

Tworzenie agencji rządowych – odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa

Streszczenie: Zmiany ustrojowe w polskim systemie prawnym, które nastąpiły pod koniec lat 80. ubiegłego wieku przyczyniły się do powstawania nowych zadań administracji publicznej. Państwo, chcąc zaspokoić wzrastające potrzeby społeczeństwa, zmuszone było do tworzenia nowych form organizacyjno-prawnych, do których możemy zaliczyć m.in. agencje rządowe. Podmioty te posiadają szczególne (nietypowe) cechy, które nie mieszczą się w tradycyjnym ujęciu podmiotu administracji publicznej. Niemniej nie umniejsza to roli, czy też istoty powołania agencji rządowych przez prawodawcę. Jako jedną z głównych podstaw tworzenia agencji wymienia się wykonywanie przez nie zadań publicznych, które zostały powierzone agencjom w drodze odrębnych ustaw. W niniejszym artykule zostały przedstawione zagadnienia związane nie tylko z charakterem prawnym agencji rządowych, ale także z wpływem zadań realizowanych przez te podmioty na społeczeństwo polskie.

Słowa kluczowe: uagencjowanie¹, podmiot administracji publicznej, szczególny podmiot administracji publicznej, agencja rządowa, zadania publiczne.

1. Wprowadzenie

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego można wyróżnić kilka definicji administracji publicznej. Bez względu na to, którą z nich przyjmiemy za właściwą, należy pamiętać, że administracja publiczna jest zjawiskiem prawnym, społecznym oraz politycznym. Administrację publiczną charakteryzują także między innymi takie cechy jak: działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy; działanie w interesie publicznym na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych, a ponadto polityczny charakter, który polega na ocenianiu działania administracji w kategoriach politycznych. Niemniej należy zauważyć, że z jednej strony charakterystyczną cechą współczesnej administracji publicznej, z punktu widzenia prawnoustrojowego, jest różnorodność podmiotów, czy też ich form organizacyjno-prawnych, które realizują funkcje administracji. Zaś z drugiej zmiany polityczne, gospodarcze oraz społeczne pod koniec lat 80. ubiegłego wieku, przyczyniły się do zwiększenia liczby zadań publicznych, których wykonawcą była

¹ Termin ten oznacza proces tworzenia agencji rządowych w administracji publicznej, powołanych do wykonywania zadań publicznych.

administracja publiczna. O ile rozrost nowych zadań publicznych był uzasadniony koniecznością zaspokajania wzrastających potrzeb społecznych, tworzenie nowych form organizacyjno-prawnych wykonujących administrację budziła i nadal może budzić pewne wątpliwości lub zastrzeżenia. Wynika to z faktu, że wielu przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego zwraca uwagę na pewnego rodzaju „zatarcie”, czy też innymi słowy mówiąc, brak przejrzystości w ustaleniu precyzyjnej granicy (podziału) w identyfikacji podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Należy się zgodzić z poglądem, że obecnie funkcjonujące w polskim systemie prawnym nietypowe (szczególne) podmioty administracji publicznej zostały utworzone przez prawodawcę w celu dostosowania państwa do nowych zadań państwa. Zadania te podlegają ciągłemu rozwojowi, który uzasadniony jest aktywnością państwa wobec społeczeństwa². Dostosowanie się państwa do nowych potrzeb obywateli wiąże się zarówno z dynamiką życia społecznego, która wynika z procesów europeizacji, globalizacji, jak i przenoszeniem na grunt prawa polskiego „wiernych” kopii rozwiązań prawnych zastosowanych w innych krajach europejskich, inaczej mówiąc, zastosowaniem przez prawodawcę tzw. *legal transplants*. Jak wiadomo, zadania administracji publicznej wynikają z jej celu podstawowego³, który polega na zaspokojeniu rozmaitych, różniących się treścią potrzeb grupowych oraz indywidualnych, związanych z życiem ludzi w poszczególnych wspólnotach. Według F. Longchamps’a de Bériera⁴ zadania publiczne wynikają z celu podstawowego i jednocześnie odpowiadają celom częściowym administracji publicznej. W konsekwencji cel działalności administracji, przyjmujący formę zadania publicznego, stanowi odzwierciedlenie wartości uznanych przez ustawodawcę. Stąd też zgodnie z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym zadania administracji publicznej określone są normami prawnymi w Konstytucji i w ustawach.

