejmowane czynności kontrolne są również administrowaniem⁷⁷⁴.

Z kolei B. Jaworska-Dębska zwraca uwagę, iż pojęcie kontroli wewnętrznej dotyczy dwóch sytuacji. W pierwszej z nich, podmiot kontrolujący oraz kontrolowany funkcjonują w obrębie systemu administracji publicznej. W drugim przypadku, podmiot kontrolujący przynależy do systemu administracji jednak zakres jego kompetencji odnosi się również do podmiotów poza tą administracją. Można więc mówić o kontroli wewnętrznej *sensu stricto* oraz kontroli wewnętrznej *sensu largo*⁷⁷⁵. Szerokie ujęcie

⁷⁷² Informacja o wynikach kontroli. Wykorzystanie środków publicznych na naukę, NIK, Nr ewid. 162/2012/P/11/070/KNO, Warszawa 2012, s. 45-46.

⁷⁷³ Ibidem, s. 9.

⁷⁷⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 523.

⁷⁷⁵ B. Jaworska-Dębska, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje...*, s. 561.

kontroli wewnętrznej proponuje G. Herc. Zdaniem autora, sformułowanie „kontrola wewnętrzna” ma względny charakter. Organ może być postrzegany zarówno jako organ kontroli zewnętrznej lub wewnętrznej w zależności od pozycji, z jakiej będzie oceniany stosunek kontrolującego oraz kontrolowanego. Dlatego wyróżnić można kontrolę: resortową, instancyjną, międzyresortową, regionalnych izb obrachunkowych prokuratorską⁷⁷⁶. Z kolei P. Bieś-Srokosz zalicza kontrolę nad agencjami „rolniczymi” sprawowaną przez właściwego ministra (współ z NIK) do kontroli zewnętrznej⁷⁷⁷.

Kontrola wewnętrzna nad agencjami i wykonywana jest przez naczelne organy administracji rządowej, tj. Prezesa RM oraz właściwych ministrów (w tym również Ministra Finansów - Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, szczególnie w tych agencjach, które odpowiadają za wydatkowanie środków z funduszy UE).

Materia prawna w tym zakresie została uregulowana w przepisach ustawy o k.a.rz. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tejże, Prezes RM kontroluje organy albo jednostki administracji rządowej, jak również jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane. Kontrola przeprowadzana jest z uwzględnieniem tych samych kryteriów jak w przypadku NIK tj.: legalności, gospodarności, rzetelności oraz celowości (art. 4 ustawy o k.a.rz.). Definicja kontroli przyjęta na gruncie powyższej ustawy odpowiada w istocie rzeczy charakterowi kontroli wykonywanej przez NIK. Polega ona na dokonaniu oceny działalności danej jednostki na podstawie ustalonego stanu faktycznego. Analogicznie określa się także zakres nieprawidłowości, ich przyczyny oraz skutki, jak również osoby odpowiedzialne. Formułowane są także zalecenia zmierzające do usunięcia nieprawidłowości (art. 3 ust. 1-2 ustawy o k.a.rz.). Prezesowi RM przysługuje szeroki zakres czynności kontrolnych w zakresie: a) koordynowania kontroli, w tym zarządzanej przez inne organy administracji rządowej oraz b) zlecenia jednostce kontrolującej przeprowadzenia kontroli określonych podmiotów lub obszarów działalności i żądaniu przedstawienia informacji o wynikach kontroli.

Należy zwrócić szczególną uwagę, na instytucję wystąpień pokontrolnych. Zgodnie z art. 48 ustawy o k.a.rz. od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze. Jak słusznie zauważa M. Krawczyk, wystąpienie pokontrolne,

⁷⁷⁶ G. Herc, *Kontrola wewnętrzna administracji oraz kontrola zewnętrzna sprawowana przez parlament, organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 272-273.

⁷⁷⁷ P. Bieś-Srokosz, *Kontrola zewnętrzna działalności agencji rządowych. Wybrane zagadnienia*, GeA, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie, 2(10)2014, s. 21.

które zawiera ustalenia określonego stanu faktycznego i wnioski zmierzające w kierunku wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym, jak również aktem władczej ingerencji w sferę działalności jednostki poddanej kontroli. Przedmiotu zaskarżenia nie może stanowić akt ze sfery postępowania kontrolnego⁷⁷⁸.

Omawiając zagadnienie kontroli realizowanej przez Prezesa RM, należy wskazać komórkę organizacyjną pn. *Centrum Oceny Administracji*, utworzoną w ramach struktury Kancelarii Prezesa RM⁷⁷⁹. Przywołując postanowienia regulaminu organizacyjnego Centrum, uwagę zwraca szeroki zakres zadań obejmujący m.in.

- 1) kontrolę działalności organów albo jednostek administracji rządowej, jak również jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych w zakresie niepowierzonym innym komórkom organizacyjnym Kancelarii Prezesa;
- 2) zapewnienie nadzoru, koordynacji oraz monitorowania realizacji wniosków pokontrolnych NIK, w szczególności kierowanych do Prezesa RM lub Rady Ministrów;
- 3) zapewnienie realizacji prawa zgłaszania propozycji tematów do uwzględnienia w planie kontroli NIK przysługującego Prezesowi RM.

Analizując powyższe zadania, można wysnuć wniosek, iż Prezes RM przy pomocy Centrum dąży do zapewnienia jeszcze większej kontroli nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi. Niewątpliwie utworzenie Centrum stanowi duży krok we wzmocnieniu systemu kontroli nad agencjami rządowymi.

Atutem na rzecz koordynowania kontroli w obrębie administracji rządowej było wydanie przez Prezesa RM na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3) ustawy o k.a.rz. *Standardów kontroli w administracji rządowej*. Standardy pozbawione są waloru prawa powszechnie obowiązującego i stanowią postawę dla zapewnienia poprawnego funkcjonowania kontroli instytucjonalnej w obrębie administracji rządowej. Stanowią ramy prowadzenia kontroli, dzięki którym kontrole będą realizowały cele określone w ustawie poprzez przedstawienie wiarygodnych ocen badanych jednostek i obszarów oraz adekwatnych działań naprawczych⁷⁸⁰

⁷⁷⁸ M. Krawczyk, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Przewodnik po prawie...*, s. 875.

⁷⁷⁹ Zarządzenie nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2016 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (tekst jedn.: M.P. poz. 1148 z późn. zm.).

⁷⁸⁰ Standardy kontroli w administracji rządowej (z dnia 31 sierpnia 2017 r.) <https://bip.kprm.gov.pl>, [dostęp na dzień 23.11.2018 r.].

Kontrola wewnętrzna w ramach administracji rządowej jest również wykonywana przez ministrów odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad agencjami. Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy o k.a.rz., minister kontroluje m.in. podległe mu albo przez niego nadzorowane organy lub jednostki organizacyjne. Kontrola nad agencjami sprawowana jest przy pomocy komórek organizacyjnych – departamentów, funkcjonujących w poszczególnych ministerstwach.

9.6. Kontrola sądowoadministracyjna

W ogólnym znaczeniu, konstrukcja kognicji sądownictwa administracyjnego ogranicza się wyłącznie do badania legalności danego działania administracji. Sąd oddala skargę każdorazowo gdy nie stwierdził niezgodności aktu z prawem, uwzględnia skargę - obalając dany akt oraz jego skutki prawne jeżeli narusza on prawo, w końcu może odrzucić skargę ze względu na braki formalne⁷⁸¹.

Na gruncie ustawodawstwa kontrola działalności administracji stanowi przymiot wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne (art. 3 §1 ustawy p.p.s.a.). Rozwiązanie polegające na delimitacji właściwości tychże sądów do kontroli administracji z punktu widzenia legalności jest racjonalnym zabiegiem ustawodawcy ponieważ kontrola działalności merytorycznej agencji wykonywana jest na zasadzie wyłączności przez wyspecjalizowane organy i instytucje, np. przez NIK.

Kontrola sądowoadministracyjna z zasady nie może wyprzedzać ani zastępować kontroli administracyjnej⁷⁸² i powinna dotyczyć: oceny zgodności rozstrzygnięcia (decyzji lub innego aktu) albo działania z prawem materialnym, zachowania wymaganej prawem procedury oraz respektowania reguł kompetencji⁷⁸³.

Postępowanie przed sądem administracyjnym, wyróżnia się szczególnymi walorami, do których M. Stahl zalicza m.in.:

- 1) pozbawienie administracji dominującej pozycji w postępowaniu („najdoskonalszy środek ochrony publicznych praw podmiotowych”);
- 2) niezależność od administracji i niezawisłość sędziowska;

⁷⁸¹ A. Wiktorowska, *Kontrola sądowa administracji publicznej*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 307.

⁷⁸² Postanowienie WSA w Krakowie z 20 kwietnia 2014 r., I SA/Kr 106/14, CBOSA.

⁷⁸³ A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 15, [za:] postanowienie TK z 4 lutego 1998 r., TS 1/97, OTK ZU 2/1998, poz. 17.

- 3) fachowość (sędziowie mają szeroką wiedzę z zakresu, w którym orzekają);
- 4) prewencyjna rola orzecznictwa sądowego (rozpatrywanie w przyszłości podobnych spraw zgodnie z prawem - „doskonalenie orzecznictwa administracyjnego”);
- 5) obiektywizm związany ze szczególnym statusem sądów i sędziów;
- 6) zasada skargowości (kontrola sądu uzależniona od podjęcia inicjatywy legitymowanego podmiotu)⁷⁸⁴.

Uruchomienie procesu kontroli decyzji administracyjnej przed sądem administracyjnym, możliwe jest jedynie po wyczerpaniu toku instancyjnego przed organem administracji publicznej. Zaskarżeniu podlegają zatem decyzje ostateczne a więc rozstrzygnięcia, od których nie przysługuje odwołanie w ramach postępowania administracyjnego albo wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy⁷⁸⁵.

Oprócz decyzji oraz postanowień zakres kontroli sądowoadministracyjnej obejmuje inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy p.p.s.a.). Będą nimi np. czynności materialno-techniczne podejmowane przez agencje. Mogą one mieć władczy charakter jednak nie są rozstrzygnięciami władczymi⁷⁸⁶.

Nie można odmówić słuszności T. Wosiowi, zdaniem którego do zakresu przedmiotowego kontroli należy w szczególności decyzja administracyjna stanowiąca podstawowy przedmiot zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W opinii autora, w art. 3 §2 pkt 1 ustawy p.p.s.a., wskazano właściwość sądów administracyjnych do orzekania w sprawie skarg na decyzje administracyjne, poprzez zastosowanie metody klauzuli generalnej. W świetle powyższego przepisu, każdy akt administracyjny o charakterze decyzji administracyjnej może zostać zaskarżony do sądu. Autor stwierdza, iż zaskarżenie decyzji jest niezależne od jej podejmowania w trybie postępowania określonego w k.p.a., czy też w ramach innej procedury normującej postępowanie jurysdykcyjne⁷⁸⁷.

Powyższą konstatację należy odnosić nade wszystko do kontroli mającej zastosowanie przy wydawaniu decyzji dotyczącej finansowania projektów w agencjach dystrybuujących środki funduszy UE. Pomimo, iż owa decyzja nie zawiera określenia

⁷⁸⁴ M. Stahl, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje...*, s. 522-523.

⁷⁸⁵ P. Mikiel, *Zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnej*, [w:] B. Krupa (red.), *Zakres kontroli administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 152-153.

⁷⁸⁶ K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, *Kompetencja sądów administracyjnych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej, System prawa administracyjnego*, Tom 10, Wydanie 2, Warszawa 2016 r., s. 28.

⁷⁸⁷ T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Wolczyk, M. Romańska (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Wydanie 6, Warszawa 2016, s. 58-59.

przymiotnikowego „administracyjna”, nie powinno budzić wątpliwości, iż taki akt będzie objęty właściwością sądu administracyjnego. Potwierdza to R. Cieślak, poprzez wskazanie podstawowych elementów procedury odwoławczej, obowiązujących w perspektywie 2014-2020, które sprowadzają się do następujących stwierdzeń i warunków:

- 1) informacje, które otrzymuje wnioskodawca podczas oceny projektu, jak również podczas procedury odwoławczej nie mają statusu decyzji administracyjnej a wyłącznie „rozstrzygnięcia” w przedmiocie oceny wniosków;
- 2) właściwa instytucja jest zobligowana pisemnie informować wnioskodawcę o wynikach oceny projektu, wraz z uzasadnieniem oceny negatywnej;
- 3) właściwa instytucja jest zobligowana do pouczenia wnioskodawcy o środkach odwoławczych określonych w ramach systemu realizacji dla danego programu operacyjnego, w tym o terminach oraz sposobie ich wnoszenia;
- 4) z rozpatrywania środków odwoławczych wykluczeniu podlegają osoby, które na którymkolwiek etapie prowadziły czynności związane z projektem, w tym również z jego oceną;
- 5) wnioskodawca po wyczerpaniu środków odwoławczych uprawniony jest do złożenia skargi do sądu administracyjnego a następnie skargi kasacyjnej do NSA⁷⁸⁸.

Należy oczywiście przyjąć, iż konsekwencją stosowania określonej kategorii prawnych form działania będzie uprawnienie do dochodzenia przez stronę: a) interesu prawnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym lub b) roszczeń wynikających z zawartej umowy w ramach postępowania cywilnoprawnego. Dodatkowo oba postępowania mogą być prowadzone w tej sprawie. Taka okoliczność zachodzi np. w sprawach o dofinansowanie projektu środkami z funduszy UE. W pierwszej kolejności postępowanie może dotyczyć skargi na rozstrzygnięcie dotyczące odmowy podpisania umowy o dofinansowanie by następnie strona dochodziła odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej nieprzyznaniem dofinansowania. Zagwarantowane jest zatem ochrona sądowa podmiotów, z którymi agencja nawiązuje stosunek administracyjnoprawny lub cywilnoprawny.

⁷⁸⁸ R. Cieślak, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć instytucji oceniających projekty dofinansowane ze środków europejskich w ramach polityki spójności UE*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej, Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, Częstochowa 2017, s. 245-246.

9.7. Nadzór nad działalnością agencji rządowych

9.7.1. Nadzór nad działalnością agencji rządowych. Uwagi wprowadzające

Mimo, iż nadzór daje szerszą możliwość oddziaływania na działalność agencji niż kontrola, jest on sprawowany wyłącznie przez naczelne organy administracji rządowej wskazane przez ustawodawcę do pełnienia funkcji nadzorczych oraz kolegialne organy agencji, tj. rady.

Na gruncie ustaw powołujących agencje oraz pozostałych aktów normatywnych (np. ustawy o r.m. oraz ustawy o dz.a.rz.) nie została wypracowana normatywna definicja nadzoru. Nie mniej jednak kształt prawny nadzoru przedstawiony w sposób opisowy pozwala na wskazanie, a następnie zaszeregowanie stosowanych rozwiązań prawnych (środków nadzorczych) w ramach ustalonych kategorii nadzoru

Materia prawna nadzoru została uregulowana w ustawie o k.a.rz., ustawie o f.p., ustawie o r.m., ustawie o dz.a.rz., ustawie wdrożeniowej, ustawie o mieniu państwowym i wreszcie w ustawach powołujących agencje.

Z uwagi, iż agencje mają zróżnicowane podstawy prawne, nadzór może przyjmować szerszy lub węższy zakres. Zdaniem P. Bieś-Srokosz polemika o charakter prawny więzi prawno-organizacyjnych pomiędzy agencją i organami administracji rządowej sprowadza się do wyboru pomiędzy nadzorem i kierownictwem lub też pewnego rodzaju formą pośrednią, tj.: „nadzorem z elementami kierownictwa”⁷⁸⁹.