Należy pamiętać, że to państwo przesądza o tym, kto będzie wykonywał określone zadania, w jakiej formie prawnej. Państwo jako dobro wspólne⁵ obejmuje również swym zakresem także instytucje, będące nowymi formami organizacyjnymi w administracji, ich organy oraz zadania, będące zadaniami publicznymi⁶. Dostrzegalny staje się

² Zob. E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2007, s. 121.

³ Szerzej: F. Longchamps de Bérier, *Prawo administracyjne i wiedza o nim*, Wrocław 1968, s. 15; J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 15.

⁴ Por. F. Longchamps de Bérier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 114.

⁵ Szerzej: J. Trzciniński, *Rzeczpospolita dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 452 i n.

⁶ Choć z drugiej strony pojęcie zadania publicznego i kompetencji organu administracji publicznej do realizacji tego zadania są kategoriami wzajemnie i nieodłącznie sprzężonymi, ustalającymi prawne podsta-

fakt, że państwo tworzy (kreuje) nowe formy organizacyjno-prawne charakterystyczne dla podmiotów o charakterze korporacyjnym. Państwo, chcąc zapewnić współczesnemu społeczeństwu realizację zadań publicznych, dzieli się swoją władzą z innymi podmiotami, które zostały zaangażowane w realizację zadań i kompetencji ze sfery administracji publicznej i określane są w doktrynie jako podmioty administrujące⁷.

2. Podmiot administracji publicznej a podmiot administrujący

W polskiej doktrynie nie ukształtowano dotąd wspólnej, powszechnie akceptowanej definicji pojęcia podmiotu administrującego. W literaturze przedmiotu istnieje wiele ujęć tego terminu. Dla przykładu zostanie przywołanych kilka definicji podmiotu administrującego. Według poglądu A. Miruć⁸ przez pojęcie podmiotu administrującego należy rozumieć krąg podmiotów wykonujących funkcje administracji publicznej w znaczeniu podmiotowym. Natomiast zdaniem Z. Cieślaka⁹ podmioty administrujące to organy administracji publicznej i inne podmioty, którym prawo przydało funkcję administrowania jako dodatkową. Autor zalicza do nich między innymi: organy samorządów zawodowych, agencje, fundusze celowe, zakłady publiczne oraz organizacje społeczne. Zaś M. Stahl¹⁰ do podmiotów administrujących zalicza: organy administracji publicznej, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz instytucje publiczne, zakłady publiczne (administracyjne), fundacje (prywatne i publiczne), organizacje społeczne i inne podmioty niepubliczne usytuowane poza strukturą organizacyjną administracji publicznej, jeżeli wykonują funkcje administracji publicznej. Według szerokiego ujęcia podmiotów administrujących, którym posługuje się M. Stefaniuk¹¹, do tej grupy należy zaliczyć wszystkie podmioty, którym ustawodawca zlecił na zasadzie decentralizacji lub dekoncentracji wykonywanie zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej,

wy i granice działalności administracji publicznej. T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990, s. 110.

⁷ 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 jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 206.

⁸ A. Miruć, *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 336.

⁹ Z. Cieśla, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005, s. 180.

¹⁰ Zob. M. Stahl, *Instytucja zlecania funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2004, s. 209.

¹¹ Szerzej: M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 139 i n.

ich charakterystyczną cechą jest usytuowanie poza aparatem państwowym oraz zasadniczy brak pierwotnych kompetencji do stosowania władztwa administracyjnego.