J. Boć wskazuje, iż nadzór stanowi element składowy zarówno centralizacji, jak i centralizmu demokratycznego oraz decentralizacji. Realizowany jest w każdym z tych układów w innej postaci prawnej, za pomocą innych środków prawnych oraz w zmiennym nasileniu ich stosowania. Treść tego pojęcia należy zatem budować na podstawie konkretnych podstaw prawnych ten nadzór regulujących⁷⁹⁰.

Uszczegóławiając powyższe, zdaniem R. Giętkowskiego i T. Bąkowskiego nadzór w ramach struktur scentralizowanych może występować jako element kierowania (nadzór hierarchiczny). Z kolei nadzór w układzie zdecentralizowanym może być „samodzielną więzią organizacyjną” łączącą organ nadzorczy z podmiotem zdecentralizowanym (nadzór weryfikacyjny). Zdaniem autorów, istota powyższej relacji polega na badaniu przez organ nadzorczy działalności podmiotu nadzorowanego

⁷⁸⁹ P. Bieś-Srokosz, *Nadzór...*, [w:] *Agencje i podmioty podobne...*, 35.

⁷⁹⁰ J. Boć, *Organizacja...*, [w:] J. Boć, T. Kuta (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 122.

względem ustalonego kryterium. W dalszej kolejności może nastąpić zastosowanie środków władczych w zakresie, w jakim jest to konieczne do dostosowania działalności tego podmiotu do wyznaczonego kryterium, z uwzględnieniem jego prawnie chronionej samodzielności. Kryterium legalności jest jedynym kryterium nadzoru, które nie koliduje z samodzielnością prawną podmiotu zdecentralizowanego. Inne kryteria, tj.: celowość, gospodarność, zgodność z określoną polityką, stanowią *de facto* współadministrowanie w sferze nadzorowanej i są charakterystyczne dla struktur zhierarchizowanych⁷⁹¹.

J. Starościak wskazał na dwojaką funkcję organu nadzorującego. Z jednej strony spostrzega oraz ocenia, ale w pewnym sensie także współadministruje. Jednak co niezwykle istotne, jest również odpowiedzialny za wyniki działalności organizatorskiej organów, które podlegają nadzorowi. Autor delimituje jednak ową odpowiedzialność do tej dziedziny „w której zakresie skutkują środki nadzorcze”. Nadzór zawsze obejmuje kontrolę, jednak wykonywanie kontroli nie zawsze musi łączyć się z możliwością stosowania środków nadzorczych⁷⁹².

Z kolei kryteria nadzoru mają szerszy charakter niż kryteria stosowane w przypadku kontroli.

Niewątpliwie nadzór powinien dotyczyć nie tylko zgodności działalności agencji z przepisami prawa, ale również realizacji wyznaczonych celów i zadań. J. Stelmasiak i J. Szreniawski jako kryterium nadzoru wskazują legalność, celowość, gospodarność, terminowość oraz jakość. Nadzór przyjmuje postać „współodpowiedzialności za pracę jednostek nadzorowanych”. Podstawę dla realizacji nadzoru nie może stanowić jedynie ogólna norma kompetencyjna. Obowiązkiem ustawodawcy jest precyzyjne określenie organu, środków, zakresu oraz kryteriów nadzoru. Ustawodawca reguluje także pozycję jednostek nadzorowanych wobec nadzorujących. Jak trafnie zauważają autorzy, nadzór niejednokrotnie traktowany jest jako „podporządkowanie częściowe”. Hierarchiczne podporządkowanie stanowi podstawę do wydawania przez organ nadzorujący wiążących poleceń w każdej sprawie, natomiast nadzór stanowi uprawnienie do stosowania środków nadzoru określonych przez przepisy prawa, w wymiarze i sytuacjach ściśle określonych przez te przepisy⁷⁹³.

⁷⁹¹ R. Giętkowski, T. Bąkowski, *Nadzór*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 152-154.

⁷⁹² J. Starościak, *Prawo administracyjne*, 1978, s. 349.

⁷⁹³ J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zagadnienia ogólne aparatu administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 12-13.

9.7.2. Organy nadzorcze

Organami nadzorczymi nad działalnością agencji i jej organów są: organy administracji rządowej (Prezes RM lub właściwi ministrowie, Minister Finansów) oraz organy własne agencji (rada nadzorcza w tych agencjach w których zdecydowano się na jej powołanie). W przypadku NIW będzie nim Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

Jak zauważa P. Bieś-Srokosz istota nadzoru nad działalnością agencji przejawia się w sposobie ich ujmowania w ramach struktury administracji publicznej. W opinii autorki agencje rządowe są przykładem scentralizowanych podmiotów połączonych więzią funkcjonalną (hierarchiczną) z organem naczelnym administracji publicznej (szczebla centralnego). Dlatego jak konstatuje „nadzór nad działalnością agencji rządowych sprawowany przez właściwego ministra wynika przede wszystkim z relacji, które zachodzą między nimi”⁷⁹⁴.

Naczelne organy administracji rządowej realizują zadania nadzorcze przy pomocy komórek organizacyjnych usytuowanych w każdym z urzędów obsługujących dany organ. Na gruncie regulaminów tychże komórek (departamentów) nie został przyjęty jednolity model organizacyjny wykonywania nadzoru. Przyjmując kryterium podmiotowe, należy wykazać sprawowanie nadzoru w sposób bezpośredni – przez organ rządowy (Sekretarza Stanu w AMW), lub za pośrednictwem komórki organizacyjnej w ministerstwie (np. NCBiR). Nadzór może mieć także charakter rozproszony, poprzez jego wykonywanie przez kilka komórek organizacyjnych na poziomie jednego ministerstwa (np. ARiMR), lub nawet więcej niż jednego ministerstwa (np. PARP).

Należy zwrócić uwagę, iż w przypadku większości agencji organem nadzorczym jest właściwy minister, natomiast taką rolę w odniesieniu do PAK pełni Prezes RM. Wydaje się, iż właściwsze byłoby sprawowanie nadzoru przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego. Organem nadzorczym dla NIW jest Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego – organ Rady Ministrów. Z kolei zgodnie z ustawą o PARP (art. 2) agencja podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki (obecnie Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii odpowiadającemu za kierowanie działem administracji

⁷⁹⁴ P. Bieś-Srokosz, *Nadzór...*, [w:] A., Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne...*, s. 26.

rządowej: gospodarka) jednak agencja realizuje również zadania wpisujące się dział rozwój regionalny, a więc nadzór jest wykonywany przez Ministra Inwestycji i Rozwoju. Zastanawia również dlaczego ARM podlega ministrowi właściwemu do spraw energii jednak Prezesa agencji powołuje Prezes RM. Podobnie w ARiMR, gdzie nadzór sprawowany jest przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, natomiast w zakresie gospodarki finansowej nadzór sprawuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Jedynie w ustawie o ARiMR ustawodawca wprost wskazał taki „nadzorczy tandem”. Czy zatem należałoby oczekiwać, iż właśnie w tej agencji środki nadzorcze ministra właściwego do spraw finansów publicznych mają szczególny zakres? P. Bieś-Srokosz odnosząc się do tego zagadnienia wskazuje, iż wynika to z pełnienia przez ARiMR zadań agencji płatniczej, które dotyczą m.in. wdrażania instrumentów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz udzielania pomocy przy wykorzystaniu środków krajowych⁷⁹⁵. Nie można podzielić tej opinii z uwagi na istnienie innych agencji jak np. PARP, NCBiR, które również odpowiadają za wdrażanie funduszy UE oraz dysponowanie środkami krajowymi.

Należy podkreślić, iż kompetencje do sprawowania nadzoru nad wszystkimi agencjami *sensu lato* posiada Prezes RM. Jak ujmuje E. Zieliński jest on „ogólnym organem kierowniczym i wykonawczym” przy czym ministrowie pełnią rolę „branżowego organu kierowniczego” dla konkretnego działu administracji rządowej oraz podlegają Prezesowi RM w ramach tzw. hierarchii strukturalnej⁷⁹⁶. Prezes RM „jest ośrodkiem wokół którego kształtuje się całość organizacji i funkcjonowania administracji na szczeblu centralnym oraz wpływa na administrację rządową w terenie i oddziałuje na administrację samorządową⁷⁹⁷”. Podobnie jak w przypadku kontroli, również działania nadzorcze Prezesa RM wspomaga Centrum Oceny Administracji utworzone w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Centrum, do jego zadań należy m.in. opracowywanie ocen funkcjonalności struktur państwa oraz sprawności ich działania, na podstawie prowadzonej działalności analitycznej, nadzorczej i kontrolnej⁷⁹⁸.

⁷⁹⁵ *Ibidem*, s. 34. Jak słusznie zauważa K. Buczyński „nie sprzyja to oczywiście efektywności sprawowanego nadzoru, z powodu konieczności przeprowadzenia długotrwałych niekiedy uzgodnień odnośnie zajęcia wspólnego stanowiska w sprawie (K. Buczyński, *Status prawny...*, s. 82).

⁷⁹⁶ E. Zieliński, *Administracja rządowa*, s. 43.

⁷⁹⁷ *Ibidem*, s. 58.

⁷⁹⁸ § 24 pkt 1) Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, załącznik do zarządzenia nr 2 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2018 r. uwzględniający:

W opinii E. Kosińskiego w świetle obowiązujących przepisów uprawnienia nadzorcze nad agencjami wykonywane przez organy administracji państwowej są „relatywnie słabe”. Koncentrują się one głównie na powoływaniu oraz odwoływaniu Prezesów agencji, zatwierdzaniu rocznych planów oraz sprawozdań finansowych. Autor podkreśla szczególnie rolę rad nadzorczych, które są pozbawione kompetencji nadzorczych (nazwa tych organów jest wyłącznie nominalna) i są one *de facto* organami opiniodawczo-doradczymi⁷⁹⁹. Na podobny opiniodawczo-doradczy charakter rad nadzorczych zwróciła uwagę M. Szewczyk⁸⁰⁰.

Nadzór nad realizacją zadań agencji to zasadniczo stały nadzór nad działalnością ich Prezesów wykonywany przez rady nadzorcze. Organy administracji rządowej realizują nadzór w sposób bezpośredni, ale również za pośrednictwem swoich przedstawicieli powoływanych do rad⁸⁰¹.

9.7.3. Rodzaje nadzoru

Na podstawie dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, iż nadzór naczelnych organów administracji rządowej dotyczy wszystkich aspektów działalności agencji, którą należy utożsamiać z działalnością organów tych podmiotów – Prezesów. Uwagę zwraca, iż nadzór uwzględnia kryterium legalności oraz kryteria odnoszące się do skuteczności i efektywności.

Jak wskazuje M. Szewczyk, doktryna prawa administracyjnego wyodrębniła dwie podstawowe postacie nadzoru. Do pierwszego z nich zalicza nadzór prawnoustrojowy, który koncentruje się na rozwiązaniach organizacyjnych w ramach aparatu administracji publicznej. Nadzór ten, to określony rodzaj zależności między elementami przynależącymi do tego aparatu, które występują w szczególności w układzie zcentralizowanym. Druga postać nadzoru to nadzór materialno-prawny, który oznacza zależności zachodzące między różnymi podmiotami rozpatrywany

zm. zarządzeniem nr 3 Szefa KPRM z dnia 19 lutego 2018 r., <https://bip.kprm.gov.pl> [dostęp na dzień: 07.04.2018 r.].

⁷⁹⁹ E. Kosiński, *Realizacja zadań...*, s. 45.

⁸⁰⁰ M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 124.

⁸⁰¹ Na temat nadzoru nad agencjami wypowiadała się również M. Szewczyk, zwracając uwagę, iż wprowadzenie przedstawicieli rządu do rad nadzorczych jest „poniekąd elementem sprawowanego przez państwo nadzoru” (M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 173).

z punktu widzenia obowiązujących norm materialnego prawa administracyjnego (nadzór nad „wykonywaniem prawa administracyjnego materialnego”)⁸⁰².

Z kolei J. Szreniawski wskazuje, iż w teorii prawa administracyjnego wyróżnić można następujące rodzaje nadzoru: zwierzchni, ogólny i specjalistyczny. Nadzór zwierzchni stanowi określenie w przepisach prawa organów uprawnionych do sprawowania nadzoru, jak również zakresu ich uprawnień i przysługujących środków. Nadzór ogólny jest wykonywany w ramach relacji podporządkowania i nadrzędności pomiędzy jednostkami wyposażonymi we własne kompetencje. Tego typu nadzór najczęściej uznawany jest za element kierowania i polega na zagwarantowaniu spójności działań jednostek podległych z polityką państwa. Z kolei nadzór specjalistyczny (np. budowlany, sanitarny, górniczy) realizowany jest przez organy administracji, w ściśle określonych dziedzinach oraz wobec jednostek realizujących działalność, która poddana jest szczególnej regulacji prawnej. Organy nadzoru oraz jednostki nadzorowane nie funkcjonują w układzie nadrzędności i podporządkowania. Nadzór specjalistyczny najczęściej jest wykonywany przez organy tzw. policji administracyjnej („władcze czynności, mające na celu zapewnienie wykonywania przepisów prawa administracyjnego”)⁸⁰³.

E. Ochendowski wymienia różne stopnie nadzoru, tj. nadzór niewielki, bardzo ograniczony oraz nadzór aż do granic hierarchicznego podporządkowania. Hierarchiczne podporządkowanie pozwala na wydanie polecenia organowi niższemu w każdej sprawie, jednak w przypadku nadzoru możliwe jest stosowanie wyłącznie środków nadzoru określonych w przepisach prawa i wyłącznie w przypadkach w nich określonych⁸⁰⁴.

9.7.4. Podstawowe środki nadzoru nad agencjami rządowymi

Uprawnienia do władczego oddziaływania przez organ nadzorujący na jednostkę nadzorowaną muszą zostać przewidziane w przepisach prawa. Uprawnienia te określa się jako środki nadzoru⁸⁰⁵.

⁸⁰² M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 169.

⁸⁰³ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 68-69.

⁸⁰⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 237-238.

⁸⁰⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 81-82.

Ed. i El. Ura do typowych środków nadzoru zaliczają: możliwość uchylecia, zawieszenia lub zatwierdzenia rozstrzygnięcia wydanego przez organ niższego stopnia (środki oddziaływania merytorycznego albo korygujące). Ponadto autorzy wskazują na środki personalne do których należy możliwość zawieszenia działalności organu niższego stopnia na określony czas⁸⁰⁶.

J. Stelmasiak i J. Szreniawski klasyfikują środki nadzorcze na mające charakter władczy oraz prewencyjny. Organ sprawujący nadzór stosuje wyłącznie te środki, które zostały ustalone w ramach jego kompetencji. Do takich środków nadzoru autorzy zaliczają w szczególności zatwierdzenie aktu prawnego, którego wejście w życie uzależnione jest od wydania przez organ nadzorujący innego aktu prawnego, a także jego zakwestionowanie, uchylene, zawieszenie wejścia w życie, wstępne uzgodnienie treści aktu, zarządzenie zastępcze. Środkami tymi będą także przykładowo: nakaz dokonania danej czynności, zawieszenie albo odwołanie osoby pełniącej określoną funkcję, ustanowienie zarządu przymusowego, wycofanie uprawnień osobowych lub rzeczowych oraz rozwiązanie organu kolegialnego⁸⁰⁷.