Biorąc pod uwagę liczne stanowiska przedstawicieli doktryny w tym zakresie rozważań, należy zauważyć, że część z nich opowiada się za przyjęciem pojęcia „podmiot administrujący”. Wynika to z faktu, że stało się ono na płaszczyźnie doktrynalnej odpowiednikiem pojęcia systemu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym¹². Określenie „podmiot administrujący” zawiera w sobie grupę podmiotów, która jest zaliczana do aparatu administracji publicznej i usytuowana poza strukturą administracji, niezależnie od tego, czy ich funkcje mają charakter władczy, czy też nie. Należy jednak zaznaczyć, że katalog tych podmiotów nie może być zamknięty. Zdaniem J. Zimmermanna różnorodność podmiotów administrujących nie przyczynia się do utrzymania porządku w obrębie administracyjnego prawa ustrojowego, skutkując powstawaniem problemów czasem trudnych do rozwiązania¹³. Z tego powodu należy zwrócić uwagę na tworzenie wciąż nowych pojęć, jak również form organizacyjnych przez ustawodawcę. Formy te są na pograniczu zakwalifikowania ich do grupy podmiotów administrujących i grupy podmiotów administracji publicznej. Dlatego też moim zdaniem należałoby w doktrynie dokonać dodatkowego rozróżnienia wśród grupy podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁴, mianowicie na „szczególne podmioty administracji publicznej”, ponieważ swoją strukturą prawną nie mieszczą się w tradycyjnym ujęciu podmiotu administracji publicznej¹⁵. Do tych podmiotów możemy zaliczyć między innymi: fundacje publiczne, fundusze, Narodowy Bank Polski, Poczta Polska oraz agencje rządowe, które stanowią główny przedmiot dalszych rozważań.

3. Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej

Agencje rządowe nazywane również w doktrynie agencjami administracyjnymi oraz agencjami państwowymi stanowią przykład podmiotów posiadających szczególny status prawny. Główny cel ich tworzenia, który przyświecał prawodawcy, wynikał

¹² M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] System Prawa Administracyjnego, *Podmioty administrujące*, t. VI, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H.BECK, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 26.

¹³ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 103 i n.

¹⁴ Obecnie w doktrynie przeważa podział na: podmioty publiczne, podmioty prawa publicznego, podmioty administrujące oraz podmioty prywatne.

¹⁵ Podstawowymi cechami konstytuującymi pojęcie podmiotu administracji publicznej są: wykonywanie zadań administracji publicznej w interesie publicznym oraz ustawowa podstawa jego działania w tym zakresie. Pojęcie to ma szerokie znaczenie, obejmujące wszelkie formy organizacyjne wykonywania zadań publicznych. Z tego powodu istotną rolę odgrywa realizacja zadań publicznych w interesie publicznym, a nie charakter prawny formy organizacyjnej jednostki. Należy zaznaczyć, że podmioty administracji publicznej są nośnikami praw i obowiązków o charakterze administracyjnym, wynikających z przepisów prawa. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne, Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. i red. K. Nowacki, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 229.

przede wszystkim z realizacji nowych zadań publicznych o charakterze gospodarczym. Agencje administracyjne powoływano w celu przeprowadzania modernizacji i innowacji w szczególności w dziedzinach rolnictwa i obronności. Niektóre z nich, mianowicie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego zostały utworzone w wyniku obowiązywania wspólnotowych przepisów prawnych¹⁶, na podstawie których państwo polskie zostało zobligowane do powołania tych podmiotów. Zasadność działania tych agencji rządowych wiąże się przede wszystkim z tym, że są to agencje płatnicze, które udzielają dofinansowania ze środków finansowych UE dla konkretnych beneficjentów.

Jak wspomniano wcześniej, agencje rządowe posiadają szczególny status prawny. Szczegółowość tych podmiotów wiąże się z tym, że są one państwowymi osobami prawnymi, które realizują zadania publiczne o specyficznym zakresie przedmiotowym i korzystają przy tym z publicznoprawnych oraz prywatnoprawnych form działania. Fakt posiadania przez agencje rządowe osobowości prawnej oznacza, że korzystają one z atrybutów typowej osoby prawnej, tj.: ze zdolności prawnej oraz zdolności do czynności prawnych. Osobowość prawna agencji państwowych jest nadawana przez ustawodawcę na podstawie konkretnego przepisu prawnego ustawy tworzącej daną agencję. Co więcej, status państwowej osoby prawnej przyczynia się również do tego, że są to podmioty, które posiadają atrybuty charakterystyczne dla podmiotu administracji publicznej. W związku z tym należy stwierdzić, że agencje rządowe posiadają: podmiotowość publicznoprawną, zdolność publicznoprawną oraz zdolność administracyjnoprawną. Dzięki temu agencje państwowe mogą realizować, powierzone im w drodze ustaw i rozporządzeń, zadania publiczne w formach prywatnoprawnych i korzystać przy tym ze środków o charakterze władczym (decyzje administracyjne).