Z kolei E. Ochendowski, wskazuje na dwie kategorie środków nadzoru: środki nadzoru represyjnego oraz środki nadzoru prewencyjnego. Do pierwszej grupy zaliczane są środki, które są stosowane w sytuacji naruszenia prawa, stanowią zatem następstwo tego zdarzenia. Przykładowymi środkami stosowanymi przez organ nadzoru będą: żądanie informacji w zakresie wszelkich spraw poddanych nadzorowi, uchylene aktu prawnego niezgodnego z prawem lub uprawnienie do żądania jego uchylene, skierowane do organu który wydał akt, wydanie zarządzenia celem wymuszenia na organie nadzorowanym spoczywającego na nim obowiązku w wyznaczonym terminie. Z kolei środkiem nadzoru prewencyjnego może być uzgodnienie treści aktu prawnego organu nadzorowanego z właściwym organem nadzoru oraz zatwierdzenie tegoż aktu prawnego przez organ nadzorczy. Ponadto autor rozróżnia środki nadzoru personalnego i środków nadzoru merytorycznego⁸⁰⁸.

⁸⁰⁶ Ed. Ura, El. Ura, *Prawo...*, 2009, s. 40-41.

⁸⁰⁷ J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zagadnienia ogólne...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 13.

⁸⁰⁸ Szerzej: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2013, s. 238-239.

9.7.5. Podstawowe kategorie nadzoru

9.7.5.1. Nadzór merytoryczny

Przedmiotem nadzoru merytorycznego jest działalność agencji, tj. aspekty rzeczowe i finansowe funkcjonowania tych podmiotów (w tym weryfikacja działalności agencji pod kątem zgodności z polityką rządu). Nadzór sprawowany jest bezpośrednio poprzez organy administracji rządowej, tj. Prezesa RM, właściwych ministrów, Przewodniczącego Komitetu do spraw pożytku publicznego⁸⁰⁹ oraz rady nadzorcze.

Do środków nadzoru merytorycznego w aspekcie rzeczowym należy zaliczyć przekazywanie organowi nadzorcemu:

- a) projektów planu działania agencji celem zatwierdzenia (opiniowanych przez radę) (z wyjątkami, przykładowo Prezes NCN jedynie przekazuje plan zaakceptowany przez radę, który nie wymaga akceptacji organu nadzorczego). Zmiana planu także wymaga zaopiniowania przez radę celem przekazania do właściwego organu.
- b) sprawozdań rocznych z działalności agencji (opiniowanych przez radę), które określają stopień realizacji zadań.

Z kolei do środków nadzoru merytorycznego w aspekcie finansowym należy zaliczyć:

- a) przekazywanie organom nadzorczym projektów planu finansowego oraz jego zmian (opiniowanych przez radę)⁸¹⁰.
- b) sprawozdań finansowych (opiniowanych przez radę).

Należy zwrócić uwagę na art. 175 ust. 1 ustawy o f.p., który wskazuje kompetencje właściwego ministra do sprawowania nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur. Minister nadzoruje i kontroluje wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz realizację zadań finansowanych z budżetu państwa.

⁸⁰⁹ M. Szewczyk zwraca uwagę, iż Prezes RM oraz publicznych Minister Finansów w szczególnie określonych przypadkach sprawują dodatkowy nadzór nad prawidłowością wykonywania budżetu agencji (M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 172).

⁸¹⁰ Zwraca uwagę niekonsekwencja w określaniu trybu postępowania ministra z przekazanym projektem planu. Przykładowo w ustawie o PARP, Prezes przekazuje ministrowi projekt (art. 14 ust. 4 ustawy o PARP), jednak brak jest przepisów dotyczących konieczności jego akceptacji. Z kolei w przypadku zmiany projektu planu Prezes jest zobowiązany do jego niezwłocznego przekazania do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki - art. 14 ust. 5d ustawy o PARP.

W odniesieniu do ARiMR ustawodawca przyznał Radzie Ministrów delegację do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu, sposobu oraz trybu sprawowania nadzoru nad agencją w zakresie gospodarki finansowej, w tym m.in. przeprowadzania kontroli finansowej obejmującej gospodarowanie środkami pochodzącymi z funduszy UE oraz krajowymi środkami publicznymi mając na uwadze ich prawidłowe i efektywne wykorzystywanie (art. 3 ust. 2 ustawy o ARiMR).

Na szczególną uwagę zasługują narzędzia nadzoru stosowane wobec agencji dysponujących środkami z funduszy UE (ARiMR, NCBiR oraz PARP). W ich przypadku ustawodawca wzmacnia nadzór na gruncie ustawy wdrożeniowej. Zgodnie z art. 11 ust. 1 tejże, w przypadku m.in. nieprawidłowej realizacji przez instytucję pośredniczącą [agencje - aut.] zadań powierzonych w związku wdrażaniem krajowych programów operacyjnych, działań niezgodnych z prawem lub z systemem realizacji programu operacyjnego, minister może:

- 1) wydać rekomendacje instytucji, wskazujące uchybienia oraz termin na ich usunięcie;
- 2) zobowiązać instytucję do podjęcia działań naprawczych oraz wskazać termin na ich wykonanie;
- 3) wstrzymać lub wycofać całość lub część dofinansowania na działalność instytucji;
- 4) zawiesić desygnację, tj. stwierdzić niespełnienie warunków do zapewnienia prawidłowej realizacji programu operacyjnego.

Opisane w przepisach prawa środki przysługujące organowi nadzorcemu wymagają uzupełnienia o narzędzia pozbawione podstawy prawnej, które w sposób dorozumiany należy wyabstrahować z ogólnych pojęć „nadzór” i „podległość”. Nie mają one charakteru systemowego, a stanowią względnie bieżącą formę oddziaływania na działalność agencji w każdym jej aspekcie. Należy przyjąć, iż będą to wszelkiego rodzaju zapytania kierowane do organów agencji, stanowiska i opinie zawierające interpretację określonych stanów prawnych i faktycznych oraz zalecenia i rekomendacje do zachowania się w określonych sposób. Dodatkowo za środek nadzoru uznać należy komitety sterujące oraz grupy robocze powoływane w formie zarządzeń przez organy nadzorcze. Stanowią one miejsce dyskusji przedstawicieli m.in. środowisk gospodarczych oraz pozwalają na wypracowanie rozwiązań, które następnie np. w postaci rekomendacji są kierowane do organów agencji.

9.7.5.2. Nadzór personalny

Nadzór personalny polega na powoływaniu i odwoływaniu Prezesów agencji oraz członków organów kolegialnych. Należy zwrócić uwagę na niejednolity kształt materii prawnej w zakresie udziału organów nie będących organami nadzorczymi w wykonywaniu powyższej funkcji kreacyjnej. Przykładowo, Prezes agencji może zostać powołany przez Prezesa RM na wniosek właściwego ministra, natomiast powołanie przez właściwego ministra wymaga uprzednich konsultacji z innym ministrem działowym (lub porozumienia z nim). Uprawnienie do udziału w powołanie Prezesa posiadają również inne podmioty, jak np. rada nadzorcza⁸¹¹. Co do zasady odwołanie Prezesa agencji stanowi jednostronną decyzję organu nadzorczego, w podjęciu której nie partycypuje inny organ administracji rządowej (nie ma wymogu złożenie wniosku lub zaopiniowania odwołania jak w przypadku powołania).

W przeciwieństwie do procedur powoływania Prezesów, które zostały określone w odpowiednich przepisach, jak dotąd nie wypracowano procedur oraz jednolitego katalogu przesłanek prawnych i faktycznych odwołania Prezesów dla wszystkich agencji. Wyjątek stanowią przepisy ustaw powołujących NCBiR (art. 9 ust. 1 pkt 3) i 5)) oraz NCN (art. 9 ust. 1 pkt 4) i 5), gdzie wskazano, iż minister odwołuje Prezesa w przypadku m.in. stwierdzenia działania niezgodnego z prawem lub zasadami gospodarności oraz rzetelności. Przesłanką odwołania jest również nie zatwierdzenie rocznego sprawozdania finansowego agencji lub jego nieprzedstawienia w określonym terminie. W ustawie o PAK również przewidziano możliwość odwołania Prezesa w przypadku niewykonania albo nieprawidłowego wykonania jednego z zadań (art. 8 ust. 3 pkt 1). W ustawie o COBORU ustawodawca nie uregulował środka nadzoru w postaci odwołania Prezesa.

W ramach nadzoru personalnego uwagę zwraca powołanie na podstawie ustawy o mieniu państwowym Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

⁸¹¹ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 409.

9.7.5.3. Nadzór organizacyjno-prawny

Nadzór organizacyjno-prawny polega na zapewnieniu przestrzegania prawa przez agencje i ich organy, tj. właściwych ustaw, statutów oraz aktów kierownictwa wewnętrznego organu nadzorczego. W tym względzie na szczególną uwagę zasługuje nadawanie lub zmiana statutu agencji. Powyższa kompetencja pozwala organowi nadzorczemu na określenie podstawowych założeń m.in. struktury wewnętrznej, zadań organów agencji, aspektów prowadzenia gospodarki finansowej, siedzib oddziałów terenowych. Zmiana statutu umożliwia reagowanie na zmiany istotnych okoliczności działalności prowadzonej przez agencje⁸¹².

Innym środkiem nadzoru jest możliwość oddziaływania na rozstrzygnięcia Prezesa agencji. Przykładowo na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu⁸¹³, minister właściwy do spraw rynków rolnych jest organem odwoławczym od decyzji Prezesa agencji, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1. Dlatego też minister sprawuje nadzór instancyjny nad decyzjami Prezesa ARiMR w toku procedury administracyjnej⁸¹⁴.

Środkiem nadzoru jest także przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących funkcjonowania agencji.

9.7.5.4. Nadzór właścicielski

Nadzór właścicielski stanowi specyficzną kategorię nadzoru odnoszącą się do praw majątkowych wynikających z zarządzania mieniem państwowym.

M. Bednarek stwierdza, iż „upodmiotowienie jednostek państwowych i przyznanie im uprawnień majątkowych nie przekreśla zasady, zgodnie z którą w sensie ekonomicznym za właściciela całego mienia państwowego uważa się państwo, którego uosobieniem jest Skarb Państwa”⁸¹⁵. Z kolei M. Możdżeń-Marcinkowski formuje definicję nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa jako „zespołu zachowań

⁸¹² *Nadzór w administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2 lipca 2014 r., s. 9 (<https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/nadzor/wybrane-analizy-i-infor/3233,Wybrane-analizy-i-informacje-z-zakresu-nadzoru.html> [dostęp na dzień: 16.02.2018 r.]).

⁸¹³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1131.

⁸¹⁴ E. Kosiński, *Realizacja zadań...*, s. 35.

⁸¹⁵ M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce, podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 92-93.

(działań i zaniechań) państwa jako właściciela kapitału *sensu stricto* i *sensu largo* lub podmiotu przez nie upoważnionego, podejmowanych w reakcji na fakty prawne, tj. zdarzenia prawne oraz czyny i czynności wynikłe z procesu wykonywania własności państwowej przez każdą jednostkę fizyczną i organizacyjną, która jest upoważniona do wykonywania tej własności na podstawie odrębnych aktów normatywnych lub/i umów prawa cywilnego”⁸¹⁶.

Nadzór właścicielski jest realizowany głównie w tzw. agencjach powierniczych, tj. w AMW oraz KOWR. W przypadku AMW nadzór sprawowany jest przez Sekretarza Stanu w MON za pośrednictwem właściwego departamentu w ministerstwie⁸¹⁷. Z kolei sama agencja odpowiada za prawidłowe funkcjonowanie nadzoru właścicielskiego nad działalnością jej spółek (m.in. analiza i ocena wniosków kierowanych do zgromadzenia wspólników przez zarządy i rady nadzorcze, opracowywanie projektów uchwał, instrukcji i rekomendacji głosowania na posiedzenia zgromadzenia wspólników oraz innych dokumentów wynikających z nadzoru właścicielskiego)⁸¹⁸.

Uwagę zwracają w szczególności przepisy ustawy o mieniu państwowym. Zgodnie z art. 38 ust. 1 tejże, dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni, wymaga zgody (jeżeli wartość rynkowa tych składników przekracza 200 tys. zł. złotych):

- 1) organu nadzorującego – wartość rynkowa składników do 5 mln zł;
- 2) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – wartość rynkowa składników przekracza 5 mln zł;
- 3) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli organem nadzorującym państwowej osoby prawnej jest Prezes RM.

⁸¹⁶ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w systemie kontroli administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu...*, s. 322.

⁸¹⁷ § 1 pkt 1) decyzji Nr 110/MON Ministra Obrony Narodowej zmieniająca decyzję w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych wraz z ich podporządkowaniem z dnia 31 sierpnia 2018 r. (Dz. Urz. MON z 2018 r. poz. 137).

⁸¹⁸ § 28 ust. 1-2 Regulaminu Organizacyjnego Agencji Mienia Wojskowego – Załącznik do decyzji Nr 25/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 9 marca 2017 r.

Podobne warunki należy spełnić w przypadku dokonania przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania składników, o których mowa powyżej do korzystania innemu podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni (art. 38 ust. 2).

Wyznacznikiem nadzoru właścicielskiego jest delegowanie przedstawicieli organu nadzorczego do składu rad nadzorczych (tenże środek nadzoru odpowiada zatem istocie nadzoru personalnego).

ROZDZIAŁ X

POSZUKIWANIE OPTYMALNEJ FORMUŁY PRAWNEJ AGENCJI RZĄDOWEJ. PODSTAWOWE DYLEMATY

Przedstawienie postulatów formułowanych przez przedstawicieli doktryny prawa w zakresie zmian w organizacji i funkcjonowaniu agencji należy rozpatrywać z uwzględnieniem dylematu powstawania nowych podmiotów administracyjnych - w tym agencji.

Zdaniem Z. Niewiadomskiego powstawanie agencji odpowiada rozwojowi administracji publicznej w ogólności. Autor zauważa, iż rozwój ten przebiega falami. Następstwem prób zespolenia administracji na poziomie centralnym oraz terenowym (w ramach urzędów wojewódzkich) jest jej „stopniowa erozja”. Polega ona na powstawaniu nowych resortowych i pozaresortowych organów centralnych pod hasłami racjonalizacji, specjalizacji, większej elastyczności działania oraz istotnego znaczenia na społeczeństwa. Z upływem lat taka specjalizacja, m.in. w odniesieniu do agencji, staje się kosztochłonna. Uwidaczniają się nieprawidłowości oraz niedobory finansowe spowodowane słabą kontrolą parlamentarną i rządową oraz potrzebą wydatkowania wszystkich środków będących w dyspozycji⁸¹⁹. Autor poddaje krytyce niejednoznaczność konstrukcji agencji tworzonych pod presją czasu oraz zadań, czego konsekwencją jest nieracjonalność w wydatkowaniu środków publicznych. Konieczne jest zatem „ograniczenie i uporządkowanie tej formy w przyszłości”. Kosztem elastyczności działania oraz kreatywności agencji jest brak przejrzystości w realizacji zadań oraz luki prawne sprzyjające nadużyciom⁸²⁰.

J. Niczyporuk zwraca uwagę na problem kompetencji rządowej administracji gospodarczej. Z jednej strony „mamy bowiem do czynienia z przyznaniem jej kompetencji podmiotowi własności, a z drugiej strony mamy równocześnie do czynienia z przyznaniem jej kompetencji podmiotowi władzy. Nie budzi wątpliwości celowość

⁸¹⁹ Z. Niewiadomski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, 2011, s. 201.

⁸²⁰ Reorganizacja administracji uwzględnia czynniki polityczne. Ugrupowania polityczne dostosowują jej strukturę do swojej koncepcji zarządzania państwem. Zmiany dotyczą w pierwszej kolejności ministerstw. W dalszej kolejności reorganizacji podlegają urzędy centralne oraz agencje rządowe. M. Waszak zauważa, iż problem związany z agencjami próbowano rozwiązać w dwojaki sposób. Za rządów Jerzego Buzka dążono do zlikwidowania niektórych z agencji, natomiast ich kompetencje oraz finanse miały zostać przeniesione na samorządy realizujące podobne zadania. Jak przypomina jednak autor, ustawa w tym zakresie została zawetowana przez Prezydenta. Z kolei rząd Leszka Millera dążył do zwiększenia kontroli rządu nad agencjami, w tym również nad finansami publicznymi „przepływającymi poza budżetem” (*ibidem*, s. 208).

rozgraniczenia odmiennych tutaj kompetencji, chociaż nie służą temu najlepiej formy organizowania działalności gospodarczej”. Zdaniem autora powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie także w odniesieniu do agencji rządowych. Ujawnia się problem zakresu odpowiedzialności rządowej administracji gospodarczej. Nie może ona zrzec się tej odpowiedzialności poprzez tworzenie odrębnych form organizowania działalności gospodarczej. Najlepszym tego przykładem są właśnie agencje rządowe zwłaszcza w przypadku obejmowania rzeczy publicznych w zarząd powierniczy⁸²¹.

Z kolei J. Zimmermann podkreśla, że ustawodawca w sposób nieprzemysłany formuje strukturę administracyjną w państwie „tworząc od przypadku do przypadku do jednostkowych celów nowe formy organizacyjne, z których każda działa na innych zasadach i jest inaczej umieszczona w całej strukturze administracji publicznej”. Przywołany autor wyraża opinię, iż doktryna prawa administracyjnego jest bezradna w odniesieniu do zagadnienia agencji, natomiast próby jego uporządkowania nie pozwalają na osiągnięcie pozytywnych rezultatów, jeżeli sam ustawodawca ich nie porządkuje⁸²². Krytykę ustawodawcy podtrzymuje także P. Bieś-Srokosz.

Przeniesienie niemieckiego modelu agencji do polskiego porządku prawa to przykład na „bezmyślne i nieudolne kopiowanie i przenoszenie na grunt polskiego prawa, gotowych rozwiązań prawnych z obcych systemów prawnych”. Zdaniem autorki pośpiech, z jakim następowało recypowanie niemieckiego modelu agencji, spowodował wprowadzenie do ustaw powołujących agencje niepoprawnej terminologii (przykładowo: stosowanie pojęcia nadzoru, który jest *de facto* kierownictwem)⁸²³.

Z kolei Z. Leoński zauważa, iż sposób, w jaki państwo oddziałuje na sferę gospodarki rynkowej sprzyja powstawaniu nowych podmiotów, których charakter prawny budzi zastrzeżenia. Zdaniem autora zastanawiające jest czy podmioty takie, jak agencje rządowe mogą pełnić funkcje administracji publicznej⁸²⁴. W podobnym tonie wypowiada się J. Niczyporuk, który stwierdza, że agencje rządowe są „eklektycznymi osobami prawnymi” stanowiącymi przykład „komercjalizacji form

⁸²¹ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 169.

⁸²² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 206. W innej publikacji J. Zimmermann zwraca uwagę, iż „działania robią wrażenie chaotycznych, koniunkturalnych i dowolnych i są szczególnie podatne na wpływy polityczne” (J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 108).

⁸²³ P. Bieś-Srokosz, *Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 312.

⁸²⁴ Z. Leoński, *Zarys prawa...*, 2004, s. 72.

ustrojowych rządowej administracji gospodarczej”. Według tego autora, charakter prawny agencji nie ukształtował się wystarczająco pod względem prawnym⁸²⁵.

K. Pawłowicz formuje wnioski dotyczące praktyki „rozpraszania między różne niejasne od strony organizacyjno-prawnej jednostki” zadań dotychczas przypisanych departamentom w ministerstwach. Zdaniem autorki samodzielność prawna nietypowych podmiotów administrujących, do których zalicza agencje, może zwrócić się przeciwko organom państwa. Dlatego realizacja zadań publicznych przez tego typu „nowoczesny” aparat może w przyszłości doprowadzić do jego atomizacji, niesterowalności i rozpadu⁸²⁶. Zbytняя rozbudowa administracji może stanowić zagrożenie nie tylko samej struktury administracji, ale również praw i wolności jednostki. Taki wniosek formuje M. Wierzbowski i A. Wiktorowska. W ich opinii wykorzystywanie form organizacyjnych znamienych dla reżimu prawa prywatnego prowadzi do osłabienia publicznoprawnej pozycji obywatela. Realizacja zadań publicznych przez podmioty mające publicznoprawny charakter i wykorzystujące wzorce odpowiadające podmiotom prywatnoprawnym (stosującym kryterium rachunku ekonomicznego) powoduje swoistą konfrontację wartości ekonomicznych (opłacalności, efektywności wykonywanej działalności) ze sferą interesu publicznego⁸²⁷.

Zdaniem P. Wajdy i A. Wiktorowskiej nie została wypracowana ogólna koncepcja prawna i prawnicza agencji w ich zakresie ich pozycji prawnoustrojowej, zakresu realizowanych zadań i organizacji. Zdaniem autorów, taki stan rzeczy należy uzasadniać stosunkowo krótką historią funkcjonowania agencji w porządku prawnym. Inną przyczyną jest również niejednorodna i skomplikowana materia prawna oraz jej liczne zmiany, które następowały w ostatnich kilkunastu latach⁸²⁸. Z kolei P. Czechowski i M. Możdżeń-Marcinkowski wskazują, iż agencje to ugruntowany w przepisach prawa typ administracji. Autorzy wskazują na potrzebę

⁸²⁵ J. Niczyporuk, *Agencje...*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe...*, s. 169.

⁸²⁶ K. Pawłowicz, *Nietypowe podmioty administrujące...*, [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 111-112. Podobnie K. Marchewka-Bartkowiak, która wskazuje, iż problem agencji wykonawczych, polega w szczególności na przepływie informacji oraz bezpośrednim oddziaływaniu ministerstwa na działalność prowadzoną przez agencje, co może mieć istotne znaczenie w przypadku dokonywaniu zmian w strategii rządowej lub interwencji politycznej. Według autorki, jest to „zjawisko asymetrii informacji”, jak również problem na linii pryncypał – agent (K. Marchewka-Bartkowiak, *Agencje wykonawcze*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 17 (109), 18 sierpnia 2011, s. 2, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień 24.03.2018 r.]).

⁸²⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 110.

⁸²⁸ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 405.

konstruktywnej akceptacji dla agencji [państwowej] będącej instytucją prawną, jak i rodzajem centralnej jednostki administracji państwowej⁸²⁹.

Niezwykle istotną kwestią poruszaną w literaturze przedmiotu jest stopień samodzielności agencji od naczelnych organów administracji rządowej. Agencje ma cechować „wysoki stopień autonomii”⁸³⁰, „prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej”⁸³¹, są „wyodrębnione organizacyjnie” zarówno w sferze finansów publicznych, jak również m.in. prawa cywilnego⁸³². W opinii K. Buczyńskiego działalność agencji rządowych wskazuje na „znaczny stopień autonomii, zarówno w sferze rzeczywiście realizowanych celów, jak również działalności operacyjnej, z samodzielnym kreowaniem polityki państwa włącznie”⁸³³. E. Kosiński postuluje konstruowanie agencji jako podmiotów „w pełni niezależnych od organów administracji rządowej, a jedynie odpowiednio i właściwie nadzorowanych przez kompetentne organy”. Zdaniem autora, niezależność mogłaby zostać zapewniona poprzez wprowadzenie kadencyjności Prezesów agencji. Dodatkowo konieczne stałoby się opracowanie zamkniętego katalogu przesłanek o obiektywnym charakterze, których spełnienie prowadziłoby do odwoływania Prezesów przed jej upływem⁸³⁴.

W literaturze przedmiotu wskazuje się dylemat przypisywania agencjom „własnej tożsamości”. Zdaniem J. Jagielskiego, w sensie ogólnym trudno kwalifikować agencje jako nową samoistną kategorię prawno-organizacyjną podmiotu administrującego. Nie mniej jednak agencje - jednostki organizacyjne będące osobami prawnymi, są punktem wyjścia dla tworzenia „własnej tożsamości” tych podmiotów⁸³⁵. Autor podkreśla rolę doktryny prawa administracyjnego w formułowaniu postulatów nadania agencjom „własnej tożsamości” prawnej określonej za pomocą jednolitych cech rodzajowo, dostosowanej do realizacji zadań publicznych o określonym charakterze⁸³⁶. Z kolei na „ewolucyjny model kształtowania się formuły agencji” wskazują P. Wajda oraz A. Wiktorowska. Jego celem jest powstanie jednostki organizacyjnej,

⁸²⁹ P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Jeszcze w sprawie statusu agencji państwowych w strukturze administracji centralnej*, [w:] M. Kulesza (red.), *Misja publiczna, wspólnota, państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*. Tom 1, Wrocław 2016, s. 467- 468.

⁸³⁰ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie...*, s. 54,

⁸³¹ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 413.

⁸³² A. Gorgol, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów...*, s. 48.

⁸³³ K. Buczyński, *Status prawny...*, Tom II, s. 205.

⁸³⁴ E. Kosiński, *Realizacja zadań...*, s. 47.

⁸³⁵ J. Jagielski, *Status prawny...*, [w:] *Granice wolności gospodarczej...*, s. 69.

⁸³⁶ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące...*, [w:] *Podmioty administracji publicznej...*, s. 219.

„która w efektywny sposób może realizować zadania publiczne w pewnych obszarach życia społecznego i gospodarczego”. Jak podkreślają autorzy, owa ewolucja nie została jeszcze zakończona, jednak widoczny jest jej przyjęty kierunek⁸³⁷. Podobnego zdania jest także J. Jagielski, w opinii którego doskonalenie agencji powinno przebiegać z uwzględnieniem problematyki kadrowej, finansowej oraz „podporządkowania politycznego”. Kluczowe jest jednak przejrzyste i racjonalne merytorycznie prawo, „czytelne od strony legislacyjnej”⁸³⁸. Zakwalifikowanie agencji do jednostek sektora finansów publicznych niewątpliwie przyczyniło się do nadania im status podmiotów wyodrębnionych w sferze finansów publicznych i przypisania obowiązków wynikających z prowadzenia gospodarki finansowej. Powyższe rozwiązanie stanowi wyraźny krok w przypisaniu tym podmiotom „własnej tożsamości”, o której mowa powyżej.

Za słuszne należy uznać inne stwierdzenie J. Jagielskiego, iż agencje o statusie państwowych osób prawnych albo jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną to „najszersza i najbardziej zróżnicowana grupa agencji rządowych”⁸³⁹. Zróżnicowanie dotyczy m.in. treści ich statutów. Zgodnie z ustawą o f.p. (art. 19 ust. 2) Rada Ministrów może określić elementy które powinien zawierać statut, mając na uwadze potrzebę zapewnienia jednolitej i przejrzystej organizacji wewnętrznej agencji pod względem instytucjonalnym. Jak dotąd, rozporządzenie w tym zakresie nie zostało wydane. Zdaniem M. Głucha, taki akt prawny jest szczególnie potrzebny. Statut agencji powinien zawierać przepisy o charakterze organizacyjnym, natomiast ich treść nie powinna powielać się i pozostawać w sprzeczności z przepisami odpowiednich ustaw⁸⁴⁰.

Kwestia odpowiedzialności za działalność agencji zarówno Prezesów agencji, jak i członków organów kolegialnych jest w literaturze przedmiotu pomijana, choć stanowić powinna jeden z podstawowych dylematów doktryny przy omawianiu problematyki agencji. Powyższej kwestii należałoby poświęcić więc oddzielne opracowanie. Należy zwrócić uwagę, iż na gruncie ustaw powołujących agencje powinny być sprecyzowane w sposób jednolity przesłanki odpowiedzialności

⁸³⁷ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty...*, s. 406.

⁸³⁸ J. Jagielski, *Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich (kilka refleksji)*, [w:] P. Litwiniuk, *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2016, s. 85.

⁸³⁹ J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 176.

⁸⁴⁰ M. Głuch, *Reorganizacja w sektorze finansów publicznych*, [w:] W. Lachiewicz (red.), *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy...*, s. 107.

za realizację zadań, zarówno przez Prezesa agencji, ale również członków rad, które jak wykazano nie zawsze mają wyłącznie nadzorczy charakter. Jak bowiem zauważa B. Popowska, należy poszukiwać rozwiązań modelowych dla agencji, szeroki zakres niejasnych rozwiązań prawnych „sprzyja zacieraniu rozdziału zadań i rozmywaniu odpowiedzialności za ich wykonanie”⁸⁴¹.

Należy odnotować, że w piśmiennictwie toczy się dyskusja nad upodabnianiem agencji rządowych do spółek prawa handlowego. E. Kosiński postuluje wzmocnienie kompetencji rad nadzorczych na podobieństwo kompetencji analogicznych organów w spółkach kapitałowych oraz wzmocnienie uprawnień nadzorczych organów administracji państwowej (rozdzielenie kompetencji nadzorczych pomiędzy rady nadzorcze oraz organy państwowe w celu uzupełnienia się ich uprawnień)⁸⁴². Jednak M. Szewczyk podkreśla, iż nie ma potrzeby, aby agencje były tworzone w formie spółek prawa handlowego, ponieważ decydujący powinien być cel ich powstawania. Jeżeli działalność agencji nie jest nastawiona na zysk albo gospodarowanie mieniem (i jego pomnożenie), nie powinna ona być zorganizowana w formie spółki. Generowanie zysku przez spółkę wynika bezpośrednio z przepisów k.s.h. a więc są to podmioty, od których należy oczekiwać osiągnięcia zysku⁸⁴³.

Polemikę w literaturze wywołuje zakres zadań przypisywanych agencjom. J. Jagielski zadaje pytanie „Czy agencje dysponują swoim - charakterystycznym dla nich jako swoistych jednostek organizacyjnych - obszarem zadań i kompetencji?”. Zdaniem autora, nie można określić takiej sfery zadań⁸⁴⁴. Niewątpliwie słuszność należy przypisać stwierdzeniu M. Szewczyk, iż „zadania publiczne są zmienne w czasie”. Zmienność wynika z rozwoju cywilizacyjnego, przemian ustrojowych, demokratyzacji, globalizacji oraz dostosowywaniu polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej. Ewolucja zadań publicznych powoduje powstawanie efektów ilościowych (zwiększenie liczby zadań) oraz jakościowych (zmiana jakości sposobu realizowanych zadań)⁸⁴⁵. Należy przewidywać tworzenie kolejnych agencji będących państwowymi osobami prawnymi, wyspecjalizowanych w realizowaniu zadań publicznych o bardzo wąskim zakresie przedmiotowym (w szczególności administracyjnym). Przykładowo,

⁸⁴¹ B. Popowska, *Agencje rządowe...*, [w:] *Kierunki Rozwoju Prawa Administracyjnego...*, s. 216-217.

⁸⁴² E. Kosiński, *Realizacja zadań...*, s. 47.

⁸⁴³ M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 187.

⁸⁴⁴ J. Jagielski, *Status prawny...*, [w:] *Granice wolności gospodarczej...*, s. 73.