Wracając jednak do faktu posiadania przez agencje rządowe osobowości prawnej, warto podkreślić, że ma on swoje uzasadnienie w zakresie przedmiotowym, realizowanych przez te podmioty zadań publicznych oraz podejmowanych działań z innymi podmiotami, których podstawę stanowią zawierane z nimi umowy cywilnoprawne. Według wyroku Sądu Najwyższego¹⁷, agencje państwowe zostały utworzone w celu przesunięcia kompetencji do zawierania cywilnoprawnych stosunków gospodarczych z urzędników państwowych na rzecz profesjonalnych podmiotów, pełniących funkcje państwowych osób prawnych. W związku z tym, agencje rządowe zostały wyodrębnione ze Skarbu Państwa organizacyjne, finansowo oraz prawnie. Z punktu widzenia prawa cywilnego agencje państwowe są tworem sztucznym, ponieważ ich prawa i obowiązki wykonują wyznaczone w sposób generalny organy agencji, które tym samym działają za agencje państwowe.

¹⁶ Obecnie unijnych przepisów prawnych.

¹⁷ Wyrok SN z 26 listopada 2002 r., V CKN 1445/00, OSNC 2004, nr 3, poz. 47.

Posiadanie osobowości prawnej stwarza możliwość wykonywania zadań publicznych w formach prywatnoprawnych. Mowa tu o zawieraniu przez agencje państwowe, w głównej mierze, umów cywilnoprawnych, na podstawie których dany podmiot realizuje konkretne czynności składające się na całość zadania publicznego agencji.

Każda agencja rządowa korzysta z umów cywilnoprawnych na podstawie konkretnych przepisów prawnych regulujących tworzenie i działanie agencji administracyjnych. Ustawodawca nie stworzył jednolitej procedury postępowania, która – w swoim finalnym etapie – prowadziłaby do zawarcia umowy z kontrahentem. W tym zakresie prawodawca przyjął dwie drogi rozwiązań prawnych. W pierwszej z nich normodawca określa warunki do spełnienia przez strony umowy, pozostawiając im ustalenie tych elementów stosunku prawnego, których nie można określić w przepisach. Natomiast w drugim rozwiązaniu ustawodawca ogranicza się do wskazania przykładowych zagadnień, które strony muszą uregulować umową, pozostawiając pozostałe kwestie regulacjom prawa prywatnego. Często prawodawca też decyduje, w jakiej formie prawnej ma zostać wyłoniony podmiot umowy cywilnoprawnej, czy według zasad i w trybie udzielania zamówień publicznych określonych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁸, czy też z pominięciem procedury wyłaniania partnera umowy wynikającej z prawa zamówień publicznych.

Czy zatem zawarcie umowy o powierzeniu podmiotowi niepublicznemu wykonania zadania publicznego prowadzi do zmiany charakteru zadania i zmiany statusu prawnego obywatela? Zdaniem A. Błasia „zadanie traci swój charakter zadania publicznego i staje się usługą publiczną. Obywatel traci swój status publicznoprawny i staje się świadczeniobiorcą w rozumieniu prawa prywatnego”¹⁹. W tej sytuacji obywatel traci możliwość roszczenia o wykonanie zadania publicznego przez państwo, które tym samym zamienia się w roszczenie o odszkodowanie za szkodę z tytułu niewykonania usługi. Według Autora nie można postawić znaku równości między świadczeniobiorcą (konsumentem) a obywatelem w rozumieniu Konstytucji RP, gdyż w konsekwencji prowadzi to do osłabienia prawnej ochrony obywatela. Odpowiedzialność podmiotu wykonującego przekazane umową zadanie ma charakter odpowiedzialności prywatnoprawnej, natomiast odpowiedzialność podmiotu przekazującego zadanie względem usługobiorców ma charakter publicznoprawny. Współdziałanie ze społeczeństwem przez zlecenie zadań w formie umownej podmiotowi niepublicznemu nie pozbawia państwa odpowiedzialności za dobro wspólne. Niemniej jednak należy pamiętać, że „procesy prywatyzacji

¹⁸ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 907). Przepisy tej ustawy mają zastosowanie do wszystkich sytuacji, w których następuje zawarcie umowy cywilnoprawnej przez podmioty administracji publicznej.