⁸⁴⁵ M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 92, [za:] E. Knosala, *Problemy teorii zadań publicznych (Szkic z nauki administracji)*, [w:] A. Lityński, M. Mikołajczyk, T. Adamczyk, A. Dragoń, W. Organiściak (red.), *Państwo, prawo, społeczeństwo w dziejach Europy Środkowej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Józefowi Ciągwie w siedemdziesięciolecie urodzin*, Katowice - Kraków 2009, s. 322-333.

prorowadzone są prace nad projektem ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej, odpowiedzialnej za realizację zadań państwa w obszarze geologii. Instytucja miałaby pełnić funkcję „gospodarza polskich złóż surowców” oraz „struktur geologicznych (przestrzeni geologicznej)”. Interesującym zabiegiem projektodawcy jest nadanie Prezesowi agencji statusu funkcjonariusza publicznego w świetle przepisów prawa karnego⁸⁴⁶. Postuluje się także powołanie agencji odpowiedzialnej za przeprowadzanie postępowań przetargowych na zakup uzbrojenia dla wojska polskiego. Autorzy ekspertyzy *Koncepcja powołania Agencji Uzbrojenia* zwracają uwagę na polski system instytucjonalno-prawny pozyskiwania sprzętu oraz uzbrojenia dla Sił Zbrojnych RP składający się z wielu podmiotów administracji cywilnej oraz wojskowej o rozproszonych kompetencjach. W związku z tym planowane jest skoncentrowanie w ramach jednego podmiotu kompetencji dotychczas należących do: Inspektoratu Uzbrojenia (potencjał tej instytucji miałby stanowić „bazę” dla przyszłej agencji), Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (odpowiedzialny za utrzymanie i proces użytkowania w odpowiedniej kondycji sprzętu wojskowego dla armii) oraz Inspektoratu Implementacji Innowacyjnych Technologii Obronnych. Ponadto nowo powołana agencja przejęłaby zadania NCBiR w zakresie przeprowadzania konkursów na projekty B+R w obszarze obronności oraz bezpieczeństwa państwa, jak również zadania AMW w zakresie wycofywania oraz sprzedaży i utylizacji przestarzałego sprzętu wojskowego. Wreszcie agencja przejęłaby również zadania Ministerstwa Rozwoju (obecnie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii) w zakresie promowania polskiego przemysłu obronnego na rynkach zagranicznych⁸⁴⁷.

Zdaniem M. Szewczyk, jednym z głównych argumentów krytyków działalności agencji jest finansowanie ich działalności. Autorka postuluje, aby zwiększyć kontrolę parlamentu nad dochodami i wydatkami agencji. Zauważa również, iż zlikwidowanie agencji miałoby negatywny wpływ na efektywność realizowanych zadań publicznych, jak również skłaniałoby do powiększania struktur ministerialnych. Prowadziłoby to jednak do zwiększenia wydatków budżetowych. Dodatkowo problematyczna się staje kwestia powołania następców prawnych tych podmiotów, które kontynuowałyby już

⁸⁴⁶ Opinia z 26 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej aut. Rady Legislacyjnej przy Prezesie RM, <https://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-26-stycznia-2018-r-o-projekcie-ustawy-o-polskiej-agencji-geologicznej> [dostęp na dzień : 15.12.2018 r.].

⁸⁴⁷ F. Seredyński, W. Pawłuszko, *Koncepcja powołania Agencji Uzbrojenia*, Eksperti Związku Pracodawców i Przedsiębiorców Przemysłu Obronnego SLS Seredyński, Sandurski, Kancelaria Radców Prawnych SP. P, Warszawa, marzec 2017, s. 23. Przedmiotem dyskusji w mediach jest także utworzenie agencji działającej w obszarze cyfryzacji, która przejęłaby część zadań Ministerstwa Cyfryzacji.

rozpoczęte zadania⁸⁴⁸. Włączenie parlamentu w kontrolę agencji jest interesującym rozwiązaniem prawno-instytucjonalnym umożliwiającym weryfikację wydatkowania środków agencji przez organ odpowiedzialny za przyjęcie ich budżetów na podstawie ustawy budżetowej. Dotąd nie wypracowano narzędzi na gruncie obowiązujących przepisów prawa umożliwiających parlamentowi wykonywanie takiej kontroli⁸⁴⁹. Komisje sejmowe rozpatrują analizy wykonania budżetu przez NIK. Na uwagę zasługują prace Komisji Finansów Publicznych, która przedkłada Sejmowi projekt uchwały w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu oraz absolutorium dla Rady Ministrów. W przypadku sprawozdania z wykonania budżetu za 2016 r., zostało ono pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Gospodarki i Rozwoju z wyjątkiem planu finansowego PAK⁸⁵⁰. Mimo to Komisja Finansów Publicznych przegłosowała pozytywne wykonanie tegoż planu mimo nieprawidłowości zgłoszonych przez NIK⁸⁵¹. Sejm w uchwale zobowiązał jedynie dysponentów części budżetowych do podjęcia działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości.

Odmienne stanowisko w kwestii kontroli wydatkowania środków przez agencje przedstawiają M. Wierzbowski i A. Wiktorowska. Autorzy zwracając uwagę na relacje ustrojowe między organami państwa oraz nietypowymi podmiotami administrującymi wskazują na konieczność ukształtowania kontroli realizowanej przez Radę Ministrów i objęcie nią podmiotów administrujących wchodzących w skład rządowego segmentu aparatu administrującego⁸⁵². Powyższe rozwiązanie powodowałoby dublowanie kompetencji, ponieważ zadania kontrolne mogą realizować inne organy administracji rządowej: Prezesi RM oraz właściwi ministrowie. W tym względzie uzasadnione jest przyznanie kompetencji Radzie Ministrów do zwrócenia się do wskazanych powyżej organów z inicjatywą przeprowadzenia kontroli, a następnie udostępnienia ich wyników.

⁸⁴⁸ M. Szewczyk, *Agencje...*, s. 184-185.

⁸⁴⁹ W. Odrowąż-Sypniewski, poddając analizie art. 95 ust. 2 Konstytucji dotyczący kontroli Sejmu nad Radą Ministrów zauważa, iż funkcje kontrole Sejmu należy ujmować szeroko jako uprawnienie tego organu władzy ustawodawczej do pozyskiwania informacji w zakresie działalności organów i instytucji publicznych (W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, [w:] M. Granat (red.), PS, Rok XVI 3(86)/2008, s. 33).

⁸⁵⁰ *Opinia nr 9 Komisji Gospodarki i Rozwoju w sprawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. dla Komisji Finansów Publicznych uchwalona na posiedzeniu w dniu 21 czerwca 2017 r.*, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 10.03.2018 r.].

⁸⁵¹ *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 242) z dnia 7 lipca 2017 r.* Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp na dzień: 10.03.2018 r.].

⁸⁵² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 110.

ZAKOŃCZENIE

W przedmiocie zasadności tworzenia agencji rządowych oraz ich modelu organizacyjno-prawnego można zaobserwować ewolucję poglądów doktryny prawa administracyjnego. Tradycjonalistyczne podejście do koncepcji administracji oraz budząca wątpliwości natura prawna agencji, stanowiły bezpośrednią przyczynę krytyki tych podmiotów. Na wstępnym etapie kształtowania się konstrukcji prawnej były one uznawane za „państwo w państwie”, podmioty które trwonią środki publiczne przy ograniczonej kontroli organów państwa. Dodatkowo część autorów wskazywała, iż tworzenie nowych podmiotów administrujących stanowi przyczynek dla postępującej fragmentaryzacji struktury administracji. Współczesne stanowisko doktryny nie jest tak kategorycznie sceptyczne w odniesieniu do słuszności powoływania agencji, jednak polemika niezmiennie koncentruje się wokół ich kształtu organizacyjno-prawnego.

Pomimo krytycznych ocen, doprawdy trudno przyjąć zastąpienie agencji innymi podmiotami, które realizowałyby ich zadania (szczególnie gospodarcze) w podobnej skali oraz złożoności. Z punktu widzenia systemu administracji publicznej agencje stanowią istotne uzupełnienie podmiotów administrujących do których należy zaliczyć organy administracji publicznej, zakłady publiczne oraz urzędy centralne. Agencje będące państwowymi osobami prawnymi stanowią także zasadniczą kategorię w ogóle agencji funkcjonujących na gruncie polskiego prawa.

Dotychczasowe ewoluowanie formuły prawnej agencji odpowiada konieczności realizacji co raz to nowych zadań z zakresu administracji publicznej, doniosłych dla interesu publicznego. Pomimo zróżnicowanych funkcji administracji, to właśnie swoista „funkcja wykonawcza” jest ich wspólnym mianownikiem. Nie zmienia to faktu, iż agencje w szczególności dzięki stosowaniu władczych środków działania należy uznać za podmioty wykonujące władzę publiczną.

W wyniku analiz przeprowadzonych w ramach rozprawy sformułowano następujące konkluzje oraz wnioski *de lege ferenda*.

Po pierwsze, analiza historycznych uwarunkowań tworzenia poszczególnych agencji pozwala stwierdzić, że są one: następcami prawnymi innych zniesionych agencji, kontynuatorami zadań realizowanych przez właściwego ministra lub inne podmioty wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej. Uszczegóławiając

powyższe, zauważalna jest skłonność do koncentracji w obrębie agencji zadań jednolitych przedmiotowo (przykładowo PARP, ARiMR). Niewątpliwie powyższy zabieg pozwala na uniknięcie powielania struktur organizacyjnych o podobnych zadaniach. Podtrzymać należy pogląd dominujący w literaturze przedmiotu, przyjmujący skuteczność i efektywność realizowanych zadań jako naczelne przesłanki (prakseologiczne) tworzenia agencji. Istotne są także wymogi wynikające z przynależności do organizacji międzynarodowych oraz związanie prawem międzynarodowym – w tym unijnym. Nie można zignorować faktu, iż zadania znoszonych agencji są przenoszone na inne tego typu podmioty. Ustawodawca postrzega zatem agencje jako najwłaściwszą konstrukcją prawną ich realizacji.

Po drugie, wskazać należy na dezaktualizację przyjmowanych na gruncie nauki prawa administracyjnego definicji agencji rządowych. Taki stan rzeczy należy uzasadniać dynamiką zmian materii prawnej kształtującej konstrukcję agencji. Powstawanie nowych agencji zmieniało podejście doktryny do pojmowania tych podmiotów i powodowało skomplikowanie w uchwyceniu ich istoty. W tym zakresie konieczne jest podniesienie następujących kwestii.

Niewątpliwie docenić należy wysiłek ustawodawcy polegający na zaliczeniu agencji do katalogu jednostek sektora finansów publicznych na gruncie przepisów ustawy o f.p. Niemniej jednak swoistym grzechem pierworodnym było ustanowienie tych podmiotów pod nazwą „agencje wykonawcze” ponieważ nie odpowiada ona ich istocie, tj. przynależności do administracji rządowej (prawnoustrojowym relacjom z naczelnymi organami administracji rządowej). Ponadto podtrzymano terminologiczny chaos ponieważ w dalszym ciągu autorzy publikacji naukowych nie stosują się do uregulowanej aparatury pojęciowej,

Przyjęcie ramowej definicji agencji [wykonawczej] na gruncie art. 18 ustawy o f.p. odpowiada jedynie połowicznie naturze prawnej tych podmiotów. Dodatkowo wskazane w tymże przepisie cechy agencji upodabniają ich konstrukcję do państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14) ustawy o f.p., które z kolei w swoich nazwach także posługują się określeniem „agencja”. Jak wskazano, obie kategorie podmiotów różnią się zasadami prowadzenia gospodarki finansowej. Z uwagi na powyższe należy negatywnie ocenić brak konsekwencji ustawodawcy w ustaleniu cech obu kategorii podmiotów oraz stosowanym nazewnictwie co niewątpliwie komplikuje klasyfikowanie tych podmiotów.

Warunkiem *sine qua non* stało się zatem przesądzenie w ramach niniejszej dysertacji o zakresie pojęcia „agencja rządowa”. Jak wykazano, definicja o mieszanym charakterze (przedmiotowo-podmiotowym), powinna akcentować charakter zadań, którymi są zadania publiczne, wykorzystywanie publicznoprawnych i prywatnoprawnych form działania oraz nadzór i kontrolę sprawowaną w szczególności przez Prezesa RM oraz właściwych ministrów. Zaproponowane składowe pojęcia „agencje rządowe” stanowią pewne *uniwersum*, które będzie można stosować także do innych tego typu podmiotów powstających w przyszłości.

Po trzecie, jednym z celów niniejszej rozprawy było udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące stopnia samodzielności agencji od naczelnych organów administracji rządowej. Elementami kształtującymi treść i zakres samodzielności prawnej i faktycznej agencji są: ustalenie struktury organizacyjnej, kreacja organów, planowanie i finansowanie działalności, mienie państwowe, realizacja zadań publicznych i ponoszenie odpowiedzialności z tego tytułu. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma uregulowanie środków nadzoru, które wyznaczają granice samodzielności. Przeprowadzone analizy prawne prowadzą do ogólnego wniosku, iż agencje pomimo posiadania statusu osób prawa publicznego (podmiotowość wynikająca z prawa administracyjnego) oraz wyposażenia w osobowość prawną, charakteryzują się ograniczoną samodzielnością względem organów nadzorczych. Nie mniej jednak nadzór wypracowany w przepisach prawa ma niejednorodną intensywność i zakres (niekiedy przyjmuje postać kierownictwa), zatem organ nadzorczy w zależności od agencji może przykładowo posiadać silniejszą lub słabszą pozycję prawną względem ich Prezesa.

Po czwarte, należy zauważyć, iż konstrukcję prawną agencji cechuje szczególna natura (osobliwość) prawna. Z jednej strony, w ramach niniejszej rozprawy ustalono wspólny zestaw wyznaczników, który pozwala zindywidualizować ich charakter prawny. Tym sposobem agencje należy odróżnić od innych podmiotów prawa publicznego funkcjonujących w przestrzeni prawno-instytucjonalnej.

Pomimo to, przeprowadzona analiza pozwala ustalić również pewne podobieństwa rozwiązań prawnych agencji do innych podmiotów administracyjnych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym potwierdzono, że agencje nie są organami administracji publicznej, jednak niektórzy z Prezesów, pełnią funkcje organów administracji z uwagi na posiadane kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych (stosowania środków władczych i przymusu administracyjnego).

Konstrukcja organizacyjna agencji przypomina także urząd centralny (aparatus pomocniczy rozumiany jako substrat osobowy i organizacyjny z kierownikiem na czele) natomiast powołanie organów kolegialnych (rad nadzorczych) w części agencji upodabnia je do spółek prawa handlowego. R. Hausner w okresie międzywojennym w odniesieniu do rozrastania się podmiotów administrujących, użył określenia „pstrokaczna organizacyjna”⁸⁵³. Sformułowanie to mimo upływu wielu lat, pozostaje na aktualności w odniesieniu do organizowania agencji rządowych.

Po piąte, zastrzeżenia należy zgłosić do przyjętej struktury organów agencji. W aktualnym stanie prawnym Prezesi mogą posiadać kompetencje organu administracji publicznej na gruncie prawa administracyjnego oraz realizują zadania organu zarządzającego (*quasi* menadżerskiego). Z kolei organ kolegialny o funkcjach nadzorczych ustanowiono *de facto* jedynie w PARP, AMW, PAK oraz NCN. Zaadoptowanie w strukturze agencji organu nadzorczych charakterystycznych na spółek prawa handlowego należy ocenić jednoznacznie krytycznie. Przede wszystkim nie ma praktycznego uzasadnienia ustanawianie tychże organów jeżeli to właśnie Prezes RM i właściwy minister realizują zadania nadzorcze i kontrolne wobec agencji i jej organów. Mając na względzie powyższe, konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych znoszących rady nadzorcze. Prezesów agencji w realizacji zadań wspomagałyby organy kolegialne wyłącznie o doradczym charakterze powoływane na podstawie aktów kierownictwa wewnętrznego wydanych przez Prezesa lub właściwego ministra (komitety sterujące lub zespoły i grupy robocze).

Po szóste, uwarunkowania normatywne zadań, tj. treść zadań określona w normach prawnych (zadaniowych), instrumenty i sposoby ich realizacji mają zróżnicowany charakter prawny. Nie jest możliwe wskazanie swoistego wycinka działalności administracji wykonywanej przez te podmioty (jak w przypadku np. zakładów publicznych). Wystarczy wspomnieć, iż prowadzone są prace legislacyjne nad utworzeniem agencji wykonawczej – Polskiej Agencji Geologicznej oraz państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 9 pkt 14) ustawy o f.b. – Agencji Badań Medycznych. Przyporządkowanie agencjom niewzruszalnego katalogu zadań, immanentnego jedynie tym podmiotom byłoby rozwiązaniem niepraktycznym z uwagi

⁸⁵³ Sformułowanie przytacza: M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, s. 27, [za:] *Organizacja administracji rządowej, projekt opracowany przez R. Hausnera*, Materiały komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Tom IV, Warszawa 1932, s. 15.

na rozszerzanie się sfery zadań administracji publicznej. Niezmienne jest jednak wpisywanie się tychże zadań w kompetencje Prezesa RM lub właściwych ministrów.

Po siódme, w niniejszej rozprawie wskazano porozumienie zawierane z właściwym ministrem jako formę prawną przekazywania zadań agencjom. *Prima facie* należałoby nadać jej walor porozumienia administracyjnego, zatem niewładczej formy działania o konotacjach cywilnoprawnych. Ustalenia poczynione w rozprawie wskazują jednak, iż w ustawodawstwie unormowano szczególny rodzaj porozumienia, którego strony cechuje układ podporządkowania.

Dodatkowo na gruncie ustawodawstwa nie zawsze dookreślana jest prawna formę wykonywania zadań zleconych. Z uwagi na powyższe, należy zgłosić postulat dotyczący konieczności wypracowania rozwiązań prawnych, które w sposób precyzyjny będą określały środki ich realizacji.

Po ósme, należy zauważyć, że rozszerzanie sfery zadań agencji oraz odpowiadających im prawnych form działania stanowi odzwierciedlenie przeobrażeń samej administracji. Wyrazem takiego stanu rzeczy jest stosowanie zarówno form administracyjnoprawnych oraz w równym stopniu cywilnoprawnych. Uwagę zwraca, iż ustawodawca proponował szczególną formę umowy cywilnoprawnej, tj. umowę o dofinansowanie, zawieraną z beneficjentami projektów UE (posiada elementy władcze). W obszarze działania agencji rządowych stosowane są zatem formy prawne o specyficznym charakterze, stanowiące odejście od ich „klasycznego” rozumienia przyjętego w doktrynie prawa.

Po dziewiąte, w świetle przepisów powołujących agencje zastrzeżenia budzi możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności administracyjnej agencji w kontekście sposobu i stopnia realizowanych zadań (naruszenia norm zadaniowych). Należy zauważyć, iż odpowiedzialność przypisana państwowej osobie prawnej na gruncie k.c. stanowić może punkt wyjścia dla dookreślania odpowiedzialności na gruncie przepisów prawa administracyjnego (charakterystyczne rozwiązanie dla agencji dystrybuujących środki z funduszy UE). Państwowe osoby prawne będąc podmiotami o prawnej i organizacyjnej odrębności powinny ponosić konsekwencje swojej działalności jednak w przypadku tychże agencji jest to odpowiedzialność Skarbu Państwa.

Po dziesiąte, należy zauważyć, iż o ile na gruncie ustawodawstwa procedura powołania Prezesa agencji została uregulowana w sposób wyczerpujący, o tyle zastrzeżenia należy odnieść do kwestii odwołania Prezesów. Ustawodawca

w przypadku części agencji nie unormował prawnych i faktycznych przesłanek odwołania. Jest to niewątpliwie słabość regulacji, która nie pozwala na sformułowanie stwierdzenia, iż na gruncie przepisów prawa Prezes ponosi odpowiedzialności za wykonywane kompetencje i realizowane zadania. Prezes jest kluczowym organem agencji odpowiadającym za prowadzenie gospodarki finansowej, realizowane przez agencje cele oraz zadania. Przykładowym rozwiązaniem prawnym w tym zakresie mogłoby być np. odwołanie Prezesa z tytułu nienależytego wykonywania obowiązków wynikających z przepisów prawa, odrzucenie przez organ nadzorczy sprawozdania z działalności agencji lub sprawozdania finansowego.

Po jedenaste, w przepisach prawa wypracowano system organów i instytucji wykonujących kontrolę, który należy uznać za spójny i adekwatny. Nie mniej jednak konieczne jest wzmacnianie środków nadzorczych przysługujących naczelnym organom administracji rządowej w odniesieniu do agencji i jej organów. Tenże postulat zgłaszany przez przedstawicieli doktryny prawa pozostaje nadal aktualny, czego potwierdzeniem są m.in. nieprawidłowości wykazywane w kontrolach NIK. Uzasadnione jest aby prace legislacyjne nad kolejnymi agencjami oraz nowelizacje dotychczasowych ustaw były ukierunkowane na rzecz ujednolicania rozwiązań prawnych.

W tym zakresie niewątpliwie wskazane jest wypracowanie wytycznych ustalających niewładcze środki sprawowania nadzoru w odniesieniu do wszystkich agencji. Wytyczne, mające niewiążący charakter, stanowiłyby istotne uzupełnienie ustawodawstwa w zakresie systemowych rozwiązań nadzoru personalnego i merytorycznego wykonywanego przez organy nadzorcze (np. poprzez konkretyzowanie zasad oceny osób pełniących funkcje Prezesów i ich zastępców mając na względzie realizację zadań agencji). Z tym związana jest konieczność unormowania delegacji ustawowej do wydania wytycznych. W upoważnienie ustawowe powinien być wyposażony Prezes RM będący organem sprawującym ogólny nadzór nad administracją rządową. Rozwiązania przewidziane w wytycznych nie naruszałoby wyodrębnienia organizacyjnego agencji z tytułu ich wyposażenia w osobowość prawną. Przykładem stosowania „soft law” przez agencje są Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Ponadto, nie sposób pominąć, iż podobne rozwiązanie zastosowano poprzez

przyjęcie *Standardów kontroli w administracji rządowej*, wspierających postępowanie kontrolne którego reżim prawny określono w ustawie o k.a.rz.⁸⁵⁴.

Po dwunaste, kontynuując powyższy wątek, należy sformułować konkluzję, iż niewątpliwym problemem uwarunkowań normujących agencję jest ich niejednorodny kształt i zakres. Uwzględniając zindywidualizowaną „osobliwość” każdej z agencji wyrażającą się specyficznymi zadaniami i prawnymi formami ich realizacji, prace legislacyjne powinny być prowadzone na rzecz standaryzacji oraz jednolitości organizacji i funkcjonowania tych podmiotów. W szczególności konieczne jest wykonanie upoważnienia ustawowego Rady Ministrów, o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o f.p. Upoważnienie wskazuje możliwość wydania rozporządzenia określającego wymogi, jakie powinien spełniać statut agencji celem zapewnienia jednolitej organizacji wewnętrznej agencji.

Reasumując, wskazać należy, iż w obrębie administracji publicznej umacnia się pozycja podmiotów administracyjnych o funkcjach wykonawczych. W najbliższych latach należy spodziewać się powstawania kolejnych agencji rządowych, których działalność powinna konsolidować zadania i kompetencje rozproszone między różne organy i instytucje. Konieczne jest aby racjonalizacja struktury podmiotowej administracji uwzględniała zobowiązanie prawodawcy do kształtowania w sposób ujednolicony materii prawnej określającej organizację i działalność nowopowstałych agencji o wspólnych cechach rodzajowych.

⁸⁵⁴ Pismo KPRM z dnia 31 sierpnia 2017 r., znak: COA.ZKK.580.9.2017.MG <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/dokumenty/standardy-kontroli-w-ad/4269,Standardy-kontroli-w-administracji-rzadowej.html> [dostęp na dzień 19.02.2018 r.].

Źródła

1. Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 Nr 78, poz. 483, ze zm. i ze sprost.).

Rozporządzenia Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.Urz. WE L 10 z 2001 r., str. 33).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.Urz. UE. L 11 z 2003 r., str. 1).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 2096).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1025).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1360).

Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. o Urzędzie Rezerw Państwowych (Dz.U. Nr 10, poz. 103 z późn. zm.).

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1314).

Ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu Państwowej Rady Gospodarki Materiałowej (Dz.U. Nr 11, poz. 85).

Ustawa z dnia 27 marca 1976 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Materiałowej (Dz.U. nr 12 poz. 71).

Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o Polskiej Agencji Prasowej (Dz.U. nr 44 poz. 202 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 121).

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 91).

Ustawa z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 524).

Ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji - Zakład Narodowy imienia Ossolińskich (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1881).

Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polski (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 133).

Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (tekst jedn.: Dz.U. Nr 24, poz. 197).

Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 712).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 154).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 392).

Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji - Centrum Badania Opinii Społecznej (Dz.U. z 1997 r. Nr 30, poz. 163 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 643).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 762).

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 310).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 792).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 799).

Ustawa z dnia 8 maja 2002 r. o likwidacji Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego oraz o zmianie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. 2002 Nr 66, poz. 596).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1920).

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2188).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1302).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1131).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 945).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1458).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 nr 249 poz. 2104 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1307).

Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2137).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 87).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1249).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 947).

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1846).

Ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2109).

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092).

Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 633).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1431).

Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 601).

Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 2308).

Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1312).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2260).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1182).

Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1154).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna (Dz.U. z 2017 r. poz. 1491).

Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1813).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 649).

Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 198).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 668).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Ośrodkowi Badania Odmian Roślin Uprawnych (Dz.U. Nr 254, poz. 1708).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Kosmicznej (Dz.U. poz. 861).

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2017, poz. 18).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 poz. 840).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz.U. z 2018 r. poz. 175).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1250).

Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).

Zarządzenie Ministra Energii w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych z dnia 15 listopada 2017 r. (Dz.Urz. Min. Energii z 2017 r. poz. 18).

Zarządzenie nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2016 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (tekst jedn.: M.P. poz. 1148 z późn. zm.).

Zarządzenia nr 2 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zarządzenie nr 166/2018/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 10 października 2018 r. w sprawie zasad, warunków i trybu udzielania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa pożyczek ze środków finansowych uzyskanych z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zarządzenie Nr 101/2018 Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 20 września 2018 r. zmieniającego Zarządzenie Nr 121/2017 Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 15 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia Warunków udziału w mechanizmie „Administrowanie potencjałem produkcyjnym winorośli i wina”.

Decyzja nr 25/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 9 marca 2017 r. - Regulamin Organizacyjny Agencji Mienia Wojskowego.

Decyzja nr 16/N/18 Dyrektora Centralnego Ośrodka Badań Odmian Roślin Uprawnych z dnia 18 lipca 2018 roku w sprawie wzorów formularzy związanych z krajowym rejestrem składanych do Dyrektora Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych.

Decyzja nr 110/MON Ministra Obrony Narodowej zmieniająca decyzję w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych wraz z ich podporządkowaniem z dnia 31 sierpnia 2018 r. (Dz. Urz. MON z 2018 r. poz. 137).

Wytyczne nr 1/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie zasad wykonywania remontów lokali mieszkalnych przed ponownym zasiedleniem.

2. Inne

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 r., P/18/001, Nr ewid. 88/2018/P/18/001/ KBF, Nr ewid. 89/2018/P/18/002/KBF, Warszawa 2018.

Informacja o wynikach kontroli. Wykorzystanie środków publicznych na naukę, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 162/2012/P/11/070/KNO, Warszawa 2012.

Informacja o wynikach kontroli pn. Gospodarowanie rezerwami strategicznymi, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 197/2015/P/15/017/KGP, 2015 r.

Informacja o wynikach kontroli. Komercjalizacja wyników badań naukowych, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 227/2015/P/15/027/KNO, Warszawa 2016.

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 133/2017/P/17/001/LGD, Warszawa 2017.

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2017 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej, NIK, Nr ewid. 131/2018/P/18/001/LGD, Warszawa 2018.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pn. „*Przyszłość agencji europejskich*”, Bruksela, dn. 11.3.2008, KOM (2008)135.

Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

Komunikat nr 1/2018 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 17 października 2018 r. w sprawie wartości odtworzeniowej 1m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego obowiązującej w Agencji Mienia Wojskowego w roku 2019 r.

Nadzór w administracji rządowej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2 lipca 2014 r. Odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego, „*Powierzenie realizacji zadań agencjom wykonawczym: Czy jest to właściwe rozwiązanie?*” Bruksela, dnia 7.8.2009 SEK(2009) 1117.

Opinia nr 9 Komisji Gospodarki i Rozwoju w sprawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. dla Komisji Finansów Publicznych uchwalona na posiedzeniu w dniu 21 czerwca 2017 r.

Opinia prawna dotycząca zakresu i wzajemnej relacji pojęć „nadzór” i „kontrola” na gruncie art. 165 projektu ustawy o finansach publicznych (druk 1181), 2 marca 2009 r.

Opinia o projekcie ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej - aut. Rady Legislacyjnej przy Prezesie RM, 26 stycznia 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 242) z dnia 7 lipca 2017 r. Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.

Pismo KPRM z dnia 31 sierpnia 2017 r., znak: COA.ZKK.580.9.2017.MG.

Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91)1 z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych, [w:] T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.

Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 13/2009 pt. *Powierzenie realizacji zadań agencjom wykonawczym: czy jest to właściwe rozwiązanie?* (2009/C 279/09).

Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2016 r.

Sprawozdanie z działalności Narodowego Centrum Badań i Rozwoju za 2015 rok.

Standardy kontroli w administracji rządowej z dnia 31 sierpnia 2017 r.

Uzasadnienie dla projektu ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (druk nr 1216), 18 stycznia 2017 r.

Uzasadnienie dla projektu ustawy o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych (druk nr 3542), 20 października 2010 r.

Uzasadnienie dla projektu ustawy o Agencji Mienia Wojskowego z projektami aktów wykonawczych (druk 3342), 17 kwietnia 2015 r.

Uzasadnienie dla projektu ustawy o finansach publicznych (druk nr 1181), 20 października 2008 r.

Uzasadnienie dla projektu ustawy o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (druk nr 1550), 12 maja 2017 r.

Uzasadnienie dla projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (druk nr 1713), 4 lipca 2017 r.

Uzasadnienie dla projektu ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (druk nr 1492), 6 marca 2007 r.

Uzasadnienie dla projektu ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (druk nr 1636), 6 stycznia 2009 r.

Uzasadnienie dla projektu ustawy o Narodowym Centrum Nauki (druk nr 1588), 6 stycznia 2009 r.

Uzasadnienie dla projektu ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej (druk nr 2287), 7 listopada 2013 r.

Wystąpienie pokontrolne z kontroli przeprowadzonej w Agencji Mienia Wojskowego, Kontrola MON pn. Efekty połączenia Agencji Mienia Wojskowego z Wojskową Agencją Mieszkaniową, 28 lutego 2018 r.