¹⁹ A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej - 10 lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 310 i n

cyjne posiadają różne formy, służące realizacji zadań uchodzących jako funkcje publiczne przez podmioty prawa prywatnego. Tym działaniom nie towarzyszą niekiedy żadne formy ochrony jednostki, gdy procesy prywatyzacyjne godzą w ich interes prawny²⁰. Z tego powodu jednostka może poszukiwać ochrony swoich praw w formach prawa prywatnego, choć niekiedy również w procedurach prawa publicznego.

Natomiast w świetle prawa publicznego, agencje rządowe²¹ to państwowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań publicznych. Zgodnie z przepisami u.f.p. podmioty te są jednostkami sektora finansów publicznych, które są zobligowane do prowadzenia gospodarki finansowej według regulacji zawartych w u.f.p. Można zatem dostrzec, że powołanie agencji rządowych, zarówno z punktu widzenia prawa publicznego, jak i z punktu widzenia prawa prywatnego, sprowadza się do realizacji zadań publicznych.

4. Typologia agencji rządowych ze względu na rodzaj wykonywanych zadań publicznych

Katalog zadań wykonywanych przez agencje rządowe jest bardzo obszerny i zróżnicowany pod względem przedmiotowym. Choć z drugiej strony można dokonać pewnej typologii agencji państwowych ze względu na rodzaj wykonywanych zadań. Pierwszą grupę, którą można wyróżnić stanowią agencje rządowe płatnicze, do których należą: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego. Utworzenie tych agencji rządowych wiązało się z potrzebą efektywnego dysponowania środkami finansowymi przyznanymi w ramach funduszy rolnych danemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej na rozwój gospodarki. Środki finansowe przeznaczone na rzecz rozwoju obszarów wiejskich²² miały służyć ujednoczeniu zróżnicowanych sposobów realizacji założeń Wspólnej Polityki Rolnej występujących w poszczególnych państwach członkowskich Unii. W tym zakresie utworzono dwa europejskie fundusze rolnicze: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji²³, mający na celu finanso-

²⁰ Zob. Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 275.

²¹ Art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), dalej u.f.p.

²² Dz. Urz. UE L 209 z 11 sierpnia 2005 r. oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGR i EFRROW (Dz. Urz. UE z 2006 r., L 171).

²³ EFRG finansuje w sposób scentralizowany następujące wydatki dokonywane zgodnie z prawem wspólnotowym: a) wkład finansowy UE w poszczególne działania weterynaryjne, w działania kontrolne w dziedzinie weterynarii, w dziedzinie środków spożywczych i pasz zwierzęcych, w programach zwalczania i kontroli chorób zwierzęcych (środki weterynaryjne), jak również w działaniach z zakresu ochrony fitosanitarnej, b) promocję produktów rolnych, realizowaną bezpośrednio przez Komisję lub za pośrednictwem organi-

wanie środków rynkowych oraz Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich²⁴, mający na celu finansowanie programów rozwoju obszarów wiejskich²⁵.

Drugą grupę stanowią agencje rządowe gospodarujące nieruchomościami Skarbu Państwa, do której należą: Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego oraz Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Wspólnym punktem odniesienia tej grupy agencji jest przedmiot ich działań, tj. gospodarowanie mieniem (w głównej mierze nieruchomościami) Skarbu Państwa. Niemniej jednak konstrukcja prawna instytucji powiernictwa nieruchomości Skarbu Państwa, którą ustanowił prawodawca w przypadku tych trzech agencji, nie jest jednolita. Wiąże się to przede wszystkim z faktem, że instytucję powiernictwa zastosowano wyłącznie w odniesieniu do Agencji Nieruchomości Rolnych. Agencja²⁶ ta jako państwowa osoba prawna odpowiedzialna jest za podejmowanie i realizowanie zadań związanych z polityką rolną państwa, w szczególności w zakresie: tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych; tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze; obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne; administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne; zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa; inicjowania prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych; wykonywania praw z udziałów i akcji w spółkach hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Z kolei jednym z głównych zadań Agencji Mienia Wojskowego jest gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, które odbywa się zgodnie z wymogami racjonalnej gospodarki. Polega ono w szczególności na: sprzedaży lub zamianie mienia albo oddaniu gruntów w użytkowanie wieczyste; oddaniu mienia w użytkowanie, najem, dzierżawę, użyczenie, trwałe zarząd lub do korzystania na podstawie innego stosunku prawnego; oddaniu

zacji międzynarodowych, c) środki przyjęte zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym dla zapewnienia zachowania, opisu, gromadzenia i wykorzystywania zasobów genetycznych w rolnictwie, d) wprowadzanie i utrzymywanie systemów informacyjnych rachunkowości rolniczej, e) system badań rolnych, w tym również badań w zakresie struktury gospodarstw rolnych, f) wydatki związane z rynkami rybołówstwa (art. 3 rozporządzenia Rady (WE) w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej).

²⁴ Na zasadzie podziału zarządzania między państwa członkowskie i Wspólnotę, EFRROW ponosił ciężar wkładu finansowego Wspólnoty w programy rozwoju obszarów wiejskich, wdrażanych zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym dotyczącym wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, udzielanego za pomocą EFRROW (art. 4 rozporządzenia Rady (WE) w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej).

²⁵ Obecnie kwestię finansowania programów rozwoju obszarów wiejskich regulują rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 oraz projektów aktów wykonawczych KE.

²⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2012 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1014), dalej u.g.n.r.

mienia w administrowanie, na podstawie umowy na czas oznaczony, za wynagrodzeniem oraz wnoszeniu mienia do spółek, a także nabywaniu i obejmowaniu udziałów w spółkach²⁷. Przechodząc natomiast do zadań wykonywanych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową²⁸, należy wskazać, że zgodnie z art. 16 ust. 1 u.z.s.z. Agencja podejmuje działania, które dotyczą w szczególności: gospodarowania powierzonym mieniem Skarbu Państwa, w trybie określonym w art. 17; obrotu nieruchomościami, o których mowa w art. 14 ust. 1, w tym sprzedaży lokali mieszkalnych i innych nieruchomości oraz infrastruktury; przejmowania i nabywania nieruchomości; dokonywania remontów budynków i lokali mieszkalnych oraz internatów, a także związanej z nimi infrastruktury; prowadzenia działalności gospodarczej oraz sporządzania projektu trzyletniego planu wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego i przedstawiania Ministrowi Obrony Narodowej do zatwierdzenia. Ponadto Agencja wykonuje powierzone jej, przez Ministra Obrony Narodowej, zadania zlecone w zakresie gospodarki mieszkaniowej i internatowej oraz przebudowy i remontów zasobów mieszkaniowych i internatowych, w szczególności dotyczące: tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych i internatowych; planowania i realizowania inwestycji, w tym przebudowy i remontów budynków, lokali mieszkalnych i internatów oraz związanej z nimi infrastruktury, w tym spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi, zaciągniętych na te cele z dotacji budżetowej; wypłacania osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych, na które Agencja otrzymuje dotację budżetową; wydawania żołnierzom zawodowym decyzji o przydziale lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji Agencji oraz opracowywania i prowadzenia wykazu kwater, w którym określa się lokale mieszkalne przeznaczone na wyłączne zakwaterowanie żołnierzy zawodowych i niepodlegające sprzedaży.

Kolejną grupę stanowi agencja rządowa wspierająca przedsiębiorców, czyli Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości²⁹. Jej główne zadania polegają na: pomocy finansowej przedsiębiorcom promującym działalność innowacyjną i badawczą, na wspieraniu rozwoju regionalnego, rozwoju zasobów ludzkich oraz wykorzystywaniu nowych technologii. Ustawodawca wskazał, że PARP ma realizować zadania z zakresu administracji rządowej, które zostały określone dla niej w programach rozwoju gospodarki³⁰.