Wystąpienie pokontrolne Kancelarii Prezesa RM z kontroli w PAK w zakresie organizacji i przygotowania do realizacji zadań w okresie od 6 listopada 2014 r. do 12 grudnia 2016 r., COA.WK.583.7.2017.MK, z 14 lipca 2017 r.

Wystąpienie pokontrolne, Wykonanie budżetu państwa w 2016 r., Najwyższa Izba Kontroli, P/17/001.

3. Orzecznictwo

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok TK z 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK ZU 1989, poz. 10.

Wyrok TK z 20 października 1998 r., K 7/98, OTK ZU 6/1998, poz. 96.

Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 7/1998, poz. 116.

Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 5/2000, poz. 141.

Wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 8/2001, poz. 256.

Wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., SK 37/02, OTK ZU 6A/2003, poz. 53.

Wyrok TK z 30 października 2006 r., P 36/05, OTK ZU 9A/2006, poz. 129.

Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK ZU 1A/2007, poz. 2.

Wyrok TK z 13 marca 2013 r., K 25/10, OTK ZU 3A/2013, poz. 27.

Uchwała TK z 12 marca 1997 r. W 8/96, OTK ZU 1/1997, poz. 15.

Postanowienie TK z 4 lutego 1998 r., TS 1/97, OTK ZU 2/1998, poz. 17.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego

Uchwała SN z 14 grudnia 1990 r., III CZP 62/90, Legalis (nr 27172).
Uchwała SN z 18 czerwca 1991 r., III CZP 38/91, Legalis (nr 27374).
Uchwała SN z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CZP 12/01, Legalis (nr 49645).
Wyrok SN z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, Legalis (nr 28321).
Wyrok SN z 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93, Legalis (nr 28586).
Wyrok SN z 26 listopada 2002 r., V CKN 1445/00, Legalis (nr 56747).
Wyrok SN z 2 grudnia 2004 r., V CK 308/04, Legalis (nr 84525).
Wyrok SN z 6 maja 2011 r., II CSK 520/10, Legalis (nr 416082).
Wyrok SN z 4 kwietnia 2012 r., I CSK 8/12, Legalis (nr 464173).
Wyrok SN z 20 stycznia 2015 r., V CSK 122/14, Legalis (nr 1200481).
Postanowienie SN z 18 stycznia 2005 r., WK 22/04, Legalis (nr 67742).
Postanowienie SN z 18 lutego 2005 r., V CK 774/04, Legalis (nr 92711).
Postanowienie SN z 26 września 2012 r., II CSK 722/11, Legalis (nr 548613).
Postanowienie SN z 21 marca 2013 r., III CZP 9/13, Legalis (nr 617804).
Postanowienie SN z 18 sierpnia 2017 r., IV CZ 44/17, Legalis (nr 1682609).

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała NSA z 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06, CBOSA.
Uchwała NSA z 27 października 2014 r., II GPS 2/14, CBOSA.
Wyrok NSA z 9 czerwca 1995 r., IV SA 346/93, CBOSA.
Wyrok NSA z 20 września 1996 r., III SA 688/95, CBOSA.
Wyrok NSA oz. w Krakowie z 23 maja 2000 r., II SA/Kr 623/00, CBOSA.
Wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, CBOSA.
Wyrok NSA z 2 sierpnia 2000 r., III SA 2178/99, LEX (nr 197233);
Wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06, CBOSA.
Wyrok NSA z 21 grudnia 2010 r., II GSK 1388/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 13 grudnia 2013 r., I OSK 1858/13, CBOSA.
Wyrok NSA z 18 sierpnia 2015 r., II FSK 2118/13, CBOSA.
Wyrok NSA z 30 czerwca 2016 r., II GSK 402/15, CBOSA.
Wyrok NSA z 12 lipca 2016 r., II FSK 1620/14, CBOSA.

Wyrok NSA z 19 sierpnia 2016 r., II FSK 1897/14, CBOSA.
Postanowienie NSA z 7 lutego 2001 r., I SA 2585/00, CBOSA.
Postanowienie NSA z 5 czerwca 2009 r., II OW 51/08, CBOSA.
Postanowienie NSA z 24 sierpnia 2010 r., II GSK 752/09, CBOSA.
Postanowienie NSA z 3 marca 2011 r., I OZ 6/11, CBOSA.
Postanowienie NSA z 20 października 2011 r., I OSK 2002/11, CBOSA.
Postanowienie NSA z 24 października 2012 r., II OW 121/12, CBOSA.
Postanowienie NSA z 7 września 2017 r., II OSK 1790/17, CBOSA.
Postanowienie NSA z 12 grudnia 2017 r., II GSK 311/15, CBOSA.

Orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

Wyrok WSA w Warszawie z 14 października 2008 r., III SA/Wa 1086/08, CBOSA.
Wyrok WSA w Kielcach z 16 grudnia 2010 r., I SA/Ke 614/10, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 29 listopada 2010 r., I SA/Wr 942/10, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z 18 lutego 2015 r., III SA/Gl 1465/14, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 20 marca 2015 r., V SA/Wa 899/15, CBOSA.
Wyrok WSA w Rzeszowie z 21 lipca 2015 r., I SA/Rz496/15, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 21 sierpnia 2015 r., III SA/Wa 3124/14, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 23 września 2015 r., IV SAB/Po 83/15, CBOSA.
Wyrok WSA w Lublinie z 14 listopada 2017 r., II SA/Lu 585/17, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 24 lutego 2017 r., V SA/Wa 240/16, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z 21 marca 2018 r., III SA/Łd 46/18, CBOSA.
Postanowienie WSA w Warszawie z 14 lutego 2006 r., VI SA/Wa 318/05, CBOSA.
Postanowienie WSA w Białymstoku z 29 marca 2007 r., II SAB/Bk 11/07, CBOSA.
Postanowienie WSA w Warszawie z 31 sierpnia 2010 r., IV SA/Wa1329/10, CBOSA.
Postanowienie WSA w Szczecinie z 30 listopada 2011 r., II SA/Sz 959/11, CBOSA.
Postanowienie WSA w Krakowie z 20 października 2014 r., I SA/Kr 106/14, CBOSA.

4. Publikacje

- Adamczyk A., *Publicznoprawne formy działania administracji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Andoura S., Timmerman P., *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, European Policy Institutes Network, Working Paper, No 19, October 2009.
- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Barcz J. (red.), *Unia Europejska, System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Wydanie 1, Warszawa 2009.
- Bałtowski M., *Spółki Skarbu Państwa – próba typologii*, [w] A. Kidyba (red.) *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, Warszawa 2015.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Bednarek M., *Mienie: Komentarz do art. 44-553 Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997.
- Bednarek M., *Przemiany własności w Polsce, podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994.
- Bielecki L., Ruczkowski P. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011.
- Bielecki L., Ruczkowski P. (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Bielska-Brodziak A. (red.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Bieś-Srokosz P., *Kontrola zewnętrzna działalności agencji rządowych. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Gubernaculum et Administratio, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie*, 2(10)2014.
- Bieś-Srokosz P., Mucha K. (red.), *Prawne formy realizacji zadań publicznych*, Częstochowa 2016.
- Bieś-Srokosz P., *Publicznoprawne i prywatnoprawne formy działania agencji rządowych w Polsce*, [w:] *Gubernaculum et Administratio, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie*, 1(5)/2012.
- Bieś-Srokosz P., *Uagencyjnianie administracji publicznej przykład procesu tworzenia agencji rządowych w Polsce. Studium prawno porównawcze*,

- [w:] P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki zmian w administracji publicznej*, Częstochowa 2016.
- Bieś-Srokosz P., *Realizacja ustawowych zadań przez agencje rządowe a interes publiczny*, [w:] *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8, Rzeszów 2016.
- Bieś-Srokosz P., *Umowa cywilnoprawna jako podstawowa forma działania agencji rządowych w Polsce*, [w:] *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 3, tom 12, Warszawa 2012.
- Bieś-Srokosz P., *Nadzór nad działalnością agencji rządowych sprawowany przez właściwego* [w:] A., Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Bieś-Srokosz P., *Tworzenie agencji rządowych – odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
- Bieś-Srokosz P., *Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Blicharz J. (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2004.
- Boć J., Kuta T. (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wydanie 11, 2005.
- Bojanowski E., Żukowski K. (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Borkowski J., *Pojęcie władztwa administracyjnego*, [w:] *Acta Universitatis Vratislaviensis*, Nr 167, *Przegląd Prawa i Administracji*, Wrocław 1972.
- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2007.
- Bosacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010.
- Brzeziński B. (red.), *Prawo finansów publicznych*, Wydanie 6, Toruń 2010.
- Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.

- Buczyński K., *Status prawny Agencji Nieruchomości Rolnych*, Praca doktorska, Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej, Lublin 2008.
- Budzinowski R., *Podstawowe cechy współczesnej administracji rolnictwa*, [w:] R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska, Profesorowi Wiktorowi Pawlakowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin 14 grudnia 2004 r.*, Poznań 2004.
- Caban J., *O władzy i władztwie administracyjnym - niektóre trwałe elementy zagadnienia ukształtowane w wieku uprzednim*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- Chajbowicz A., *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009.
- Chmaj M. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007.
- Chmielnicki P. (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010.
- Chmielnicki P., *Podział zadań samorządu terytorialnego*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005.
- Chochowski K., *Kryzys prawa administracyjnego w administracji publicznej – rzeczywistość czy fikcja?*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, D. Kijowski, P. J. Suwaj, *Kryzys prawa administracyjnego?*, Tom 3, Warszawa 2012.
- Chochowski K., *Kilka uwag w przedmiocie organizacji administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, [w:] T. Bąkowski, *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, Warszawa 2015.
- Chochowski K., *Istota władztwa administracyjnego (imperium) jako szczególnej postaci władztwa państwowego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2017.

- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, [w:] Państwo i Prawo, Zeszyt 6 (592), 1995.
- Cieślak R., Kornberger-Sokołowska E. *Działalność gospodarcza podmiotu publicznego - na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego*, Prawo i Podatki, nr 11/2009.
- Cieślak R., *Sądowa kontrola rozstrzygnięć instytucji oceniających projekty dofinansowane ze środków europejskich w ramach polityki spójności UE*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej, Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, Częstochowa 2017.
- Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004.
- Cieślak S., *Zasady organizowania administracji publicznej*, Przemysł 2014.
- Cieślak Z. (red.), *Nauka administracji*, Wydanie 2, Warszawa 2017.
- Czaputowicz J., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Czarnojańczyk P., *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, [w:] A., Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Czechowski P. (red.), *Prawo rolne*, Wydanie 4, Warszawa 2017.
- Czechowski P. (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Czechowski P., Możdżeń-Marcinkowski M., *Jeszcze w sprawie statusu agencji państwowych w strukturze administracji centralnej*, [w:] M. Kulesza (red.), *Misja publiczna, wspólnota, państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*. Tom 1, Wrocław 2016.
- Czechowski P., *Wpływ integracji europejskiej na proces dostosowania wybranych rozwiązań prawnych w rolnictwie polskim*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa, 2017.
- Czerwińska E., *Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw*, Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 1997.

- Człowiekowska J., *Powierzanie zadań i kompetencji w administracji publicznej - uwagi na tle problematyki zawierania porozumień administracyjnych*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, Warszawa 2015.
- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Komentarz, Warszawa 2009.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Defecińska-Tomczak K., Kmiecik Z., *Dylematy typologii prawnych form działania administracji publicznej*, [w:] L. Zacharko, A. Matana, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*, Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Ernesta Knosali, Warszawa 2008.
- Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Doliwa A., *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Polska Akademia Nauk, Studia Prawnicze, Zakład Narodowy im. Ossolińskich nr 1/2003.
- Dubel L., Kostrubiec J., Ławnikowicz G., Markwart Z., *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011.
- Duniewska Z., Stahl M., *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013.
- Duniewska Z., Górski M., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska, E., Stahl M., *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej jubileuszowi 80 - tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.
- Dzwonkowski H., Gołębiowski G., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2014 r.
- Ferfecki W., *Kosmiczny bałagan w Polskiej Agencji Kosmicznej*, Rzeczpospolita, publikacja z 13.04.2017 r. (wydanie internetowe)

- Filipek J., *O podmiotowości administracyjnej-prawnej*, [w:] Państwo i Prawo, Zeszyt 2, 1961.
- Filipek J., *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, [w:] Państwo i Prawo, Zeszyt 12, 1963.
- Filipek J., *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, Kraków 2012.
- Filipiak T. A., Mojak J., Mazar M., Niezbecka E., *Zarys prawa cywilnego*, Lublin 2010.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne - elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Fundowicz S., *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, [w:] Przegląd Sejmowy, 2(31)/99, 1999.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009.
- Głuch M., *Regorganizacja w sektorze finansów publicznych*, [w:] W. Lachiewicz (red.), *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, Warszawa 2010.
- Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Godlewski R., Kisilowska H., *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, D. Kijowski, P. J. Suwaj, *Kryzys prawa administracyjnego?*, Tom 3, Warszawa 2012.
- Grażawski M., *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, [w:] Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., Dąbek D., Smaga M. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka, Kraków 2001.
- Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Agencje w strukturze administracji - uwagi wprowadzające*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Habuda A., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Wrocław 2009.

- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Podmioty administrujące, System Prawa Administracyjnego*, Tom 6, Warszawa 2011.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Instytucje Prawa administracyjnego, System prawa administracyjnego*, Tom 1, Wydanie 2, Warszawa 2015.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Tom 8A, Warszawa 2013.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej, System prawa administracyjnego*, Tom 10, Wydanie 2, Warszawa 2016.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawo administracyjne materialne, System prawa administracyjnego*, Tom 7, Wydanie 2, Wydanie 2017.
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wydanie 2, Warszawa 2003, 2005.
- Hoc S., *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Homplewicz J., *Kontrola administracji (Problematyka teoretyczna)*, Kraków, 1974.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydanie 3, Warszawa 2004.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wydanie 3, Warszawa 2012.
- Jagielski J., *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.
- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące - kilka refleksji 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 2005.
- Jagielski J., *Administracja rządowa oraz administracja samorządowa w kontekście niepołączalności mandatu parlamentarnego*, [w:] *Przegląd Sejmowy*, Rok XVI 4(87)/2008.
- Jagielski J., Gołaszewski P., *W sprawie władczości działań niewładczych administracji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.

- Jagoda J., *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa: księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia* – Wrocław 2016.
- Jagielski J., *Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich (kilka refleksji)*, [w:] P. Litwiniuk, *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2016.
- Jakimowicz W., *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Jaroszyński A., Możdżeń-Marcinkowski M. (red.), *Podstawy prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Jaroszyński M., *Problemy ustroju administracyjnego*, [w:] M. Jaroszyński, (red.), *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego PRL*, Warszawa 1964.
- Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydanie 2, Warszawa 2015.
- Jaworska-Dębska B., *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Jaworska-Dębska B., *Kilka uwag w sprawie odpowiedzialności administracji publicznej*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl-Rzeszów 2011.
- Jendrośka J., *Przymus administracyjny*, [w:] Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, K. Ziemiński (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin profesora Zbigniewa Leońskiego*, Warszawa 1999.
- Jendrośka J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Kolonia Limited, 2003.
- Jeżewski J., *„Państwo terytorialne” (l’Etat territorial) - francuska koncepcja terytorializacji zadań administracji publicznej*, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego: stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2014.