²⁷ Art. 23 ust. 1 ustawy 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), dalej u.AMW. Stan prawny na dzień 30 lipca 2015 r.

²⁸ Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 206, poz.1367 z późn. zm.), dalej u.z.s.z. Stan prawny na dzień 30 lipca 2015 r.

²⁹ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1804), dalej u.PARP.

³⁰ Realizowane zadania polegają w szczególności na wspieraniu: 1) przedsiębiorców, w szczególności mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą, 2) eksportu, 3) rozwoju regionalnego, 4) działalności innowacyjnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. Nr 179,

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest odpowiedzialna za wdrażanie działań w ramach trzech programów operacyjnych³¹: Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (POIR), Program Operacyjny Polska Wschodnia (POWP), Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (POWER).

Ostatnią grupę agencji państwowych tworzy agencja rządowa gospodarująca rezerwami państwowymi, tj. Agencja Rezerw Materiałowych³². Głównym zadaniem Agencji Rezerw Materiałowych jest utrzymywanie rezerw strategicznych przez podejmowanie następujących czynności: przechowywanie³³, dokonywanie wymiany³⁴ lub zamiany rezerw strategicznych³⁵ oraz przeprowadzanie konserwacji ich przechowywania. Jak wynika z art. 27 u.r.s. Agencja może realizować także zadania określone w drodze decyzji ministra właściwego do spraw gospodarki.

Wymienione powyżej przykładowo zadania, które realizują poszczególne agencje rządowe nie tworzą pełnego katalogu powierzonych im działań, niemniej już na ich podstawie możemy stwierdzić, że zadania państwowe realizowane przez agencje rządowe są zadaniami głównie o charakterze gospodarczym. Oznacza to, że zrealizowane zadanie powinno przyczynić się do rozwoju i poprawy jakości polskiej gospodarki a wymiar podejmowanych przez agencje zadań można określić zarówno jako horyzontalny, jak i wertykalny. W pierwszym wymiarze należy brać pod uwagę znaczenie i wpływ realizowanych zadań na administrację rządową, działania poszczególnych organów państwowych, którym są podporządkowane agencje, a także na aktualny stan polityki rządowej oraz polskiej gospodarki. Natomiast w drugim wymiarze zadania realizowane przez agencje państwowe są ściśle powiązane z terytorium na poziomie, na którym działa dana jednostka organizacyjna (komórka) agencji, tj. centrala, oddział terenowy albo biuro powiatowe. Tym samym ma ona również wpływ na rozwój gospodarki lokalnej, poprawę jakości życia zamieszkałej na tych obszarach społeczności oraz wzrost atrakcyjności tych terenów nie tylko dla tamtejszych mieszkańców, ale również dla potencjalnych inwestorów.

poz. 1484 oraz z 2006 r. Nr 107, poz. 723), 5) tworzenia nowych miejsc pracy, przeciwdziałania bezrobociu i rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju potencjału adaptacyjnego przedsiębiorców.

³¹ Programy określone na lata 2014–2020.

³² Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1229), dalej u.r.s.

³³ Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.r.s. przechowywanie rezerw strategicznych polega na wykonywaniu zadań i czynności mających na celu zachowanie stabilnego, nie pogorszonego stanu utworzonych rezerw strategicznych, w tym celu ich magazynowanie, wymianę, zamianę i konserwację.

³⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 9 u.r.s. wymiana rezerw strategicznych polega na cyklicznym zastępowaniu określonej ilości danego asortymentu rezerw strategicznych o upływającym terminie ważności, przydatności do spożycia lub używania, tym samym asortymentem i w tej samej ilości, posiadającym wymagane cechy lub właściwości.

³⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 10 u.r.s. zamiana rezerw strategicznych polega na zastępowaniu asortymentu rezerw strategicznych innym asortymentem w ramach jednej grupy rodzajowej, równoważnym pod względem ilości, jakości i zastosowania lub właściwości.

5. Wnioski

Formułując końcowe wnioski, warto jeszcze raz podkreślić, że uagencyjnianie administracji publicznej miało swoje podstawy w zmianie polskiego ustroju pod koniec lat 80. ubiegłego wieku. Brak podmiotów, czy też wyspecjalizowanych organów państwowych, które przejęłyby od państwa nowe zadania, przyczynił się do powoływania przez ustawodawcę nowych – nietypowych form organizacyjno-prawnych. Formy te nie mieściły się w typowych, czy też dotychczasowych ujęciach podmiotu administracji publicznej. Można zatem uznać, że powołanie agencji rządowych stało się pewnego rodzaju odpowiedzią państwa na wzrastające potrzeby społeczeństwa. O ile bezsporny jest fakt, że agencje rządowe realizują zadania publiczne, które mają ogromny wpływ na polską gospodarkę, na politykę rządu czy też na poprawę jakości życia społecznego czy też produkty rolno-spożywcze, to o tyle mogą budzić pewne wątpliwości prawne formy wykonywania tych zadań. W wyniku przeprowadzonych przeze mnie analiz należy stwierdzić, że ich dominującą formą działania jest umowa cywilnoprawna.

Warto zatem w tym miejscu zadać pytanie: czy korzystanie przez agencje administracyjne przede wszystkim z takiej formy działania, jaką jest umowa cywilnoprawna, wynika wyłącznie z przedmiotu realizowanych przez nie zadań publicznych? Niewątpliwie jest to jeden z czynników, który przemawia za korzystaniem z tych umów. Niemniej jednak pamiętając, że agencje są szczególnymi podmiotami administracji publicznej, które korzystają z władztwa administracyjnego, kształtują one stosunki prawne oparte bardziej na prawie cywilnym aniżeli na prawie administracyjnym. W konsekwencji dochodzi do zastosowania konsensualnego (umownego) mechanizmu kształtowania tych stosunków. Nie oznacza to, że działania agencji państwowych, które oparte są głównie na umowach cywilnoprawnych, przyjmują bardziej swobodną formę realizacji ich zadań.

Istotny w tych rozważaniach jest także interes publiczny jednostki. Zastąpienie stosunku administracyjnoprawnego stosunkiem prawa prywatnego prowadzi do nieskuteczności kontroli administracyjnej. Mamy zatem do czynienia z obowiązaniem kontroli sądowej o charakterze prywatnoprawnym, opartej na innych zasadach. Należy podkreślić, że administracja działa zawsze w interesie publicznym, natomiast podmiot prywatny podejmuje działania ze względu na własny zysk³⁶. I tak jest również w odniesieniu do agencji rządowych. Dlatego też uagencyjnianie administracji publicznej należy uznać jako „odpowiedź” państwa na wyzwania i oczekiwania społeczeństwa.

³⁶ A. Błaś, *op. cit.*, s. 369.

Literatura

- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej – 10 lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Cieśla Z., *Inne podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005.
- 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 jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007.
- Leoński Z., *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Longchamps de Bérier F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.
- Longchamps de Bérier F., *Prawo administracyjne i wiedza o nim*, Wrocław 1968.
- J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne, Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003.
- Miruć A., *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Rabska T., *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990.
- Stahl M., *Instytucja zlecenia funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2004.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Podmioty administrujące*, System Prawa Administracyjnego, t. VI, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Trzcіński J., *Rzeczpospolita dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcіński, Warszawa 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

Wykaz aktów prawnych

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGR i EFRROW (Dz. Urz. UE z 2006 r., L 171).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 z późn. zm.). Stan prawny na dzień 30 lipca 2015 r.

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). Stan prawny na dzień 30 lipca 2015 r.

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1804).

Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 907).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1710).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1229).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2012 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1014).

Creating of the government agencies – a legislative response to the needs of society

Summary: Political changes in the Polish legal system, which took place in the late 80s of the last century contributed to the creation of new public administration tasks. The State wanted to meet the increasing needs of society, was forced to create new organizational and legal forms to which are included the government agencies. These entities have a special (untypical) features that are not within the traditional sense of the entity of public administration. However, this does not diminish the role or vocation-doe essence of government agencies by the legislature. As one of the main bases of agencies exchanged their performance of public duties that have been entrusted to agencies through separate acts. This article presents issues related not only to the legal nature of government agencies, but also with the impact and importance of the tasks carried out by these entities on Polish society.

Key words: agencyfication, entity of public administration, special entity of public administration, government agency, public tasks.