- Jończyk M., *Narodowe Centrum Badań i Rozwoju*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Kaczurak-Kozak M., *Kontrola zarządcza jako nowy wymiar kontroli w sektorze finansów publicznych*, [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 42, Szczecin 2011.
- Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G. (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
- Kamiński M., *Wewnętrzne akty planowania jako swoista forma konkretyzacji norm prawa administracyjnego*, [w:] P. Bieś-Srokosz, K. Mucha (red.), *Prawne formy realizacji zadań publicznych*, Częstochowa 2016.
- Karpiuk M., Kitler W., *Nauka administracji*, Warszawa 2013.
- Kiczka K., *Działalność gospodarcza i gospodarowanie na przykładzie państwowej osoby prawnej*, [w:] Przegląd Prawa i Administracji, Acta Universitatis Vratislaviensis, No 3109, Wrocław 2009.
- Kieżun W., *Cel, konceptualizacja i realizacja reformy działania administracji publicznej (zwanej decentralizacją) w latach 1998 - 2001*, [w:] A. Piekara (red.), *Cele i skuteczność reform administracji publicznej w RP w latach 1999-2001*, Warszawa 2003.
- Kijowski D., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej*, Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi, Warszawa 2009.
- Kijowski D., *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej jubileuszowi 80 - tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, [w:] Przegląd Prawa i Administracji, Acta Universitatis Vratislaviensis, No 3134, Wrocław 2009.

- Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.
- Kosiński E., *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*, [w:] *Kwartalnik Prawa Publicznego*, Rok VIII, Nr 1-2/2008, Warszawa.
- Kmiecik Z. R., Grzeszczuk M., Streit-Browarna E., *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądowno administracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, vol. 63, nr 2, Lublin 2016.
- Knosala E., *Problemy teorii zadań publicznych (Szkic z nauki administracji)*, [w:] A. Lityński, M. Mikołajczyk, T. Adamczyk, A. Dragoń, W. Organiściak (red.), *Państwo, prawo, społeczeństwo w dziejach Europy Środkowej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Józefowi Ciągwie w siedemdziesięciolecie urodzin*, Katowice - Kraków 2009.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Wydanie 3, Warszawa 2010.
- Knosala E., *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011.
- E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjno-prawne ich wykonywania i nowe pojęcia - zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, 24-27 września 2006 r. w Zakopanem, Kraków 2007.
- Knysiak-Molczyk H., *Umowy cywilnoprawne jako formy działania organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, 24-27 września 2006 r. w Zakopanem, Kraków 2007.
- Koncepcja good governance - refleksje do dyskusji*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Kosieradzka E., Zdyb M., *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, [w:] *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. 25, nr 1, Lublin 2016.
- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Wydanie 5, Warszawa 2002.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wydanie 2, Warszawa 2006.
- Kosikowski C., Salachna J. M. (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne i prawo finansowe, Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975.
- Kożuch B., Markowski T., *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Białystok 2005.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Krawczyk M., *Władztwo administracyjne w doktrynie prawa administracyjnego*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, Tom 1, Częstochowa 2013.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.
- Kruk E., Lubeńczuk G., Zdyb M., *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2018.
- Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004.
- Kubala W., *Organy i struktura organizacyjna agencji*, [w:] *Radca Prawny*, nr 3, 1998.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa
- Kuś A. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Lublin 2012.
- Kwiatkowski K., *Rola NIK w usprawnianiu funkcjonowania państwa*, [w:] *Kontrola Państwowa*, Najwyższa Izba Kontroli, Rocznik 60, Numer 1(360), styczeń-luty, Warszawa 2015.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Wydanie 6, Warszawa 2010.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Wydanie 1, Warszawa 2004.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Wydanie 2, Warszawa 2006.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E., *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Katowice 2011.

- Litwiniuk P., *Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako sukcesor Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie roszczeń pracowniczych*, [w:] Przegląd Prawa Rolnego, Nr 2 (21) 2017.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łodziński S., *Polska Agencja Rozwoju Regionalnego*, Biuro Studiów i Ekspertyz, nr 442, 1997.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Wydanie 2, Warszawa 2004.
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2016.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse Publiczne w Polsce*, Wydanie 2, Warszawa -Rzeszów 2007.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Agencje wykonawcze*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 17 (109), 18 sierpnia 2011.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe zarządzanie publiczne*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 18 (178), 9 października 2014.
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Wydanie 2, Warszawa 2013.
- Mazur S., Olejniczak K., *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym*, [w:] K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Matczak M., *Kompetencje organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B. (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, Warszawa 2012.
- Mikiel P., *Zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnej*, [w:] B. Krupa (red.), *Zakres kontroli administracji publicznej*, Warszawa 2013.
- Miruć, A., *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz, *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Misiąg W., Nowak-Far A., (red.), *Ustawa o finansach publicznych, Komentarz*, Wydanie 1, Warszawa 2015.
- Misiąg W., *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Warszawa 2017.
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003.

- Możdżeń-Marcinkowski M., *Agencyjna Administracyjna Publiczna – zarys problemu*, [w:] M. Nowak (red.), *Studia prawnicze. Rozprawy i materiały*, Kraków 2005.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w systemie kontroli administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, 24-27 września 2006 r. w Zakopanem, Kraków 2007.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Wydanie 3, Warszawa 2012.
- Niczyporuk J., *Agencje rządowe*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz-Lublin 2002.
- Niczyporuk J., *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016.
- Niewiadomski A., *Status prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, [w:] *Studia Iuridica, Miscellanea*, Tom 72, Warszawa 2017.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie 5, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie 6, Warszawa 2013.
- Nowacka E. J. (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Nowicka A., *Pojęcie agencji Unii Europejskiej i ich rola we współczesnym administrowaniu*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Nowicki D. K., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 2015. Nugent N., *Unia Europejska. Władza i polityka*, przekład: Gąsior-Niemiec A., Gilewicz J., Nowicki W., Kraków 2012.
- Ochendowski E., *Fundacje prawa publicznego - nowy podmiot administracji*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, Poznań 1997.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydanie 7, Toruń 2006.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydanie 9, Toruń 2013.

- Odrawąż-Sypniewski W., *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, [w:] Przegląd Sejmowy, Rok XVI 3(86)/2008.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Wydanie 2, Warszawa 2010.
- Olszewski J., *Prawo gospodarcze. Kompendium*, Warszawa 2002.
- Osajda K., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wydanie 20, Warszawa 2018.
- Osborne D., Gaebler T. *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przekład A. Jankowski, Poznań 1992 r.
- Ożóg H., Potoczek A., *Ustrój organów administracji publicznej*, Włocławek 2001.
- Pakuła A., *Dylematy niezależności centralnych organów administracji rządowej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009.
- Pawłowska A., *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Lublin 2002.
- Pelc D., *Agencje państwowe jako organy administracji publicznej*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym*, Studia i Rozprawy, Wrocław 1999.
- Piasecki K., *Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna*, Kraków 2003.
- Piątek S., Postuła I. (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009.
- Pierchala E., *Czynniki kształtujące rozwój form prawnych działania administracji*, [w:] L. Zacharko, A. Matana, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*, Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Ernesta Knosali, Warszawa 2008.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform*, Third Editions, 2011.
- Pocztowski, B. *Kontrola społeczna jako przykład partycypacji obywateli w funkcjonowaniu administracji publicznej – zarys problematyki*, [w:] Ł. Bolesta, M. Chrzanowski, W. Orłowski (red.), *Formy nadzoru i kontroli administracji. Aktualne problemy badawcze*, Lublin 2014.
- Popowska B., *Agencje rządowe - nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki Rozwoju Prawa Administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Dziesiąte

Niemiecko - Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów 8 - 12 września 1997 r., Poznań 1999.

- Postuła I., *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa 2013.
- Powałowski A., (red.), *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, Warszawa 2015.
- Puczel B. F., *Badanie odmian w SDOO Krzyżewo*, [w:] Zeszyty Naukowe nr 39, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Agrobiznesu w Łomży, Łomża 2009.
- Pulka Z., *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, [w:] Przegląd Prawa i Administracji, Acta Universitatis Vratislaviensis, Nr 1313, Wrocław 1992.
- Rabska T., Łętowski J., *System prawa administracyjnego*, Tom 3, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne - część ogólna*, Wydanie 13, Warszawa 2015.
- Radziejewicz P., *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego*, [w:] Kwartalnik Prawa Publicznego, 5/4, 2005.
- Radziejewicz P., *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, [w:] Samorząd Terytorialny, nr 6/114, 2000.
- Radziszewski E., *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2014,
- Safjan M. (red.), *Prawo cywilne - część ogólna, System Prawa Prywatnego*, Tom 1, Warszawa 2007.
- Safjan M. (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, Tom 1, Wydanie 2, Warszawa 2012.
- Santera W., *Odpowiedzialność pracownika administracji*, [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Ossolineum, Polska Akademia Nauk, Wrocław 1984.
- Schick A., *Agencies in Search of Principles*, OECD, Journal on Budgeting, 2(1), 2002.
- Seredyński F., Pawłuszko W., *Koncepcja powołania Agencji Uzbrojenia*, Eksperti Związku Pracodawców i Przedsiębiorców Przemysłu Obronnego SLS Seredyński, Sandurski, Kancelaria Radców Prawnych SP.P, Warszawa marzec 2017.

- Skoczny T., *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius publicum Europeum*, Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów, Referaty i głosy w dyskusji, Warszawa, 20-22 września 2001 r.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004.
- Szydło W., *Mienie publiczne w polskim prawie cywilnym i administracyjnym*, [w:] *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 3, marzec 2009.
- Skrzydło-Niżnik I., *Istota i rodzaje władczych uprawnień administracji państwowej*, [w:] *Krakowskie Studia Prawnicze*, Rok XX, Wrocław 1987.
- Smoleń P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Snażyk Z., Szafrński A., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2009.
- Stahl M. (red.), *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, Warszawa 1991.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydanie 6, Warszawa 2016.
- Stahl M., *Zasady w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Starościak J. (red.), *System prawa administracyjnego*, T. I, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Wydanie 5, Warszawa 1978.
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, [w:] *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8, 2009.
- Stec P., *Umowy w administracji. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2013.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Stefaniuk M., Szreniawski J., *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009.

- Stefańska E., *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej - wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Stelmachowski A., *Prawo rolne*, Wydanie 1, Warszawa 2003.
- Stelmasiak J., Zdyb M., *Organizacja i zarządzanie w perspektywie strukturalnych zmian. Studium organizacyjno - prawne*, Lublin 1991.
- Stelmasiak J., Zdyb M., *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Wydanie 6, Warszawa 2011.
- Supernat J., *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984.
- Swora M., *Niezależne organy administracji. Aspekty prawne, organizacyjne, polityczne*, Warszawa 2012.
- Szczurek Z., *Prawo cywilne dla studentów administracji*, Wydanie 5, Warszawa 2012.
- Sześciło D. (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Szewczyk M., *Agencje jako podmioty administrujące*, Praca doktorska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, 2013.
- Szewczak M., *Udzielanie władztwa administracyjnego w obszarze zadań z zakresu rozwoju regionalnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- Szpor, A. *Kontrola zarządcza a mediacja w administracji publicznej*, [w:] Kontrola Państwowa, Najwyższa Izba Kontroli, Rocznik 56, Numer 5(340), wrzesień-październik, Warszawa 2011.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2002.
- Szydło W., *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010.
- Szymanek T., Czajka D. (red.), *Prawo gospodarcze. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2005.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*, Gdańsk, 2006.

- Talbot C., Pollitt Ch., Bathgate K., Caulfield J., Reilly A., Smullen A., *The idea of agency. Researching the agencification of the (public service) world*, Paper for the American Political Studies Association Conference, Washington DC, 2000.
- Tokarczyk R., *Zarys prawa Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Lublin 1996.
- Tokarczyk R., *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2009.
- Tokarczyk R., *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2011.
- Truskiewicz Z., *Powierzanie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa - zagadnienia konstrukcyjno - prawne*, [w:] J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- Tyrała P., *Kierowanie, organizowanie, zarządzanie*, Toruń 2002.
- Ura Ed., Ura El., *Prawo administracyjne*, Wydanie 7, Warszawa 2008.
- Ura El., Ura Ed., *Prawo administracyjne*, Wydanie 8, Warszawa 2009.
- Ura El., *Prawo administracyjne*, Wydanie 3, Warszawa 2015.
- Ura El., *Zagadnienia prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji publicznej*, Przemyśl 2006.
- Waszak M., *Struktury administracji rządowej w Polsce XXI w. O potencjalnych kierunkach reform*, [w:] J. Itrich-Drabarek, A. Filak, K. Mrocza (red.), *Administracja rządowa XXI wieku. Szanse, wyzwania i zagrożenia*, Tom 2, Warszawa 2013.
- Wawrzyńczak-Jędryka B. (red.), *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne gospodarcze*, Warszawa 2008.
- Wieciech T., *Zasada indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu w Wielkiej Brytanii*, [w:] Przegląd Sejmowy, Rok XVIII 2(97)/2010.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie 13, Warszawa 2017.
- Wierzbowski M., Jagielski J., Wiktorowska A., Stefańska E. (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej, Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Wierzbowski M., Wyrzykowski M. (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1998.

- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Właźlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Wojtaszczyk K. A., *Agencje w systemie Unii Europejskiej. Typologia oraz podstawy teoretyczno-metodologiczne prowadzenia badań*, [w:] M. Witkowska, K. A. Wojtaszczyk, *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Woś T., Knysiak-Wolczyk H., Romańska M. (red.), *Postępowanie sądowo administracyjne*, Wydanie 6, Warszawa 2016.
- Woźniak E., *Kontrola zarządcza w jednostce. Poradnik dla kadry kierowniczej jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych*, Gliwice 2010.
- Wójtowicz W., *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wydanie 6, Warszawa 2011.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Wytrązek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006.
- Zacharko L., Janik M., *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej – (wybrane zagadnienia)*, [w:] A., Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Zacharko L. (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej w Polsce*, Katowice 2013.
- Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005.
- Zawicki M., *Nowe Zarządzanie Publiczne*, Warszawa 2011.
- Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 1998.
- Zdyb M., *Istota decyzji: personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska*, Lublin 1990.
- Zdyb M., *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, [w:] J. Jagielski,

- M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne, dziś i jutro*, Warszawa, 2018.
- Zdyb M., *Dysfunkcjonalność prawa gospodarczego w kontekście kształtowania ładu publicznego w Polsce*, [w] E. Kruk, G. Lubeńczuk, M. Zdyb (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2018.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich: wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976.
- Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.
- Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013.
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Zimmermann J., *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań - uwagi wprowadzające*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, Warszawa 2015.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wydanie 7, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zołoteńki P., *Informacja na temat agencji rządowych*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Nr 833, listopad 2001.
- Żuławska C., *Zasady prawa gospodarczego prywatnego*, Warszawa 2007.

5. Materiały publikowane na stronach internetowych

<http://legislacja.rcl.gov.pl>

<http://sjp.pwn.pl>

<http://eur-lex.europa.eu>

www.ec.europa.eu

<http://orka.sejm.gov.pl>

<http://www.sejm.gov.pl>

<http://biurose.sejm.gov.pl>

<https://www.mf.gov.pl>

<https://www.mii.gov.pl>

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl>
<http://www.arimr.gov.pl>
<http://www.ncbr.gov.pl>
<http://www.coboru.pl/>
<https://amw.com.pl>
<https://www.parp.gov.pl>
<http://prawo.gazetaprawna.pl>
<https://www.nik.gov.pl>
<https://bip.kprm.gov.pl>
<http://bip.kowr.gov.pl>
<https://www.rp.pl>
<https://radalegislacyjna.gov.pl>